

C. INNOWACYJNA GOSPODARKA TRANSPORTOWA

C.1 TRANSPORT KOLEJOWY

Moderator – Prezes Józef Marek Kowalczyk

**C.1.4 DOFINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI ZARZĄDCÓW INFRASTRUKTURY
KOLEJOWEJ W RAMACH PROGRAMU WIELOLETNIEGO NA
GRUNCIE ART. 38A USTAWY O TRANSPORCIE KOLEJOWYM**

Departament Kolejnictwa, Ministerstwo Infrastruktury- Paweł Rybak

„Dofinansowanie działalności zarządców infrastruktury kolejowej w ramach programu wieloletniego na gruncie art. 38a ustawy o transporcie kolejowym”.

1. Wprowadzenie

Transport jest jednym z najistotniejszych czynników determinujących rozwój społeczno-gospodarczy kraju i jego poszczególnych regionów. Jako ważna gałąź gospodarki pełni w niej dwojaką funkcję, z jednej strony – świadcząc usługi przewozowe wspomaga pozostałe gałęzie gospodarki, z drugiej strony – korzysta z produkcji innych gałęzi gospodarki (np. przemysłu metalowego, hutniczego, wydobywczego itd.). Transport w ujęciu mikro- i makroekonomicznym pełni funkcję swego rodzaju krwiobiegu łączącego działy gospodarki, ale również poszczególne przedsiębiorstwa, kontrahentów, nadawców i odbiorców towarów.

Efektywny system transportowy, powinien pozwalać na zaspokojenie potrzeb ekonomicznych i społecznych przez sprawne wykonywanie przewozów towarów i osób. Osiągnięcie powyższego celu wymaga, aby przewóz był zrealizowany w konkurencyjnym czasie i akceptowalnym kosztem. Oprócz wyżej wymienionych czynników, istotne znaczenie ma także jednoczesne zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i jakości świadczonej usługi transportowej.

Stan infrastruktury kolejowej ma znaczący wpływ nie tylko na rozwój przedsiębiorczości w Polsce, ale i na możliwość pozyskiwania nowych inwestycji bezpośrednich z zagranicy.

Otoczenie infrastrukturalne jest jedną z podstawowych zachęt do inwestowania¹. Zapewnienie bieżącego utrzymania linii kolejowych i innych obiektów infrastruktury kolejowej na odpowiednim poziomie jest równie ważne jak prowadzone inwestycje, służyć ma bowiem utrzymaniu efektów zrealizowanych projektów inwestycyjnych.

Proces utrzymania i remontów, podobnie jak realizacja projektów inwestycyjnych, stanowi ma narzędzie, które przyczyni się do rozwoju polskich przedsiębiorstw działających w sektorze kolejowym, zarówno wykonawców i podwykonawców robót utrzymaniowo-remontowych, jak i producentów oraz dostawców elementów infrastruktury kolejowej różnych branż, a finalnie także krajowych producentów taboru kolejowego. Nie można pominąć znaczenia dobrze utrzymanych linii kolejowych dla pasażerskich przewozów międzywojewódzkich, aglomeracyjnych oraz regionalnych i lokalnych, zwłaszcza dla rozwoju społecznego oraz przeciwdziałania wykluczeniu obywateli zamieszkujących w mniejszych miejscowościach i na wsi².

Brak systemowego podejścia do utrzymania sieci kolejowej o założonych parametrach eksploatacyjnych oraz brak wieloletniej perspektywy finansowania działalności, związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową, utrudniał racjonalne planowanie i realizację zadań utrzymaniowych. Nie tworzyło to również przesłanek do efektywnego działania zarządców infrastruktury. Do 2005 r. państwo nie udzielało żadnego wsparcia w zakresie działalności utrzymaniowo-remontowej. Od roku 2006 środki przekazywane na ten cel były niewystarczające, skutkując niesystemowym i doraźnym charakterem procesu utrzymaniowego, co spowodowało narastające zaległości utrzymaniowo-naprawcze, wpływające negatywnie na parametry techniczno-eksploatacyjne infrastruktury kolejowej, w szczególności na prędkość przejazdu pociągów. Wartość nakładów na likwidację zaległości utrzymaniowych na sieci kolejowej największego zarządcy infrastruktury – PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: „PKP PLK”) wyceniono w 2008 r. na kwotę kilkudziesięciu miliardów złotych. Taki stan rzeczy przyczynił się w szczególności do znacznego ograniczenia oferty w segmencie pasażerskich przewozów regionalnych.

Mimo podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, stan techniczny i parametry eksploatacyjne udostępnianej infrastruktury kolejowej nadal wymagają bieżących procesów rewitalizacji i utrzymania, celem sprostania oczekiwaniom przewoźników kolejowych.

¹ Piotr Pawlak, *Związki pomiędzy rozwojem gospodarczym regionu a stanem infrastruktury drogowej*

² Joanna Obarymska-Dzierzgowa, Edyta Boratyńska-Karpiej, *Wpływ transportu na rozwój społeczno-gospodarczy*, w Centrum Unijnych Projektów Transportowych, *Ewaluacja wpływu programów transportowych – teoria i praktyka*

Warto pamiętać, że brak właściwego utrzymywania infrastruktury kolejowej, co do zasady niweluje efekty realizowanych inwestycji oraz powoduje przedwczesną degradację zmodernizowanych linii kolejowych.

Polski rynek przewozów kolejowych odnotowuje dynamiczny wzrost, co najlepiej ilustruje zwiększenie liczby pasażerów korzystających z tego środka transportu. W 2010 roku koleją przewieziono 261,5 mln pasażerów, podczas gdy prognozowana w tym roku liczba wynosi niemal 400 mln. Dane z lat 2006-2023 wskazują na stały wzrost liczby pasażerów, z rocznym wskaźnikiem wzrostu wynoszącym średnio 3,1%. Ten pozytywny trend utrzymuje się pomimo spadku przewozów w pandemicznym 2020 roku. Rekordowe wartości osiągnięto również w odniesieniu do pracy przewozowej, która w 2023 roku wyniosła prawie 25,8 mld pasażerokilometrów, oraz pracy eksploatacyjnej, osiągającej wartość 191,29 mln pockm.

Kolej, mimo wyzwań związanych z sytuacją geopolityczną i pandemią, sukcesywnie odzyskuje pasażerów. Prognozy wskazują, że w 2030 roku liczba przewiezionych pasażerów może osiągnąć 500 mln. W kontekście przewozów towarowych w latach 2014-2023 odnotowuje się średni wynik masy ładunków w kolejowych przewozach towarowych na poziomie 234,9 mln ton. W ubiegłym roku w Polsce łącznie przewieziono koleją 231,7 mln ton towarów. W porównaniu z rokiem 2022 jest to spadek o 16,8 mln ton. Należy jednak zaznaczyć, że po pandemicznym 2020 roku transport towarów koleją zyskiwał przez kolejne dwa lata, pomiędzy 2020 a 2022 rokiem odnotowano wzrost o 25,3 mln ton. Praca przewozowa transportu towarowego w 2023 roku wyniosła 61,6 mld tonokilometrów, co oznacza spadek o 1,44% w porównaniu z rokiem poprzednim. W latach 2004-2021 zauważalny był systematyczny wzrost przewozów intermodalnych z małym spadkiem w 2022 roku (z 26,5 mln ton do 26,2 mln ton). Niemniej w roku 2023 przewieziono 24,5 mln ton ładunków intermodalnych, co stanowi spadek o ok. 6,3% w porównaniu do 2022 roku. Praca przewozowa dla ładunków intermodalnych w 2023 roku wyniosła 8,5 mld tonokilometrów, co oznacza spadek 15% w porównaniu z rokiem poprzednim. Udział transportu intermodalnego w masie ładunków przewiezionych koleją wyniósł 10,6%, a w pracy przewozowej – 13,8% .

Inwestycje w tabor kolejowy i infrastrukturę przynoszą wymierne korzyści dla pasażerów i gospodarki kraju. Nowoczesny tabor hamuje wzrost średniego wieku pojazdów eksploatowanych na polskiej sieci kolejowej. Polityka klimatyczna Unii Europejskiej oraz rosnąca świadomość ekologiczna społeczeństwa, w tym przedsiębiorców, stanowią ogromną szansę dla rozwoju kolei. Kolej odgrywa kluczową rolę w redukcji emisji gazów

cieplarnianych, w tym CO₂, oraz generuje niższe koszty zewnętrzne w porównaniu z transportem drogowym i lotniczym³.

Rosnący trend w przewozach pasażerskich i stabilność w przewozach towarowych świadczą o rosnącej roli kolei w polskim systemie transportowym. Dzięki inwestycjom i korzystnej polityce ekologicznej, kolej ma potencjał do dalszego rozwoju i jeszcze większego wkładu w gospodarkę oraz ochronę środowiska.

Wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju, stanowi zatem jedno z najpoważniejszych wyzwań tego obszaru działalności państwa, wymagających od władzy publicznej podjęcia szeregu zadań społecznych i gospodarczych. Realizacja tych zadań osadzona jest w konkretnych uwarunkowaniach prawnoorganizacyjnych, wynikających zarówno z uregulowań międzynarodowych jak i dokumentów krajowych, a jednocześnie stanowi odzwierciedlenie nowego podejścia do funkcjonowania infrastruktury kolejowej w Polsce i docelowego poziomu jej jakości.

Interwencja państwa w zakresie określonym powyżej i dookreślonym w wieloletnim programie utrzymaniowym pn. *„Rządowy program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 roku”*⁴ (dalej: *„Program wieloletni”*, *„Program”*), sprzyja zwiększeniu efektywności działań utrzymaniowo-remontowych, a także pozwala uniknąć sytuacji, w której modernizowana lub budowana ze środków publicznych infrastruktura kolejowa, ulegałaby degradacji wskutek niedostatecznego standardu utrzymania.

Zapewnienie odpowiedniego poziomu jakości infrastruktury kolejowej – obok celu, jakim jest niedopuszczenie do degradacji, a w efekcie końcowym likwidacji linii kolejowych – stanowi wyjście naprzeciw potrzebom społecznym dotyczącym dostępności transportu i oczekiwaniom rynkowym artykułowanym przez przewoźników kolejowych i innych użytkowników infrastruktury kolejowej. Ich spełnienie przełoży się na wzrost przewozów kolejowych oraz wzrost wykonywanej pracy eksploatacyjnej. To z kolei, w następstwie poprawy czasu przejazdu, zapewnienia niezakłóconego ruchu kolejowego przez spadek awaryjności infrastruktury kolejowej oraz pozostawienia w eksploatacji wielu linii kolejowych, skutkować będzie podniesieniem konkurencyjności transportu kolejowego w odniesieniu do transportu drogowego oraz poprawi spójność terytorialną Polski.

³ Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2022*.

⁴ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-program-wsparcia-zadan-zarzadcow-infrastruktury-kolejowej-w-tym-w-zakresie-utrzymania-i-remontow-do-2028-roku2>

2. Uwarunkowania prawne

Podstawę prawną Programu stanowi art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.)⁵. Program przewiduje udzielanie dofinansowania zgodnie z art. 38a ust. 1 oraz art. 38 ust. 3 lub 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁶. Ustanawia on ramy finansowe oraz warunki realizacji zamierzeń państwa, dotyczące infrastruktury kolejowej w zakresie m.in. działalności utrzymaniowo-remontowej, do roku 2028.

Źródła finansowania Programu są oparte na art. 3 ust. 1 pkt 2, ust. 3e i 3f ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 21)⁷ oraz art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 688)⁸.

Dofinansowanie zadań zarządców infrastruktury kolejowej odbywa się na podstawie umów wieloletnich zawieranych przez ministra właściwego do spraw transportu z zarządcami tej infrastruktury, którzy są obowiązani do jej udostępniania, kalkulacji i pobierania opłat za korzystanie z niej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Na ich poziomie szczegółowo określone są obowiązki stron i efekt, który ma być osiągnięty na sieci kolejowej w wyniku realizacji Programu. Ponadto umowy te zawierają szczegółowe wskaźniki poziomu wykonania umowy.

Wdrożenie efektywnego instrumentu dofinansowania zadań zarządców infrastruktury w postaci wieloletniego systemu opartego na umowach zawieranych między zarządcami infrastruktury kolejowej a Skarbem Państwa oznacza efektywną realizację kompetencji państwa w zakresie planowania i finansowania tej infrastruktury.

3. Przepisy UE

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego⁹ (dalej: „Dyrektywa 2012/34/UE”), nakłada na państwa członkowskie UE ogólną odpowiedzialność za rozwój infrastruktury kolejowej, w tym również za jej finansowanie w określony sposób i w określonym zakresie.

⁵ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20091571240>

⁶ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20030860789>

⁷ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20060120061>

⁸ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20052672251>

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0034>

Formułowanie i wdrażanie przez państwa członkowskie strategii rozwoju infrastruktury kolejowej jest powiązane również z koniecznością zapewnienia jej finansowania.

Zarządcy infrastruktury, zgodnie z art. 8 ust. 3 Dyrektywy 2012/34/UE, obowiązani są do przyjęcia planu biznesowego, opracowanego w taki sposób, aby zapewniać optymalne i efektywne wykorzystanie, udostępnianie i rozwój infrastruktury kolejowej, mając na uwadze jednocześnie zapewnienie równowagi finansowej i środków do osiągnięcia tych celów. Plan biznesowy zarządcy infrastruktury ma uwzględniać politykę, strategię oraz finansowanie zapewniane przez państwo, dlatego niezbędna jest spójność działania państwa i zarządcy infrastruktury.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 Dyrektywy 2012/34/UE państwo członkowskie jest obowiązane zapewnić, aby w zwyczajnych warunkach działalności gospodarczej i w rozsądnym okresie, który nie przekracza pięciu lat, rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury przynajmniej bilansował dochody i finansowanie udzielane przez państwo – z jednej strony – oraz wydatki na infrastrukturę kolejową – z drugiej strony. Na państwie członkowskim ciąży również zapewnienie, aby systemy pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej i przydzielania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej stosowane przez poszczególnych zarządców infrastruktury, spełniały warunki określone w rozdziale IV Dyrektywy 2012/34/UE, a tym samym dążyły do osiągnięcia optymalnego i efektywnego wykorzystania zarządzanej przez nich infrastruktury kolejowej.

4. Przepisy krajowe

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1923)¹⁰ w zakresie swojej regulacji dokonała wdrożenia Dyrektywy 2012/34/UE.

Mechanizmem prawnym umożliwiającym zawarcie umowy, zapewniającej dofinansowanie w okresach dłuższych niż rok, jest podjęcie przez Radę Ministrów uchwały, która ustanowi program wieloletni w rozumieniu art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 136 ust. 1 tej ustawy, ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na realizację Programu wieloletniego. Stworzone są więc warunki, w których minister właściwy do spraw transportu, na podstawie art. 136 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych może, w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji Programu, zaciągać zobowiązania

¹⁰ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160001923>

o charakterze cywilnoprawnym do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego Programu.

5. Finansowanie Zarządców infrastruktury kolejowej

Zgodnie z założeniami Programu, dofinansowaniu podlega działalność związana z wykonywaniem zadań zarządców infrastruktury, obejmująca wydatki jakie ponosi zarządca na infrastrukturę kolejową, które nie mogą być pokryte przez dochody z opłat za dostęp do tej infrastruktury, nadwyżki z innej działalności handlowej oraz bezzwrotne przychody ze źródeł prywatnych, pod warunkiem realizacji celów założonych w Programie.

Źródłem finansowania Programu są środki budżetu państwa określone w art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego oraz środki Funduszu Kolejowego, określone w art. 3 ust. 1 pkt 2, ust. 3e i 3f ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym.

Fundusz Kolejowy został utworzony na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym i jest wyodrębnionym rachunkiem bankowym w Banku Gospodarstwa Krajowego, nie posiada osobowości prawnej. Środki Funduszu przekazywane są na podstawie umowy zawartej między zarządcą infrastruktury a ministrem właściwym do spraw transportu, zgodnie z art. 10 ustawy o Funduszu Kolejowym. Zasadniczym źródłem finansowania Funduszu są środki pochodzące z opłaty paliwowej, której to aż 20% przekazywane jest na Fundusz. W związku z tym, oraz z faktem, że środki te nie wchodzą w skład budżetu państwa, jest on stabilnym źródłem wieloletniego finansowania zarządców infrastruktury. Zarządca może uzyskać dofinansowanie z Funduszu, na działalność, która nie może być sfinansowana z opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, pod warunkiem udostępniania co najmniej jednej linii kolejowej. Do zadań Funduszu należy gromadzenie środków finansowych i finansowanie przygotowania oraz realizacji budowy i przebudowy linii kolejowych, remontów i utrzymania linii kolejowych, likwidacji zbędnych linii kolejowych oraz wydatków bieżących PKP PLK związanych z zadaniami zarządcy infrastruktury kolejowej¹¹.

Dofinansowanie zarządców infrastruktury w ramach Programu nie ogranicza możliwości dodatkowego finansowania kosztów wykonywania zadań zarządców infrastruktury przez ministra właściwego do spraw transportu ze środków będących w jego dyspozycji.

¹¹ Marek Stolorz. *Dofinansowanie działalności zarządców infrastruktury kolejowej w ramach programu wieloletniego na gruncie art. 38a Ustawy o Transporcie Kolejowym*

Szczegółowe zasady dofinansowania z budżetu państwa oraz z Funduszu Kolejowego określone zostały w Umowach zawartych z poszczególnymi Zarządcami. Dofinansowanie obejmuje różnicę pomiędzy kosztami działalności gospodarczej i przychodami z działalności gospodarczej Zarządcy. Umowy mają przede wszystkim dążyć do zapewnienia finansowania w okresie minimum pięcioletnim z tym, że środki mogą być limitowane zgodnie z zasadą jednoroczności budżetu państwa w okresach rocznych.

W latach 2024-2028 założono łączny limit środków publicznych na realizację programu w wysokości ponad 49 mld zł. Wymagana wielkość wsparcia ze strony państwa wyliczona z uwzględnieniem przyjętych założeń i uwarunkowań prawnych została przedstawiona zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i ze wskazaniem źródeł finansowania, w Tabeli nr 1¹².

Tabela nr 1: Środki publiczne (w mln zł) przeznaczone na dofinansowanie kosztów zadań zarządców infrastruktury, w tym w zakresie utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej, w latach 2024-2028.

Lp.	Wyszczególnienie	Program					Razem Program
		2024	2025	2026	2027	2028	
	Środki publiczne przeznaczone na finansowanie Programu, w tym:	7 929,2	9 023,1	9 921,2	10 610,9	11 732,1	49 216,5
1	Budżet państwa, w tym:	6 512,5	8 037,8	8 968,5	9 701,6	10 785,0	44 005,4
1.1	PKP PLK S.A.	6 466,9	7 984,4	8 904,9	9 624,2	10 694,2	43 674,6
1.2	Pozostali zarządcy infrastruktury, w tym	45,6	53,4	63,6	77,4	90,8	330,8
1.2.1	SKM w Trójmieście	39,5	46,3	55,9	66,6	79,3	287,6
1.2.2	DSDiK	6,0	6,3	6,6	9,1	9,4	37,4
1.2.3	Euroterminal Sławków	0,1	0,8	1,1	1,7	2,1	5,8

¹² Program Wieloletni. Rządowy program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 roku

2	<i>Fundusz Kolejowy, w tym:</i>	1 416,7	985,3	952,7	909,3	947,1	5 211,1
2.1	<i>PKP PLK S.A.</i>	1 416,7	985,3	952,7	909,3	947,1	5 211,1

6. Umowa jako narzędzie realizacji celów Programu

– Założenie oraz cele Programu Utrzymaniowego

Zbudowanie podstaw do systemowego rozwiązania zapewniającego zarządcy infrastruktury możliwość planowania i finansowania działań utrzymaniowych i remontowych w określonej z góry perspektywie wieloletniej, jest jednym z głównych założeń Programu.

Stworzenie warunków umożliwiających systematyczne eliminowanie ograniczeń prędkości i zapobieganie ich powstawaniu dzięki wykonywaniu czynności utrzymaniowych oraz przeprowadzaniu remontów i dokonywaniu wymiany poszczególnych elementów infrastruktury kolejowej, w sposób minimalizujący tempo degradacji i realnie odpowiadający potrzebom gospodarki i społeczeństwa, jest jego kolejnym założeniem.

Cel Programu obejmuje wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju przez zahamowanie, a następnie odwrócenie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach i jest ukierunkowany na realizację działań w zakresie utrzymania i remontów istniejącej, modernizowanej i nowobudowanej sieci kolejowej.

Mając na uwadze powyższe, przyjęto komplementarne do celu głównego Programu i służące jego osiągnięciu, następujące cele szczegółowe:

- poprawa oferty kierowanej do przewoźników kolejowych;
- zapewnienie stabilnego finansowania zadań zarządców infrastruktury, w tym utrzymania i remontów;
- zapewnienie trwałych i przewidywalnych parametrów technicznych infrastruktury kolejowej;
- poprawa bezpieczeństwa transportu kolejowego;
- zapewnienie efektywności kosztowej zarządców infrastruktury.

W rezultacie działań zdefiniowanych w Programie należy oczekiwać zdecydowanej poprawy stanu infrastruktury kolejowej w zakresie jej charakterystyk wpływających na zarysowane wcześniej istotne z punktu widzenia użytkowników (przewoźników kolejowych) parametry,

przede wszystkim czasy przejazdu i dopuszczalne naciski osiowe taboru oraz uwarunkowania eksploatacyjne m.in. w zakresie przepustowości. Oczekiwany zaś efektem realizacji Programu, zapewniającym osiągnięcie wskazanych w nim celów i wpisania się w priorytetowe kierunki interwencji, będzie m.in.: zapewnienie stabilności finansowania zarządców infrastruktury, likwidacja najbardziej uciążliwych dla przewoźników kolejowych zaległości utrzymaniowo-naprawczych, zapewnienie trwałości inwestycji infrastrukturalnych i długofalowe wykorzystanie ich efektów, a także pozytywne oddziaływanie na rozwój sektora kolejowego, a co za tym idzie całego systemu transportowego.

– Umowy wieloletnie

Konieczność realizacji przedstawionych w Programie celów i założeń pociągnęła za sobą potrzebę stworzenia odpowiednio skrojonego, dedykowanego realizacji celów polityki infrastrukturalnej państwa, narzędzia w postaci Umowy na realizację Programu, która mogłaby być zawierana pomiędzy Ministrem odpowiedzialnym za realizację zadań dotyczących transportu, jako organem nadzorującym, a zarządcami infrastruktury.

Możliwość zawarcia umowy wieloletniej na finansowanie zadań zarządcy infrastruktury kolejowej po raz pierwszy została uwzględniona w ustawie o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie innych ustaw z dnia 16 grudnia 2005 r. (*Dz.U. 2006 Nr 12, poz. 63*). Należy przy tym zauważyć, że jej założenia znacznie różniły się od norm dotyczących tego rodzaju umów przyjętych w obecnie obowiązujących przepisach. Podstawowa różnica polegała na tym, że umowy na dofinansowanie zadań zarządców infrastruktury kolejowej mogły być zawierane jedynie w celu dofinansowania kosztów remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej, co przekładać miało się na zmniejszanie wysokości stawek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej dla przewoźników. Środki przekazane zarządcom w tym celu pochodzić miały z budżetu państwa oraz z Funduszu Kolejowego. Jednocześnie czas obowiązywania w ten sposób zawieranych umów określono na okres nie krótszy niż 3 lata. Po raz pierwszy, możliwość uchwalenia programu wieloletniego obejmującego dofinansowanie działalności zarządcy infrastruktury kolejowej przewidziana została w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (*Dz.U. Nr 157, poz. 1241*)¹³, która dodała do ustawy o transporcie kolejowym art. 38c dotyczący finansowania inwestycji kolejowych¹⁴.

¹³ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571241>

¹⁴ Marek Stolorz. Dofinansowanie działalności zarządców infrastruktury kolejowej w ramach programu wieloletniego na gruncie art. 38a Ustawy o Transporcie Kolejowym

Konieczność implementacji w prawach krajowych zapisów Dyrektywy 2012/34/UE, pociągnęła za sobą zmiany przepisów w wielu państwach. Przykładowo w sierpniu 2016 r. parlament niemiecki przyjął ustawę o wzmocnieniu konkurencji w sektorze kolejowym, której zasadniczym celem było dostosowanie niemieckiego prawa do postanowień Dyrektywy. W uchwalonym dokumencie podkreślano, że celem ustawy jest wsparcie inwestycji przewoźników i zarządców infrastruktury kolejowej oraz innowacyjności sektora kolejowego, zapewnienie bezpiecznej, wydajnej i niezawodnej infrastruktury kolejowej¹⁵.

Ustawa dopuszczała też zawieranie umów utrzymaniowych oraz inwestycyjnych między organami administracji publicznej lokalnej, regionalnej lub federalnej, a zarządcami infrastruktury kolejowej. Umowy sporządzane na podstawie ustawy musiały obowiązywać w okresach co najmniej 5-letnich, przed podpisaniem każdorazowo podlegały kontroli urzędów regulacyjnych, ponadto Federalny Urząd Kolejowy zobowiązany był publikować projekt umowy celem przeprowadzenia konsultacji wśród zainteresowanych podmiotów. Dodatkowo nałożono na zarządców infrastruktury kolejowej obowiązek udostępniania zainteresowanym przewoźnikom kolejowym informacji na temat planowanych do osiągnięcia parametrów infrastruktury kolejowej.

Analogicznie w polskim systemie prawnym, konieczność implementacji Dyrektywy 2012/34/UE spowodowała, że zaistniała konieczność dokonania kolejnej nowelizacji przepisów, w ustawie o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1923).

Zawarte w art. 38a ustawy o transporcie kolejowym regulacje, tworzą możliwość dofinansowania przez ministra właściwego do spraw transportu z budżetu państwa lub z Funduszu Kolejowego działalność zarządcy, która nie może być sfinansowana z opłat za korzystanie z tej infrastruktury. Z kolei ust. 5 ww. artykułu mówi, że realizacja Programu wieloletniego odbywa się na podstawie umowy zawartej między ministrem właściwym do spraw transportu i zarządcą, na okres obowiązywania Programu, tym samym umowa wieloletnia stanowi podstawowe narzędzie finansowania zarządców infrastruktury ze środków publicznych, będąc dokumentem wykonawczym w stosunku do Programu wieloletniego. Główną przesłanką dopuszczalności zawarcia takiej umowy, jest brak możliwości sfinansowania działalności zarządcy jego własnymi środkami. Działalność zarządcy infrastruktury co do zasady nie jest możliwa do zbilansowania jedynie poprzez przychody pochodzące z opłat za jej udostępnianie, musi zatem zostać wsparta środkami publicznymi.

¹⁵ Michał Beim, *Uwarunkowania prawne niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej w Niemczech w „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2017, nr 4(6)”*

Umowa wieloletnia zostaje zawarta na czas obowiązywania Programu, przy czym jest to okres minimum pięcioletni, co stoi w zgodzie z zapisami Dyrektywy 2012/34/UE, gdzie zapisano, że państwa członkowskie zapewniają, aby w zwyczajnych warunkach działalności gospodarczej i w rozsądnym okresie, który nie przekracza pięciu lat, rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury przynajmniej bilansował dochody z opłat za dostęp do infrastruktury¹⁶. Zgodnie z ideą przyświecającą ustawodawcy, umowa określa szczegółowe zasady finansowania środkami publicznymi działalność zarządcy infrastruktury kolejowej, stanowiąc jednocześnie podstawę do transferu środków publicznych, będąc zarazem gwarancją dostarczenia środków w niej określonych oraz wykonywania założeń Programu przez zarządcę.

Długoterminowe planowanie zawierające się w podstawowych założeniach umów na realizację programów wieloletnich pozwala na redukcję kosztów usług. Dla branży budowlanej związanej z rynkiem infrastruktury kolejowej oznacza to większą przewidywalność. Krajowy rynek wykonawców jest w stanie lepiej przygotować się do realizacji kontraktów remontowo-utrzymeniowych. Tym samym usprawnia to planowe wykonywanie zadań oraz korzystnie wpływa na ich koszty po stronie zarządców infrastruktury. Umowy na realizację programów wieloletnich stanowią więc remedium na problemy z finansowaniem zarządców infrastruktury, wynikające z zasady jednoroczności budżetu obowiązującej w prawie finansów publicznych.

– Struktura Umowy

W dniu 28 grudnia 2023 roku zawarto umowę dotyczącą realizacji Programu wieloletniego pn. „Rządowy program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 roku” pomiędzy PKP PLK a Ministrem Infrastruktury. Umowa ta stanowi dokument wykonawczy wobec programu przyjętego uchwałą Rady Ministrów nr 208/2023 z dnia 07 listopada 2023 r., który kontynuuje 5-letni program pn. „Rządowy program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku”.

Umowa precyzuje szczegółowe zasady finansowania działalności zarządcy środkami publicznymi oraz mechanizmy ich rozliczania. Wśród kluczowych postanowień umowy znajdują się między innymi:

- Konieczność planowania zadań zarządcy w perspektywie wieloletniej;

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0034>

- Wymagania jakościowe wobec zarządcy, weryfikowane za pomocą rozszerzonego zestawu wskaźników względem postanowień Programu wieloletniego;
- Uzależnienie wysokości premii za efektywność od osiąganych wartości wskaźników;
- Obowiązek okresowego publikowania przez zarządcę planowanych prac inwestycyjnych i remontowo-utrzymaniowych wymagających zamknięć trwających powyżej 3 dni;
- Wymóg konsultacji z przewoźnikami dotyczących zakresu zamknięć torowych udostępnianych odcinków;
- Konieczność publikacji materiałów dotyczących zamówień zlecanych przez zarządcę;
- Utworzenie oraz coroczne aktualizowanie katalogu zamawianych przez PKP PLK elementów i prac powtarzalnych;
- Obowiązek koordynacji rozkładów jazdy;
- Wymóg podejmowania działań zmierzających do likwidacji zaległości utrzymaniowych.

Przyjęta konstrukcja umowy ma na celu zapewnienie efektywnego transferu środków publicznych. W przypadku niewykonania zadań zgodnie z zapisami umowy, umowa stanowi podstawę do egzekwowania odpowiedzialności stron, co w konsekwencji umożliwia kształtowanie określonych wymagań dotyczących działalności zarządców infrastruktury, które muszą zostać spełnione na mocy zawartej umowy.

Analogicznie w dniu 16 stycznia 2024 roku, została podpisana Umowa na realizację Programu wieloletniego zawarta pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Dolnośląską Służbą Dróg i Kolei we Wrocławiu. Z kolei w dniu 6 marca 2024 roku, podpisano Umowę na realizację Programu z PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.

– Monitorowanie – wskaźniki

Najistotniejszymi elementami zawartymi w umowach wieloletnich są cele dotyczące wydajności infrastruktury kolejowej, obejmujące między innymi wymogi dotyczące standardów, parametrów konstrukcyjnych i jakościowych, punktualności, poprawy poziomu bezpieczeństwa, efektywności kosztowej, niezawodności oraz dostępności. Cele te zostały wyrażone za pomocą wskaźników, które, zgodnie z założeniami Programu wieloletniego, powinny ulegać poprawie w wyniku realizacji umów.

Wskaźniki te, zróżnicowane w zależności od zarządców, zostały wymienione w załącznikach do umów, wraz z planem ich realizacji na poszczególne lata. Narzędziem umożliwiającym monitorowanie realizacji wskaźników przez zarządców jest Karta Oceny Działalności Zarządcy, którą zgodnie z postanowieniami umowy, zarządcy są zobowiązani przedkładać Ministrowi Infrastruktury corocznie w ściśle określonym terminie.

– **Mechanizmy dyscyplinujące Zarządcę:**

Premia za efektywność oraz kary za niewywiązywanie się z realizacji zadań ujętych w umowie

W celu zmotywowania Zarządców do rzetelnej realizacji warunków umowy i uzyskiwania ustalonych w niej wskaźników, zapisy umów przewidują możliwość zarówno nałożenia kar na zarządcę, w przypadku niedotrzymania tych warunków oraz wypłaty premii za efektywność, w przypadku ich prawidłowej realizacji.

Minister wyraża zgodę na finansowanie premii za efektywność na podstawie oceny wszystkich Zadań określonych w umowie. Wysokość premii, uzależniona jest od uzyskanych na koniec danego Roku Budżetowego wartości wskaźników ustalonych w Karcie Oceny działalności Zarządcy, która stanowi integralną część umowy.

Kolejnym z zasadniczych mechanizmów, jest możliwość nakładania kar umownych przez Ministra na Zarządcę. Zgodnie z umową, Minister nakłada kary m. in. za:

- Niewykonanie zakładanego poziomu obligatoryjnych wskaźników monitorowania umowy (co do zasady ujętych też w powyższej Karcie Oceny działalności Zarządcy);
- Niedotrzymanie parametrów wynikających z kategoryzacji oraz postanowień Programu – w odniesieniu do długości torów w przypadku niedotrzymania ww. parametrów przez określoną w umowie minimalną liczbę dni;
- Nieterminowe przekazanie dokumentów.

Maksymalne roczne limity premii i kar, zostały określone w zapisach zawartych umów i są różne dla każdego z Zarządców.

7. Ewaluacja Programu

System ewaluacji wspomaga zarządzanie Programem, w tym szczegółowo doprecyzowuje obowiązki i cele, zarówno długo jak i krótkoterminowe, na poziomie umów wieloletnich zawieranych z zarządcami infrastruktury. System ten, przez permanentną weryfikację

osiąganych rezultatów oraz identyfikację kluczowych czynników warunkujących wykorzystanie potencjału rynku, zasadniczo wpływa na poprawę efektywności wykonywania zadań zarządców.

W procesie ewaluacji wykorzystywane są opinie przewoźników kolejowych i innych podmiotów korzystających z infrastruktury kolejowej, w odniesieniu do usług dostarczanych przez zarządców infrastruktury. W ramach działań ewaluacyjnych prowadzi się m.in. badanie efektywności kosztowej zarządców infrastruktury oraz konstruowania oferty pod kątem maksymalizacji wykorzystania potencjału rynku. Pozwala to na uzyskanie możliwie największej efektywności środków finansowych przekazywanych w ramach Programu.

Ewaluacja Programu, a w szczególności wydatkowanie środków przeznaczonych na ten cel, jest pod kontrolą ministra właściwego do spraw transportu. Zakres ewaluacji, przedmiot analiz i ocen oraz zasady i tryb finansowania są określane w umowach wieloletnich, zawieranych z zarządcami infrastruktury.

Mając na uwadze postęp prac ewaluacyjnych z realizacji Programu, zakłada się, że powyższe umowy mogą ulec zmianom, stosownie do wyników ewaluacji Programu.

8. Podsumowanie i wnioski końcowe

Funkcja produkcyjna, konsumpcyjna i integracyjna stanowią przejaw ogromnej roli, jaką transport i infrastruktura odgrywają dla społeczeństwa i gospodarki. To z kolei uzasadnia wsparcie rządu, ponieważ użyteczność społeczna transportu i infrastruktury przewyższa sumę użyteczności i satysfakcji z konsumpcji dla wszystkich jednostek. W teorii ekonomii jest to określane mianem pozytywnych efektów zewnętrznych transportu¹⁷.

Dotychczasowe doświadczenia z realizacji Programu wieloletniego „Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku” oraz doświadczenia związane z tworzeniem Programu wieloletniego „Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 roku” skłaniają Ministerstwo Infrastruktury do przeprowadzenia gruntownych analiz w kluczowych obszarach obowiązującego Programu, jak również umów na jego realizację.

¹⁷ Joost Platje, Monika Paradowska, Karol Kociszewski, *Ekonomika transportu – teoria dla praktyki*

Rezultaty tych analiz powinny prowadzić do zwiększenia efektywności Programu poprzez modyfikację niektórych jego celów oraz doskonalenie zapisów umów zawieranych z zarządcami infrastruktury kolejowej. W szczególności istotne jest lepsze dostosowanie wskaźników do celów określonych w Programie, co umożliwi bardziej precyzyjne monitorowanie realizacji tych celów oraz ocenę funkcjonowania Programu, w kontekście szerszego otoczenia gospodarczego. Drugim kluczowym elementem jest właściwe wyskalowanie oczekiwanych wielkości tych wskaźników tak aby były one ambitne, ale jednocześnie możliwe do realizacji.

Przeprowadzone analizy powinny także uwzględniać perspektywy dalszego rozwoju transportu kolejowego w Polsce, jego wpływ na gospodarkę oraz zgodność z polityką klimatyczną Unii Europejskiej. Wnioski z tych badań mogą przyczynić się do opracowania bardziej efektywnych strategii i polityk wspierających rozwój infrastruktury kolejowej, co w konsekwencji będzie miało pozytywny wpływ na całą gospodarkę oraz środowisko naturalne.