

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

Marek STOLORZ<sup>1</sup>

## Streszczenie

W artykule przedstawiono problematykę zmian w systemie finansowania zarządców infrastruktury kolejowej, do którego wprowadzono instytucję programu wieloletniego i wykonującej go umowy wieloletniej. Obecne rozwiązania umożliwiają kompleksowe dofinansowywanie działalności operacyjnej zarządcy ze środków publicznych, w odróżnieniu od poprzednich, gdy jedynie skupiano się na działalności inwestycyjnej. Program wieloletni jest także sposobem zagwarantowania finansowania w dłuższym czasie, będąc pewnym wyłomem od zasady jednoroczności budżetu. Dzięki programowi oraz towarzyszącej umowie wieloletniej, zarządca ma gwarancję otrzymania środków publicznych, jednakże jego działania muszą pozostawać w zgodzie z umową. Umowa wieloletnia może być podpisana także między zarządcą i jednostką samorządu terytorialnego, jednakże nie jest ona obligatoryjna, co może to mieć negatywny wpływ na kolejową infrastrukturę regionalną. W artykule przedstawiono także ewolucję rozwiązań dotyczących finansowania zarządców infrastruktury kolejowej i pokrótce omówiono każde z nich.

**Słowa kluczowe:** program wieloletni, umowa wieloletnia, ustawa o transporcie kolejowym, zarządcy infrastruktury, finansowanie infrastruktury

## 1. Wstęp

Stan transportu kolejowego w Polsce od lat jest przedmiotem ożywionej dyskusji i wielu kontrowersji. Wspomina się przede wszystkim brak należytego finansowania i idącą za tym niską jakość usług [12]. Jednym z kluczowych elementów sprawnego systemu kolejowego jest dobry stan infrastruktury. Nawet najbardziej nowoczesny tabor nie będzie w stanie zrekomensować niedoskonałości wynikających ze złego stanu technicznego infrastruktury, przejawiającej się długimi czasami przejazdów bądź nawet marginalizacją transportu kolejowego na niektórych obszarach kraju. Pomimo zapewnionego komfortu podróży, kolej w dalszym ciągu nie będzie atrakcyjna dla konsumenta, któremu zależy na czasie. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej umożliwiło zwiększenie finansowania sektora kolejowego oraz zobowiązało do przystosowania się krajowego porządku prawnego do prawa unijnego. Pierwszym krokiem podjętym w celu harmonizacji polskiego prawa z unijnym, było implementowanie dyrektywy 2001/12/WE zapewniającej przewoźnikom kolejowym niedyskryminowany dostęp do infrastruktury oraz powtarzającej założenia poprzednich regulacji unijnych [3], w szczególności

o rozdziale przewozów kolejowych od zarządzania infrastrukturą wraz z zakazem przenoszenia środków finansowych pomiędzy tymi dziedzinami.

Rozwiązania tej dyrektywy, dotyczące finansowania infrastruktury kolejowej, okazały się niewystarczające, wobec tego uchwalono dyrektywę 2012/34/UE [4], która wprowadziła rozwiązania mające na celu zbilansowanie działalności zarządcy infrastruktury kolejowej przez środki uzyskiwane od użytkowników infrastruktury oraz środki publiczne, oparte na tzw. umowach wieloletnich pomiędzy zarządcą infrastruktury i organami władzy publicznej. Po upływie okresu przejściowego dyrektywy 2012/34/UE o jednolitym rynku kolejowym, prawo polskie powinno być dostosowane do postanowień tego aktu. Najnowsze zmiany ustawy o transporcie kolejowym [21] (zwane dalej w skrócie „u.t.k.”), dotyczące finansowania zarządcy infrastruktury kolejowej, wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 listopada 2016 r. [25], zostały dokonane w celu implementacji tej dyrektywy, w szczególności nowelizacja art. 38a. Pojawienie się konstrukcji programu wieloletniego, określającego sposób finansowania działalności operacyjnej zarządców infrastruktury kolejowej ze środków publicz-

<sup>1</sup> Mgr; e-mail: msstolarz@gmail.com.

nych doprowadziło do sytuacji, w której umowa wieloletnia między państwem i zarządcą infrastruktury kolejowej, dotycząca finansowania infrastruktury kolejowej, nabrała większego znaczenia dzięki wprowadzeniu kompleksowych rozwiązań w tym zakresie. Po raz pierwszy, przez wieloletnią umowę, może być dofinansowana cała działalność operacyjna zarządcy infrastruktury kolejowej, a nie tylko inwestycje obejmujące linie kolejowe, co było możliwe już wcześniej dzięki art. 38c u.t.k.

Pierwszy program wieloletni dotyczący działalności operacyjnej zarządców infrastruktury, o nazwie „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku” przyjęty 16 stycznia 2018 roku przez Radę Ministrów, zacznie obowiązywać od 2019 roku [16]. Umowa wieloletnia ma więc za zadanie zwiększyć efektywność dysponowania środkami przez zarządcę infrastruktury i zapewnić stabilizację finansowania na dłuższy czas. Należy przyjrzeć się, czy jej regulacja umożliwia spełnienie celów zamierzonych przez ustawodawcę, a w szczególności czy może ona być skutecznym i długoterminowym środkiem finansowania działalności zarządcy infrastruktury kolejowej, zarówno na krajowym, jak i regionalnym poziomie.

## 2. Program wieloletni w świetle zasady jednoroczności budżetowej

Zasada roczności budżetu, wprowadzona przez art. 219 ust. 1 Konstytucji RP [6], obowiązująca w prawie finansów publicznych zakłada, że ustawa budżetowa może określać dochody i wydatki państwa jedynie na okres jednego roku [7]. Ustawodawca, chcąc zagwarantować finansowanie inwestycji wymagającej znacznego wkładu finansowego i czasowego, tworzy w ustawie o finansach publicznych instytucję programów wieloletnich. Mają one na celu zapewnienie środków dla inwestycji oraz kosztów działalności operacyjnej obejmujących kilka lat [10]. Zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych [19] „Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa ...” [28]<sup>2</sup>. Z punktu widzenia podmiotów wykonujących założenia programu, ważny jest także art. 136 ust. 4 tego przepisu, umożliwiający zaciąganie zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. Przed wprowadzeniem tego rozwiązania, podmioty wykonujące założenia programu mogły zaciągać zobowiązania jedynie na zasadach ogólnych, czyli maksymalnie

do wysokości kwot przewidzianych na realizację zadania wieloletniego w ustawie budżetowej na dany rok. Powodowało to konieczność podziału programów na etapy, co w pewnym stopniu wypaczało sens wieloletniego planowania przedsięwzięć inwestycyjnych.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku przyniosła regulację dotyczącą programów wieloletnich, dającą możliwość zaciągania zobowiązań powyżej limitu na dany rok nakazując jedynie, aby mieściły się one w limicie wydatków w programie. To systemowe rozwiązanie przeniesiono także na grunt finansowania infrastruktury kolejowej, gdzie również wprowadzono programy wieloletnie, mające na celu dofinansowanie zarządców infrastruktury. Ustawa z 2009 roku „Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych” [27] stworzyła rozwiązania w postaci programu wieloletniego dotyczącego inwestycji kolejowych określonych w art. 38c u.t.k. Wprowadzenie tych rozwiązań było pochodną realizacji projektów współfinansowanych z „Programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013”, który stanowił jedno z głównych źródeł finansowania inwestycji kolejowych dzięki środkom pochodzącym z budżetu Unii Europejskiej [31]. Realizacja programu wymagała wkładu krajowego ze środków budżetu państwa i Funduszu Kolejowego, które nie mogły być uruchomione na większą skalę bez instytucji programu wieloletniego, zapewniającego ciągłość finansowania inwestycji. Brak zapewnienia tych środków w ujęciu wieloletnim powodował istotne ryzyko niewykorzystania środków europejskich z Funduszu Spójności, alokowanych w sektorze kolejowym. Program o nazwie „Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych” umożliwia dofinansowanie inwestycji kolejowych [14, 15] i jest uchwalany na co najmniej trzy lata. W pierwotnej wersji dotyczył on ogółu inwestycji kolejowych, jednak jedynym realizatorem programów wieloletnich, w rozumieniu art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych została spółka PKP PLK S.A., która jest ich jedynym beneficjentem. Ustawodawca zdecydował się na zmianę regulacji programu wieloletniego dotyczącego inwestycji kolejowych, którą przyniosła Nowelizacja z 2015 roku. Wprowadziła ona elementy, które muszą być zawarte w programie wieloletnim takie, jak dostosowanie treści programu do wymagań wynikających z rozdziału 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [22] oraz dodatkowe wymagania o konieczności załączenia listy tych wszystkich inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu wraz z określeniem łącznego kosztu każdej z tych inwestycji i przyporządkowaniem jej do grupy inwestycji finansowanych z określonych źródeł, a także zestawienia wszystkich źródeł finansowania w podziale na lata realizacji inwestycji ujętych w pro-

<sup>2</sup> Por. w odniesieniu do zniesienia instytucji inwestycji wieloletnich i przekształceniu ich w programy wieloletnie.

gramie, z wyszczególnieniem grup inwestycji finansowanych z określonych źródeł.

Nowelizacja wprowadziła także konieczność zatwierdzenia szczegółowego planu realizacji programu przez ministra właściwego do spraw transportu oraz ustaliła, że program wieloletni dotyczący inwestycji kolejowych obejmuje wyłącznie linie kolejowe zarządzane przez PKP PLK S.A. Dodatkowo należy wskazać, iż zgodnie z art. 38 ust. 9 u.t.k. zarządca jest także uprawniony do dłużnych form finansowania w postaci kredytów, pożyczek lub emisji obligacji, w zakresie finansowania przygotowania inwestycji i zadań wynikających z programu wieloletniego z art. 38c u.t.k. Możliwe jest także skorzystanie z poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa także na podstawie ustaw szczególnych, jak ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” [30]. Wprowadzenie tego rozwiązania wynikało z braku środków własnych PKP PLK S.A. i deficytu finansów publicznych. Głównym źródłem finansowania dłużnego inwestycji infrastrukturalnych PKP PLK S.A. były i są kredyty zaciągnięte w Europejskim Banku Inwestycyjnym [9]<sup>3</sup>. Istnieje więc dodatkowa regulacja szczególna dotycząca zaciągania zobowiązań na potrzeby realizacji programu wieloletniego finansującego inwestycje kolejowe, o którym mowa w art. 38c u.t.k. Program ten nie jest jednak realizowany na podstawie umowy wieloletniej, w odróżnieniu od opisanego dalej programu wieloletniego, jednakże jego analiza pokazuje ewolucję działań ustawodawcy w zakresie finansowania infrastruktury kolejowej.

Szerszy zakres finansowania przewiduje program wieloletni, dotyczący finansowania działalności operacyjnej zarządców infrastruktury, wskazany w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” [9] oraz „Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)” [9], jako kluczowy instrument finansowy wspierający rozwój infrastruktury kolejowej [9]. Różnica polega przede wszystkim na dofinansowywaniu nie tylko infrastruktury kolejowej, ale całej działalności operacyjnej zarządcy infrastruktury.

Szczegółową regulację określającą istotne elementy programu wieloletniego dotyczącego działalności operacyjnej zarządców infrastruktury określono w art. 38a ust. 3 u.t.k. Zgodnie z tą regulacją, program powinien zawierać prognozy wydatków i kosztów zarządców infrastruktury wraz z zapotrzebowaniem na środki publiczne wynikające z prognoz, wyszczególnić zarządców, którzy mogą ubiegać się o dofinansowanie, o czym będzie mowa w następnym rozdziale, cele programu, wskaźniki realizacji oraz system realizacji, monitorowania oraz ewaluacji

programu. Zasady określające sposób realizacji programu wieloletniego określono w ust. 5 wspomnianego artykułu. Podstawą realizacji programu jest wieloletnia umowa, pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu i zarządcą infrastruktury kolejowej, będąca podstawowym narzędziem finansowania zarządców infrastruktury ze środków publicznych. Wspomniane wcześniej zadania z art. 38 u.t.k., które mają być wypełniane przez organy centralne bądź jednostki samorządu terytorialnego, muszą uwzględniać postanowienia programu wieloletniego.

### 3. Odpowiedzialność za zarządzanie infrastrukturą kolejową

Pojęcie zarządcy infrastruktury kolejowej definiuje art. 4 pkt 7 u.t.k. i jest to, co do zasady „podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową”. Infrastruktura kolejowa została zdefiniowana przez enumeratywnie wymienienie jej komponentów w załączniku 1 do ustawy. W niniejszym artykule skorzystano jednak z syntetycznej formy jej określenia, definiując infrastrukturę kolejową jako linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury. Ustawa o transporcie kolejowym wyjaśnia także pojęcie zarządzania w art. 5 i jest to m.in. nadawanie drogom kolejowym statusu linii kolejowej, bocznicy, utrzymywanie infrastruktury, zarządzanie nieruchomościami, na których znajduje się infrastruktura, budowa, rozwój i modernizacja infrastruktury. Definicję z polskiej ustawy można porównać z unijną pochodzącą z art. 3 pkt 2 dyrektywy 2012/34/UE: „...każdy podmiot lub przedsiębiorstwo, odpowiedzialne za eksploatację, utrzymanie i odnowienie infrastruktury kolejowej na sieci, a także za udział w jej rozwoju, zgodnie z zasadami określonymi przez państwo członkowskie w ramach jego ogólnej polityki rozwoju i finansowania infrastruktury”. Państwa członkowskie mogą ją doprecyzować w zależności od ich polityki transportowej. Głównym zarządcą infrastruktury kolejowej w Polsce jest spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., będąca właścicielką około 96% długości sieci kolejowej [17]. Dodatkowo można wskazać także trzynastu innych zarządców [17]<sup>4</sup>, z czego dziesięciu działa na podstawie autoryzacji bezpieczeństwa a trzech na podstawie świadectwa bezpieczeństwa – dokumentów wydawanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, potwierdzających uprawnienia zarządcy [11]<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Por. w odniesieniu do zniesienia instytucji inwestycji wieloletnich i przekształceniu ich w programy wieloletnie.

<sup>4</sup> Por. lista zarządców infrastruktury kolejowej.

<sup>5</sup> Por. na gruncie starego stanu prawnego.



Z punktu widzenia finansowania przez władzę publiczną infrastruktury kolejowej na podstawie umowy wieloletniej, uwaga powinna skupić się na pięciu zarządcach, którzy mogą zostać objęci taką formą pomocy. Pozostali zarządcy, bądź to nie zostali zgłoszeni przez Ministerstwo Infrastruktury do możliwości uzyskania takiej pomocy, bądź zostali wyłączeni przez Komisję Europejską z obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 3 dyrektywy (sporządzanie planu biznesowego) oraz ze stosowania wobec nich rozdziału 6 u.t.k., bowiem ich infrastruktura nie ma żadnego strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego [2]. Z tego względu nie zostali oni objęci programem. Beneficjentami wymienionego programu wieloletniego są: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o., Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, Euroterminal Sławków Sp. z o.o., CARGOTOR Sp. z o.o.<sup>6</sup>. Należy także wspomnieć, że PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. pełni nie tylko funkcję zarządcy, ale także jest przewoźnikiem kolejowym<sup>7</sup>, jednakże programem wieloletnim objęta jest tylko jej działalność operacyjna jako zarządcy infrastruktury.

#### 4. Źródła finansowania zarządcy infrastruktury i ewolucja rozwiązań

W celu pełnego zobrazowania gospodarki zarządców infrastruktury, w dalszej części artykułu opisano inne niż wieloletnie umowy źródła finansowania. Źródłem finansowania ze środków niepublicznych powinny być przychody pochodzące z udostępniania infrastruktury przewoźnikom kolejowym. W warunkach polskich, stanowią one zdecydowaną większość przychodów osiągniętych z działalności [9], jednakże koszty działalności w przypadku największego zarządcy infrastruktury kolejowej, znacząco przewyższają osiągnięte przychody [9]. W zasadzie zarządca infrastruktury może pobierać opłatę za usługi wykonane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, związane ze zrealizowanym przejazdem pociągu, zwaną opłatą podstawową, która na podstawie art. 33 ust. 5 u.t.k. obliczana jest jako iloczyn przebiegu pociągu i stawki jednostkowej określonej dla przejazdu pociągu na odległość jednego kilometra. Zarządca może pobierać również opłatę manewrową, związaną z wykonanymi manewrami, stanowiącą koszty bezpośrednie realizacji manewrów. Działalność zarząd-

cy infrastruktury powinna być finansowana właśnie przez tak uzyskane środki i dopiero niewystarczające pokrycie kosztów uzasadnia finansowanie z budżetu państwa z zastrzeżeniem, że może ono dotyczyć inwestycji wymienionych w art. 38 ust. 1 u.t.k.

Zestawiając dane dotyczące przychodów oraz kosztów, można zauważyć, że środki stanowiące przychody umożliwiają pokrycie jedynie około 50% wszystkich kosztów operacyjnych [9]<sup>8</sup>. Powstaje w ten sposób luka finansowa, która musi zostać uzupełniona środkami publicznymi przewidzianymi w ustawie. Stanowi o tym także Dyrektywa 2012/34/UE w art. 4 ust. 8: „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 [...]”.

Użycie środków publicznych do finansowania działalności zarządcy infrastruktury może rodzić pewne wątpliwości pod względem zgodności takiego działania z przepisami prawa, dotyczącymi pomocy publicznej. Biorąc jednak pod uwagę, że zarządcy infrastruktury kolejowej wykonują w istocie kompetencje państwa w zakresie budowy, utrzymania i modernizacji infrastruktury, a także fakt, że jest ona otwarta dla wszystkich potencjalnych użytkowników na równych i niedyskryminujących zasadach, można uznać, że publiczne finansowanie działalności zarządcy infrastruktury kolejowej zasadniczo nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu prawa unijnego [5]. Zważywszy jednak na każdorazową konieczność badania czy dana pomoc jest pomocą publiczną, w przypadku gdyby uznano dofinansowanie zarządcy infrastruktury za taką pomoc, należy zastosować stosowne przepisy o pomocy publicznej [1].

Należy zaznaczyć, że środki publiczne są przekazywane na podstawie programu wieloletniego w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, o czym mówi art. 38a ust. 2 u.t.k. W polskim prawie, zasady finansowania kosztów związanych z utrzymaniem infrastruktury kolejowej oraz inwestycjami kolejowymi określa przepis art. 38 u.t.k. Ogólna regulacja zakłada finansowanie kosztów utrzymania infrastruktury przez zarządcę z budżetu państwa, ze środków własnych, ze środków pieniężnych samorządu terytorialnego lub z innych źródeł. Ustawodawca, co już zostało wspomniane, zakłada finansowanie z budżetu państwa inwestycji, remontów, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym, a także kosztów i realizacji inwe-

<sup>6</sup> Sytuacja dwóch zarządców jest bardziej skomplikowana, bowiem zgodnie z decyzją Komisji, infrastrukturę spółki PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. oraz przedsiębiorstwa Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu można wyłączyć ze stosowania art. 8 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE, w związku z tym zarządcy ci wprawdzie nie mają obowiązku sporządzania planu biznesowego, niemniej jednak są obowiązani do udostępniania infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za jej użytkowanie w sposób zgodny z dyrektywą.

<sup>7</sup> Innymi zarządcami i jednocześnie przewoźnikami są: PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o. oraz Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o., jednak nie udostępniają one swojej infrastruktury innym przewoźnikom, a także zostały wyłączone z Programu.

<sup>8</sup> Por. zamieszczoną tam prognozę przychodów PKP PLK S.A. z prognozą kosztów.

stycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym [13]<sup>9</sup>. *A contrario*, zgodnie z takim uregulowaniem, nie ma możliwości bezpośredniego finansowania z budżetu państwa linii, które takich cech nie mają. Jednakże ustawodawca nie jest konsekwentny w regulacji, toteż program wieloletni z art. 38a u.t.k. umożliwi dofinansowanie przez umowę wieloletnią działalności zarządcy, dotyczy to również remontowania i kosztów linii o znaczeniu lokalnym. Zasadniczo jednak koszty inwestycji i utrzymania takich linii spoczywają na zarządcy, choć dopuszcza się także finansowanie ich przez jednostki samorządu terytorialnego bądź Funduszu Kolejowego [29]. Również program wieloletni, o którym mowa w art. 38c u.t.k., umożliwi dofinansowanie inwestycji w linie o lokalnym charakterze.

Następnym źródłem finansowania zarządców ze środków publicznych, jest Fundusz Kolejowy, utworzony na mocy ustawy o Funduszu Kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 510). Nie ma on osobowości prawnej i jest jedynie wyodrębnionym rachunkiem bankowym w Banku Gospodarstwa Krajowego, który jest administrowany przez Radę Ministrów. Środki Funduszu są przekazywane na podstawie umowy między zarządcą infrastruktury i ministrem właściwym do spraw transportu, zgodnie z art. 10 ustawy o funduszu kolejowym. Umowy te są zawierane w celu realizacji zadań w zakresie remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej, inwestycji kolejowych oraz likwidacji zbędnych linii kolejowych. W nich są określone warunki finansowania ze środków Funduszu, zgodnie z wyodrębnionym przez Bank Gospodarstwa Krajowego planem finansowym Funduszu, który jest przygotowywany zgodnie z uchwalonym przez Radę Ministrów „Programem Rzeczowo-finansowym wykorzystania środków Funduszu Kolejowego”.

Zgodnie z art. 9a ust. 2 pkt 1 lit. c, środki Funduszu mogą być przeznaczone na realizację programu wieloletniego, o którym mowa w art. 38a. Oznacza to, że środki przeznaczone na realizację programu wieloletniego, dotyczącego działalności operacyjnej zarządcy infrastruktury, nie muszą pochodzić bezpośrednio z budżetu państwa, ale także z Funduszu Kolejowego. Wyjaśnia to relację zachodzącą pomiędzy programem wieloletnim i Funduszem Kolejowym. Zasadniczym źródłem finansowania Funduszu są środki pochodzące z opłaty paliwowej, z której 20% jest przekazywane na Fundusz. W związku z tym oraz z faktem, że środki te nie wchodziły w skład budżetu państwa, jest on stabilnym źródłem wieloletniego finansowania zarządców infrastruktury kolejowej. 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. Jest to więc taki sam zakres możliwości dofinansowania jak w przypadku umowy wieloletniej, bowiem obydwa źródła finansowania mają swoją regulację w art. 38a u.t.k. Do zadań Funduszu należy m.in. gromadzenie środków finansowych, a także finansowanie przygotowania oraz realizacji budowy i przebudowy linii kolejowych, remontów i utrzymania linii kolejowych, likwidacji zbędnych linii kolejowych oraz wydatków bieżących spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., związanych z zadaniami zarządcy infrastruktury kolejowej. Oznacza to, że dzielą się one na dwa obszary: związany z infrastrukturą kolejową oraz działalnością operacyjną przedsiębiorcy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Pierwszy obszar dotyczy inwestycji w infrastrukturę przez budowę nowych linii kolejowych oraz modernizację istniejących [8]<sup>10</sup>. Z kolei do zakresu finansów związanych z działalnością operacyjną należą koszty takie, jak: utrzymanie infrastruktury, amortyzacja, zużycie materiałów i energii, usługi obce, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, pozostałe koszty rodzajowe, podatki i opłaty uzupełnione o pozostałe koszty operacyjne oraz koszty finansowe [9]. O ile środki związane z utrzymaniem infrastruktury są dostępne dla wszystkich zarządców, to pokrycie wydatków bieżących na działalność operacyjną przysługuje wyłącznie spółce PKP PLK S.A. Przepisy pozwalają także na pośrednie finansowanie zarządcy przez Fundusz w postaci spłaty długów bądź wykupu obligacji, z których środki były przeznaczone na zadania wymienione w art. 3 ustawy o funduszu kolejowym [31]. Dopuszczalne jest także, w przypadku największego zarządcy infrastruktury kolejowej spółki PKP PLK S.A., finansowanie w ten sposób jej działalności operacyjnej, polegającej na zarządzaniu infrastrukturą kolejową [31].

Warto także wspomnieć o możliwości finansowania zarządców infrastruktury kolejowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Choć w wymienionych w art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym [20] zadaniach organizatora transportu publicznego próżno szukać należytego utrzymania infrastruktury, to już z samej jego definicji zamieszczonej w art. 4 ust. 1 pkt 9 tej samej ustawy wynika, że organizator ma zapewnić funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Bez właściwej i należytej utrzymanej infrastruktury takie funkcjonowanie nie będzie możliwe. Wynika z tego, że jednostka samorządu terytorialnego, powinna partycypować w kosztach utrzymania infrastruktury, ale na mocy obowiązującego prawa nie jest do tego zobowiązana. O możliwościach, z których jednostka samorządu terytorialnego może skorzystać, będzie mowa w części artykułu dotyczącej umowy wieloletniej.

<sup>9</sup> Zob. aktualny wykaz takich linii.

<sup>10</sup> Zob. jako przykład.

Należy zaznaczyć, że wskutek nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z dnia 11 września 2015 r. [24], zarządcy infrastruktury będący przewoźnikami zostali obarczeni zakazem przenoszenia środków publicznych pomiędzy tymi rodzajami działalności. Dodatkowo, ust. 2a w art. 37 u.t.k., dodany nowelizacją z 16 listopada 2016 roku, nakazał zarządcom infrastruktury opracowanie metody alokacji kosztów dla poszczególnych rodzajów usług, które są oferowane przewoźnikom kolejowym. Tą samą nowelizacją wprowadzono w artykule 37a u.t.k. obowiązek prowadzenia przez zarządcę infrastruktury rejestru aktywów podawanego do publicznej wiadomości.

Umowa o dofinansowanie zarządcy infrastruktury kolejowej została po raz pierwszy przewidziana w 2005 r. w ustawie o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie innych ustaw z dnia 16 grudnia 2005 r. [23]. Trzeba zauważyć, że była ona zupełnie inna od przewidzianej w obecnie obowiązujących przepisach. Przede wszystkim mogła być zawarta jedynie w celu dofinansowania kosztów remontu i utrzymania infrastruktury kolejowej oraz mieć za zadanie zmniejszanie kosztów opłat za udostępnianą infrastrukturę. Środki, które miały być przekazane zarządcy mogły pochodzić z Funduszu Kolejowego oraz z budżetu państwa, a sama umowa była zawierana na okres nie krótszy niż 3 lata. Należy wspomnieć, że zakres takiej umowy był znacznie węższy od dzisiejszego. Wraz z dodaniem artykułu 38a do ustawy o transporcie kolejowym w opisanym brzmieniu, utworzono również Fundusz Kolejowy, z którego to właśnie miano pozyskiwać środki na wykonywanie umowy, choć nie było to jego jedyne zadanie. Pierwszy program wieloletni dotyczący działalności inwestycyjnej zarządcy infrastruktury kolejowej został przewidziany w ustawie „Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych”, która dodała do ustawy o transporcie kolejowym art. 38c dotyczący finansowania inwestycji kolejowych, o którym była już mowa w części dotyczącej programów wieloletnich.

Konieczność dostosowania polskiego prawa do wymagań dyrektywy 2012/34/UE, brak systemowego ujęcia finansowania zarządców infrastruktury kolejowej, a także doraźne rozwiązania, które nie przynosiły znaczącej poprawy spowodowały [17], że ustawodawca został zmuszony do kolejnej nowelizacji przepisów, zawartej w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw.

## 5. Umowa wieloletnia

Realizacja programu odbywa się na podstawie umowy pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu

i zarządcą infrastruktury kolejowej. Główną przesłanką dopuszczalności zawarcia takiej umowy jest brak możliwości sfinansowania działalności zarządcy jego własnymi środkami. Działalność zarządcy infrastruktury nie jest możliwa do zbilansowania jedynie przez jego przychody, lecz musi być wsparta środkami publicznymi. Taka umowa zostaje zawarta na okres obowiązywania programu, i ma ona przede wszystkim dążyć do zapewnienia finansowania w okresie minimum pięcioletnim, na który jest uchwalony program. Na gruncie prawa stanowi ona prawną podstawę do transferu środków publicznych do zarządcy, a jednocześnie jest gwarancją dostarczenia środków w niej określonych oraz wykonywania założeń programu przez zarządcę [9]. Ponieważ umowa wieloletnia była przewidziana jako podstawowy sposób zapewnienia środków publicznych dla zarządców infrastruktury kolejowej i dotyczyła całej działalności operacyjnej, w stosunkowo długim okresie jej obowiązywania, jest uzasadniona postawiona teza, że ma ona teraz zupełnie nowe – większe, znaczenie w systemie prawnym.

Do wieloletniej umowy należałoby stosować reżim zobowiązań prawa cywilnego. Przemawia za tym brak szczegółowej regulacji umowy wieloletniej w u.t.k., a także rozwiązanie stosowane systemowo między podmiotem publicznym i uzyskującym środki publiczne, zawarte m.in. w ustawie „Prawo zamówień publicznych w art. 139 ust. 1” [26]. Również w trybie art. 471 Kodeksu Cywilnego [18] będzie wskazane dochodzenie roszczeń na skutek nienależytego wykonania bądź niewykonania umowy. Daje to podstawę odszkodowawczą dla podmiotu, który został poszkodowany, np. zarządcy, który nie otrzymał właściwej ilości środków. Wzmacnia to także poczucie gwarancji należytego wykonania umowy, skoro strony mogą od siebie wzajemnie dochodzić roszczeń. Kolejnym zapewnieniem, gwarantującym przekazanie środków jest konieczność składania sprawozdania Radzie Ministrów z wykonania programu wieloletniego przez ministra właściwego do spraw transportu.

Istnieje także warunek wymieniony w artykule 38a ust. 1 ustawy, bez spełnienia którego umowa nie może zostać zawarta. Dotyczy on realizacji przez zarządcę obowiązku przewidzianego w rozdziale 6 u.t.k., a więc konieczności udostępnienia infrastruktury kolejowej obejmującej co najmniej jedną linię kolejową. Jak wcześniej wspomniano, zarządcy nie spełniający tej przesłanki zostali uprzednio wykluczeni z objęcia programem.

W swoich postanowieniach, umowa musi określać szczegółowe zasady finansowania środkami publicznymi działalności zarządcy, która nie może być sfinansowana jego własnymi środkami. W związku z tym ustawodawca wprowadza pewien konieczny zakres przedmiotowy umowy, który jest regulowany przez załącznik V dyrektywy 2012/34/UE oraz załącznik 3 do ustawy o transporcie kole-

<sup>11</sup> Zob. szerzej na temat wszystkich celów i ich wskaźników.



jowym. W szczególności, w umowie muszą zostać zawarte postanowienia wskazujące infrastrukturę kolejową objętą umową wraz z zasadami jej zarządzania oraz wysokość dofinansowania wraz z zasadami jego przekazywania. Są to pewne punkty wyjściowe umowy i zasadnicze świadczenia stron, bowiem wskazują ile środków zostanie przekazane i na co dokładnie mają one zostać przeznaczone.

Do najważniejszych postanowień wymienionych w załączniku należą również cele w zakresie wydajności, zorientowane na użytkownika infrastruktury. W szczególności chodzi o oczekiwania dotyczące niezawodności, punktualności, poprawy poziomu bezpieczeństwa, ochrony środowiska, zasad dotyczących ustalenia zakresu i wielkości działania związanych z utrzymaniem i naprawą infrastruktury lub ograniczeniach eksploatacyjnych dotyczących realizacji inwestycji. Cele te powinny być wyrażone we wskaźnikach, które mają ulec zmianie wskutek realizacji umowy. Wskaźniki te, odnoszące się do całej infrastruktury kolejowej, zamieszczono już w programie wieloletnim jako cele realizacji programu [9]<sup>11</sup>, choć ich uszczegółowienie powinno nastąpić już w umowie z zarządcą. Jako przykład może posłużyć, przyjęta jako determinująca podstawowy cel programu, poprawa oferty kierowanej do przewoźników kolejowych przez zarządców, oczekiwana prędkość handlowa, rozumiana jako średnia prędkość kursowania pociągów ujmowana w rozkładzie jazdy [9].

W umowach tego typu nie może również zabraknąć kar umownych, klauzul dotyczących sprawozdawczości oraz informowania o realizacji umowy, a także zasad i trybu kontroli wykonywania umowy. Zgodnie z pkt 13, musi pojawić się również pewnego rodzaju klauzula re negocjacyjna mająca na celu podjęcie działań naprawczych w przypadku naruszenia zobowiązań umownych oraz warunki, na których umowa może zostać rozwiązana wcześniej.

Zarządcy oraz minister właściwy do spraw transportu, muszą zapewnić aplikantom, czyli podmiotom zainteresowanym uzyskaniem zdolności przepustowej, w szczególności przewoźnikom kolejowym, którymi najczęściej będą organizatorzy publicznego transportu kolejowego, możliwość wyrażenia opinii na temat treści umowy z wyłączeniem postanowień będących tajemnicą przedsiębiorstwa zarządcy. Podobna konieczność uwzględnienia tajemnicy przedsiębiorstwa pojawia się w obowiązku publikowania umowy na stronie internetowej zarządcy, nie później niż w ciągu miesiąca od jej zawarcia.

Zgodnie z art. 38b u.t.k., umowa wieloletnia nie musi być podpisana jedynie między ministrem właściwym do spraw transportu i zarządcą infrastruktury kolejowej. Subsydiarnie, taką umowę wieloletnią może zawrzeć jednostka samorządu terytorialnego. Najważniejszą różnicą pomiędzy umowami zawieranyymi z organem centralnym i jednostką samorządu terytorialnego jest brak

konieczności uwzględnienia takiej umowy w programie wieloletnim. Zgodnie z postanowieniami art. 38b u.t.k., odpowiednio stosuje się jedynie przepisy art. 38a ust 5–9 u.t.k. Taka umowa będzie musiała zostać ujęta w budżecie jednostki. Różnica ta wynika z innej formuły działania finansów publicznych między organami centralnymi oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Jak już wcześniej przytoczono, organy centralne nie odpowiadają za finansowanie całej infrastruktury kolejowej w kraju, toteż chcąc wypełnić swoje zadanie zapewnienia należytego funkcjonowania regionalnego publicznego transportu kolejowego, samorządy powinny zapewniać odpowiedni poziom usług w kolejowych przewozach regionalnych o charakterze użyteczności publicznej. Oznacza to konieczność wpływania na podaż usług, jednakże nie tylko w zakresie tworzenia nowych operatorów kolejowych, ale także utrzymanie należytego stanu infrastruktury. Narzędzie w postaci umowy wieloletniej jest jednak dla jednostek samorządu terytorialnego fakultatywne, co w przyszłości może negatywnie odbić się na stanie infrastruktury.

## 6. Podsumowanie

Powstanie programu wieloletniego, mającego za zadanie dofinansowanie zarządzania infrastrukturą kolejową oraz towarzyszących mu umów wieloletnich, należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Dotychczasowe rozwiązania nie były dopasowane do projektów wymagających znacznego nakładu czasu i kapitału, dotyczących prawidłowego utrzymania oraz inwestycji w infrastrukturę kolejową. Nowa regulacja odpowiada tym potrzebom, tworząc rozwiązanie mające zapewnić należyte finansowanie zarządców infrastruktury przez okres co najmniej 5 lat. Zastosowana konstrukcja umowy ma na celu zagwarantowanie sprawnego przekazania funduszy, a w razie nienależytego wykonania zobowiązania daje podstawy do ponoszenia odpowiedzialności. Opisane konieczne postanowienia umowy, a także fakt tworzenia programów wieloletnich przez organy publiczne, umożliwią kształtowanie pewnych wymagań i standardów dotyczących działalności zarządców infrastruktury, które muszą zostać spełnione wskutek zawarcia umowy. Brak obligatoryjności zawierania umów wieloletnich przez jednostki samorządu terytorialnego może mieć jednak negatywny wpływ na kolejową infrastrukturę regionalną. Należy więc zadbać o należyte zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w procesie zawierania umów wieloletnich z zarządcami infrastruktury, choć może to być utrudnione z uwagi na ograniczone środki finansowe, którymi dysponują samorządy. Jednakże bez ich partycypacji, nie będzie możliwe uzyskanie poprawy stanu kolejowej infrastruktury regionalnej – czyli tej, która jest często najbardziej zaniedbana a zaangażowanie w jej utrzymanie i rozwój najbardziej potrzebne z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

## Literatura

1. Będkowski-Kozioł M., Gołąb Ł.: *Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw – identyfikacja i wstępna charakterystyka nowych rozwiązań prawnych*. [w:] Pawełczyk M. (red.), *Rynek Kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Wydawnictwo Ius Publicum, Warszawa 2017, s. 153.
2. Decyzja wykonawcza Komisji Europejskiej z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie strategicznego znaczenia infrastruktury kolejowej (niepublikowana).
3. Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.
5. Jarecki S.A.: *Wpływ publicznego finansowania infrastruktury na konkurencję w sektorze transportu kolejowego*, [w:] Cieślak Z., Zalasińska K. (red.): *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu prawa administracyjnego materialnego*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2012 s. 108.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
7. Kronberger-Sokołowska E. [w:] Bitner M., Chojna-Duch E. i in.: *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 145.
8. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015*, [https://mib.bip.gov.pl/fobjects/download/90365/wpik\\_196\\_13-pdf.html](https://mib.bip.gov.pl/fobjects/download/90365/wpik_196_13-pdf.html) [dostęp: 15.03.2018 r.].
9. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Załącznik do projektu programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”*, <https://mib.bip.gov.pl/ogloszenia-i-obwieszczenia/ogloszenia-mib/ogloszenie-o-konsultacjach-publicznych.html> [dostęp: 09.01.2018 r.].
10. Misiąg W. [w:] Misiąg W. (red.): *Ustawa o Finansach Publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck., Warszawa 2017, s. 528–529.
11. Modrzejewski A., [w:] Wierzbowski M., Wajda P. (red.): *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 271.
12. Olejnik T.: *Przyczyny upadku kolei w Polsce*, 2013, <http://wgospodarce.pl/opinie/7789-przyczyny-upadku-kolei-w-polsce> [dostęp: 12.03.2018 r.].
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym.
14. Uchwała nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015.
15. Uchwała nr 144/2016 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku.
16. Uchwała nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”.
17. Urząd Transportu Kolejowego, *Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2015 roku*, Warszawa 2016, [https://www.utk.gov.pl/ftp/filmy/UTK\\_report\\_2015\\_PL.pdf](https://www.utk.gov.pl/ftp/filmy/UTK_report_2015_PL.pdf) [dostęp: 25.11.2017].
18. Ustawa Kodeks Cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 459).
19. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).
20. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2136).
21. Ustawa o transporcie kolejowym z dnia 28 marca 2003 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117).
22. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1376).
23. Ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie innych ustaw z dnia 16 grudnia 2005 r. (Dz.U. 2006 Nr 12, poz. 63).
24. Ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 września 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1753).
25. Ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1923).
26. Ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579).
27. Ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1241).
28. Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych z 2009 r., [http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08A-C/\\$file/1181-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08A-C/$file/1181-uzas.doc) [dostęp: 12.02.2018 r.].
29. Wajda P. [w:] Wierzbowski M., Wajda P. (red.): *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 624.
30. Zawadzka P. [w:] Fojcik-Mastalska E., Mastalski R. (red.): *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 153.
31. Zawadzka P. [w:] Wierzbowski M., Wajda P. (red.): *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.