

UWAGI NA TEMAT WYBRANYCH PROBLEMÓW INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ

Adam Wielądek

Dr, Honorowy Przewodniczący UIC

Streszczenie. W artykule przedstawiono uwagi na temat wybranych problemów transportu kolejowego na tle zagadnień związanych z finansowaniem, organizacją zarządzania, zmianami własnościowymi oraz legislacyjnymi dotyczącymi infrastruktury kolejowej w Polsce.

Słowa kluczowe: transport szynowy, infrastruktura kolejowa

1. Wprowadzenie

Na niską ocenę kolejowej oferty przewozowej ma wpływ wiele czynników, jednakże głównym z nich jest zły stan infrastruktury. Mimo wielokrotnych deklaracji politycznych dotyczących odwrócenia niekorzystnych tendencji, trudno dostrzec możliwość realnego osiągnięcia tego celu. W dalszym ciągu proporcja nakładów inwestycyjnych na drogi i kolej są rażąco niekorzystne dla tej drugiej. Kształtuje się ona jak 85 do 15, podczas gdy Komisja Europejska – dla zachowania zrównoważonego rozwoju transportu – rekomenduje 60 do 40. W kontekście zrównoważonego rozwoju transportu warto zauważyć także, iż nakłady na utrzymanie dróg finansowane są z budżetu państwa i środków jednostek samorządu terytorialnego, natomiast nakłady na utrzymanie infrastruktury kolejowej są finansowane głównie ze środków własnych zarządcy infrastruktury.

Trudno liczyć, w krótkim horyzoncie czasowym, na radykalne zmiany – a takie są konieczne – zwłaszcza w okresie występujących w gospodarce zjawisk kryzysowych, którym towarzyszy zły stan finansów publicznych. Notabene, jeśli prześledzi się powojenne statystyki dotyczące nakładów inwestycyjnych na kolej, to można zauważyć, że zawsze w okresie trudności gospodarczych były one zmniejszane.

Na wymienione przyczyny strukturalne kiepskiej sytuacji transportu szynowego nakładają się dodatkowe, o charakterze losowym, których nie da się pominąć w ocenie obecnej sytuacji. Po pierwsze, chodzi tu o wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 30 maja 2013 roku w sprawie stawek dostępu do infrastruktury kolejowej. Może on pociągnąć za sobą wystąpienie przewoźników z roszczeniami o zwrot nadpłaconego przewoźnego za okres kilku lat. Po drugie, rewitalizacji kolei nie pomaga też preferowana strategia prywatyzacji spółek, która zakłada przeznaczanie wpływów z prywatyzacji na spłatę tzw. historycznych długów PKP.

Trudna sytuacja nie może zwalniać nikogo, kto może mieć jakikolwiek wpływ na losy kolei, od poszukiwania rozwiązań kompleksowych – ale i częściowych – które uchronią ją przed upadkiem. Poniżej zostaną syntetycznie przedstawione trzy kwestie, tylko pozornie niepowiązane ze sobą.

2. Program dla infrastruktury kolejowej gwarantujący jej rozwój

Odwrot od – nieprzynoszącej spodziewanych efektów – reformy kolei, rozpoczętej w 1991 r. przez Unię Europejską, jest w najbliższym czasie niemożliwy. Zatem należy poszukiwać rozwiązań mieszczących się w ramach polityki transportowej UE, a pozwalających powstrzymać degradację kolei. Za takie można uznać koncepcję prezentowaną przez Stowarzyszenie Ekspertów i Menadżerów Transportu Szynowego, niesprzeczną z poglądem Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prezentowanym przed trzema laty przez ówczesnego podsekretarza stanu, prof. Juliusza Engelhardta. Poniżej przedstawione zostaną podstawowe tezy tej koncepcji, która obejmuje trzy grupy zmian strukturalnych dotyczących: własności, finansowania i organizacji zarządzania infrastrukturą.

Co do zmian własnościowych w zakresie infrastruktury kolejowej sugeruje się:

- Przeniesienie własności składników infrastruktury z poszczególnych spółek tzw. Grupy PKP na bezpośrednią własność Skarbu Państwa i Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST). Nawiasem mówiąc ten proces, choć zapewne zbyt wolno, odbywa się od kilku lat.
- Pozostałe rzeczowe składniki majątku (w najszerszym zakresie dotyczy to nieruchomości), niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego, powinny być zagospodarowane komercyjnie, a uzyskane środki należałoby przeznaczyć na współfinansowanie zadań z obszaru modernizacji infrastruktury.
- Spłatę długów PKP S.A. i PKP PLK S.A. poprzez ekwiwalentną ekonomicznie ich likwidację za cenę przekazania składników infrastruktury na własność Skarbu Państwa i JST.

Warto odnotować, że tak postąpiła większość tzw. starych państw członkowskich UE.

Rekomendacje dotyczące zmian w finansowaniu infrastruktury obejmują:

- * Propozycje nowych zasad i rozmiarów finansowania wydatków na utrzymanie i modernizację infrastruktury. W celu wyrównania warunków konkurencji pomiędzy koleją i transportem drogowym jest konieczne:
 - wdrożenie zasady finansowania wydatków na utrzymanie i modernizację infrastruktury kolejowej ze środków budżetu państwa, Funduszu Kolejowego i budżetów JST,
 - doprowadzenie w okresie pięciu lat do sytuacji, w której 40% nakładów na transport lądowy będzie przeznaczane na kolej, a 60% na transport drogowy – zgodnie z proporcją sugerowaną przez Komisję Europejską,

- opracowanie wieloletniego programu kompleksowej modernizacji i re-witalizacji linii kolejowych,
- zapewnienie niezbędnych warunków do właściwego przygotowania projektowego nowych zadań modernizacyjnych, realizacja których będzie współfinansowana ze środków unijnych w nowej perspektywie budżetowej (lata 2014 - 2020).
- * Wprowadzenie systemu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, umożliwiającego współfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na kolei. W celu większego zainteresowania kapitału prywatnego, system ten powinien być powiązany z możliwością wieloletnich koncesji eksploatacyjnych. Szczególnie podatnymi na tę formę realizacji inwestycji są dworce kolejowe, terminale przeładunkowe i inne obiekty infrastruktury punktowej.
- * Wdrożenie wieloletnich kontraktów dotyczących utrzymania i jakości infrastruktury. Rozwiązanie to, wzorem wielu państw członkowskich UE, powinno być wprowadzone w Polsce możliwie szybko równocześnie z reformą struktur i zasobów PKP PLK SA w zakresie diagnostyki i utrzymania infrastruktury.
- * Obniżenie i ustabilizowanie opłat za dostęp do infrastruktury. Stworzenie równych warunków konkurencji w stosunku do transportu drogowego wymaga radykalnego obniżenia stawek dostępu do infrastruktury kolejowej. Szacuje się, że ta obniżka – w stosunku do stawek z 2012 r. – powinna wynieść 45% dla przewoźników pasażerskich i 60% dla przewoźników towarowych.

Jednorazowe, tak głębokie obniżenie opłat jest nierealne. Dlatego powinno być ono dokonywane etapowo w ciągu pięciu lat. Równie ważne jest zapewnienie stabilności stawek oraz wprowadzenie zasady co najmniej rocznego wyprzedzenia we wprowadzaniu zmian taryfy.

Jeśli chodzi o organizację zarządzania infrastrukturą, to rekomenduje się:

- * Utworzenie jednego zarządcy infrastruktury kolei konwencjonalnej. W tym celu należałoby:
 - Wnieść akcje i udziały spółek infrastrukturalnych, tj. PKP Energetyka SA, TK Telekom sp. z o.o., PKP Informatyka sp. z o.o., do PKP PLK SA. Spółki te tworzyłyby Kolejową Grupę Infrastrukturalną, nie podlegającą prywatyzacji. Ze spółek infrastrukturalnych można wydzielić działalności niezwiązane z funkcjami związanymi z zarządzaniem infrastrukturą i poddać je procesowi prywatyzacji.
 - Wnieść do PLK podmiot zarządzający dworcami kolejowymi.
 - PKP PLK powinna być koordynatorem systemu kolejowego w Polsce i podmiotem realizującym politykę transportową państwa.
- * Utrzymanie PKP LHS jako spółki wyspecjalizowanej w zarządzaniu infrastrukturą obejmującą sieć kolejową o prześwicie 1520 mm i zachowanie jej dotychczasowej zintegrowanej formuły funkcjonowania.

3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 30 maja 2013 r.

Skargę do Trybunału Sprawiedliwości (TS) wniosła Komisja Europejska, która postawiła Polsce cztery zarzuty, a mianowicie:

- 1) niepodjęcie wystarczających środków w celu zapewnienia niezależności zarządcy infrastruktury od przedsiębiorstw świadczących kolejowe usługi transportowe,
- 2) niepodjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia we właściwym czasie równowagi finansowej zarządcy infrastruktury,
- 3) niewprowadzenie systemu zachęt skłaniających zarządcę infrastruktury do zmniejszenia kosztów i wielkości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej,
- 4) niezapewnienie właściwej transpozycji przepisów dotyczących pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej.

Przed rozpoczęciem rozprawy Komisja Europejska wycofała się z pierwszego zarzutu, natomiast TS nie uznał za dostatecznie udokumentowany zarzut drugi. W przypadku trzeciego i czwartego zarzutu Trybunał potwierdził ich zasadność.

Co do zarzutu trzeciego, Komisja stwierdziła, że Ustawa o transporcie kolejowym (art. 38a) nie ustanawia systemu zachęt skłaniających zarządcę infrastruktury do zmniejszenia kosztów utrzymania infrastruktury i wielkości stawek dostępu. Strona polska prezentowała odmienne stanowisko przedstawiając następujące argumenty:

- minister właściwy do spraw transportu corocznie podejmuje decyzję o przyznaniu nagród dla członków zarządu PLK SA w celu podnoszenia efektywności zarządcy infrastruktury,
- wyłączono koszty Straży Ochrony Kolei przy naliczaniu stawek dostępu,
- wysokość stawki jednostkowej opłaty podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, co stanowi mechanizm kontrolny.

TS uznał, iż zgodnie z regulacjami unijnymi (Dyrektywa 2001/14, art. 6 ust. 2 i 3) obowiązek wskazany w zarzucie ma być wykonany albo w drodze wieloletniej umowy zawartej między kompetentnym organem władzy, a zarządcą infrastruktury (takie rozwiązanie, jako najlepsze, sugerowane jest w programie zaprezentowanym w punkcie 2), albo w drodze ustalenia stosownych środków kontrolnych z odpowiednimi upoważnieniami. W konkluzji Trybunał stwierdził: „*W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić, że zarzut trzeci podniesiony przez Komisję na poparcie skargi jest zasadny*”.

Najpoważniejsze zastrzeżenia TS sformułował w przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego obliczania opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury. Trybunał uznał, iż przy kalkulacji opłat nie można zaliczyć do kosztów ponoszonych jako rezultat wykonywania przewozów pociągami:

- kosztów pośrednich,
- kosztów finansowych,
- części amortyzacji – TS stwierdził: „*W zakresie, w jakim amortyzacja nie jest dokonywana na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ru-*

chu kolejowego, lecz zgodnie z zasadami rachunkowości, również nie może być ona uznana za wynikającą bezpośrednio z wykonywania przewozów pociągami”.

Wyrok Trybunału, praktycznie niepodważalny, pociąga za sobą poważne konsekwencje legislacyjne, proceduralne i finansowe. Z chwilą ogłoszenia wyroku zakwestionowane przepisy w prawie polskim tracą swoją ważność. Zatem muszą być one możliwie szybko zmienione, a znając dotychczasową praktykę legislacyjną można mieć pewną obawę. To rodzi następną wątpliwość związaną z procedurą ustalenia stawek na 2013 rok: dotychczasowymi przepisami nie można się posłużyć, a nowych – zgodnych z orzeczeniem TS – może jeszcze nie być. Wreszcie można się spodziewać wystąpień, przynajmniej ze strony niektórych operatorów, z roszczeniami o odszkodowanie za nadpłacone przewoźne. Nie będzie to takie proste i szybkie do wyegzekwowania, ale nie można tego wykluczyć.

4. Forum Inwestycyjne

Pod koniec 2012 r. PKP Polskie Linie Kolejowe SA powołały Forum Inwestycyjne, którego zadaniem jest wypracowanie dobrych praktyk dla rynku na kolejną perspektywę budżetową UE (lata 2014 - 2020), w celu usprawnienia procesów inwestycyjnych. Bez najmniejszych wątpliwości była to ze wszech miar słuszna decyzja, która wywołała szerokie zainteresowanie środowiska. W pracach grup roboczych i prezydium Forum uczestniczy ponad setka wybitnych specjalistów reprezentujących 25 firm z sektora kolejowego, 4 instytucje (urzędy i ministerstwa) i 7 organizacji (izby gospodarcze, stowarzyszenia). PKP PLK mają wyjątkową okazję za darmo uzyskać cenne opracowanie zawierające diagnozę i propozycje rozwiązań, na które oczekuje kolej i jej otoczenie. Problemy szczegółowe rozpatrywane są w ramach czterech grup roboczych:

- Grupa Robocza projektant + usługodawca,
- Grupa Robocza inżynier,
- Grupa Robocza wykonawca + producent,
- Grupa Robocza instytucjonalna.

W okresie pierwszych sześciu miesięcy działalności Forum poszczególne grupy robocze dokonały analizy obecnie obowiązujących aktów prawnych, wytycznych i procedur przetargowych, występujących utrudnień i nieścisłości, a także sformułowała wnioski i postulaty mające usprawnić procesy inwestycyjne. Podzielono je na trzy grupy:

- 1) postulaty, które można wdrożyć bez konieczności zmiany dotychczasowych regulacji prawnych i norm, a jedynie zachodzi potrzeba opracowania i uzgodnienia stosownych zarządzeń wewnętrznych – termin realizacji 3 miesiące,
- 2) postulaty, które także nie wymagają zmian, ale usprawnienie wymaga więcej czasu – termin realizacji 6 miesięcy,
- 3) postulaty, które wymagają zmiany aktów prawnych – termin realizacji 12 miesięcy.

Szczegółowe informacje o bogatym dorobku grup roboczych można znaleźć w Internecie (<http://www.plk-sa.pl/>, zakładka FORUM INWESTYCYJNE). Dla ilustracji kierunków proponowanych zmian poniżej zostaną zaprezentowane tylko niektóre z postulatów:

- odstąpić od realizacji inwestycji wg „żółtego FIDIC” (projektuj i buduj) w przypadku dużych projektów liniowych,
- stosować przetarg ograniczony, jeżeli zleceniodawca ma podstawy do oczekiwania, iż do postępowania przetargowego może się zgłosić duża liczba oferentów,
- przy wyborze najkorzystniejszej oferty wprowadzić ocenę wielokryterialną,
- wdrożyć ocenę techniczną oferty na prace projektowe, która przygotowują zgłaszający się do przetargu, przez niezależnych ekspertów technicznych,
- wdrożyć system finansowania przyszłościowej dokumentacji projektowej ze środków krajowych,
- wprowadzić certyfikację firm projektowych według zasad opracowanych przez Izbę Projektowania Budowlanego,
- ograniczyć zakres podwykonawstwa poprzez wprowadzenie zapisów wymieniających prace, których nie można zlecać na zewnątrz,
- należy żądać umów z podwykonawcami przed zawarciem umowy o udzieleniu zamówienia,
- dla zachowania zasady uczciwej konkurencji, wprowadzić do umowy warunki waloryzacji cen,
- w celu wyeliminowania sytuacji, w której wykonawca nie ponosi odpowiedzialności za powstałe przekroczenia terminu realizacji, wprowadzić do umowy zamiast pojęcia opóźnienie, określenie zwłoka,
- doprecyzować zasady naliczania kar umownych i wprowadzić limit maksymalnych sankcji,
- wyłączyć zabezpieczenie miejsca robót z przetargu na roboty budowlane,
- opracować rozwiązania systemowe w celu wprowadzenia do eksploatacji na liniach zarządzanych przez PLK nowych technicznych wymagań, w tym konstrukcji nawierzchni, rozjazdów, materiałów itp.,
- obowiązujące dotychczas prawo związane z prowadzeniem procesu inwestycyjnego zawiera wiele postanowień, które można interpretować w różny sposób przez strony procesu budowlanego oraz organy administracji. Dla wyeliminowania tych utrudnień przedstawiono szereg propozycji niezbędnych zmian i poprawek.

STRESZCZENIA ANGIELSKIE ARTYKUŁÓW

Edward Len

SOFTWARE EMULATION OF THE TRACK QUALITY STANDARD BASED ON TQM TROLLEY TRACK GEOMETRY PARAMETER MEASUREMENTS

Summary. The paper presents software emulation of Network Rail Track Quality standard based on the track geometry parameter measurements carried out by TQM (Track Quality Measurement) trolley. It is not the track geometry that is crucial for the track maintenance but rather the dynamic influence of the track on the vehicles that run over it. The natural frequencies of the car body and the bogies will influence parametrically excited behaviour of the vehicle dynamical system. Recorded by TQM track geometry parameters data is subjected to software emulation process using TQM Viewer software. Generated reports emulate Network Rail HSTRC (High Speed Track Recording Car) format.

Keywords: Track Quality, HSTRC format, TQM trolley

Adam Wielądek

COMMENTS ON SOME PROBLEMS OF RAILWAY INFRASTRUCTURE

Summary. The article presents comments on selected problems of rail transport on the background of the issues related to the financing, management organization, ownership changes and legislative proposals on railway infrastructure in Poland.

Keywords: railway transport, railway infrastructure