ANALIZA EKONOMICZNO-PRAWNA W ZAKRESIE ZAGOSPODAROWANIA LINII KOLEJOWYCH O NISKIEJ RENTOWNOŚCI

Raport końcowy

Warszawa 2013

dr Michał Wolański
Patryk Bednarz
Współpraca:
Bartosz Jakubowski

Opracowanie sporządzone na zlecenie

Urzędu Transportu Kolejowego

w ramach projektu

Przegląd światowych rozwiązań prawnych i praktyk regulacyjnych (np. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, Czechy, Austria, Szwajcaria, Holandia) w zakresie zagospodarowania linii lub odcinków linii kolejowych o niskiej rentowności komercyjnej oraz przygotowanie propozycji dla rynku kolejowego w Polsce

Spis treści

Wykaz skrótów 4

Streszczenie kierownicze 5

1 Wstęp 7

1.1 Przedmiot i cel opracowania 7

1.2 Metodologia badań 7

2 Analiza sytuacji obecnej w zakresie zarządzania liniami małoobciążonymi 9

2.1 Linie małoobciążone w literaturze przedmiotu 9

2.2 Linie małoobciążone w kontekście optymalizacji sieci kolejowej PKP PLK 9

2.2.1 Optymalizacja sieci zarządzanej przez PKP PLK SA 9

2.3 Obecny stan prawny zagadnień związanych z zarządzaniem liniami małoobciążonymi 16

2.4 Możliwe formy przekazania infrastruktury kolejowej innymi podmiotom na własność lub w zarządzanie 24

2.4.1 Przekazanie w ramach postępowania likwidacyjnego linii kolejowej 24

2.4.2 Przekazanie własności linii kolejowej zgodnie z przepisami ustawy o komercjalizacji PKP 24

2.4.3 Inne formy rozporządzenia linią kolejową i obciążania jej prawami 25

2.5 Obecne praktyki w zakresie zarządzana liniami przez samorządy oraz podmioty prywatne 28

3 Przegląd dobrych praktyk zagranicznych 30

3.1 Procedura wyłączania linii z eksploatacji, zawieszania ruchu oraz przekazywania ich samorządom 30

3.2 Wprowadzanie alternatywnych zarządców infrastruktury, właścicieli infrastruktury oraz podmiotów utrzymujących infrastrukturę 40

3.3 Odstępstwa od zasad prawnych i wsparcie finansowe 47

4 Analiza możliwych kierunków zmian na podstawie przeglądu praktyk 54

4.1 Analiza zmian w zakresie systemu wyłączania z eksploatacji linii kolejowych oraz możliwości przekazania infrastruktury samorządom 54

4.1.1 Wyłączenie z eksploatacji – zastosowanie odnalezionych praktyk w polskich warunkach 54

4.1.2 Analiza możliwości zainteresowania samorządów liniami małoobciążonymi oraz wyłączonymi z eksploatacji 55

4.2 Analiza możliwości przekazania infrastruktury podmiotom prywatnym 60

4.3 Analiza restrukturyzacji PKP PLK na poziomie centralnym oraz w zakresie decentralizacji .. 63

5 Rekomendacje 64

5.1 Rekomendacje kierunkowe 64

5.1.1 Wprowadzenie procedury wyłączenia z eksploatacji linii kolejowej 64

5.1.2 Ograniczenie wymogów regulacyjnych w stosunku do linii końcówkowych oraz lokalnych linii pasażerskich i towarowych 65

5.1.3 Ograniczenia wymogów w zakresie techniki oraz bezpieczeństwa 65

5.1.4 Przygotowanie strategii rewitalizacji linii małoobciążonych przez instytucje państwowe oraz przez podmioty samorządowe 67

5.1.5 Ograniczenie możliwości rozporządzania liniami kolejowymi w innym celu niż transport kolejowy w stosunku do podmiotów innych niż PKP PLK SA oraz PKP SA 68

5.1.6 Decentralizacja zarządzania infrastrukturą 68

5.1.7 Ułatwienie podzlecania wybranych czynności zarządcy infrastruktury 68

5.1.8 Zmiana przeznaczenia linii kolejowych wyłączonych z eksploatacji 69

5.1.9 Stworzenie rynku potencjalnych zarządców poprzez utworzenie systemu licencyjnego. 69

5.1.10 Ochrona mienia kolejowego 69

5.2 Propozycje zmian aktów prawnych 70

5.2.1 W Ustawie z dnia 28 marca 2003 o transporcie kolejowym (Dz. U. 2003 Nr 86 poz. 789 z późn. zm.) 70

5.2.2 W Ustawie z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. 2000 Nr 84, poz. 948 z późn. zm) 75

Załącznik 1: Lista linii kolejowych przeznaczona do wyłączenia z eksploatacji przez PKP PLK SA od momentu wejścia w życie rozkładu jazdy 2013/2014 78

Wykaz skrótów

AWT – Advanced World Transport

DETEC – Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

Dft – Department for Transport

EBA – Eisenbahn-Bundesamt

IM – Infrastructure Manager

ORR – Office of Rail Regulation

PKP SA – Polskie Koleje Państwowe S.A.

PKP PLK SA – PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

PMT LK – PMT Linie Kolejowe Sp. z o.o.

CFF/SBB – Chemins de fer fédéraux suisses / Schweizerische Bundesbahnen

SNCF – La Société nationale des chemins de fer français

STB – Surface Transportation Board

SZDC – Správa železniční dopravní cesty

UIC – Union Internationale des Chemins de fer

Streszczenie kierownicze

Celem niniejszego opracowania było przygotowanie odpowiednich rozwiązań organizacyjno-prawnych dla linii małoobciążonych – w szczególności zagrożonych zamknięciem – pozwalających na obniżenie kosztów ich funkcjonowania, a co za tym idzie, przynajmniej częściowe zachowanie ruchu kolejowego.

Badanie składało się z trzech faz:

- diagnostycznej, w ramach której przeprowadzono wywiady z krajowymi interesariuszami w celu możliwie dobrego rozpoznania aktualnych problemów oraz określono uwarunkowania prawne;
- analitycznej, w której przeanalizowano rozwiązania światowe – na podstawie literatury oraz wywiadów z interesariuszami;
- postulatywnej, w której sformułowano rekomendacje, w tym propozycje zmian aktów prawnych.

Część diagnostyczna pozwoliła stwierdzić, że:

- obowiązujące procedury związane z zarządzaniem infrastrukturą kolejową w Polsce są uznawane za bardzo skomplikowane i kosztowne, w szczególności przewyższają one wymogi unijne oraz nie pozwalają wykorzystać w pełni zwolnień od obowiązków regulacyjnych przewidzianych dla linii o znaczeniu lokalnym;
- istnieją nieliczne przypadki przejmowania w Polsce infrastruktury kolejowej przez samorządy – świadczą one o zainteresowaniu różnych podmiotów przejmowaniem infrastruktury kolejowej, niemniej jednak późniejsze formalności są z reguły przyczyną niskiej satysfakcji przejmujących.

W ramach projektu stwierdzono, że:

- w większości krajów przewiduje się sformalizowaną procedurę wyłączania linii z ruchu, w ramach której zarządca zobowiązany jest uzyskać stosowną zgodę regulatora – wydawana jest ona na podstawie przedstawionych danych finansowych, po nieowocnych próbach wystąpienia do innych podmiotów z propozycją przejęcia linii (taki mechanizm funkcjonuje na przykład w Niemczech);
- w części krajów istnieją odrębne uregulowania prawne dla linii o znaczeniu lokalnym, zwalniające ich zarządców z wybranych obowiązków dotyczących procedur bezpieczeństwa, a także procedur związanych z zatwierdzaniem cennika oraz regulaminu dostępu (np. Niemcy, Węgry);
- do zachowania ruchu na nierentownych odcinkach przyczyniają się próby poszukiwania większej efektywności zarządzania liniami małoobciążonymi – służy temu m.in. decentralizacja zarządzania w obrębie narodowych zarządców infrastruktury oraz integracja pionowa na liniach mało obciążonych (rozwiązania takie są rozważane lub wprowadzane pilotażowo we Francji i Niemczech);
- powodzenie procesu ratowania linii małoobciążonych wymaga stworzenia stosownych narzędzi wsparcia, które dotyczyłyby nie tylko inwestycji, ale również eksploatacji;

- wprowadzane są również rozwiązania systemowe pozwalające na zachowanie ciągłości i publicznej własności terenów pod liniami wyłączonymi z eksploatacji, np. w formie banku gruntów, w celu zachowania możliwości przywrócenia ruchu w przyszłości.

W związku z powyższym rekomenduje się przede wszystkim:

- stworzenie sformalizowanej procedury wyłączania linii kolejowej z eksploatacji – w ramach tej procedury zarządca powinien poszukiwać ofert przejęcia infrastruktury przez podmioty trzecie oraz wykazać nie tylko nierentowność linii, lecz również poddać wyłączenie linii pod ocenę regulatora, który, zważywszy na czynniki społeczno-ekonomiczne, wyraża obligatoryjnie zgodę na wyłączenie infrastruktury z eksploatacji lub wydaje decyzje odmowną.
- stworzenie definicji linii lokalnej oraz:
    - ograniczenie wymogów regulacyjnych (dotyczących cennika stawek dostępu, regulaminu sieci oraz procedur alokacji przepustowości) wobec zarządców takich linii – zgodnie z dyrektywą 2012/34 oraz rozwiązaniami stosowanymi na Węgrzech i w Niemczech;
    - ograniczenie wymogów dotyczących techniki i bezpieczeństwa wobec zarządców takich linii - w tym wyłączenie z obowiązku posiadania przez zarządcę linii lokalnych autoryzacji bezpieczeństwa na rzecz certyfikacji głównego inżyniera (na wzór rozwiązania stosowanego w Niemczech);
- przygotowanie strategii rewitalizacji linii lokalnych wraz z zapewnieniem odpowiedniego finansowania z funduszy unijnych (inwestycje) oraz z Funduszu Kolejowego (wkład krajowy do inwestycji unijnych oraz granty eksploatacyjne);
- decentralizację zarządzania infrastrukturą linii lokalnych pozostających w strukturze PKP PLK, w tym decentralizację rachunku kosztów oraz umożliwienie integracji przewozów i zarządzania infrastrukturą na liniach lokalnych;
- ułatwienie podzlecania wybranych czynności zarządcy infrastruktury podmiotom zewnętrznym poprzez doprecyzowanie istniejących regulacji;
- tworzenie programów zmiany przeznaczenia linii kolejowych wyłączonych z eksploatacji przy zachowaniu publicznej własności gruntów;
- stworzenie rynku potencjalnych zarządców infrastruktury poprzez utworzenie systemu licencyjnego dla podmiotów nieposiadających infrastruktury, a chcących nią zarządzać w sposób kontraktowy.

1 Wstęp

1.1 Przedmiot i cel opracowania

Zgodnie z opisem zamówienia, przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza ekonomiczno-prawna światowych rozwiązań prawnych i praktyk regulacyjnych w zakresie zagospodarowania linii lub odcinków linii kolejowych o niskiej rentowności komercyjnej oraz przygotowanie koncepcji dla rynku kolejowego w Polsce zawierającej:

- analizę możliwości zastosowania światowych rozwiązań na polskim gruncie,
- propozycję wprowadzenia zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia odpowiednich rozwiązań w Polsce (z załączonymi propozycjami zapisów), oraz
- ocenę skutków proponowanych rozwiązań.

Celem opracowania jest przygotowanie odpowiednich rozwiązań dla linii małoobciążonych, w szczególności tych, które podlegają obecnie wyłączeniu z użytkowania przez zarządcę infrastruktury — PKP PLK. Zleceniodawca w opisie zamówienia podkreślał, że należy zwrócić uwagę w szczególności na odmienność regulacji dla linii nierentownych czy też krótkich linii wykorzystywanych w niewielkim stopniu pod kątem możliwości stworzenia podstaw do ich wykorzystania i dalszego rozwoju. Na podstawie zebranych informacji należy zaproponować rozwiązania dla rynku kolejowego w Polsce. Efekt prac ma również posłużyć przygotowaniu opracowania zawierającego propozycje i rekomendacje zmian przepisów prawnych do przygotowywanej noweli ustawy o transporcie kolejowym w zakresie zagospodarowania linii lub odcinków linii kolejowych o niskiej rentowności komercyjnej.

1.2 Metodologia badań

W porozumieniu ze Zleceniodawcą opracowano następującą metodologię badań:

1. Przeprowadzenie wywiadów osobistych lub telefonicznych z respondentami w Polsce celem identyfikacji głównych problemów z zakresu zarządzania liniami małoobciążonymi oraz tzw. „optymalizacji" sieci, a także konsultacji przeprowadzanych w ramach tego procesu.
2. Przegląd literatury, a także dobrych praktyk, strategii, raportów, dokumentów, planów rządowych w zakresie przedmiotu wykonywanej analizy.
3. Przeprowadzenie wywiadów z respondentami zagranicznymi.
4. Dokonanie analizy rozwiązań prawnych oraz praktyk regulacyjnych w zakresie zagospodarowania linii lub odcinków linii kolejowych o niskiej rentowności komercyjnej przez zagranicznych zarządców infrastruktury w wybranych krajach.
5. Przygotowanie rekomendacji kierunkowych oraz propozycji zmian przepisów prawnych.

W toku prac nad niniejszym opracowaniem ustalono listę pytań zatwierdzonych przez Zleceniodawcę, oscylujących wokół trzech podstawowych zagadnień (szczegółowa treść pytań znajduje się w rozdziale 3):

- procedura wyłączania linii z eksploatacji, zawieszania ruchu oraz przekazywania linii samorządom;
- wprowadzanie alternatywnych zarządców infrastruktury, właścicieli infrastruktury oraz podmiotów ją utrzymujących;

- odstępstwa od zasad prawnych i wsparcie finansowe.

2 Analiza sytuacji obecnej w zakresie zarządzania liniami małoobciążonymi

W celu ustalenia aktualnego stanu faktycznego oraz prawnego linii małoobciążonych przeprowadzono wywiady z respondentami krajowymi oraz dokonano analizy obowiązujących aktów prawnych oraz literatury.

2.1 Linie małoobciążone w literaturze przedmiotu

Jak wskazuje A. Chudzikiewicz, pojęcie linii małoobciążonej nie jest jednoznacznie zdefiniowane w literaturze[1]. W języku angielskim linie te określa się zasadniczo jako *Low Density Traffic Lines (LDTL*) lub jako *local/secondary/regional railway line*[2] lub *branch line*. Wskazuje się, że na świecie jest ponad 300 tys. linii małoobciążonych. J. Pieriegud podkreśla, że istnieje więcej niż jedna definicja LDTL. Linie te zazwyczaj podzielone są wg trzech podstawowych technicznych oraz operacyjnych parametrów: intensywność ruchu, maksymalna prędkość techniczna oraz nacisk na oś. Większość LDTL jest jednotorowa ze średnią liczbą pociągów niższą niż 2 na godzinę. Niemniej kryteria określające linię mało obciążoną należy dostosować do warunków panujących w danym kraju[3].

Według A. Chudzikiewicza można mówi o trzech różnych segmentach LDTL:

- linie dla ruchu towarowego w Płn. Ameryce (*North American freight railway*, zwykle służące do przewozu towarów eksportowanych (przewóz do portów), jednotorowe, przebiegające często przez niezaludnione tereny),
- drugorzędne linie pasażerskie w Europie *(European secondary passenger lines*),
- linie z ruchem mieszanym (*mixed lines*) w Europie, Azji i Australii[4].

Linie małoobciążone w Polsce charakteryzują się następującymi parametrami:

- linia jedno- lub dwutorowa;
- 12 – 15 par pociągów dziennie, nie więcej niż 3 – 5 pociągów na odcinku jednocześnie oraz nie więcej niż 2 – 3 pociągi na godzinę;
- ruch pasażerski, towarowy lub mieszany;
- maksymalna prędkość techniczna wynosi mniej niż 80km/h[5].

2.2 Linie małoobciążone w kontekście optymalizacji sieci kolejowej PKP PLK

2.2.1 Optymalizacja sieci zarządzanej przez PKP PLK SA

Wskazuje się, że w warunkach polskich funkcjonuje ok. 4600 km linii małoobciążonych, co stanowi prawie 25% całej sieci. Linie małoobciążone uznawane są za generator kosztów, który przysparza dodatkowo zarządcy infrastruktury samych kłopotów[6].

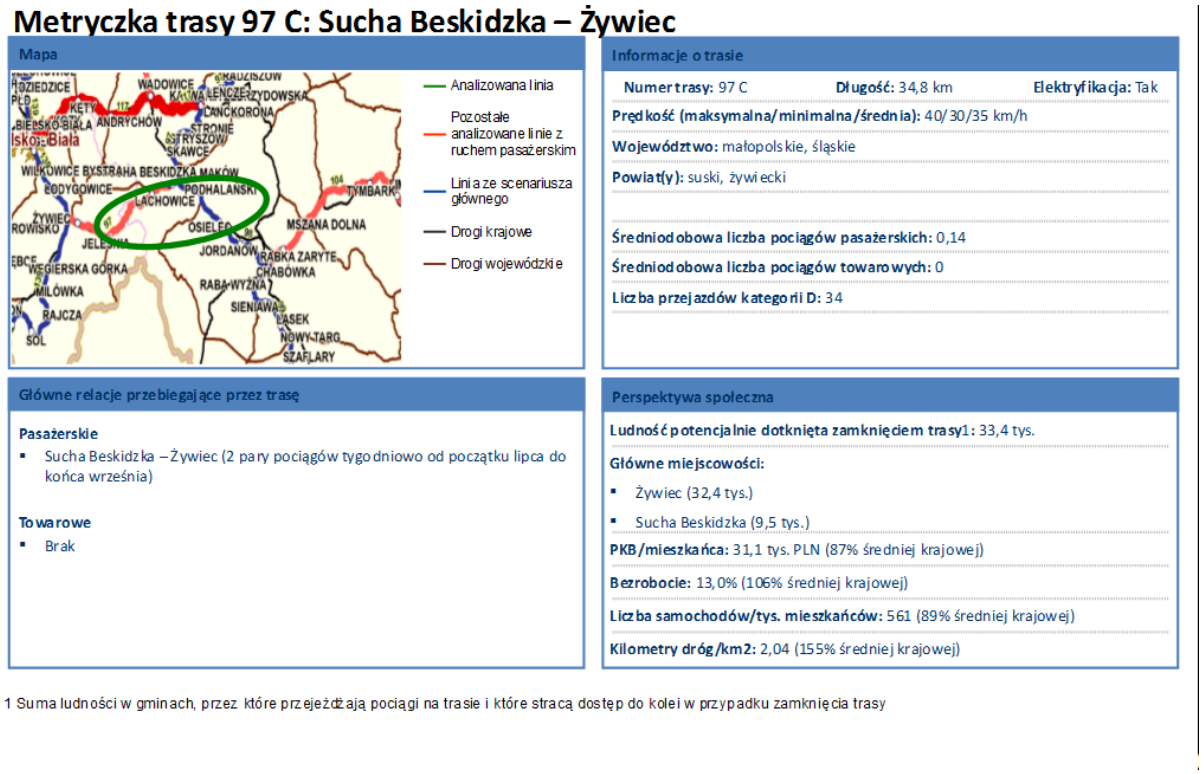
[1] Chudzikiewicz A., Uhl T., Pietrzyk A., *Modelowanie procesów występujących na liniach małoobciążonych*, „Prace naukowe Politechniki Warszawskiej", z. 69 Transport 2009, str. 44.
[2] Pieriegud J., *A decision-making support system for low-density traffic railway lines management*, 5th International Scientific Conference „Theoretical and Practical Issues in Transport", Pardubice, 11th – 12th February, 2010.
[3] *ibidem*, str. 408.
[4] Chudzikiewicz A., Uhl T., Pietrzyk A., *op.cit,* str. 44.
[5] Pieriegud J., *op.cit.,* str.

Celem niniejszego opracowania jest jednak znalezienie rozwiązań w szczególności dla linii o niskiej rentowności komercyjnej wskazanych przez PKP PLK SA do czasowego wyłączenia (tzw. optymalizacja sieci). Proces optymalizacji rozpoczął się, gdy zarządca narodowej sieci kolejowej – PKP PLK – zapowiedział czasowe wyłączenie wybranych odcinków linii kolejowych o łącznej długości 2000 km. W wyniku przeprowadzonych konsultacji listę tych odcinków ograniczono o 49 pozycji. Konsultacje prowadzone były z przewoźnikami, samorządami oraz środowiskami gospodarczymi. W oparciu o licznie zgłaszane propozycje dokonano szeregu korekt w zakresie organizacji ruchu kolejowego, które pozwoliły na wypracowanie nowych rozwiązań i pozostawienie wybranych odcinków w dalszej eksploatacji np. dzięki skumulowaniu ruchu w wybranych dniach i godzinach lub wyłączeniu z użytkowania obiektów, na które przewoźnicy nie zgłaszali zapotrzebowania. Ponadto spółka wprowadza szereg działań optymalizacyjnych mających na celu obniżenie ponoszonych kosztów, w wyniku czego łączna długość torów ostatecznie wyłączonych z dniem wejścia w życie nowego rozkładu jazdy wynosi 910 km. Ich lista przestawiona została w załączniku nr 1 do niniejszego opracowania[7]. Niektórzy respondenci wskazywali na fasadowość negocjacji, na początku których założono, że niektóre linie zostaną wyłączone definitywnie, niezależnie od wyniku rozmów. Ponadto wskazywano na to, że PKP PLK wyznaczyła pewne linie, które zostały niedawno zmodernizowane lub miały istotne znaczenie z punktu widzenia transportu towarowego.

Proces optymalizacji sieci poparty został analizą przeprowadzoną na zlecenie PKP PLK SA mającą na celu zbadanie rentowności danych odcinków na przestrzeni ostatnich 7 lat przy wzięciu pod uwagę licznych czynników ujętych na rysunkach 1 i 2.

[6] Chudzikiewicz A., Uhl T., Pietrzyk A., *op.cit,* str. 43.
[7] Źródło: Dane PKP PLK SA prezentowane w trakcie konsultacji społecznych,

Rysunek 1 Czynniki brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o czasowym wyłączeniu ruchu kolejowego (źródło: PKP PLK SA).



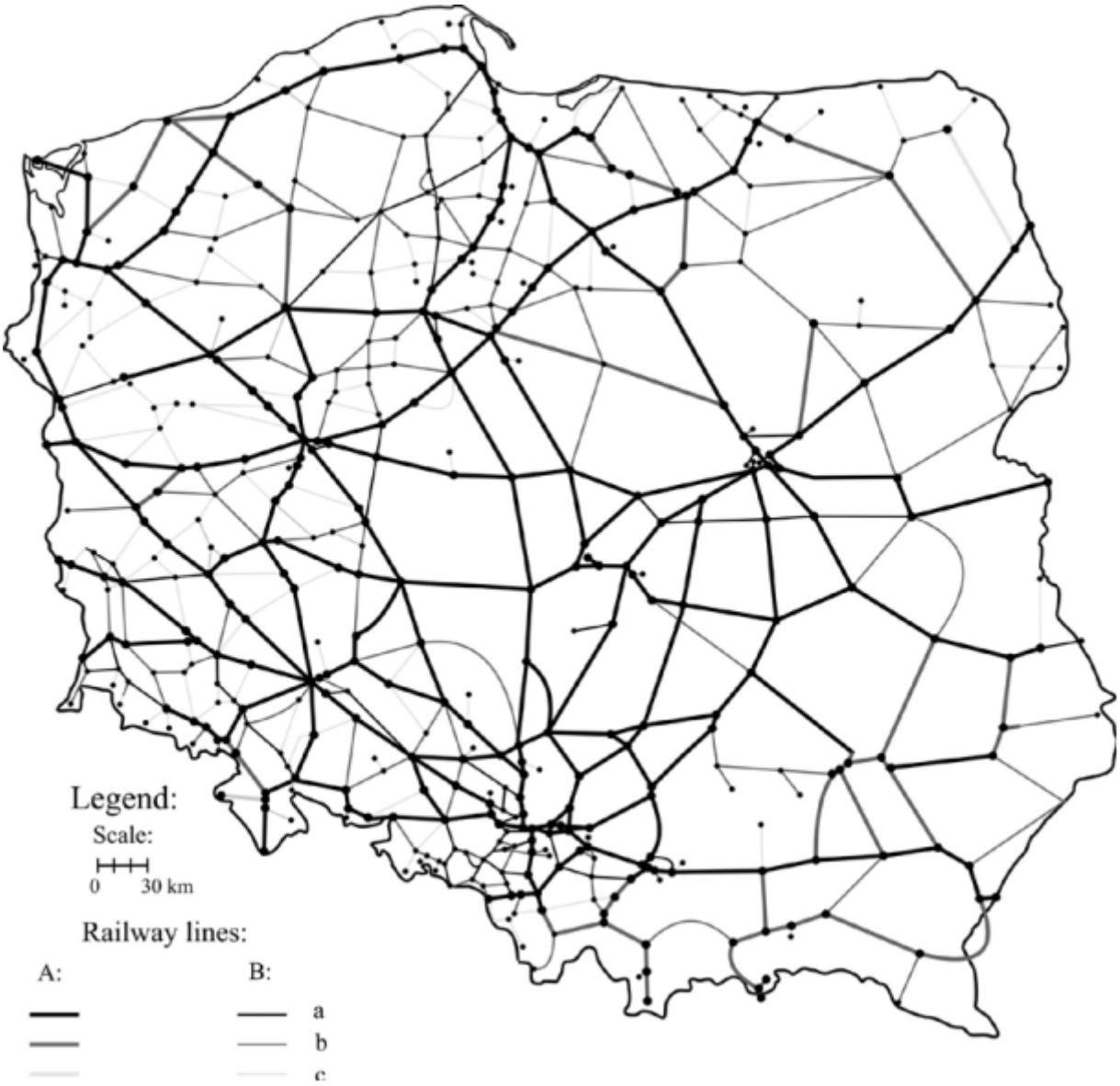
Rysunek 2 Przykładowa metryczka dla odcinka linii zagrożonego wyłączeniem (źródło: PKP PLK SA).

Od początku optymalizacja budzi wiele wątpliwości, bowiem Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych (ZNPK) wskazywał, że może ona objąć nawet do 3 tys. km linii kolejowych. Oznacza to, że obecny plan zamknięć nie może być traktowany jako ostateczny, albowiem, jak zapowiada sam zarządca, jeśli zapowiadane zwiększenie przez samorządy ruchu na wielu liniach przez nie zostanie zrealizowane, proces optymalizacji będzie kontynuowany. Obliczenia dokonane przez zarządcę były przez respondentów podważane, szczególnie w zakresie, w jakim uzasadnione mogą być koszty utrzymania i prowadzenia ruchu. Niektórzy respondenci podkreślali, że na takich liniach ruch mogłyby prowadzić „lotne ekipy", które ograniczyłyby koszty zarządzania. Inni rozmówcy podkreślali, że należy się zastanowić, czy wszystkie koszty obliczane dla takich linii są uzasadnione, np. czy na linii, na której jeździ 6 pociągów na dobę, musi być trzech dyżurnych? Ponadto mieli także wątpliwości czy nie można było dokonać oszczędności w innych obszarach, np. poprzez scalenie kilku działek w jedną (na każdej działce musi działać odpowiedni personel) czy też poprzez łączenie funkcji – czyli zmian w instrukcjach i organizacji pracy. Koszty zależą także często od regionu, z którego pochodzi dana drużyna. Respondenci wskazywali na przykład, że zarządzanie linią kolejową Wrocław Zakrzów – Trzebnica przez PMT LK jest tańsze niż przez PKP PLK SA, co wskazuje na zbyt duże koszty krajowego zarządcy.

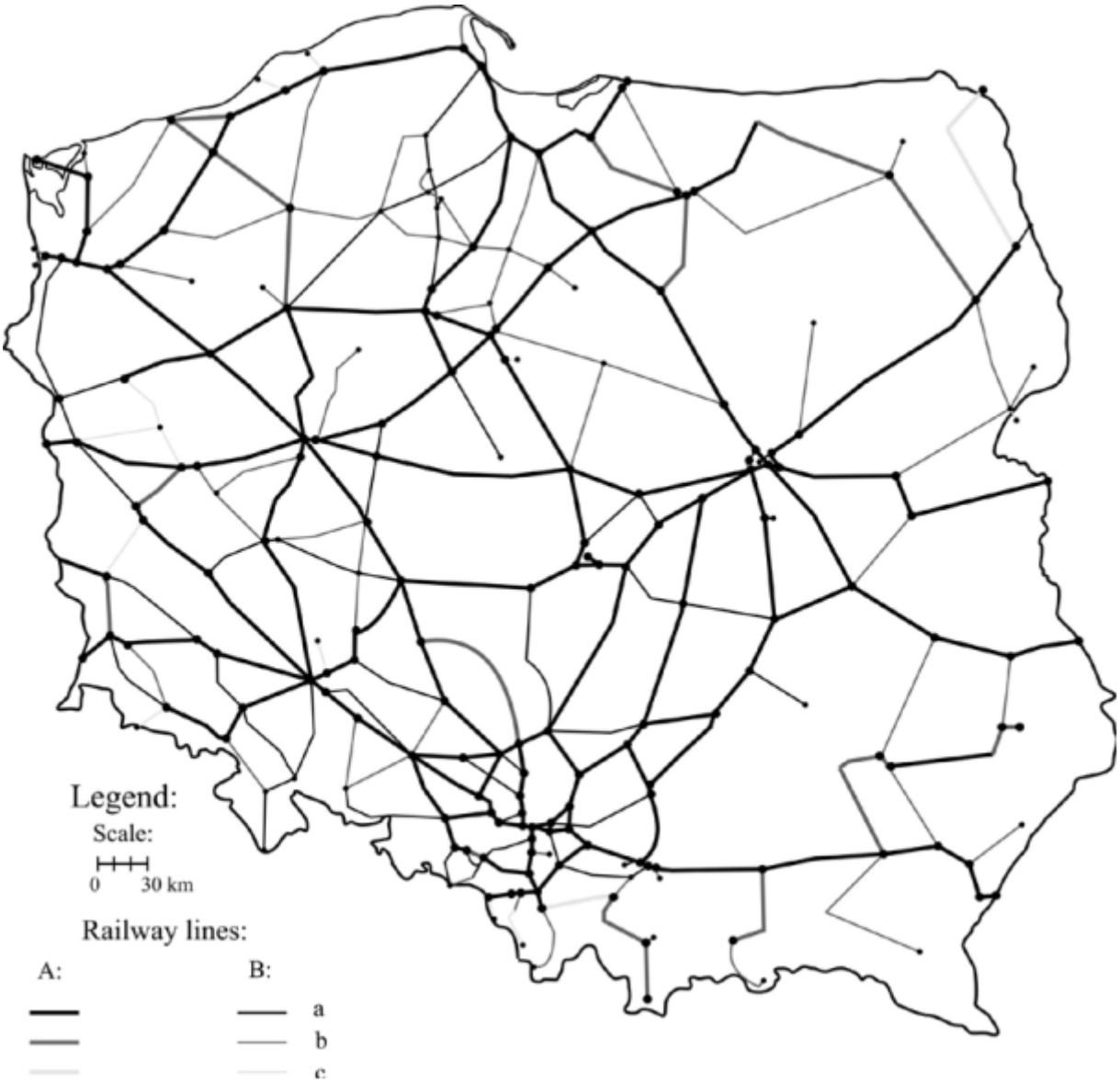
Stan techniczny wyłączanych linii można określić jako bardzo zły. Przeciętny zamykany odcinek wg respondentów charakteryzuje się prędkością maksymalną do 40 km/h, niskim naciskiem na oś (20 ton/oś) oraz niską liczbą pociągów. Respondenci podkreślali, że *de facto* często są to linie w stanie śmierci technicznej, na których może się odbywać jedynie sporadyczny ruch pociągów towarowych. Wśród wyłączanych odcinków znajdują się zarówno łącznice, jak i odcinki linii mające potencjał dla przewozów towarowych oraz pasażerskich.

Ponadto niniejszą analizę potraktowano strukturalnie, ponieważ jak wskazuje J. Taczanowski[8], od 1989 r. do 2011 r. aż 90% linii trzeciorzędnych oraz 44% linii drugorzędnych zostało zamkniętych, co pokazuje map na rysunkach 3 i 4. Potwierdza to informacje niektórych respondentów wskazujących na pozbawienie polskiej sieci kolejowej możliwości objazdów np. w przypadku zamknięć.

[8] Taczanowski J., *A comparative study of local railway networks in Poland and the Czech Republic,* „Bulletin of Geography. Socio–economic Series" 2012, nr 18, str. 125.



Rysunek 3. Polska sieć kolejowa (zaznaczono wyłącznie linie, na których prowadzony był ruch pasażerski) w 1989 r. (źródło: Taczanowski J., *A comparative study of local railway networks in Poland and the Czech Republic*. „Bulletin of Geography. Socio–economic Series" 2012, nr 18). Legenda: A – pociągi pospieszne cały rok, B – tylko pociągi regionalne; a – linie magistralne, b – linie drugorzędne, c – linie trzeciorzędne (znaczenia miejscowego).



Rysunek 4. Polska sieć kolejowa (zaznaczono wyłącznie linie, na których prowadzony był ruch pasażerski) w 2011 r. (źródło: Taczanowski J., *A comparative study of local railway networks in Poland and the Czech Republic*. „Bulletin of Geography. Socio–economic Series" 2012, nr 18). Legenda: A – pociągi pospieszne cały rok, B – tylko pociągi regionalne; a – linie magistralne, b – linie drugorzędne, c – linie trzeciorzędne (znaczenia miejscowego).

2.3 Obecny stan prawny zagadnień związanych z zarządzaniem liniami małoobciążonymi

Obecnie obowiązujące przepisy wskazują na następujący podział linii kolejowych: o znaczeniu państwowym i pozostałe[9]. Ponadto Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. 1998 nr 151 poz. 987).przyjmuje następujący podział:

Tabela 1. Klasyfikacja linii kolejowych (źródło: Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych).

Lp.	Kategoria linii kolejowej	Obciążenie przewozami T [Tg/rok]	Prędkość maksymalna v_{max} [km/h]	Prędkość maks. pociągów towarowych v_t [km/h]	Dopuszczalne naciski osi P [kN]
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
1	Magistralne (0)	$T \geq 25$	$120 < v_{max} \leq 200$	$80 < v_{max} \leq 120$	$P \leq 221$
2	Pierwszorzędne (1)	$10 \leq T < 25$	$80 < v_{max} \leq 120$	$60 < v_{max} \leq 80$	$210 \leq P < 221$
3	Drugorzędne (2)	$3 \leq T < 10$	$60 < v_{max} \leq 80$	$50 < v_{max} \leq 60$	$200 \leq P < 210$
4	Znaczenia miejscowego (3)	$T < 3$	$v_{max} \leq 60$	$v_{max} \leq 50$	$P < 200$

Przy omawianiu problemów związanych z zarządzaniem LDTL należy zwrócić uwagę na stan prawny związany z podmiotem zarządcy infrastruktury, który w świetle obowiązującego prawa musi spełniać te same wymogi co zarządca linii magistralnej. Istotne aspekty to także to, w którym momencie podmiot staje się zarządcą i jakie bariery wejścia napotyka, czyli dlaczego nie istnieje rynek niezależnych zarządców infrastruktury. Ponadto rozważone zostanie w jaki sposób można obecnie przekazywać infrastrukturę małoobciążoną innym podmiotom. Powyższe będzie stanowić wstęp do przybliżenia w rozdziale 2.5 obecnych praktyk w zakresie zarządzania liniami małoobciążonymi przez samorządy oraz podmioty prywatne.

Definicję zarządcy odnajdujemy w art. 3 pkt 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego I Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. UE 2012 L 343, str. 32). Termin „Zarządca infrastruktury" oznacza każdy podmiot lub przedsiębiorstwo, który jest odpowiedzialny w szczególności za założenie infrastruktury kolejowej, zarządzanie nią i jej utrzymanie, w tym za prowadzenie ruchu pociągów, urządzenia bezpiecznej kontroli jazdy i urządzenia sterowania ruchem kolejowym (srk). Funkcje zarządcy infrastruktury na sieci lub części sieci mogą być przydzielane różnym podmiotom lub przedsiębiorstwom. Z powyższego wynika, że zarządcą może być każdy podmiot, który zajmuje się w szczególności założeniem i utrzymywaniem infrastruktury kolejowej.

W polskim prawie definicja zarządcy infrastruktury została określona w art. 4 pkt 7 Ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.) (dalej: ustawa o transporcie kolejowym lub TransKolU) w następujący sposób: *podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie; funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej lub jej części mogą wykonywać różne podmioty*. Zarządzanie infrastrukturą

[9] Art. 6 ust. 1, Ustawa z dnia 28 marca 2003 r.o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm..).

kolejową to działalność polegająca na wykonywaniu enumeratywnie pięciu wymienionych zespołów czynności, tzn. na:

1. budowie i utrzymaniu infrastruktury kolejowej,
2. prowadzeniu ruchu pociągów na liniach kolejowych,
3. utrzymywaniu infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego,
4. udostępnianiu tras pociągów dla przejazdu pociągów na liniach kolejowych i świadczeniu usług z tym związanych,
5. zarządzaniu nieruchomościami wchodzącymi w skład infrastruktury kolejowej.

Dogłębnej analizy definicji zarządcy infrastruktury, działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą oraz definicji infrastruktury kolejowej dokonał Prezes UTK w decyzji z 28 maja 2013 (sygn. DRRK-WR-910/27/2011).

Podsumowując, zarządcą będzie zatem każdy podmiot, który znajduje się w posiadaniu (zależnym lub samoistnym) infrastruktury kolejowej i dokonuje czynności zarządczych. Zarządzanie infrastrukturą kolejową jest zatem z punktu widzenia prawa możliwe zarówno przez podmioty prywatne, publiczne jak i nawet przez samorząd na szczeblu regionalnym czy lokalnym, np. na zasadzie podobnej do funkcjonowania zarządów dróg.

Sporną kwestią jest zakres czynności zarządczych oraz to, czy podmiot musi wykonywać powyższe czynności kumulatywnie czy alternatywnie. Kumulatywne spełnianie czynności zarządzania infrastrukturą można by przyjąć po zastosowaniu wykładni językowej, której wynik nie jest jednak jednoznaczny. Pewnym uzupełnieniem może być wspomniana powyżej decyzja DRRK-WR-910/27/2011 wskazująca, że zarządzanie infrastrukturą kolejową powinno stanowić wykonywanie wszystkich pięciu działalności w stosunku do posiadanego elementu infrastruktury kolejowej, czyli w przypadku, gdy dany podmiot posiada terminal zlokalizowany na obszarze kolejowym (jak wskazuje decyzja), to zarządza nim wykonując wszystkie możliwe czynności w stosunku do danego elementu infrastruktury kolejowej.

Rozdzielne rozumienie czynności wskazanych w powyższym przepisie może być podparte brzmieniem np. art. 18 ust. 9 Ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. 2000 nr 84 poz. 948 z późn. zm.)(dalej: ustawa o komercjalizacji PKP lub KomPKPU): *PKP SA wniesie do PLK SA w formie wkładu niepieniężnego, w uzgodnionych wzajemnie terminach i na uzgodnionych warunkach, budynki wraz z zajętymi pod nie gruntami, niezbędne do zarządzania infrastrukturą kolejową, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej, w których znajdują się lokale mieszkalne, położone na gruntach wchodzących w skład linii kolejowej*. Przytoczony przepis wskazuje na rozdzielne wykonywanie czynności zarządczych (zarządzanie *sensu stricto*) od eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej.

Pytanie, jakie zadają respondenci, w tym kontekście istotne w zakresie rozważań na temat potencjalnego rynku niezależnych zarządców linii małoobciążonych, jest następujące: kiedy podmiot staje się faktycznie zarządcą? W obecnym stanie trudno powiedzieć czy staje się to w momencie nabycia elementu infrastruktury kolejowej i podjęcia na niej czynności polegających np. na zarządzaniu nieruchomościami wchodzącymi w jej skład, czy też podmiot zarządcą staje się w momencie uzyskania odpowiednich dokumentów (kryterium formalne *vs* kryterium obiektywne).

Zdaniem części respondentów potrzebne są „przepisy przejściowe" wskazujące, kiedy podmiot staje się *de iure* zarządcą infrastruktury. Jest to tym bardziej istotne wobec problemów z uzyskaniem odpowiedniej dokumentacji i procedur administracyjnoprawnych. Praktyczny wymiar problemu można zilustrować treścią SIWZ w ramach przetargu ogłoszonego przez miasto Koszalin 24.05.2011 r., w którym zamawiający stwierdził, że uzna, że wykonawca spełnia warunek kwalifikacji podmiotowej, jeżeli „wykaże, że posiada Świadectwo Bezpieczeństwa dla zarządcy lub Autoryzację Bezpieczeństwa dla zarządcy wydaną przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego". Taki zapis wyklucza uczestnictwo podmiotu niebędącego zarządcą w chwili ogłoszenia przetargu, tym samym ogranicza grono potencjalnych wykonawców do teoretycznie ośmiu podmiotów, a praktycznie – dwóch: PMT LK oraz PKP PLK SA.

Stwierdzone zostało, że co do zasady wymogi dot. Zarządców (por. tabela 2) są równe niezależnie od charakteru przedmiotowej infrastruktury kolejowej.

Tabela 2. Podział wymogów dotyczących zarządców infrastruktury kolejowej.

Wymogi wywodzące się z prawa UE	Wymogi niewywodzące się z prawa UE
Autoryzacja bezpieczeństwa	Finansowanie i modernizacja (w prawie UE obowiązek ten spoczywa na państwie członkowskim), w tym utrzymanie przejazdów kolejowych
Wymogi interoperacyjności	Inne wymogi techniczne
Zasady ustalania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej	Przedstawienie cennika do zatwierdzenia Prezesowi UTK
Obowiązek niedyskryminacyjnego udostępniania	
Obowiązek publikacji regulaminu sieci oraz rozkładu jazdy	
Rejestr infrastruktury	

Wśród wymogów dot. zarządców należy wymienić:

Zarządzanie i finansowanie

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym zarządca infrastruktury *zarządza infrastrukturą kolejową oraz zapewnia jej rozwój i modernizację.* Art. 38 wskazuje, że *zarządca może zaciągnąć kredyty, pożyczki lub może emitować obligacje w kraju i za granicą, z przeznaczeniem na finansowanie prac przygotowawczych oraz zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach programu wieloletniego.* Do obowiązków zarządcy należy także co do zasady utrzymanie pasów przeciwpożarowych na terenach leśnych czy przejazdów kolejowo-drogowych. W tym zakresie respondenci wskazywali na pewne aspekty, które sprawiają im problemy w zarządzaniu, przede wszystkim wymagania nadleśnictw, aby pasy dzierżawić, i brak udziału finansowego zarządców drogowych w utrzymaniu przejazdów.

Bezpieczeństwo (autoryzacja bezpieczeństwa)

Przepisy dot. wymogów bezpieczeństwa wskazuje Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei Wspólnoty oraz zmieniająca Dyrektywę 95/18/WE w sprawie licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych i Dyrektywę 2001/14/WE w sprawie przydzielania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz udzielania świadectw bezpieczeństwa (Dz. UE L 164 z 30 kwietnia 2004, str. 44—113). Art. 11 dyrektywy stanowi, iż *w celu dopuszczenia do zarządzania i eksploatowania infrastruktury kolejowej, zarządca infrastruktury musi uzyskać autoryzację w zakresie bezpieczeństwa od władzy bezpieczeństwa w Państwie Członkowskim, w którym jest zarejestrowany. Autoryzacja w zakresie bezpieczeństwa obejmuje:*

a. *autoryzację potwierdzającą przyjęcie u zarządcy infrastruktury takiego systemu zarządzania bezpieczeństwem, jaki opisano w art. 9 i załączniku III; oraz*
b. *autoryzację potwierdzającą przyjęcie u zarządcy infrastruktury wewnętrznych regulacji w celu z spełnienia określonych wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, utrzymania i eksploatacji infrastruktury kolejowej, w tym także, gdy to stosowne, do utrzymania i eksploatacji systemu nadzoru ruchu i sygnalizacji.*

Art. 9 ust. 4 zobowiązuje także zarządców do złożenia rokrocznie do 30 czerwca raportu dotyczącego bezpieczeństwa za poprzedni rok. *Raport taki zawiera:*

a. *informacje dotyczące spełniania wewnętrznych wymagań bezpieczeństwa oraz informacje o wynikach planów bezpieczeństwa;*
b. *rozwój krajowych wskaźników bezpieczeństwa i CSI określonych w załączniku I, w zakresie właściwym dla organizacji przedkładającej raport;*
c. *wyniki wewnętrznych audytów bezpieczeństwa.*

Dyrektywa nie przewiduje odmiennych zasad dla zarządców linii lokalnych, niemniej określa jedynie ogólne zasady tworzenia i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa (autoryzacje, certyfikaty) w transporcie kolejowym (szczegółowe zasady określa ERA oraz minister transportu). Brak specjalnych uregulowań w stosunku do sieci lokalnych, jak zostanie wskazane w analizie możliwych kierunków zmian, ulegnie prawdopodobnie zmianie w nowej dyrektywie dot. bezpieczeństwa kolejowego.

W zakresie przepisów krajowych zgodnie z art. 17a ustawy o transporcie kolejowym *zarządcy i przewoźnicy kolejowi tworzą systemy zarządzania bezpieczeństwem w celu zapewnienia, że system kolejowy zdolny spełniać wspólne wymagania bezpieczeństwa (CST) jest zgodny z wymaganiami krajowych przepisów bezpieczeństwa i z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa ustanowionymi w TSI, przy stosowaniu wspólnych metod oceny bezpieczeństwa (CSM). Zarządcy i przewoźnicy kolejowi tworzą systemy zarządzania bezpieczeństwem, tak aby systemy te:*

1. *spełniały określone wymagania dostosowane do charakteru, rozmiaru i innych warunków prowadzonej działalności;*
2. *zapewniały nadzór nad ryzykiem związanym z wprowadzeniem przez zarządców i przewoźników kolejowych nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, łącznie z ryzykiem podwykonawców, dostawców materiałów i usług związanych z utrzymaniem;*
3. *uwzględniały ryzyko społeczne oraz ryzyko działalności osób trzecich.*

Ustęp 3 wskazuje, że *zarządca tworzy system zarządzania bezpieczeństwem, tak aby uwzględniał on skutki działania przewoźników kolejowych oraz stwarzał warunki umożliwiające wykonywanie zadań wszystkim przewoźnikom kolejowym zgodnie z technicznymi specyfikacjami interoperacyjności, krajowymi przepisami bezpieczeństwa i warunkami określonymi w ich certyfikatach bezpieczeństwa. System ten powinien zapewniać koordynację działań zarządcy i przewoźników kolejowych w sytuacjach awaryjnych na danej sieci kolejowej.*

Zarządca jest zatem zobowiązany do stworzenia systemu bezpieczeństwa zgodnego z TSI, przepisami ministra transportu oraz certyfikatami przewoźników. Musi także corocznie, w terminie do końca drugiego kwartału, przedstawiać prezesowi UTK raporty w sprawie bezpieczeństwa za poprzedni rok kalendarzowy.

Zgodnie z art. 18 prezes UTK wydaje autoryzację bezpieczeństwa dla zarządcy mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Autoryzacja bezpieczeństwa obejmuje:

1. dokument potwierdzający akceptację systemu zarządzania bezpieczeństwem, o którym mowa w art. 17a;
2. dokument potwierdzający akceptację wewnętrznych regulacji w celu spełnienia przez zarządcę określonych wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej, w tym systemu nadzoru ruchu kolejowego i sygnalizacji.

W zakresie przepisów bezpieczeństwa respondenci byli podzieleni. Większość uważa, że proces uzyskiwania świadectwa bezpieczeństwa oraz autoryzacji bezpieczeństwa jest uciążliwy i zajmuje dużo czasu. Zdaniem niektórych dokumenty te w żaden sposób nie zwiększają bezpieczeństwa, a zwykli pracownicy nie są w stanie zapamiętać ok. 20 procedur, które przewiduje system zarządzania bezpieczeństwem (wymagający na dodatek ciągłych aktualizacji). Taki wymóg traci zatem sens. Zdaniem niektórych pytanych zamiast systemu zarządzania bezpieczeństwem powinno się wprowadzić instrument na wzór systemu zarządzania jakością, tzn. dobrowolny dokument dla małych zarządców. Ponadto zwrócili oni uwagę na koszty zatrudnienia osób, które muszą przygotowywać i uzupełniać dokumenty, co w kontekście kilkudziesięciu kilometrów zarządzanych przez małe spółki stanowi duży procent ogólnych kosztów. Inni wskazują z kolei, że autoryzacja jest potrzebna, lecz powinno się zmniejszyć wymogi w stosunku do małych zarządców przemysłowych. Odmienne zdanie ma Tomasz Strapagiel, który podkreśla, że w przypadku wielu linii małoobciążonych autoryzacja (czy też świadectwo dla bocznicy) nie spełnia swojej roli, gdyż prędkość techniczna linii nie spowoduje w żadnym wypadku zagrożenia wykolejenia.

W zakresie systemu bezpieczeństwa część respondentów zauważa, że liczba regulacji wewnętrznych sprawia, że po pierwsze trudno znaleźć wykwalifikowaną kadrę, która będzie umiała stworzyć takie regulacje (ponadto brak jest odgórnych wytycznych), a także umiała zapoznać się ze wszystkimi przepisami wewnętrznymi, po drugie zaś brakuje odpowiednich dobrych praktyk ze strony UTK.

Należy zauważyć, że według obecnie obowiązujących przepisów zgodnie z art. 18 ust. 2 TransKolU *z obowiązku uzyskania autoryzacji bezpieczeństwa zwolnieni są:*

1. *zarządcy:*
   a. *których linie kolejowe są funkcjonalnie oddzielone od reszty systemu kolei i są:*
      - *przeznaczone do prowadzenia pasażerskich przewozów aglomeracyjnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym lub*

- *wpisane do rejestru zabytków lub do inwentarza muzealiów,*

b. *których linie turystyczne są eksploatowane w celach wykonywania przewozów rekreacyjno-wypoczynkowych i okolicznościowych, w tym kolei wąskotorowych,*
c. *których linie wąskotorowe są eksploatowane w celu przewozu rzeczy.*

Wymogi techniczne oraz interoperacyjności

Wymogi techniczne oraz interoperacyjności, jakie muszą spełniać zarządcy, określone zostały na poziomie unijnym w w Dyrektywie 2008/57/WE w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (Dz, UE L 191 z 18 lipca 2008, str. 1 – 45) a także w wielu innych wykonawczych aktach prawnych.

W zakresie prawa krajowego, zgodnie z art. 23 ustawy o transporcie kolejowym, *Zarządca albo przewoźnik kolejowy wykonujący przewozy na linii kolejowej może eksploatować wyłącznie podsystemy strukturalne, na które Prezes UTK wydał zezwolenie na dopuszczenie do eksploatacji.*

Szczegółowe regulacje w zakresie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei dla podsystemów i składników interoperacyjności oraz procedur oceny zgodności dla uzyskania zezwolenia dopuszczenia do eksploatacji podsystemu określają następujące przepisy:

1. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei (Dz. U. 2012 Nr88 poz. 492),
2. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu właściwych krajowych specyfikacji technicznych i dokumentów normalizujących, których zastosowanie umożliwia spełnienie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei (Dz. U., poz. 43),
3. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie czynności wykonywanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, za które pobierane są opłaty , oraz wysokości tych opłat i trybu ich pobierania (Dz. U., poz. 559 z późn. zm.).

W raporcie „Problemy oceny zgodności i dopuszczeń do eksploatacji systemu kolei w Polsce”[10] wskazuje się liczne uchybienia, na jakie zwracają uwagę uczestnicy rynku kolejowego. Na wiele problemów zwrócili uwagę także respondenci podkreślający, że wymogi dot. interoperacyjności są uciążliwe pod tym względem, że na każdy element potrzebne są dokumenty („papierologia”), potem niezbędne jest świadectwo na całe urządzenie i cały proces trwa długo. Ponadto brakuje dobrych praktyk w zakresie stosowania przepisów technicznych[11], a przepisy są niejednoznaczne[12]. Warto jednak zauważyć, że w kwietniu 2014 r. zostanie wprowadzona nowelizacja w zakresie uporządkowania przepisów technicznych, mająca, zgodnie z uzasadnieniem zmian, uprościć procedurę m.in. wydawania świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu (art.22f).

Obecnie art. 25a ust. 1 zwalnia z zastosowania regulacji związanych z Technicznymi Specyfikacjami Interoperacyjności m.in. zarządców infrastruktury kolejowej przewidzianej wyłącznie do użytku lokalnego, turystycznego lub historycznego. Podmioty zwolnione z wyśrubowanych unijnych

[10] Faryna P. (red.), *Problemy oceny zgodności i dopuszczeń do eksploatacji systemu kolei w Polsce,* Railway Business Forum, Warszawa 2012.
[11] *Ibidem*, str. 102.
[12] *Ibidem*, str. 98.

wymogów muszą zgodnie z obecnym art. 23 ust. 2 eksploatować wyłącznie te typy budowli, urządzeń oraz pojazdów, na które Prezes UTK wydał odpowiednie świadectwo dopuszczenia do eksploatacji.

Rejestr infrastruktury

Zgodnie z art. 25g ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym *zarządca prowadzi rejestr infrastruktury obejmujący zarządzaną przez niego infrastrukturę kolejową wchodzącą w skład systemu kolei, zawierający informacje dotyczące każdego podsystemu lub jego części, zgodnie z przyjętymi TSI.*

Obowiązek niedyskryminacyjnego udostępniania

Zgodnie z art. 29 ust. 1a ustawy o transporcie kolejowym przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej oraz dostępu na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów, a także do zapewnienia tej obsługi, określonych w części I załącznika do ustawy. Zarządca nie może odmówić dostępu na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów na sieci kolejowej, a także do zapewnienia tej obsługi, chyba że istnieją inne podmioty udostępniające te urządzenia i zapewniające obsługę na zasadach rynkowych. Zasadniczo w świetle obecnych przepisów ustawy o transporcie kolejowym możliwe jest wyłączenie spod obowiązku rozdziału przy jednoczesnym zwolnieniu z obowiązku udostępniania.

Obowiązek publikacji regulaminu sieci, rozkładu jazdy oraz przedstawiania cennika do zatwierdzenia Prezesowi UTK

Zgodnie z ustawą o transporcie kolejowym zarządca opracowuje regulamin dostępu do sieci. Ponadto par. 19 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. 2009 Nr 35, poz. 274), doprecyzowując zapisy ustawowe, wskazuje, że zarządca, po przeprowadzeniu konsultacji z przewoźnikami, opracowuje regulamin, uwzględniając wskazane w paragrafie wymogi. Informacje, które zarządca musi podać umieścić w regulaminie, wydają się dość rygorystyczne wobec niewielkich zarządców. Niemniej w prawie unijnym, w art. 3 Dyrektywy 2001/14, jest mowa o „sprawozdaniu o stanie sieci" Zgodnie z art. 3 ust. 2 sprawozdanie o stanie sieci będzie podawać charakterystykę infrastruktury, która jest dostępna dla przedsiębiorstw kolejowych. Będzie też zawierać informacje określające warunki dostępu do danej infrastruktury kolejowej. Wymogi w zakresie treści sprawozdania o stanie sieci są zamieszczone w załączniku I (są one zdecydowanie bardziej ogólne niż implementowane w wyżej wskazanym rozporządzeniu).

Ponadto zarządca zobowiązany jest do przedstawienia prezesowi UTK cennika do zatwierdzenia. Respondenci wskazują, że w przypadku linii znajdującej się w rękach samorządów (np. Wrocław – Zakrzów) obowiązek zatwierdzania cennika jest niepotrzebny. Niektórzy rozmówcy twierdzili, że kształtowanie stawek w zakresie linii lokalnych nie powinno się odbywać w tym trybie, ale poprzez bezpośrednie negocjacje samorządu i zarządcy. Wskazywano również, że niewłaściwe jest kształtowanie stawek na zasadzie bilansowania wszystkich kosztów, gdy właścicielem linii jest samorząd lokalny.

W zakresie publikacji rozkładu jazdy i związanym z tym cennikiem wskazywano, że trudno ocenić w momencie ustalania rozkładu faktyczny popyt na usługi na liniach zarządzanych przez małych

zarządców – można to szacować jedynie na podstawie danych historycznych. Wiąże się to z trudnościami w ustaleniu kosztów, a w konsekwencji – właściwej stawki dostępu.

Przywileje przysługujące zarządcy

Zarządca korzysta przede wszystkim z dwojakiego rodzaju zwolnień infrastruktury z opłat. Po pierwsze, art. 8 ustawy o transporcie kolejowym stawowi, że grunty zajęte pod infrastrukturę kolejową są zwolnione od opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Po drugie zaś, zgodnie z art. ust. 1 pkt 1a Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z 12.01.1991 r., zwalnia się od podatku od nieruchomości budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajęte pod nie grunty, jeżeli zarządca infrastruktury jest obowiązany do jej udostępniania licencjonowanym przewoźnikom kolejowym. Obecne brzmienie przepisu powoduje zatem, że warunkiem koniecznym do skorzystania ze zwolnienia jest podleganie obowiązkowi niedyskryminacyjnego udostępniania.

Zwolnienia od obowiązków regulacyjnych przewidywane przez dyrektywę 2012/34

Należy również zwrócić uwagę na brzmienie art. 2 ust. 2 – 4 Dyrektywy 2012/34 (*notabene* powtarzające część zwolnień wskazanych w Dyrektywie 2001/14), które pozwala państwom członkowskim na wyłączenie z zakresu stosowania pewnych przepisów zarówno w stosunku do zarządców infrastruktury, jak i przewoźników. Przykładowo art. 1 ust. 3 wskazuje, że państwa członkowskie mogą wyłączyć z zakresu stosowania art. 7, 8, 13 i rozdziału IV:

a. wydzielone sieci lokalne i regionalne przeznaczone do wykonywania przewozów pasażerskich na infrastrukturze kolejowej;
b. sieci przeznaczone wyłącznie do prowadzenia miejskich lub podmiejskich kolejowych przewozów pasażerskich;
c. sieci regionalne, które są użytkowane do regionalnych przewozów towarowych wyłącznie przez przedsiębiorstwo kolejowe, które nie jest objęte zakresem ust. 1, do czasu, gdy o zdolność przepustową na tej sieci nie wystąpi inny wnioskodawca;
d. infrastrukturę kolejową będącą własnością prywatną, która jest przeznaczona do wyłącznego użytku właściciela tej infrastruktury w celu wykonywania jego własnych przewozów towarowych.

Obecnie, zgodnie z art. 36. przepisów art. 29 – 35 nie stosuje się do infrastruktury kolejowej m.in. przeznaczonej wyłącznie do przewozów osób wykonywanych przez przewoźnika kolejowego, który równocześnie zarządza tą infrastrukturą bez udostępniania jej innym przewoźnikom. Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 4, możliwe jest

a. wykonywanie przewozu osób pod warunkiem prowadzenia odrębnej rachunkowości w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową oraz wykonywania przewozów kolejowych;
b. wykonywanie przewozu osób i rzeczy na wyodrębnionej organizacyjnie linii kolejowej bez wymagania prowadzenia odrębnej rachunkowości, o której mowa w pkt 1, pod warunkiem nieudostępniania tej linii przewoźnikom kolejowym,

jeśli Prezes UTK, po uzyskaniu opinii Prezesa UOKiK, zezwoli na taki rozdział.

Autorzy szerzej przyjrzą się możliwym wyłączeniom od przepisów unijnych w analizie możliwych kierunków zmian – w rozdziale 4.

2.4 Możliwe formy przekazania infrastruktury kolejowej innymi podmiotom na własność lub w zarządzanie

W obecnym stanie prawnym możliwe jest przekazanie linii kolejowej innym podmiotom w konsekwencji realizacji prawnego obowiązku polegającego na poinformowaniu wybranych podmiotów o zamiarze likwidacji linii. Proces likwidacji może zostać przerwany we właściwy sposób oraz na podstawie dozwolonych form prawnych gospodarowania własnością publiczną.

2.4.1 Przekazanie w ramach postępowania likwidacyjnego linii kolejowej

Likwidacja linii kolejowej została uregulowana w art. 9 ustawy o transporcie kolejowym. Zgodnie z brzmieniem ustępu 2 zarządca, który po przyznaniu tras pociągów, w trybie określonym w art. 29, stwierdzi, że wpływy z udostępniania infrastruktury kolejowej nie pokrywają kosztów jej udostępniania, informuje właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, na obszarze których zlokalizowana jest linia kolejowa lub odcinek linii kolejowej, o zamiarze likwidacji. Ustęp 3 precyzuje, że postępowanie likwidacyjne może być wstrzymane, jeżeli właściwy miejscowo organ samorządu terytorialnego lub wskazany przez niego przedsiębiorca:

1. zapewni środki finansowe na pokrycie kosztów niepokrytych przychodami z udostępniania przewoźnikom kolejowym linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej;
2. zawrze umowę o nieodpłatne przejęcie linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej w zarządzanie w celu jej dalszej eksploatacji;
3. przystąpi do wojewódzkiej spółki przewozów regionalnych, która przejmie, w celu dalszej eksploatacji, przewidzianą do likwidacji linię kolejową lub odcinek linii kolejowej, jako wkład niepieniężny.

Warto zwrócić także uwagę, że zgodnie z art. 18 ust. 6a ustawy o komercjalizacji PKP do dokonania przekazania w trybie art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym na okres nie dłuższy niż trzy lata nie jest wymagana zgoda ministra właściwego ds. transportu. *A contrario* pozostałe formy przekazania takiej zgody już wymagają.

Istnieje zatem mechanizm prawny umożliwiający przekazanie infrastruktury samorządom. Jeden z respondentów wskazywał, że w przypadku likwidacji linii spółka kontaktowała się z samorządem lokalnym, którego przedstawiciele byli absolutnie nieprzygotowani do dyskusji o przejęciu i starali się unikać rozmów na ten temat. Powyższa procedura nie dotyczy jednak czasowego wyłączenia z eksploatacji linii kolejowej.

2.4.2 Przekazanie własności linii kolejowej zgodnie z przepisami ustawy o komercjalizacji PKP

Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa określone zostało w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 Nr 115 poz. 741). Jednakże m.in. w zakresie przekazania linii kolejowych niebędących liniami o znaczeniu państwowym, którymi zarządza PKP SA albo PKP PLK SA, należy odnieść się do przepisów stanowiących w stosunku do powyższej ustawy *lex specialis.* Zgodnie z art. 18a ustawy o komercjalizacji PKP przedmiotowe linie mogą zostać rozporządzone w drodze nieodpłatnego przekazania linii kolejowych na własność samorządom terytorialnym za zgodą ministra ds. transportu. Ponadto zgodnie z art. 18b przedmiotowe linie mogą być sprzedawane przedsiębiorcom w trybie określonym w przepisach Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 2002 Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.), z zastrzeżeniem art. 18a.

Linie kolejowe o znaczeniu państwowym, zgodnie z art. 18 ust. 3, nie podlegają sprzedaży. Aby zastosować jedną z dwóch powyższych form rozporządzania liniami kolejowymi niebędącymi liniami o znaczeniu państwowym, muszą zostać spełnione następujące warunki:

- zgoda ministra ds. transportu;
- zachowanie sposobu wykorzystania przekazanych linii kolejowych przez 10 lat od dnia przekazania;
- w przypadku nieodpłatnego przekazania samorządom wymagany jest cel wykonywania przewozów przy zachowaniu istniejącego połączenia z siecią kolejową;
- w przypadku sprzedaży linii kolejowych przedsiębiorcom, zgodnie z art. 18b, linie te muszą być zbędne dla działalności PLK SA;
- w przypadku zbycia linii przez PKP SA wymagane jest uzyskanie porozumienia z PKP PLK SA.

Powyższe formy ograniczenia możliwości rozporządzania liniami nie wykluczają możliwości rozporządzania liniami należącymi do samorządów. Mogą one swobodnie dysponować linią kolejową, co może prowadzić do takich sytuacji jak w przypadku linii Cybinka – Kunowice, która została sprzedana przedsiębiorcy prywatnemu i ostatecznie poddana rozbiórce. Jednocześnie ustawa nie przewiduje innych form rozporządzania liniami kolejowymi, o których będzie mowa poniżej. Ponadto powyższe przepisy nie ograniczają prawa do obciążenia nieruchomości prawami rzeczowymi czy obligacyjnymi.

2.4.3 Inne formy rozporządzenia linią kolejową i obciążania jej prawami

Współcześnie istnieje bardzo wiele form rozporządzania i obciążania nieruchomości poprzez umowy cywilnoprawne. Swoboda w rozporządzaniu mieniem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego i jego obciążaniu ograniczona jest przede wszystkim przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami oraz prawem pomocy publicznej. Art. 23 ww. ustawy stanowi, że nieruchomością można gospodarować poprzez:

- rozporządzenie prawem własności na rzecz innego podmiotu: sprzedaż, zamianę, darowiznę, aport do spółki kapitałowej, przeniesienie prawa własności na rzecz nowotworzonych państwowych osób prawnych i fundacji w ramach ich wyposażenia w nieruchomości;
- obciążenie nieruchomości prawami rzeczowymi: użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebności, hipoteka jako zabezpieczenie zobowiązań, obligacyjnymi: najem, dzierżawa, użyczenie, inne umowy nienazwane (nieprzewidziane w kodeksie cywilnym, a stosowane w obrocie cywilnoprawnym) i wreszcie poprzez ustanowienie trwałego zarządu jako formy prawnej władania nieruchomościami Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Jak wspomniano, prawo rozporządzania linią kolejową przez PKP PLK SA oraz PKP SA zostało ograniczone przepisami ustawy o komercjalizacji PKP jak wskazano powyżej. Ograniczenia te jednak nie będą obowiązywać w stosunku do innych podmiotów.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami ustanawia obowiązek zbycia nieruchomości poprzez sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu (art. 37 ust. 1). Podobnie zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu (art. 37 ust. 4). Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej (art. 37 ust. 2), jeżeli między innymi:

- zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami;
- jest sprzedawana partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego, a wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 powołanej ustawy.

Bardzo ciekawą i mało rozpowszechnioną formą gospodarowania mieniem publicznym jest partnerstwo publiczno-prywatne, którego celem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Innym interesującym modelem współpracy publiczno-prywatnej jest przyznanie podmiotowi prywatnemu koncesji na usługi (model operatorski). Modele takiej współpracy określają następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 101, Nr 157 poz. 1241 z późn. zm.).

Różnice między koncesją a partnerstwem publiczno-prywatnym przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Różnice między koncesją a partnerstwem publiczno-prywatnym.

Ustawa o koncesjach	Ustawa o PPP
Wynagrodzenie koncesjonariusza, co do zasady, pochodzi z opłat od użytkowników przedmiotu umowy	Wynagrodzenie partnera prywatnego może w całości pochodzić z budżetu publicznego
Zasadnicza część ryzyka ekonomicznego realizacji przedsięwzięcia spoczywać musi po stronie koncesjonariusza	Strony mogą dowolnie rozłożyć różne kategorie ryzyk
Zobowiązanie koncesjonariusza obejmuje zaprojektowanie, wybudowanie, finansowanie i eksploatację (koncesja na roboty budowlane) lub tylko finansowanie i eksploatację (koncesja na usługi) przedmiotu koncesji	Zobowiązania stron umowy PPP podlegają względnie szerokiej swobodzie umów

Środki majątkowe przeznaczone przez koncesjodawcę do dyspozycji koncesjonariusza (poza wynagrodzeniem), a także wniesione przezeń nakłady na przedmiot koncesji w trakcie umowy i po jej rozwiązaniu, pozostają własnością koncesjodawcy (koncesjonariusz jedynie „eksploatuje" przedmiot koncesji)	Po wygaśnięciu umowy składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia (niezależnie od tego, kto był jego pierwotnym dysponentem), co do zasady, przekazywany jest podmiotowi publicznemu. Partner prywatny zachowuje prawo do zwrotu równowartości wniesionego składnika majątkowego, dysponuje również prawem pierwokupu nieruchomości będącej wkładem własnym do umowy, a także prawem odkupu (w przypadku nieruchomości). Umowa o PPP może jednak przewidywać inaczej (np. przekazanie składnika majątkowego innemu podmiotowi publicznemu lub partnerowi prywatnemu)
Strony nie zawiązują umowy spółki	W celu wykonania umowy strony mogą zawiązać spółkę o kapitale mieszanym
Umowa na czas określony, co do zasady, nie dłuższy niż 30 lat w przypadku koncesji budowlanej i niż 15 lat w przypadku koncesji na usługi	Maksymalny czas trwania kontraktu nie jest określony. Zgodnie jednak z zasadą konkurencyjności w dostępie do rynku zamówień publicznych czas trwania kontraktu nie powinien być nadmiernie długi
Zawarcie umowy koncesji nie wymaga dodatkowej zgody ministra właściwego ds. finansów publicznych lub innych organów administracji rządowej	Zawarcie niektórych umów o PPP wymaga uzyskania zgody ministra właściwego ds. finansów publicznych[13]

Niemniej w badaniu wykazano, że problemem, z którym podmioty zarządzające infrastrukturą kolejową borykają się w zakresie rozważania możliwości współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, jest obowiązek zastosowania prawa zamówień publicznych już na etapie wyboru partnera prywatnego, co może doprowadzić do ostatecznego wyboru innego partnera. Ponadto istnieją wątpliwości w zakresie ewentualnego statutu spółki celowej powołanej przez partnerów w świetle przepisów ustawy o transporcie kolejowym (zarządca czy inny podmiot) oraz w kwestii przedsięwzięcia stanowiącego przedmiot współpracy, którego zakres został określony w art. 2 pkt 4 ustawy o PPP i wskazuje na m.in. świadczenie usług lub remont obiektu budowlanego połączone z utrzymaniem składnika majątkowego lub zarządzaniem nim (łączne świadczenie usług wraz z utrzymaniem lub zarządzaniem to cechy charakterystyczne dla partnerstwa publiczno-prywatnego odróżniające od zwykłego zamówienia publicznego[14]).

[13] Wawrzyniak M., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP),* Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.
[14] Panasiuk A., Komentarz do art. 2 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, pkt 19.

2.5 Obecne praktyki w zakresie zarządzana liniami przez samorządy oraz podmioty prywatne

Obecnie niektóre linie kolejowe należą do podmiotów samorządowych, a także prywatnych. W toku prowadzonych rozmów z uczestnikami rynku zwrócono uwagę przede wszystkim na następujące linie kolejowe zarządzane przez podmioty inne niż PKP PLK SA:

Jednotorowa linia nr 427 Mielno – Mścice – Mielno Koszalińskie

Linia została wyłączona z eksploatacji w 2002 r. Połączeniem zainteresowały się jednak kilka lat później lokalne władze, co spowodowane było kłopotami z dojazdem do Mielna w sezonie letnim, szczególnie w związku z nadmiernym ruchem drogowym w kierunku morza. Pojawiła się zatem koncepcja przywrócenia połączeń z Mielnem, przynajmniej na okres wakacyjny. Pierwsze działania poczyniono dopiero w 2008 roku, kiedy przejęto linię kolejową od PKP SA. Następnie dokonano remontu polegającego na oczyszczeniu linii oraz wymianie podkładów drewnianych. 19 lipca 2008 roku wznowiono kursowanie pociągów – na trasę wyruszyło kilkanaście par obsługiwanych szynobusem. Pojazdy poruszają się z prędkością 40 – 60 km/h. Trasa jest jednak czynna tylko w sezonie letnim. Obecnie linią zarządza PMT LK, które wygrało z PKP PLK SA przetarg nieograniczony na przygotowywanie, zarządzanie i utrzymywanie w latach 2012 – 2014 infrastruktury kolejowej stanowiącej linię kolejową nr 427 Mścice – Mielno Koszalińskie od km 0,285 do km 5,116 z innymi budowlami, budynkami i urządzeniami wraz z zajętymi pod nie gruntami.

Jednotorowa linia nr 326 Wrocław Zakrzów – Trzebnica

Linia w wyniku regresu transportu szynowego została zamknięta dla ruchu pasażerskiego w 1991 r., a dla towarowego – w 2000 r. Od tego czasu torowisko ulegało systematycznej degradacji, w tym m.in. poprzez kradzież elementów infrastruktury. Po przejęciu linii kolejowej przez samorząd województwa dolnośląskiego, w styczniu 2009 roku rozpoczęto remont torowiska i poprawę jego geometrii dla podniesienia prędkości. Począwszy od 20 września 2009 roku na trasie do Wrocławia Głównego zostały uruchomione połączenia kolejowe. Obecnie infrastruktura przystosowana jest do prędkości 70 km/h Aktualnie DSDiK (Dolnośląska Służba Dróg i Kolei, podmiot będący własnością województwa, wykonujący jego zadania w zakresie utrzymania infrastruktury drogowej oraz kolejowej) zleca oddzielnie: prowadzenie ruchu i przydzielanie tras oraz diagnostykę, utrzymanie i SRK oraz naprawy bieżące i awaryjne.

Bocznica Bytów – Lipusz

Bocznicę dzierżawi samorząd miasta Bytów. Respondent wskazuje, że właścicielem jest PKP SA., gmina Bytów jedynie ją dzierżawi. Jeżeli chodzi o zarządzanie linią, to zajmuje się tym podmiot zewnętrzny, któremu została ona przez samorząd użyczona – PMT LK. Spółka przeznacza 40% dochodów na bieżące utrzymanie linii, która została skreślona z wykazu linii kolejowych, zatem jest obsługiwana jako bocznica. Zamiarem samorządu było utrzymanie na ww. odcinku przynajmniej połączeń towarowych, co się udaje. Inne rozwiązanie doprowadziłoby zapewne już dawno do likwidacji linii Bytów – Lipusz, a to ze względów strategicznych i rozwojowych było dla włodarzy miasta nie do zaakceptowania. W miejscowości Osława-Dąbrowa, znajdującej się przy linii, funkcjonuje przedsiębiorstwo *Prefabet*, do którego trzeba dostarczać 2 razy w tygodniu składy wapnia i cementu. W Bytowie znajduje się baza paliw, które są dostarczane koleją poprzez bocznicę rozpoczynającą się na dawnej stacji Ugoszcz.

Obecnie, dzięki wsparciu kwotą 1,5 mln zł (plus po 250 tys. z budżetu Gminy Bytów i Powiatu Bytowskiego) ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2007 – 2013, opracowywana będzie pełna dokumentacja środowiskowo-projektowa (wraz z pozwoleniem na budowę), dzięki czemu w kolejnym budżecie UE na lata 2014 – 2020 pojawi się szansa przebudowy ww. linii. Dla samorządu zadanie (inwestycja) warte ok. 30 – 50 mln zł (przy 25-procentowym wkładzie własnym, który wyniósłby ok. 7 – 10 milionów zł) jest nierealne do udźwignięcia, stąd też samorząd będzie zabiegać, aby inwestorem została PLK, PKP SA lub spółka Pomorska Kolej Metropolitalna. W dokumentach strategicznych województwa pomorskiego przywrócenie ruchu pasażerskiego na linii Bytów – Lipusz wskazywane jest jako konieczne (w ramach tzw. 3 etapu spięcia komunikacyjnego). Samorząd ma nadzieję, że tak się stanie, stąd też inwestuje także własne środki w przygotowanie niezbędnej do inwestycji dokumentacji (ma być ona gotowa do maja 2015). Później przekaże ją inwestorowi.

3 Przegląd dobrych praktyk zagranicznych

Poniższy przegląd dobrych praktyk ma za zadanie posłużyć jako baza do analizy oraz sformułowania rekomendacji na rzecz zmian prawnych w zakresie wyłączania linii z eksploatacji oraz, szerzej, rewitalizacji zagrożonych linii. Nacisk położono przede wszystkim na regulacje prawne oraz rozwiązania praktyczne w siedmiu krajach: Szwecji, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Stanach Zjednoczonych Ameryki, Niemczech, Francji oraz na Węgrzech.

Tytułem wstępu należy zauważyć, że w wielu krajach przeprowadzano proces zmniejszenia sieci poprzez wyłączenie z eksploatacji, a następnie likwidację, w drodze strukturalnej polityki. Klasycznym przykładem może tutaj być tzw. *Beeching Cuts* z roku 1963, który to proces doprowadził do zdecydowanego zmniejszenia sieci w Wielkiej Brytanii. Paradoksalnie jednak nie zmniejszyło to kosztów British Rail w stopniu tak zdecydowanym, jak zostało to założone. W USA oraz w Kanadzie wyłączanie linii z eksploatacji jest na porządku dziennym, czego konsekwencją jest wprowadzanie programów *Rail-to-Trail* mających za zadanie odpowiednio wykorzystać tereny pokolejowe, np. przekształcając linię w ścieżkę rowerową, o czym będzie jeszcze mowa. Na Węgrzech w latach 2007 – 2009 wyłączono z eksploatacji 38 linii. Nowy rząd zdecydował się powoli przywracać wyłączone linie do eksploatacji. Poszczególne odcinki wyłączane są z ruchu także we Francji oraz w innych krajach.

3.1 Procedura wyłączania linii z eksploatacji, zawieszania ruchu oraz przekazywania ich samorządom

W toku badań nad częścią pierwszą poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakie są dobre praktyki w zakresie procesu (procedury) wyłączania linii kolejowych z eksploatacji (zawieszania ruchu, likwidacji)?
- Czy w procesie tym zwraca się do innych podmiotów (samorządów, firm prywatnych) z ofertą odpłatnego lub nieodpłatnego przejęcia linii?
- Czy przekazywanie infrastruktury liniowej innym podmiotom ma charakter kazuistyczny czy strukturalny?
- Jakie są dobre praktyki w zakresie przekwalifikowania linii kolejowych na bocznice, linie tramwajowe itp. w celu eliminacji zagrożenia likwidacji/wyłączenia z eksploatacji?
- W których krajach i na jakich zasadach samorządy są właścicielami regionalnych linii kolejowych?
- Jaki proces do tego doprowadził?

W zakresie wyłączania linii z eksploatacji czy przekazywania ich samorządom w niektórych krajach nie zakłada się specjalnej procedury. Państwa nie przewidują jej ze względu na mały rozmiar sieci kolejowej np. w Słowenii, gdzie *notabene* zlikwidowano dotychczas jedynie jedną linię kolejową z Jesenice do granicy włoskiej, która dziś służy jako turystyczna droga rowerowa.

W niektórych państwach, np. w Szwajcarii, przewiduje się specjalny system koncesji na zarządzanie infrastrukturą. Zgodnie z art. 5 ustawy o kolejach[15] przedsiębiorstwo, które chce zbudować i eksploatować linię kolejową, musi posiadać koncesję infrastrukturalną, o której będzie mowa w następnych rozdziałach. Zagadnienie całkowitego wyłączenia z eksploatacji jest obce, ponieważ

[15] Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF1) du 20 décembre 1957.

Szwajcarzy utrzymują sieć w kształcie, w jakim powstała w XIX wieku. Jako wyłączenie należy w tym kontekście rozumieć zatem rezygnację lub anulowanie koncesji zgodnie z art. 8 tej samej ustawy. Warto przytoczyć podstawowe aspekty tej instytucji. Anulowanie koncesji odbywa się w ten sposób, że Rada Federalna może to zrobić, gdy:

- budowa linii nie została rozpoczęta lub ukończona lub jeśli obiekt nie został oddany do użytku w określonym w koncesji terminie;
- przedsiębiorstwo narusza poważnie obowiązki przewidziane prawem lub w koncesji;
- ważne interesy publiczne uzasadniają takie rozwiązanie, w szczególności gdy interesy te dotyczą zagadnienia właściwego zaspokojenia potrzeb transportowych społeczeństwa.

Ponadto koncesja przestaje obowiązywać, jeśli:

- ulega zakończeniu,
- Konfederacja zdecyduje się ją wykupić,
- po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi kantonami, Rada zezwoli koncesjonariuszowi na rezygnację z koncesji, oraz
- w przypadku obowiązkowej likwidacji, przedsiębiorstwo kolejowe nie może, po drugiej aukcji, zostać przejęte przez inny podmiot

Ponadto koncesjonariusz może złożyć wniosek do ministerstwa transportu, energii, środowiska i komunikacji (DETEC) o przekazanie koncesji innemu przedsiębiorstwu. Ministerstwo musi obowiązkowo zasięgnąć opinii kantonów zanim podejmie decyzję.

Przykładem, który może służyć za pierwowzór w zakresie przeciwdziałania wyłączeniom z eksploatacji, są Stany Zjednoczone, które poprzez wprowadzenie licznych aktów deregulacyjnych w latach 70. i 80. XX w. stworzyły rynek przewoźników regionalnych i tzw. końcówek przemysłowych *(shortlines*). Zagadnienie to zostanie rozwinięte poniżej.

O porzuceniu/wyłączeniu (*abondonment*) linii kolejowej decyduje agencja zwana *Surface Transportation Board* (STB). Trzeba jednak zauważyć, że nie mówimy tu o wyłączaniu z eksploatacji *stricte* przez zarządcę, ponieważ w USA koleje są zintegrowane pionowo. STB musi ocenić, czy aktualne lub przyszłe zapotrzebowanie publiczne wymaga wyłączenia lub choćby na nie pozwala. Określając to STB kieruje się dwoma przeciwstawnymi czynnikami: potrzebami lokalnej społeczności i zainteresowaniem spedytorów kontynuacją usługi oraz szerszym publicznym interesem w uwolnieniu przedsiębiorstwa kolejowego z ciężaru finansowego, który ogranicza jego zdolność do zainwestowania w innym miejscu. Ciężar udowodnienia, że kontynuowanie operacji na danej linii ogranicza jego zdolność, leży na wnioskodawcy. Jeśli STB przyzna wnioskodawcy rację, wówczas przechodzi do analizy publicznej potrzeby kontynuacji eksploatacji linii. Bierze wtedy pod uwagę wpływ ewentualnego wyłączenia na lokalne przedsiębiorstwa, wspólnotę oraz zagadnienia środowiskowe. Strony sprzeciwiające się wyłączeniu muszą przedstawić odpowiednie dowody na poparcie tezy o spełnianiu funkcji dla społeczności lokalnej[16]. Proceduralnie wygląda to tak, że strona społeczna ma 45 dni po złożeniu odpowiedniego wniosku na przygotowanie odpowiednio uargumentowanego *votum separatum*.

Wcześniej jednak przedsiębiorstwo kolejowe musi wskazać na specjalnych diagramach (ang. *carrier's system diagram map)* linie kolejowe, wobec których planuje wnioskować o wyłączenie z eksploatacji

[16] http://www.stb.dot.gov/stb/docs/Abandonments%20and%20Alternatives1.pdf

w ciągu najbliższych 3 lat lub linię, którą uznaje za potencjalnie zagrożoną wyłączeniem. Co najmniej 60 dni przed złożeniem wniosku przedsiębiorca musi zakwalifikować linię do kategorii 1, czyli docelowo mającej być wyłączoną w ciągu 3 lat. To daje czas zainteresowanym stronom (przedsiębiorstwu, samorządowi, stronie społecznej) na dojście do porozumienia np. poprzez zmianę stawek, systemu zarządzania itd. O definitywnym złożeniu wniosku o wyłączenie przedsiębiorstwo musi poinformować co najmniej 15 – 30 dni przed jego złożeniem. Wniosek składany do STB musi spełniać pewne wymogi formalne, w tym między innymi określić przedmiot żądań (czy będzie to wyłączenie z eksploatacji, czy rezygnacja z konkretnej usługi), opisać dotychczas wykonywane przewozy i wskazać finansowe argumenty przemawiające za wyłączeniem[17]. Potem następuje wspomniany okres 45 dni na złożenie sprzeciwu, w którym należy wskazać w jak największych szczegółach, jaki jest interes danego podmiotu w zachowaniu linii. Spedytorzy na przykład powinni przedstawić koszty, jakie poniosą np. musząc w konsekwencji likwidacji stworzyć nowy system transportowy. Następnie dyrektor STB podejmuje decyzję, od której można się odwołać do tego samego ciała, lecz obradującego w pełnym składzie zarządu STB. Ewentualna decyzja podlega kontroli sądowej.

Trzeba także zauważyć, że STB stosuje bardzo szerokie wyłączenia od zastosowania się do powyższej procedury, ponieważ w USA kładzie się duży nacisk na jak największą wolność rynku. Wyłączenia dzielą się na wyłączenie ogólne dla linii, na której nie prowadzono ruchu przez ostatnie 2 lata (*out-of-service*), oraz wyłączenie indywidualne. W pierwszym wypadku należy poinformować STB o zamknięciu (50 dni przed planowanym wyłączeniem), a w drugim – złożyć umotywowany wniosek o przyznanie wyłączenia.

Istnieją jednak alternatywne do wyłączenia z eksploatacji rozwiązania. Pierwszym z nich jest przymusowa sprzedaż lub prowadzenie dotowanej działalności przewozowej na linii, gdy strony nie mogą dojść do porozumienia. Ma to zastosowanie zarówno do linii, które już zostały decyzją dyrektora STB przeznaczone do wyłączenia, jak i do tych, które zostały już wykazane w diagramach jako „przeznaczone do zamknięcia". Każdy niezależny finansowo organizm może zobowiązać przedsiębiorstwo kolejowe do tych czynności. W tym celu występuje do przedsiębiorstwa kolejowego o wskazanie wszystkich danych potrzebnych do ewentualnego przejęcia. Na podstawie tych danych składa ofertę kupna albo subsydiowania całej linii lub jej części. Jeśli dane przedsiębiorstwo zdecydowało się na kupno, będzie zobowiązane do wstrzymania się od sprzedaży linii przez 5 lat, z wyjątkiem ewentualnej sprzedaży zwrotnej po 2 latach od nabycia oraz z wyjątkiem sprzedaży spółce córce. Innym ciekawym alternatywnym rozwiązaniem jest tzw. *railbanking* polegający na przejmowaniu linii do użytku rekreacyjnego lub w innym publicznym celu. W tym wypadku agencja przejmująca linie zachowuje co najmniej obiekty inżynieryjne takie jak mosty, tunele, ale też podkłady itp. a w większości przypadków także same tory w celu przejęcia ich w przyszłości przez inne przedsiębiorstwo[18]. Bardzo podobny system porzucania linii jak powyżej funkcjonuje w Kanadzie, zgodnie ze zmianami, jakie wprowadzono do *Canada Transportation Act* w latach '90.

W Szwecji z kolei (wg rozporządzenia 2004:526) w stosunku do infrastruktury państwowej zarządca sieci Trafikverket może zdecydować o zaprzestaniu utrzymywania części sieci kolejowej, jeśli ruch jest

[17] Więcej: 49 CFR 1152.22, http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2009-title49-vol8/pdf/CFR-2009-title49-vol8-sec1152-22.pdf

[18] Więcej w: Office of Public Services, Surface Transportation Board, *So you want to start a small railroad?,* Washington, March 1997,

na niej prowadzony w bardzo małym stopniu. Zanim zdecyduje o powyższym, powinien skonsultować się z właściwym administracyjnie zarządem powiatu, gminy, regionalnymi agencjami transportowymi, innymi zarządcami i przewoźnikami. Zarządca może podjąć decyzję o wznowieniu utrzymywania części sieci kolejowej jeśli można założyć, że ruch na danej linii będzie prowadzony w wystarczającym zakresie. Podobnie jak przy zawieszeniu utrzymania, zanim zostanie ono wznowione, zarządca powinien skonsultować się z odpowiednimi władzami oraz przewoźnikami.

W następnym etapie Trafikverket może zdecydować, że państwowa część sieci, która nie jest utrzymywana, powinna zostać zamknięta. Decyzja o zamknięciu może być dokonana najwcześniej trzy lata po decyzji o zawieszeniu utrzymania. Zanim Trafikverket zdecyduje o zamknięciu, powinien skonsultować się z szwedzkimi siłami zbrojnymi i podmiotami wskazanymi powyżej.

Istnieje także alternatywna możliwość. Jeśli zarządca nie zamierza utrzymywać części państwowej sieci kolejowej, może fakultatywnie ją wydzierżawić. W tym wypadku również jest zobowiązany do konsultacji z właściwymi administracyjnie władzami powiatu, gminy oraz przedsiębiorstwami kolejowymi. Dzierżawca przejmie odpowiedzialność za utrzymanie oraz inwestycje, które są niezbędne do wykonywania przewozów. Ponosi także odpowiedzialność jak gdyby był właścicielem części infrastruktury. Prawo nie przewiduje jednak obowiązku zwracania się z wnioskiem o dzierżawę do podmiotów samorządowych czy prywatnych.

W Wielkiej Brytanii również przewidziano procedurę zamknięcia części sieci przeznaczonej do przewozów pasażerskich. Wprowadzona w 2005r. procedura przewiduje zgłoszenie wniosku przez instytucję finansującą lub przez operatora sieci. Potem sekretarz stanu lub właściwy minister (w Szkocji) ocenia na podstawie kryteriów ekonomicznych, czy zamknięcie jest uzasadnione. Następnie ORR ustala, czy ocena została sporządzona prawidłowo i zgodnie z tzw. *Closures guidance* opublikowanym przez DfT. Wytyczne określają, że instytucja finansująca musi ocenić, czy propozycja zamknięcia odpowiada następującym kryteriom:

- ocena jest zgodna z wytycznymi,
- zachowanie sieci (lub usługi) nie jest lepsze w stosunku zysków do strat w porównaniu z zamknięciem.

Wytyczne zamknięcia opisują, w jaki sposób powinna być przeprowadzona ocena. Kryteria i cechy oceny są następujące:

- zgodność z kryteriami w ramach nowego podejścia (NATA) – wg następujących kategorii: ochrona środowiska, bezpieczeństwo, ekonomia, dostępność i integracja;
- skutki zamknięcia dla użytkowników;
- ocena oszczędności dzięki zamknięciu – powinna się ona odbywać na podstawie możliwych do uniknięcia kosztów;
- zmiany przychodów z biletów powinny być traktowane jako koszty zamknięcia;
- stosunek jakości do ceny zostanie ustalony na podstawie stosunku kosztów i korzyści, z uwzględnieniem wpływu także czynników innych niż określone wartością pieniężną.

Wytyczne dot. zamknięcia określają, jak powinny być przeprowadzone konsultacje w sprawie zamknięcia, biorąc pod uwagę organizacje, które powinny być ich podmiotem poza tymi określonymi w ustawie oraz szeroką treść dokumentów, które należy załączyć do konsultacji. Podsumowanie konsultacji powinno być przygotowane i podane do publicznej wiadomości wraz z potwierdzeniem,

że wszystkie odpowiedzi zostały uwzględnione, lub wyjaśnieniem przyczyn nieuwzględnienia niektórych z nich[19].

We Francji zarządca *Réseau ferré de France* (RFF), zgodnie z art. 22 Rozporządzenia 97-444[20], gdy rozważa zamknięcie linii lub odcinka linii, przedstawia projekt zamknięcia władzom regionu odpowiedzialnego za organizowanie regionalnych kolejowych usług pasażerskich na linii lub odcinku linii. Region ma trzy miesiące na wyrażenie swojej opinii. Brak reakcji organu zarządzającego w tym okresie traktuje się jako milczącą zgodę na zamknięcie. Jednocześnie RFF publikuje w profesjonalnym magazynie sektora transportowego opinię w sprawie proponowanego zamknięcia. Przedsiębiorstwa kolejowe, zarządcy infrastruktury sąsiedniej lub połączonej z przedmiotową oraz SNCF Infra mają trzy miesiące na złożenie do niego uwag.

Po rozpoczęciu procesu konsultacji RFF informuje o swoim projekcie ministra transportu, który ma za zadanie upewnić się, że planowane zamknięcie nie budzi zastrzeżeń w odniesieniu do zagadnień obrony państwa. Po zebraniu opinii i uwag oraz jeżeli zamierza on kontynuować wdrożenie projektu, RFF przedstawia ministrowi transportu propozycję zamknięcia wraz z uzasadnieniem i otrzymanymi opiniami oraz bilansem zebranych uwag. Minister transportu ma następnie dwa miesiące, aby umożliwić zamknięcie albo, jeśli to konieczne, w celu zachowania możliwości dalszego rozwoju systemu transportu zażądać dalszego utrzymywania torów lub całości albo części dóbr będących częściami składowymi linii lub odcinka linii. Brak odpowiedzi ministra traktuje się jako milczącą zgodę. Decyzja o zamknięciu jest publikowana w zbiorze aktów administracyjnych prefektury, na której terytorium znajduje się linia lub właściwy odcinek. Linie lub odcinki linii zamkniętych nie są już częścią krajowej sieci kolejowej i nie mogą mieć do nich dostępu przewoźnicy. Jednak RFF może zezwolić wyjątkowo na ruch na takiej linii lub odcinku linii, a także udostępniać taką infrastrukturę osobom trzecim. Koszty ponoszone bezpośrednio w wyniku przejazdu ponosi beneficjent.

Zezwolenie ministra transportu na zamknięcie linii lub odcinka linii stanowi również zezwolenie na likwidację majątku będącego częścią infrastruktury z wyjątkiem części, wobec której zdecydowano o dalszym utrzymaniu. RFF może przystąpić do likwidacji w ciągu pięciu lat od zezwolenia. Po tym okresie należy zasięgnąć opinii władz regionalnych, które mają trzy miesiące aby wyrazić swoją opinię na temat likwidacji. Brak reakcji organu stanowi milczącą zgodę. RFF przekazuje opinię ministrowi transportu, który ma dwa miesiące na wyrażenie sprzeciwu wobec likwidacji. Brak reakcji stanowi milczącą zgodę. RFF ma na likwidację pięć lat od braku sprzeciwu. Okres ten może być przedłużony zgodnie z tą samą procedurą. RFF zawiadamia ministra o likwidacji tych aktywów. Decyzja jest publikowana w zbiorze aktów administracyjnych prefektury, na której terytorium znajduje się linia lub właściwy odcinek.

Jak wskazuje respondent, bardzo często samorządy sprzeciwiają się wyłączeniu z eksploatacji oraz likwidacji, w związku z czym jest bardzo dużo linii, które nie są prawnie zamknięte, lecz *de facto* zostały porzucone. Część z nich stała się zdaniem respondenta nieopłacalna, albowiem SNCF jest przedsiębiorstwem nastawionym na przewóz towarów na liniach magistralnych. Nie radzi sobie z „końcówkami przemysłowymi", a w konsekwencji przestaje obsługiwać część linii o znaczeniu szczególnie istotnym dla przemysłu.

[19] http://www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/closures-procedures-dec06.pdf.
[20] Décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France.

W prawie niemieckim procedura wyłączania z eksploatacji linii kolejowych została ustanowiona w ustawie kolejowej *Allgemeines Eisenbahngesetz* (AEG). Zgodnie z § 11 AEG publiczne przedsiębiorstwa infrastruktury kolejowej (zarządcy infrastruktury), planując trwałe wstrzymanie funkcjonowania linii kolejowej ważnej dla realizacji ruchu, dworca lub wprowadzenie więcej niż nieznacznego ograniczenia przepustowości trasy, muszą złożyć wniosek o zezwolenie do organu regulacyjnego EBA. W tym celu wnioskodawca musi wykazać, że dalsza eksploatacja urządzenia infrastruktury kolejowej nie jest pożądana oraz że negocjacje z innymi podmiotami dotyczące przejęcia danego urządzenia infrastruktury kolejowej poprzez sprzedaż lub dzierżawę na powszechnie stosowanych w tym obszarze zasadach nie przyniosły efektu. Przy ofercie przejęcia przez podmioty trzecie powinny być podjęte następujące wcześniejsze działania: zamiar należy ogłosić w dzienniku urzędowym i na stronie internetowej. W ogłoszeniu należy zawrzeć dane dotyczące ekonomicznej oceny przedmiotowej infrastruktury. Osoby trzecie mogą zgłaszać swoje oferty w ciągu trzech miesięcy od publikacji oferty. W ofercie przy wycenie należy uwzględnić przeznaczenie działki i urządzeń na cele kolejowe oraz dokonać stosownej wyceny przyszłych korzyści przy ustalaniu ceny. Analogicznie, przy określaniu czynszu dzierżawnego należy wziąć pod uwagę możliwości czerpania dochodu z danej linii. Oferta musi uwzględniać połączenie z graniczącą infrastrukturą szynową. Regulator ocenia wniosek pod względem ruchowym i ekonomicznym w ciągu 3 miesięcy. W zakresie kolei związkowych organem decyzyjnym jest EBA działające w uzgodnieniu z odpowiednim urzędem landowym (w badaniu wykazano, że 13 na 16 landów zleciło nadzór kolejowy EBA). Do czasu podjęcia decyzji ruch należy prowadzić. Jeśli nie określi się inaczej, decyzja o wycofaniu z eksploatacji wchodzi w życie z momentem ogłoszenia. W badaniu podkreślono także, że obecnie każdy transfer linii między zarządcami infrastruktury poprzedza zastosowanie procedury wskazanej w § 11 AEG. Wolę zbycia linii ogłasza się na stronie np. DB Netz[21].

W Czechach zarządca może sprzedać linie kolejowe, na których nie prowadzi się ruchu. Jeśli nie ma chętnego na kupno linii, SZDC, jako że prawo nakłada na nie obowiązek utrzymywania infrastruktury w dobrym stanie, będzie zmuszony – jak wskazuje respondent – zlikwidować linię. Niemniej jego zdaniem nie ma szczegółowej procedury likwidacji linii zapisanej w aktach prawnych.

Na Węgrzech procedura wyłączenia jest opisana w wieloletniej umowie zawartej między zarządcą oraz państwem. Zdaniem respondenta, dobrymi praktykami w tym zakresie są właśnie zawarte w tej umowie następujące zasady:

- Jeżeli państwo lub zarządca infrastruktury, na podstawie rocznego planu finansowego oraz danych z poprzedniego roku, uzna, że linia kolejowa lub linie kolejowe będą zarządzane z nieproporcjonalnie wysokimi kosztami i wydatkami, mogą zainicjować tzw. „zwolnienie z zarządzania" tą linią.
- Jeśli to zarządca inicjuje wyłączenie, musi złożyć wniosek na piśmie, w którym wskazuje liczbę pociągów pasażerskich i towarowych oraz wykonaną pracę w pociągokilometrach w poprzednim roku, odpowiednie dane finansowe, w tym przychody z opłat za dostęp do torów i uzasadnione koszty, przyczyny, które uniemożliwiają mu zarządzanie linią, w tym opis możliwych inwestycji niezbędnych do zarządzania w sposób oszczędny. Jeśli państwo inicjuje wyłączenie, decyduje na podstawie powyższych danych.

[21] http://www.db-netz.de/fahrweg-de/start/technik/abgabe_infrastruktur.html.

- Podejmując decyzję, państwo bierze pod uwagę skutki zwolnień z pracy i ochrony środowiska, istnienie alternatywnych środków transportu oraz opinie samorządów dotkniętych zamknięciem.
- Państwo informuje zarządcę o swojej decyzji na piśmie. Do czasu otrzymania decyzji zarządca zarządza linią w dotychczasowy sposób. Wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie poniesione z powodu wyłączenia, w tym koszty rekultywacji, uznaje się za uzasadnione koszty (a więc są pokrywane przez państwo, jeśli przychody zarządcy są niewystarczające do ich pokrycia).

W opinii respondenta, najlepsze praktyki powinny uwzględniać ruch i dane finansowe w latach poprzednich (najlepiej w dłuższym okresie, np. przez pięć lat), badanie rynku transportowego, które stara się oszacować ewentualne zapotrzebowanie na przepustowość w najbliższych latach na podstawie ogólnego stanu gospodarki i perspektyw regionu dotkniętego i możliwych alternatywnych środków transportu, sieciowy efekt zamknięcia, możliwe inwestycje i środki redukcji kosztów, które mogą uczynić linię bardziej atrakcyjną dla transportu kolejowego, ewentualne modyfikacje systemu opłat (w szczególności analiza, czy jakieś zniżki, zgodnie z artykułem 33 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE, mogą być stosowane i korzystne).

W zakresie pytania o możliwości zastosowania odmiennej kwalifikacji prawnej w stosunku do pewnych linii kolejowych w Czechach respondent zwrócił uwagę na możliwość przekwalifikowania, tylko w stosunku do lokalnych linii towarowych, danej linii na bocznicę, co w zasadzie zależy od właściciela danej linii. Respondent podkreśla również, że rodzi to zagrożenie, że bocznica zostanie zlikwidowana bez kontroli publicznego podmiotu. Respondent z Węgier wskazuje, że teoretycznie zmiana kwalifikacji linii jest możliwa, ale działalność wykonywana na linii powinna być zgodna z kwalifikacją prawną zastosowaną do linii. W Szwecji przykładami linii korzystających ze zwolnienia wskazanego m.in. w dyrektywie 2001/14, są np. Saltsjöbanan[22] oraz Roslagsbanan[23]. Są to linie wydzielone z sieci, podobnie jak WKD. W Niemczech w stosunku do linii o potencjale *stricte* towarowym przewiduje się również możliwość rekwalifikacji dawnej linii na bocznicę, co pozwala na stosowanie odrębnych przepisów, dopiero jednak po zastosowania procedury wyłączenia z eksploatacji wskazanej powyżej (§ 11 AEG). Nie wskazano możliwości przekwalifikowania linii na linię tramwajową.

Na pytanie, czy infrastruktura kolejowa znajduje się w zarządzaniu podmiotów samorządowych, należy odpowiedzieć twierdząco, głównie w stosunku do Niemiec, Szwecji i Szwajcarii.

W Szwecji Nilsson wskazuje na to, że przekazanie zarządzania linii samorządom doprowadziło do ich uratowania[24]. Zdaniem respondenta autor ma na myśli linię *Inlandsbanan,* w zachowaniu której samorządy mają duży interes ze względu na przemysł, turystykę, a także możliwość wykorzystania jako objazdu dla głównych linii w północnej Szwecji.

W Niemczech znaczna część infrastruktury znajduje się w posiadaniu landów, lecz także miast. Ok. 4300 km linii należy do podmiotów regionalnych oraz niższego szczebla samorządowego (np. *Bahnen der Stadt Monheim GmbH, Gemeinde Dornum* czy *Westfälische Landeseisenbahn GmbH*). Linie te generują ok. 2 procent pociągokilometrów w Niemczech oraz 2% całości opłat. Respondent wskazuje,

[22] Więcej o linii: http://en.wikipedia.org/wiki/Saltsj%C3%B6banan.
[23] Więcej o linii: http://en.wikipedia.org/wiki/Roslagsbanan.
[24] Nilsson J., *Restructuring Sweden's railways: The unintentional deregulation*, „Swedish Economic Policy Review" 2002, nr 9, str. 229 – 254.

że różnią się one od pozostałych przede wszystkim tym, że są finansowane przez landy i gminy oraz są ich własnością, aczkolwiek podlegają tym samym wymogom technicznym, co inne linie tzw. drugorzędne (techniczne aspekty zawarte są w *Eisenbahn-Bau-und Betriebsordnung* – EBO), o czym będzie jeszcze mowa w części trzeciej przeglądu praktyk, oraz muszą być udostępniane. Linie te najczęściej są własnością regionów ze względów historycznych. Linie niebędące własnością federacji zwane są *Nichtbundeseigene Eisenbahnen* (w skrócie NE). Pojęcie to obejmuje infrastrukturę publiczną (w znaczeniu podanym w paragrafie 3 *Allgemeines Eisenbahngesetz* (AEG), czyli infrastrukturę otwartą do użytku przez przedsiębiorstwa kolejowe na zasadach ustawowych – nie obejmuje to kolei górniczych oraz zakładowych – znajdującą się w posiadaniu także podmiotów prywatnych.

Tak znaczna liczba NE jest wynikiem procesu historycznego, który rozpoczął się w okresie budowy kolei regionalnych: tam, gdzie prywatne firmy nie były zainteresowane, miejscowe władze zaczęły działać.

Kolejnym czynnikiem regionalizacji własności linii jest okres, gdy infrastruktura regionalna została przeniesiona z rąk prywatnych do miast lub spółek należących do miast w czasach kryzysu gospodarczego (np. w latach dwudziestych lub na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych). Przedsiębiorstwa kolejowe były często postawione w stan upadłości lub chciały porzucić kolej, w efekcie czego publiczne przedsiębiorstwa przejęły dane linie. Najnowszy etap przejmowania infrastruktury rozpoczął się w latach osiemdziesiątych i trwa do dziś. Związany jest z następującymi trzema możliwymi czynnikami:

- rozwój nowego systemu transportu publicznego, region/miasto chce mieć bardziej bezpośredni wpływ na rozwój infrastruktury. W związku z tym wiele linii przeniesiono. Przykłady: wiele linii w Karlsruhe (np. Karlsruhe – Heilbronn), linia Chemnitz - Stollberg (w Saksonii);
- linie, które obsługują tylko pociągi towarowe i generują niewielki dochód. Takie linie zarządcy chcą zamykać. Jednak lokalny przemysł potrzebuje tych tras i władze lokalne samodzielnie, lokalny zakład przemysłowy lub władze w partnerstwie z zakładami przemysłowymi przejmują taką linię. Przykłady: Hagen – Ennepetal – Altenvörde, Rheine – Spelle, ponowne otwarcie Abelitz – Aurich lub nowo zbudowany tor do portu w Schwedt (Oder);
- linie będące częścią koncepcji pociągów turystycznych, które najczęściej są organizowane przez stowarzyszenia: władze lokalne wspierają je poprzez przejęcie infrastruktury i pomagają realizować ten aspekt turystyki lokalnej, np. Gemeinde– Dornum, Flecken Bruchhausen – Vilsen.

W Szwajcarii, jak stwierdzono w badaniu, większość linii podlegających koncesji znajduje się w posiadaniu lokalnych lub regionalnych samorządów. Takich linii, o różnym prześwicie toru, jest ponad 2 tys. km[25]. Uprzedzając odpowiedzi z obszaru 3 badań w zakresie zachęt, finansowania oraz ograniczenia wymogów, można wskazać, że co do zasady linie regionalne i lokalne są finansowane, w pełni lub częściowo, odpowiednio przez regionalne i lokalne władze (ok. 250 milionów franków rocznie) oraz przez fundusze federacyjne (ok. 500 milionów franków rocznie)[26]. Podlegają one tym samym regulacjom co narodowe przedsiębiorstwo kolejowe SBB/CFF. Zgodnie z rozporządzeniem

[25] http://www.swissworld.org/en/switzerland/swiss_specials/swiss_trains/private_companies/.
[26] http://www.uvek.admin.ch/infrastrukturstrategie/02570/02597/02599/?lang=fr.

w zakresie koncesji[27] przedsiębiorstwa są zobowiązane do prowadzenia rozdzielnej księgowości dla zarządzania infrastrukturą oraz innych działalności. Zgodnie jednak z art. 11 rozporządzenia infrastruktura, która nie jest finansowana przez Konfederację, nie podlega obowiązkowi rozdziału kont. Respondent wskazuje, że takie zwolnienie nie zostało przyznane żadnemu przedsiębiorstwu. Ponadto co do zasady przedsiębiorstwa kolejowe uprawnione są zgodnie z ustawą dot. transportu kolejowego do świadczenia usług przewozowych na infrastrukturze podlegającej ich zarządzaniu, a także na infrastrukturze będącej w posiadaniu innych podmiotów, jeśli certyfikat bezpieczeństwa (danego przewoźnika) jest zgodny z zasadami bezpieczeństwa na danej linii kolejowej (wszystkie sieci są otwarte dla innych uczestników rynku).

Niemniej należy zauważyć, że Szwajcaria nie boryka się z problemem małego obciążenia linii kolejowych. Udział kolei w podziale modalnym (*modal split*) sięga ponad 15% w transporcie pasażerskim, a prawie 40% w transporcie towarowym. Ponadto, jak wskazują respondenci, finansowanie zapewnione jest na wystarczającym poziomie – zarówno państwo, jak i samorządy łożą odpowiednie środki na zarządzanie oraz prowadzenie ruchu na sieci zarówno państwowej, jak i niepublicznej. W Szwajcarii nie ma także problemu likwidacji sieci kolejowej – przeciwnie, jako jednemu z niewielu państw, Szwajcarii w dużej mierze udało się utrzymać historyczną sieć kolejową poprzez bardzo intensywne finansowanie.

W Czechach istnieje kilka linii w rękach lokalnych podmiotów. Jest to np. linia nr 293 z Szumperka do Koutów nad Desną, która została zrewitalizowana przez stowarzyszenie samorządów lokalnych po powodzi w 1997 roku. Proces przejmowania linii był zdaniem respondenta skomplikowany, ponieważ w tamtym okresie nie było odpowiedniego prawa przewidującego takie rozwiązanie. Respondent wskazuje również, że zarządzanie zleca się w drodze przetargu i obejmuje on zarówno zarządzanie *sensu stricto,* jak i utrzymanie.

W Wielkiej Brytanii już w latach 90. wprowadzono koncepcję kolei lokalnych. W 2004 roku rząd wprowadził program zwany *Community Rail Development Strategy* w stosunku do linii o znaczeniu jedynie lokalnym. Nie wiązało się to ze zmianą struktury własnościowej sieci lokalnej, ale z pewnymi działaniami zmierzającymi do zmniejszenia kosztów na takich liniach, które określono jako posiadające następujące cechy:

- stosunkowo niska prędkości (mniej niż 75 mil na godzinę),
- pojedyncze lub podwójne tory,
- jeden przewoźnik zapewnia większość usług,
- niebezpośrednio obsługujące główne aglomeracje z usługami podmiejskimi,
- żadnych większych przepływów towarowych,
- nie są częścią europejskiej sieci TEN.

Wówczas zakładano, że koszt netto tych usług wszystkich linii lokalnych wynosił 300 mln funtów rocznie. Jak podkreślali autorzy strategii, zamknięcie linii może przynosić ograniczone oszczędności, stąd należy podjąć takie działania, aby zmniejszyć różnicę między przychodami a kosztami. Strategia miała trzy cele:

- zwiększenie wolumenu przewozów, wykorzystania do przewozu towarów i dochodu netto,
- zmniejszenie kosztów,

[27] Ordonnancesur les concessions et le financementde l'infrastructure ferroviaire (OCFIF) du 4 novembre 2009 (Etat le 1er juillet 2013).

- większe zaangażowanie społeczności lokalnej.

W sercu strategii jest idea partnerstwa kolei wspólnotowej (*Community Rail Partnership* – CRP) łącząca przewoźnika kolejowego i lokalne podmioty i ukierunkowana na rozwój i promowanie jednej lub więcej linii. Idea ta jest wspierana przez zarządcę sieci – Network Rail. Mimo że teoretycznie możliwe jest istnienie partnerstwa bez udziału władz lokalnych, najbardziej udane z nich mają aktywne wsparcie i udział tych władz. Nie należy mylić partnerstwa z tzw. mikrofranczyzą, a zatem z *„operacyjnym wydzieleniem linii i czasowym powierzeniem realizacji przewozów powstałym w tym celu podmiotom lokalnym*. *Mikrofranchising jest ogólnym terminem zawierającym różne formy lokalnego zarządu. Może dotyczyć zarówno przejmowania poszczególnych czynności wokół usług przewozowych, jak i przejmowaniu całych linii lub ich zespołów w formie niezależnych, nawet pionowo zintegrowanych przedsięwzięć przewozowych*"[28]. W praktyce może to oznaczać przekazanie danemu przewoźnikowi zarówno czynności zarządczych, jak i przewozowych w formie przetargu lub np. w drodze koncesji. Idea prawdziwej mikrofranczyzy nie została jeszcze w Wielkiej Brytanii wprowadzona, co poddane jest krytyce pewnych autorów zastanawiających się nad kształtem sieci, która mogłaby wchodzić w skład mikrofranczyzy[29].

CRP może przybrać różne formy, ale ma być przede wszystkim lokalną organizacją z lokalnym finansowaniem i wsparciem. CRP zazwyczaj promują usługi na liniach lokalnych i wiejskich. Nie działają jednak same – główne zadania leżą w gestii przewoźnika kolejowego i Network Rail. CRP mogą prowadzić działalność handlową – np. sprzedaż biletów lub świadczenie usług cateringowych.

Jednym z aspektów strategii jest formalne wyznaczenie linii jako linii lokalnej w celu:

- wyłączenia spod wymogów interoperacyjności,
- określenia niższych standardów utrzymania,
- pomocy przewoźnikowi,
- promocji połączeń kolejowych przez społeczność lokalną.

Proces wyznaczania linii obejmuje rozmowy z zainteresowanymi stronami lokalnymi w zakresie oczekiwań dotyczących tego, co linia może dostarczyć, a tego, co jest wymagane od zarządcy. Rozmowy te zostają odzwierciedlone w tzw. prospekcie[30], który jest następnie poddawany krótkiej konsultacji z lokalnymi i kolejowymi przedstawicielami przemysłu. O wpisaniu lub nie linii na listę linii lokalnych decyduje DfT, ale dopiero wtedy, gdy porozumienie o partnerstwie zostanie już zawarte Kluczem do sukcesu jest odpowiednie zaangażowanie lokalnej społeczności – szkół, oddolnych inicjatyw[31]. Prace nad kontrolowaniem projektów prowadzi organizacja *The Association of Community Rail Partnerships*, sponsorowana przez DfT.

Jak pokazała pierwsza ocena strategii dokonana w 2010 r., w program włączyło się ok. 4 tysiące wolontariuszy, co przyniosło rynkowi 27 milionów funtów dodatkowych korzyści. Korzyści są różne w zależności od danej linii i zaangażowania społeczności. Z pewnością na liniach objętych partnerstwem przychody wzrosły zdecydowanie szybciej niż na liniach nim nieobjętych. Trzeba

[28] Gawek R., *Mikrofranszyza kolei lokalnych*, „Transport i Komunikacja" 2004, nr 5 – 6, str. 35.
[29] Salveson P., *Beyond Microfranchising: Community Management of Local Railways, a contribution to the Labour Party Policy Review*, July 2011.
[30] Przykładowy prospekt dla Buxton-Manchester: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255141/buxton-line-prospectus.pdf.
[31] http://www.atoc.org/clientfiles/files/ATOC%20Industry%20Structural%20Reform%20March%202011.pdf.

jednak zauważyć, że program rządowy nie zmienia w znacznym stopniu relacji przewoźnik – zarządca. Linie obsługiwane są w ramach koncesji z dużymi przewoźnikami. Jak wskazuje respondent, spowodowane jest to przede wszystkim wolą utrzymania obecnego systemu koncesyjnego w kompetencji rządu, który dąży do ograniczenia liczby franczyz i nie wierzy w przygotowanie hrabstw do wdrażania takiego mikrosystemu franczyzowego. Dotychczas jako kolej wspólnotowa (lokalna) zakwalifikowano 36 linii, np. Atlantic Coast Line w Cornwall lub Derwent Valley Line, obie charakteryzujące się prędkością techniczną 50 mil/h (ok. 80km/h).

3.2 Wprowadzanie alternatywnych zarządców infrastruktury, właścicieli infrastruktury oraz podmiotów utrzymujących infrastrukturę

W ramach części 2 badań zagranicznych praktyk poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania:

- W których krajach istnieją na dużą skalę niezależni zarządcy infrastruktury i na jakich zasadach (czy są właścicielami, czy tylko dzierżawcami linii, czy zdarza się, że taki zarządca jest też przewoźnikiem)?
- Jaki status ma krajowy zarządca infrastruktury (spółka prawa handlowego, agencja rządowa, inny) oraz jaką ma strukturę (regionalne jednostki mogące samodzielnie występować w obrocie prawnym czy struktura scentralizowana)?
- Czy występuje model rozdziału zarządców i podmiotów zajmujących się utrzymaniem linii?
- Czy są regulacje dotyczące właścicieli linii i taki podmiot jest zdefiniowany w prawie?
- Czy można zostać certyfikowanym zarządcą nie posiadając linii?
- Czy zdarzają się zarządcy infrastruktury będący własnością samorządu regionalnego?
- Czy usługi zarządzania infrastrukturą muszą być zlecane w trybie przetargowym, czy pozaprzetargowym?
- Co jest przedmiotem przetargu (czynność zarządzania, czynność utrzymania czy obie czynności)?
- Jak się wtedy ustala stawki? Czy są one ustalane/zatwierdzane przez niezależny podmiot? Na jakich zasadach? Czy stawki te są wyższe niż na sieci krajowej?
- Jakie są doświadczenia/efekty przekazania infrastruktury do rąk podmiotów innych niż krajowy zarządca?

Na wstępie należy wskazać, że w większości badanych krajów nie zaobserwowano możliwości pozostania zarządcą infrastruktury bez objęcia w posiadanie infrastruktury. Niemniej rozwiązaniem problemu stania się certyfikowanym zarządcą może być instrument koncesji na zarządzanie infrastrukturą kolejową. Koncesja taka pojawia się między innymi w Szwajcarii, jak wskazano w poprzednim rozdziale, choć koncesję tę trzeba rozumieć nie jako koncesję w rozumieniu wskazanej ustawy o umowie koncesji. W Szwecji ustawa kolejowa przewiduje obowiązek licencjonowania zarządców infrastruktury, z wyjątkiem krajowego zarządcy Trafikverket. Licencję może otrzymać przedsiębiorca, którego:

1. uwzględniając umiejętności zawodowe, zdolność finansową i dobrą reputację uznaje się za właściwego do zarządzania infrastrukturą kolejową i obsługi instalacji należących do infrastruktury,
2. co do którego można się spodziewać, że będzie spełniać wymogi związane z ogólnymi wymogami bezpieczeństwa oraz w przepisach wskazanych przez rząd lub organ nadzoru rynku dotyczących bezpieczeństwa oraz kwestii technicznych.

Wymagania te mogą być dostosowane do rodzaju i zakresu prowadzonej działalności. Organ nadzoru określa w zezwoleniu, jak wymogi zostały dostosowane i jakiej działalności licencja dotyczy. Badani wskazali, że te wymogi są stosowane w sposób restrykcyjny.

Także w Niemczech, zgodnie z § 6 AEG, zarządcom wydaje się licencję, która uprawnia ich do uczestnictwa w potencjalnym rynku zarządców infrastruktury. Wydawana jest na maksymalnie 50 lat. Wymogi dotyczą przede wszystkim odpowiedniej wiedzy wnioskodawcy lub jego przedstawiciela do wykonywania takiej działalności, konieczne jest także wykazanie zdolności finansowej do wykonywania działalności zarządczej.

Z pewnością pierwowzorem w zakresie alternatywnych zarządców infrastruktury (w domniemaniu infrastruktury małoobciążonej) jest koncepcja *Shortlines* wprowadzana sukcesywnie od lat 70. w Stanach Zjednoczonych (*Regional Rail Reorganization Act* – 1973, *Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act* – 1976, *Local Rail Service Assistance Act* – 1978 oraz *Staggers Rail Act* – 1980). Reformy te spowodowały rozkwit obsługi tzw. końcówek kolejowych w wymiarze lokalnym. Podstawowym aspektem był podział przewoźników na 3 klasy: *Class I railroads*, *Class II railroads* oraz *Class III railroads*. Ci ostatni wykonują działalność *de facto* właśnie na liniach o niskim obciążeniu. Istotą reform było wprowadzenie procedur wyłączania z eksploatacji linii, ułatwienie wejścia na rynek operatorów prywatnych oraz zmniejszenie obowiązków regulacyjnych. Reformy doprowadziły do wzrostu o 270% liczby operatorów *shortlines*, czyli tzw. końcówek przemysłowych. Dziś ponad 25% transportowanych przez przewoźników magistralnych (*Class I railroads*) wagonów ma początek lub koniec na końcówce przemysłowej. Transport towarowy kolejowy w USA kwitnie, także dzięki czterem dokonanym dużym reformom, wskazanym powyżej. W badaniu wykazano, że korzyści związane z rozwojem sieci końcówek należy także brać pod uwagę w kontekście robót naprawczych na drogach, których koszty wydatnie zmniejszyły się wraz z rozwojem transportu kolejowego. Ponadto procedura wyłączania linii wskazana w poprzednim rozdziale pozwoliła często na zachowanie linii w systemie tzw. *railbanking*. *P*ozwala on na zachowanie urządzeń i budowli kolejowych na linii i jednoczesne zwolnienie przedsiębiorcy kolejowego z odpowiedzialności za utrzymanie i płacenie podatków. Linia jest utrzymywana przez władze stanowe lub federalne. Zdarza się, że oddana do banku gruntów kolejowych linia pozbawiana jest torów, lecz pozostawia się wszystkie obiekty inżynieryjne, a linię wykorzystuje się do innych celów, np. jako ścieżkę rowerową, trasę do biegów narciarskich czy ścieżkę pieszą. *Ratio* tego systemu wynika z tego, że nie da się uniknąć pewnych sytuacji, np. respondent podaje przykład zamkniętej kopalni, do której dochodzą tory. Kopalnia przestaje funkcjonować i gdyby następnie zlikwidować prowadzące do niej tory, to już nigdy nie będzie się opłacało jej uruchomić. Zwraca szczególną uwagę na korytarze, w których znajdują się linie. Są one niezwykle istotne, gdyż procedura odtworzenia linii jest niezwykle czaso- i kosztochłonna.

Z pewnością przykład amerykańskich *shortlines* jest interesujący, jednakże w USA, a także w Kanadzie obrano odmienny model regulacyjny nieoparty na rozdziale zarządzania siecią i przewozami. Ponadto w Stanach Zjednoczonych linie kolejowe są używane przede wszystkim do przewozu towarów. Mimo to zyski z działalności na końcówkach przemysłowych są bardzo niskie i w znacznej większości niewystarczające na inwestycje w infrastrukturę. W wielu przypadkach, np. w zakresie transportu do wielkich zakładów rolnych, który jest mniej opłacalny i przynosi mniejsze zyski przewoźnikom *Class III railroads (shortliners*), strona publiczna wspomaga inwestycje w infrastrukturę. Pomimo zatem, że amerykański system nie może być wprowadzony w warunkach europejskich, to zwrócić należy uwagę

na partnerstwo, jakie łączy operatorów *Class III* oraz przewoźników *Class I*, gdzie obie strony traktują się jako wzajemni kontrahenci, a nie konkurenci. Linie *shortlines* można nabyć na rynku, głównie w sprzedaży przez przewoźników *Class I,* lub też składając odpowiednią ofertę w momencie uruchomienia procedury wyłączenia z eksploatacji. Zdarza się, że hrabstwo lub stan posiada linię kolejową, ale bardzo często od razu dzierżawi ją podmiotom prywatnym, najczęściej na 2 – 5 lat. Respondenci wskazują, że stosowanie lub nie przetargu zależy od stanu, aczkolwiek raczej przyznaje się umowę w trybie bezpośrednich negocjacji.

W Niemczech istnieje bardzo wielu alternatywnych zarządców infrastruktury zarządzających 10 procentami publicznej sieci kolejowej. Przedsiębiorstwa te funkcjonują jako zintegrowane przedsiębiorstwa kolejowe (*NE des öffentlichen Verkehrs*). Funkcjonuje także sieć dróg żelaznych portowych oraz przemysłowych (prywatnych), które nie są zobowiązane do udzielania dostępu innym przedsiębiorstwom (*NE des nichtöffentlichen Verkehrs*). Funkcjonowanie sieci regionalnych zostało wskazane w poprzednim rozdziale. W zakresie linii o charakterze *shortlines*, końcówek o potencjale przemysłowym, w Niemczech na przełomie wieków uruchomiono program MORA-C ("MarktORientiertes Angebot Cargo"), który miał za zadanie odtworzyć transport przesyłek jednowagonowych w Niemczech i tym samym uratować pewne linie przed zamknięciem. Pomimo problemów z cenami narzucanymi przez DB Cargo oraz niskich dochodów z działalności na końcówkach przemysłowych, doprowadziło to do powstania kilkudziesięciu przedsiębiorstw, m.in. Hohenzollern (HzL), Bentheimer Eisenbahn AG (BE) czy Ruhr-Lippe GmbH (RLG). DB Cargo (poprzednik DB Schenker) uruchomiło wówczas ten program, aby przekształcić system transportu przesyłek jednowagonowych w celu większego pokrycia swoich kosztów. Program wynikał z tego, że znaczna liczba stacji (około 1000) obsługiwała niską liczbę wagonów towarowych odprawianych czy przyjętych.

Respondent podkreśla, że „MORA-C" był ekonomicznie rozsądnie przygotowany. Program został w pewnym stopniu zrealizowany, jednak w różnych regionach znaleziono inne rozwiązania obsługi przewozu wagonów towarowych na tzw. ostatniej mili, częściowo przez zlecanie przewozu wagonów innemu, regionalnemu przewoźnikowi. W większości tych przykładów chodziło o przewoźników już istniejących, które dzięki temu otrzymały od DB Cargo kontrakty na dwa lub pięć lat jako podwykonawcy. DB Schenker dziś regularnie robi „*make or buy analysis*" i decyduje, czy wykonuje dane przewozy „końcówkowe" sam, czy zleca to podwykonawcy. Z dzisiejszej perspektywy przekształcenie oferty przewozów przesyłek jednowagonowych można zdaniem badanych ocenić jako słuszne. W Niemczech dalej istnieje dość rozwinięty system takich przewozów. Wciąż pozostaje jednak jeden problem: wysokie koszty infrastruktury „końcówkowej" i jej obsługi.

We Francji uruchomiono program OFP – *Opérateur Ferroviaire de Proximité*, który tworzy ramy prawno-instytucjonalne dla rewitalizacji ruchu na tzw. końcówkach przemysłowych. Wskazuje się, że takich linii we Francji jest kilka tysięcy km, należą one do rangi 7 – 9 w dziewięciostopniowej klasyfikacji linii wg UIC. Koncepcja OFP wzięła się z doświadczeń krótkodystansowych przewoźników w Niemczech oraz w USA wskazanych powyżej. OFP ma za zadanie wzmocnić transport towarowy końcówek przemysłowych, albowiem, jak wskazuje respondent, SNCF Fret nie radzi sobie dobrze z transportem przesyłek jednowagonowych. Koncepcja OFP nie została jeszcze prawidłowo rozwinięta w aktach prawnych i opiera się na nieco innej konstrukcji niepodobnej do amerykańskich *shortlines.*

OFP jest to co do zasady małe lub średnie przedsiębiorstwo zapewniające lokalny transport towarów oraz, co szczególnie istotne dla niniejszej analizy, mogące zarządzać infrastrukturą w sposób

delegowany. Nie jest to jednak definicja legalna. Ponadto, jak wskazuje respondent, dotychczas jedynie jeden OFP został *de facto* delegowanym zarządcą infrastruktury. Istnieją różne rodzaje OFP – oferujące usługi na liniach należących do narodowej sieci (RFN) lub na liniach terminalnych (wspomniane wyżej linie 7 – 9 UIC) albo na sieci poza RFN – w porcie, na bocznicy lub na sieci prywatnej.

OFP niebędący zarządcą infrastruktury potrzebuje, podobnie jak inni przewoźnicy, uzyskać licencję oraz certyfikat bezpieczeństwa. Organizacji *Objectif OFP* udało się doprowadzić do zdecydowanego zmniejszenia opłaty za uzyskanie licencji dla małych przewoźników. Upust uzależniony jest od wielkości przewozów wykonywanych przez przewoźników.

Wspomniano także, że OFP może być również tzw. zarządcą delegowanym. Taką możliwość daje art. 6 Ustawy 2009-1503 z 8 grudnia 2009 dot. organizacji i regulacji transportu kolejowego[32]. Przepis ten przewiduje, że dla linii małoobciążonych zarezerwowanych dla ruchu towarowego RFF może zlecić drogą umowy zadania polegające na zarządzaniu, prowadzeniu ruchu lub utrzymywaniu danej linii każdej osobie na podobnych zasadach, na jakich zleca się aktualnie zarządzanie SNCF. Należy zauważyć, że w świetle autoryzacji bezpieczeństwa w posiadaniu RFF, to właśnie formalny zarządca infrastruktury jest zobowiązany do występowania o autoryzację i to na nim ciążą obowiązki weryfikacji bezpieczeństwa na sieci. Co do zasady zatem jest to forma podzlecania zarządzania/utrzymania infrastruktury. Zakres zlecanych czynności może obejmować zarówno część utrzymania, jak i wszystkie czynności związane z zarządzaniem infrastrukturą, wraz z prowadzeniem ruchu. Dużo zależy od negocjacji między stronami na etapie poprzedzającym przetarg. Jednocześnie zarządca delegowany, będący najczęściej także zarządcą, jest zobowiązany do udostępniania infrastruktury innym przewoźnikom, a także sam uiszcza opłaty za przewóz, jeśli jest jednocześnie przewoźnikiem OFP. Niezwykle istotnym zagadnieniem w tym zakresie jest zatem współpraca przewoźników, zarządcy oraz społeczności lokalnych i spedytorów.

Dotychczas nie zanotowano bardzo dużego zainteresowania programem OFP. Jak wskazuje Touby Vang[33], jest to spowodowane licznymi trudnościami natury administracyjnej, prawnej oraz finansowej, w szczególności w zakresie pomocy finansowej dla nowych OFP. Niemniej lokalne zarządzanie liniami jest możliwe i może stać się sukcesem, co zaobserwowano na przykład w zakresie linii Carhaix – Guingamp – Paimpol jeszcze przed właściwym wprowadzeniem programu OFP. W tym przypadku SNCF przekazało zarządzanie prywatnej spółce CFTA, której udało się po pierwsze obniżyć koszty eksploatacji o 20% poprzez zastosowanie jednego pracownika uniwersalnego (jednocześnie konduktora oraz inżyniera odpowiedzialnego za drobne prace utrzymaniowe) oraz zwiększenie o 20% liczby pasażerów.

Jako praktyczny przykład działania OFP można podać przypadek, gdzie przedsiębiorstwa Lafarge oraz Eiffage uruchomiły przewozy w gminach d'Epiry oraz de Sardy-les-Epiry i stale się rozwijają (roczny ruch wynosi ok. 300 tys. ton). RFF, Lafarge oraz Eiffage zawarli porozumienie o partnerstwie z *Compagnie Ferroviaire Régionale* (CFR), który jest przewoźnikiem OFP.

[32] La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

[33] Vang T*., Analyse de l'impact du cadre réglementaire sur les coûtsd'investissement et d'exploitation d'un operateur ferroviaire de proximité*, 2011.

CFR jest spółką akcyjną z kapitałem 100 tys. euro. Misją CFR jest zapewnienie transportu kolejowego na terenie Burgundii i Franche-Comté, jak również sprawowanie zarządu delegowanego na liniach zarezerwowanych do transportu towarów. Akcjonariuszami spółki są poszczególni spedytorzy, Eiffage TP, Lafarge, grupa logistyczna Cassier oraz grupa twórców projektu, głównie pracowników CFR. RFF zainwestowało 5 milionów euro w renowację odcinka linii Cercy-La Tour (40 km, łącznie potrzebne było 17 mln euro). CFR stało się również delegowanym zarządcą infrastruktury na rzecz RFF i jego zadaniem jest wymiana 2 km torów rocznie oraz bieżące utrzymanie linii.

W Szwecji jest kilkuset zarządców: większość z nich to podmioty małe – lecz własność linii należy do państwa, z wyjątkiem wielu tzw. ostatnich mil oraz linii *Inlandsbanan* przejętej przez samorządy lokalne. Zarządcy podlegają przepisom zawartym w ustawie kolejowej. Zarządcy nie mogą być jednak jednocześnie przewoźnikami, obowiązuje całkowity rozdział funkcji. Zarządca jest z mocy prawa również odpowiedzialny za czynności utrzymaniowe, aczkolwiek może zlecić te czynności innym podmiotom. Nie przewiduje się zatem powszechnie obowiązujących regulacji w tym zakresie. Zarządcy mogą być jednocześnie właścicielami infrastruktury, należy jednak wskazać, że liczba zarządców spowodowana jest przede wszystkim faktem zakwalifikowania wszelkich elementów infrastruktury jako infrastruktura kolejowa (bocznice, terminale, „ostatnia mila"). Nie przewiduje się rozdziału funkcji zarządczych *sensu stricto* oraz utrzymania, choć oczywiście zarządca może podzlecać wykonywanie tych czynności.

W Czechach istnieje tylko trzech prywatnych zarządców (poza właścicielami bocznic), z czego dwóch skupionych jest na przewozach okazjonalnych. Jedynie jeden zarządca faktycznie zarządza linią nr 293 Šumperk – Kouty nad Desnou, która została zrewitalizowana przez stowarzyszenie samorządów lokalnych po powodzi w 1997 roku, a o której już wspomniano. Inną linią jest linia Milotice nad Opavou – Vrbno pod Pradědem, która została po powodzi wyremontowana przez przedsiębiorstwo OKD, a następnie w drodze porozumienia SZDC wydzierżawiło tę linię zarządcy AWT. Nie ma jednak żadnej polityki ratowania linii kolejowych. Respondent wskazuje również, że zarządzanie zleca się w drodze przetargu i obejmuje on zarówno nie tylko zarządzanie *sensu stricto*, lecz także utrzymanie.

W zakresie sposobu zlecania zarządzania podmiotom zewnętrznym należy wskazać na przepisy unijne regulujące kwestie zamówień publicznych, które co do zasady muszą odbywać się w trybie przetargu. W zakresie koncesji na zarządzanie infrastrukturą także należy odwołać się do zapisów prawa unijnego. Zgodnie z aktualnie obowiązującą dyrektywą 2004/17/WE koncesja nie musi być przyznawana w drodze przetargu. W świetle nowych uregulowań, które nie zostały jeszcze uchwalone, koncesja wciąż nie będzie musiała być przyznana w formie przetargu, a koncesjonariusz będzie zobowiązany jedynie do publikacji ogłoszenia o dostępnej koncesji (w przypadku wartości wyższej niż 5 mln euro) oraz publikacji informacji o udzieleniu koncesji. W przypadku programu francuskiego, który został opisany powyżej, zarządca deleguje zarządzanie linią w drodze otwartego przetargu. Konkretne rozwiązania ustalane są w umowie między zwycięzcą przetargu a RFF. Delegowany zarządca otrzymuje pewną kwotę za utrzymanie danego odcinka. Dzięki większej efektywności kosztowej jest to dla RFF opłacalne, ponadto RFF zapewnia także częściowo finansowanie tych linii (np. 1/3 wkładu RFF do 2/3 – zarządcy delegowanego).

W niektórych krajach wyróżnia się infrastrukturę niepubliczną i publiczną – np. w Estonii. W takim systemie infrastrukturę publiczną można zdefiniować i *a contrario* infrastrukturą niepubliczną będzie wszystko pozostałe, albo zdefiniować także infrastrukturę niepubliczną. Niemniej co do zasady nie wskazuje się takiego podmiotu jak właściciel linii. Za ustalanie stawek, utrzymanie i inwestycje

odpowiedzialny jest najczęściej zarządca infrastruktury, aczkolwiek w wielu krajach wprowadzono instytucję koordynującą rozkład jazdy i przydzielającą przepustowość, np. w Finlandii, w Estonii, na Węgrzech. W Szwajcarii stawki ustala rząd i stosują się one do wszystkich zarządców infrastruktury. Respondent w Szwecji wskazuje, że niezależnie od wielkości zarządcy muszą stosować się do tych samych regulacji w zakresie stawek. Prywatni zarządcy korzystają jednak z prawa do podwyższenia opłat częściej niż krajowy zarządca Trafikverket.

W toku pierwszego etapu analizy zwrócono uwagę na formę prawną, jaką obrano dla PKP PLK, które jest spółką akcyjną, a więc jej celem, jak wszystkich przedsiębiorców, powinien być cel zarobkowy, co należy zdaniem respondentów krajowych poddać krytyce. Analizując systemy zagraniczne zwrócono uwagę zatem na formę, w jakiej funkcjonują zarządcy narodowi. W literaturze zauważa się, że z jednej strony zarządca może być agencją rządową (która została w Polsce zastąpiona instytucją agencji wykonawczej) utworzoną na podstawie odrębnej ustawy lub rozporządzenia, kontrolowaną przez właściwe ministerstwo, lecz najczęściej odrębnej organizacyjnie. W takim modelu budżet agencji jest skorelowany z budżetem państwa w ten sposób, że nadwyżka z działalności musi być przekazywana do budżetu (tzw. budżetowanie netto, tak w Polsce).

Z drugiej strony zarządzanie można zorganizować w formie spółki, która charakteryzuje się większą autonomią zarządzania, lecz w tym przypadku wiele decyzji także wymaga zatwierdzenia przez właściwego ministra. W tym wypadku rząd decyduje o strategii spółki oraz o poziomie inwestycji, jednocześnie gwarantując wymaganymi dotacjami dostarczanie nieekonomicznych społecznych usług. Istnieją teżsytuacje pośrednie, w których występują mieszane formy współpracy publiczno-publicznej, a także publiczno-prywatnej. Przykładowo usługi kolejowe mogą być zapewnione poprzez umowę z prywatnym przedsiębiorstwem, gdzie, zachowując pełną własność, rząd zleca zadania, np. utrzymanie infrastruktury, podmiotowi prywatnemu. Przykładem takiej umowy jest umowa o zarządzanie czy też koncesja na usługi lub dzierżawa. Wreszcie, można także spotkać partycypację w formie wspólnego przedsięwzięcia będącego w większym stopniu ingerencją prywatną w zarządzanie publicznym mieniem. Rozwiązaniem ostatecznym jest prywatyzacja zarządzania infrastrukturą.

Ostatnie rozwiązanie należy zdecydowanie odrzucić, bowiem podejmowane w tym zakresie próby – zarówno w Estonii, jak i w Wielkiej Brytanii – nie przyniosły oczekiwanych efektów. W pozostałym zakresie spotykane są różne formy prawne. Szwajcarski zarządca/przewoźnik CFF/SBB jest spółką akcyjną, podobnie DB Netz AG, OeBB Infrastruktur oraz węgierski MAV. RFF ma status tzw. EPIC (*Établissement public à caractère industriel et commercial*), czyli jest instytucją *sui genesis* (*de facto* agencją rządową), której działalność ograniczona jest tylko do wyznaczonych prawem działań, ma autonomiczny budżet wydzielony z budżetu centralnego, a jej działania kontrolowane są przez komisarzy rządowych oraz *Cour des comptes* (Trybunał Obrachunkowy). Model skandynawski, holenderski i czeski jest podobny do francuskiego – szwedzki Trafikverket jest agencją rządową, podobnie jak holenderski Prorail, czeski SZDC oraz fińska agencja transportowa (FTA). W Szwecji postawiono na wspólne zarządzanie różnymi modelami transportu przez jedną agencję. Należy zatem zauważyć, że modele są bardzo różne. Brytyjski Network Rail jest specyficzną spółką z o.o. ograniczoną przez gwaranta (państwo) o charakterze *„not for dividend”* (forma charakterystyczna dla organizacji *non-profit* wg *Companies Act 2006*).

Niemniej w Wielkiej Brytanii, jak wskazuje respondent, toczy się szeroko zakrojona dyskusja na temat wprowadzenia zmian w zarządzaniu lokalną infrastrukturą kolejową niosących za sobą zastosowanie

modelu pionowo zintegrowanej kolei, której nie nadano jeszcze odpowiedniego kształtu organizacyjnego. Roy McNulty w swoim raporcie z 2011 roku położył nacisk na zwiększenie lokalnego zarządzania infrastrukturą. McNulty proponuje na przykład podział obecnego zarządcy na tzw. *infracos*, które byłyby w znacznym stopniu niezależne, tzn. miałyby pełną autonomię budżetową oraz upoważnienie do decydowania o przystępowaniu do renowacji torów bez zgody centrali, ale jednocześnie podlegałyby regulacji ORR[34]. Taka reforma miałaby za zadanie lepsze skoordynowanie operacji przewoźnika na danym terenie z zarządzaniem infrastrukturą, mogłaby wpłynąć na lepszą efektywność pracownika (odpowiedzialność jest „bliżej"), lecz przede wszystkim pozwoliłaby na analizy porównawcze między zarządcami celem właściwej kontroli, *de facto* spowodowałaby konkurencję między zarządcami na najefektywniejsze zarządzanie. Warto zresztą zwrócić uwagę na raport w ogólności, bowiem przedstawia on projekt ograniczenia kosztów NR do poziomu 3,5 mld funtów rocznie w ciągu najbliższej dekady. Oznacza to konieczność oszczędności w jednostkach kolejowych o 30% w stosunku od poziomu z lat 2008 – 2009, jednak bez zamykania linii i podnoszenia taryf. Raport wskazuje też na możliwość reformy idącej dalej, uniezależniającej nowo utworzonych zarządców regionalnych w strukturze własnościowej (przy np. udziale samorządów lokalnych) czy też tworzącej pionowo zintegrowane koncesje udzielane na 15 – 30 lat (gdzie właścicielem sieci byłoby wciąż NR). W drugim wypadku McNulty przewiduje w zakresie ustalania stawek przekazanie kompetencji zarządcy centralnemu, który niezależnie od zakresu reformy musi wypełniać pewne zadania jak niżej wskazano.

Rząd brytyjski uważa, że centralizacja infrastruktury jest konieczna dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu i utrzymania stanu torów na odpowiednim poziomie. Niemniej ze względu na powyższe regionalizacja pewnych zadań jest wskazana, w związku z tym Network Rail podzieliło sieć na 10 regionów (*routes*). Każdy z nich jest pod nadzorem dyrektora, który ma uprawnienia do szybkiego reagowania i podejmowania decyzji. Centrala NR ma być znacznie mniejsza, a siłą infrastruktury będą regiony - odpowiedzialne za bezpieczeństwo ruchu, kontakty z klientami, planowanie dostępu do torów, eksploatację linii, zarządzanie majątkiem (utrzymanie i naprawy). Wg projektu, 1 kwietnia 2014 r. oddziały powinny przejąć także nadzór nad swoim budżetem. Centrum NR będzie wspierało oddziały i zachowa funkcje, które wymagają zarządzania centralnego (sporządzanie rozkładów jazdy, utrzymanie torów, polityka przewozowa, przewozy towarowe, nadzór nad stacjami, sprawozdawczość i analizy).

Rząd zamierza powierzyć lokalnym samorządom większe uprawnienia w ustalaniu warunków ruchu pociągów i inwestycji. Szczebel lokalny w dużych aglomeracjach jest najwłaściwszy dla określania potrzeb i wymagań miejscowych pasażerów. Jednak jest to złożone zagadnienie. W niektórych regionach, np. północna Anglia, gdzie jest bardzo duży wzrost przewozów pociągami regionalnymi, obecne uwarunkowania polityczne nie sprzyjają przyznaniu koncesji[35].

Na Węgrzech również rozważano takie rozwiązanie w połowie poprzedniej dekady. Respondent zwraca uwagę, że MAV wykonał wówczas dwa projekty pilotażowe w celu zbadania, czy wyznaczone regionalne sieci mogą być zarządzane bardziej ekonomicznie (w zakresie zmiany organizacji). Wynik projektów wskazywał, że wydzielone linie muszą tworzyć sieć, która jest dobrze zdefiniowana w kategoriach geograficznych i operacyjnych. Ważne jest także, że jednostki organizacyjne, które

[34] Więcej szczegółów: http://www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/rail-vfm-detailed-report-may11.pdf, str. 94 i n.
[35] Barrow K., *Can decentralisation pull Britains railways into line?,* „International Railway Journal" 2012, nr 4, str. 22 – 25.

miały być odpowiedzialne za zarządzanie wyznaczonymi liniami, musiałyby mieć wystarczającą niezależność, konieczny byłby jasny podział odpowiedzialności, niezbędna byłaby też elastyczność i dobra współpraca z lokalnymi władzami i społecznościami (np. w zakresie rozkładów jazdy).

W odpowiedzi na pytanie dotyczące rozdziału czynności zarządzania oraz utrzymywania infrastruktury kolejowej tak odpowiedzi respondentów, jak i analiza aktów prawnych wykazały, że w większości przypadków traktowane są one łącznie. Taki wniosek oparto na analizie definicji prawnych w Estonii, Szwajcarii, Czechach, a także we Francji, na Słowacji czy na Węgrzech. Nieco inna konstrukcja stworzona została w Wielkiej Brytanii. Usługi sieciowe zgodnie z Railways Act 1993 obejmują każdą usługę, która polega na dostarczeniu lub zarządzania siecią rozumianą jako co najmniej jedna linia kolejowa oraz jakiekolwiek urządzenia będące częścią składową linii[36], które łącznie tworzą system torów oraz innych urządzeń używanych do wspomagania prowadzenia ruchu. Jednocześnie usługi sieciowe obejmują m.in. utrzymywanie torów, a także – alternatywnie – zarządzanie ruchem. Możliwe jest zatem zlecenie przez władze publiczne obu czynności różnym podmiotom.

Na niektóre z powyższych pytań częściowo udzielono także odpowiedzi w poprzednim rozdziale, np. w stosunku do Szwajcarii czy w zakresie programu rozwoju kolei lokalnych w Wielkiej Brytanii.

3.3 Odstępstwa od zasad prawnych i wsparcie finansowe

W ramach trzeciej części przeglądu poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania:

- W których krajach prawo przewiduje zwolnienia dla linii regionalnych/lokalnych lub małych zarządców z pewnych procedur dotyczących systemów bezpieczeństwa (autoryzacja bezpieczeństwa), świadectw dopuszczeń, regulaminu i stawek dostępu oraz ich zatwierdzania itp.?
- Jaki jest kształt tych zwolnień i kogo dotyczą (jak definiujemy małego zarządcę lub linię regionalną/lokalną)?
- Czy są jakieś inne ułatwienia w tym zakresie (np. opublikowane typowe wzory dokumentów, ujednolicenia pomiędzy zarządcami, publikacje informacyjne dla zarządców alternatywnych)?
- Czy wszędzie regionalne linie kolejowe (z ruchem pasażerskim) podlegają przepisom dotyczącym linii kolejowych, czy może innym przepisom?
- Jakie są dobre praktyki w zakresie mechanizmów finansowego wsparcia linii regionalnych/lokalnych, w tym zwolnień podatkowych?

Istotnym zagadnieniem, jakie należy zauważyć na wstępie, jest także wskazanie podziału linii, jaki stosuje się w różnych państwach. Od klasyfikacji danej linii zależy poddanie jej operatora danym wymogom i ewentualne zwolnienie z regulacji. Klasyfikację stosowaną w USA wskazano już w poprzednim rozdziale. Dla przypomnienia, w Stanach Zjednoczonych występuje podział na trzy klasy przewoźników, niezależnie od torów, z jakich korzystają. Obowiązuje tam trochę inne kryterium podziału niż zazwyczaj, jest nim bowiem roczny przychód uzyskiwany z operacji na liniach. W zakresie linii małoobciążonych właściwym odpowiednikiem będzie tzw. *small railroad* czy też *shortline*, o których była mowa powyżej. Operator linii typu *shortlines* to tzw. *Class III Carrier*, którego roczne przychody wynoszą ok. 35 milionów dolarów lub mniej. W tej kategorii mieszczą się także wszystkie

[36] Art. 83 Railways Act 1993

przedsiębiorstwa obsługujące terminale. *Class II Carriers*, czyli przewoźnicy regionalni, mają od ok. 35 milionów do 433 milionów dolarów przychodu rocznie. Progi te podlegają corocznej waloryzacji.

W Szwecji sieć dzieli się na główne linie (ok. 6300 km) oraz linie drugorzędne (ok. 3300 km), na których Regionalne Zarządy Transportowe zamawiają usługi publiczne. Ponadto w 1993 r. kontrolę nad 1000 km linii małoobciążonych przekazano lokalnym władzom. Poza tym funkcjonują sieci wydzielone z sieci krajowej, o których będzie mowa poniżej.

W Niemczech powszechnie obowiązujące przepisy dzielą linie na dwie kategorie: linie główne oraz drugorzędne. Szczególnie ten drugi rodzaj (*Nebenbahnen*) jest istotny dla niniejszej analizy. Definicję sieci drugorzędnej (regionalnej) znajdujemy w § 2 pkt 8 AEG, Jest tam definiowana jako sieć, na której odbywa się transport niebędący transportem dalekobieżnym. W ślad za tą definicją zdefiniowano pojęcie kolei regionalnych (*Regionalbahnen)*, które świedczą usługi na sieciach regionalnych oraz poza tymi sieciami do najbliższej stacji kolejowej.

Powyższe precyzuje narodowy zarządca DB Netz:

- sieć podstawowa – linie przeznaczone albo do szybkiego ruchu pasażerskiego, albo do ruchu powolnego (towarowego), albo do wyłącznego ruchu pociągów szybkiej kolei miejskiej;
- sieci o dużej przepustowości – linie przeznaczone zarówno dla ruchu pociągów pasażerskich, jak i towarowych;
- sieć regionalna – linie pełniące funkcje uzupełniającą, na których poruszają się zarówno pociągi pasażerskie, jak i towarowe[37].

W Czechach rozróżnienie lokalnych linii kolejowych jest o tyle łatwe, że linie regionalne są enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu rządowym z 1995 roku jako wyłączone z sieci linii ważnych dla państwa. Lista obejmuje 128 linii. Stosuje się również kryterium przewozu na danej linii, tzn. liniami lokalnymi są takie linie, na których zatrzymuje się *osobní vlak* (pociąg osobowy) oraz *spěšný vlak* (pociąg przyspieszony)[38].

Na Węgrzech podziału infrastruktury kolejowej dokonano wg kryterium podmiotowego: linie będące własnością państwa oraz linie będące własnością lokalnych samorządów, a także mała liczba linii będących własnością prywatną. Respondent wskazuje, że lokalne linie wykorzystywane są głównie do przewozów osobowych. Na Węgrzech niezależni zarządcy podlegają tym samym przepisom, co krajowy zarządca MAV. Niezależni zarządcy mogą także być przewoźnikami, muszą jednak stosować się do zasad rachunkowości regulacyjnej (rozdziału kont) – jednakże dotyczy to tylko podmiotów, które świadczą usługi o charakterze użyteczności publicznej zgodnie z krajowym prawem kolejowym. Prawo przewiduje także inne możliwe wyłączenia, np. pewne sieci nie muszą być udostępniane (w związku z czym podmioty zarządzające kwalifikowaną infrastrukturą nie są zobowiązane do publikacji regulaminu sieci). Są to:

- lokalne i regionalne sieci wydzielone od innych sieci przeznaczone jedynie do przewozów pasażerskich;
- sieci podmiejskie przeznaczone jedynie do przewozów pasażerskich;
- infrastruktura na własny użytek (*for own aim*) w zakresie transportu towarów;
- infrastruktura przeznaczona jedynie do celów obrony narodowej.

[37] Chudzikiewicz A., Uhl T., Pietrzyk A., Modelowanie procesów..., str. 44.
[38] Taczanowski J., *A comparative study*..., str. 125 – 138.

Ponadto regulacje dotyczące alokacji przepustowości, regulaminu sieci, określania stawek oraz reguły prowadzenia ruchu nie znajdują zastosowania w stosunku do sieci regionalnych, które użytkowane są tylko przez jedno przedsiębiorstwo kolejowe z licencją na transport towarowy do czasu, gdy inne przedsiębiorstwo zażąda dostępu do danej sieci.

Niemniej, jak wskazuje respondent, regionalne sieci muszą być subsydiowane przez państwo niezależnie od tego, czy są zarządzane przez krajowego zarządcę, czy inne podmioty, takie jak przedsiębiorstwa przemysłu drzewnego. W zakresie infrastruktury zarządzanej przez przedsiębiorstwa lokalne (zintegrowane wertykalnie) finansowanie jest zapewnione również przez samorządy lokalne. Finansowanie to może być zagwarantowane w formie umów podobnych do wieloletnich umów zawartych między państwem a krajowym zarządcą infrastruktury. Umowy takie powinny zawierać zachęty do cięcia kosztów oraz wsparcie dla efektywności zarządzania. Zachęty te powinny brać pod uwagę wyższą elastyczność zarządzania mniejszymi sieciami, co może pomagać w redukcji kosztów oraz w osiągnięciu celu zwiększenia wolumenu przewozów. Należy jednak wziąć pod uwagę, że na Węgrzech wprowadzono niezależny organ alokacyjny, który ma za zadanie zatwierdzać metodologię ustalania stawek (*Charging Methodology*) przedstawioną organowi przez zarządców infrastruktury zobowiązanych prawnie do wypełniania obowiązków regulacyjnych.

W Szwajcarii wszyscy zarządcy, niezależnie od rodzaju zarządzanej infrastruktury, podlegają tym samym wymogom co główny zarządca (CFF/SBB). Są oni finansowani przez władze regionalne lub federalne. Szwajcarzy wskazują, że najlepszymi praktykami w zakresie finansowania linii regionalnych i lokalnych jest finansowanie kosztów zaplanowanych, a nie faktycznie pokrytych. Pewne zwolnienia są możliwe wg prawa, aczkolwiek, jak wskazano w rozdziale 2.1, nie znajduje to praktycznego zastosowania.

We Francji, zdaniem respondenta, linie małoobciążone zarezerwowane dla ruchu towarowego nie zostały szczegółowo zdefiniowane. Jako zachętę dla przewoźników „końcówkowych" traktuje się przede wszystkim niskie opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej, które oparte są na koszcie krańcowym i średnio nie przekraczają 2 euro za pociągokilometr. Stawki uiszcza się zarządcy RFF. Ponadto w wyniku przetargu RFF dzieli się kosztami utrzymania (jeśli dana linia znajduje się na sieci krajowej - RFN) z wygranym przetargu o zarządzanie lub jedynie o utrzymanie, który nie musi być jednocześnie przewoźnikiem OFP. Zachętą jest także, jak już wspomniano, zmniejszenie opłaty za uzyskanie licencji na przewozy towarowe. Wynosi ona 50 tys. euro, jeśli roczny wolumen przewozów jest mniejszy niż 50 milionów tonokilometrów rocznie. Jeśli wolumen mieści się między 50 a 200 tys. tonokilometrów, opłata ta wynosi 200 tys. euro. Respondent zauważa, że zaangażowanie regionów i samorządów lokalnych powinno być większe, niemniej regiony mają ograniczone fundusze, w związku z czym dotychczas nie angażują się wystarczająco w program OFP. Ponadto respondent wskazuje, że pomimo tego, że uzyskanie certyfikatu stanowi problem natury administracyjnej, to istnieją przedsiębiorstwa wyspecjalizowane w doradztwie w tym zakresie. Jednocześnie jednak, jak wskazuje Vang, utworzenie OFP zajmuje od 6 miesięcy do roku. Rozważa on także różne problemy funkcjonowania takich podmiotów, tj. m.in. koszt zatrudnienia pracownika uniwersalnego czy dzierżawy lokomotyw. Autor wskazuje na możliwość uzyskania rentowności działalności po kilku latach i jednocześnie zaznacza, że pomoc państwa na początku działalności OFP, która wynosi od 300 do 500 tysięcy euro wkładu finansowego oraz ułatwienie dostępu do starego taboru

zamortyzowanego, powinna być obowiązkowa[39] Należy zauważyć bardzo dużą rolę organizacji *Objectif-OFP,* która publikuje na swojej stronie internetowej wszelkie informacje w zakresie wymogów prawnych, finansowych czy technicznych, które należy spełnić, aby sprawować działalność jako przewoźnik OFP lub przewoźnik i zarządca delegowany. Kilka razy w roku organizuje się konferencje mające na celu przedstawienie różnych propozycji poprawy programu. W konferencjach uczestniczą istniejący już OFP, przedstawiciele narodowego zarządcy i przedstawiciele ministerstwa ds. zrównoważonego rozwoju.

W takim modelu oczywiście konieczne jest również zaangażowanie zarządcy infrastruktury w zakresie pomocy w renowacji linii trzeciorzędnych. Jak pokazuje rysunek 5, są one najczęściej w złym stanie. Jak wskazuje Jean Orus z RFF, zarządca opracował w 2010 roku wytyczne techniczne dla remontu linii prezentujących wartość dodaną. Wskazują one, że w przypadku linii o najniższym obciążeniu należy je przystosować do prędkości 40 km/h, średniego obciążenia 1500 ton na dzień oraz żywotności od 5 do 15 lat. Obiektywny koszt renowacji może wynieść ok. 400 tys. euro na kilometr, a koszty utrzymania – od 8 do 10 tys. euro/km rocznie. Aby program miał sens, należy odpowiednio zakwalifikować linie wg ich potencjału oraz ilości przewożonych ton (mniej lub więcej niż 100 tys. ton).

[39] Vang T. *Analyse de l'impact du cadre réglementaire sur les coûts d'investissement et d'exploitation d'un operateur ferroviaire de proximité*, 2011.

Rysunek 5. Linie małoobciążone we Francji – ciemnym kolorem zaznaczone linie w złym stanie, kolorem żółtym – w stanie przeciętnym, czerwonym – w stanie przyzwoitym oraz kolorem zielonym – linie w relatywnie dobrym stanie (źródło: prezentacja J. Orus z RFF z okazji Dnia OFP w 2010r.).

W Stanach Zjednoczonych zarówno linie regionalne (*Class II*), jak i linie *shortlines* (*Class III*) podlegają co do zasady tym samym wymogom, aczkolwiek oczywiście nie muszą być one utrzymane w tym samym stanie. Istnieją pewne szczególne wyłączenia w stosunku np. do przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 50 pracowników. Respondenci uważają, że nie można wyłączyć całkowicie standardów bezpieczeństwa w stosunku do nawet najmniejszych linii z oczywistych względów.

Jeśli chodzi o zachęty finansowe, w Stanach Zjednoczonych ciężar ten leży przede wszystkim na barkach władz stanowych. Niektóre stany przewidują programy wsparcia tych przewoźników, a inne, np. Louisiana, nie mają takich programów. Na poziomie federalnym mamy do czynienia przede wszystkim z programem *Rairoad Track Maintenance Tax Credit* polegającym na odjęciu od kwoty podatku 50% kwalifikowanych kosztów utrzymania infrastruktury dla przewoźników klasy II i III. Rocznie inwestuje się w infrastrukturę *shortlines* ponad 300 mln dolarów, z czego program ten pokrywa połowę. Respondenci wskazują, że w Stanach do odrodzenia wielu końcówek kolejowych doprowadziły przede wszystkim ułatwienie dostępu do rynku kolejowego, deregulacja związana z czterema aktami prawnymi w latach 70. i 80. oraz świetna przedsiębiorczość.

W Szwecji przewiduje się, podobnie jak w Polsce, wyłączenia w zakresie wymogów w stosunku do regulaminu sieci oraz stawek dostępu, szczególnie w zakresie linii, które są funkcjonalnie oddzielone od głównych linii. Zgodnie ze szwedzką ustawą kolejową wyłączenia dotyczą także rachunkowości regulacyjnej oraz zasad przydzielania przepustowości. Transportstyrelsen przygotowuje także wytyczne do regulaminu sieci oraz do licencji, które otrzymują zarządcy.

Ponadto, zgodnie zarządzeniem Transportstyrelsen z 30 czerwca 2010 r., stosuje się pewne odstępstwa od uzyskiwania zatwierdzenia danego podsystemu. Zwolnienie od wymogu zatwierdzania dotyczące pojazdów kolejowych obowiązuje w stosunku do pojazdów szynowych, które wykonują przewozy nie szybciej niż 20 kilometrów na godzinę, a ponadto nie są używane do przewozu pasażerów i jeśli pojazd spełnia wskazane alternatywne wymogi.

Ponadto zatwierdzenie nie jest wymagane dla infrastruktury kolejowej, która:

1. pozwala na poruszanie się z prędkością nie większą niż 20 km/h,
2. nie prowadzi się na niej przewozu pasażerów,
3. nie prowadzi się na niej przewozu towarów niebezpiecznych,
4. nie jest obsługiwana jednocześnie przez więcej niż jeden pojazd,
5. nie ma ani mostów, ani tuneli, ani skrzyżowań drogowo-kolejowych z drogą otwartą dla ogólnego ruchu,
6. tworzy najbardziej zewnętrzny odcinek sieci, do której należy,
7. wyposażona jest w urządzenia techniczne, które zapobiegają wjazdowi pojazdów szynowych na sąsiednie tory.

W Czechach, podobnie jak w Polsce, jedynie w stosunku do bocznic stosuje się niższe wymogi. Bocznice są tu rozumiane jako linie kolejowe służące przewoźnikowi lub innemu przedsiębiorcy do jego własnych potrzeb i są połączone z siecią krajową, linią regionalną lub inną bocznicą. Wyłączenia obejmują przede wszystkim wiele wymogów technicznych oraz bezpieczeństwa. Jako przykład można

wymienić niższe wymogi w zakresie balastu torowego oraz mniejsze strefy ochronne, o czym mówi ustawa 266/94, chyba że bocznica znajduje się na zamkniętym terenie. Ponadto stosuje się niższe wymogi w zakresie taboru wykonującego operacje na bocznicach.

W Niemczech finansowanie sieci drugorzędnej (*Nebenbahnen*) *zapewniają władze landowe,* chyba że zarządca jest całkowicie prywatny. W badaniu wskazano na pewne wyłączenia od wymogów w stosunku do wspomnianych niezależnych zarządców na sieci publicznej (*NE des öffentlichen Verkehr*). NE w rozumieniu § 2 (8) są wyłączone z obowiązków dla zarządców infrastruktury w zakresie bezpieczeństwa oraz interoperacyjności do większości regionalnej infrastruktury. O wyłączeniu *Netz des Regionalverkehrs* mówi § 7c AEG. Z kolei § 7a AEG wskazuje, że obowiązek otrzymania certyfikatu bezpieczenstwa dla przewoźnika jest wyłączony w stosunku do *Regionalbahnen* kursujących wyłącznie w kraju (definicja *Regionalbahn* znajduje się w § 2 (9) AEG).

W zakresie bezpieczeństwa autoryzację bezpieczeństwa zastępuje się obowiązkiem innego rodzaju. Zgodnie z rozporządzeniem *Eisenbahnbetriebsleiterverordnung* zarządca sieci drugorzędnej musi wyznaczyć głównego inżyniera (*Betriebleiter*), który przechodzi państwowe kursy i zdaje egzaminy, co potwierdza stosowny certyfikat organu dozoru technicznego w transporcie kolejowym. Kwestie egzaminu na stanowisko *Betriebsleiter* reguluje *Eisenbahnbetriebsleiterprüfungsverordnung* – EBPV.

Pozwala to uniknąć kosztu utworzenia systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz autoryzacji, co łącznie może kosztować nawet 50 tys. euro. W zakresie obowiązków regulacyjnych, takich jak ustalanie stawek, każdy zarządca musi kalkulować i publikować stawki dostępu, co podlega kontroli Bundesnetzagentur. Respondent wskazuje, że większość zarządców linii o standardowym prześwicie jest zainteresowanych, aby przewoźnicy korzystali z ich torów, w związku z tym publikacja regulaminów nie stanowi problemu (należy również zauważyć, że organizacja VDV zapewnia bardzo wiele modelowych umów, regulaminów sieci czy wytycznych).

W stosunku do zintegrowanych przedsiębiorstw kolejowych, jeśli nie przewiduje się negatywnych skutków dla konkurencji, wyłącza się zastosowanie § 14 AEG (dotyczy on m.in. ustalania stawek dostępu) oraz rozporządzenia dostępowego EIBV, choć w większości przypadków dotyczy to linii wąskotorowych.

W Wielkiej Brytanii *DfT* wskazuje listę wyłączeń w stosunku do wymogów interoperacyjności[40]. Znajdują się na niej m.in. sieci funkcjonalnie oddzielone od systemu kolejowego (tylko jeden przypadek – *Island Line* na Isle of Wight) czy koleje, które znajdują się w ramach strategii *Community Rail Partnerships,* jak wskazano w części 3.1. W zakresie wymogów bezpieczeństwa stosuje się całkowite wyłączenie obowiązku autoryzacji bezpieczeństwa, wyjąwszy opracowanie systemu bezpieczeństwa, w stosunku do niektórych linii tzw. *non-mainline railway* (zgodnie z *The Railways and Other Guided Transport Systems (Safety) Regulations 2006* (ROGS) to wszystkie koleje przeznaczone jedynie do użytku lokalnego, koleje historyczne – *heritage railway*, koleje turystyczne, a także infrastruktura wydzielona funkcjonalnie z sieci kolejowej, która nie mieści się w żadnej z powyższych kategorii). *Office of Rail Regulation* ma kompetencje do wskazywania, które koleje spełniają te wymogi[41]. Co do zasady przyjmuje się, że zwolnienie stosuje się do linii o prędkości technicznej do 40 km/h (25 mil/h), co zgodnie z wytycznymi publikowanymi przez ORR ma za zadanie

[40] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207052/exclusions-interoperability-list.pdf

[41] Aktualna lista: http://www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/rogs-exclusion-approved-list.pdf.

objąć przede wszystkim koleje historyczne (*heritage railways*). Wszystkie inne koleje należące do grupy *non-mainline* muszą przedstawić ORR autoryzację wypełnioną zgodnie z wytycznymi wskazującymi, jak należy takie dokumenty wypełnić. W stosunku do *non-mainline* wymogi są niższe.

Pewien sposób ograniczenia wymogów, a tym samym kosztów funkcjonowania lokalnych linii, proponuje Roy McNulty w raporcie *Realising the Potential of GB Rail*[42], gdzie wskazuje, że na mniej ważnych liniach można wyłączyć obowiązek okresowych prac utrzymaniowych oraz odnowień. Wystarczyłoby, aby na przykład zainstalować kamerę na pociągu, której zapis mógłby być następnie analizowany przez pracowników bez potrzeby kontroli. Na liniach o niskiej prędkości technicznej pomysł ten wydaje się ciekawy.

[42] http://www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/rail-vfm-detailed-report-may11.pdf.

4 Analiza możliwych kierunków zmian na podstawie przeglądu praktyk

4.1 Analiza zmian w zakresie systemu wyłączania z eksploatacji linii kolejowych oraz możliwości przekazania infrastruktury samorządom

4.1.1 Wyłączenie z eksploatacji – zastosowanie odnalezionych praktyk w polskich warunkach

Jak wskazano powyżej, w większości badanych systemów infrastruktura kolejowa zagrożona zamknięciem zabezpieczona jest mniej lub bardziej złożoną procedurą. Obecnie obowiązujące przepisy w ustawie o transporcie kolejowym w zakresie obowiązku zwrócenia się do samorządów dotyczą jedynie przypadku związanego z likwidacją linii kolejowej, zatem autorzy niniejszego raportu uważają, że procedurę tę trzeba odpowiednio dostosować, aby chroniła sieć kolejową.

Jednocześnie w tym kontekście należy zauważyć, że wyłączenie z eksploatacji może prowadzić do powolnej „śmierci technicznej" zagrożonych linii, które, jak wskazują respondenci krajowi, w większości już są w bardzo złym stanie. Przegląd praktyk zaprezentowanych powyżej skłania autorów niniejszej analizy do wprowadzenia do ustawy o transporcie kolejowym odpowiedniej procedury w zakresie wyłączania z eksploatacji. W tym celu należałoby zdefiniować co ustawodawca rozumie poprzez „wyłączenie z eksploatacji", a także nadać pewne kompetencje organowi regulacji, a zatem Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego. Wydaje się także, że kryterium „niepokrycia kosztów udostępniania infrastruktury kolejowej na tych trasach" powinno być uzupełnione przez kryterium wpływu wyłączenia z eksploatacji danej linii lub odcinka linii na lokalną społeczność. Prezes UTK powinien opracować wytyczne określające badanie wpływu wyłączenia na społeczność lokalną i zważyć dwa czynniki:

- ekonomiczny dla zarządcy, biorąc pod uwagę nie tylko aktualne zapotrzebowanie na przewozy, ale dokonane inwestycje, koszty utrzymania i inne dane finansowe z ostatnich kilku, np. 3 – 5 lat, badanie czy jakieś zniżki stosowane zgodnie z artykułem 33 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE mogą być stosowane i korzystne, a także to, jakie inwestycje albo inne działania, musiałyby zostać dokonane, by linia stała się potencjalnie atrakcyjna;
- społeczny aspekt wyłączenia – wytyczne powinny opierać się na dostępności innych środków transportu, aspektach środowiskowych i innych aspektach wskazanych przez stronę społeczną.

Zgoda lub odmowa wyłączenia powinna podlegać kontroli sądowej przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponadto należy wskazać, że Urząd powinien w tym zakresie skonsultować się z władzami samorządowymi właściwymi ze względu na położenie linii, organizacjami pożytku publicznego takimi jak IGTL, przewoźnikami oraz zarządcami. Regulator powinien mieć na podjęcie decyzji 3 miesiące, podobnie jak stanowi art. 11 niemieckiej ustawy kolejowej AEG. Takie rozwiązanie wydaje się najlepiej oddawać potrzebę ochrony coraz mniej gęstej sieci kolejowej.

Jeżeli regulator zdecydowałby, że można przystąpić do wyłączenia linii lub odcinka z eksploatacji, w proponowanej regulacji można by było wskazać, że właściciel wyłączonej linii musi w okresie 2 lat od wyłączenia z eksploatacji przynajmniej raz w roku dokonywać próby sprzedaży linii lub obciążenia infrastruktury dzierżawą lub obciążenia w innej formie prawnej. Likwidacja linii mogłaby być

dokonana dopiero po 2 latach od uzyskania zgody na wyłączenie z eksploatacji i musiałaby być ona poprzedzona informacją złożoną do Urzędu, a także do organizacji branżowych oraz przewoźników i samorządów, które następnie miałyby 3 miesiące na złożenie oferty odkupienia linii lub zawnioskowania o nieodpłatne przejęcie linii, zgodnie z właściwymi przepisami.

Alternatywnie można by zobowiązać wnioskującego o wyłączenie zarządcę do przedstawienia dowodu na dokonywane próby sprzedaży lub nieodpłatnego przekazania już na etapie składania wniosku. Przepisy, podobnie jak regulacje w prawie niemieckim, mogłyby zobowiązywać właściciela linii do sprzedaży przy wzięciu pod uwagę wartości dochodowej, aczkolwiek takie przepisy stanowiłyby znaczną ingerencję w swobodę działalności gospodarczej.

Powyższe rozwiązania ingerują znacznie w swobodę decyzyjną zarządców sieci, niemniej jednak tylko takie regulacje pozwoliłyby faktycznie uniknąć dalszego pomniejszania sieci, która, jak wykazały badania, ulega stopniowej likwidacji. W wariancie łagodnym powyższe zmiany mogłyby zostać ograniczone jedynie do zastosowania analogicznej procedury do tej, jaka istnieje obecnie w stosunku do likwidacji, także dla wyłączenia z eksploatacji, przy czym zasadne byłoby poszerzenie kryterium ekonomicznego z art. 9 o kryterium wpływu społecznego zamknięcia.

Należy także poszerzyć zakres podmiotowy przepisów o likwidacji na podmioty znajdujące się w posiadaniu linii kolejowych tak, by objąć również podmioty inne niż zarządcy, posiadające inny tytuł prawny do linii, lecz niewykonujące działalności z art. 5 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, a więc także właścicieli przedmiotowej linii oraz gruntów z nią związanych. Niniejsza analiza dotyczy jedynie linii kolejowych, aczkolwiek przepisy te mogłyby objąć również obiekty infrastruktury usługowej i szeroko pojęte urządzenia należące do infrastruktury kolejowej. Jeśli zdecydowano by się na rozszerzenie zakresu przedmiotowego na obiekty infrastruktury usługowej, należałoby zawrzeć przepis o ograniczeniu prawa do rozporządzania takimi obiektami przez przewoźników kolejowych mających pozycję dominującą na danym rynku przewozów, gdyż w świetle liberalizacji dostępu do infrastruktury kolejowej takich sytuacji należałoby uniknąć.

4.1.2 Analiza możliwości zainteresowania samorządów liniami małoobciążonymi oraz wyłączonymi z eksploatacji

4.1.2.1 Zachęcenie samorządów do przejmowania linii o potencjale przewozowym – wariant łagodny

Zgodnie zatem z powyższym, wyłączenie z eksploatacji, podobnie jak uregulowano je we Francji czy w Wielkiej Brytanii, mogłoby zostać poddane podobnemu reżimowi co likwidacja linii kolejowej, albowiem *de facto* wyłączenie do niej prowadzi. Interesujący wydaje się także stosowany w USA projekt *Railbanking*, którego wprowadzenie mogłoby uchronić linie przed likwidacją i sprzedażą gruntów, a także rozwinąć inicjatywy alternatywnego wykorzystania gruntów, na których zlokalizowane są tory, przy jednoczesnym pozostawieniu obiektów inżynieryjnych do ewentualnego ponownego wykorzystania. Rozwiązanie to można implementować na gruncie polskiego prawa poprzez utworzenie pewnego rodzaju agencji nieruchomości kolejowych, która pełniłaby rolę banku kolejowego. Niemniej warto zauważyć, że pewne funkcje związane z tzw. *railbanking* pełni obecnie *de facto* PKP SA, które posiada w ramach użytkowania wieczystego znaczną liczbę nieruchomości kolejowych. Jednakże PKP SA zostało powołane na czas określony i podmiot ten należałoby zastąpić.

Należałoby także rozważyć, czy należy doprowadzić w przepisach do wyróżnienia infrastruktury kolejowej, która nie ma obecnie żadnego potencjału przewozowego, wobec której przepisy mogłyby zezwalać na sprzedaż lub dzierżawę w celu stworzenia alternatywnego rozwiązania transportowego,

jednocześnie ograniczając możliwość zmiany przeznaczenia terenu na inny niż transportowy przez 10 – 15 lat od nabycia (definitywnego), a także zastrzegając w umowie prawo odkupu przez Skarb Państwa linii w ciągu 5 lat (maksymalny okres zgodnie z art. 593 ust. 1 Kodeksu Cywilnego), gdyby zmieniły się warunki gospodarcze, i rewitalizacja odcinka stałaby się atrakcyjna. W stosunku do linii mających pewien potencjał PKP SA mogłyby, podobnie jak w tej chwili, przekazywać je nieodpłatnie samorządom do wykorzystania na cele transportowe, a także sprzedawać linie podmiotom prywatnym. Należałoby jednak przygotować odpowiednie kryteria takiego podziału w porozumieniu z uczestnikami rynku, w ramach konsultacji. Powyższe pozwoliłoby wykorzystać zbędny do przewozów majątek do zwiększenia infrastruktury transportu alternatywnego, np. spopularyzowanie regionalnych ścieżek rowerowych. Istotne pytanie, jakie należy sobie zadać w tym kontekście, jest następujące: jak określić czy dana linia ma potencjał do uruchomienia na niej przewozów kolejowych? Przykład Wielkiej Brytanii pokazuje, że jeśli zapewnia się duże inwestycje w infrastrukturę kolejową oraz w świadczenie usług przewozowych na wysokim poziomie, udział kolei w podziale modalnym wzrasta i pojawiają się inicjatywy odbudowy części linii kolejowych (*Better Transport*[43]) wobec wzrastającego zapotrzebowania na kolejowy transport regionalny. Trudno zatem ocenić potencjał danej linii, który np. w wyniku utworzenia specjalnej strefy ekonomicznej może ulec całkowitej zmianie wartości.

W stosunku zaś do pewnych linii lokalnych wyłączonych z eksploatacji, które znajdują się obecnie w posiadaniu PKP SA, a prezentują potencjał w zakresie rewitalizacji przewozów towarowych, należałoby przewidzieć program rewitalizacji oparty na francuskim modelu RFF, co zostanie szerzej omówione w następnym rozdziale. Takie linie mogłyby także korzystać ze specjalnego reżimu regulacyjnego, który pozwalałby obniżyć wymogi regulacyjne.

Wydaje się także, że w stosunku do linii o potencjale do uruchomienia przewozów pasażerskich (i nie tylko), wobec których stwierdzi się istnienie pewnego potencjału transportowego, także w powiązaniu z przygotowywanymi planami transportowymi, rozsądnym rozwiązaniem byłoby przygotowanie przez zarządcę wraz z ministerstwem transportu programu rozwoju linii lokalnych bazującego na doświadczeniach brytyjskiego *Community Rail Partnership*. Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na odpowiednią klasyfikację linii lokalnych, która (w ramach programu) mogłaby bazować na aktualnej klasyfikacji linii znaczenia miejscowego wzbogaconej o inne kryteria, takie jak obsługa linii przez jednego przewoźnika, maksymalna liczba przewozów dziennie czy też rodzaj pociągów kursujących na danej linii (np. tylko pociągi regionalne). Ministerstwo mogłoby w takim układzie przygotować listę linii, które będą podlegać pod projekt, lub oprzeć się na rejestrze linii lokalnych prowadzonym przez prezesa UTK. Inne linie lokalne, które nie korzystałyby z wyłączeń regulacyjnych, mogłyby podlegać pod standardowe regulacje, aczkolwiek w stosunku do pewnych podmiotów można zastosować ulgę w opłatach za dostęp do infrastruktury kolejowej, kierując się np. zapisami art. 33 ust. 3 i n. dyrektywy 2012/34.

Należy również zwrócić uwagę na finansowanie linii lokalnych, które ewentualnie mogłyby zostać przejęte zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami przez samorządy. Wydaje się, że odpowiednim instrumentem w tym zakresie jest Fundusz Kolejowy, który powinien służyć dwóm dodatkowym celom:

[43] http://www.bettertransport.org.uk/files/reopening-railways-report.pdf, str. 7.

- zapewnieniu współfinansowania inwestycji unijnych na liniach lokalnych w sposób dający łącznie 100% dofinansowania, pod warunkiem zapewnienia przez samorząd odpowiednich działań komplementarnych (rewitalizacja dworców, finansowanie oferty przewozowej na odpowiednim poziomie);
- zapewnieniu finansowania eksploatacji linii lokalnych poprzez granty dla samorządów służące dofinansowaniu przez określony czas zwiększania oferty przewozowej w wymiarze nieprzekraczającym dodatkowych kosztów wynikających z wykupienia dostępu do infrastruktury.

Należy przy tym podkreślić, że dotychczasowe kierunki wykorzystania Funduszu – dofinansowanie rewitalizacji linii kolejowych oraz zakupu pojazdów szynowych – ulegają wyczerpaniu ze względu na możliwość finansowania tych inwestycji ze środków unijnych, coraz mniejsze są też potrzeby w zakresie nabywania pojazdów. Ponadto głównym problemem polskiej kolei staje się niewystarczająca oferta przewozowa, co przekłada się m.in. na wysokie stawki dostępu do infrastruktury wynikające z niedociążenia sieci. Niemniej należy poddać konsultacji inne formy publicznego wsparcia lokalnych linii kolejowych, np. w drodze wskazanego przy okazji Stanów Zjednoczonych zwolnienia podatkowego.

Istotne jest również wskazanie rozwiązań mogących prowadzić do obniżenia kosztów dla takich linii, np. wykonywanie przewozów w ramach systemu *Driver-only operation* polegającego na prowadzeniu pojazdów przez maszynistę, który jednocześnie sprawuje inne funkcje, np. jest mechanikiem czy diagnostą. Obniżeniu kosztów mogłoby służyć także wprowadzanie Lokalnych Centrów Sterowania czy umożliwienie zastosowania na liniach małoobciążonych odstępstw od obecnych zasad bezpieczeństwa, np. w zakresie zastąpienia drogich w utrzymaniu i serwisowaniu urządzeń blokady liniowej. W stosunku do pewnych linii lokalnych można z kolei wprowadzić wyłączenia regulacyjne, co powinno dobrze wpłynąć na rozwój tego segmentu, o czym będzie mowa poniżej.

Niezależnie od przyjętego modelu zmian w zakresie przepisów o wyłączeniu z eksploatacji oraz likwidacji, należy wskazać, że aby faktycznie miały one praktyczne zastosowanie, trzeba stworzyć popyt na linie mające potencjał towarowy czy pasażerski, a także przedstawić w tym zakresie wytyczne dotyczące obowiązków i przywilejów dla zarządców infrastruktury. Należałoby także umożliwić w sposób wyraźnie wskazany w ustawie, zamawianie w formie przetargu lub przyznawania bezpośrednio koncesji, poszczególnych czynności stanowiących łącznie działalność szeroko pojętego zarządzania infrastrukturą kolejową.

Jak wskazano powyżej, można by także rozważyć możliwość uznania pewnych linii lokalnych, które – na co wskazywali respondenci – obecnie znajdują się w bardzo złym stanie technicznym i są nierentowne, za linie lokalne wydzielone w sposób prawny i wyłączenie tak określonych linii spod regulacji dot. zapewnienia dostępu, rozdziału kluczowych funkcji (z wyjątkiem rozdziału księgowego) oraz – w ograniczonym zakresie – spod przepisów dotyczących bezpieczeństwa i techniki przewidzianych w ustawie o transporcie kolejowym. Taką możliwość daje dyrektywa 2012/34 pozostawiająca państwom pewną swobodę w tym zakresie (art. 2), a zakres ten rozszerzono w stosunku do wyłączeń przewidzianych we wcześniejszych dyrektywach. Obecnie, jak opisano w analizie obecnego stanu prawnego, przewiduje się takie wyłączenia (art. 18 ust. 2, art. 5 ust. 3 czy też art. 36), aczkolwiek w ocenie autorów ich zastosowanie można rozszerzyć. Dyrektywa 2012/34 w art. 2 ust. 3 i 4 pozwala wyłączyć zastosowanie pewnych obowiązków regulacyjnych w stosunku do nieco szerszej grupy podmiotów. Nawet jeśli dana sieć nie spełnia przesłanek wskazanych w ust. 3,

można zwolnić z takich obowiązków również inną lokalną infrastrukturę kolejową, jeśli wyłączenie zostanie skonsultowane z Komisją Europejską w trybie art. 62 ust. 2.

Trzeba tutaj zauważyć, że dyrektywa 2012/34 w polskiej wersji w art. 2 ust. 3 pkt a nie mówi o wydzieleniu funkcjonalnym (np. linie podmiejskie), tak jak stanowi Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych (2004/49) czy Dyrektywa 2008/57/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie, ale o wydzieleniu, nie precyzując, czy mowa tutaj o wydzieleniu fizycznym, czy też np. na podstawie kryteriów ekonomicznych lub technicznych dokonanym drogą prawodawczą. Niemniej wersja angielska ma w tym zakresie brzmienie *stand-alone,* które wskazywałoby mocniej na konieczność fizycznej rozdzielności sieci. Dlatego można skorzystać z możliwości, jaką daje art. 2 ust. 4 dyrektywy 2012/34, aby wydzielić lokalne linie bez strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego – po uzgodnieniu z Komisją Europejską.

Czerpiąc z praktyki funkcjonującej na Węgrzech, można by obwarować takie zwolnienie warunkiem zawieszającym w przypadku, gdy na danej linii o dostęp wnioskuje więcej niż jeden przewoźnik kolejowy (dot. jedynie rocznego rozkładu jazdy). W celu realizacji wyłączenia danej linii z obowiązków regulacyjnych należałoby zmienić art. 36 ustawy o transporcie kolejowym wskazując, że w stosunku do linii lokalnych w znaczeniu podanym w słowniczku ustawowym, przepisów 29 – 35 nie stosuje się. Zasadne byłoby też wskazanie, że do tych linii (użytku lokalnego) przepisów z zakresu interoperacyjności nie stosuje się (tylko tryb świadectwa). W Dyrektywie w sprawie bezpieczeństwa (2004/49/WE) wskazuje się z kolei w art. 2 ust. 2 pkt b, że sieci funkcjonalnie oddzielone od reszty systemu kolejowego przeznaczone do wykonywania przewozów lokalnych oraz przedsiębiorstwa kolejowe funkcjonujące wyłącznie na tych sieciach państwa członkowskie mogą wyłączyć ze środków, które przyjmują do wdrożenia dyrektywy. Jako że w dyrektywie 2004/49 nie wskazuje się, co należy rozumieć pod pojęciem funkcjonalnego oddzielenia z sieci, można by uznać, że transport lokalny osób na liniach małoobciążonych podlega pod funkcjonalne wyłączenie. Należy też podkreślić, że Komisja złożyła projekt nowej dyrektywy dot. bezpieczeństwa kolei, która wyłącza z mocy dyrektywy funkcjonalnie wydzieloną infrastrukturę, a także zezwala na wyłączenie przez państwa członkowskie z zakresu przedmiotowego dyrektywy (art. 2 ust. 3 pkt b) infrastrukturę oraz pojazdy wykorzystywane wyłącznie do użytku lokalnego, historycznego lub turystycznego, dostosowując tym samym wyłączenia do zwolnień z dyrektywy w zakresie interoperacyjności. Należałoby się jednak zastanowić, jaki instrument mógłby zastąpić autoryzację bezpieczeństwa w stosunku do takich linii. Być może odpowiednim środkiem byłoby przedstawienie prezesowi UTK jedynie dokumentów ubezpieczenia danej linii lokalnej. Dobrymi praktykami w tym zakresie wydają się rozwiązania niemieckie, które – jak wykazano w badaniu – zezwalają na zastąpienie autoryzacji bezpieczeństwa systemem, w którym za bezpieczeństwo na lokalnej sieci odpowiedzialny jest główny inżynier.

Wyłączenie takie obowiązywałoby zatem jedynie w stosunku do linii małoobciążonych, na których przewóz osób wykonuje lub będzie wykonywał jeden przewoźnik, i która była poddana decyzji Prezesa UTK o wpisie linii do prowadzonego przez niego rejestru lub też wyłączenie wynikałoby bezpośrednio z ustawy. Wyłączenie mogłoby dotyczyć także, a może przede wszystkim, przepisów dot. zapewnienia niedyskryminującego i równego dostępu do sieci oraz publikacji regulaminu sieci. W ograniczonym zakresie znajdowałyby tutaj zastosowanie przepisy dot. bezpieczeństwa i wymogów technicznych.

Podstawowe pytania, jakie należy zadać w tym kontekście, dotyczą linii podziału infrastruktury poddanej zwolnieniu, roli organizacji kolejowych w szkoleniu samorządów, a także zakresu obowiązków zarządcy infrastruktury wydzielonej organizacyjnie w obszarach techniki oraz bezpieczeństwa. Wydaje się, że rozsądną definicją linii lokalnej wyodrębnionej z sieci krajowej byłoby określenie takich linii lub odcinków linii poprzez wskazanie zasięgu geograficznego – ze względu na długość zagrożonych linii – np. przebieg na terenie jednego lub dwóch powiatów, właściwości technicznych linii – np. linia jednotorowa, oraz innych właściwości, na podstawie których ministerstwo wyznacza dane linie jako lokalne w ramach zaproponowanego powyżej programu rewitalizacji linii, na wzór brytyjskiego *Community Rail Partnership*. W zakresie definicji prawnej będącej podstawą do zbudowania definicji programowej przez ministerstwo, najrozsądniejszym rozwiązaniem byłoby prowadzenie odpowiedniego rejestru przez Prezesa UTK.

Warto przy tej okazji zwrócić uwagę na konieczność prowadzenia w stosunku do takich linii odpowiedzialnej polityki taborowej. Umożliwienie stosowania na takich liniach czterokołowych autobusów szynowych starszej generacji, takich jak czeskie pojazdy serii 810, mogłoby faktycznie pozwolić zaoszczędzić zarówno na eksploatacji taboru, jak i odcinka linii kolejowej.

Aby powyższe miało zastosowanie, należy zmienić także definicję sieci kolejowej, która powinna wyraźnie obejmować, zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 25 dyrektywy 2012/34, całość infrastruktury kolejowej zarządzanej przez zarządcę infrastruktury, czyli co najmniej jedną linię kolejową, w stosunku do której pełni on czynności wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy.

Wreszcie, istotne jest, aby wyraźnie wskazać kompetencję samorządów do zarządzania liniami kolejowymi i prowadzenia na nich przewozów innych niż lokalny lub regionalny transport zbiorowy. Przykłady opisane w rozdziale 2 niniejszego opracowania wskazują, że samorządy mogą zarządzać liniami lokalnymi i zlecać wykonywanie na nich przewozów w zakresie swoich kompetencji np. utrzymania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, aczkolwiek obecne uregulowania prawne nie są w tym zakresie klarowne. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.) powinny zostać tak zmienione, aby samorządy otrzymały kompetencję do świadczenia takich usług w sposób wyraźny. W tym celu należy przeprowadzić konsultacje z samorządami, aby określić jaką treść powinny mieć zmiany w tym zakresie, tak by nie stwarzały zagrożeń w postaci obowiązku przejmowania linii, charakterystycznego dla wskazanego poniżej wariantu rewolucyjnego.

4.1.2.2 Przekazanie infrastruktury samorządom na mocy przepisów bezwzględnie obowiązujących – wariant rewolucyjny

W wariancie rewolucyjnym autorzy rozważali wyznaczenie pewnych sieci kolejowych obejmujących linie o znaczeniu miejscowym oraz przygotowanie obowiązku przejęcia takich linii przez samorządy, które mogą się zaangażować w zarządzanie infrastrukturą w zamian za przekazanie odpowiednich funduszy w ramach dotacji celowej. Badane systemy świadczą o tym, że to regionalizacja zarządzania praktykowana jest w Niemczech czy w Szwajcarii, a także w Szwecji. Jednocześnie w tych państwach możliwe jest wykonywanie przewozów oraz zarządzanie infrastrukturą w ramach struktur wertykalnie zintegrowanych, z zachowaniem rozdziału księgowego. W przypadku wariantu przekazania wyznaczonych sieci regionalnych samorządom należy zapewnić im finansowanie oraz wyraźne kompetencje, a także przygotować je do pełnienia takiej funkcji. Niemniej wariant ten ze

względu na brak przygotowania samorządów wydaje się w tej chwili niemożliwy do przeprowadzenia i istnieje znaczne ryzyko, że skutkowałby zawieszeniem ruchu na wielu odcinkach linii ze względu na brak odpowiedniego finansowania oraz kompetencji. Ponadto przekracza on ramy przedmiotowe niniejszego opracowania. Należałoby całkowicie przeorganizować strukturę zarządzania, podjąć poważne kroki w zakresie zmian prawnych, co nie wydaje się wskazane bez wcześniejszej gruntownej debaty i wykonania licznych analiz w zakresie możliwości prawno-ekonomiczno-administracyjnych samorządów zarządzania liniami – tym bardziej, że w wymienionych wyżej państwach zarządzanie infrastrukturą przez władze samorządowe najczęściej znajduje swoje źródło w uwarunkowaniach historycznych.

Autorzy zauważają jednak, że w badanych krajach, a także w Unii Europejskiej, w zakresie wykonywania zadań państwa dominuje tendencja do decentralizacji ich wykonywania, co jest realizacją zasady subsydiarności.

4.2 Analiza możliwości przekazania infrastruktury podmiotom prywatnym

Niniejszy podrozdział dotyczy głównie linii o potencjale towarowym, albowiem należy założyć, że przede wszystkim w tym zakresie może stać się opłacalne wykonywanie przewozów przez podmioty prywatne na tzw. końcówkach przemysłowych. Wydaje się, że w wariancie łagodnym najrozsądniejszym rozwiązaniem byłoby stworzenie na początku jego realizacji programu rewitalizacji przewozów *shortlines*. Dobrymi praktykami są tutaj przykłady Stanów Zjednoczonych, Francji i Niemiec. Co do zasady, pewne możliwe rozwiązania wskazano już w poprzednim rozdziale, także w stosunku do podmiotów prywatnych.

Przede wszystkim jednak należy wskazać, że w Polsce transport przesyłek jednowagonowych jest relatywnie rozwiniętym rynkiem, obecnie jednak takie przewozy są w znacznym stopniu wykonywane przez „dużych" przewoźników. Tym niemniej wciąż wiele linii mogłoby pełnić rolę ważnych odcinków końcowych, np. w zakresie przewozu kruszyw na Dolnym Śląsku. Rozwinięcie rynku bocznicowego zawdzięcza się m.in. wyłączeniu tego elementu infrastruktury z regulacji dot. otwartego dostępu czy publikacji regulaminu sieci. Sam trend należy pochwalić, aczkolwiek wydaje się, że kwalifikacja danego elementu jako bocznicy jest tutaj bardzo subiektywna i zależy od podmiotu posiadającego daną infrastrukturę. Kwalifikacja bocznicy, jak wskazuje prezes UTK we wspomnianej decyzji DRRK-WR-910/27/2011 z 28.05.2013, jest w pewnym sensie nadużyciem, bowiem bocznica wyłączona jest spod regulacji, jeśli nie leży na obszarze kolejowym. W tym kontekście należy utworzyć zatem inną kategorię prawną, która prowadziłaby do zainteresowania końcówkowym transportem kolejowym różne podmioty.

Wydaje się zatem, że można by, po pierwsze, podobnie jak w przypadku Szwecji, wyłączyć spod wymogów w zakresie zatwierdzenia podsystemu infrastrukturę (oraz pojazdy obsługujące podsystem), oraz spod wymogów publiczno-prawnych udostępniania, a także dot. ustalania stawek czy publikacji regulaminu sieci te linie kolejowe, które charakteryzują się prędkością techniczną 20 – 30 km/h i maksymalnym naciskiem na oś w wysokości ustalonej przez ekspertów, a także tworzą jednocześnie najbardziej zewnętrzny odcinek sieci (w rozumieniu całej sieci krajowej), nie wykonuje się na nich przewozów niebezpiecznych oraz nie są obsługiwane przez więcej niż jeden pojazd jednocześnie, jeśli spełniałyby funkcje transportu przewozów na krótkim dystansie z bocznicy zakładowej do tzw. punktu stycznego z infrastrukturą kolejową zarządzaną przez innego zarządcę infrastruktury kolejowej. Mogłyby one obsługiwać jedynie transport lokalny. Dyrektywa 2012/34

wskazuje w art. 2 ust. 2 lit c, że przewoźnik, jeśli wykonuje działalność przewozów towarowych o zasięgu wyłącznie regionalnym, nie musi uzyskiwać licencji przewozowej, choć wydaje się, że postępowanie licencyjne nie stanowi w Polsce dużej bariery dostępu, a pozwala prezesowi UTK sprawować pewien zakres kontroli nad przedsiębiorcą. Kwestią sporną jest czy należałoby zobowiązać operatorów takich linii jedynie do przedstawienia raportów technicznych oraz aktualnego ubezpieczenia do Urzędu Transportu Kolejowego, czy też zmodyfikować i uelastycznić obecny system świadectw bezpieczeństwa. Należałoby także zastanowić się nad zagadnieniem dostępu do wspomnianego punktu stycznego, np. stacji rozrządowej, na której pojazd obsługujący pozostały odcinek mógłby przejmować wagony przewoźnika „końcówkowego". Powyższa kategoria linii mogłaby znaleźć zastosowanie np. do pewnych linii wyłączonych z eksploatacji, w przypadku których doprowadzenie do stanu używalności nie ponosiłoby za sobą istotnych kosztów. W tym przypadku zaproponowaną zmianę należałoby również skonsultować z Komisją Europejską, zgodnie z art. 2 ust. 4 Dyrektywy 2012/34.

W takim układzie pewne przedsiębiorstwa mogłyby zainteresować się dzierżawą torów oraz wykonywaniem przewozów końcówkowych nawet przy niskiej prędkości przewozu, ponieważ koleją bardzo często przewozi się towary mało wrażliwe na czas transportu. Jednocześnie należy zauważyć, że w stosunku do linii końcówkowych w złym stanie technicznym (20 – 30km/h i ok. 20 ton/oś) niewskazane byłoby wydawanie zgody na przekazanie infrastruktury licencjonowanym przewoźnikom wykonującym przewozy w skali krajowej, którzy mogliby w następstwie takiego transferu blokować konkurencję.

Wydaje się, że dobrą praktyką w stosunku do linii kolejowych o potencjale towarowym byłoby także zaadaptowanie systemu francuskich OFP/PGI do warunków polskich. Wymagałoby to dużo więcej niż tylko zmian prawnych, ale także poprzedzających je szeroko zakrojonych konsultacji wśród uczestników rynku, niemniej zaletą takiego systemu jest to, że pewnego rodzaju zarządca delegowany mógłby jednocześnie prowadzić działalność przewozową, jak i wykonywać usługi infrastrukturalne, jeśli art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o transporcie kolejowym ulegną zmianie na bardziej elastyczne. Poza tym, jak wskazują respondenci z Francji, wymaga to przede wszystkim przyjęcia odpowiedzialności przez głównego zarządcę infrastruktury za bezpieczeństwo oraz ustalanie stawek, a delegowanie zarządzania odbywa się na zasadzie umownej w trybie przetargu, a trudno sobie wyobrazić, aby w obecnych stosunkach między uczestnikami rynku zarządca podjął ryzyko przejęcia odpowiedzialności za kwestie bezpieczeństwa, gdy inny podmiot odpowiada jedynie za utrzymanie i jednocześnie często wykonuje przewozy końcówkowe.

Z punktu widzenia obecnie obowiązujących przepisów nic nie stoi na przeszkodzie, ażeby zarządcy podzlecali wykonywanie pewnych czynności np. utrzymaniowych w ramach zamówienia publicznego. Zarządcy dokonują więc takich podzleceń, aczkolwiek zakładając, że przepisy art. 5 ust. 3 i 4 ulegną zmianie, będzie istniała możliwość strukturalnego podejścia do pozdlecania pewnych czynności, co umożliwi m.in. wykonywanie ich przez pracowników nieobjętych ponadzakładowym paktem zbiorowym dla grupy PKP. Wprowadzenie takiego programu rozwoju końcówek przemysłowych jest teoretycznie bardzo wygodne, bowiem nie trzeba dokonywać wielu zmian prawnych.

Z pewnością jednak należałoby tu wskazać na dwa istotne problemy: możliwość zaangażowania kapitału prywatnego do zarządzania infrastrukturą kolejową w formach przewidzianych przez prawo, a zatem przede wszystkim w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego, oraz problem interpretacji zarządcy infrastruktury w kontekście zawiązywania spółki celowej w ramach PPP. Partnerstwo

publiczno-prywatne w zakresie linii małoobciążonych nie jest rozpowszechnione, co wskazano w przeglądzie praktyk, lecz wynika to nie tylko z uwarunkowań prawnych, ale też ekonomicznych. Możliwe jest utworzenie spółki celowej zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o PPP, jednakże sam wybór musi zostać dokonany w zgodzie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2007 Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.). Należy wykluczyć tutaj możliwość zastosowania koncesji na usługi czy też koncesji na budowę (jeśli przedmiotem będzie odnowienie torów) ze względu na to, że ta forma przewiduje pobieranie pożytków z przedmiotu koncesji, a nie jest to możliwe bez przyznania koncesjonariuszowi statusu zarządcy infrastruktury. Wybór partnera prywatnego w drodze przetargu wydaje się nieunikniony, aczkolwiek problem właściwego doboru partnera może zostać rozwiązany w drodze odpowiedniego określenia warunków przetargowych. Ponadto trudno zakładać, że w przypadku linii małoobciążonych zainteresowanych utrzymaniem danego odcinka podmiotów będzie więcej niż zakład znajdujący się u kresu linii.

Problemem, który należy i można rozwiązać, jest zagadnienie statusu ewentualnej spółki – utworzonej w ramach PPP, ale nie tylko – bowiem taka możliwość może zostać wykorzystana również w drodze zwykłego zamówienia publicznego. Dobrymi praktykami w tym zakresie są przepisy istniejące we Francji (*Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports)*, które pozwalają delegować czynności zarządzania, prowadzenia ruchu oraz utrzymywania w stosunku do linii małoobciążonych, zarezerwowanych do przewozu towarów, każdemu podmiotowi. Wydaje się, że rozsądne byłoby zawrzeć podobny przepis w ustawie o transporcie kolejowym, klasyfikując tym samym, że podmiot, któremu zleca się wykonywanie pewnych zadań, zarówno w formie zamówienia, jak i PPP, nie może być uznany za zarządcę infrastruktury w rozumieniu ustawy.

Ponadto należy wskazać w stosunku do sieci regionalnych (w sposób dorozumiany również lokalnych) o znaczeniu towarowym (linia lokalna towarowa), że zgodnie z dyrektywą 2012/34 państwa członkowskie mogą wyłączyć rozdział dotyczący zasad i procedur mających zastosowanie do ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i do alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej. Zarządca takiej sieci, niezależnie od spełnienia przesłanek zwolnień od obowiązków regulacyjnych wskazanych w poprzednich akapitach (tj. prędkość techniczna, nacisk na oś), mógłby, czerpiąc przykład z Węgier, być zwolniony z regulacji dotyczących alokacji przepustowości, regulaminu sieci, określania stawek zgodnie z rozporządzeniem ministra właściwego ds. infrastruktury oraz reguł operacji na sieci dopóty, dopóki przewozy na danej linii wykonuje tylko jeden licencjonowany przewoźnik wykonujący przewozy towarowe (w ujęciu rocznym).

Ponadto wydaje się, że, wobec istnienia współcześnie takich form współpracy publiczno-prywatnej jak *joint-venture*, należałoby wskazać, że ułatwienie współpracy segmentu publiczno-prywatnego mogłoby nastąpić dzięki wprowadzeniu przepisu zezwalającego na delegowanie pewnych czynności zarządczych (w rozumieniu art. 5 ust. 1) czy to w ramach PPP, czy w drodze zwykłego zamówienia publicznego, przy jednoczesnym zachowaniu formalnego statutu zarządcy przez PKP PLK SA. W razie wątpliwości czy PKP PLK SA lub PKP SA stanowią podmiot publiczny w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym należy wskazać na wyrok w sprawie C-360/96, w którym ETS zauważył, że „instytucją prawa publicznego" jest każdy podmiot ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemający charakteru przemysłowego ani handlowego. Należy interpretować wyrok w ten sposób, że ustawodawca wspólnotowy rozróżnił potrzeby o charakterze powszechnym niemające charakteru przemysłowego ani handlowego oraz

potrzeby o charakterze powszechnym mające charakter przemysłowy lub handlowy. W ogólności potrzebami tego rodzaju są te, w wypadku których – z przyczyn związanych z interesem ogólnym – państwo decyduje się je zaspokajać samo, albo na których zaspokajanie chce wywierać decydujący wpływ[44].

W zakresie zastosowania PPP do linii małoobciążonych nie znaleziono jednak dobrych praktyk w ramach dokonanego przeglądu (w stosunku do linii konwencjonalnych). Trudno zatem oczekiwać, aby podmioty prywatne były zainteresowane taką formą współpracy w szerokim zakresie, szczególnie wobec wysokich kosztów stworzenia partnerstwa oraz pewnego minimalnego ryzyka, jakie bierze na siebie partner prywatny. Niemniej jednak interesująca wydaje się perspektywa partnerstwa w formie spółki celowej np. zarządcy krajowego oraz zakładów zainteresowanych przewozami kolejowymi, przy założeniu zmiany brzmienia art. 5.

4.3 Analiza restrukturyzacji PKP PLK na poziomie centralnym oraz w zakresie decentralizacji

Jak wskazano podczas pierwszego etapu badań, zdaniem części respondentów głównym problemem PKP PLK jest nieefektywne zarządzanie, co prowadzi do szukania oszczędności nie w tych obszarach, gdzie trzeba, np. poprzez wyłączanie linii z eksploatacji. Zdaniem niektórych rozmówców państwo powinno zamiast tych działań skupić się na utworzeniu spójnej sieci kolejowej poprzez zbudowanie łącznic. Jak pokazuje raport Roya McNulty'ego, małymi liniami można zarządzać skuteczniej i taniej. W toku prac nad niniejszym opracowaniem wskazywano np., że rozsądnym byłoby przeniesienie zobowiązania do utrzymywania i finansowania infrastruktury niebędącej infrastrukturą o znaczeniu państwowym na poziom samorządów przy jednoczesnym pozostawieniu funkcji prowadzenia ruchu na poziomie centralnym. Możliwość podziału zarządcy na oddziały regionalne może być zatem rozważona, aczkolwiek jedynie w dużym stopniu ogólności, bowiem jest to tematyka zasadniczo dość odległa od zakresu niniejszej analizy.

Należy jednak podkreślić, że częściowa regionalizacja PKP PLK SA nie tylko ułatwi lepszą współpracę między spółką i samorządami oraz umożliwi potencjalne obniżenie kosztów, ale również lepszą ich alokację. Tworzy się bowiem możliwość różnicowania stawek dostępu między regionami, a co za tym idzie – uzależnienia stawek dostępu do infrastruktury w danym regionie od wielkości pracy eksploatacyjnej zamawianej przez przewoźników działających na zlecenie określonego urzędu marszałkowskiego. Mogłoby to zapobiegać patologicznemu zjawisku ograniczania ruchu na liniach lokalnych w celu ograniczenia kosztów dostępu do infrastruktury, co nie znajduje realnego odzwierciedlenia w ograniczeniu kosztów jej utrzymania.

[44] Panasiuk A., Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz, 2009, art. 2 , pkt I.

5 Rekomendacje

5.1 Rekomendacje kierunkowe

Na podstawie powyższego proponuje się następujące rekomendacje:

5.1.1 Wprowadzenie procedury wyłączenia z eksploatacji linii kolejowej

Podstawowym instrumentem ochronnym w stosunku do linii małoobciążonych powinna być nowa procedura poprzedzająca likwidację linii kolejowej i nadająca kompetencje do sprawowania kontroli nad wyłączeniami z eksploatacji organowi, który sprawuje kontrolę oraz reguluje rynek transportu kolejowego, czyli prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego. Co do zasady powinno się unikać nadmiernej regulacji procesów rynkowych, niemniej autorzy są zdania, że w tym wypadku należy zdecydowanie utrudnić możliwości dalszego zmniejszania obecnie już i tak okrojonej sieci kolejowej, albowiem długoterminowo może to zmniejszać jej konkurencyjność oraz uniemożliwiać przyszłą odbudowę analogiczną do procesów występujących aktualnie w krajach Europy Zachodniej. Nie można dopuścić nawet do czasowego wyłączania z eksploatacji linii małoobciążonych. Ponadto procedura wyłączenia z eksploatacji powinna, podobnie jak w Niemczech, zmierzać do sprzedaży linii podmiotowi, który zdecyduje się zachować ją do przewozów kolejowych. Przede wszystkim należy wskazać, że podmiotami do których powinno się kierować zamykane linie, są samorządy oraz przedsiębiorcy, którzy będą mogli skorzystać z wyłączeń od obowiązków, które opisano w dalszych rekomendacjach.

W celu uregulowania wyłączenia trzeba, jak wskazano w analizie, zdefiniować, co ustawodawca rozumie poprzez „wyłączenie z eksploatacji", a także nadać prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego kompetencje do oceny możliwości wyłączenia. Kryterium „niepokrycia kosztów udostępniania infrastruktury kolejowej na tych trasach" wskazane w art. 9 jest do takiej oceny niewystarczające. Prezes UTK powinien opracować wytyczne określające badanie wpływu wyłączenia na społeczność lokalną i zważyć dwa czynniki: ekonomiczny dla zarządcy, biorąc pod uwagę nie tylko aktualne zapotrzebowanie na przewozy, ale także dokonane inwestycje, koszty utrzymania i inne dane finansowe z ostatnich 3 lat, oraz badanie czy potencjalne zniżki, przydzielane zgodnie z artykułem 33 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE mogą być stosowane i korzystne, a także inwestycje oraz inne działania, które musiałyby zostać dokonane, aby linia była potencjalnie atrakcyjna, oraz – z drugiej strony – społeczny aspekt wyłączenia, opierając swoją decyzję na takich czynnikach, jak dostępność innych środków transportu, aspekty środowiskowe i inne wskazane przez stronę społeczną. Urząd powinien w tym zakresie skonsultować się z władzami samorządowymi właściwymi ze względu na położenie linii, organizacjami pożytku publicznego takimi jak IGTL, przewoźnikami oraz zarządcami. Regulator powinien mieć 3 miesiące na podjęcie decyzji. Likwidacja może nastąpić dopiero po 2 latach od wyłączenia. Kontrola sądowa decyzji Prezesa UTK powinna być sprawowana przez Sąd Ochony Konkurencji i Konsumentów. Rekomenduje się zatem zmiany przepisów prawnych jak wskazano w rozdziale 5.2.1.1.

Adresaci: Minister właściwy ds. transportu, Prezes UTK, Sejm

Perspektywa wdrożenia: Pilna

5.1.2 Ograniczenie wymogów regulacyjnych w stosunku do linii końcówkowych oraz lokalnych linii pasażerskich i towarowych

Jak wskazano w powyższej analizie, unijne akty prawne, w szczególności dyrektywa 2012/34, a także przepisy w niektórych państwach, np. w USA czy w zakresie warunków europejskich na Węgrzech oraz w Niemczech, zmierzają do zwolnienia przedmiotowego w stosunku do linii kolejowych o znaczeniu lokalnym od podlegania pewnym obowiązkom regulacyjnym związanym z zarządzaniem takimi liniami. Część z wyłączeń została wprowadzona do ustawy w wyniku implementacji dyrektywy 2001/14. W świetle praktyki czasowego wyłączania z eksploatacji linii kolejowych, autorzy rekomendują przeprowadzenie zmian prawnych zmierzających do zachęcenia przede wszystkim samorządów lokalnych do przejmowania linii kolejowych i uruchamiania przewozów mających na celu zmniejszenia nacisku na rozwój transportu drogowego, jak wskazano w rozdziale 5.2.1.2. oraz 5.2.1.3.

Chodzi tu przede wszystkim o takie wyłączenie wobec lokalnych sieci towarowych, na których o zdolność przepustową występuje tylko jeden przewoźnik towarowy. W połączeniu z wyłączeniem pewnych obowiązków z zakresu bezpieczeństwa oraz techniki, będzie to stwarzać realną zachętę dla lokalnych samorządów, aby rewitalizować transport towarów kolejami lokalnymi. Istotne jest także wskazanie definicji linii lokalnych pasażerskich, które byłyby wyłączone z zakresu obowiązków regulacyjnych takich jak zatwierdzanie stawek, publikacja regulaminu sieci oraz procedura związana z alokacją przepustowości w kontekście wskazanym w powyższej analizie uzyskanych praktyk. Powyższe, wraz ze zwolnieniem przedsiębiorstw kolejowych wykonujących wyłącznie kolejowe przewozy towarowe o zasięgu regionalnym, pomogłoby utworzyć pewnego rodzaju mikrofranczyzy kolejowe, nie niosąc jednocześnie za sobą utraty własności przez samorząd, który taką linię by ewentualnie przejął. Proponuje się także wprowadzenie definicji linii towarowej dojazdowej, łączącej zakład przemysłowy z punktem styku z siecią innego zarządcy i wyłączenie w stosunku do niej wymogów regulacyjnych. Ma to na celu zainteresowanie rozwojem transportu na nieczynnych liniach końcówkowych, które aktualnie znajdują się w bardzo złym stanie i w większości przypadków obecnie nie są wykorzystywane. Należy jednak zauważyć, że w świetle art. 2 ust. 4 Dyrektywy 2012/34 wprowadzenie takiego wyłączenia musi zostać skonsultowane z Komisją Europejską we wskazanym trybie.

Rejestr powyżej wskazanych rodzajów linii prowadzi Prezes UTK. Należy dookreślić również zasady dokonywania wpisów do rejestru w odrębnym akcie prawnym, tak aby następowało ono w formie decyzji i wskazywało warunki wpisu oraz wykreślenia z rejestru.

Adresaci: Minister właściwy ds. transportu, Prezes UTK, Sejm, Samorządy

Perspektywa wdrożenia: Pilna

5.1.3 Ograniczenia wymogów w zakresie techniki oraz bezpieczeństwa

Wskazuje się na kierunkowe rekomendacje ograniczenia wymogów technicznych w zakresie interoperacyjności oraz w zakresie bezpieczeństwa – możliwość wyłączenia obowiązku uzyskania autoryzacji bezpieczeństwa w stosunku do funkcjonalnie wydzielonych linii lokalnych pasażerskich oraz, w świetle przygotowywanej nowej dyrektywy dot. bezpieczeństwa kolejowego, w dłuższej perspektywie, w stosunku do linii lokalnych towarowych. Obecne przepisy oraz procedury związane

z ich stosowaniem są zdaniem respondentów znaczną barierą rynkową w stosunku do podmiotów mogących być realnie zainteresowanymi zarządzaniem infrastrukturą kolejową. Warto wskazać, że ustawa w art. 25a ust. 1 pkt 1. i w pkt 3. przewiduje możliwość wyłączenia wymogów interoperacyjności do linii lokalnych. Jako linie lokalne należy tu rozumieć nowe kategorie linii wskazane w zmianach prawnych. W stosunku do linii lokalnych rekomenduje się także wyłączenie obowiązku uzyskania autoryzacji bezpieczeństwa (w stosunku do lokalnych zarządców) i zastąpienie go najlepiej podobnymi regulacjami, jak wskazywały praktyki niemieckie, tj. obowiązku przeszkolenia głównego inżyniera u zarządcy i wydania dla niego certyfikatu. Należałoby skonsultować możliwe wyłączenia z instytucjami unijnymi[45].

Wszystkie wskazane powyżej linie lokalne, np. linie towarowe dojazdowe pozwalające na poruszanie się z prędkością nie większą niż 30 km/h, na których nie prowadzi się w ogóle przewozu pasażerów, ani towarów niebezpiecznych, nie są obsługiwane jednocześnie przez więcej niż jeden pojazd, nie ma na nich ani mostów, ani tuneli, ani skrzyżowań drogowo-kolejowych z drogą otwartą dla ogólnego ruchu, oraz które tworzą najbardziej zewnętrzny odcinek sieci, do której należą, a także są wyposażone w urządzenia techniczne, które zapobiegają wjazdowi pojazdów szynowych na sąsiednie tory, mogą zostać całkowicie wyłączone z obowiązków w zakresie interoperacyjności, podobnie jak pojazdy na nich kursujące. Rekomenduje się zatem ułatwienia dla takich linii.

Wydaje się, że w dzięki powyższym zmianom połączonym z wyłączeniami od obowiązków regulacyjnych w stosunku do pewnych linii, podmioty samorządowe – np. powiaty lub gminy – będą zainteresowane przejęciem wyłączanych z eksploatacji linii o potencjale dla społeczności lokalnej. Samorządy mogłyby organizować przetargi na wykonywanie usług transportowych w pewnego rodzaju pakiecie – usługi transportowe oraz utrzymaniowo-zarządcze, oferując powyższe w formie koncesji lub partnerstwa publiczno-prywatnego, np. tworząc spółkę z zainteresowanym podmiotem i oferując stronie prywatnej pakiet większościowy, pozostawiając sobie jednak prawo do podejmowania najważniejszych decyzji. Należy jednak zauważyć, że Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.) powinny zostać tak zmienione, aby samorządy otrzymały kompetencję do zarządzania liniami oraz wykonywanie transportu innego niż zbiorowy pasażerski w sposób wyraźny, choć wskazane przykłady przejmowania linii przez samorządy (np. Bytów-Lipusz) świadczą o możliwości interpretacji przepisów we właściwym kierunku. W celu zmiany powyższych ustaw należy przeprowadzić konsultacje z samorządami, aby określić jaką treść powinny mieć zmiany w tym zakresie, tak by nie stwarzały zagrożeń w postaci obowiązku przejmowania linii.

Adresaci: Prezes UTK

Perspektywa wdrożenia: Średnia

[45] Pomimo, iż rekomenduje się wyłączenie przepisów dot. obowiązku uzyskania autoryzacji bezpieczeństwa w stosunku do linii towarowych dojazdowych, propozycja ta obarczona jest możliwością zaistnienia niezgodności z art. 2 Dyrektywy 2004/49, choć w świetle wspomnianych w rozdziale 4 opracowania proponowanych zmian do Dyrektywy, należy zauważyć, że rekomendacje zmierzają we właściwym kierunku.

5.1.4 Przygotowanie strategii rewitalizacji linii małoobciążonych przez instytucje państwowe oraz przez podmioty samorządowe

Powyżej wskazane rekomendacje nie przyniosą żadnego rezultatu, jeśli państwo w porozumieniu z samorządami nie przygotuje odpowiedniej strategii rewitalizacji linii małoobciążonych. Jak pokazuje przegląd praktyk we Francji czy w Wielkiej Brytanii, kluczową rolę odgrywa tutaj przede wszystkim odpowiednia strategia, w której jest pole do dyskusji w jaki sposób zapewnić pomoc finansową podmiotom zainteresowanym przejmowaniem linii małoobciążonych, zarówno ze środków w ramach polityki strukturalnej UE, jak i np. poprzez system dopłat do eksploatacji, oraz w jaki sposób zachęcić podmioty trzecie do zainteresowania się liniami małoobciążonymi, gdy zostaną wprowadzone ramy prawne zmniejszające wymogi w stosunku do takich linii. Niewątpliwie istnieją liczne instrumenty prawne umożliwiające współpracę publiczno-prywatną w zakresie zarządzania liniami, niemniej bez odpowiedniego finansowania, np. w formie dotacji celowej do samorządów, rewitalizacja segmentu linii małoobciążonych będzie niemożliwa.

Zaleca się również możliwość wykorzystywania przez samorządy środków Funduszu Kolejowego na:

- pokrywanie przyrostu stawek dostępu następującego wskutek rozwoju oferty na liniach lokalnych (w efekcie końcowym środki te trafią do zarządców infrastruktury, jednakże zapoczątkowany mechanizm ma na celu rozwój oferty w połączeniu z zapewnieniem finansowania eksploatacji);
- wkład własny (do 15% kosztów kwalifikowalnych) do inwestycji unijnych na liniach lokalnych.

Środki powyższe winny być rozdzielane w trybie konkursowym.

Jednocześnie zaznacza się, że niezbędnym byłoby przygotowanie wytycznych wskazujących interpretację przepisów ustawy o transporcie kolejowym odpowiadających na pytanie jak zostać zarządcą infrastruktury w zależności od linii, które zainteresowany podmiot obejmie w posiadanie. Proces ten jest długofalowy – jak wskazano, we Francji (choć zaproponowano inne rozwiązanie) trwa już faktycznie od 8 lat i dopiero teraz – dzięki bardzo intensywnej działalności m.in. organizacji *Objectif OFP* , lecz także zarządcy RFF oraz instytucji publicznych i podmiotów prywatnych – przynosi właściwe plony.

Rekomenduje się przeprowadzenie dyskusji w zakresie przyszłości linii kolejowych, ze szczególnym uwzględnieniem stworzenia w ramach funkcjonujących organizacji, takich jak Rada Przewoźników, forum współpracy mającego ustalić ramy strukturalnej współpracy. Narzędzia, których wykorzystywanie zostanie umożliwione dzięki zaproponowanym w niniejszym opracowaniu zmianom prawnym, mogą służyć zwiększeniu zainteresowania niezależnych podmiotów lokalną infrastrukturą kolejową. Zwiększenie znaczenia lokalnych linii kolejowych może się odbywać tylko w atmosferze współpracy między zarządcą infrastruktury a przewoźnikami zainteresowanymi zwiększeniem pracy przewozowej oraz dostępności torów.

Adresaci: Minister właściwy ds. transportu, Prezes UTK, Samorządy, Organizacje działające na rzecz transportu kolejowego

Perspektywa wdrożenia: Długofalowa

5.1.5 Ograniczenie możliwości rozporządzania liniami kolejowymi w innym celu niż transport kolejowy w stosunku do podmiotów innych niż PKP PLK SA oraz PKP SA

Rozporządzanie liniami kolejowymi innymi niż państwowe zostało ograniczone w stosunku do PKP PLK SA oraz PKP SA. Autorzy są przekonani, że wzmocnieniu poprzez wprowadzenie przepisu prawnego do ustawy o transporcie kolejowym, mającym na celu ochronę sposobu wykorzystania linii do przewozów kolejowych, powinna ulec ochrona linii kolejowych. Wykluczy to możliwość sprzedaży majątku kolejowego przez podmioty samorządowe i inne, czego konsekwencją jest rozbiórka. W tym celu autorzy rekomendują wprowadzenie art. 9a do ustawy o transporcie kolejowym, jak wskazano w podrozdziale 5.2.1.4., oraz procedury wskazanej w rozdziale 5.1.1., która dotyczy wszystkich podmiotów.

Adresaci: Minister właściwy ds. transportu, Prezes UTK

Perspektywa wdrożenia: Pilna

5.1.6 Decentralizacja zarządzania infrastrukturą

W toku wywiadów przeprowadzanych z respondentami krajowymi wykazano, że podstawowym problemem będącym jedną z przyczyn tzw. optymalizacji sieci jest złe zarządzanie infrastrukturą kolejową, także ze względu na zbyt centralne planowanie inwestycji oraz utrzymanie sieci. Respondenci podkreślali jednocześnie bardzo często duże zaangażowanie i chęć współpracy poszczególnych Zakładów Linii Kolejowych. W związku z tym, w świetle przedstawionych reform mających miejsce w Wielkiej Brytanii, gdzie, podobnie jak w Polsce, funkcjonuje model jednego zarządcy odpowiedzialnego za niemal całą krajową sieć kolejową, rekomenduje się wprowadzenie regionalizacji spełniania pewnych funkcji związanych z zarządzaniem sieci. Taka reforma wymagałaby przeprowadzenia dodatkowych analiz wskazujących na stosunek korzyści i kosztów takiej reformy oraz wyznaczenie granic odpowiedzialności regionalnych podmiotów mających za zadanie finansować infrastrukturę w danym województwie.

Decentralizacji może towarzyszyć wprowadzenie oddzielnego rachunku stawek dostępu do linii lokalnych w każdym regionie, w celu powiązania zmian poziomu stawek jednostkowych ze zmianami pracy przewozowej zamawianej przez dany samorząd wojewódzki.

Adresaci: PKP PLK, Minister właściwy ds. transportu

Perspektywa wdrożenia: Długofalowa

5.1.7 Ułatwienie podzlecania wybranych czynności zarządcy infrastruktury

Wydaje się, że najprostszym sposobem na stworzenie możliwości uratowania części linii jest zaangażowanie przez PKP PLK podwykonawców – najczęściej prywatnych – do wykonywania wybranych czynności utrzymaniowych na liniach małoobciążonych. Wskazano na problem związany z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Opierając się zatem na praktykach francuskich wydaje się, że trzeba zastosować podobny przepis w polskim porządku prawnym, który określałby, że podmiot, któremu zleca się wykonywanie pewnych zadań zarówno w formie zamówienia, jak i koncesji lub PPP, nie może być uznany za zarządcę infrastruktury w rozumieniu ustawy. Rekomenduje się zatem zmiany przepisów, jak wskazano w podrozdziale 5.2.1.5. Przekazanie wykonania czynności zarządczych podmiotom zewnętrznym może odbywać się podobnie jak obecnie oraz według zaproponowanych przepisów – na odpowiedzialność zlecającego zarządcy.

5.1.8 Zmiana przeznaczenia linii kolejowych wyłączonych z eksploatacji

Jak wskazano, znaczna liczba linii kolejowych znajduje się w bardzo złym stanie i jest wyłączona z eksploatacji. Należy przyjąć, że niektóre linie nie mają obecnie żadnego potencjału przewozowego. W stosunku do takich linii rekomenduje się przeprowadzenie analizy możliwości wdrożenia w Polsce programu *Rail to Trail* mającego na celu przekształcenie pewnych linii kolejowych na ścieżki turystyczne przy jednoczesnym pozostawieniu obiektów inżynieryjnych oraz gruntów we własności podmiotu samorządowego. W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie do ustawy o komercjalizacji PKP rozdziału 5.2.2.

Adresaci: PKP SA, PKP PLK SA, Minister właściwy ds. transportu

Perspektywa wdrożenia: Długofalowa

5.1.9 Stworzenie rynku potencjalnych zarządców poprzez utworzenie systemu licencyjnego

Jak wskazano, w niektórych badanych krajach stosuje się instrument licencjonowania działalności zarządcy infrastruktury kolejowej. Takie rozwiązanie wydaje się bardzo rozsądne, bowiem prowadzi do rozwiązania sytuacji, w której nie wiadomo, kto jest zarządcą infrastruktury (wspomniane kryterium formalne czy faktyczne). Będzie to jednocześnie pozwalało w warunkach przetargowych określić podmioty, które mogą w razie wygranej wystąpić o autoryzację (jeśli będzie taka potrzeba w zależności od linii). Proponuje się oparcie rozwiązania licencyjnego o kryteria bardzo podobne do zastosowanych w Szwecji czy w Niemczech:

1. dany podmiot uznaje się za właściwy do zarządzania infrastrukturą kolejową i obsługi instalacji należących do infrastruktury uwzględniając jego umiejętności zawodowe, zdolność finansową i dobrą reputację;,
2. licencję przyznaje się podmiotowi, co do którego można się spodziewać, że będzie spełniać wymogi dotyczące bezpieczeństwa oraz kwestii technicznych. Wymagania te mogą być dostosowane do rodzaju i zakresu prowadzonej działalności. Organ nadzoru określa w zezwoleniu, jak wymogi zostały dostosowane i jakiej działalności licencja dotyczy.

Nie rekomenduje się konkretnych zmian prawnych, albowiem wprowadzenie obowiązku licencjonowania zarządców infrastruktury powinno zostać przeanalizowane w odrębnym opracowaniu, aczkolwiek autorzy są przekonani, że takie rozwiązanie mogłoby ułatwić rozwój rynku potencjalnych zarządców infrastruktury.

Adresaci: Minister właściwy ds. transportu, Prezes UTK

Perspektywa wdrożenia: Długofalowa

5.1.10 Ochrona mienia kolejowego

Istotnym zagadnieniem, na które respondenci zwrócili uwagę podczas przeprowadzania analizy krajowego rynku niezależnych zarządców infrastruktury, jest problem kradzieży elementów infrastruktury kolejowej i ich sprzedaż przez osoby trzecie. Autorzy zauważają bezpośrednie powiązanie kradzieży elementów linii kolejowych oraz związanego z tym ryzyka strat podmiotów potencjalnie zainteresowanych przejęciem linii, szczególnie w przypadku tras, na których prowadzi się jedynie przewozy sporadyczne. Nie wskazuje się konkretnych propozycji zmian, aczkolwiek rekomenduje się natychmiastowe prace nad ograniczeniem możliwości nabycia tzw. złomu kolejowego, np. w drodze wprowadzenia przepisów karnych. Obecnie obowiązujące przepisy

kodeksu karnego w zakresie przestępstwa paserstwa wydają się niewystarczającym środkiem ochrony mienia kolejowego. Wprowadzenie *lex specialis* w stosunku do takiego mienia powinno odzwierciedlać znaczne zagrożenie życia i zdrowia wielu osób w konsekwencji kradzieży mienia kolejowego oraz paserstwa. Zdaniem autorów, uregulowanie niniejszej kwestii odniosłoby także efekt psychologiczny, jeśli jego wprowadzenie zostałoby właściwie wykorzystane w kampanii społecznej.

Adresaci: Ministerstwo Transportu, Prezes UTK

Perspektywa wdrożenia: Pilna

5.2 Propozycje zmian aktów prawnych

Obecne rozwiązania prawne z zakresu regulacji i bezpieczeństwa kolejowego oraz wymagania dla zarządców infrastruktury nie zachęcają do funkcjonowania i rozwoju infrastruktury kolejowej o niskiej rentowności, co powoduje wyłączanie z eksploatacji linii małoobciążonych oraz ich likwidację.

W świetle przeglądu praktyk zagranicznych, analizy oraz rekomendacji kierunkowych wskazuje się zatem następujące zmiany prawne:

5.2.1 W Ustawie z dnia 28 marca 2003 o transporcie kolejowym (Dz. U. 2003 Nr 86 poz. 789 z późn. zm.)

5.2.1.1 W zakresie wyłączenia z eksploatacji

W art. 4 wprowadza się definicję wyłączenia z eksploatacji w następującym brzmieniu:

> *51) Wyłączenie z eksploatacji oznacza uniemożliwienie przewoźnikom kolejowym korzystania z linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej poprzez zaprzestanie udostępniania tras pociągów dla przejazdu pociągów na linii kolejowej lub odcinku linii kolejowej i świadczenia usług z tym związanych lub zaprzestanie utrzymywania linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej w stanie umożliwiającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego*

Art. 9 otrzymuje brzmienie:

1. *Zarządca linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej zamierzający wyłączyć z eksploatacji linię kolejową lub odcinek linii kolejowej, zobowiązany jest do zastosowania się do przepisów wskazanych w ust. 2-11.*

2. *Zarządca może wystąpić do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z wnioskiem o wyłączenie z eksploatacji, gdy w okresie trzech ostatnich rocznych rozkładów jazdy wpływy z udostępniania tras pociągów dla przejazdu pociągów na linii kolejowej lub odcinku linii kolejowej nie pokrywają kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową na tej linii kolejowej lub odcinku linii kolejowej*

3. *Prezes UTK po zasięgnięciu opinii Prezesa UOKiK oraz po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z organizatorami transportu publicznego, zarządcami, przewoźnikami oraz organizacjami społecznymi, których cel statutowy związany jest z transportem kolejowym, przygotowuje wytyczne, którymi kieruje się wydając*

decyzję w zakresie wyłączenia linii lub odcinka linii z eksploatacji. Wytyczne muszą uwzględniać:

a. *Aspekt ekonomiczny decyzji, mając na uwadze w szczególności: aktualne zapotrzebowanie na przewozy, dokonane inwestycje, koszty utrzymania, potencjalne zmniejszenie swobody inwestycyjnej zarządcy w wyniku wydania decyzji odmownej, a także potencjalne zniżki, które mogłyby zostać zastosowane zgodnie z artykułem 33 ustęp 3 Dyrektywy 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.UE L Nr 343, str. 32)*

b. *Aspekt społeczny, mając na uwadze w szczególności znaczenie wykonywanych przewozów dla społeczności lokalnej, dostępność innych środków transportu, wielkość obsługiwanych ośrodków zamieszkania oraz wpływ ewentualnej decyzji zatwierdzającej wyłączenie z eksploatacji na środowisko.*

4. *Zarządca, właściciel linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej lub podmiot dysponujący innym tytułem prawnym do linii kolejowej lub odcinka linii zobowiązany jest do podjęcia próby rozporządzenia prawem własności przedmiotową linią lub odcinkiem zainteresowanym podmiotom jeszcze przed złożeniem przez zarządcę wniosku o wyłączenie z eksploatacji.*

5. *Prezes UTK wydaje decyzję w terminie 3 miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku. W przypadku wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie z eksploatacji, wnioskodawca lub podmiot dysponujący tytułem prawnym do przedmiotowej linii kolejowej lub odcinka linii, może przystąpić do likwidacji po upływie 2 lat od dnia wydania decyzji. W tym czasie musi on dokonać wszelkich starań, aby wyłączona z eksploatacji linia została przekazana innym podmiotom, w trybie wskazanym przez właściwe przepisy.*

6. *Przed przystąpieniem do likwidacji zarządca, właściciel linii lub inny musi wystąpić do właściwych miejscowo jednostek samorządu terytorialnego, a także ogłosić w branżowej prasie ofertę ostatecznej sprzedaży linii po cenie, obliczonej wg metody dochodowej.*

7. *Jeżeli czynności określone w ust. 6 w ciągu 3 miesięcy nie doprowadzą do rozporządzenia linią lub odcinkiem linii a zarządca podtrzymuje zamiar likwidacji, powinien on:*

a. *powiadomić zainteresowanych przewoźników kolejowych o zamiarze likwidacji linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej w następnym rozkładzie jazdy pociągów, jeżeli rezultaty analizy wniosków o przyznanie tras pociągów, które zostaną zgłoszone, potwierdzą deficytowość tej linii kolejowej lub tego odcinka linii kolejowej*

b. *informuje właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, na obszarze których zlokalizowana jest linia kolejowa lub odcinek linii kolejowej o zamiarze ich likwidacji*

c. *występuje z wnioskiem do Prezesa UTK o wyrażenie zgody na likwidację linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej;*

8. *Postępowanie likwidacyjne musi być wstrzymane, jeżeli właściwy miejscowo organ samorządu terytorialnego lub zainteresowany przedsiębiorca:*

a. *zapewni środki finansowe na pokrycie kosztów niepokrytych przychodami z udostępniania przewoźnikom kolejowym linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej;*

b. *zawrze umowę o nieodpłatne przejęcie linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej w zarządzanie w celu jej dalszej eksploatacji;*

c. *przystąpi do spółki wojewódzkich przewozów pasażerskich, która przejmie, w celu dalszej eksploatacji, przewidzianą do likwidacji linię kolejową lub odcinek linii kolejowej, jako wkład niepieniężny.*

9. *W przypadku gdy likwidacja linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej nie została wstrzymana w trybie, o którym mowa w ust. 8, Prezes UTK wydaje w drodze decyzji zgodę na likwidację linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej w terminie 3 miesięcy od dnia skierowania wniosku, o którym mowa w ust. 7 lit. c: Likwidacja linii kolejowych lub odcinków linii kolejowych o znaczeniu państwowym może nastąpić tylko za zgodą Rady Ministrów, wyrażoną w drodze rozporządzenia , po rozważeniu aspektów gospodarczych, społecznych i ekologicznych likwidacji i jej skutków dla obronności państwa.*

10. *Jeżeli przychody ze sprzedaży gruntów i środków trwałych należących do likwidowanych linii kolejowych lub odcinków linii kolejowych będą mniejsze od kosztów likwidacji, różnicę pokrywa budżet państwa.*

11. *Wysokość środków budżetowych na likwidację linii kolejowych lub odcinków linii kolejowych, o których mowa w ust. 10, w danym roku określa ustawa budżetowa.*

W art. 13 ust. 1 wprowadza się:

11) wydawanie decyzji w zakresie wyłączenia z eksploatacji oraz likwidacji linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej, jak również w zakresie dokonywania wpisu lub wykreślenia z rejestru, o którym mowa w art. 4 pkt 52), 53) i 54), w granicach uznania regulacyjnego, zgodnie z zasadami prowadzenia rejestru określonymi przez ministra właściwego ds. infrastruktury w drodze rozporządzenia

W art. 14 ust. 5 otrzymuje brzmienie

Od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 9 ust. 5 i 9, art. 29 ust. 1i oraz ust. 5, art. 33 ust. 8 oraz art. 66

ust. 1, 2, 2aa i 3, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

5.2.1.2 Zmiany prawne w zakresie wyłączenia pewnych wymogów w stosunku do linii lokalnych wydzielonych z sieci

W art. 4 pkt 4) otrzymuje brzmienie:

4) sieć kolejowa – układ połączonych ze sobą linii kolejowych, stacji i terminali kolejowych oraz wszystkich rodzajów stałego wyposażenia niezbędnego do zapewnienia bezpiecznej i ciągłej eksploatacji systemu kolei, będący własnością zarządcy infrastruktury lub zarządzany przez zarządcę infrastruktury; sieć kolejową stanowi co najmniej jeden odcinek linii kolejowej

W art. 4 dodaje się definicję linii lokalnej:

52) Linia lokalna pasażerska jest to linia kolejowa o znaczeniu miejscowym służąca jedynie do przewozów pasażerskich o znaczeniu lokalnym, niemająca strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego, na której tylko jeden przewoźnik wykonuje przewozy pasażerskie w gminnym, powiatowym lub wojewódzkim publicznym transporcie zbiorowym. Rejestr linii lokalnych pasażerskich prowadzi Prezes UTK

W art. 18 ust. 2 pkt 1) ustawy dodaje się:

d) wyłącznie linii lokalnych pasażerskich w rozumieniu art. 4 pkt 52)

W art. 25a ust.1 zmienia się:

3) infrastruktury kolejowej przewidzianej wyłącznie do użytku lokalnego, turystycznego lub historycznego, w tym linii lokalnych pasażerskich oraz towarowych

W art. 36 dodaje się:

4) o charakterze linii lokalnych pasażerskich, po wcześniejszym uzgodnieniu z Komisją Europejską, zgodnie z art. 2 ust.4 Dyrektywy 2012/34 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.UE.L Nr 343, str. 32), dopóki o dostęp do torów nie wystąpi inny przewoźnik kolejowy

5.2.1.3 Zmiany prawne w zakresie wyłączenia z regulacji linii lokalnych ważnych dla przewozów towarowych

W art. 4 dodaje się pkt 53) o następującym brzmieniu:

53) Linia towarowa dojazdowa jest to linia kolejowa o znaczeniu miejscowym, na której jednocześnie porusza się wyłącznie jeden skład towarowy z prędkością nie większą niż 30km/h, niewykonujący przewozów towarów niebezpiecznych; na której nie ma obiektów inżynieryjnych takich jak mosty, tunele lub skrzyżowania drogowo-kolejowe z drogą otwartą dla ogólnego ruchu, łącząca zakład przemysłowy z punktem stycznym. Rejestr linii towarowych dojazdowych prowadzi Prezes UTK

W art. 2 dodaje się:

> *4) Linii towarowych dojazdowych. z wyjątkiem rozdziału 4a, po wcześniejszym uzgodnieniu z Komisją Europejską, zgodnie z art. 2 ust.4 Dyrektywy 2012/34 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. UE.L Nr 343, str. 32), art. 23- 23j (biorąc pod uwagę zmianę od 1.04.2014 –art. 23 ust. 3-5 i art. 23a-23j) oraz przepisów w zakresie autoryzacji bezpieczeństwa, jeśli podmiot zarządza jedynie liniami tego rodzaju*

W art. 4 dodaje się pkt 54) o następującym brzmieniu:

> *54) Linia towarowa lokalna jest to linia o znaczeniu miejscowym, na której prowadzi się wyłącznie przewozy towarowe o charakterze lokalnym. Rejestr linii towarowych lokalnych prowadzi Prezes UTK*

W art. 36 dodaje się:

> *5) o charakterze linii towarowej lokalnej, na której przewozy o charakterze lokalnym wykonuje jeden licencjonowany przewoźnik towarowy, do czasu wystąpienia o dostęp przez innego przewoźnika, w ramach rocznego rozkładu jazdy*

5.2.1.4 Zmiany prawne w zakresie rozporządzania liniami kolejowym przez podmioty inne niż PKP PLK SA oraz PKP SA

Dodaje się art. 9a:

> *Zarządcy infrastruktury inni niż PKP PLK S.A., w tym również zarządcy linii lokalnych i dojazdowych o których mowa w art. 4 pkt 52), 53) oraz 54) oraz właściciele i podmioty dysponujące innym tytułem prawnym do przedmiotowej linii, w przypadku rozporządzenia prawem do przedmiotowej linii lub odcinka linii lub jego obciążenia, zobowiązują nabywcę do zachowania sposobu wykorzystania linii przez dany podmiot w okresie 10 lat od dnia ich przekazania"*

5.2.1.5 Umożliwienie delegacji zarządzania infrastrukturą kolejową

Wprowadza się art. 5 ust. 1a :

> *Zarządca infrastruktury może zlecić innym podmiotom wykonywanie czynności prowadzenia ruchu pociągów, budowy i utrzymywania infrastruktury kolejowej, świadczenia usług związanych z udostępnianiem tras pociągów lub zarządzania nieruchomościami wchodzącymi w skład infrastruktury kolejowej, w stosunku do linii towarowych lokalnych. Wykonywanie tych czynności, przez inny podmiot nie oznacza, że podmiot ten staje się zarządcą zgodnie z przepisami niniejszej ustawy, jeśli zlecający czynności zastrzeże w umowie, że ponosi pełną odpowiedzialność za zarządzanie infrastrukturą kolejową w rozumieniu niniejszej ustawy*

5.2.2 W Ustawie z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. 2000 Nr 84, poz. 948 z późn. zm)

5.2.2.1 Zmiany prawne w zakresie przekazania linii niemających potencjału przewozowego

W art. 18a dodaje się ust. 6:

> *Linie kolejowe wyłączone z eksploatacji, wobec których Minister właściwy do spraw infrastruktury, po uwzględnieniu opinii Prezesa UTK oraz po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, uzna w świetle wytycznych wskazanych w art. 9 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym, że linia kolejowa nie jest ani nie będzie wykorzystana do celów przewozów kolejowych, PKP S.A. oraz PKP PLK S.A. mogą nieodpłatnie przekazać linię jednostce samorządu terytorialnego na cele transportowe inne niż przewozy kolejowe. Jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do zachowania własności gruntów pod linią kolejową oraz utrzymania obiektów inżynieryjnych w stanie co najmniej takim, jak w momencie przekazania, w okresie 10 lat od nabycia wyłączonej linii kolejowej*

5.2.2.2 Zmiany prawne w zakresie wykorzystania Funduszu Kolejowego do wspierania modernizacji i utrzymywania ruchu na liniach lokalnych

Wprowadza się nowe brzmienie art. 3 ust. 1 pkt. 1 Ustawy o funduszu kolejowym:

> *1) gromadzi środki finansowe na przygotowanie oraz realizację budowy, przebudowy lub odbudowy linii kolejowych, remonty i utrzymanie linii kolejowych, likwidację zbędnych linii kolejowych oraz wydatki bieżące zarządców linii kolejowych, związane z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową;*

Dodaje się Art. 3d:

> *1) Środki Funduszu można przeznaczyć na program dotacji dla samorządów modernizujących lub zwiększających ofertę przewozową na liniach lokalnych towarowych i pasażerskich w rozumieniu Ustawy o transporcie kolejowym.*
>
> *2) Dopłaty, o których mowa w ust. 1 będą przyznawane w trybie konkursowym, z uwzględnieniem efektywności projektów infrastrukturalnych, wielkości nakładów własnych wnioskodawcy oraz wielkości planowanych zmian oferty przewozowej. Dopłaty do modernizacji infrastruktury nie mogą przekroczyć 15% kosztów kwalifikowanych inwestycji, zaś dopłaty do zwiększenia oferty przewozowej – kwoty należnych stawek dostępu do infrastruktury, wynikających ze zwiększonej pracy eksploatacyjnej.*

5.3 Ocena skutków regulacji

Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

Projektowana regulacja wpłynie na działalność aktualnych i potencjalnych zarządców oraz właścicieli infrastruktury kolejowej, w szczególności PKP Polskie Linie Kolejowe SA, a także samorządy wojewódzkie. Regulacja wpłynie również na działalność organizatorów transportu kolejowego oraz przewoźników kolejowych.

Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowana ustawa nie będzie miała znacznego wpływu na sektor finansów publicznych.

Proponowane uproszczenia, dotyczące procesu zarządzania infrastrukturą kolejową spowodują oszczędności po stronie zarządców infrastruktury kolejowej.

Przejęcie linii kolejowych, zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe przez inne podmioty sektora finansów publicznych (np. samorządy) spowoduje przesunięcia wydatków w obrębie sektora finansów publicznych, bez ich zwiększenia.

Zmiana sposobu wydatkowania środków Funduszu Kolejowego spowoduje przesunięcia wydatków Funduszu bez ich zwiększenia. Będzie również motywowała samorządy do zwiększenia nakładów na transport kolejowy. Pozwoli to podnieść pracę eksploatacyjną na kolei, co doprowadzi do obniżenia jednostkowych kosztów jednostkowych dostępu do infrastruktury kolejowej, w tym ponoszonych przez przewoźników świadczących usługi służby publicznej.

Szacunkowe korzyści ekonomiczne

Szacunkowe korzyści ekonomiczne, związane z wprowadzeniem postulowanych zmian obejmują:

- zmniejszone nakłady na eksploatację linii małoobciążonych, dzięki uproszczonym regulacjom;
- obniżenie jednostkowych stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, dzięki zwiększeniu oraz zatrzymaniu spadku ruchu na sieci oraz obniżeniu bazy kosztowej;
- zwiększenie podaży usług transportu pasażerskiego na liniach kolejowych małoobciążonych a co za tym idzie, poprawioną dostępność komunikacyjną wybranych obszarów;
- możliwość zachowania ruchu na niektórych liniach małoobciążonych oraz zachowanie możliwości nadawania ładunków koleją w większej liczbie relacji.

Wpływ regulacji na rynek pracy

Wprowadzane regulacje będą miały pozytywny wpływ na rynek pracy, gdyż pozwalają obniżyć koszty funkcjonowania małoobciążonych linii kolejowych, a przez to zachować miejsca pracy bezpośrednio przy eksploatacji tych linii, a także w przedsiębiorstwach, których funkcjonowanie lub konkurencyjność są uzależnione od istnienia tych linii.

Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacja ma pozytywny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, gdyż prowadzi do obniżenia stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, poprzez stymulowanie ruchu kolejowego oraz stwarza przedsiębiorcom możliwość przejmowania nierentownych linii kolejowych, których utrzymanie może być konieczne dla kontynuowania ich działalności, a także jednostkom samorządu

terytorialnego, które powinny wspierać lokalny transport kolejowy istotny dla rozwoju lokalnej gospodarki.

Ponadto sformalizowanie procesu zawieszania ruchu kolejowego zapobiega sytuacjom nagłego odcięcia przedsiębiorców od rynków zbytu.

Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana ustawa będzie miała pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny, pozwalając zachować gęstość sieci kolejowej oraz zwiększać ofertę kolejowych przewozów regionalnych, a także zapobiegając nagłemu i nieuzasadnionemu zawieszaniu ruchu na niektórych liniach kolejowych.

Zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Załącznik 1: Lista linii kolejowych przeznaczona do wyłączenia z eksploatacji przez PKP PLK SA od momentu wejścia w życie rozkładu jazdy 2013/2014

L.p.	Nr linii	Nazwa linii	Nazwa odcinka	Długość (km)
1	24	Piotrków Trybunalski – Zarzecze	Piotrków Trybunalski - Zarzecze	32,2
2	30	Łuków - Lublin Północny	Łuków - Radzyń Podlaski	20,3
3	30	Łuków - Lublin Północny	Radzyń Podlaski - Bezwola	12,8
4	35	Ostrołęka – Szczytno	Ostrołęka - Grabowo	8,1
5	35	Ostrołęka – Szczytno	Grabowo - Wielbark	63,7
6	36	Ostrołęka – Łapy	Ostrołęka - Czerwony Bór	36,2
7	36	Ostrołęka – Łapy	Czerwony Bór - Łapy	51,5
8	49	Śniadowo – Łomża	Śniadowo - Łomża	17,3
9	79	Padew - Wola Baranowska	Padew – Wola Baranowska	5
10	103	Trzebinia – Wadowice	Trzebinia - Bolęcin	4
11	104	Chabówka - Nowy Sącz	Rabka Zdrój - Nowy Sącz	74,7
12	108	Stróże – Krościenko	Nowy Zagórz - Krościenko	44,5
13	108	Stróże – Krościenko	Krościenko - Krościenko (Gp)	3,3
14	115	Tarnów – Szczucin	Tarnów - Szczucin	48,6
15	121	Medyka - Chałupki Medyckie	Medyka - Chałupki Medyckie	3
16	124	Medyka - Chałupki Medyckie (Sz)	Medyka - Chałupki Medyckie (Sz)	2,3
17	144	Tarnowskie Góry - Opole Główne	Tarnowskie Góry - Borowiany	20,6
18	145	Chorzów Stary – Radzionków	Chorzów Stary - Jup Pbsz	9,3
19	175	Strzelce Opolskie – Kluczbork	Strzelce Opolskie - Szumirad	44,8
20	175	Strzelce Opolskie – Kluczbork	Szumirad - Kluczbork	14,6
21	176	Racibórz Markowice – Olza	Racibórz Markowice - Syrynia	14,6
22	176	Racibórz Markowice – Olza	Syrynia – Olza	6,1

L.p.	Nr linii	Nazwa linii	Nazwa odcinka	Długość (km)
23	182	Tarnowskie Góry – Zawiercie	Siewierz - Zawiercie	15,3
24	182	Tarnowskie Góry – Zawiercie	Mierzęcice Zawierciańskie – Siewierz	10,6
25	190	Bielsko Biała Główna – Cieszyn	Goleszów - Cieszyn	9,8
26	192	Syrynia – Pszów	Syrynia - Pszów	7,8
27	205	Wielewo - Anielin Gradowo (Sz)	Wielewo - Anielin Gradowo (Sz)	11,3
28	214	Somonino – Kartuzy	Somonino - Kartuzy	8,4
29	223	Czerwonka – Ełk	Czerwonka - Orzysz	84,9
30	234	Kokoszki - Stara Piła	Kokoszki - Stara Piła	8,9
31	236	Wągrowiec - Bzowo Goraj	Wągrowiec - Rogoźno Wielkopolskie	18,8
32	254	Tropy – Braniewo	Tropy - Braniewo	48,2
33	256	Szymankowo - Nowy Dwór Gdański	Szymankowo - Nowy Dwór Gdański	24,6
34	259	Kętrzyn - Karolewo Bsz	Kętrzyn - Karolewo Bsz	1,8
35	283	Jelenia Góra – Ławszowa	Zebrzydowa - Ławszowa	18,6
36	302	Malczyce – Bolków	Strzegom - Bolków	20,5
37	342	Jerzmanice Zdrój - Wilków Złotoryjski	Jerzmanice Zdrój - Wilków Złotoryjski	7,1
38	363	Międzychód – Skwierzyna	Międzychód - Skwierzyna	30,3
39	366	Kurzagóra – Kościan	Kurzagóra - Kościan	3,6
40	393	Cigacice - Cigacice Port	Cigacice - Cigacice Port	2,9
41	410	Grotniki Drawskie – Choszczno	Złocieniec - Wierzchowo Pomorskie	8,8
42	411	Stargard Szczeciński – Pyrzyce	Stargard Szczeciński - Pyrzyce	26,4
43	417	Granica Plk - Szczecin Dąbie	Granica Plk - Szczecin Dąbie	4,2
44	422	Pyrzyce – Głazów	Pyrzyce - Głazów	23,1
45	562	Adampol - Lublin Tatary Ltb	Adampol - Lublin Tatary Ltb	2,5
46	617	Zagórz R 46 - Zagórz R 101	Zagórz R 46- Zagórz R 101	1,2
47	869	Wałbrzych Szczawienko - Wałbrzych	Wałbrzych Szczawienko - Wałbrzych	3,8

L.p.	Nr linii	Nazwa linii	Nazwa odcinka	Długość (km)
		Zespół Bocznic	Zespół Bocznic D.291	
48	911	Bernadczyzna – Oskierki	Bernadczyzna - Oskierki	4,7
49	912	Zabłotczyzna - Oskierki (Sz)	Zabłotczyzna - Oskierki (Sz)	1,8
50	922	Sokółka – Bufałowo	Sokółka - Bufałowo	2,8
51	923	Bufałowo Wschód - Bufałowo S (Sz)	Bufałowo Wschód - Bufałowo S (Sz)	1,1
52	931	Hrubieszów Miasto - Hrubieszów Towarowy	Hrubieszów Miasto - Hrubieszów Towarowy	3,1
53	973	Bolesławiec – Wizów	Bolesławiec - Wizów	3,8
54	980	Czerwieńsk Osobowy Ck - Czerwieńsk Towarowy T100	Czerwieńsk Osobowy - Czerwieńsk Towarowy T100	2,1
55	996	Lubiewo - Świnoujście Sib	Świnoujście Sia1(Gt) - Świnoujście Sib (Nd)	7,4
56	996	Lubiewo - Świnoujście Sib	Lubiewo - Świnoujście Sia1(Gt)	4
RAZEM: 910 km				