

Infrastruktura drogowa a kolejowa

– własność i zarządzanie

Maciej Kruszyna, Krystian Mularczyk

W planach rozwoju i w opracowaniach strategicznych (np. Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu (...)” z roku 2011, por. opis w Przeglądzie Komunikacyjnym, numery: 5-6, 7-8 i 9-10/2011) wskazuje się na potrzebę zwiększenia roli kolei w transporcie osób i towarów, integracji różnych form transportu oraz wyrównywania dostępu do konkretnej infrastruktury. Czytelne i sprawiedliwe regulacje pozwolą na faktyczną konkurencję środków transportu, obciążanie opłatami „środowiskowymi”, wspieranie form „proekologicznych”. Wymaga to przeglądu aktualnych przepisów oraz przemyślenia i wprowadzenia zmian. Prowadzone są także prace nad środkami transportu, które będą mogły korzystać z infrastruktury drogowej i szynowej. Oprócz budowy konkretnych połączeń tych sieci, także w tym obszarze konieczne są nowe regulacje prawne.

Z drugiej strony obserwuje się, szczególnie w Polsce, zapaść transportu kolejowego. Wdraża się program napraw i remontów, ale jednocześnie nie widać szansy na wykorzystanie wszystkich dostępnych środków unijnych. Nie widać także dynamicznej rozbudowy sieci mimo wskazywania od lat wielu potrzebnych odcinków. Jedną z przyczyn powyższego stanu jest nieefektywny system własności, zarządzania oraz dostępu do sieci kolejowej. Dotyczy to zarówno przewozów pasażerskich, jak i transportu towarów. Obecny model zarządzania powoduje wiele problemów, do których należą: wysokie opłaty za dostęp do infrastruktury, trudności z koordynacją przewozów, brak spójnej oferty taryfowej.



dr inż. Maciej Kruszyna
Politechnika Wroclawska,
Katedra Dróg i Lotnisk
maciej.kruszyna@pwr.wroc.pl



mgr Krystian Mularczyk
Radca Prawny
krystianmularczyk@wp.pl

Redakcja Przeglądu Komunikacyjnego zachęca do nadsyłania listów i artykułów dotyczących powyższej tematyki. Być może uda się sformułować istotne propozycje zmian w prawodawstwie mogące się stać podstawą do organizacji sprawnego i efektywnego systemu transportu w przyszłości.

Infrastruktura kolejowa

W świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie kolejowym [3] zarządcą infrastruktury jest podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie, zaś funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej lub jej części mogą wykonywać różne podmioty.

Zgodnie z definicją legalną (art. 4 pkt 1 Ustawy [3]), przez infrastrukturę kolejową należy rozumieć linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętych pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury.

Zgodnie z przepisem art. 5 ustawy [3], zarządzanie infrastrukturą kolejową polega na:

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

Zarządca infrastruktury jest obowiązany do zapewnienia rozwoju i modernizacji infrastruktury oraz co do zasady nie jest on uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych. Zakwalifikowanie określonego podmiotu jako zarządcy infrastruktury jest zależne od możliwości zakwalifikowania będących w jego zarządzie elementów jako elementów infrastruktury kolejowej. To, czy dany podmiot uważa się za zarządcę czy też nie, jest kategorią obiektywną.

W artykuł 6 ustawy [3] określono podział linii kolejowych na: linie o znaczeniu państwowym oraz linie pozostałe.

Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1a ustawy [3] przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimal-

nego 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 [3] (jest to obowiązek udostępniania infrastruktury kolejowej).

Zakres minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej ujęty jest w części I załącznika do ustawy [3] i obejmuje:

- obsługę wniosku o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej;
- prawo użytkowania przyznanej infrastruktury kolejowej;
- korzystanie z rozjazdów i węzłów kolejowych w zakresie koniecznym dla przejazdu pociągu po przyznanej trasie;
- sterowanie ruchem pociągów, w tym sygnalizację, kontrolę, odprawianie i łączność oraz dostarczanie informacji o ruchu pociągów;
- udostępnienie informacji wymaganej do wdrożenia lub prowadzenia przewozów, dla których została przyznana zdolność przepustowa infrastruktury kolejowej;
- udostępnienie urządzeń sieci trakcyjnej, jeżeli są one dostępne.

Zgodnie z art. 32 Ustawy [3] zarządca opracowuje regulamin określający w szczególności:

- tryb składania i rozpatrywania wniosków o przydział tras pociągów;
- charakterystykę infrastruktury kolejowej przeznaczonej do udostępniania przewoźnikom kolejowym oraz informacje o warunkach dostępu do niej;
- sposób ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej;
- warunki korzystania z udostępnionej infrastruktury kolejowej;
- zakres usług związanych z udostępnianiem infrastruktury kolejowej i warunki ich zapewnienia;
- sposób przewożenia materiałów sypkich zapobiegający ich pyleniu.

Zgodnie z przepisem §19. rozporządzenia [1], regulamin, o którym mowa wyżej, opracowuje się w sposób zapewniający: równoprawne traktowanie przewoźników na wszystkich etapach współpracy (przyznawania dostępu do infrastruktury kolejowej, opracowywania rozkładu jazdy pociągów, zawierania umów o korzystanie z przydzielonych tras pociągów oraz umów ramowych, korzystania z infrastruktury kolejowej, rozliczania przejazdów, naliczania i pobierania opłat) oraz bezpieczne i sprawne wykonywanie przejazdów.

W ostatnich latach obserwujemy za to intensywny rozwój sieci drogowej zarówno na szczeblu dróg ruchu szybkiego (krajowym), jak i w społecznościach lokalnych (drogi gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie). Wyraża się to liczbą kilometrów nowych dróg oraz remontowanych, liczbą inwestycji, czy wysokością budżetów na nie przeznaczanych (w tym dofinansowań z UE). Można zadać pytanie: dlaczego model zarządzania drogami „kolejowymi” jest efektywniejszy niż w przypadku infrastruktury kolejowej? Czy można „przenieść” rozwiązania „drogowe” na rynek przewozów kolejowych? W jakim zakresie?

Autorzy podjęli się próby zestawienia obowiązujących w Polsce regulacji dotyczących transportu drogowego i kolejowego. W niniejszym artykule w zakresie własności i zarządzania, a w dwóch kolejnych publikacjach w aspekcie dostępu do infrastruktury oraz zasad planowania, nadzoru i finansowania inwestycji infrastrukturalnych. (Publikacje te ukażą się w kolejnych numerach Przeglądu Komunikacyjnego). Przegląd regulacji opatrzony jest komentarzem, który autorzy traktują jako zachętę do polemiki i dyskusji. Interesujące byłoby na przykład przytoczenie regulacji europejskich oraz kierunku w jakim zmierzają wprowadzane w nich zmiany.

Ustawa [3] implementuje m.in. postanowienia dyrektyw: 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz. U. UE L z dnia 15 marca 2001 r.), [dalej: „dyrektywa 2001/14/WE”], 91/440/EWG Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (DZ.U.UE L z dnia 24 sierpnia 1991 r.), [dalej: „dyrektywa 91/440/EWG”].

Zgodnie z zawartą w artykule 2 dyrektywy 2001/14/WE definicją, zarządcą infrastruktury jest każdy organ lub przedsiębiorstwo, który jest odpowiedzialny w szczególności za założenie i utrzymanie infrastruktury kolejowej. Może to również obejmować zarządzanie systemami sterowania i bezpieczeństwa infrastruktury. Funkcje zarządcy infrastruktury na sieci lub części sieci mogą być przydzielane różnym organom lub przedsiębiorstwom. Artykuł 3 dyrektywy 91/440/EWG określa zaś instytucję zarządzającą koleją jako każdą instytucję publiczną lub przedsiębiorstwo odpowiedzialne w szczególności za budowę i utrzymanie infrastruktury kolejowej oraz nadzorujące systemy kontrolne i bezpieczeństwa.

Infrastruktura drogowa

Organizacja i zarządzanie infrastrukturą drogową w Polsce jest układem rozwiązań prawnych i organizacyjnych wyznaczających kompetencje oraz właściwość odpowiednich organów państwowych i samorządowych za rozwój i utrzymanie ustalonych kategorii dróg publicznych.

Zgodnie z art. 2. Ustawy o drogach publicznych [2], drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:

- drogi krajowe;
- drogi wojewódzkie;
- drogi powiatowe;
- drogi gminne.

Zgodnie z Ustawą [2], drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, do którego zadań (zgodnie z Ustawą [2] – art.18) należy:

- wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych,
- realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych,
- współdziałanie w realizacji polityki transportowej w zakresie dróg,
- gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych,
- nadzór nad przygotowaniem infrastruktury drogowej na potrzeby obrony państwa,
- wydawanie zezwoleń na jednorazowy przejazd w określonym czasie i po ustalonej trasie pojazdów nienormatywnych,
- współpraca z administracjami drogowymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi,
- współpraca z organami samorządu terytorialnego w zakresie rozbudowy i utrzymania infrastruktury drogowej,
- zarządzanie ruchem na drogach krajowych,
- ochroną zabytków drogownictwa,
- wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem i koordynowaniem budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji, autostrad płatnych,
- pobieranie opłat za przejazd zgodnie z przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym

Funduszu Drogowym;

- podejmowanie działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i szerokiego zastosowania tych systemów oraz współpraca w tym zakresie z innymi podmiotami, w szczególności ze spółkami eksploatującymi autostrady płatne;
- wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia oraz umowy zawartej w trybie art. 6 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Ponadto, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest zarządcą autostrad i dróg ekspresowych.

Zgodnie z art. 18a Ustawy [2] Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, która wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych. Podstawowe zadania zarządu w terenie pełnią podległe poszczególnym Oddziałom GDDKiA rejony dróg krajowych.

Zgodnie z ustawą [2], nadzór nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad sprawuje minister właściwy do spraw transportu. Do działań Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie dróg publicznych należy ponadto:

- określanie kierunków rozwoju sieci drogowej;
- wydawanie przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- koordynacja działań w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa;
- koordynacja działań na rzecz rozwiązywania problemów klęsk żywiołowych w zakresie dróg publicznych.

Zarządcami pozostałych kategorii dróg publicznych (oprócz krajowych) są:

- dróg wojewódzkich – zarządy województw,
- dróg powiatowych – zarządy powiatów,
- gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), a więc dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, jest prezydent miasta,
- w przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym zadania zarządcy, o których mowa w art. 20 pkt 3–5, 7, 11–13 oraz 15 i 16 Ustawy o drogach publicznych, może wykonywać partner prywatny,
- drogową spółką specjalnego przeznaczenia pełni funkcję zarządcy drogi krajowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia oraz umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1 tej ustawy.

Poszczególne zadania zarządcy dróg zostały określone w art. 20–22 Ustawy [2].

Rozbieżności i problemy regulacji dotyczące transportu kolejowego i drogowego

Inny niż w transporcie drogowym status własnościowy i ekonomiczny infrastruktury kolejowej w wymiarze eksploatacyjnym i rozwojowym (to się w szczególności będzie wiązać z finansowaniem) powoduje małą konkurencyjność transportu kolejowego na tle drogowego i wymaga, jak wskazują diagnozy i opracowane programy (m.in. Krajowej Izby Gospodarczej „Program dla kolei”) realokacji zasobów infrastruktury kolejowej na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z informacjami podawanymi przez Urząd Transportu Kolejowego aktualnie na rynku

kolejowym w Polsce funkcjonuje 8 zarządców infrastruktury kolejowej udostępniających infrastrukturę przewoźnikom kolejowym:

- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A,
- CTL Maczki – Bór S.A,
- Jastrzębska Spółka Kolejowa Sp. z o.o.,
- Kopalnia Piasku KOTLARNA – Linie Kolejowe Sp. z o.o.,
- PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.,
- UBB Polska Sp. z o.o. w Świnoujściu,
- PTM Linie Kolejowe Sp. z o.o.,
- Infra SILESIA S.A.

Ponadto funkcjonują dwaj Zarządcy, którzy posiadają infrastrukturę kolejową wyłącznie dla realizacji własnej działalności przewoźowej: Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o., PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa spółka z o.o. oraz 4 inne podmioty zarządzające infrastrukturą kolejową w Polsce: Polskie Koleje Państwowe S.A., Dworzec Polski S.A., koleje wąskotorowe, koleje linowe.

Różnice w zarządzaniu nad infrastrukturą kolejową i drogową wynikają bezpośrednio z ich różnej struktury własnościowej:

- w transporcie drogowym, gdzie prawie 100 % infrastruktury drogowej jest własnością publiczną zarząd sprawują ustawowo wskazane organy administracji publicznej (Rozdział 2 Ustawy o drogach publicznych)
- w transporcie kolejowym, gdzie prawie 100 % infrastruktury kolejowej jest własnością spółek prawa handlowego, zarządcą infrastruktury to zgodnie z generalną definicją legalną „podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie; funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej lub jej części mogą wykonywać różne podmioty” (art. 4 pkt 7 Ustawy o transporcie kolejowym)

Podział infrastruktury kolejowej na linie o znaczeniu państwowym oraz pozostałe nie koresponduje z podziałem zarządzających. Przeważająca większość linii jest zarządzana przez PKP PLK. PKP PLK jest jednostką w strukturach grupy PKP i w ten sposób nie jest zupełnie niezależna od powiązań z przewoźnikami należącymi do tej grupy.

Podział zarządców dróg kołowych wydaje się być bardziej logiczny i dopasowany do podziału terytorialnego Państwa. Wyraźniej widać gospodarkę infrastruktury na poszczególnych szczeblach. Nie zachodzi na przykład kuriozalna sytuacja, gdzie podmiot przeznaczony do zarządzania infrastrukturą (a w tym do jej rozwoju) proponuje likwidację linii istotnych dla przewozów aglomeracyjnych (Wrocław Psie Pole – Wrocław Zakrzów, por. wykaz linii PLK).

Niektóre istotne obiekty kolejowe związane z podróżami (transportem osób) należą do innych niż „zarządcą infrastruktury” podmiotów, szczególnie chodzi tu o dworce.

Brakuje podmiotu który organizowałby transport kolejowy (zmieni to się być może po wprowadzeniu pełnych regulacji Ustawy o Publicznym Transporcie Zbiorowym – w roku 2017). ◀

c.d.n.

Materiały źródłowe

- [1] Rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (dz. u. nr 35, poz. 274)
- [2] USTAWA z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Dz.U. 1985 Nr 14 poz. 60
- [3] USTAWA z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym Dz.U. 2003 Nr 86 poz. 789