

# Kilka uwag o regulacjach prawnych odnoszących się do kolejowej infrastruktury transportowej

Piotr Świątecki

*W lipcowym numerze „Przeglądu Komunikacyjnego” z 1994 r. opublikowałem swój pierwszy artykuł: „Lotnisko w prawie lotniczym”. Ten i kolejne teksty publikowane przeze mnie w „Przeglądzie Komunikacyjnym” z wielką życzliwością redagował zastępca naczelnego, nieodżałowany redaktor Stefan Pożniak; w znacznej mierze dzięki Jego wsparciu odnalazłem się w publicystyce transportowo-prawnej, co zaowocowało ponad siedemdziesięcioma artykułami w „Przeglądzie Komunikacyjnym” i paroma setkami tekstów prasowych w innych periodykach (nie licząc książek). W okrągłą, dwudziestą rocznicę swojej pierwszej publikacji chcę dać wyraz przekonaniu, że ś.p. Redaktorowi Stefanowi Pożniakowi nie tylko ja zawdzięczam wiele; wiele zawdzięcza Mu publicystyka transportowa, zaś „Przegląd Komunikacyjny” prawdopodobnie tylko dzięki Niemu przetrwał trudne czasy. Pamięci Redaktora Stefana Pożniaka poświęcam ten tekst, w wielu miejscach odwołujący się do naszych długich, telefonicznych i bezpośrednich rozmów.*



Piotr Świątecki  
prawnik i inżynier,  
legislator i publicysta  
dyrektor biura  
w Kancelarii Senatu

Rozważałem początkowo prezentację w tym artykule kazuistycznej analizy regulacji prawnych, odnoszących się do infrastruktury transportowej, zawartych w licznych ustawach dotyczących tej materii. Tekst taki byłby może bezwzględnie wiernym obrazem rzeczywistości, niczym zdjęcie rentgenowskie jest obrazem płuc, jego przebrnięcie jednak wymagałoby katorżniczego trudu. Uznałem więc, że raz na dwadzieścia lat, patrząc z sentymentem w przeszłość, mogę sobie pozwolić na lżejszą formę, którą chętnie nazwałbym „felietonem legislacyjnym”. Mam nadzieję, że Redakcja zechce udostępnić łamy miesięcznika takiej nietypowej kreacji, będącej sumą refleksji i spostrzeżeń, pozbawionej wszakże tego, co porządne artykuły prawnicze charakteryzuje, tj. tzw. aparatu przypisów i odniesień. Aparat ten wpłynąłby negatywnie na przejrzystość rozważań.

Punktem wyjścia niech będzie opublikowany właśnie projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego, opracowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego powołaną przy ministrze właściwym do spraw transportu, obecnie – Ministrze Infrastruktury i Rozwoju.

Komisja 16 kwietnia br. przyjęła tzw. podstawową wersję projektu tego kodeksu, istotnego dla naszych rozważań choćby z tego względu, iż nim zacznie

się z infrastruktury transportowej korzystać – należy ją wybudować. Ten banalny wzgląd usprawiedliwia, mam nadzieję, to, że pochylimy się nad fundamentami wspomnianego kodeksu, którymi są zasadnicze pojęcia zawarte w ustawowym słowniku.

Podobnie jak dotąd, obiektem budowlanym zgodnie z kodeksową definicją będzie budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Nadal budynkiem będzie obiekt budowlany związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach. Obiektem małej architektury ma dalej pozostać, nomen omen - niewielki obiekt, a w szczególności: obiekt użytkowy służący rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, w tym piaskownica, huśtawka, drabinka, śmietnik, ogrodzenie etc. Budowlą (jak dotąd) w nowym kodeksie będzie obiekt budowlany niebędący budynkiem albo obiektem małej architektury, jak w szczególności wolno stojące obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, obiekty przemysłowe, budowle ziemne, hydrotechniczne, zbiorniki.

Infrastrukturę techniczną kodeks podzieli na infrastrukturę transportową oraz sieci przesyłowe; za infrastrukturę transportową uznać zaś zamierza drogi, linie kolejowe, a także instalacje, urządzenia i obiekty niezbędne do ich funkcjonowania, z wyłączeniem zjazdów z dróg publicznych.

Przydługie niewątpliwie cytaty mają uzmysłowić łaskawemu Czytelnikowi

dwie sprawy. Po pierwsze, że z założenia oddzielamy infrastrukturę od ruchu, pojazdów, urządzeń z niej korzystających, co – jak zaraz przypomnę - wcale nie jest jedynym rozwiązaniem, po drugie zaś – prezentowane tu definicje obarczone są niestety, podobnie jak w dotychczasowym stanie prawnym, słabościami, które można porównać do elipsy Mobiusa. Ta dwuwymiarowa zwarta różnorodność topologiczna istniejąca w przestrzeni trójwymiarowej ma tylko jedną powierzchnię i jedną krawędź. Definicje mają również tylko jedną krawędź, gdyż niezależnie od tego, z którego miejsca wyjdziemy, dochodzimy do tego samego rezultatu. Czym jest obiekt budowlany? Budynkiem, małą architekturą lub budowlą. Czym jest mała architektura? Niewielkim obiektem budowlanym. Czym jest budowla? Obiektem budowlanym, który nie jest budynkiem ani małą architekturą. W fundamentalnej, również dla transportu, regulacji prawa inwestycyjnego, odnoszącej się do najbardziej stałego elementu transportu, jaki można sobie wyobrazić, tj. do infrastruktury, poruszamy się po grząskim piasku wydmy definicyjnej. Pojęcie A wyjaśniamy przy użyciu pojęcia B, pojęcie B przy użyciu pojęcia A.

Prawdopodobnie jednak ta pętla definicyjna (starożytni mawiali – ignotum per ignotius) jest nie do uniknięcia, a wynika z nieuniknionej relacji między ludzkim umysłem a rzeczywistością, najlepiej zilustrowanej platońską anegdotą o cieniach na ścianach pieczary.

Dziś, mówiąc o transporcie, dokonujemy wyraźnego podziału na drogi żelazne, kołowe, kanały, trasy lotnicze – nazywając to infrastrukturą – i na tabor, sprzęt korzystających z tych szlaków przewoźników, pasażerów, klientów. Ten podział wyni-

ka z dominujących obecnie rozwiązań organizacyjnych, które nie są jedynymi możliwymi. Dziś jest dla nas w zasadzie oczywiste, że zarządy lotnisk muszą być oddzielone od przewoźników lotniczych (choć pojawiła się niedawno koncepcja powołania wspólnej struktury PLL LOT i „Portów Lotniczych”, odbiegającej od tego stereotypu; co ciekawe, a niewiele już pamięta, w latach '50 XX w. PLL LOT zarządzały też lotniskami; Zarząd Ruchu Lotniczego i Lotnisk Komunikacyjnych, antenata „Portów Lotniczych”, wyodrębniono właśnie z LOT-u). Przywykliśmy też do rozdziału infrastruktury kolejowej od przewoźców, funkcjonującego raptem kilkanaście lat w wyniku wdrożenia dyrektywy UE o rozwoju kolei we Wspólnocie (440/91). Język, także język prawny, którego używamy do opisu dzisiejszej rzeczywistości, uwzględnia te podziały. Warto jednak przypomnieć, że obowiązująca do początku lat dziewięćdziesiątych ustawa o kolejach definiowała tytułową kategorię – kolej – jako sumę linii, dróg żelaznych i taboru. Każde przedsiębiorstwo kolejowe w Polsce od połowy XIX w. do początku lat dziewięćdziesiątych XX w. składało się z tych dwóch elementów. Pomysł, by tabor z jednej linii czy sieci mógł bez większych problemów przenieść się na inną jest koncepcją stosunkowo nową; niedawno przecież pojawiła się w naszym języku interoperacyjność, która tę właśnie cechą ma oznaczać. Interoperacyjność nie oddaje trudu uruchamiania pociągów międzynarodowych w ciągu siedemdziesięciu lat istnienia p.p. PKP. A u zarania dziejów kolei na ziemiach polskich nie było mowy o interoperacyjności wiedeńskiej, normalnotorowej, polskojęzycznej kolei kontrolowanej przez polski kapitał z szerokotorowymi kolejami terespolskimi czy petersburskimi z rosyjską obsługą.

Gdy wybuchła Niepodległa w 1918 r., nie było w Polsce jednolitej sieci kolejowej, jednolitego taboru i jednolitych zasad prowadzenia przewozów; wielkim osiągnięciem Dwudziestolecia było połączenie cząstek trzech systemów kolejowych w jeden organizm. Organizm, który po II wojnie światowej przesunięty został na zachód razem z całym państwem i narodem, lecz nadal stanowił całość. Gdy zapadała decyzja o przechodzeniu z trakcji parowej na elektryczną to był to kierunek działań odnoszący się do całej sieci. Gdy decydowano o inwestycjach w poszczególne kategorie taboru, sprzętu, to były to decyzje podejmowane z uwzględnieniem faktu, iż odnoszą się do całej kolei.

Nie zmieniają tego znane wyjątki – czy zachowanie w trójmiejskiej SKM napięcia zasilania dostosowanego do taboru przejętego z berlińskiego metra, czy zakupy lokomotyw spalinowych do klarownie zdefiniowanych celów.

PKP, wielkie przedsiębiorstwo, jak każdy duży organizm, trudniejsze było do powodowania, lecz jednocześnie korzystało z efektu skali. Jednolitość taboru, procedur, koordynacja rozkładów była wartością. Wiązało się to wszystko z jednolitym rozumieniem pojęcia kolei, jako sumy infrastruktury i taboru. Dziś takiej sumy już nie ma, wprowadzenie konkurencji między – nie tak dawno częściami jednej całości skłania do modernizacji języka, także języka prawa.

Transformacja przedsiębiorstwa PKP do postaci odpowiadającej naszemu rozumieniu postulatów prawa unijnego oznaczała konieczność włożenia znacznego wysiłku w to, by jakoś tam funkcjonujący, spójny system zantagonizować. Podobno choroba nowotworowa polega na tym, że komórki jednego organizmu zaczynają ze sobą walczyć. Zmuszenie niedawno współpracujących jednostek organizacyjnych PKP do rynkowej rywalizacji było – w pewnej mierze – wszczęciem takiego nowotworu. Źródłem trudności był fakt, że do nowego modelu – rywalizacyjnego – należało dostosować strukturę, przez dziesiątki lat konstruowaną pod zupełnie inne założenia. Integralność PKP znajdowała wyraz w budowach, taborze, procedurach, systemach funkcjonowania i w świadomości. A tu nagle w szopie Przewozów Regionalnych nie ma miejsca dla pociągu IC, a pociągi każdego przewoźnika pochodzą od innego producenta....

W tym procesie transformacji w ciągu ostatnich trzydziestu lat można wyróżnić trzy charakterystyczne wydarzenia.

Pierwsze, to zmiana ustawy o PKP z 1990 r. pociągająca za sobą wyodrębnienie z PKP tzw. zakładów zaplecza; przedsiębiorstw budowlanych, naprawy taboru kolejowego i innych. Ten proces wydawał się stosunkowo prosty, bowiem to zaplecze zostało włączone do PKP niewiele wcześniej, w latach osiemdziesiątych. Na początku lat dziewięćdziesiątych zakładano, że wydzielane firmy – a było ich ok. 80 i zatrudniały ok. 80 tys. pracowników – będą nadal obsługiwać PKP, tyle że na zasadach rynkowych mają rywalizować

o zlecenia. Taki obraz przyszłości pozwalał uspokoić załogi i zyskać akceptację związków zawodowych.

Proces wydzielania zaplecza z PKP niestety znacznie się wydłużył. Problemy wiązały się z koniecznością uwłaszczenia powstających, nowych przedsiębiorstw państwowych otrzymywanym z PKP majątkiem. Nikt jednak nie może przekazać więcej, niż sam ma i – dodajmy – musi dowieść tego, że to ma. Tymczasem z chwilą wprowadzenia z dniem 5 grudnia 1990 r. zasady, iż przedsiębiorstwo państwowe staje się użytkownikiem wieczystym gruntów i właścicielem naniesień na nich, należało w pierwszym rzędzie uzyskać decyzje deklarujące uprawnienia majątkowe samego PKP. Dopiero w kolejnym kroku można było te nieruchomości przekazać formalnie wydzielanym firmom. Szczególne kontrowersje dotyczyły tzw. socjału. Budynków mieszkalnych nie chciały nowe przedsiębiorstwa, nie można ich było też zostawić w PKP. Prowadziło to sporów i sprzeciwów wobec decyzji uwłaszczeniowych. Ten trudny początek wpłynął prawdopodobnie na pozycję rynkową wielu wydzielanych przedsiębiorstw, uzyskujących z opóźnieniem zdolność kredytową. Część powstałych wówczas, samodzielnych zakładów naprawy taboru kolejowego (ZNTK) wkrótce potem znalazła się w Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i tam zaginęła w tłumie. Było to kilkanaście ze wspomnianej osiemdziesiątki firm wydzielanych z PKP. Dziś z byłych ZNTK widoczne na rynku są tylko takie firmy, które miały szczęście do charyzmatycznego zarządu, jak PESA i NEWAG.

Drugim charakterystycznym wydarzeniem była komercjalizacja PKP z mocy ustawy prowadząca do powstania grupy spółek na początku trzeciego tysiąclecia. Lektura uzasadnienia do ówczesnego projektu ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe w konfrontacji z dzisiejszą rzeczywistością niestety nie pozostawia złudzeń – wielu założeń nie udało się osiągnąć. Smutnym dowodem tego stanu rzeczy była konieczność licznych nowelizacji tej ustawy, która – w zamierzeniu – miała być scenariuszem (harmonogramem) jednorazowego procesu. Zakładano, że w miejsce anachronicznych powiązań między częściami przedsiębiorstwa – molocho pojawią się klarowne, efektywne relacje handlowe. Gdyby tak się stało, byśmy to – jako pasażerowie – już po kilkunastu latach odczu-

li. Tymczasem ofiarą modernizacji padła znaczna część siatki połączeń. Niestety wyzionął również ducha stabilny, jednolity, powszechnie dostępny urzędowy rozkład jazdy. Prawo nie mogło obronić ani jednego, ani drugiego, ponieważ nie dało się tego pogodzić z wprowadzeniem mechanizmów ekonomicznej rywalizacji między przewoźnikami. To skutki zantagonizowania poszczególnych części niegdyś jednolitego przedsiębiorstwa; prawdopodobnie istnienie rozbudowanej, gęstej siatki połączeń i jednolitego rozkładu jest korzystne dla kolei jako całości, natomiast nie jest odczuwalną wartością z perspektywy pojedynczego, np. samorządowego przewoźnika.

Sensem systemu transportu zbiorowego jest jego użyteczność, co oznacza m.in. dostateczną gęstość w obu wymiarach; czasu (częstotliwość połączeń) i przestrzeni (sieci na mapie). W systemie polskich kolei najważniejsze są połączenia regionalne, z których korzysta najwięcej osób. Zdecydowano, że odpowiedzialność za te przewozy powinny wziąć na siebie samorządy i przekazano spółkę Przewozy Regionalne samorządom wojewódzkim. Odnosząc się do przeszłości, nie do projekcji przyszłości, podzielono udziały w tej spółce proporcjonalnie do parametrów połączeń regionalnych przed usamorządowieniem; przyniosło to m.in. ten skutek, że najwięcej udziałów uzyskało Mazowsze, które nie korzysta z usług PR, mając własnego przewoźnika. Zgromadzenie wspólników Przewozów Regionalnych, zrzeszające 16 samorządowych województw, nie może działać jak typowa struktura handlowa, będąc ciałem w istocie politycznym. Trudności pogodzenia różnych interesów skutkują próbami ucieczki do przodu poprzez tworzenie regionalnych spółek, jak Koleje Śląskie. Podział dzielnicowy kolei pociąga za sobą trudności w uzgadnianiu transgranicznych połączeń ale i zróżnicowanie taboru, za którym iść musi zróżnicowanie kwalifikacji personelu technicznego, wyposażenia zaplecza warsztatowego itd. Spory wysiłek trzeba obecnie włożyć w to, by odwrócić skutki wysiłków unifikacyjnych z przeszłości.

W dzisiejszym systemie kolejowym są spółki przewozowe, skoncentrowane na efektywności, oczekujące minimalizacji kosztów infrastruktury, zarządca sieci PLK, oczekujący jak największych przychodów z udostępniania sieci przewoźnikom, by sfinansować inwestycje i utrzymanie, spółka matka PKP SA dążąca do rozlicze-

nia i pokrycia starych długów oraz UTK nadzorujący spełnienie wymagań ustawowych. Rzecznikiem dostosowania kolei do potrzeb gospodarki i społeczeństwa powinien być resort transportu, wyznaczający cele strategiczne i pilnujący ich realizacji.

Niestety cele te ulegają zmianom, czego przykładem mogą być koleje dużych prędkości. Już mieliśmy je budować, teraz o nich ciszej; zamiast już, teraz konstruowanego od początku tzw. Y jest modernizacja CMK. To prawdopodobnie szczęśliwie się składa, bowiem jest szansa, że da się zadbać o lokalne połączenia kolejowe mniejszych miejscowości, bowiem starczy na to pieniędzy.

Legislacja jest podporządkowana pogoni za zmieniającymi się przepisami europejskimi oraz łataniu zauważonych luk. Skutki są różne. Przed rokiem np. w ustawie o transporcie kolejowym uchylono przepis wyłączający stosowanie większości przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym do linii kolejowych. Konsekwencją tego uchylecia była wątpliwość, czy istnieje obowiązek sprawdzania zgodności wniosku o wydanie decyzji o lokalizacji linii kolejowej z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. A konfrontacja wniosku z planem wydłuża znacznie postępowanie, zwłaszcza wówczas, gdy obowiązującego planu nie ma. W wielu aglomeracjach trzeba na taki plan czekać tak długo, że może to paraliżować modernizację sieci i utrudnić efektywne wykorzystanie środków europejskich. Dlatego to, co usunięto, teraz się w kolejnej nowelizacji przywraca.

Kolejne modyfikacje regulacji odnoszących się do licencjonowania działalności gospodarczej w transporcie kolejowym również doprowadziły do zaskakujących rezultatów. Oto okazuje się, że, by zostać licencjonowanym przewoźnikiem, nie trzeba mieć ani jednej lokomotywy, ani jednego wagonu, wystarczy świadczyć usługi trakcyjne, polegające na pośredniczeniu w zatrudnieniu maszynistów. Prawo pozytywne jest tu oczywiście spójne, natomiast znaczenia terminów ustawowych są odległe od ich potocznego rozumienia.

Wydaje się też, że w starym, jednolitym, nieruchawym molochu PKP nie byłoby możliwe nabycie taboru, który nie jest dostosowany do sieci. W decyzjach uczestniczyły wszystkie służby i ostrzeżenie po-

jawiłoby się w odpowiednim momencie. Proces decyzyjny trwałby może dłużej, lecz z większym marginesem bezpieczeństwa.

Rewolucja zachodząca w technice wiąże się z rewolucją formalną. Choć nadal obowiązują warunki techniczne ustanawiane na podstawie prawa budowlanego, to nakłada się na to system standardów interoperacyjności zorganizowany w tzw. TSI – technicznych standardach interoperacyjności odnoszących się do poszczególnych podsystemów. Stacja, peron będą więc jednocześnie budowlami i składnikami podsystemów, co oznacza niestety nakładanie się na siebie kilku niezależnych porządków formalnych. Miejmy nadzieję, że wymagania zawarte w tych dokumentach, które dotyczą podobnej materii, zostały już skorelowane. Powstaje jednak pytanie, po co nam jednocześnie warunki techniczne dla budowy kolejowych i techniczne standardy interoperacyjności podsystemu „infrastruktura”?

Czy prawo ma silny wpływ na rzeczywistość? Są w Polsce regulacje, co do których można rzec, że jako niezgodne z obyczajem, charakterem narodowym lub innymi realiami po prostu się nie przyjęły. Przykładem może być zakaz sprzedaży żarówek setek, który nie obejmuje dostępnych powszechnie żarówek do oświetlenia ulicznego lub do celów hodowlanych. Pasują do tych samych opravek...

Jednak w odniesieniu do kolei i jej infrastruktury prawo wywiera wielki wpływ. Swoją ślad pozostawiła niezrealizowana, a w początku lat dziewięćdziesiątych wprowadzona koncepcja umowy państwo – kolej z corocznym aneksem, i załączony do ustawy komercjalizacyjnej, niezrealizowany harmonogram waloryzacji dotacji. Najsilniej jednak oddziaływały przepisy inkorporujące prawo europejskie; w tym zakresie byliśmy liderem, co niestety było też dość kosztowne. Z wielkim tempem przemian wiązać się musiało zamieszanie. Czy jednak teraz historia zwolni na tyle, by był czas posprzątać? Stan postulowany to taki, w którym publicystyka prawnicza będzie ograniczona stabilnością klarownego prawa. ◀