

Infrastruktura drogowa a kolejowa – – planowanie i finansowanie budowy, rozbudowy lub modernizacji

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. Autorzy podjęli się próby zestawienia obowiązujących w Polsce regulacji dotyczących transportu drogowego i kolejowego. W poprzednich artykułach (numery: 1/2013, 2/2013) opisano regulacje w zakresie własności i zarządzania oraz zasad dostępu. Niniejszy artykuł dotyczy planowania, nadzoru i finansowania inwestycji infrastrukturalnych i zamyka cykl publikacji. Przegląd regulacji opatrzone jest komentarzem, który autorzy traktują jako zachętę do polemiki i dyskusji. Redakcja Przeglądu Komunikacyjnego zachęca do nadsyłania listów i artykułów dotyczących powyższej tematyki.



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



mgr Krystian Mularczyk
Radca Prawny
krystianmularczyk@wp.pl

Dla treści odnoszących się do poruszanego tu obszaru podstawowym aktem prawnym jest Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego [3] wraz z późniejszymi zmianami. Ustawa ta reguluje ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury transportu lądowego oraz zarządzania tą infrastrukturą (art. 1 pkt 1). Co do zasady przepisy ustawy nie mają zastosowania do autostrad płatnych budowanych i eksploatowanych na zasadach określonych przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Transport kolejowy

Zgodnie z art. 4 ustawy [3] zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury kolejowej oraz zarządzania nią finansowane są ze środków zarządcy infrastruktury kolejowej. Zadania powyższe mogą być finansowane lub dofinansowane przez ministra właściwego do spraw transportu ze środków, o których mowa w art. 5 (czyli w wydatkach na te cele ustalonych w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych), pod warunkiem, że infrastruktura kolejowa jest udostępniana przez zarządców na zasadach określonych w ustawie [4].

Transport drogowy

Organy właściwe do finansowania zadań w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi określa art. 3 ustawy [3]. Są to:

- 1) minister właściwy do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych;
- 2) samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich;
- 3) samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych;
- 4) w odniesieniu do dróg gminnych zadania powyższe finansowane z budżetów gmin
- 5) w granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast;
- 6) w odniesieniu do dróg zakładowych zadania powyższe finansowane są ze środków podmiotów zarządzających tymi drogami.

Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fi-

zyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Warto również dodać, że zgodnie z Uchwałą Rady Ministrów z dn. 9.02.2012 r. „Program budowy dróg krajowych na lata 2011 – 2015” [1] realizacja priorytetów inwestycyjnych do roku 2015 nastąpić ma w trzech systemach:

1. system koncesyjny/partnerstwo publiczno – prywatne;
2. system tradycyjny – realizacja przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;
3. system tradycyjny – realizacja przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia.

Koncepcja modyfikacji sposobu zarządzania liniami kolejowymi w Polsce

Koncepcja zasadza się na propozycji odejścia od ogólnokrajowego zarządzania całą siecią. Aktualny model własności linii kolejowych oraz ich zarządzania utrudnia, czy wręcz uniemożliwia „inicjatywy lokalne” budowy nowych połączeń w skali województw, miast i gmin. Przykładem może być problem z remontem linii kolejowej z Lubina do Legnicy – którym zainteresowane są władze lokalne, przy całkowitej „obojętności” zarządcy sieci kolejowej. To problem modernizacji istniejącej linii, a jak wyobrazić sobie szanse realizacji inicjatyw budowy nowych tras?

Efektywne zmiany w zarządzaniu kolejami w Polsce powinny zasadzać się na dwóch fundamentach:

- wydzieleniu „infrastruktury” z PKP przy integracji torowisk (tras) z dworcami i urządzeniami zabezpieczenia i sterowania ruchem oraz z uwzględnieniem możliwości gradacji poziomów zarządzania infrastrukturą, np. krajową, wojewódzką, niższych szczebli (PLK powinna być podmiotem

niezależnym od PKP SA i „wzbogaconym” o elementy jak wyżej);

- wprowadzeniu faktycznych organizatorów transportu przy odmiennej niż obecna rola przewoźników (zwanymi operatorami zgodnie z Ustawą [5]).

Model zarządzania infrastrukturą kolejową powinien być zbliżony do rozwiązań stosowanych dla dróg. Można wydzielić infrastrukturę szczebla krajowego i przypisać ją odpowiedniej jednostce (na wzór GDDKiA). Część infrastruktury „niższego szczebla” powinna być przypisana samorządom: województw, powiatów i może nawet gmin. Z powołaniem jednostek do zarządzania „drogami szynowymi” wraz z przekazaniem środków i narzędzi prawa odpowiednich do zarządzania taką infrastrukturą.

Organizator transportu (różnych szczebli: krajowego, wojewódzkiego, niższych) zarządzałby przewozami pasażerskimi na swoim terytorium, wyłaniał operatorów do przewozów ustalanych według „Planów transportowych”, prowadził dystrybucję biletów oraz rozliczał się z właścicielem sieci i operatorami. Na poszczególnych szczeblach organizator transportu mógłby być zintegrowany z właścicielem infrastruktury na zasadzie zbliżonej do „zarządu dróg i komunikacji” istniejącego w niektórych miastach. Część powyższych regulacji ma już odzwierciedlenie we wprowadzanych przepisach (niektóre zapisy uchwalonej już Ustawy [5] wejdą w życie dopiero w roku 2017). Inne propozycje wymagają prac legislacyjnych.

Interesujące jest, że mimo braku odgórnych regulacji i planów modyfikacji sposobu zarządzania kolejami w Polsce podejmowano i podejmuje się ważne inicjatywy na poziomie samorządów wojewódzkich. Przed kilku laty samorząd Województwa Dolnośląskiego doprowadził do skutecznej reaktywacji dwie linie kolejowe: z Trzebnicy do Wrocławia oraz ze Szklarskiej Poręby Górnej do Czeskiego Harrahova. Linie te aktualnie prowadzą efektywne przewozy (obsługiwane przez Koleje Dolnośląskie lub Przewozy Regionalne). Właścicielem infrastruktury jest Marszałek Dolnośląski. Szkoda, że zawieszono plany reaktywacji kolejnych linii (do Świdnicy przez Sobótkę). Na przeszkodzie stanęły problemy finansowania takich inwestycji.

Wyżej wymienione linie nie są w zarządzie PKP PLK (tak wynika z mapy dostępnej na stronie PKP PLK). Jednak w wykazie zarządców infrastruktury kolejowej prowadzonym przez UTK nie ma informacji o zarządcy „pasującym” do tych linii (wymieniono 8 zarządców „wspólnej sieci”: głównie kopalnie, SKM, UBB oraz 2 „indywidualnych” LHS, WKD). Kto zarządza interesującymi nas tu liniami? Marszałek? DSDiK? Brak danych.

Kursuje: 12 par pociągów w dzień roboczy dla połączenia Trzebnica – Wrocław (od 4.30 do 21, czyli co około 1,5 godziny, ale bez różnych odstępów). Dla połączenia Szklarska Poręba – Harrachov są 3 pary pociągów –

– w okresie pozawakacyjnym i pozaferijnym, (aktualnie do jesieni 2014 zawieszono z powodu remontu jest połączenie kolejowe Szklarskiej Poręby z Jelenią Górą). Zdarzały się okresy kursowania 6 par pociągów.

Tymczasem Województwo Pomorskie „rozkreca” swój program Pomorskiej Kolei Metropolitarnej o podobnych charakterze jak działania dolnośląskie. Dzięki pozyskaniu środków z UE realizowany jest aktualnie pierwszy etap rewitalizacji linii kolejowych łączących Gdańsk i Gdynię z portem lotniczym. Planowana jest kontynuacja programu. Jednym ze składników sukcesu projektu PKM jest powołanie przez Pomorskiego Marszałka specjalistycznej spółki Pomorska Kolej Metropolitarna SA, której przedmiotem działalności jest między innymi budowa infrastruktury kolejowej lub organizacja budowy infrastruktury kolejowej na zasadach zastępstwa inwestorskiego i wykonywania w jego ramach obowiązków związanych z procesem budowlanym (wyciąg ze statutu Spółki). Budowa Pomorskiej Kolei Metropolitarnej ma kosztować ok. 760 mln zł (netto), z czego ponad 500 mln zł pochodzić będzie z dofinansowania UE. Dzięki PKM zarówno z Gdańska, jak i z Gdyni można będzie dojechać pociągiem do Portu Lotniczego w Rębiechowie w niecałe 25 minut. Więcej informacji o projekcie oraz spółce można znaleźć w [6].

Podsumowanie

Porównując powyższe zapisy ustawy odnoszące się do finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury kolejowej i drogowej możemy dostrzec *prima facie*, że w sposób nierównoprawny i nieprecyzyjny warunkują finansowanie infrastruktury kolejowej i drogowej, na niekorzyść tej pierwszej. Zauważalna i konieczna wydaje się zatem zmiana wprowadzająca finansowanie ze środków publicznych zadań wymienionych przedmiotowo w ustawie [3] tak, jak ma to miejsce w zakresie infrastruktury drogowej. Jest to jedyne skuteczny sposób na poprawę konkurencyjności kolei w stosunku do transportu drogowego, na co wskazują między innymi postulaty Krajowej Izby Gospodarczej. Wymaga również tego zasada równoprawnego traktowania wszystkich gałęzi transportu.

Transport drogowy i kolejowy mimo widocznych różnic w ukształtowaniu ich struktury organizacyjnej podlegają jednak tym samym wyznacznikom funkcjonalności. Jak wskazuje przyjęta w drodze uchwały przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 r. „Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)”: „Transport jest jednym z najważniejszych czynników determinujących rozwój gospodarczy kraju. Nowoczesna infrastruktura (w tym przede wszystkim połączenia kolejowe i drogowe pomiędzy głównymi miastami kraju) oraz efektywnie funkcjonujący system transportowy sprzyjają

rozprzestrzenianiu się wzrostu gospodarczego silnych ośrodków na te części Polski, które z uwagi na brak dobrej dostępności terytorialnej pozostają obecnie w stagnacji.”

Elementem wyznaczającym charakter współzależności transportu drogowego i kolejowego jest też wypracowana na tle współpracy państw Unii Europejskiej zasada zrównoważonego rozwoju mówiąca o tym że polityka transportowa przyjazna środowisku powinna między innymi promować takie środki transportu, które szanują środowisko, w szczególności zastępować transport drogowy kolejowym, wodnym i publicznym transportem pasażerskim, a przynajmniej dążyć do wyrównania ich konkurencyjności.

Na tle wspomnianych wyżej głównych celów transportu drogowego i kolejowego, regulacje prawne odnoszące się do tych dziedzin zarysowują jednak pewne odmienności między nimi, istotne z tego względu, że pozostają w sprzeczności z realizacją polityki zrównoważonego rozwoju transportu bądź nie zapewniają dostatecznie jej wdrażania.

Różnice te są szczególnie widoczne w zarządzaniu infrastrukturą kolejową i drogową, które wynikają bezpośrednio z ich rozbieżnej struktury własnościowej. W transporcie drogowym, gdzie prawie 100% infrastruktury drogowej jest własnością publiczną zarządzają ustawowo wskazane organy administracji publicznej ([2], rozdział 2). W transporcie kolejowym zaś, 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” ([4], art. 4 pkt 7).

Dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa zarówno w zakresie transportu kolejowego, jak i drogowego, wykluczająca przy tym istnienie niezrównoważonych relacji pomiędzy tymi gałęziami transportu, przyczynić się może do wzmocnienia spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej kraju oraz do wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Uchwała Rady Ministrów „Program budowy dróg krajowych na lata 2011 – 2015” z dn. 9.02.2012 r.
- [2] Ustawa o drogach publicznych, z dnia 21 marca 1985 r., Dz. U. Nr 14 poz. 60
- [3] Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, z dnia 16 grudnia 2005 roku, Dz. U. Nr 267, poz. 2251
- [4] Ustawa o transporcie kolejowym, z dnia 28 marca 2003 r., Dz. U. Nr 86 poz. 789
- [5] Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. Nr 5 poz. 13
- [6] <http://www.pkm-sa.pl/glowna/>