

ZAŁOŻENIA IV PAKIETU KOLEJOWEGO I JEGO WDROŻENIE W POLSCE

RAPORT • GRUDZIEŃ 2022



INSTYTUT PROMYKA

Założenia IV Pakietu Kolejowego i jego wdrożenie w Polsce

Maria Cholewińska

Instytut im. Kazimierza Promyka

ul. Obozowa 82A/19
01-434 Warszawa
www.instytutpromyka.pl
e-mail: kontakt@instytutpromyka.pl

Copyright ©
Instytut im. Kazimierza Promyka

Warszawa, Listopad 2022

Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Raport powstał dzięki współfinansowaniu ze środków NIW-CRSO w ramach Programu PROO

SPIS TREŚCI

Wstęp 6

Pakiety kolejowe – reforma europejskich kolei 10

IV Pakiet Kolejowy 14

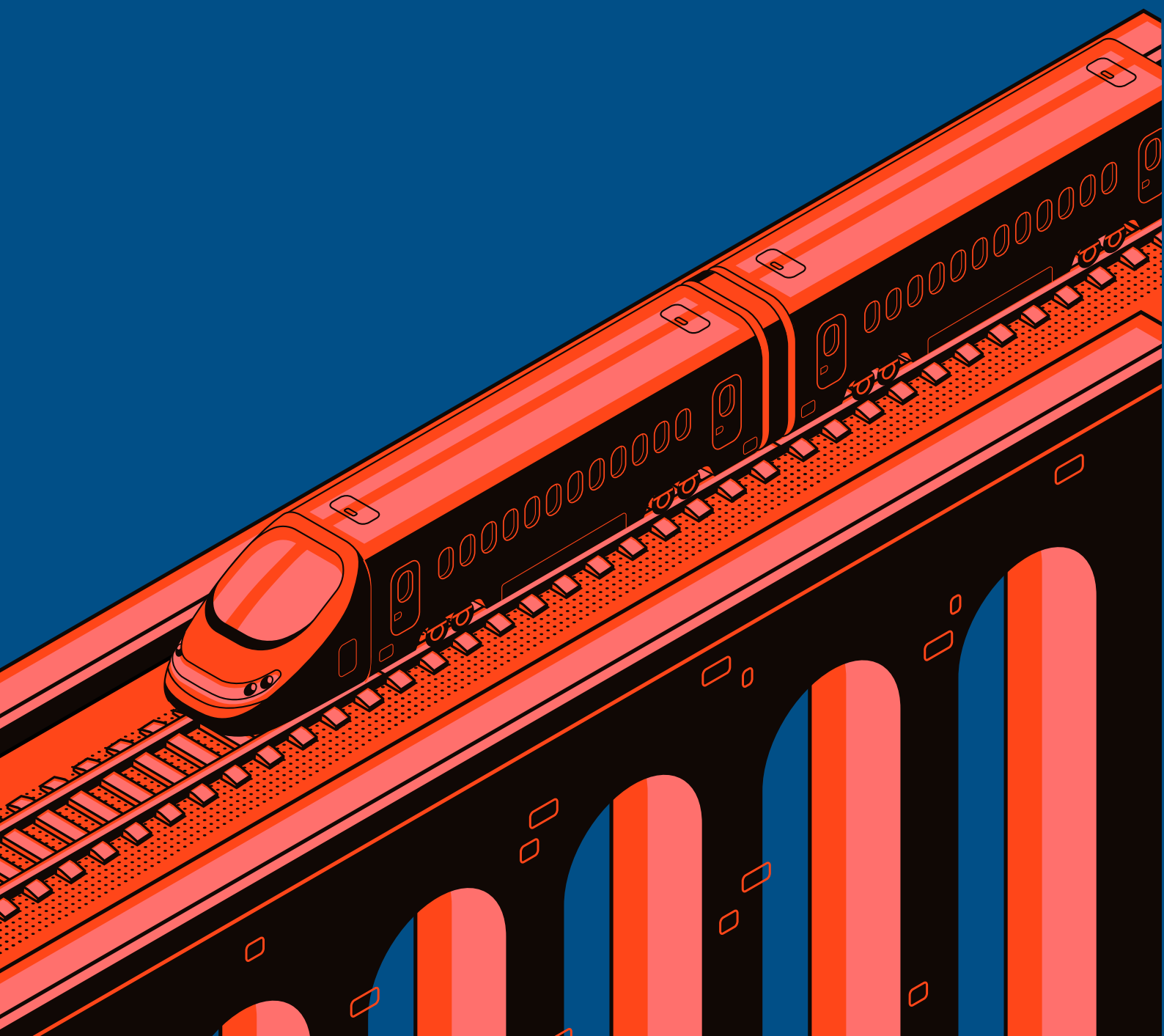
Filar techniczny 16

Filar Rynkowy 21

Podsumowanie 26

Bibliografia 28

WSTĘP



Europejska polityka transportu kolejowego ma na celu utworzenie jednolitego obszaru kolejowego. Zapoczątkowane w 2001 r. otwieranie sektora kolejowego na konkurencję było w ciągu dziesięciu lat przedmiotem trzech pakietów i jednego przekształcenia. Czwarty pakiet, mający na celu zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, został przyjęty w kwietniu 2016 r. (filar techniczny) i w grudniu 2016 r. (filar rynkowy).

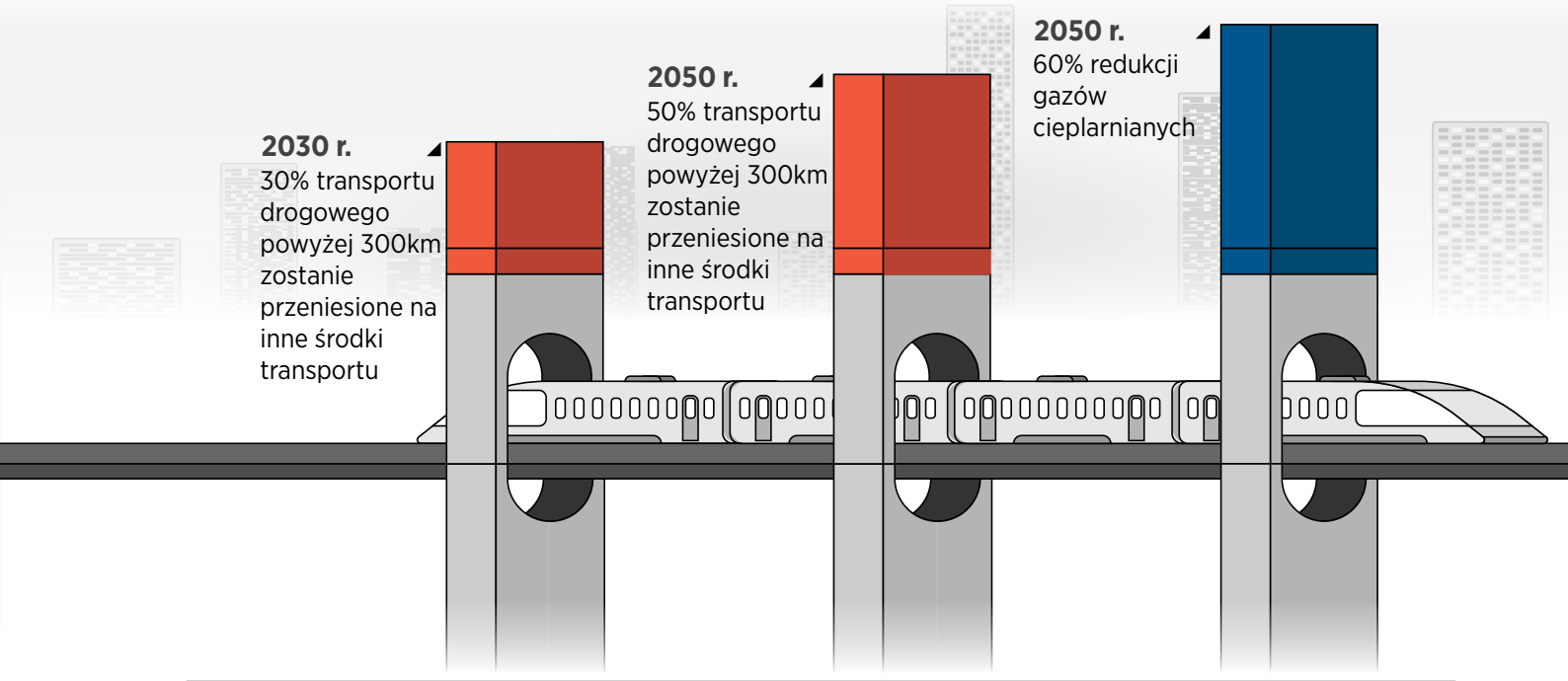
28 lipca 2021 r. w życie wszedł pakiet przepisów transponujących dyrektywy 2016/797[1] o interoperacyjności i 2016/798[2] o bezpieczeństwie kolei. W jego skład wchodzi ustawa z 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz rozporządzenia wydane na podstawie znowelizowanej ustawy.

Nowe przepisy zawierają szereg istotnych zmian dla sektora kolejowego, w zdecydowanej większości wynikających z wdrożenia prawa unijnego. Pewne aspekty prawa krajowego również wymagały jednak przy tej okazji zmiany. Część z nowych wymagań obowiązywała już wcześniej, tj. od 16 czerwca 2020 r. lub 31 października 2020 r., gdy w życie wchodziły bezpośrednio stosowalne rozporządzenia UE.

W białej księdze – „Plan jednolitego europejskiego obszaru transportu"[3] wyznaczono 10 zadań mających na celu stworzenie konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportowego. Wartości referencyjne dla 60-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych związanych z bezpośrednim ruchem kolejowym przedstawia poniższa infografika.

- Do 2030 r. 30% transportu drogowego powyżej 300 km powinno być przenoszone na inne środki transportu, takie jak kolej czy żegluga, a do 2050 r. ponad 50%. Sprzyja to rozwojowi wydajnych i ekologicznych korytarzy komunikacyjnych. Jednak, aby osiągnąć ten cel konieczny jest rozwój infrastruktury i elementów z nią związanych.

- Ukończenie budowy sieci kolei dużych prędkości w Europie do 2050 r. Potrojenie obecnej sieci kolei dużych prędkości do 2030 r. i utrzymanie gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich. Do 2050 r. większość pasażerskiego ruchu średniodystansowego powinna być obsługiwana koleją.



1 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej.*

2 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei.*

3 *Europejska polityka transportowa na pierwszą połowę XXI w.*, „Technika Transportu Szynowego" 2011, nr 5–6.

- Utworzenie do 2030 r. w pełni funkcjonalnej, multimodalnej ogólnoeuropejskiej sieci szkieletowej TEN-T (Transeuropejskie Sieci Transportowe) oraz osiągnięcie wysokiej jakości i przepustowości tej sieci do 2050 r. oraz utworzenie odpowiednich służb informacyjnych.

- Do 2050 r. wszystkie porty lotnicze w sieci bazowej muszą zostać podłączone do sieci kolejowej, najlepiej do sieci dużych prędkości. Wprowadzenie systemów zarządzania ruchem lądowym i morskim: ERTMS (Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym), ITS (inteligentne systemy ruchu), SSN (systemy nadzoru morskiego, SafeSeaNet), LRIT (identyfikacja i śledzenie dalekiego zasięgu, RIS - usługa informacji rzecznej). Wprowadzenie europejskiego systemu nawigacji satelitarnej Galileo.

- Do 2050 r. osiągnięcie prawie zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym.

Wdrażanie sieci transportu kolejowego o wysokiej jakości i wydajności oraz rozwój odpowiednich usług informacyjnych można osiągnąć poprzez:

- odpowiednio wyznaczone cele,

- analizę celów pod kątem wpływu na dostosowanie „produktów" do potrzeb obecnych i przyszłych użytkowników,

- poprawne sformułowanie założeń zadania,

- zapewnienie zależności i połączenia z wewnętrznymi i zewnętrznymi środkami transportu,

- opracowanie szablonu celu uwzględniającego jakościowy hierarchiczny układ modułów dla tych celów,

- przetwarzanie, analizę i ocenę posiadanych i nabytych danych,

- przegląd, uprawomocnienia i sprawdzenie (w tym kontrola) poszczególnych kroków i procesów w celu osiągnięcia celów,

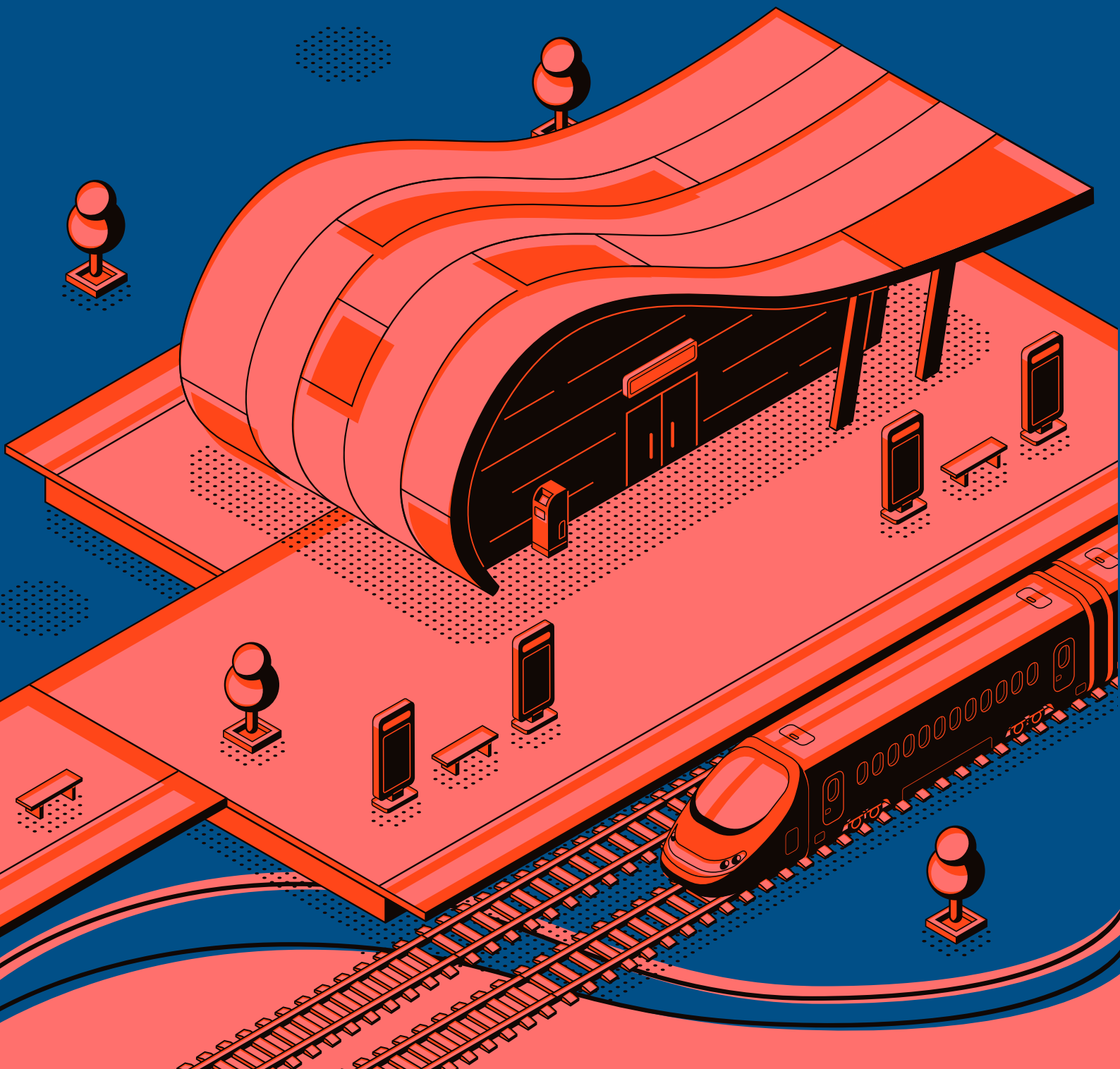
- nadzór nad zmianami i postępującym rozwojem.

Zapewnienie wysokiej jakości oznacza spełnianie potrzeb i oczekiwań. W zakresie wysokiej jakości priorytetem jest zaspokojenie „oczekiwań" klienta i użytkownika, a nie tylko jego „potrzeb". Ponieważ „potrzeba" to wymóg, który klient ma, o którym wie i komunikuje producentowi, usługodawcy lub sprzedawcy. Z kolei „oczekiwania" to potrzeby, których klient nie komunikuje, ponieważ są oczywiste, naturalne lub nieuświadomione. Wysoka jakość i wydajność sieci transportu kolejowego może zostać osiągnięta tylko wtedy, gdy wszyscy pracownicy są w pełni świadomi swojej pracy na wszystkich etapach swojej działalności/produkcji i usług. Pracownika nie można jednak traktować przedmiotowo. Należy zauważyć, że najważniejszym zasobem w strukturze transportu są zasoby ludzkie. Wdrażanie sieci kolejowych o wysokiej jakości i wysokiej wydajności powinno być rozumiane szeroko i nie ograniczać się do jednego „produktu", ale obejmować również:

a. cały proces świadczenia usługi,
b. termin realizacji,
c. dokumentację i obsługę klienta.



PAKIETY KOLEJOWE – REFORMA EUROPEJSKICH KOLEI



Podstawą prawną do tworzenia kolejnych tzw. pakietów kolejowych jest art. 100 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.[4]

Celem wspólnej polityki transportowej jest zagwarantowanie swobody konkurencji i świadczenia usług. Wymaga to harmonizacji norm technicznych, administracyjnych i bezpieczeństwa, co ma zasadnicze znaczenie dla interoperacyjności różnych krajowych systemów kolejowych. Środki ochrony środowiska i ochrony konsumentów mogą również wymagać pewnej harmonizacji w celu ochrony konkurencji i ułatwienia wejścia na rynek nowych podmiotów. W Białej Księdze z 2011 r. zatytułowanej „Plan utworzenia wspólnego europejskiego obszaru transportu – w kierunku konkurencyjnej i zasobooszczędnej polityki transportowej"[5] Komisja Europejska postawiła sobie za cel, aby do 2050 r. większość ruchu pasażerskiego odbywała się transportem zbiorowym. W perspektywie średnioterminowej (do 2030 r.) długość istniejących sieci kolei dużych prędkości musi zostać potrojona, a gęste sieci kolejowe muszą zostać utrzymane we wszystkich krajach. W dłuższej perspektywie konieczne jest przygotowanie się do budowy unijnej sieci kolei dużych prędkości.

Prace legislacyjne w zakresie przebudowy europejskiego obszaru transportu kolejowego zostały zawarte w pakietach kolejowych (zwanych też pakietami liberalizującymi).

1. **I pakiet kolejowy przyjęty w 2001 r. obejmował:**

- dyrektywę 2001/12/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych[6],
- dyrektywę 2001/13/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. zmieniającą dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym[7],
- dyrektywę 2001/14/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa[8],
- dyrektywę 2001/16/WE PE i Rady z 19.03.2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej[9].

2. **II pakiet kolejowy z 2004 r. obejmował:**

- dyrektywę 2004/49/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa[10],
- dyrektywę 2004/50/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. zmieniającą dyrektywę Rady 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego

---

4 *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej C326/47.*

5 *BIAŁA KSIĘGA „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu".*

6 *Dyrektywa 2001/12/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych: Dz. Urz. WE 2001 L 75/1.*

7 *Dyrektywa 2001/13/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym: Dz. Urz. WE 2001 L 75/26.*

8 *Dyrektywa 2001/14/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa: Dz. Urz. WE 2001 L 25/29.*

9 *Dyrektywa 2001/16/WE PE i Rady z 19.03.2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej: Dz. Urz. WE 2001 L 110/1.*

10 *Dyrektywa 2004/49/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/ WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa: Dz. Urz. WE 2004 L 164/44.*

systemu kolei dużych prędkości i dyrektywę 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej[11],

- dyrektywę 2004/51/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych[12],

- rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (ERA, Rozporządzenie w sprawie Agencji).

3. III pakiet kolejowy z 2007 r., obejmował:

- dyrektywę 2007/58/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej[13],

- dyrektywę 2007/59/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty[14],

- rozporządzenie 1370/2007/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70[15],

- rozporządzenie 1371/2007/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym[16].

---

11 *Dyrektywa 2004/50/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. zmieniająca dyrektywę Rady 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości i dyrektywę 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej: Dz. Urz. WE 2004 L 164/114.*

12 *Dyrektywa 2004/51/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych: Dz. Urz. WE 2004 L 164/164.*

13 Dyrektywa 2007/58/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej *infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej: Dz. Urz. WE 2007 L 315/44.*

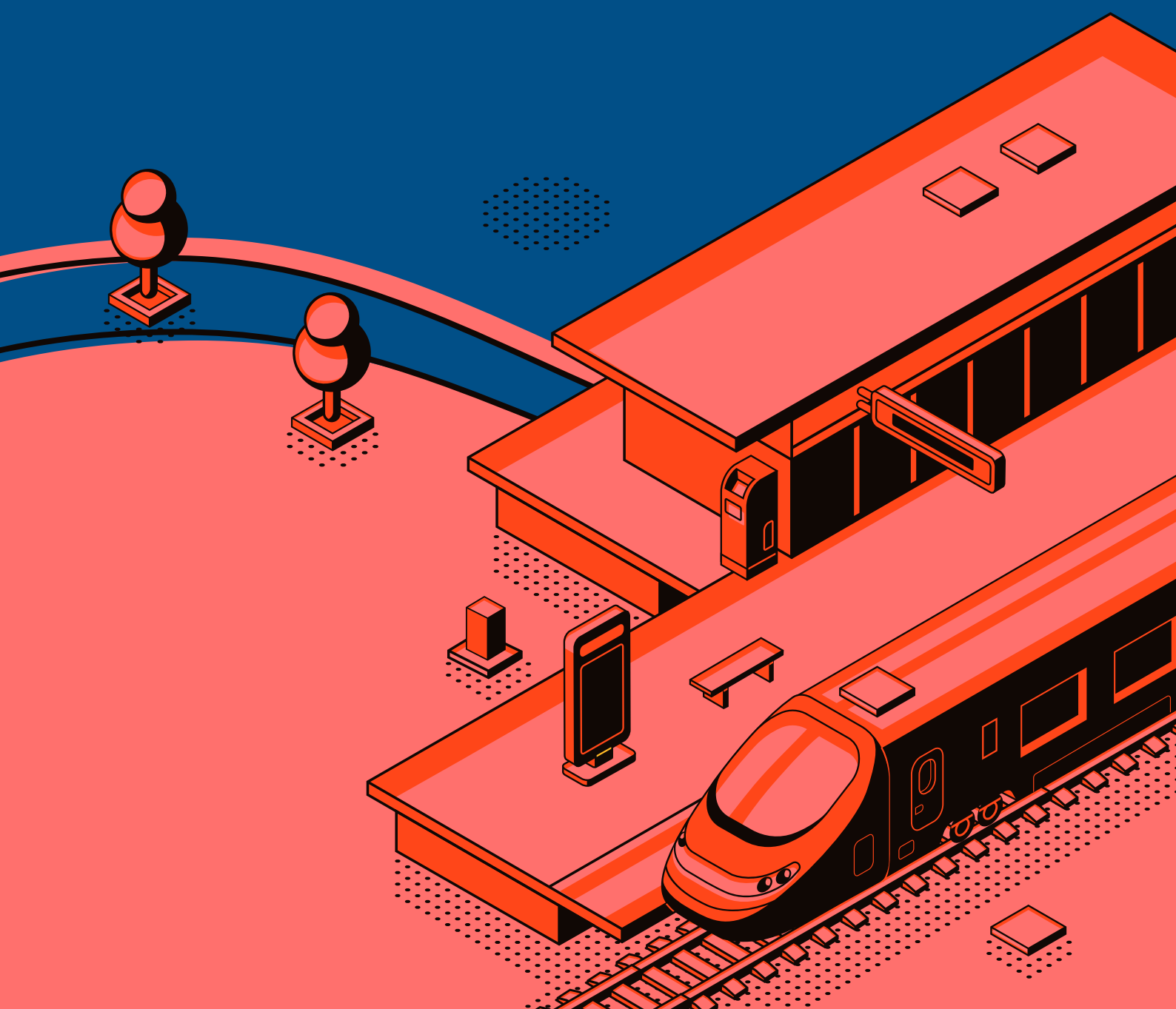
14 *Dyrektywa 2007/59/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty: Dz. Urz. WE 2007 L 315/51.*

15 *Rozporządzenie 1370/2007/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70: Dz. Urz. 2007 L 315/1.*

16 *Rozporządzenie 1371/2007/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym: Dz. Urz. WE L 315/14 z 03.12.2007.*



IV PAKIET KOLEJOWY



IV Pakiet Kolejowy to kolejny projekt nowych procedur i zmian legislacyjnych. Jego zadaniem jest wspieranie konkurencji rynkowej i innowacyjności oraz reform organizacyjnych i technologicznych. IV Pakiet Kolejowy ma na celu usunięcie przeszkód w tworzeniu wspólnego europejskiego obszaru kolejowego. Zawarte w nim propozycje mają 4 główne cele:

1. Opłacalne standardy i licencje - celem zmian jest obniżenie kosztów administracyjnych przedsiębiorstw kolejowych oraz ułatwienie wejścia na rynek nowym operatorom. Zgodnie z rozporządzeniem WE nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004[17] ERA (ang. European Railway Agency – Europejska Agencja Kolejowa) będzie wyłącznym organem do wydawania praw jazdy i certyfikatów.

Europejska Agencja Kolejowa ma za zadanie wspierać integrację europejskich systemów kolei żelaznej, działając na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa pociągów i zapewnienia ciągłości obsługi na trasach międzynarodowych.

2. Sprawna struktura - zmiany mają na celu wzmocnienie roli zarządców infrastruktury odpowiedzialnych za kolej, tak aby byli oni operacyjnie i finansowo niezależni od operatorów kolejowych. Zarządcy infrastruktury mogą również zarządzać wszystkimi aspektami systemu kolejowego, takimi jak planowanie infrastruktury, rozkłady jazdy oraz codzienna eksploatacja i konserwacja.

3. Otwarcie krajowych kolejowych rynków pasażerskich – propozycja otwarcia krajowych rynków kolei pasażerskich na nowe podmioty i usługi. Proponowane zmiany zobowiązywałyby do ogłaszania przetargów na publiczne usługi kolejowe w UE.

4. Wykwalifikowany personel – ważnym czynnikiem jest przyciąganie wykwalifikowanych i zmotywowanych pracowników do sektora kolejowego.

Natomiast skuteczny system wzmacniający rolę zarządcy infrastruktury wymaga analizy produktu, dobrej geografii i mapowania, które określają:

- materiały wyjściowe pobrane z Ośrodków Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, Kolejowych Ośrodków Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej – początek procesu (dla wykonawców – materiały pobrane, zaś dla jednostek wewnętrznych w strukturach spółki PKP S.A. materiały te powinny być przekazane w drodze zawartego porozumienia pomiędzy spółkami oraz ich jednostkami organizacyjno-administracyjnymi),
- zgodność posiadanych materiałów i danych stanu infrastruktury z „terenem", zastosowane metody, techniki i technologii diagnostycznych i geodezyjnych,
- profesjonalizm personelu: uprawnienia, kompetencje, wykształcenie,
- wykorzystywany sprzęt, urządzenia pomiarowe, oprogramowanie komputerowe,
- konsekwentne stosowanie procedur monitorowania i weryfikacji.



17 *Rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.*

Aby zapewnić wysoką jakość w efektywnej strukturze, niezbędne jest posiadanie: danych geoprzestrzennych, produktów informacji geoprzestrzennej, usług informacji geoprzestrzennej, procesów geomatycznych uwzględniających rozwój technologiczny oraz rosnące potrzeby zainteresowanych użytkowników i klientów.

Na IV Pakiet Kolejowy składają się tzw. filar techniczny i filar rynkowy. Filar techniczny obejmuje 3 wnioski uaktualniające dotychczasowe akty prawne[18]:

- wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia o Europejskiej Agencji Kolejowej – 2013/0014(COD),
- wniosek w sprawie zmiany dyrektywy o interoperacyjności systemu kolejowego w UE – 2013/0015(COD),
- wniosek w sprawie zmiany dyrektywy o bezpieczeństwie kolei – 2013/0016(COD).

Natomiast filar rynkowy, to zmiany do 2 obowiązujących aktów prawnych i uchylenie jednego aktu[16]:

- wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia o otwarciu rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego – 2013/0028(COD),
- wniosek w sprawie zmiany dyrektywy ustanawiającej jednolity europejski obszar kolejowy – 2013/0029(COD),
- wniosek w sprawie uchylenia rozporządzenia o normalizacji rachunkowości przedsiębiorstw kolejowych – 2013/0013(COD).

Filar techniczny

Filar techniczny IV Pakietu Kolejowego zakłada m.in.

- wzmocnienie roli Agencji Kolejowej Unii Europejskiej (ERA), która przejmuje część kompetencji władz bezpieczeństwa (NSA) w państwach członkowskich UE,
- wydawanie ujednoliconych certyfikatów bezpieczeństwa i zezwoleń na dopuszczenie pojazdów kolejowych do obrotu przez ERA, która również wcześniej autoryzuje system ERTMS,
- funkcjonowanie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej jako „punktu kompleksowej obsługi" – stworzenie platformy informatycznej, za pośrednictwem której wnioskodawcy mogą składać wnioski i dokumenty.

GENEZA FILARU TECHNICZNEGO IV PAKIETU KOLEJOWEGO.

Z analiz Komisji Europejskiej wynika, że poprawa konkurencyjności kolei w stosunku do innych gałęzi transportu jest skomplikowana przez dwa czynniki z punktu widzenia koordynacji technicznej. Pierwsza dotyczy kosztownych i czasochłonnych procedur dla krajowych organów bezpieczeństwa. Drugi odnosi się do barier wejścia na rynek. Szczegółowe omówienie powyższych czynników można znaleźć w *Raporcie z oceny skutków regulacji dla filaru technicznego*[19].

Komisja Europejska zweryfikowała, że procedury wydawania certyfikatów bezpieczeństwa i licencji na eksploatację pojazdów kolejowych w niewystarczającym stopniu sprzyjają wzajemnemu uznawaniu tych dokumentów, a wręcz komplikują funkcjonowanie rynku kolejowego. Okazało się, że uzyskanie licencji na prowadzenie lokomotywy

18 *Fourth railway package of 2016*, [na:] https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016_en, dostęp: 05.11.2022.

19

może kosztować nawet 6 mln euro i stanowi ok. 10% kosztów produkcji. Gdyby lokomotywa była zarejestrowana w trzech państwach członkowskich, cena licencji stanowiłaby już 30% produkcji. Proces ten uznano również za bardzo długi, w niektórych przypadkach uruchomienie pojazdu mogło zająć nawet 2 lata. Uzyskanie certyfikatu bezpieczeństwa (wraz z zatrudnieniem zewnętrznego konsultanta) kosztuje 70 000 euro. Sytuacja ta wynika głównie z niewystarczających zasobów krajowych organów bezpieczeństwa: zbyt małej liczby pracowników (w 2010 r. niemiecki organ bezpieczeństwa narodowego miał 162 osoby zajmujące się kwestiami interoperacyjności, a w niektórych przypadkach tylko jeden członek personelu zajmował się problemem) lub całkowitego braku personelu z wystarczającymi kompetencjami technicznymi.

Oprócz nieefektywnych procedur Komisja Europejska wskazała bariery wejścia przedsiębiorców działających w innych państwach członkowskich na poszczególne rynki krajowe jako przeszkodę w poprawie konkurencyjności transportu kolejowego. Przeszkody te wynikają głównie z zastosowania szeregu niedostępnych lub nieprzejrzystych wymogów krajowych, w tym w obszarach, które teoretycznie zostały zharmonizowane w ramach Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności (TSI)[20]. Ponadto problemem jest różna implementacja lub interpretacja prawodawstwa UE w różnych państwach członkowskich.

Ponadto konsultacje rynkowe przeprowadzone przez Komisję Europejską wykazały, że krajowe organy ds. bezpieczeństwa często dyskryminują pracodawców z innych państw członkowskich.

Zdaniem blisko 50% organizacji reprezentatywnych dyskryminacja jest poważnym problemem na europejskim rynku kolejowym. Dochodzi do aktów dyskryminacyjnych, takich jak nieuznawanie certyfikatów bezpieczeństwa w częściach systemu zarządzania bezpieczeństwem wydanych przez inny krajowy organ specjalizujący się we wskazanym zakresie, co wpływa na długi i wymagający proces kontrolny. Negatywnie mogą oddziaływać również wymagania nowych usługodawców, które nie wynikają z przepisów prawa, ale z wewnętrznych wymagań określonych np. przez związki usługodawców. Ponadto, odnotowywano przypadki, w których władze krajowe bezpieczeństwa w zakresie kolejnictwa konsultowały się tylko z wybranymi, zainteresowanymi stronami w sprawie podjęcia ważnych decyzji.

Problem ten był w dużej mierze spowodowany niespełnianiem wymogów niezależności organów bezpieczeństwa państwa. Chodzi tu po pierwsze, o sytuacje takie, jaka miała miejsce w Polsce, gdzie krajowa „władza bezpieczeństwa" do końca 2016 r. podlegała ministrowi właściwemu ds. transportu, który jednocześnie wykonywał funkcje właścicielskie nad regulowanymi spółkami. Po drugie, brak niezależności krajowych władz bezpieczeństwa wynikał z angażowania pracowników przewoźników lub zarządców infrastruktury jako ekspertów.

Reasumując, Komisja Europejska podkreśliła, że głównymi problemami w rozwoju europejskiego rynku kolejowego są długie i kosztowne procedury oraz bariery wejścia. Niewydolność krajowych władz bezpieczeństwa, różnorodność krajowych systemów prawnych oraz dyskryminacja nowych graczy rynkowych przyczyniają się do tych problemów.

PREAUTORYZACJA EUROPEJSKIEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA RUCHEM KOLEJOWYM ERTMS (ANG. *EUROPEAN RAIL TRAFFIC MANAGEMENT SYSTEM*)

Nie ulega wątpliwości, że powodzenie budowy wspólnego europejskiego rynku kolejowego zależy od zastąpienia wielu istniejących systemów zarządzania ruchem kolejowym jednym systemem europejskim. Projekt ujednoliconego europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym jest kluczowym elementem usuwania przeszkód technicznych w ruchu pociągów na terenie Unii Europejskiej. Zgodnie z filarem technicznym, Agencja Kolejowa Unii Europejskiej[21] pełni szczególną rolę we wdrażaniu ERTMS i musi pełnić funkcję „organu systemowego ERTMS" zgodnie z rozporządzeniem 2016/796[22].

20

21 *Agencja Kolejowa Unii Europejskiej*, [na:] https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/era_pl, dostęp: 07.11.2022.

22 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/796 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 881/2004.*

W tym celu Agencja ustanawia wymagania dotyczące podsystemów, których to dotyczy, w szczególności podsystemu sterowania ruchem kolejowym, w tym specyfikacje techniczne dla ETCS (systemu sterowania ruchem) i GSM-R (systemu łączności), oraz monitoruje ich zgodność i zarządza nimi. Agencja powinna również wspierać wdrażanie elementów ERTMS na pokładach pojazdów, udzielając porad dotyczących ich zgodności technicznej ze sprzętem naziemnym.

Agencji Kolejowej Unii Europejskiej powierzono również zadanie, które bezpośrednio wpływa na formę wdrażanych rozwiązań w domenie ERTMS. Jest to procedura określona w rozporządzeniu, uregulowana w art. 19 dyrektywy 2016/797. Wstępne zatwierdzenie ERTMS polega na dokonaniu przez Agencję oceny i zatwierdzeniu planowanych inwestycji w europejski system zarządzania ruchem kolejowym pod kątem ich zgodności technicznej z TSI. Wnioskodawca musi przedłożyć agencji następujące dokumenty „przed każdą ofertą" dla indywidualnego projektu lub kombinacji projektu, linii, grupy linii lub sieci:

- opisy projektów lub opis planowanych rozwiązań technicznych,
- dokumenty przedstawiające wymagania dotyczące zgodności technicznej i funkcjonalnej podsystemu pojazdów połączonych,
- dokumenty potwierdzające zgodność planowanych rozwiązań technicznych z odpowiednimi TSI,
- inne istotne dokumenty, np. oświadczenie krajowych organów ds. bezpieczeństwa (oświadczenie to można przekazać wnioskodawcy przed złożeniem wniosku o uprzednią zgodę lub złożyć bezpośrednio organowi w ramach samego procesu), oświadczenia o weryfikacji lub certyfikaty zgodności.

Należy zauważyć, że Agencja będzie przeprowadzała wstępne zatwierdzenie ERTMS przy pomocy ekspertów zewnętrznych, w tym ekspertów z krajowych organów ds. bezpieczeństwa, zgodnie z koncepcją grupy ekspertów. W oparciu o oferowane wymagania praktyczne proces preautoryzacji będzie podzielony na cztery fazy (z czego pierwsza jest opcjonalna):

a. wstępne zaangażowanie;
b. złożenie wniosku;
c. ocena;
d. decyzja.

Faza wstępnego zaangażowania nie będzie jeszcze oznaczała wszczęcia formalnej procedury. Ma to na celu z jednej strony zapoznanie instytucji z założeniami projektu i programu, a z drugiej strony poinformowanie wnioskodawcy o oczekiwaniach instytucji co do zakresu i trybu urzędowego w zakresie szczegółowych informacji i dokumentów oczekiwanych w tym momencie. W tym kroku możesz najpierw zdefiniować kryteria projektowe, które trzeba umieścić w tzw. dzienniku zagadnień. Dziennik zagadnień to dokument, w którym umieszczane będą wszystkie kluczowe z punktu widzenia zapewnienia interoperacyjności inwestycji kwestie techniczne oraz sposoby ich rozwiązania. Na podstawie tego właśnie dokumentu Agencja będzie podejmować końcową decyzję o zatwierdzeniu projektu.

Drugim krokiem będzie złożenie formalnego wniosku o wstępne zatwierdzenie do agencji za pośrednictwem OSS. Wniosek należało będzie złożyć przed rozpoczęciem procedury przetargowej (lub, gdy inwestycja odbywa się w innym trybie przetargowym, przed podpisaniem umowy z wykonawcą).

Trzeci etap dotyczyć będzie oceny kompletności wniosku. Zgodnie z dyrektywą ta faza będzie trwała nie dłużej niż miesiąc. Jeżeli jednak akta będą niekompletne, Agencja będzie mogła zażądać dalszych informacji w określonym przez siebie „rozsądnym" terminie. Możliwe będzie też przeprowadzanie wizyt technicznych przez pracowników Agencji.

Czwarta faza będzie polegać na podjęciu decyzji odnośnie do zatwierdzenia projektu przez Agencję. Decyzja będzie podejmowana na podstawie dziennika zagadnień, prowadzonego przez Agencję. Decyzja będzie pozytywna, jeżeli dla wszystkich zagadnień

wyszczególnionych w dzienniku zagadnień będą określone środki mitygujące ryzyko wystąpienia niezgodności z TSI.

Należy zauważyć, że może się zdarzyć, że Agencja zatwierdzi projekt już po rozpoczęciu przetargu. Ponadto, niejednokrotnie konkretne, szczegółowe rozwiązania techniczne są opracowywane dopiero przez wykonawcę inwestycji. Zastanawiająca jest sytuacja, w której Agencja uważa, że posiada wszystkie niezbędne dokumenty dopiero po przygotowaniu projektu szczegółowego, czyli na zaawansowanym etapie realizacji projektu. W przypadku decyzji negatywnej może to zagrozić realizacji inwestycji i spowodować konieczność powtórzenia przetargu.

Od decyzji będzie przysługiwać odwołanie w miesięcznym terminie. Agencja zweryfikuje swoją decyzję w terminie 2 miesięcy. Jeżeli decyzja pozostanie negatywna, wnioskodawca będzie mógł wnieść odwołanie do Rady Odwoławczej.

Zmiana w rozwiązaniach projektowych zatwierdzonych przez agencję musi zostać zakomunikowana Agencji. Zawarty w art. 30 rozporządzenia 2016/796 zapis stanowi, że Agencja, wnioskodawca i krajowy organ ds. bezpieczeństwa muszą znaleźć wzajemnie akceptowalne rozwiązanie, gdy Agencja uzna, że istnieje ryzyko niezgodności technicznej i operacyjnej między podsystemem przytorowym ERTMS a pojazdami wyposażonymi w ERTMS. W przypadku braku takiej decyzji sprawa kierowana jest do Rady Odwoławczej.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na pewną niespójność pomiędzy przepisami dyrektywy 2016/797 a rozporządzeniem 2016/796. Choć zgodnie z dyrektywą zatwierdzeniu podlegają rozwiązania opracowane zgodnie ze specyfikacjami technicznymi, to rozporządzenie przewiduje tylko takie odstępstwa (i to nie tylko techniczne, ale również eksploatacyjne) związane ze współpracą urządzeń naziemnych i powietrznych.

Jednym z najważniejszych rozwiązań przewidzianych w filarze technicznym, mającym wyeliminować dyskryminacyjne praktyki krajowych władz bezpieczeństwa z jednej strony, z drugiej zaś ograniczyć długotrwałość i kosztowność obowiązków administracyjnych związanych z wejściem na rynek kolejowy, jest powierzenie Agencji kompetencji do wydawania jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa i zezwoleń na wprowadzanie pojazdów do obrotu. Przewoźnik nie będzie musiał zatem wszczynać odrębnych procedur przed wieloma krajowymi władzami bezpieczeństwa, ale będzie mógł uzyskać wspomniane dokumenty w Agencji i ważne w każdym z państw członkowskich, w których zamierza prowadzić działalność. Dodatkowo postępowanie przed Agencją ma gwarantować zniwelowanie zagrożenia braku obiektywnej oceny wniosku motywowanej ochroną rynku krajowego.

Krajowe władze bezpieczeństwa zachowają uprawnienia do wydawania zezwoleń na wprowadzenie pojazdu kolejowego do obrotu (także zezwolenia dla typu pojazdu) jedynie w przypadku, gdy obszar użytkowania tego pojazdu ograniczony będzie do sieci w jednym państwie członkowskim. W przypadku eksploatacji pojazdu kolejowego w więcej niż jednym państwie członkowskim, wnioskodawca będzie musiał zgłosić się do Agencji. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w odniesieniu do certyfikatów bezpieczeństwa – krajowe władze bezpieczeństwa będą mogły wydać certyfikat jedynie w przypadku, gdy obszar działalności przewoźnika ograniczony jest do jednego państwa członkowskiego. W pozostałych przypadkach certyfikat wydaje Agencja.

Rozszerzenie zezwolenia poza obszar użytkowania w jednym państwie członkowskim czy rozszerzenie działalności przewoźnika poza sieć jednego tylko państwa członkowskiego wymagać będzie złożenia wniosku do Agencji. Należy przy tym podkreślić, że certyfikaty bezpieczeństwa nie będą już dzieliły się na część dotyczącą systemu zarządzania bezpieczeństwem i tzw. część sieciową, ale będą dokumentem jednolitym.

Nawet w sytuacji, gdy to Agencja będzie organem wydającym wspomniane wyżej dokumenty, krajowe władze bezpieczeństwa będą brały udział w ocenie wniosku. Eksperci krajowi będą oceniać wniosek w dwóch wymiarach: po pierwsze, będą weryfikować spełnienie wymagań krajowych (w odniesieniu do zezwoleń na wprowadzenie pojazdu do obrotu wymagań co do technicznej zgodności pojazdu z siecią, wymagań punktów otwartych i przypadków szczególnych), ponieważ znowelizowane dyrektywy przewidują, że ocena w tym zakresie przeprowadzana jest nie przez Agencję, ale przez właściwe krajowe władze bezpieczeństwa. Po drugie, eksperci krajowi

będą wspomagać Agencję w realizacji tego zakresu oceny, który dyrektywy powierzają Agencji, w ramach omówionego już programu „pula ekspertów".

W praktyce ocena wniosku będzie polegała na sporządzeniu przez Agencję i każdą z krajowych władz bezpieczeństwa raportu z oceny spełnienia wymagań oraz rekomendacji co do wydania zezwolenia lub certyfikatu.

PRZEPISY KRAJOWE A IV PAKIET KOLEJOWY.

Jak już wspomniano, najważniejszymi barierami wejścia na rynek są różne wymagania krajowe w krajach Unii Europejskiej. Głównym sposobem ich ograniczenia jest wdrożenie TSI zastępujących wymagania krajowe. Ramy prawne Unii Europejskiej od 1996 r. niosą ze sobą również obowiązek informowania Komisji Europejskiej i Agencji o odpowiednich obowiązujących przepisach krajowych oraz ograniczają możliwość wprowadzania nowych krajowych regulacji. Filar techniczny IV Pakietu Kolejowego wspiera te zobowiązania.

Zgodnie z postanowieniami znowelizowanych dyrektyw tylko te przepisy, które umożliwiają spełnienie podstawowych wymagań interoperacyjności kolei (jeśli TSI nie ma zastosowania, np. w wyjątkowych przypadkach) oraz są zgodne z odpowiednimi CSM i TSI (np. w odniesieniu do punktów otwartych lub przypadków szczególnych) i tylko wtedy, gdy nie prowadzą do arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych ograniczeń w funkcjonowaniu transportu kolejowego. Uchylone powinny być ponadto przepisy (zgłoszone lub nie) zbędne, sprzeczne z jakimkolwiek innym prawodawstwem unijnym w dziedzinie kolei lub stwarzające nieuzasadnioną barierę dla jednolitego rynku kolejowego. W razie negatywnego wyniku analizy, Agencja wydaje opinię skierowaną do zainteresowanego państwa członkowskiego i informuje o tym KE. Jeżeli państwo członkowskie nie zgadza się z oceną Agencji, KE może wydać decyzję nakazującą zmianę lub uchylenie niezgodnego przepisu krajowego. Podobnemu badaniu podlegają także przepisy krajowe, które państwo członkowskie dopiero chciałoby przyjąć (z wyjątkiem przypadków, które przewidują same dyrektywy – art. 8 ust. 3 dyrektywy 2016/798 i art. 14 ust. 4 dyrektywy 2016/797).

Powyższe dowodzi, że Unia Europejska tworzy kolejne narzędzia do jawnego ingerowania w istniejące przepisy krajów Wspólnoty. Narzędzia te mają służyć integrowaniu europejskich kolei i zwiększeniu ich dostępności. Wielu członków wspólnoty zgłasza jednak obawy, że może to zmusić do totalnej zmiany przepisów w kraju co może utrudnić pracę przewoźników i wprowadzić tymczasowy chaos. Rozważeniu podlega, czy rozwiązania te realnie wpłyną na poprawę jakości obsługi pasażera i zwiększenie korzystania z kolei jako głównego międzynarodowego transportu osobowego.

PODSUMOWANIE FILARU TECHNICZNY

Filar techniczny IV Pakietu Kolejowego wprowadza niewiele zupełnie nowych rozwiązań, jeżeli chodzi o zapewnienie interoperacyjności systemu kolejowego. Nie oznacza to jednak, że nie są to zmiany daleko idące. Zmienione wytyczne znacznie rozwijają istniejące instytucje prawne i przenoszą ciężar wdrażania interoperacyjności z krajowych organów bezpieczeństwa na instytucje europejskie. O tym kierunku zmian decydują zidentyfikowane przeszkody uniemożliwiające osiągnięcie uzgodnionych celów polityki transportu kolejowego Unii Europejskiej, a w szczególności dalszego obowiązywania wielu wymagań krajowych, rozbieżności w sposobie wdrażania europejskich ram prawnych przez krajowe władze bezpieczeństwa, niejednokrotnie ich dyskryminacyjnych praktyk oraz braku odpowiednich zasobów.

Należy podkreślić, że modyfikacja filaru technicznego, choć wnosi nową jakość w zakresie poszerzenia ram prawnych dla interoperacyjności, wydaje się niewystarczająca do poprawy konkurencyjności europejskiego transportu kolejowego i osiągnięcia celów europejskiej polityki transportowej. W porównaniu z innymi gałęziami transportu zewnętrznego konkurencyjność sektora zależna jest nie tylko od wyrównywania technicznych różnic jakościowych, ale także od usuwania barier administracyjnych i w rezultacie pełnego otwarcia rynków krajowych. Pełnia korzyści ze zunifikowania wymagań technicznych nie będzie mogła być osiągnięta przez takie czynniki, jak brak dostępu do infrastruktury na równych zasadach, niedostateczna przejrzystość warunków rynkowych, brak odpowiedniego rozdziału między zarządcami infrastruktury a przewoźnikami oraz zamknięcie

na konkurencję krajowych rynków przewozów pasażerskich. Dlatego też niezbędnym uzupełnieniem filaru technicznego musi być wdrożenie filaru konkurencyjnego, zakładającego m.in. takie rozwiązania, jak wprowadzenie wspólnych zasad udzielania zamówień na publiczne usługi kolejowego transportu pasażerskiego czy zracjonalizowanie zasady działania zarządców infrastruktury, tak by zapewnić równy dostęp do infrastruktury kolejowej.

Filar Rynkowy

Filar rynkowy IV Pakietu Kolejowego zakłada m.in.

- zmiany kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego,
- zmiany w licencjonowaniu,
- zmiany w zarządzaniu infrastrukturą kolejową,
- zmiany dotyczące zamówień publicznych.

W dniu 12 maja 2020 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym[23] oraz niektórych innych ustaw, która stanowi implementację „filaru rynkowego" IV Pakietu Kolejowego UE do polskiego porządku prawnego.

Celem ustawy nowelizującej jest dostosowanie krajowych norm do przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2016/2370 z 14 grudnia 2016 r. zmieniającej dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową[24], oraz korekta wdrożenia do krajowego porządku prawnego postanowień dyrektywy PE i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego[25]. Wdrożenie wymienionych wyżej dyrektyw ma na celu wzmocnienie organizacyjne i funkcjonalne niezależności zarządcy infrastruktury, która zapewni aplikantom i przewoźnikom kolejowym sprawiedliwy oraz niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury kolejowej oraz zagwarantuje zachowanie przejrzystości i bezstronności zarządcy infrastruktury w odniesieniu do funkcji podstawowych, zarządzania ruchem i planowania utrzymania infrastruktury kolejowej.

NOWE FORMY WSPÓŁPRACY

Ustawa nowelizująca zaoferowała nieznane wcześniej rozwiązania, a mianowicie możliwość prowadzenia negocjacji pomiędzy właścicielem infrastruktury kolejowej a aplikantem[26] na poziomie praw do korzystania z infrastruktury kolejowej oraz możliwość zawarcia umowy o współpracy pomiędzy właścicielem infrastruktury kolejowej i firmy transportowej. Wskazane rozwiązania mają zapewnić klientom przewoźnika kolejowego (np. pasażerom, spedytorom, firmom logistycznym) korzyści (poprzez obniżenie kosztów lub poprawę warunków obsługi na sieci kolejowej przewoźnika objętego niniejszą umową), przy poszanowaniu zasady niedyskryminacji między przewoźnikami. Negocjacje muszą być prowadzone pod nadzorem Prezesa UTK, który jest informowany o przebiegu i ma prawo żądać od stron wyjaśnień i dokumentów, a także posiada prawo aktywnego udziału w spotkaniu pomiędzy zarządcą a aplikantem oraz wydania opinii na temat prowadzonych negocjacji. W przypadku umowy o współpracy między właścicielem infrastruktury kolejowej a przewoźnikiem kolejowym kompetencje Prezesa UTK ograniczają się do pozytywnego lub negatywnego zaopiniowania projektu umowy w zakresie zgodności z przepisami prawa oraz rekomendowania rozwiązania umowy, w przypadku jej dyskryminacyjnego charakteru.

---

23 *Ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020, poz. 400).*

24 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz. Urz. 2016 L 352/1).*

25 *Dyrektywa PE i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. 2012 L 343/32).*

26 Aplikant – przewoźnik kolejowy, międzynarodowe ugrupowanie interesów gospodarczych obejmujące przewoźników kolejowych lub inny podmiot zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej, w szczególności organizator publicznego transportu kolejowego, spedytor, nadawca ładunku lub operator transportu kombinowanego (art. 4 ust. 4b Ustawy o transporcie kolejowym).

LICENCJONOWANIE

Pierwsza zmiana w zakresie licencjonowania przewoźników kolejowych, która weszła w życie 13 maja 2020 r., przewiduje zwolnienie przewoźników świadczących usługi przewozowe wyłącznie na wąskotorowych sieciach kolejowych lokalnych i regionalnych oraz na infrastrukturze prywatnej, w tym na bocznicach kolejowych, z obowiązku uzyskania licencji. Wejście w życie nowelizacji nie zmieniło wymagań wniosku do Prezesa UTK o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności kolejowej. Przewoźnicy muszą również wykazać, że spełnione są następujące warunki: dobra reputacja, wiarygodność finansowa, kompetencje zawodowe, bezpieczeństwo finansowe oraz odpowiedzialność cywilna. Wprowadzono jednak zmiany w dokumentacji dotyczące zgodności z wymogiem uczciwości wnioskodawcy.

Obecnie członkowie organu zarządzającego osoby prawnej, wspólnicy, komplementariusze spółki jawnej, spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, a w przypadku innego przedsiębiorcy - osoby prowadzącej działalność gospodarczą muszą złożyć oświadczenie, że nie były skazane prawomocnym wyrokiem sądu za poważne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione umyślne, powtarzające się i nieumyślne naruszenie praw pracowników lub rażące naruszenie przepisów prawa dotyczących obowiązków wynikających z układów zbiorowych pracy. Do tej pory wystarczające było oświadczenie o nieskazaniu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa, przestępstwa skarbowe popełnione umyślnie lub powtarzające się nieumyślne naruszenie praw osób wykonujących pracę zarobkową.

W celu udokumentowania spełnienia wymagania dotyczącego wiarygodności finansowej wprowadzony został natomiast obowiązek przedstawienia informacji dotyczących wydatków związanych z wykonywaniem działalności licencjonowanej, w tym informacji o zakupie pojazdów, gruntów, budynków, instalacji i taboru kolejowego oraz informacji o obciążeniach na aktywach przedsiębiorstwa.

ZARZĄDZANIE INFRASTRUKTURĄ KOLEJOWĄ I DOSTĘP DO NIEJ

Przed wejściem w życie zmiany prawa przewoźnicy kolejowi z innych krajów członkowskich UE mieli jedynie ograniczony dostęp do międzynarodowej infrastruktury kolejowej w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych. Po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym przewoźnicy ci mają prawo, zgodnie z zasadą równego traktowania, do korzystania z infrastruktury kolejowej na takich samych zasadach jak przewoźnicy krajowi.

W Polsce istnieją dwie formy regularnych kolejowych przewozów pasażerskich: przewozu będącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (Public Service Contract PSC[27]) oraz przewozu niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej, wykonywanego na podstawie decyzji Prezesa UTK o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu.

W pierwszej kolejności przedsiębiorca, która chce wnioskować o przydzielenie zdolności przepustowej dla ruchu niekomercyjnego na trasie przewozowej, na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, musi poinformować o tym właściwego zarządcę oraz Prezesa UTK. Należy to zrobić co najmniej 18 miesięcy przed dniem wejścia w życie rozkładu jazdy pociągów, którego dotyczy wniosek o udostępnienie zdolności przepustowej. Prezes UTK przekazuje tę informację organizatorowi transportu kolejowego oraz przewoźnikowi kolejowemu, z którym została zawarta umowa o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego na przedmiotowej trasie.

Zarówno organizator publicznego transportu kolejowego oraz przewoźnik kolejowy, który zawarł umowę o świadczenie usług publicznych, jak i zarządca odpowiedniej infrastruktury kolejowej mogą żądać od Prezesa UTK wniosku o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Termin na złożenie tego wniosku wynosi jeden miesiąc od dnia otrzymania informacji o zamiarze wykonywania regularnego przewozu osób. Wynik tego dochodzenia i ocena, czy

27 *Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dział II.*

planowane połączenie zagraża wykonalności układu zbiorowego, zadecyduje o tym, czy Prezes UTK podejmie pozytywną, czy negatywną decyzję. Jeżeli po analizie Prezes UTK uzna, że planowane połączenie pasażerskie zagraża równowadze ekonomicznej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, uwzględniając zakres naruszenia równowagi ekonomicznej tej umowy, dokonuje decyzji o ograniczeniu dostępu lub odmowie przynania otwartego dostępu.

Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu lub przyznaniu ograniczonego dostępu zapada maksymalnie na 5 lat, możliwe jest zwrócenie się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

NIEZALEŻNOŚĆ I BEZSTRONNOŚĆ.

Po wejściu w życie filaru rynkowego IV Pakietu Kolejowego w ustawie Prawo kolejowe wprowadzono nową koncepcję „przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo". Jest to niezwykle istotne, ponieważ ustawa wprowadziła szereg ograniczeń nie tylko dla zarządców infrastruktury kolejowej, ale także dla podmiotów wchodzących w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, tj. podmiotu lub grupy podmiotów, w którym zarządca infrastruktury:

1. jest kontrolowany przez podmiot, który jednocześnie kontroluje co najmniej jednego przewoźnika kolejowego wykonującego przewozy na sieci kolejowej tego zarządcy;

2. znajduje się pod kontrolą co najmniej jednego przewoźnika kolejowego wykonującego przewozy na swojej sieci kolejowej;

3. nadzoruje co najmniej jednego przewoźnika kolejowego wykonującego przewozy na swojej sieci kolejowej na podstawie praw, umów lub innych środków prawnych lub faktycznych o których mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzeniu (WE) nr 1907/2006[28];

4. jak również podmiot, w którego skład wchodzi zarządca infrastruktury oraz wyodrębnione organizacyjnie części tego podmiotu, nieposiadające odrębnej osobowości prawnej, wykonujące przewozy kolejowe.

W celu wzmocnienia niezależności zarządcy infrastruktury oraz uniknięcia ewentualnych konfliktów interesów i wpłynięcia na działalność zarządcy w zakresie kluczowych funkcji wprowadzono obowiązek zachowania rozdziału prawnego pomiędzy zarządcą a przewoźnikami kolejowymi lub poprzez przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo, także od innych podmiotów wchodzących w skład tego przedsiębiorstwa. Dodatkowo, wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej:

1. wprowadzony został zakaz łączenia funkcji członka zarządu lub członka rady nadzorczej zarządcy infrastruktury i przewoźnika kolejowego (nie tylko w ramach przedsiębiorstwa zintegrowanego poziomo) lub zajmowania stanowisk kierowniczych (w szczególności kierownika/szefa sztabu, lub departamentu czy wydziału, jeżeli w określonym obszarze posiada kompetencje decyzyjne) u zarządcy infrastruktury i przewoźnika kolejowego wchodzącego w skład tego samego przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo;

2. wprowadzony został zakaz pełnienia funkcji członka zarządu przez osobę, która jednocześnie pełni funkcję członka rady nadzorczej podmiotu wchodzącego w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, które sprawuje kontrolę nad zarządcą i przewoźnikiem kolejowym wchodzącymi w skład tego przedsiębiorstwa;

3. wprowadzony został zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych właściwych w zakresie funkcji podstawowych przez członków zarządu przewoźnika kolejowego;

4. wprowadzony został zakaz otrzymywania wynagrodzeń lub premii związanych z wynikiem finansowym przewoźnika kolejowego przez członków zarządu zarządcy oraz osoby zajmujące

28 *Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1907/20006z dnia 18 grudnia 2006 r.w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE.*

stanowiska kierownicze w zakresie funkcji podstawowych, jak również zakaz otrzymywania wynagrodzeń lub premii związanych z wynikiem finansowym zarządcy infrastruktury przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze w zakresie wykonywania przewozów kolejowych;

5. w ramach przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo wprowadzony został zakaz wywierania przez przewoźnika kolejowego albo inny podmiot wchodzący w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo decydującego wpływu na powoływanie i odwoływanie członków zarządu lub członków rady nadzorczej zarządcy;

6. wprowadzony został zakaz pełnienia funkcji w organach przewoźnika kolejowego lub podmiotu sprawującego kontrolę nad tym przewoźnikiem, pozostawania w stosunku pracy z tymi podmiotami, świadczenia pracy albo usług na rzecz tych podmiotów na podstawie innego stosunku prawnego, przez członków zarządu i rady nadzorczej zarządcy oraz osoby zajmujące stanowiska kierownicze właściwe w zakresie funkcji podstawowych; zakaz ten obowiązuje nie tylko przez cały okres współpracy (pełnienia funkcji, zatrudnienia, świadczenia pracy lub usług), lecz także przez okres 6 miesięcy od dnia zakończenia tej współpracy.

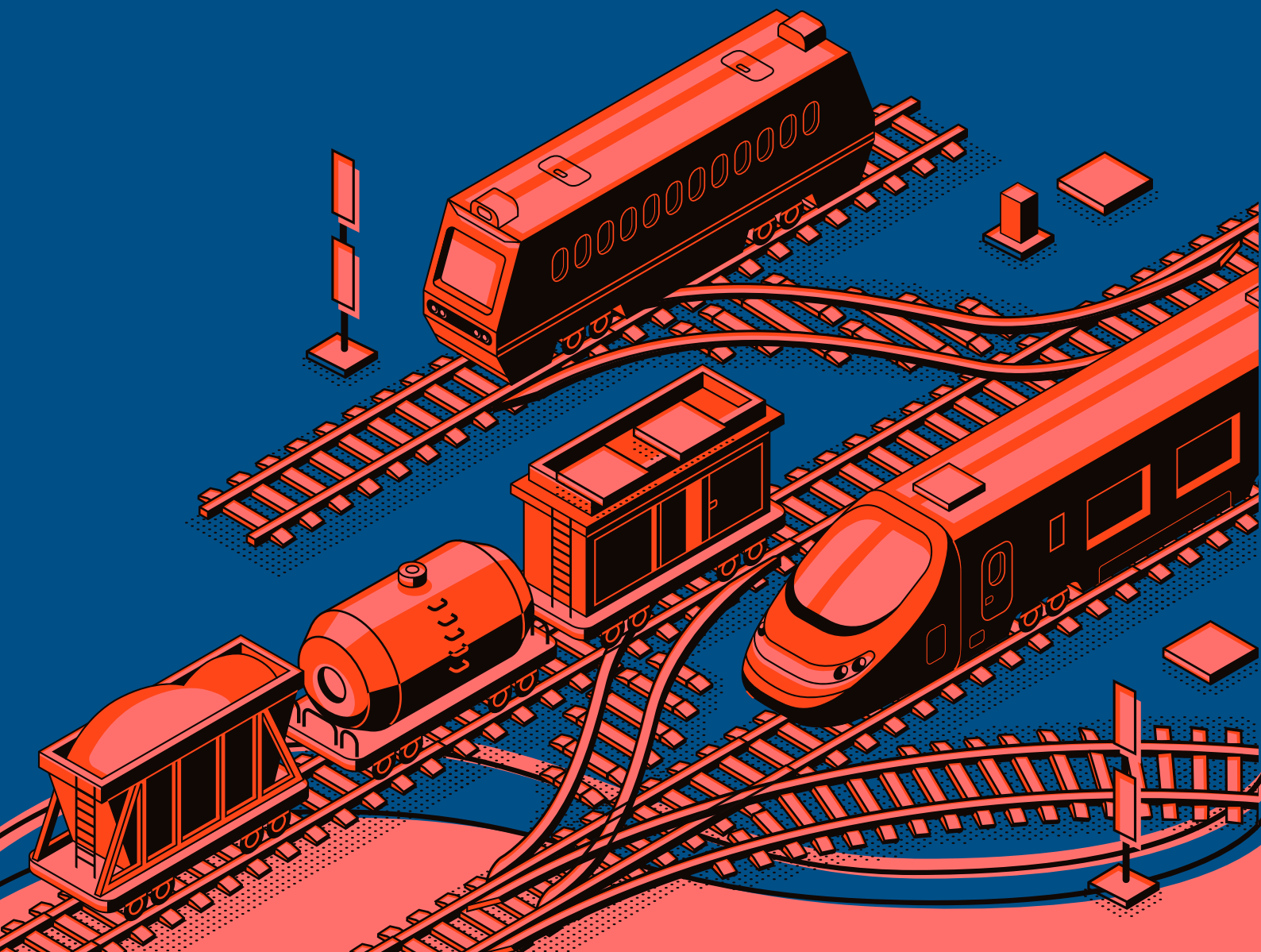
Filar rynkowy IV Pakietu Kolejowego został wdrożony w życie w Polsce 12 maja 2020 r., nowelizacją ustawy o transporcie kolejowym[29]. Dzięki zmianom nowi przewoźnicy mają możliwość łatwiejszego wejścia na rynek, by oferować swoje usługi. W ten sposób pasażerowie mogą skorzystać z lepszej oferty połączeń, niższych opłat i usług wyższej jakości. Aby zapewnić ciągłość i sprawne funkcjonowanie usług państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo dostępu nowego przewoźnika, jeżeli proponowana nowa usługa naruszałaby równowagę ekonomiczną już istniejącej umowy o świadczenie usług publicznych. Jak większość nowo wdrażanych przepisów europejskich, mają one zapewnić niezależność i bezstronność zarządców infrastruktury kolejowej, co ma zapewnić równy dostęp do torów i stacji. W przypadku Polski, należy zwrócić uwagę, że jedynym przewoźnikiem dalekobieżnym jest PKP Intercity S.A., które ciągle się rozwija i stara się uruchamiać nowe połączenia. W strategii spółki do 2030 r.[30] została zawarta ekspansja połączeń do innych europejskich miast. Należy więc pamiętać, żeby dopuszczenie zagranicznych przewoźników do świadczenia usług przewozów zagranicznych, nie zniwelowało i zdominowało starań rodzimych przewoźników o świadczenie tego typu usług.

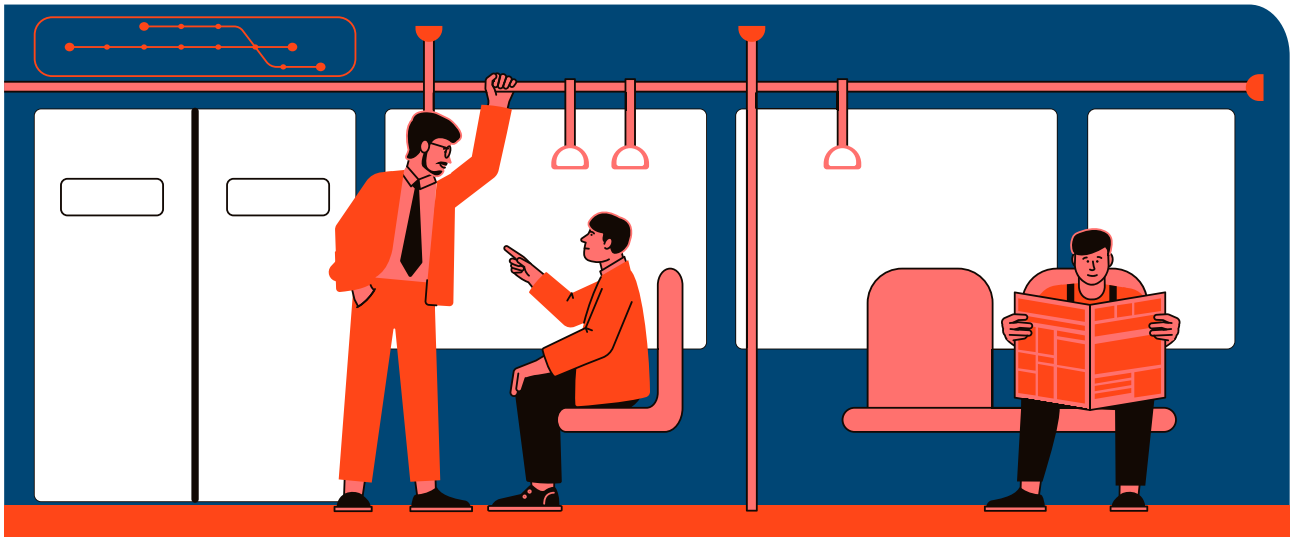
29 *Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 400).*

30 *PKP Intercity Kolej Dużych Inwestycji – strategia rozwoju do 2030 r.*, [na:] https://www.intercity.pl/pl/site/o-nas/o-firmie/pkp-intercity-kolej-duzych-inwestycji-strategia-rozwoju-do-2030-roku/ , dostęp: 30.10.2022.



PODSUMOWANIE





Otwarty dostęp jest jednym z filarów postępującej liberalizacji rynku pasażerskich przewozów kolejowych w Europie. Wykonywanie przewozów w tym trybie powinno jednak odbywać się na określonych zasadach, równych dla wszystkich aplikantów. Bezpośrednim beneficjentem przewozów komercyjnych są pasażerowie, bez których rentowność tych usług nie jest możliwa. Dlatego tak istotne jest, by oferta połączeń w ramach otwartego dostępu spełniała oczekiwania podróżnych, a sam otwarty dostęp nie był tylko pustym hasłem służącym promowaniu obiecujących koncepcji, które nie będą realizowane w przyszłości, ale stanowił realną ofertę dla podróżnych wyznaczając nowe kierunki podróży zarówno w relacjach krajowych, jak i międzynarodowych

Pod względem transportu ogółem, Polska goni Europę, ale mimo podejmowanego przez przewoźników i nadzorcę wysiłku – zarówno w sferze infrastruktury, jak i organizacji oraz nadzoru – okresy przejściowe wciąż są potrzebne, aby przewoźnicy mogli konkurować na równych prawach. Zawieranie umowy PSC z PKP Intercity S.A. jest bardzo istotne – przewoźnik ten potrzebuje stabilnej szansy rozwojowej. Nie należy postrzegać tego jako zamykania rynku na zagranicznych przewoźników, ale jako szansy na dynamiczny rozwój rodzimych kolei.

Dzięki reformie podróże kolejowe mają stać się tańsze, szybsze i wygodniejsze. To powinno zachęcić do wyboru pociągu, jako komfortowego, bezpiecznego i przyjaznego dla środowiska środka transportu.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 100 ust. 1.
- BIAŁA KSIĘGA Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu
- Dyrektywa 2001/12/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych: Dz. Urz. WE 2001 L 75/1.
- Dyrektywa 2001/13/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym: Dz. Urz. WE 2001 L 75/26.
- Dyrektywa 2001/14/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa: Dz. Urz. WE 2001 L 25/29.
- Dyrektywa 2001/16/WE PE i Rady z 19.03.2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej: Dz. Urz. WE 2001 L 110/1.
- Dyrektywa 2004/49/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/ WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa: Dz. Urz. WE 2004 L 164/44.
- Dyrektywa 2004/50/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. zmieniająca dyrektywę Rady 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości i dyrektywę 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej: Dz. Urz. WE 2004 L 164/114.
- Dyrektywa 2004/51/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych: Dz. Urz. WE 2004 L 164/164.
- Dyrektywa 2007/58/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej: Dz. Urz. WE 2007 L 315/44.
- Dyrektywa 2007/59/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty: Dz. Urz. WE 2007 L 315/51.
- Rozporządzenie 1370/2007/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70: Dz. Urz. 2007 L 315/1.

- Rozporządzenie 1371/2007/WE PE i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym: Dz. Urz. WE L 315/14 z 03.12.2007.
- Rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/796 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 881/2004.
- Ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020, poz. 400).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz. Urz. 2016 L 352/1).
- Dyrektywa PE i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. 2012 L 343/32).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.
- Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1907/20006z dnia 18 grudnia 2006 r.w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemika liów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE.
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 400).

Artykuły

- *Agencja Kolejowa Unii Europejskiej (ERA)*, [na:] https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/era_pl, dostęp 07.11.2022.
- Bartosik B., *Rozwój towarowych przewozów towarowych w kontekście europejskiej polityki transportowej. Problemy Kolejnictwa*, s. 41–50.
- *Europejska polityka transportowa na pierwszą połowę XXI w.*, „Technika Transportu Szynowego" 2011, nr 5–6.
- *Fourth railway package of 2016*, [na:] https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016_en, dostęp: 05.11.2022.
- Harassek A., *European Railway Agency and development of the TSIs for European High Speed Railway System*, „Technika Transportu Kolejowego" 2015, nr 6.
- Pawlik M., *Interoperacyjność kolei skonsolidowana i uzupełniona dyrektywą 2008/57/WE*, „Technika Transportu Szynowego" 2008, nr 10.
- *PKP Intercity Kolej Dużych Inwestycji – strategia rozwoju do 2030 roku*, [na:] https://www.intercity.pl/pl/site/o-nas/o-firmie/pkp-intercity-kolej-duzych-inwestycji-strategia-rozwoju-do-2030-roku/, dostęp: 30.10.2022.





Instytut im. Kazimierza Promyka
ul. Obozowa 82A/19
01-434 Warszawa
www.instytutpromyka.pl
e-mail: kontakt@instytutpromyka.pl