

**U C H W A Ł A Nr /2015**

**RADY MINISTRÓW**

z dnia 2015 r.

**w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów na lata 2016–2023”**

Na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.<sup>1)</sup>) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1.

1. Ustanawia się program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów na lata 2016–2023”, zwany dalej „Programem”.
2. Program stanowi załącznik do uchwały.

§ 2.

1. Wykonawcą Programu jest minister właściwy do spraw transportu.
2. Minister właściwy do spraw transportu w latach 2016 - 2023 przedkłada Radzie Ministrów, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, sprawozdanie z realizacji programu za poprzedni rok budżetowy.
3. Minister właściwy do spraw transportu przedłoży Radzie Ministrów, w terminie do dnia 31 maja 2024 roku, raport końcowy z realizacji Programu obejmujący lata 2016 – 2023.

§ 3.

1. Wdrożenie Programu nastąpi poprzez zawarcie pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu i PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. umowy wieloletniej na jego realizację, obejmującej finansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów, na zasadach określonych w Programie.
2. Zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1 jest wypełnieniem zobowiązania państwa członkowskiego wynikającego z art. 30 oraz załączników II i V Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Uz. UE l 343 z 14.12.2012 r., str. 32, z późn. zm.).

§ 4.

1. Program jest finansowany ze środków budżetu państwa oraz Funduszu Kolejowego.
2. Łączna kwota środków publicznych przeznaczona na dofinansowanie działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową w latach 2016 – 2023 wyniesie 38 003 700,00 tys. zł.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i poz. 1646 oraz z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877 oraz z 2015 r. poz. 238 i 532.

§ 5.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PREZES RADY MINISTRÓW

Załącznik do uchwały  
Rady Ministrów nr....  
z dnia ....

- PROJEKT -



**MINISTER INFRASTRUKTURY I ROZWOJU**

**PROGRAM WIELOLETNI „POMOC PAŃSTWA  
W ZAKRESIE FINANSOWANIA KOSZTÓW  
ZARZĄDZANIA INFRASTRUKTURĄ  
KOLEJOWĄ, W TYM JEJ UTRZYMANIA  
I REMONTÓW NA LATA  
2016 – 2023”**

**WARSZAWA, dnia ..... 2015 r.**

## Spis treści

I.	<b>Wprowadzenie</b>	<b>3</b>
II.	<b>Uwarunkowania prawne</b>	<b>5</b>
III.	<b>Przedmiot <i>Programu</i> oraz powiązanie z dokumentami strategicznymi</b>	<b>7</b>
IV.	<b>Założenia oraz cele <i>Programu</i></b>	<b>12</b>
V.	<b>Kategoryzacja linii ze względu na oczekiwany standard utrzymania</b>	<b>22</b>
VI.	<b>Wskaźniki monitorowania <i>Programu</i></b>	<b>29</b>
VII.	<b>Plan finansowy <i>Programu</i></b>	<b>34</b>
VIII.	<b>System realizacji, nadzoru i sprawozdawczości <i>Programu</i></b>	<b>43</b>
IX.	<b>Zmiany <i>Programu</i></b>	<b>46</b>

## I. Wprowadzenie

Rozwój transportu kolejowego w Polsce pozostanie w najbliższych latach jednym z najważniejszych zadań społecznych i gospodarczych, które będą realizowane przez władze publiczne w perspektywie do 2023 roku. Realizacja tych zadań osadzona jest w konkretnych uwarunkowaniach prawno-organizacyjnych wynikających zarówno z dokumentów krajowych, jak i uregulowań międzynarodowych. Podstawą przygotowania niniejszego programu pn. „Pomoc państwa w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów na lata 2016–2023”, (dalej: *Program*), jest *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*<sup>1</sup> (dalej: *SRT*).

*Program* ustanawia ramy finansowe oraz warunki realizacji zamierzeń państwa dotyczących infrastruktury kolejowej w zakresie zarządzania nią przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PKP PLK S.A., bądź Spółka), w tym działalności utrzymaniowo-remontowej, przewidywanych do wykonania w latach 2016–2023<sup>2</sup>.

Ze środków publicznych przewidzianych w *Programie* będzie finansowana działalność związana z zarządzaniem infrastrukturą kolejową obejmująca: saldo działalności operacyjnej, saldo pozostałej działalności operacyjnej oraz saldo działalności finansowej PKP PLK S.A. Szczegółowe rozstrzygnięcia w tym zakresie zawarto w rozdziale VII *Programu*. Plan finansowy *Programu*, w tym pozycje kosztów, które są objęte wsparciem w ramach *Programu*, ujęty został w tabelach nr 7 - 10 *Programu*.

*Program* jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> oraz spełnia wymogi ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>4</sup> w zakresie programów rozwoju ustanawianych w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju, którą w tym wypadku pozostaje *SRT*. Beneficjentami *Programu* są:

- beneficjent główny – zarządca sieci linii kolejowych – PKP PLK S.A., jako podmiot, który jest bezpośrednio wspierany środkami publicznymi,
- beneficjent docelowy I stopnia – organizatorzy przewozów, przewoźnicy kolejni,
- beneficjent docelowy II stopnia – pasażerowie i pozostali klienci kolei.

*Program* tworzy ramy finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową przez PKP PLK S.A., które będzie się odbywało na podstawie wieloletniej umowy zawieranej z ministrem właściwym ds. transportu (dalej: umowa wieloletnia). Umowa wieloletnia będzie miała charakter wykonawczy w stosunku do *Programu*.

Wdrożenie efektywnego instrumentu finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową w postaci systemu kontraktowego oznaczać będzie także spełnienie wymogów zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE<sup>5</sup> z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (dalej: *Dyrektywa*).

PKP PLK S.A. realizuje misję publiczną. Biorąc pod uwagę charakter działalności tego przedsiębiorcy, konieczne jest stworzenie rozwiązań, które umożliwią funkcjonowanie Spółki w sposób niezależny od aktualnej koniunktury gospodarczej oraz kondycji finansowej

---

<sup>1</sup>*Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 6 z dnia 22 stycznia 2013 r. (MP, poz. 75)

<sup>2</sup>okres programowania przy przyjęciu zasady  $n+3$ , w której  $n$  jest końcowym rokiem programowania finansowego UE

<sup>3</sup>Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938 oraz z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1847 oraz z 2015 r. poz. 238 i 532

<sup>4</sup>Dz. U. z 2014 r. poz. 1649 oraz z 2015 r. poz. 349

<sup>5</sup>Dz. Urz. L 343/32 z 14.12.2012 r., str. 32, z późn. zm.

organizatorów przewozów i przewoźników, bez uszczerbku dla zastosowania mechanizmów efektywnościowych, w ramach zasad prawidłowej gospodarki. Interwencja państwa w tym zakresie ma na celu zapewnienie stabilności finansowania PKP PLK S.A., co sprzyja zwiększeniu efektywności działalności utrzymaniowo-remontowej, a także pozwala uniknąć sytuacji, w której modernizowana lub budowana ze środków publicznych infrastruktura kolejowa ulegałaby degradacji wskutek niedostatecznego poziomu utrzymania.

## II. Uwarunkowania prawne

*Program* stanowi instrument umożliwiający wypełnienie postanowień art. 30 ust. 2 *Dyrektywy*, nakładających na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, by koszty działalności zarządcy infrastruktury oraz jego dochody w średniej i długiej perspektywie były bilansowane w drodze umowy pomiędzy właściwym organem a zarządcą infrastruktury zawartej na okres minimum 5 lat z poszanowaniem budżetowej zasady jednoroczności. Art. 30 ust. 5 *Dyrektywy* nakazuje aby warunki i struktura wpłat w celu zapewnienia finansowania zarządcy były uzgodnione z góry na cały okres umowy. Wynika z tego, iż umowa ma przede wszystkim dążyć do zapewnienia finansowania w okresie minimum pięcioletnim, z tym że środki mogą być limitowane zgodnie z zasadą jednoroczności budżetu państwa w okresach rocznych. Umowa powinna zatem stanowić dla zarządcy infrastruktury gwarancję otrzymania środków w wysokości i terminach w niej określonych.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 *Dyrektywy*, państwo członkowskie obowiązane jest zapewnić, by w zwyczajnych warunkach działalności gospodarczej i w rozsądnym okresie, który nie przekracza pięciu lat, rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury przynajmniej bilansował dochody i finansowanie udzielane przez państwo z jednej strony oraz wydatki na infrastrukturę z drugiej strony. W świetle wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej bilansowanie to dotyczy rachunku zysków i strat zarządcy<sup>6</sup>.

Na poziomie krajowym, podstawą zawarcia wieloletniej umowy jest art. 38a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>7</sup>. Mechanizmem prawnym umożliwiającym zawarcie umowy zapewniającej finansowanie w okresach dłuższych niż rok, jest podjęcie przez Radę Ministrów uchwały, która ustanowi program wieloletni w rozumieniu art. 136 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 136 ust. 1 tej ustawy, ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na realizację programu wieloletniego. Stworzone są więc warunki, w których minister właściwy do spraw transportu na podstawie art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, może – w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji *Programu* – zaciągać zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego *Programu*.

Art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że programy wieloletnie są ustanawiane w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów. Zgodnie z *SRT* dotychczasowy, jednoroczny cykl planowania finansowania infrastruktury kolejowej w Polsce, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o transporcie kolejowym, zastępowany będzie przez system finansowania infrastruktury ze źródeł publicznych w okresie wieloletnim, oparty m.in. o programy dotyczące inwestycji oraz utrzymania infrastruktury kolejowej.

Podstawowym źródłem finansowania *Programu* są środki budżetu państwa określone w art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego<sup>8</sup> oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym<sup>9</sup>.

Rozwiązanie polegające na wydaniu aktu normatywnego w postaci uchwały Rady Ministrów, ustanawiającej program wieloletni, w celu finansowania w określonych latach działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową – należy uznać za optymalny instrument umożliwiający udzielenie gwarancji sfinansowania zaplanowanych wydatków w określonych latach. Stworzone zostaną (dla dysponenta środków budżetowych – ministra właściwego do spraw transportu) warunki umożliwiające zaciągnięcie zobowiązania wieloletniego poprzez

<sup>6</sup> zgodnie z wyrokiem TSUE w sprawie C-512/10 z dnia 30 maja 2013 r.

<sup>7</sup> Dz. U z 2013 poz. 1594, z 2014 r. poz. 644, 768 i 962 oraz z 2015 r. poz. 200.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 267 poz. 2251, z 2007 r. Nr 23 poz. 136 oraz z 2009 r. Nr 19 poz. 100.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1201 oraz z 2015 r., poz. 200

zawarcie z zarządcą infrastruktury kolejowej wieloletniej umowy dotyczącej finansowania ze środków publicznych całości zarządzania infrastrukturą, w tym jej ochrony i utrzymania.

Ustanowienie tego instrumentu jest zgodne z przepisami prawa krajowego, jak również spełnia wymogi *Dyrektywy*.



### III. Przedmiot *Programu* oraz powiązanie z dokumentami strategicznymi

Przedmiotem *Programu* jest:

- zdefiniowanie celów i priorytetów interwencji finansowej państwa w zakresie działalności PKP PLK S.A. związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową;
- stworzenie ram finansowych i prawnych do zawarcia na okres 8 lat umowy cywilnoprawnej między ministrem właściwym do spraw transportu, a PKP PLK S.A. w zakresie finansowania zarządzania, w tym utrzymania, remontów oraz ochrony linii kolejowych wchodzących w skład infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A.;
- określenie wysokości środków na poszczególne lata i na cały okres obowiązywania *Programu*, jakie minister właściwy do spraw transportu może w ramach *Programu* przeznaczyć na pokrycie:
  - kosztów utrzymania, remontów i ochrony infrastruktury kolejowej, jeżeli infrastruktura ta jest udostępniana przez zarządcę na zasadach określonych w ustawie o transporcie kolejowym, w tym na pokrycie zaległości naprawczych,
  - działalności zarządcy, która nie może być sfinansowana z opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej;
- ustalenie sposobu kategoryzowania linii kolejowych ze względu na niezbędny poziom utrzymania;
- wskazanie sposobów oceny efektywności wydatkowania środków publicznych na zadania i działania realizowane przez PKP PLK S.A. w ramach działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową;
- ustalenie zasad nadzoru i ewaluacji oraz sprawozdawczości z wykonania *Programu*.

*Program* przyczyni się do wypełniania celów w zakresie zapewnienia wymagań jakościowych dla korzystających z infrastruktury kolejowej oraz efektywnego zarządzania infrastrukturą zawartych w kluczowych strategicznych dokumentach krajowych:

- **Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030 – „Trzecia fala nowoczesności”,**
- **Strategii Rozwoju Kraju 2020 – „Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo”,**
- **Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).**

*Program* realizował będzie również cele określone w **Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020.**

**Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030 – „Trzecia fala nowoczesności”** przyjęta przez Radę Ministrów 5 lutego 2013 r. określa długookresowe cele państwa, które mają poprawić życie mieszkańców Polski, a także przyczynić się do modernizacji kraju i wzrostu innowacyjności. Kluczowymi priorytetami tej strategii są: innowacyjność (modernizacja), terytorialnie zrównoważony rozwój (dyfuzja), efektywność.

W rozdziale 5 Cele strategiczne i kierunki interwencji w obszarze równoważenia potencjałów rozwojowych regionów, cel 9 obejmuje zwiększenie dostępności terytorialnej Polski poprzez utworzenie zrównoważonego, spójnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego.

Strategia wskazuje na potrzebę realizacji działań mających na celu rozwój systemu transportowego gwarantującego dostępność obszarów wiejskich m.in. poprzez rozbudowę i modernizację lokalnej infrastruktury drogowej i kolejowej oraz usprawnienie połączeń komunikacyjnych z najbliższymi ośrodkami miejskimi. Strategia wskazuje także na modernizację, rozbudowę i budowę zintegrowanego systemu transportowego m.in. poprzez poprawę jakości usług świadczonych w zakresie transportu kolejowego głównie za pośrednictwem przeprowadzanych modernizacji, rewitalizacji, budowy, przebudowy i rozbudowy linii i infrastruktury kolejowej (w tym dworców), kompleksową modernizację i/lub wymianę taboru oraz poprawę systemu organizacji i zarządzania w sektorze kolei.

**Strategia Rozwoju Kraju 2020 – „Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo”** (dalej: SRK 2020) została przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r., jako średniookresowy dokument strategiczny.

Głównym celem SRK 2020 jest wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawa jakości życia ludności. Strategia określa trzy priorytety: sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka, spójność społeczna i terytorialna. W ramach tych priorytetów SRK 2020, w obszarze sektora transportu przewiduje wprowadzenie działań mających na celu m.in.: zwiększenie efektywności zarządzania w sektorze transportowym, zakładając przygotowanie modelu finansowania infrastruktury transportowej oraz jej utrzymania w późniejszym okresie – montaż finansowy (budżet państwa, środki UE, rynek kapitałowy, inwestorzy prywatni, instrumenty gwarancji kredytowych, system poboru opłat). Z punktu widzenia działań planowanych do realizacji w SRK 2020 przewidziano również modernizację i rozbudowę połączeń transportowych, co zgodnie z kierunkami interwencji zawartymi w strategii przekłada się np. na usprawnienie połączeń kolejowych między głównymi miastami Polski i dostosowanie ich do wysokich standardów oraz realizację programu bezpieczeństwa użytkowników infrastruktury transportowej.

Dodatkowo, w ramach celu związanego ze wzmacnianiem ośrodków wojewódzkich, działania w sektorze transportu powinny zostać nakierowane na rozwijanie powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi oraz rozwiązania integrujące przestrzeń funkcjonalną obszarów miejskich (transport, usługi komunalne, rynek pracy, kultura, usługi publiczne).

Ponadto zwrócono uwagę na kwestie związane z zwiększeniem dostępności transportowej - regionalnej i wewnątrzregionalnej (w tym modernizację połączeń kolejowych z Warszawą). Twórcy strategii kładą też duży nacisk na zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym m.in. poprzez zwiększenie dostępności komunikacyjnej, ułatwiającej dostęp do usług oraz rynków pracy.

Strategia porusza również takie zagadnienie jak: podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych co związane jest głównie ze zwiększeniem dostępności komunikacyjnej ułatwiającej dostęp do usług dzięki tworzeniu warunków dla rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz wzmacnianie potencjału obszarów wiejskich m.in. poprzez zwiększenie dostępności transportowej - regionalnej i wewnątrzregionalnej (działania w zakresie połączeń transportowych na poziomie regionalnym i lokalnym).

**Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)** (dalej: SRT) przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r. jest dokumentem, który wyznacza najważniejsze kierunki rozwoju transportu w Polsce. Strategia dotyczy wszystkich sektorów transportu: drogowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i wodnego śródlądowego, miejskiego oraz intermodalnego. SRT jest jedną z 9 strategii zintegrowanych i służy realizacji celów określonych w krajowych dokumentach wyższego rzędu.

SRT jako cel główny rozwoju sektora transportu wskazuje zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora

transportowego, przez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym.

Założenie to zostanie uzyskane poprzez wdrożenie dwóch celów strategicznych jakimi są: stworzenie zintegrowanego systemu transportowego oraz stworzenie warunków dla sprawnego funkcjonowania rynków transportowych i rozwoju efektywnych systemów przewozowych.

Ponadto zgodnie z założeniami SRT cele strategiczne zostaną osiągnięte poprzez sprawne wdrożenie celów szczegółowych. Do głównych celów szczegółowych i kierunków interwencji dotyczących zagadnień związanych z transportem kolejowym a jednocześnie powiązanych z założeniami *Programu* zaliczono:

- w zakresie celu strategicznego 1 - stworzenie nowoczesnej i spójnej sieci infrastruktury transportowej;
- w zakresie celu strategicznego 2 - poprawę sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym, która zostanie wdrożona poprzez stworzenie odpowiedniego modelu organizacji i zarządzania tym systemem. Ponadto przewidziano, że system transportowy powinien zostać oparty na zagadnieniach związanych z oddziaływaniem na popyt na usługi transportowe oraz wdrażaniem nowoczesnych rozwiązań technologicznych;
- w zakresie celu szczegółowego 3: poprawa bezpieczeństwa użytkowników ruchu oraz przewożonych towarów poprzez obserwację (w tym filmowanie) przejazdów, na których nagminnie dochodzi do naruszania przepisów, oznaczanie szczególnie niebezpiecznych przejazdów kolejowych tablicami informacyjnymi, likwidację skrzyżowań jednopoziomowych na rzecz skrzyżowań dwupoziomowych (wiaduktów i tuneli);
- w zakresie celu szczegółowego 4: ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko planuje się oparcie rozwoju transportu również kolejowego do 2020r. (z perspektywą do 2030 r.) na wsparciu rozwiązań organizacji transportu najmniej zanieczyszczających środowisko; odpowiednim zarządzaniu popytem na ruch transportowy; oraz wdrażaniu innowacyjnych systemów zarządzania ruchem transportowym w poszczególnych gałęziach przyczyniających się do zmniejszenia presji środowiskowych generowanych przez transport;
- w zakresie celu szczegółowego 5: zbudowanie racjonalnego modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych strategia przewiduje, że inwestycje te będą podejmowane i realizowane w sposób zapewniający również ich późniejsze utrzymanie uwzględniając m.in. zasadę „użytkownik płaci”<sup>10</sup>.

Ponadto zgodnie z zapisami SRT dla zwiększenia roli transportu kolejowego w gospodarce kraju niezbędna jest systemowa przebudowa sposobu jego zarządzania, zarówno w obszarze infrastruktury transportowej, jak i w organizacji kolejowych przewozów – pasażerskich i towarowych - oraz w optymalizacji działalności głównych uczestników kolejowego rynku przewozowego.

W związku z powyższym SRT kładzie nacisk m.in. na realizację zagadnień związanych z wdrożeniem wieloletniego systemu kształtowania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, tworzenie warunków pozwalających na obniżenie kosztów transportu kolejowego w celu podniesienia jego konkurencyjności względem innych gałęzi transportu. Istotne jest również usprawnienie struktur zarządcy infrastruktury, w szczególności w odniesieniu do działań inwestycyjnych oraz stworzenie nowego modelu finansowania infrastruktury kolejowej, uwzględniającego specyfikę tego sektora oraz odzwierciedlającego najnowsze wytyczne UE

---

<sup>10</sup> z uwzględnieniem regulacji wspólnotowych dotyczących wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej (SRT, str. 52)

w zakresie kształtowania stawek za dostęp do infrastruktury kolejowej poprzez opracowanie rozwiązań w zakresie zwiększenia efektywności finansowania infrastruktury kolejowej.

Dodatkowo SRT wskazuje, iż obecnie obowiązujące uregulowania prawne przewidują pośredni wpływ ministra właściwego ds. transportu na regulowanie wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Wpływ ten jest zapewniony poprzez możliwość finansowania z budżetu państwa kosztów remontu i utrzymania infrastruktury kolejowej w celu zmniejszenia wysokości opłat za korzystanie z niej. Zgodnie z zapisami Strategii Rozwoju Transportu rozwiązanie to należy traktować jako przejściowe, gdyż uwzględniając przepisy unijne, konieczne jest dopracowanie obecnie stosowanego rozwiązania finansowania infrastruktury kolejowej. Docelowy model powinien być wynikiem analizy możliwości budżetu państwa oraz potrzeb zarządcy infrastruktury. W *Programie* wypracowano, zgodnie z założeniami SRT, docelowy model finansowania zarządzania infrastrukturą kolejową do roku 2023.

**Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020** przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 3 marca 2010 roku obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety, mające na celu wyjście silniejszej Unii Europejskiej z kryzysu, powstanie inteligentnej i zrównoważonej gospodarki UE sprzyjającej włączeniu społecznemu, osiągnięcie wysokich wskaźników zatrudnienia i wydajności oraz większą spójność społeczną:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W strategii uwzględniono pięć nadrzędnych celów, które UE ma osiągnąć do 2020 roku. Obejmują one zatrudnienie, badania i rozwój, klimat i energię, edukację, integrację społeczną i walkę z ubóstwem.

Strategia zawiera również siedem tzw. inicjatyw przewodnich, w oparciu o które Unia Europejska i władze państw członkowskich będą nawzajem uzupełniać swoje działania w kluczowych dla strategii obszarach, takich jak: innowacje, gospodarka cyfrowa, zatrudnienie, młodzież, polityka przemysłowa, ubóstwo i oszczędne gospodarowanie zasobami.

W ramach priorytetu II Zrównoważony rozwój – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej za istotne uznaje się działania zwiększające spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. W powyższym aspekcie szczególnie istotne jest wdrożenie dwóch projektów przewodnich ujętych w Strategii: „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” oraz „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”.

Projekt „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” został nakierowany na doprowadzenie do sytuacji, w której wzrost gospodarczy nie będzie odbywał się kosztem zasobów naturalnych. Inicjatywa sprzyja przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną, intensywniejszemu korzystaniu z odnawialnych źródeł energii, rozwojowi technologii ekologicznych oraz modernizacji sektora transportowego. Ma się również przyczyniać do zwiększania efektywności energetycznej.

Z kolei drugi ze wskazanych powyżej projektów przewodnich „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” formułuje zalecenie dotyczące zapewnienia, aby sieci transportowe i logistyczne umożliwiały sektorowi przemysłowemu w UE skuteczny dostęp zarówno do jednolitego rynku, jak i rynków międzynarodowych. Ponadto, Strategia zachęca do koncentracji wydatków publicznych na przedsięwzięciach zwiększających potencjał wzrostu, takich jak połączenia transportowe.

Przyjęte w *Programie* cele są spójne ze wskazanymi wyżej celami przywołanych dokumentów strategicznych. Poruszają one zagadnienia dotyczące m.in. stworzenia warunków dla sprawnego funkcjonowania rynków transportowych. Oczekiwanym efektem realizacji wskazanych powyżej celów i priorytetowych kierunków interwencji w odniesieniu do *Programu* będzie m.in.: zapewnienie stabilności finansowania zarządcy infrastruktury kolejowej, likwidacja zaległości utrzymaniowych, zapewnienie trwałości inwestycji infrastrukturalnych i wykorzystanie efektów ich realizacji, pozytywne oddziaływanie na rozwój sektora kolejowego, a co za tym idzie – całego działu transport.

Dodatkowo, ważnym efektem realizacji celów *Programu* będzie mniejsze jednostkowe obciążenie środowiska – w tym emisją CO<sub>2</sub> – w porównaniu do lotnictwa i transportu samochodowego, a także niewspółmiernie wyższy poziom bezpieczeństwa w porównaniu do transportu samochodowego.

Utrzymanie na odpowiednim poziomie sieci linii kolejowych przyczyni się równocześnie do rozwoju gospodarczego regionów poprzez znaczne skrócenie czasu przejazdu między większością miast wojewódzkich w Polsce.

Działania zmierzające do poprawy funkcjonowania transportu kolejowego przyczynią się nie tylko do poprawy jakości i bezpieczeństwa wykonywanych przewozów w Polsce ale również będą miały przełożenie na wzmocnienie powiązań międzywojewódzkich i międzymiastowych. Ponadto przyczynią się do polepszenia jakości dostępu społeczeństwa do rynku pracy i usług w związku z możliwością zwiększenia mobilności społeczeństwa.

Poniżej zestawione zostały korzyści, które przyniesie realizacja *Programu* w tym zakresie:

- zapewnienie bezpieczeństwa i komfortu przejazdu na poziomie przyjętym w UE;
- zaproponowanie alternatywnego w stosunku do transportu samochodowego i lotniczego, środka transportu o niższym jednostkowym obciążeniu środowiska (mierzonego wskaźnikiem emisji CO<sub>2</sub>);
- pobudzenie rozwoju przedsiębiorstw kooperujących z koleją;
- aktywizacja i rozwój urbanistyczny terenów w pobliżu linii kolejowych;
- zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej regionów, miast i gmin;
- pozytywny wpływ na zwiększenie mobilności mieszkańców.

Realizacja *Programu* poprzez zapewnienie równowagi finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej powinna przyczynić się do stymulacji rozwoju przedsiębiorstw kolejowych. Określenie w czasie zasobów finansowych wpłynie na lepsze planowanie remontów co pociągnie za sobą lepsze rozłożenie w czasie zamówień PKP PLK S.A. dla branż współpracujących z transportem kolejowym i pośrednio wpłynie pozytywnie na rynek pracy. Dodatkowo *Program* odnosi się do zapewnienia konkurencyjności rynku kolejowego w sytuacji wzmocnionych działań inwestycyjnych.

#### IV. Założenia oraz cele *Programu*

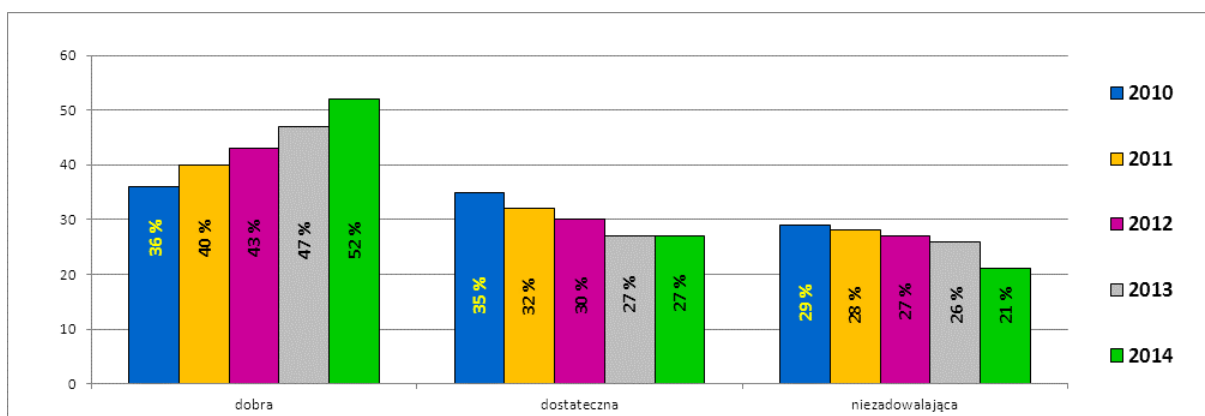
Ze względu na operacyjny charakter *Programu*, nie wyodrębniano w nim rozdziału poświęconego diagnozie sytuacji w transporcie kolejowym. Analiza taka przeprowadzona została w *SRT*. Jednocześnie przedstawiono aktualną analizę stanu infrastruktury kolejowej. Określając cele i priorytety w obszarze utrzymania infrastruktury, których realizacja umożliwiła działania ujęte w *Programie*.

*SRT* diagnozuje stan infrastruktury kolejowej wskazując na:

- niedostateczny stan techniczny linii kolejowych,
- niedostateczny stan techniczny i wyposażenie sieci w nowoczesne urządzenia sterowania ruchem kolejowym,
- wysoki odsetek torów ułożonych na podkładach drewnianych o przekroczonym okresie eksploatacji,
- niedostosowanie układów torowych na stacjach do współczesnych potrzeb przewoźników,
- perony niezapewniające komfortu podróżnym przy wsiadaniu i wysiadaniu,
- systemy bezpiecznej kontroli jazdy, pozwalające na kursowanie pociągów z prędkością powyżej 160 km/h, niewystarczającą liczbę skrzyżowań wielopoziomowych z drogami kołowymi,
- niedostateczną liczbę przejazdów i przejść w poziomie szyn wyposażonych w aktywne zabezpieczenia.

Stan infrastruktury kolejowej pozostającej w zarządzie Spółki jest niezadowolający, a około połowa jej długości budzi zastrzeżenia, co do parametrów (wykres 1), co bezpośrednio przekłada się na możliwość prowadzenia ruchu pociągów. PKP PLK S.A. zarządza około 93% całej eksploatowanej sieci kolejowej w Polsce (stan na rok 2014).

**Wykres 1 Stan infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. w latach 2010–2014**



Źródło: Urząd Transportu Kolejowego; Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego za rok 2013, Warszawa 2014; uzupełnienia za rok 2014 – PKP PLK S.A.

W wyniku prowadzonych w latach 2010 – 2014 zadań inwestycyjnych stan infrastruktury kolejowej pozostającej w zarządzie Spółki nieznacznie poprawił się, jednak nadal prawie połowa jej długości posiada niskie parametry techniczno-eksploatacyjne. Na koniec 2014 r. 52% linii znajdowało się w stanie dobrym, względem 47% w 2013 r. Pozostała część linii wymaga przeprowadzenia bieżących napraw lub kompleksowej modernizacji. Około 27% linii było w stanie dostatecznym (tyle samo w 2013 r.), a 21% w stanie niezadowolającym

(w stosunku do 26% w 2013 r.).

Jakość infrastruktury przekłada się bezpośrednio na prędkość pociągów pasażerskich i towarowych, która obecnie jest dużo niższa niż w większości krajów europejskich. Z drugiej strony należy jednakże wskazać to, iż dzięki modernizacjom i innym działaniom związanym z poprawą stanu linii kolejowych, od 2010 r. następuje wzrost udziału linii w stanie dobrym<sup>11</sup>. Dla utrzymania zmodernizowanej infrastruktury kolejowej w stanie dobrym niezbędny jest wzrost nakładów na roboty utrzymaniowo-naprawcze.

Wymiana starych, wyeksploatowanych i zdegradowanych elementów infrastruktury kolejowej oraz urządzeń technicznych na elementy i urządzenia nowe, wykonane z zastosowaniem współczesnych technologii, pozwala na znaczącą poprawę parametrów eksploatacyjnych linii kolejowych przy podniesieniu poziomu bezpieczeństwa ruchu. Na koniec 2014 r. 12,19% torów linii było dostosowanych do prędkości przekraczających 120 km/godz. Pozytywny trend jest zauważalny od 2010 r. Obecnie trwają prace polegające na przystosowaniu wybranych odcinków linii do prędkości maksymalnej przekraczającej 160 km/h. Na koniec 2014 r. 0,64% torów linii było eksploatowanych z prędkością  $V = 200$  km/h. Wzrost odnotowano również w udziale linii pozwalających na rozwijanie przez pociągi prędkości od 80 do 120 km/godz. (w stosunku do roku 2013 z 37,91% na 40,98%). W 2014 r., tak jak w latach poprzednich, spadł udział długości torów linii, na których dopuszczalna prędkość nie przekraczała 60 km/godz. W stosunku do roku 2013 z 32,35% do 30,08%. Równolegle zmniejszył się również udział torów linii, na których prędkość przejazdu określana była w przedziale 60–80 km/godz. (w stosunku do roku 2013 z 17,33% na 16,75%)<sup>12</sup>.

W 2014 r. w stosunku do 2013 r. zwiększył się z 45,27% na 48,87% udział torów linii kolejowych o dopuszczalnym nacisku osi większym bądź równym 221 kN. Udział torów linii o dopuszczalnym nacisku osi do 200 kN nie zmienił się, i na koniec 2014 roku wyniósł 26,34%. Udział torów o nacisku dopuszczalnym pomiędzy 200 a 210 kN na koniec 2014 roku wyniósł 17,56% (w 2013 r. – 19,15%). Nadal najniższy udział, który w 2014 r. spadł do poziomu 7,23% w porównaniu z 9,24% w roku poprzednim, stanowiły tory linii o dopuszczalnym nacisku osi pomiędzy 210 a 221 kN<sup>13</sup>.

Pomimo podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, stan techniczny i parametry eksploatacyjne infrastruktury udostępnianej przez PKP PLK S.A. wciąż odbiegają od wymaganych *Technicznymi Specyfikacjami Interoperacyjności*, a także od oczekiwań przewoźników kolejowych, pasażerów oraz nadawców i odbiorców przewożonych towarów. W konsekwencji, utrudnia to realizację polityki Rządu w odniesieniu do całego transportu kolejowego określonej w krajowych i międzynarodowych dokumentach strategicznych.

Zarówno prawo unijne, jak i krajowe zakładają finansowanie infrastruktury kolejowej w obszarze inwestycyjnym, jak i operacyjnym w oparciu o programy/umowy wieloletnie. Realizacja zadań o charakterze wieloletnim, przy jednoroczności budżetu wymaga

---

<sup>11</sup> por. szerzej: Urząd Transportu Kolejowego, *Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego za rok 2013*, Warszawa 2014. Należy przy tym zastrzec, że dla powyższej oceny jakości infrastruktury (stanu technicznego torów) przyjęto trzy kryteria. Jakość „dobra” oznacza linie kolejowe eksploatowane z założonymi parametrami eksploatacyjnymi, wymagające jedynie robót konserwacyjnych. Jako jakość „dostateczną” uważa się eksploatowane linie kolejowe ze zmniejszonymi parametrami eksploatacyjnymi, np.: obniżonymi prędkościami rozkładowymi, wprowadzonymi punktowymi ograniczeniami prędkości, wymagającymi oprócz robót konserwacyjnych dla utrzymania parametrów eksploatacyjnych, napraw bieżących, polegających na wymianie uszkodzonych elementów toru. Jako „niezadowolające” traktowane są linie o znacznie ograniczonych parametrach eksploatacyjnych np.: o niskich prędkościach rozkładowych, znacznych ograniczeniach prędkości lub obniżonych dopuszczalnych naciskach osi, kwalifikujące się do kompleksowej wymiany nawierzchni

<sup>12</sup> jak wyżej

<sup>13</sup> jak wyżej

zastosowania nowych narzędzi finansowych gwarantujących stabilność finansowania sektora. W *SRT* zakłada się, że rozgraniczenie kwestii finansowania inwestycji w infrastrukturę kolejową i jej utrzymania pozwoli na zapewnienie przejrzystości w zakresie wydatkowania środków publicznych na te cele. Umożliwi też właściwe rozplanowanie i wzajemne powiązanie poszczególnych zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych.

Dlatego też przyjęto założenie, iż wsparcie rozwoju i utrzymania infrastruktury kolejowej środkami sfery finansów publicznych będzie oparte na dwóch filarach:

- programie wieloletnim, dotyczącym prowadzonej działalności PKP PLK S.A. związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową oraz,
- programie wieloletnim, w zakresie działalności inwestycyjnej.

W celu poprawy jakości oferty kierowanej do organizatorów przewozów i przewoźników, już w latach 2011–2014 PKP PLK S.A. realizowała działania inwestycyjne na 118 projektach objętych pierwszym kompleksowym programem infrastrukturalnym: *Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015*, przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2011 r.<sup>14</sup> Program ten został zastąpiony *Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych do roku 2015*, przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r.<sup>15</sup> (dalej: *WPIK'2015*). Do końca roku 2013 zakończono łącznie 41 projektów objętych obydwojema programami.

Inwestycje PKP PLK S.A. na kolejne 2 lata zostały włączone do *WPIK'2015*. Zawierał on 153 projekty, w tym 60 realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, 32 w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych i 61 projektów w ramach innych programów. Obecnie przygotowwany jest program wieloletni pod nazwą *Krajowy Program Kolejowy 2014 - 2023*, który pozwoli na realizację inwestycji w całym okresie programowania na lata 2014 - 2023.

Komplementarne podejście do finansowania działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową oraz działalności inwestycyjnej PKP PLK S.A. pozwoli zarządcy infrastruktury kolejowej na:

- stabilność finansowania;
- zaproponowanie oferty dla pozostałych uczestników rynku kolejowego w przewidywalnej perspektywie średniookresowej;
- zawarcie umów o charakterze wieloletnim z wykonawcami i dostawcami, co da gwarancję dostosowania potencjału rynku do jego potrzeb oraz stworzy dla tego rynku szansę stabilnego rozwoju;
- zwiększenie efektywności wydatkowania środków na utrzymanie i inwestycje;
- optymalizację kosztów działalności w efekcie wieloletniej umowy – dotyczącej finansowania ze środków publicznych całości zarządzania infrastrukturą, w tym jej utrzymania i remontów oraz ochrony, zawartej przez ministra właściwego ds. transportu z PKP PLK S.A. – która określi odpowiednie mechanizmy motywacyjne, skutkujące zwiększeniem wydajności i optymalizacją kosztów.

W rezultacie działań zdefiniowanych w *Programie* należy oczekiwać zdecydowanej poprawy stanu infrastruktury kolejowej, omówionego powyżej i zilustrowanego na wykresie 1 na str. 12.

---

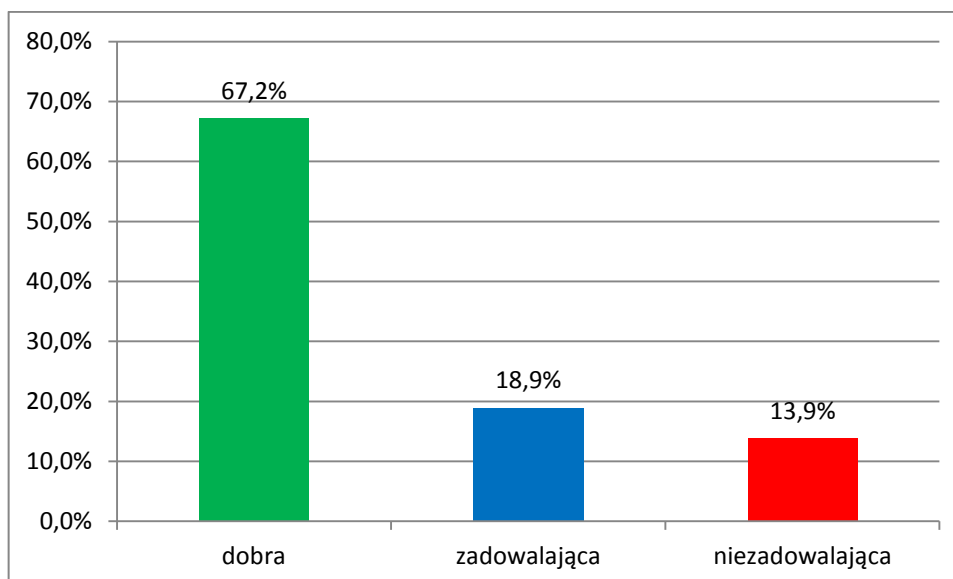
<sup>14</sup>z późniejszymi zmianami. Obejmował on zadania rozpoczęte jeszcze przed 2011 rokiem. Był to pierwszy tego typu program, stąd zawierał zadania będące już w trakcie realizacji

<sup>15</sup>przyjęty uchwałą nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r., zmieniony uchwałą Rady Ministrów nr 124/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r., uchwałą Rady Ministrów nr 149/2014 z dnia 29 lipca 2014 r. oraz uchwałą Rady Ministrów nr 30/2015 z dnia 13 marca 2015 r.



Przewidywaną sytuację w tym zakresie w roku 2023 zobrazowano na wykresie 2.

**Wykres 2 Stan infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. w roku 2023 – rezultat realizacji Programu**



Źródło: opracowanie PKP PLK S.A.

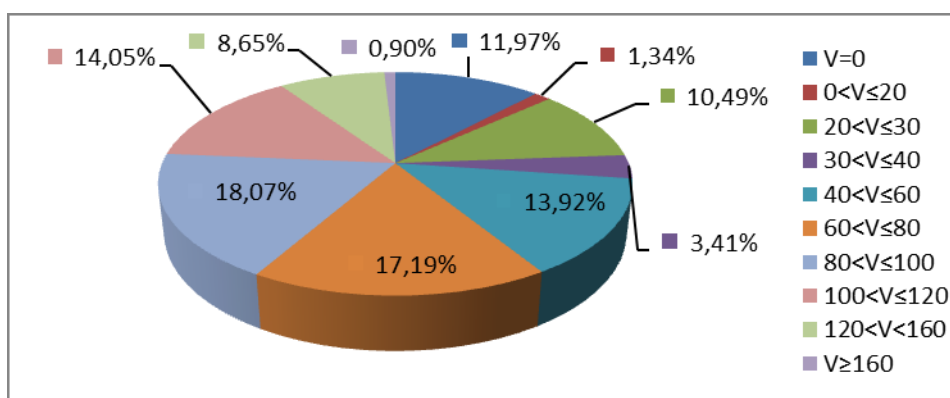
Wykres został sporządzony przy założeniu wykonania modernizacji linii w pełnym zakresie oraz fizycznej likwidacji linii z decyzjami o ich likwidacji.

Oczekiwać można, że możliwa do wykorzystania prędkość pociągów, na bazie której są opracowywane rozkłady jazdy, znacznie wzrośnie w perspektywie 2023 r.

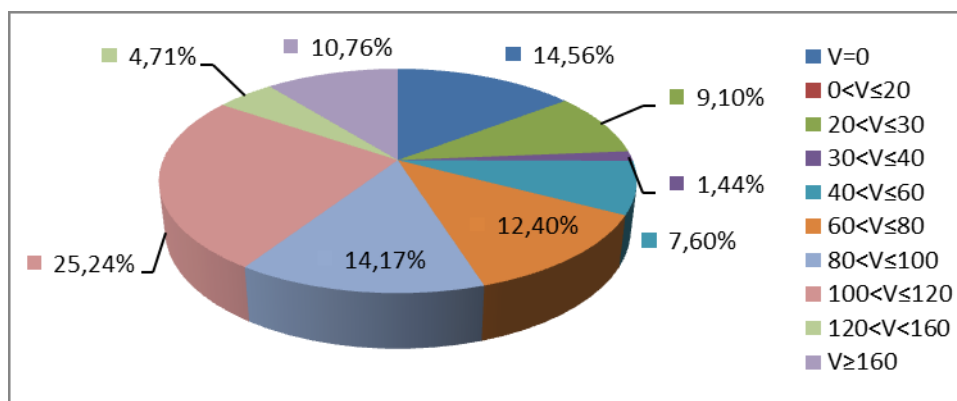
Tym samym zostaną stworzone warunki do zdecydowanej poprawy kondycji transportu kolejowego w Polsce zgodnie z wytycznymi polityki transportowej UE oraz realizacji celów strategicznych wyznaczonych w SRT. Sytuację w tym zakresie ilustruje wykres 3.

**Wykres 3 Linie kolejowe – struktura prędkości rozkładowych – stan obecny oraz oczekiwany w wyniku realizacji Programu**

Stan na 31.12.2014 r.



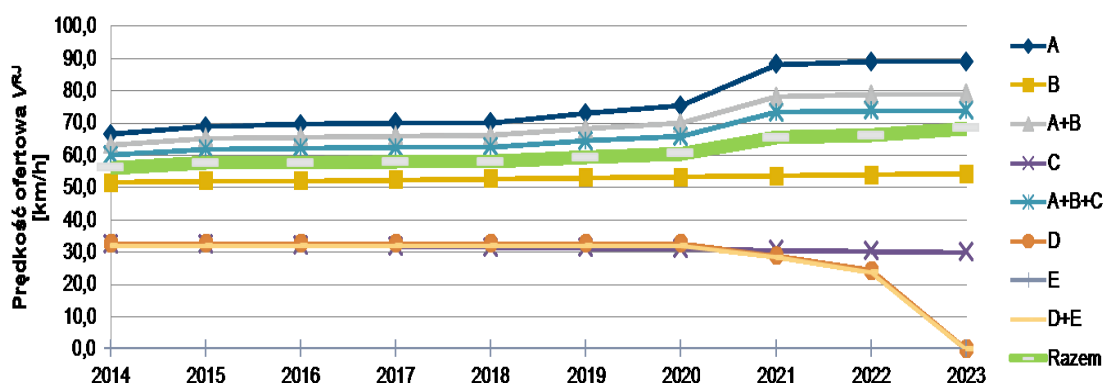
Stan na 31.12.2023 r.



Źródło: opracowanie PKP PLK S.A.

Mając na uwadze przyjętą kategoryzację linii kolejowych według określonych standardów utrzymania, co zostało omówione w dalszej części *Programu* (rozd. V), obecne prędkości rozkładowe na poszczególnych odcinkach oraz zakładane do uzyskania w rezultacie realizacji *Programu* zostały przedstawione na wykresie 4.

**Wykres 4** Projekcja prędkości oferowanych w podziale na kategorie linii kolejowych do 2023 r. – rezultat realizacji *Programu*

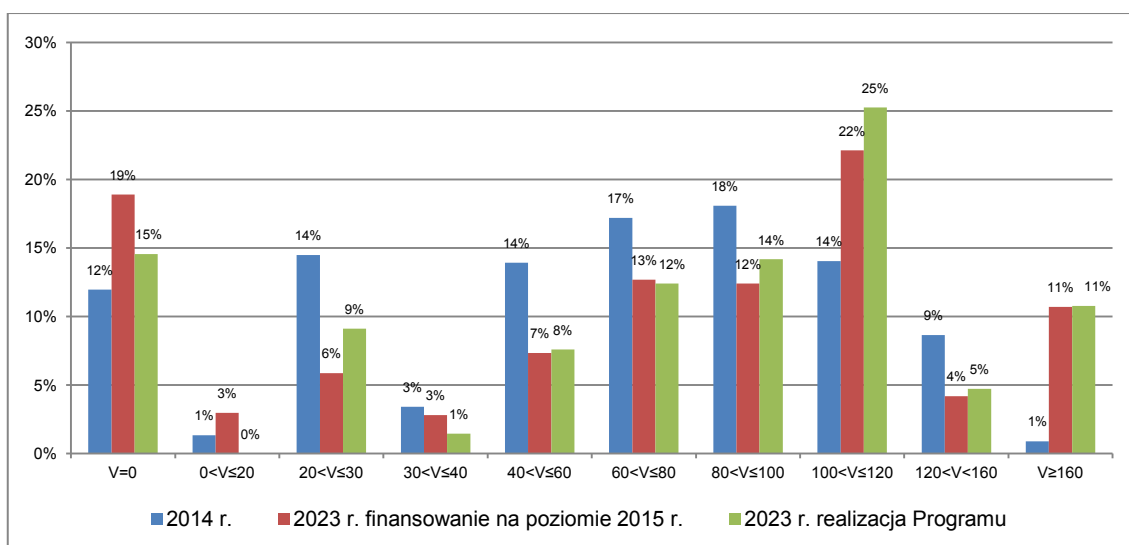


Źródło: opracowanie PKP PLK S.A.

Wskazane wyżej rezultaty spodziewane do uzyskania w wyniku realizacji *Programu*, w wymiarze praktycznym oznaczają wymierne skrócenia czasu przejazdu pociągów po liniach najbardziej wykorzystywanych (zakwalifikowanych do kategorii A, B i C) i tylko z tego tytułu mogą być wygenerowane korzyści społeczne, ekonomiczne, gospodarcze oraz dla środowiska o łącznej wartości około 19,9 mld zł.

W przypadku niewdrożenia *Programu* i pozostawieniu finansowania utrzymania infrastruktury kolejowej na dotychczasowym poziomie prędkości rozkładowe w roku 2023 kształtować się będą jak na wykresie 5.

**Wykres 5 Linie kolejowe – struktura prędkości rozkładowych – stan w 2023 r. w przypadku finansowania na poziomie roku 2015**



Źródło: opracowanie PKP PLK S.A.

Program stworzono w oparciu o następujące założenia:

- konieczność zbilansowania działalności zarządcy infrastruktury kolejowej, wynikającą z Dyrektywy 2012/34/UE;
- konieczność realizacji polityki Rządu określonej w SRT w odniesieniu do transportu kolejowego oraz zaleceń zawartych w krajowych i unijnych dokumentach strategicznych;
- konieczność utrzymania parametrów konstrukcyjnych zrealizowanych inwestycji oraz standardów wg kategoryzacji utrzymania linii i innych obiektów infrastruktury kolejowej, zgodnie z zasadami opisanymi w rozdziale V Programu;
- utrzymanie obecnych parametrów technicznych na innych kluczowych kolejowych ciągach komunikacyjnych zdefiniowanych w Programie, w standardzie ustalonym dla określonej kategorii linii kolejowej;
- likwidację zaległości naprawczych będących wynikiem niewystarczającego finansowania utrzymania przez wiele lat;
- konieczność stworzenia podstawy do zaciągania zobowiązań do wysokości łącznej kwoty wydatków dla całego Programu, z podziałem na limity roczne;
- wyodrębnienie poszczególnych źródeł finansowania w układzie limitów rocznych;
- umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego określenia założeń oraz realizacji planów transportowych.

Program określa cele i priorytety utrzymaniowe i remontowe, wskazuje wysokość planowanych kosztów z poszczególnych źródeł w ujęciu rocznym oraz definiuje standard dostępnej infrastruktury, pozwalając zarządcy infrastruktury zaplanować działania do realizacji w latach 2016 – 2023.

Na podstawie Programu zostanie zawarta między ministrem właściwym ds. transportu a PKP PLK S.A. wieloletnia umowa o charakterze cywilnoprawnym, która obejmie okres 8 lat.

Program zakłada efektywne wykorzystanie całości dostępnych środków publicznych. Jest to możliwe przy zapewnieniu sprawnej organizacji i realizacji działań o charakterze utrzymaniowym oraz pełnym zabezpieczeniu środków finansowych w postaci środków budżetu Państwa, Funduszu Kolejowego i środków własnych PKP PLK S.A. Ograniczenie, bądź

przesunięcie w latach, zaplanowanych środków w którymkolwiek ze źródeł automatycznie niesie za sobą zagrożenie rezygnacją z wykonania niektórych działań lub niewykonania ich w założonym czasie. Działania takie mogą wpłynąć na konieczność rewizji podstawowych założeń dokumentu, łącznie z jego celami i priorytetami.

Z powyższych powodów, pełne finansowanie *Programu* musi zostać zapewnione w każdym roku jego realizacji, a także w ujęciu wieloletnim, bez uszczerbku dla zastosowania mechanizmów efektywnościowych, w ramach zasad prawidłowego gospodarowania. Jest to również podyktowane koniecznością wywiązywania się beneficjenta *Programu* ze zobowiązań wynikających z umów z wykonawcami i obowiązku spłat zaciągniętych kredytów oraz wykupu wyemitowanych obligacji.

Uwzględniając przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w *Programie* wyodrębniono cel główny, cele szczegółowe oraz wynikające z nich priorytety *Programu*.

**Cel główny *Programu* obejmuje wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez zahamowanie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach.**

Zakłada się poprawę zaspokajania potrzeb mieszkańców i gospodarki w zakresie bezpiecznego i komfortowego transportu zbiorowego osób i transportu towarów, poprzez stworzenie warunków zapewniających przejazd jak największej liczby pociągów, w najkrótszym czasie i najniższym koszcie. Powyższe założenie jest szczególnie istotne w aspekcie szerokiego frontu inwestycyjnego przeprowadzonego w perspektywie finansowej 2007 – 2013 oraz planowanego do przeprowadzenia w ramach komplementarnego do przedmiotowego *Programu* – *Krajowego Programu Kolejowego do 2023*. Zahamowanie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach może się odbyć jedynie w sytuacji zapewnienia środków na utrzymanie infrastruktury w standardzie wygenerowanym przez inwestycje. W omawianym zakresie prowadzona działalność związana z zarządzaniem infrastrukturą kolejową musi zakładać planowanie inwestycyjne, remontowe, utrzymaniowe i organizacyjne w sposób generujący jak największą przepustowość linii oraz z wykorzystywaniem przez pociągi, w maksymalnie możliwym stopniu, prędkości, której osiągnięcie umożliwiają parametry techniczne infrastruktury. Prowadzona działalność, zmierzająca do zahamowania tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach ogółem, powinna charakteryzować się dążeniem do zapewnienia konkurencyjności transportu kolejowego. Konkurencyjność transportu kolejowego przejawia się przede wszystkim w dwóch aspektach: czasie przejazdu oraz jego koszcie. Uzyskanie przez pociągi atrakcyjnych czasów przejazdu jest fundamentalnym czynnikiem wyboru transportu kolejowego przez podróżnych oraz nadawców i odbiorców towarów. W dobie globalizującej się gospodarki, szybkości wymiany informacji i pieniądza szybki transport jest kluczowym czynnikiem aktywności życiowej i gospodarczej. Kluczowym czynnikiem konkurencyjności transportu jest także koszt przejazdu. Koszt warunkowany jest przede wszystkim dwoma czynnikami: kosztami prowadzonej działalności oraz wielkością pracy eksploatacyjnej. Osiągnięcie wzrostu pracy eksploatacyjnej powoduje, iż stosunkowy udział kosztów stałych w koszcie oferowanego produktu powinien maleć. Mając na uwadze, iż Dyrektywa ogranicza bazę kosztową, która może być wliczana do kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury oraz nakłada na państwa członkowskie obowiązek zbilansowania rachunku zysków i strat zarządcy infrastruktury, osiągnięcie efektywności kosztowej jest kluczowe dla zapewnienia efektywności wydatkowania środków publicznych. Koszt transportu kolejowego to także koszt związany z czasem niezbędnym na pokonanie określonej trasy. Koszt wydłużonego czasu przejazdu ponoszą przewoźnicy jak również pasażerowie i nadawcy oraz odbiorcy towarów. Dla przewoźnika kosztem związanym z czasem przejazdu będą przede wszystkim koszty zwiększonych wydatków na obsługę pociągów. Dla pasażerów koszt ten przejawiał się będzie w utraconych możliwościach zarobkowych lub utraconych innych korzyści ekonomicznych. Kosztem wydłużonego czasu przejazdu dla przedsiębiorców będzie przede wszystkim obniżenie konkurencyjności w zakresie szybkości dostarczania środków produkcji

oraz dystrybucji produktów. Koszt wydłużonego czasu przejazdu to także koszt związany ze zwiększonym ryzykiem kradzieży towarów w procesie transportu przejawiający się w szczególności zwiększonymi: ceną ubezpieczenia oraz kosztem ochrony. Na koszt przejazdu wpływa również wydłużenie jego trasy, stąd niezwykle istotnym jest dążenie do ograniczenia czasowego stosowania objazdów, w szczególności zaś dążenie do terminowego prowadzenia prac inwestycyjnych i remontowych. Istotnym elementem procesu transportu jest również bezpieczeństwo, którego istotność określić należy przede wszystkim w aspekcie społecznym i gospodarczym. Wzrost poziomu bezpieczeństwa w aspekcie społecznym przejawia się w szczególności uniknięciem negatywnych skutków utraty życia lub zdrowia przez potencjalne ofiary wypadków. W aspekcie gospodarczym przejawiał się on będzie natomiast uniknięciem: kosztów szkód materialnych w taborze i infrastrukturze, kosztów związanych z przerwaniem procesem transportu towarów, kosztów pracodawców związanych z fluktuacją kadr będącą wynikiem wypadków, w tym kosztów zwolnień lekarskich, kosztów ubezpieczycieli związanych z wypłatą odszkodowań, kosztów nakładów ponoszonych przez społeczeństwo na edukację i szkolenie, które zostają utracone w wyniku śmierci młodego człowieka w wypadku, kosztów leczenia i rehabilitacji, kosztów prowadzenia akcji ratunkowej oraz dochodzenia powypadkowego i kosztów sądowych.<sup>16</sup> Realizacja celu głównego *Programu* uwarunkowana jest zapewnieniem niezbędnych środków finansowych. Wieloletnie gwarancje finansowania są warunkiem efektywnego planowania i wdrożenia działań zmierzających do realizacji założonego celu. Przyjęty cel główny wynika bezpośrednio z zapisów *SRT*, w zakresie dotyczącym transportu kolejowego.

Mając na uwadze wyżej wskazane uwarunkowania realizacji celu głównego *Programu* przyjęto wynikające z niego następujące cele szczegółowe:

- I. **zapewnienie stabilnego finansowania działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową;**
- II. **zapewnienie trwałych i przewidywalnych parametrów technicznych infrastruktury;**
- III. **poprawa oferty kierowanej do przewoźników;**
- IV. **zapewnienie efektywności kosztowej zarządcy infrastruktury kolejowej;**
- V. **poprawa bezpieczeństwa transportu kolejowego.**

Przyjętym w *Programie* celom szczegółowym odpowiadają **następujące priorytety:**

**Cel: Zapewnienie stabilnego finansowania działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową:**

- sfinansowanie salda działalności operacyjnej;
- sfinansowanie salda pozostałej działalności operacyjnej;
- sfinansowanie salda działalności finansowej;
- zawarcie wieloletniej umowy między PKP PLK S.A. i ministrem właściwym do spraw transportu obejmującej finansowanie zarządzania infrastrukturą kolejową.

**Cel: Zapewnienie trwałych i przewidywalnych parametrów technicznych infrastruktury:**

---

<sup>16</sup> Por. 1) *Bezpieczeństwo Ruchu Kolejowego W Polsce. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, listopad 2013, 2) A. Jażdżik-Osmólska (red.), *Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2013 z wyodrębnieniem średnich kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 2014;

- zapewnienie trwałości parametrów użytkowych linii kolejowych w standardzie wynikającym ze zrealizowanych na tych liniach inwestycji;
- zapewnienie standardu utrzymania na poziomie wynikającym z obecnej konstrukcji i geometrii dla pozostałych kluczowych linii kolejowych.

**Cel: Poprawa oferty kierowanej do przewoźników**

- poprawa prędkości pociągów;
- poprawa przepustowości linii kolejowych;
- ograniczenie czasu postojów pociągów spowodowanych usterkami infrastruktury leżącymi po stronie Zarządcy;
- skrócenie czasu likwidacji usterek technicznych infrastruktury;
- ścisła koordynacja prac inwestycyjnych i utrzymaniowych, w tym:
  - uwzględniających prace na odcinkach komplementarnych do odcinków objętych inwestycjami, celem skrócenia czasu jazdy pociągów przy jak najmniejszym koszcie finansowym,
  - stanowiących trasy objazdowe dla odcinków linii, na których planowana jest realizacja prac inwestycyjnych.

**Cel: Zapewnienie efektywności kosztowej zarządcy infrastruktury kolejowej:**

- efektywne zarządzanie kosztami;
- organizacja działalności ukierunkowana na obszary generujące największe koszty celem ich obniżenia oraz na efekt przychodowy celem jego zwiększenia.

**Cel: Poprawa bezpieczeństwa transportu kolejowego:**

- ograniczenie wypadków z winy zarządcy infrastruktury;
- identyfikacja przyczyn wypadków w celu wytworzenia istotnych informacji zarządczych w zakresie bezpieczeństwa.

Realizacja przyjętego układu celów wpłynie na utrzymanie parametrów sieci przez zarządcę infrastruktury kolejowej – PKP PLK S.A., w taki sposób, aby zaspokoić potrzeby pasażerów, organizatorów przewozów oraz przewoźników, a także nadawców i odbiorców towarów przewożonych z wykorzystaniem transportu kolejowego. Doprowadzi ona także do utrzymania czasów przejazdów osiągniętych w wyniku prac inwestycyjnych, podniesienia bezpieczeństwa transportu kolejowego, komfortu podróży oraz likwidacji barier utrudniających przewóz ładunków. Realizacja *Programu* ma doprowadzić również do zmniejszenia liczby wypadków występujących na sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A.

Cel szczegółowy *Zapewnienie stabilnego finansowania działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową* skonkretyzowany został w rozdziale VII „Plan finansowy *Programu*”. Cel ten z uwagi na swój charakter nie będzie mierzony wskaźnikami w ujęciu klasycznym. Wskazane natomiast zostały wielkości przychodów jak i kosztów zarządcy infrastruktury oraz wysokość finansowania środkami publicznymi w celu zapewnienia jego równowagi finansowej.

Każdy z pozostałych celów szczegółowych *Programu* mierzony będzie odrębnie, według zestawu wskaźników określonych w rozdziale VI „Wskaźniki monitorowania *Programu*”, które jednocześnie umożliwią ocenę stopnia realizacji celu głównego.

Zaprezentowane cele *Programu* i wynikające z nich priorytety nie są prezentowane terytorialnie, co wynika ze specyfiki programu i niemożliwości ich terytorialnego odniesienia

w miarodajny sposób. Na podstawie *Programu* zostaną sfinansowane koszty PKP PLK S.A., które przedsiębiorca prowadzący działalność w klasycznym reżimie prawnym powinien pokryć przychodami z rynku. PKP PLK S.A. prowadzi działalność na obszarze całego kraju. Wydzielenie terytorialne części kosztów i przeznaczanych na ich pokrycie środków publicznych, jak również określonych w *Programie* wskaźników, nie jest celowe i nie byłoby miarodajne również z uwagi na terytorialne uwarunkowania i charakter działalności PKP PLK S.A. Oddziały terenowe PKP PLK S.A. nie pokrywają się terytorialnie z województwami. Dodatkowo wydatki ponoszone na sfinansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową odnosząc się częstokroć do działalności Spółki na obszarze całego kraju, ponoszone są w rozumieniu księgowym w różnych miejscach kraju (np. wydatki związane z funkcjonowaniem centrali PKP PLK S.A., centrali Straży Ochrony Kolei czy też związane z prowadzeniem ruchu kolejowego). Podobnie osiągnięte wartości wskaźników odnosić się będą do działalności całej spółki. Mając powyższe na uwadze finansowanie na podstawie *Programu* działalności PKP PLK S.A., jak również osiągnięcie zakładanych wskaźników, powinno być odnoszone do obszaru jej działalności.

## V. Kategoryzacja linii ze względu na oczekiwany standard utrzymania

Do roku 2005 r. państwo nie udzielało żadnego wsparcia PKP PLK S.A. w zakresie działalności utrzymaniowo-remontowej. Od roku 2006 środki przekazywane PKP PLK S.A. na ten cel były niewystarczające, skutkując niesystemowym i doraźnym charakterem procesu utrzymaniowego, co przyniosło skutek w postaci ciągle narastających zaległości naprawczych. Pomimo zwiększania wysokości dotacji na działalność operacyjną Spółki ze sfery finansów publicznych, nadal środki finansowe kierowane na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej były zbyt małe. Nie tworzyło to warunków do systemowego podejścia do utrzymania sieci kolejowej i zdefiniowania standardów utrzymania. Ponadto brak dłużej perspektywy finansowania działalności Spółki związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową utrudniał racjonalne planowanie i realizację zadań utrzymaniowych. Nie tworzyło to również przesłanek do efektywnego działania zarządcy infrastruktury.

Na sieci PKP PLK S.A. powstały znaczące zaległości utrzymaniowe wpływające negatywnie na parametry techniczno-eksploatacyjne udostępnianej infrastruktury, w szczególności na dopuszczalną prędkość przejazdu pociągów. W 2008 r. wyceniono wartość nakładów na likwidację zaległości utrzymaniowych na kwotę kilkudziesięciu miliardów złotych.

Na potrzeby *Programu* oraz określenia kategoryzacji odcinków linii kolejowych, proces utrzymania definiuje się jako zespół wszystkich działań – prowadzonych w oparciu o rygory techniczne, organizacyjne, prawne, gospodarcze, finansowe – mających na celu zapewnienie stanu infrastruktury umożliwiającego wypełnianie przeznaczonej jej funkcji, a więc obejmujących:

- obsługę techniczną,
- diagnostykę,
- naprawy planowe,
- konserwację,
- naprawy awaryjne.

Proces utrzymaniowy realizowany jest w ramach działalności z uzależnieniem zakresów podejmowanej działalności w konkretnych lokalizacjach od:

- dostępnej (oferowanej przewoźnikom kolejowym) prędkości dla realizacji przejazdów,
- dopuszczalnych nacisków osi,
- sposobu i warunków użytkowania określonego *Regulaminem przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych*<sup>17</sup>,
- wieku obiektów i urządzeń, w tym składowych elementów infrastruktury,
- przeniesionego obciążenia,
- rodzaju i typu zabudowanych elementów składowych itp.

W ramach przygotowywania *Programu* analizą objęto wszystkie odcinki linii kolejowych będące w zarządzie PKP PLK S.A. (1 653 odcinki) przypisując im obowiązujące według uregulowań wewnętrznych PKP PLK S.A.: nazwy, kilometraż, oznaczenia. Zbiór odcinków linii określono według stanu na grudzień 2014 r. Aby zapewnić przydatność bazy informacyjnej w dłuższym okresie, listę odcinków uzupełniono o przewidywane w *Dokumentacji*

---

<sup>17</sup> regulamin wydawany jest wg zasad określonych w ustawie o transporcie kolejowym (art. 32 ust. 1)



Implementacyjnym do SRT do 2020 r. (perspektywą do 2030 r.)<sup>18</sup> nowe odcinki linii i programowane do realizacji w ramach dostępnej alokacji środków z UE.

W tabeli nr 1 wskazano przyjęte kryteria, w oparciu o które przeprowadzono kategoryzację linii kolejowych.

W tabeli nr 2 przedstawiono charakterystyki zbiorów odcinków linii kolejowych przypisanych do określonej kategorii utrzymaniowej.

**Tabela 1 Kryteria kategoryzacji linii kolejowych na sieci PKP PLK S.A.**

Kategoria	Kryteria kategoryzacji
A	<p>Determinantem – <i>zrealizowana inwestycja</i>, dla której finansowanie odbywało się z udziałem środków publicznych (dotacja budżetowa, Fundusz Kolejowy, kredyty z gwarancją Skarbu Państwa, środki UE, środki samorządowe), zlokalizowana na konkretnym odcinku linii w okresie od 2005 r., bądź ujęcie inwestycji w <i>WPIK'2015</i> lub w programach rozwojowych dot. okresu 2014–2020/23 UE.</p> <p>Odcinki linii tej kategorii wymagają dostosowania do poziomu zapewniającego standardy określone odbiorami końcowymi tych inwestycji.</p>
B	<p>Ujęcie (jeżeli linia lub jej odcinek nie występuje już w kat. A) w:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– umowach AGC i AGTC<sup>19</sup>,</li> <li>– sieci kompleksowej i bazowej TEN-T wg rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z 11 grudnia 2013 r. oraz w korytarzach sieci bazowej wg rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z 11 grudnia 2013 r.,</li> <li>– korytarzach towarowych utworzonych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 913/2010 z 22 września 2010 r.,</li> <li>– <i>Planie Transportowym Ministra</i> wg rozporządzenia MTBiGM z dnia 9 października 2012 r.<sup>20</sup>.</li> </ul> <p>Ponadto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– występuje na tych liniach/odcinkach natężenie ruchu pociągów pasażerskich w ilości co najmniej 6 pociągów/dobę,</li> <li>– obciążenie roczne linii/odcinka przekracza 3 Tg<sup>21</sup>.</li> </ul> <p>Odcinki linii tej kategorii wymagają utrzymania na poziomie wymaganym standardem określonym warunkami wynikającymi z obecnej konstrukcji i geometrii.</p>
C	<p>Ujęcie (jeżeli linia lub jej odcinek nie występuje już w kat. A lub w kat. B) w:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sieci linii znaczenia państwowego określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z 17 kwietnia 2013 r.<sup>22</sup>,</li> <li>– zapewnienie przez nie dojazdu do: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ważniejszych terminali obsługujących transport intermodalny,</li> <li>○ stacji z czynnymi górkami rozrządowymi,</li> <li>○ stacji o wydzielonych torach postojowych dla przewozów pasażerskich.</li> </ul> </li> </ul> <p>Odcinki linii tej kategorii, z uwagi na niewysoką efektywność i konieczność przyjęcia niezbędnej w tych warunkach zasady gwarantującej degradację kontrolowaną, wymagają standardu zapewniającego w całym okresie 2016–2023 utrzymanie przejezdności, tj. zapewnienia bezpiecznej jazdy z prędkością co najmniej 30 km/h.</p>

<sup>18</sup> przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 października 2014 r.

<sup>19</sup> AGC – Umowa europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych (Dz. U. z 1989 r. nr 42, poz. 231); AGTC – Umowa europejska o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (Monitor Polski z 2004 r. Nr 3)

<sup>20</sup> rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1151); dalej: *Plan Transportowy Ministra*

<sup>21</sup> teragram

<sup>22</sup> rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym (Dz. U. poz. 569)

Kategoria	Kryteria kategoryzacji
D	Ujęto odcinki linii, na których – do czasu wyłączenia z eksploatacji – zachowany będzie jedynie standard minimalny, warunkujący przejezdność bez określania granicznej prędkości i dopuszczalnych nacisków osi.
E	Ujęto odcinki linii, na których obecnie wstrzymana jest eksploatacja, bądź co do których są już decyzje likwidacyjne lub o przekazaniu innym podmiotom.

**Tabela 2 Charakterystyki odcinków linii kolejowych przypisanych do określonej kategorii utrzymaniowej<sup>23</sup>**

Wyszczególnienie	Jedn. miary	Kategoria utrzymaniowa					Wszystkie linie
		A	B	C	D	E	
<b>Odcinki/linie w zarządzie PKP PLK S.A., z tego:</b>		<b>12 958,292</b>	<b>3 652,395</b>	<b>1 884,811</b>	<b>789,021</b>	<b>2 297,422</b>	<b>21 581,941</b>
objęte <i>Planem Transportowym Ministra</i>		10 053,868	1 831,685				11 885,553
objęte umowami międzynarodowymi		8 300,470	991,402				9 291,872
o znaczeniu państwowym	km linii	10 497,283	1 543,249	448,029			12 488,561
o dobowym natężeniu przewozów pasażerskich > 6 szt. pociągów		10 170,173	2 291,665				12 461,838
o rocznym obciążeniu przewozami > 3 Tg		8 696,789	1 458,200				10 154,989
Wykonana praca przewozowa na liniach kolejowych	mld brtkm <sup>24</sup>	124,205	12,724	0,879	0,035	0,010 <sup>25</sup>	137,854
Wykonana praca eksploatacyjna na sieci linii kolejowych PKP PLK S.A.	mln pockm <sup>26</sup>	190,138	23,590	1,826	0,094	0,007 <sup>27</sup>	215,655
Średnia liczba pociągów	szt./dobę	40,75	17,90	2,70	0,34		31,11
<b>Jednostkowy koszt realizowanej działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową</b>		<b>317,84</b>	<b>173,95</b>	<b>55,96</b>	<b>24,57</b>	<b>4,87</b>	<b>226,59</b>
Jednostkowy koszt realizowanej działalności utrzymaniowo-remontowej	tys. zł/1 km linii	209,02	110,37	37,96	18,86	3,51	148,56
<b>Jednostkowy przychód z działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową oraz pokrywającą wybrane koszty działalności dotacją budżetu</b>		<b>270,82</b>	<b>111,10</b>	<b>25,13</b>	<b>7,69</b>	<b>1,42</b>	<b>184,04</b>

<sup>23</sup> stan na dzień 31 grudnia 2013 r.

<sup>24</sup> brutto tonokilometr

<sup>25</sup> wyłącznie przejazdy okazjonalne oraz przejazdy pociągów utrzymaniowo-naprawczych

<sup>26</sup> pociągokilometr

<sup>27</sup> jak wyżej

Wyszczególnienie	Jedn. miary	Kategoria utrzymaniowa					Wszystkie linie
		A	B	C	D	E	
państwa i środkami Funduszu Kolejowego, w tym:							
dotacja budżetowa i środki Funduszu Kolejowego		98,07	52,19	18,69	6,21	1,09	69,69
<b>Pokrycie kosztów działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową przychodami łącznie z dotacją budżetową i środkami Funduszu Kolejowego</b>	%	<b>85,21</b>	<b>63,87</b>	<b>44,90</b>	<b>31,30</b>	<b>29,09</b>	<b>81,22</b>
Pokrycie kosztów działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową dotacją budżetową i środkami Funduszu Kolejowego	%	30,86	30,00	33,40	25,27	22,38	30,76

Konsekwencją przyjętej kategoryzacji jest zdefiniowanie linii kolejowych o kluczowym znaczeniu dla gospodarki o łącznej długości ok. 16 610,6 km. Linie te należą do kategorii utrzymaniowych A i B. Na tych liniach kolejowych wykonywane jest 99,3% pracy przewozowej i 99,1% pracy eksploatacyjnej. *Program* zakłada, że zbiór odcinków linii kolejowych ujętych w powyższych kategoriach, w latach jego obowiązywania będzie utrzymywany w standardzie odpowiadającym ich parametrom określonym w ramach odbiorów robót inwestycyjnych (kat. A) lub – gdy takich robót nie przewiduje się do roku 2023 – wg charakterystyk określonych konstrukcją i geometrią linii, z jednoczesnym zintensyfikowaniem działań zmniejszających liczbę, długość występowania oraz skutki dla prowadzenia ruchu pociągów wywołane wprowadzonymi ograniczeniami eksploatacyjnymi (kat. B).

Ze względu na stosunkowo niski poziom pracy przewozowej oraz ograniczenia budżetowe, odcinki linii kategorii C będą do roku 2023 utrzymywane z zachowaniem prędkości według rozkładu jazdy na poziomie co najmniej 30 km/h. Do roku 2023, w oparciu o wyniki ewaluacji *Programu*, podjęta zostanie decyzja, czy linie te powinny trafić docelowo do kategorii E, czyli stanowić linie wyłączone z eksploatacji i przewidziane do ewentualnej likwidacji, czy też ze względów ekonomicznych, strategicznych lub społecznych należy je odtworzyć w ramach rewitalizacyjnego procesu inwestycyjnego (przywrócenia parametrów konstrukcyjnych) lub modernizacji (podwyższenie parametrów pierwotnych). Okres trwania *Programu* jest więc czasem, w którym klienci kolei, w szczególności organizatorzy transportu na poziomie regionalnym, będą musieli dokonać korekty w planowaniu organizacji przewozów po roku 2023 i w swoich regionalnych planach transportowych, albo w kierunku uwzględnienia w nich faktu wyłączenia z eksploatacji, albo wykreowania potoków przewozowych, które uzasadnią dalsze funkcjonowanie tych linii kolejowych.

*Program* zakłada, że linie kategorii D po roku 2023 r. zostaną wyłączone z eksploatacji, o ile nie zmieni się popyt na ich wykorzystanie, uzasadniający przesunięcie linii/odcinka do zbioru linii kategorii C. Zmiana kategorii linii jak również decyzje o jej modernizacji lub odtworzeniu będą podejmowane z uwzględnieniem prognozowanego popytu i obejmować będą ew. zwiększenie parametrów danej linii.

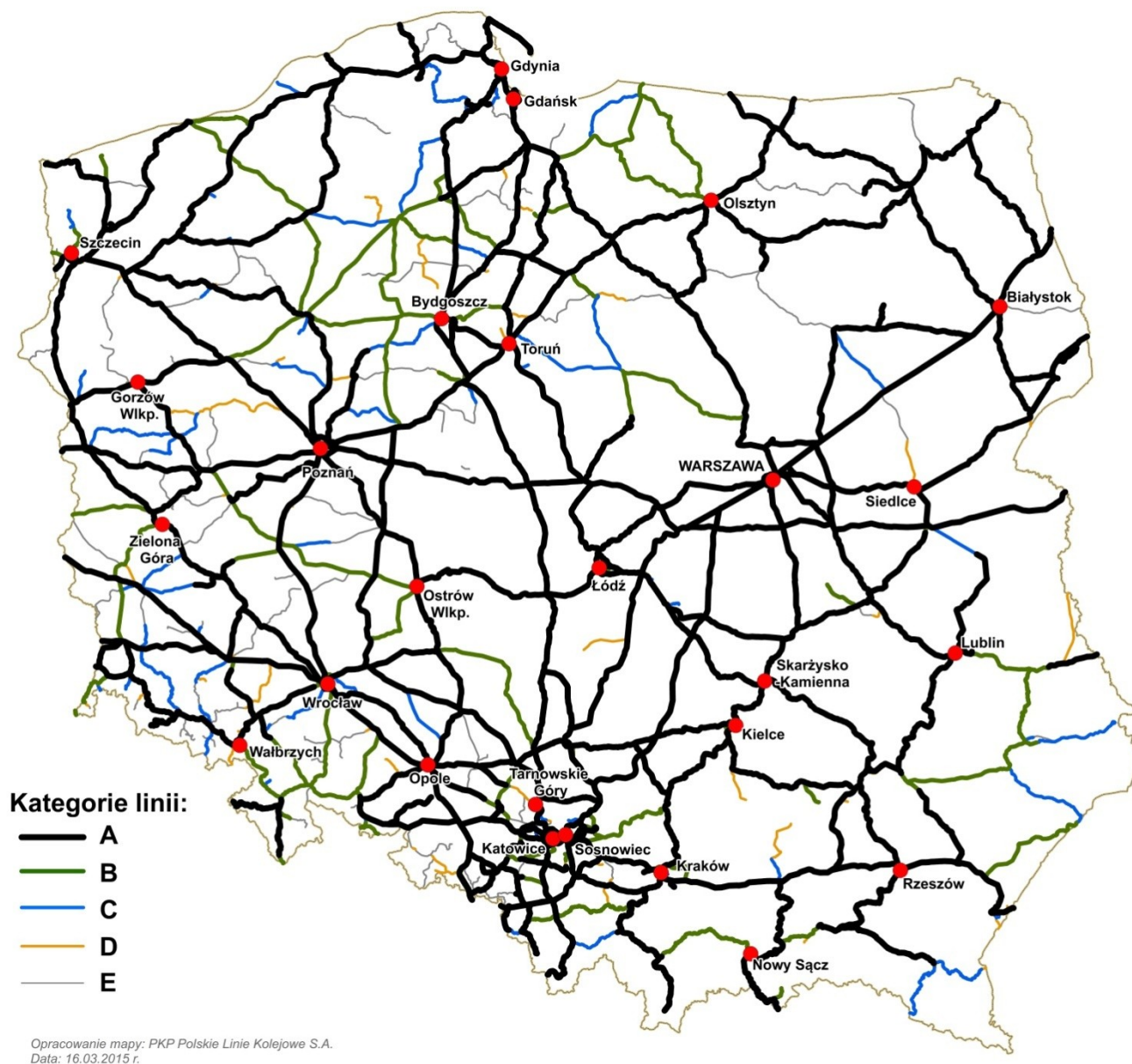
Kategoria D została stworzona z myślą o wyodrębnieniu odcinków linii kolejowych, na których prowadzony jest ruch pociągów, jednak ma on marginalną wielkość (1–2 pociągi w tygodniu). Koszty na tych liniach będą obejmowały tylko wydatki konieczne na obsługę tego ruchu przy zapewnieniu bezpieczeństwa przewozów, co spowoduje stopniowe obniżanie parametrów linii, aż do prędkości 0 km/h. Ich utrzymanie po 2023 roku obejmie wyłącznie koszty (tak samo jak w przypadku w kategorii E) związane ze zwykłym zarządzaniem

majątkiem, w którego skład wchodzi nieruchomości zabudowane (obowiązki wynikające z prawa budowlanego). W przypadkach szczególnych, możliwe będzie podjęcie decyzji o rewitalizacji bądź modernizacji poszczególnych odcinków linii ujętych w kategoriach D i E na zasadach określonych dla kategorii C, z uwzględnieniem jednakże uwarunkowań wynikających z przebiegu procesu likwidacyjnego.

Decyzje związane z rewitalizacją, modernizacją lub budową nowej infrastruktury będą zapadały z uwzględnieniem procesu ewaluacji *Programu*, w szczególności w związku z identyfikacją możliwości kreowania nowych lub zwiększenia obecnych potoków podróżnych lub ładunków.

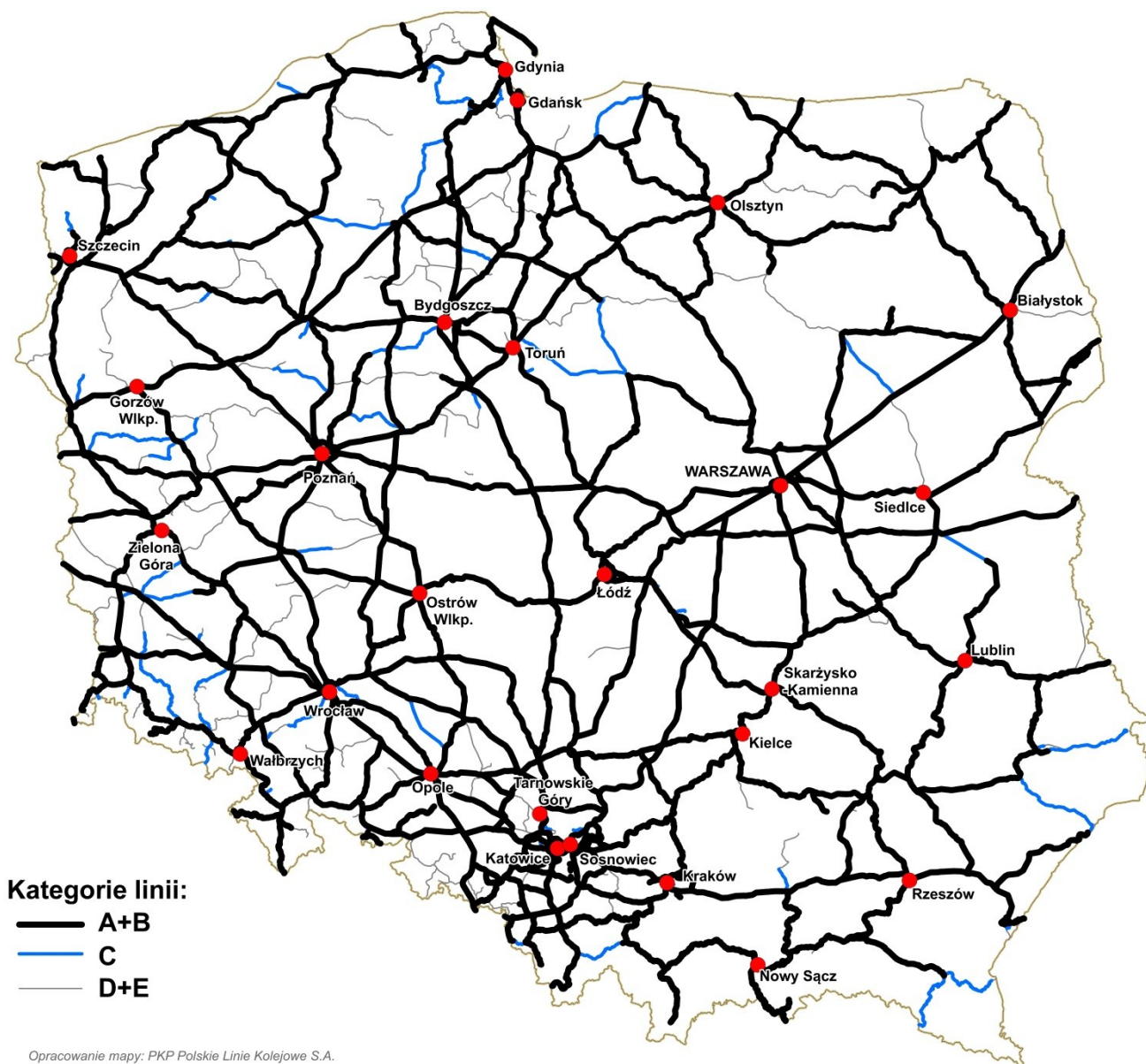
Na wykresie 2 przedstawiono mapę obrazującą umiejscowienie geograficzne odcinków linii wchodzących w skład określonych kategorii utrzymaniowych.

**Wykres 6 Sieć kolejowa PKP PLK S.A. wg kategorii utrzymania – stan na 31.12.2014 r.**



Na wykresie 3 zobrazowano umiejscowienie geograficzne odcinków linii z przypisanymi im kategoriami wg przewidywanego stanu na koniec roku 2023. Uwzględniając, że decyzje obejmujące podjęcie procesów likwidacyjnych w odniesieniu do linii obecnie objętych kategorią D następować będą w okresie obowiązywania *Programu*, linie tej kategorii przedstawiono jako zwiększające zbiór linii kategorii E.

Wykres 7 Sieć kolejowa PKP PLK S.A. wg kategorii utrzymania – stan na 31.12.2023 r.



## VI. Wskaźniki monitorowania *Programu*

Efekty *Programu* zostały określone dla każdego z celów szczegółowych za wyjątkiem celu *Zapewnienie stabilnego finansowania działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową*, ze względu na jego specyfikę<sup>28</sup>. Wskaźniki realizacji celów *Programu* zostaną dookreślone na poziomie umowy, która zostanie zawarta w oparciu o *Program* przez ministra właściwego do spraw transportu z PKP PLK S.A. Określenie wskaźników w umowie nastąpi poprzez rozbudowę i wariantowanie wskaźników ujętych w *Programie* oraz określenie nowych szczegółowych wskaźników związanych ze specyfiką sektora kolejowego, które przyczynią się do realizacji celów *Programu*. Mając na uwadze charakter niniejszego dokumentu, w szczególności jego ograniczoną kazuistykę, *Program zawiera najważniejsze, kluczowe wskaźniki obrazujące przyjęty kierunek realizacji jego celów.*

Ujęte w *Programie* wskaźniki określać będą przede wszystkim zmianę poziomu zarządzania w całym okresie jego obowiązywania w odniesieniu do terminu bazowego, tj. 31 grudnia 2014 r.

Podstawowym wskaźnikiem monitorowania realizacji *Programu* będzie wskaźnik określający poziom zarządzania infrastrukturą kolejową w całym okresie jego obowiązywania w odniesieniu do terminu bazowego wyrażony jako uśredniona prędkość ( $V^{RJ}$ ) obowiązująca przy opracowywaniu rozkładu jazdy na odcinkach objętych *Programem*, określająca ofertę zarządcy infrastruktury kolejowej kierowaną do organizatorów przewozów i przewoźników, determinującą w podstawowym zakresie poziom realizacji działalności przewozowej w całej branży.

Wskaźnik ten będzie charakteryzował realizację następujących celów:

- **zapewnienie trwałych i przewidywalnych parametrów technicznych infrastruktury**
- **poprawa oferty kierowanej do przewoźników kolejowych przez Zarządcę, co zapewni lepsze zaspokajanie przez przewoźników potrzeb społecznych i gospodarczych**

Przyjęty wskaźnik:

- mierzy efekt/skutek działań w skali sieciowej, prowadzonych w obrębie określonych obszarów (linii zakwalifikowanych do określonej kategorii utrzymania);
- mierzy jakość oferty kierowanej do przewoźników ze strony zarządcy infrastruktury kolejowej, uwzględniając wyłącznie prędkości stanowiące podstawę dla konstruowania rozkładu jazdy;
- uwzględnia zarówno skutki działań o charakterze utrzymaniowym, jak również inwestycyjnym, w tym również obejmujące zmiany takich charakterystyk jak: prędkość konstrukcyjna linii, dopuszczalny nacisk liniowy i nacisk osi, przebieg linii, jej geometrię, powiązania z innymi liniami itd., determinujących (dla niezbędnego podniesienia prędkości) działania pozautrymaniowe, głównie zaś – inwestycyjne.

Pozwala on oceniać zmiany następujące w czasie obowiązywania *Programu*, pozwala również na wykorzystanie w procesie zarządzania i nadzoru nad PKP PLK S.A. informacji pozyskiwanych przy wyliczeniu wskaźnika. Podkreślić trzeba, że prędkość ofertowa zarządcy, kierowana do organizatorów przewozów i przewoźników kolejowych, stanowi kluczowy, obok wysokości opłaty za przejazd pociągu po danej trasie i przepustowości sieci kolejowej, parametr decydujący o konkurencyjności transportu kolejowego wobec innych środków transportu.

$V^{RJ}$  to prędkość sieciowa wynikająca wprost z podzielenia przez siebie długości udostępnianych

---

<sup>28</sup> Wyjaśnienie przyjętego podejścia ujęto w Rozdziale IV *Założenia oraz cele Programu*.

odcinków (wszystkich, przypisanych określonym kategoriom utrzymania linii, za wyjątkiem kategorii E) przez niezbędny czas na przejazd po nich, wynikający z prędkości obowiązujących przy konstruowaniu rozkładu jazdy na danym odcinku. Wskazuje on jaka uśredniona prędkość będzie przez zarządcę stosowana przy konstruowaniu rozkładu jazdy.

Na dzień 31.12.2014 r. wskaźnik prędkości  $V^{RJ}$  określony dla zbiorów linii/odcinków poszczególnych kategorii utrzymaniowych, wynosił:

- kat. A – 66,6 km/h,
- kat. B – 51,5 km/h,
- kat. C – 32,5 km/h,
- kat. D – 32,6 km/h,

Na liniach kategorii E ruch kolejowy nie jest prowadzony, za wyjątkiem przejazdów pociągów okazjonalnych oraz przejazdów pociągów utrzymaniowo-naprawczych.

Średnio-sieciowa wartość wskaźnika, to 56,1 km/h.

W okresie 2010–2013 wskaźnik kształtował się bardzo podobnie, przy czym na liniach, na których sfinalizowano przedsięwzięcia inwestycyjne nieznacznie rósł, zaś na liniach niższych kategorii, gdzie prace utrzymaniowe ograniczono do poziomu znacznie niższego od wymaganego – spadał.

W rezultacie realizacji *Programu*, w latach 2016–2023 wskaźnik  $V^{RJ}$ , dla odcinków/linii kategorii A będzie systematycznie zwiększał się i na koniec 2023 roku osiągnie wartość średnią-sieciową 88,9 km/h<sup>29</sup>. Na tych odcinkach/liniach zapewniony będzie standard określony przy odbiorach zrealizowanych inwestycji. W momencie przekazania ich do eksploatacji, z uzyskanymi w rezultacie inwestycji wyższymi parametrami, odcinki/linie zakwalifikowane są do kategorii B, z jednoczesną korektą parametrów obowiązujących przed inwestycją. Po 2023 roku procesy inwestycyjne będą kontynuowane i obejmą część odcinków/linii obecnie zakwalifikowanych do kategorii B, które z uwagi na ograniczenia finansowe nie mogą być objęte *Programem*, pomimo iż taka potrzeba istnieje. Wówczas takie odcinki/linie zakwalifikowane będą do kategorii A.

Dla linii kategorii B, wskaźnik  $V^{RJ}$  będzie rósł nieznacznie, niemniej systematycznie, co wynikać będzie z zapewnienia na tych liniach poziomu utrzymania wymaganego konstrukcją i geometrią linii, zaś uzyskiwany efekt będzie wyłącznie skutkiem podniesienia poziomu utrzymania, i – ciągle w niewielkim zakresie – likwidacji zaległości z poprzednich okresów. Oczekiwać można, że na koniec 2023 r. wskaźnik  $V^{RJ}$  dla linii kategorii B będzie miał wartość 54,3 km/h<sup>30</sup>, co oznaczać będzie, że dla linii obu podstawowych kategorii, a więc A i B, zapewniona będzie przez PKP PLK S.A. oferta dla przewoźników kolejowych na poziomie oczekiwanym, nie odbiegającym od zapewnianego w krajach Europy Zachodniej. Wyliczony dla linii obu kategorii wskaźnik  $V^{RJ}$  wyniesie 78,9 km/h<sup>31</sup>.

Na liniach/odcinkach kategorii C do roku 2023 wskaźnik  $V^{RJ}$  będzie się zmniejszał, co będzie skutkiem usankcjonowania *Programem* realizacji procesu utrzymania ograniczonego w zakresie do minimalnego, jednak zawsze z zapewnieniem dla linii tej kategorii wymaganego poziomu bezpieczeństwa oraz średniej prędkości akceptowalnej w procesach przewozu kolejją. Na koniec 2023 r. wskaźnik  $V^{RJ}$  będzie miał wartość ok. 30,0 km/h i ta wartość będzie

---

<sup>29</sup> średnia ta jest rezultatem podniesienia średniej prędkości maksymalnej obowiązującej na liniach tej kategorii z 80,8 km/h w 2014 r. do 107,0 km/h. Wielkość wskaźnika jest warunkowana stopniem realizacji programów inwestycyjnych

<sup>30</sup> średnia ta jest rezultatem wzrostu średniej prędkości maksymalnej obowiązującej na liniach tej kategorii z 59 km/h w 2014 r. do 61,9 km/h na koniec 2023 r., co będzie rezultatem zwiększonych zakresów i poprawionej jakości działań utrzymaniowych, a więc działań pozainwestycyjnych

<sup>31</sup> średnia ta jest rezultatem podniesienia średniej prędkości maksymalnej obowiązującej na liniach obu kategorii z 74,7 km/h w 2014 r. do 92,4 km/h



utrzymywana w dalszej perspektywie.

Dla linii kategorii D, w latach 2016 – 2023 zainicjowane zostaną procesy likwidacyjne, a także prowadzące do przekazania ich innym podmiotom, w tym samorządom. W końcu 2023 r. linie tej kategorii w znacznej mierze, przez naturalne wygaszenie na nich ruchu kolejowego, co oznaczać będzie, że wskaźnik  $V^{RJ}$  dla nich wyniesie 0,0 km/h, staną się liniami kategorii E, chyba że w okresie objętym *Programem* ujawnią się nowe potrzeby przewozowe, a więc powstaną przesłanki do przeniesienia konkretnej linii/odcinka do zbioru linii kat. C.

Dla linii kategorii E zainicjowane do tej pory procesy likwidacyjne będą finalizowane z zachowaniem postanowień ustawy o transporcie kolejowym.

W rezultacie realizacji *Programu*, na koniec 2023 r. eksploatowanych będzie przez PKP PLK S.A. około 760 km linii mniej niż jest ich eksploatowanych obecnie. Wskaźnik średnio-sieciowy  $V^{RJ}$  będzie miał wartość 68,4 km/h<sup>32</sup>, a więc zbliży się do oczekiwanej przez organizatorów przewozów i przewoźników korzystających z infrastruktury kolejowej, jednocześnie osiągnie poziom zbliżony do uzyskiwanego w krajach Europy Zachodniej.

Wskaźnikami charakteryzującymi realizację celu: **zapewnienie efektywności kosztowej zarządcy infrastruktury kolejowej** będą:

- wskaźnik, określający koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 pockm<sup>33</sup> pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A.;
- wskaźnik określający koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 km linii będących w zarządzie PKP PLK S.A.;

Efektem realizacji powyższego celu będzie:

- efektywne zarządzanie kosztami przez zarządcę infrastruktury,
- osiągnięcie optymalnego poziomu sprzedaży usług.

W latach 2010 – 2015 (dla roku 2015 – plan) kształtowanie się wskaźników dla zbiorów odcinków sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A. przedstawia tabela 3.

**Tabela 3 Poziom wskaźników w latach 2010–2015**

Wskaźnik	Jednostka miary	Wielkość wskaźnika w latach					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 pockm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A.	zł/1 pockm	18,55	20,12	23,10	23,33	24,73	26,43
Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 km linii będących w zarządzie PKP PLK S.A.	tys. zł/1 km	189,5	212,9	235,1	228,7	236,9	259,1

Dla lat 2016–2023 oczekuje się, że wskaźniki te dla zbiorów odcinków sieci zarządzanych przez PKP PLK S.A. określonych w ramach kategoryzacji sieci, kształtować się będą jak w tabeli 4.

<sup>32</sup> średnio-sieciowa prędkość maksymalna na koniec 2023 r. na liniach eksploatowanych wyniesie 76,2 km/h wobec obowiązującej w 2014 r. – 63,1 km/h

<sup>33</sup> pociągokilometr

**Tabela 4 Poziom wskaźników w latach 2016 – 2023 – plan**

Wskaźnik	Jednostka miary	Wielkość wskaźnika w latach							
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 pockm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A.	zł/1 pockm	33,63	34,91	35,82	36,85	37,65	40,18	42,10	43,02
Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 km linii będących w zarządzie PKP PLK S.A.	tys. zł/1 km	333,5	349,5	361,1	374,0	384,7	412,2	433,7	445,0

Koszty jednostkowe zarządzania siecią kolejową, w tym przede wszystkim koszty utrzymania, będą wzrastać w stosunku do roku bazowego. Sytuacja taka wynika z faktu, iż obecne finansowanie jest niewystarczające i co roku w sposób niekontrolowany degradują się poszczególne linie kolejowe. Ponadto wzrost parametrów technicznych na skutek procesu inwestycyjnego będzie powodował wzrost kosztów utrzymania. Czym wyższa prędkość techniczna na danej linii i jej obciążenie ruchem kolejowym tym wyższe koszty utrzymania.

Wskaźnikiem charakteryzującym realizację celu: **poprawa bezpieczeństwa transportu kolejowego** będzie:

- wskaźnik wyrażony liczbą zaistniałych wypadków kolejowych z winy zarządcy infrastruktury (wypadki, poważne wypadki)<sup>34</sup> na sieci w zarządzie PKP PLK S.A na 1 mln pockm zrealizowanej pracy eksploatacyjnej.

Ponadto dla celów informacyjnych powyższy wskaźnik wypadkowości będzie prezentowany również w odniesieniu do wypadków niezależnie od podmiotu ponoszącego winę za spowodowanie wypadku.

Efektem realizacji celu będzie zmniejszenie liczby wypadków z winy zarządcy infrastruktury.

Zmniejszenie wypadkowości jest istotnym elementem realizacji celu głównego *Programu* w aspekcie kosztów społecznych i gospodarczych wypadków. Zidentyfikowanie dla celów informacyjnych także wypadków, które nie zostały spowodowane z winy zarządcy infrastruktury, ma na celu dostarczenie informacji zarządczej w aspekcie podjęcia koniecznych działań wpływających na realizację założeń SRT w zakresie bezpieczeństwa.

W latach 2010 – 2015 (dla roku 2015 – plan) kształtowanie się powyższych wskaźników dla zbiorów odcinków sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A. przedstawia tabela 5.

<sup>34</sup> zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 10 lipca 2010 r. w sprawie wspólnych wskaźników bezpieczeństwa (CSI) (Dz. U. Nr 142 poz. 952)

**Tabela 5 Poziom wskaźników w latach 2010–2015**

Wskaźnik	Jednostka miary	Wielkość wskaźnika w latach					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba wypadków kolejowych (wypadki, poważne wypadki), zaistniałych na sieci w zarządzie PKP PLK S.A. przypadająca na 1 mln pockm pracy eksploatacyjnej <sup>35</sup>	szt./1 mln pockm	3,59	3,60	3,10	3,08	3,05	3,04
Liczba wypadków kolejowych (wypadki, poważne wypadki) zaistniałych na sieci w zarządzie PKP PLK S.A., z winy tego zarządcy, przypadająca na 1 mln pockm pracy eksploatacyjnej	szt./1 mln pockm	0,39	0,43	0,40	0,54	0,37	0,35

Dla lat 2016–2023 oczekuje się, że wskaźnik wypadkowości z winy zarządcy infrastruktury dla zbiorów odcinków sieci zarządzanych przez PKP PLK S.A. określonych w ramach kategoryzacji sieci, kształtować się będzie jak w tabeli 6.

**Tabela 6 Poziom wskaźników w latach 2016 – 2023 – plan**

Wskaźnik	Jednostka miary	Wielkość wskaźnika w latach							
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Liczba wypadków kolejowych (wypadki, poważne wypadki) zaistniałych na sieci w zarządzie PKP PLK S.A., z winy tego zarządcy, przypadająca na 1 mln pockm pracy eksploatacyjnej	szt./1 mln pockm	0,34	0,33	0,32	0,31	0,30	0,30	0,30	0,30

<sup>36</sup> wskaźnik ma wyłącznie charakter informacyjny

## VII. Plan finansowy *Programu*

Wsparciem finansowym w ramach *Programu* objęte będą koszty, które nie mogą zostać sfinansowane z przychodów z tytułu udostępniania infrastruktury kolejowej licencjonowanym przewoźnikom oraz z przychodów innych niż udostępnianie infrastruktury kolejowej, tj.: ze sprzedaży materiałów, dzierżawy infrastruktury kolejowej oraz maszyn i sprzętu kolejowego.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 *Dyrektywy* opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągów. Koszty, których nie można odzyskać z rynku w formie przychodów Spółki z udostępniania należy pokryć z innych źródeł, w tym przychodów z działalności innej niż udostępnianie infrastruktury. Możliwa do pozyskania wielkość przychodów z powyższej działalności nie jest jednak wystarczająca dla zapewnienia zbilansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową.

Zgodnie z przywoływanym wcześniej art. 8 ust. 4 *Dyrektywy*, państwa członkowskie zapewniają, aby w okresie nie przekraczającym pięciu lat rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury przynajmniej bilansował dochody z opłat za dostęp do infrastruktury, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej, bezzwrotne przychody ze źródeł prywatnych oraz finansowanie przez państwo z jednej strony, w tym w razie potrzeby płatności zaliczkowe ze strony państwa oraz wydatki na infrastrukturę z drugiej strony. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej obowiązek bilansowania działalności zarządcy infrastruktury kolejowej należy rozumieć jako obowiązek zrównoważenia jego rachunku zysków i strat<sup>36</sup>.

Zgodnie z przepisami wskazanymi w rozdziale II *Programu*, podstawowym źródłem finansowania będą środki budżetu państwa. Zakłada się także wsparcie realizacji *Programu* ze środków Funduszu Kolejowego.

Jak już podniesiono zasadą jest, że ze środków publicznych przewidzianych w *Programie* zostanie sfinansowana działalność związana z zarządzaniem infrastrukturą kolejową obejmująca: saldo działalności operacyjnej, saldo pozostałej działalności operacyjnej oraz saldo działalności finansowej.

### A. Prognoza przychodów zarządcy

Podstawową działalnością zarządcy infrastruktury kolejowej jest udostępnianie linii kolejowych i urządzeń związanych z obsługą pociągów w sposób pozwalający na bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego.

PKP PLK S.A. jest naturalnym monopolistą, który działa na rynku regulowanym. Dlatego też sposób ustalania stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury jest ściśle określony przez przepisy prawa.

Podstawę prawną dla zasad określonych w instrukcji kalkulacji stawek dostępu stanowią:

- *Dyrektywa*<sup>37</sup>,
- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,

<sup>36</sup> wyrok TSUE w sprawie C-512/10 z dnia 30.05.2013 r.

<sup>37</sup> głównie art. 31 ust 3 *Dyrektywy*. Norma zawarta w tym przepisie nakłada na Komisję Europejską obowiązek wydania do 16 czerwca 2015 r. aktu wykonawczego do tej dyrektywy, ustalającego zasady obliczania kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów. Przepisy te mogą zmienić wielkość kosztów stanowiących podstawę do ustalania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, a tym samym, określonych w tym rozdziale, wielkość przychodów za udostępnianie linii kolejowych

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej<sup>38</sup>.

Podstawową przesłanką w kalkulacji opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej jest zasada, że opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu.

W opracowanej prognozie przychodów PKP PLK S.A., przychody z udostępniania infrastruktury kolejowej zostały określone przy założeniu stabilizacji i równowagi rynku. Wartością bazową jest wielkość przychodów z tytułu udostępniania w 2015 r., wynikająca z *Planu działalności PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na 2015 rok*<sup>39</sup> zwany dalej „Planem działalności”. W latach kolejnych wielkość powyższych przychodów została określona w oparciu o prognozowaną pracę eksploatacyjną oraz zindeksowania wskaźnikiem prognozowanego wzrostu cen materiałów i usług, mając na względzie ciągły cel inflacyjny NBP, z uwzględnieniem postanowień Wytycznych Ministra Finansów dotyczących jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw z dnia 8 maja 2015 r.

Obok przychodów z udostępniania, w ramach pozostałych przychodów ze sprzedaży, w prognozie wyróżnia się również przychody ze sprzedaży usług na zewnątrz, w tym z tytułu: dzierżawy, najmu sprzętu, usług na rzecz obcych przedsiębiorstw związanych z działaniami na terenie kolejowym, udostępniania powierzchni pod reklamę, usług wewnątrzzakładowych obiektów socjalnych, kosztów wytworzenia produktów na własne potrzeby. Przychody te prognozowane są w oparciu o wartość zakładaną dla roku 2015 indeksowaną wskaźnikiem prognozowanego wzrostu cen materiałów i usług.

Ponadto PKP PLK S.A. osiąga przychody z tytułu sprzedaży materiałów, głównie związane ze sprzedażą złomu.

Kolejną kategorię przychodów zarządcy infrastruktury są pozostałe przychody operacyjne, do których zaliczymy w szczególności: miesięczne odpisy z tytułu otrzymanych dotacji na finansowanie środków trwałych w budowie, otrzymane kary umowne i należne odszkodowania, zwrot kosztów od pracowników i dzierżawców.

Decydujący wpływ na wysokość pozostałych przychodów operacyjnych mają miesięczne odpisy z tytułu otrzymanych dotacji na finansowanie aktywów PKP PLK S.A. Są to przychody równoważące naliczoną amortyzację od środków trwałych finansowanych z innych źródeł niż środki własne spółki. Ujmowanie w księgach powyższych odpisów powoduje, że nie występuje zagrożenie podwójnego finansowania środków trwałych.

W ramach przychodów finansowych PKP PLK S.A. należy wyróżnić m.in. przychody z tytułu odsetek oraz różnic kursowych.

Prognozę przychodów Spółki określonych wg zasad przedstawionych powyżej przedstawia tabela 7.

---

<sup>38</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 788

<sup>39</sup> przyjęty przez Zarząd Spółki uchwałą nr 43/2015 z dnia 22 stycznia 2015 r. i pozytywnie zaopiniowany uchwałą Rady Nadzorczej Spółki nr 12 z dnia 5 lutego 2015 r. oraz zatwierdzony przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Spółki uchwałą nr 5 z dnia 26 marca 2015 r.

**Tabela 7 Prognoza przychodów PKP PLK S.A. na lata 2016–2023 [mln zł]**

Lp.	Wyszczególnienie	Rok								Razem w latach 2016-2023
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
I.	<b>RAZEM przychody ze sprzedaży produktów, w tym:</b>	<b>2 441,1</b>	<b>2 504,0</b>	<b>2 580,7</b>	<b>2 659,6</b>	<b>2 740,8</b>	<b>2 765,7</b>	<b>2 845,1</b>	<b>2 926,8</b>	<b>21 463,8</b>
I.A.	Przychody z udostępniania linii kolejowych	2 054,8	2 111,7	2 179,8	2 250,0	2 322,3	2 390,3	2 460,3	2 532,4	18 301,7
I.B.	Pozostałe przychody ze sprzedaży, w tym:	386,3	392,3	400,8	409,6	418,5	375,4	384,7	394,4	394,4
II.	<b>Pozostałe przychody operacyjne, w tym:</b>	<b>568,3</b>	<b>594,5</b>	<b>657,4</b>	<b>842,0</b>	<b>919,8</b>	<b>1 634,3</b>	<b>1 946,2</b>	<b>1 965,1</b>	<b>1 965,1</b>
II.A	Miesięczne odpisy z tytułu otrzymanych środków publicznych na finansowanie środków trwałych w budowie	522,9	549,0	611,9	796,5	874,3	1 588,8	1 900,8	1 919,6	1 919,6
III.	<b>Przychody finansowe</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>
<b>Przychody OGÓŁEM</b>		<b>3 058,8</b>	<b>3 148,0</b>	<b>3 287,4</b>	<b>3 551,0</b>	<b>3 710,0</b>	<b>4 449,4</b>	<b>4 840,7</b>	<b>4 941,2</b>	<b>30 986,5</b>

## B. Prognoza kosztów zarządcy

Koszty działalności gospodarczej PKP PLK S.A. związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową obejmują: koszty utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej, prowadzenia ruchu kolejowego, administrowania, koszty Straży Ochrony Kolei, amortyzację, koszty finansowe, koszty pozostałej działalności operacyjnej oraz koszty pozostałe.

Koszty utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej obejmują branże: drogową, automatyki i telekomunikacji, energetyczną i infrastruktury dla obsługi przewozów pasażerskich w zakresie wymaganym ze strony Spółki.

Koszty utrzymania określono w oparciu o dokonaną kategoryzację określoną w Rozdziale IV *Programu*. Koszty te obejmują zarówno koszty bezpośrednio przypisane do odcinków linii kolejowych, jak również koszty nieprzypisane bezpośrednio do linii, m.in.: koszty maszyn, środków transportu kolejowego i urządzeń do robót torowych, utrzymania i eksploatacji pojazdów transportu drogowego. Poziom kosztów utrzymania wynika z potrzeby zapewnienia standardów określonych w kategoryzacji linii kolejowych, uwzględniając środki pozwalające na likwidację najbardziej istotnych zaległości utrzymaniowych („wąskie gardła”), umożliwiających przywrócenie pierwotnych parametrów technicznych.

Projekcje wieloletnie na potrzeby *Programu* zostały sporządzone:

- zgodnie z najlepszą wiedzą,
- przy uwzględnieniu bieżących potrzeb utrzymaniowych,
- przy uwzględnieniu założeń wynikających z jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw – aktualizacja październik 2014 r.,

- przy założeniu, że wartością wyjściową szacowania dla określonych pozycji kosztów i przychodów na lata 2016–2023 jest *Plan działalności*,
- przy założeniu, że poziom środków publicznych nie uwzględnia kosztów planowanych do utworzenia rezerw pracowniczych oraz rezerw krótkoterminowych utworzonych na zobowiązania finansowe<sup>40</sup>,
- przy założeniu pozyskania środków finansowych na likwidację najbardziej istotnych zaległości utrzymaniowych („wąskie gardła”), umożliwiających przywrócenie pierwotnych parametrów technicznych infrastruktury kolejowej.

Przy określaniu kosztów utrzymania infrastruktury uwzględniono dotychczasowe doświadczenia PKP PLK S.A., konkretyzując zakresy niezbędnych działań utrzymaniowych określonych obowiązującymi przepisami, w oparciu o reżimy techniczne, organizacyjne, prawne, gospodarcze i finansowe.

Proces utrzymania infrastruktury realizowany jest w ramach działalności operacyjnej PKP PLK S.A., prowadzonej na całej zarządzanej sieci kolejowej w sposób nieprzerwany, z uzależnieniem zakresów podejmowanych działań w konkretnych lokalizacjach od:

- dostępnej (oferowanej przewoźnikom kolejowym) prędkości dla realizacji przejazdów,
- dopuszczalnych nacisków osi,
- sposobu i warunków użytkowania określonych w publikowanym corocznie przez PKP PLK S.A. Regulaminie przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych,
- wieku obiektów i urządzeń, w tym składowych elementów infrastruktury,
- rodzaju realizowanych przewozów, przeniesionego obciążenia,
- rodzaju, konstrukcji i typu zabudowanych elementów składowych lub przewidywanych do zastosowania w wyniku inwestycji.

Dla określenia kosztów utrzymania przyjęto następujące założenia:

- wielkość sieci linii eksploatowanych na przestrzeni lat 2016–2023 zgodnie z przyjętą kategoryzacją, uwzględniać będzie zmiany wynikające z programowanych do realizacji inwestycji obejmujących budowę nowych odcinków w ramach działań ujętych w WPIK'2015 i projekcie Krajowego Programu Kolejowego 2023. Sieć przyjęta do projekcji uwzględnia odcinki linii kolejowych udostępnianych w ramach rocznego rozkładu jazdy, poza rocznym rozkładem jazdy oraz infrastrukturę nieczynną,
- w trosce o jak najefektywniejsze wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na realizację *Programu* oraz na finansowanie zawartej na jego podstawie umowy wieloletniej pomiędzy ministrem właściwym ds. transportu a PKP PLK S.A., na linie o największym znaczeniu gospodarczym i społecznym (kategorie A i B stanowiące 77% długości sieci), kierowane będzie ponad ok. 96% kosztów utrzymania,
- kalkulacja kosztów została sporządzona w oparciu o budżet 2015 r. zindeksowany na lata następne wskaźnikiem inflacji,

---

<sup>40</sup> rezerwa jest zabezpieczeniem na pokrycie kosztów, które mogą nastąpić w przyszłości. Faktyczne zużycie aktywów Spółki zostało wykazane w kosztach wynagrodzeń i pochodnych, gdzie zaplanowano koszty świadczeń pracowniczych z tytułu odpraw emerytalno-rentowych, nagród jubileuszowych, urlopów wypoczynkowych, urlopów dodatkowych itd. Prognoza rezerw na zobowiązania krótkoterminowe odnosi się do projektów inwestycyjnych. Koszty realizacji zadań inwestycyjnych nie dotyczą działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową, która finansowana będzie w ramach *Programu*

- w projekcji uwzględniono pełne koszty zarówno bezpośrednio przypisane do odcinków linii kolejowych, jak również koszty nie przypisane bezpośrednio do linii, tj. m.in. koszty maszyn, środków transportu kolejowego i urządzeń do robót torowych, utrzymania i eksploatacji pojazdów transportu drogowego.

Na koszty utrzymania składają się koszty budżetowane w ramach poszczególnych branż technicznych, tj.: zużycie materiałów, energii, usług obcych, a ponadto koszty pracownicze, podatki i opłaty oraz pozostałe koszty rodzajowe.

Koszty utrzymania infrastruktury kolejowej w zakresie zużycia materiałów, energii i usług obcych zostały określone w oparciu o kalkulacje przeprowadzone z uwzględnieniem zdiagnozowanego stopnia degradacji nawierzchni kolejowej i innych budowli, rodzaju wykonywanych przewozów, normatywnych okresów międzynaprawczych warunkowanych znaczeniem i kategorią linii, rodzaju i konstrukcji zastosowanych lub przewidywanych do zastosowania w procesach inwestycyjnych objętych okresem programowania, maksymalnej dopuszczalnej prędkości drogowej, dopuszczalnych nacisków osi, rocznego obciążenia toru przewozami wyrażonymi w Tg, normatywnego standardu konstrukcyjnego budowli.

Przy określaniu niezbędnych kosztów utrzymania, a co za tym idzie, łącznych kosztów działalności gospodarczej PKP PLK S.A., zastosowano podejście dwuetapowe.

W pierwszym etapie – dla każdego odcinka zarządzanej sieci kolejowej wyznaczono niezbędne do poniesienia koszty branżowe w oparciu o obowiązujące przepisy i instrukcje, zapewniając skorelowanie tych kosztów z ustalonym dla danego odcinka standardem według przyjętej kategorii oraz momentem przekazania do eksploatacji zrealizowanej inwestycji.

Przyjęto też założenie, że dla każdego odcinka linii zidentyfikowane jest w pełnym zakresie uzależnienie każdego elementarnego składnika zarządzanej infrastruktury, od obowiązującej i możliwej do zastosowania technologii wykonywania prac oraz możliwości realizacji prac przez podmioty zewnętrzne działające poza strukturami PKP PLK S.A., dzięki czemu zostaną stworzone lepsze warunki dla rozwoju rynku usług w zakresie budownictwa kolejowego oraz przede wszystkim zmniejszą się koszty osobowe u zarządcy infrastruktury.

Oszacowanie kosztów dokonane zostało z uwzględnieniem okresu upływającego od momentu zabudowy danego elementu. Uwzględniono dokonania od roku 2005 i planowane inwestycje liniowe i punktowe wynikające z obecnie obowiązujących planów oraz założeń dla nowej perspektywy UE 2014-2020.

W rezultacie powyższego koszty utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej dla roku 2016, przypisując je bezpośrednio branżom, określono na 3 085,3 mln zł, inne koszty niebranżowe na 777,5 mln zł, ujmując w nich kwotę 664,4 mln zł jako koszty wynagrodzeń i pochodnych (tabela 8, poz. 1.A. oraz 1.B. i 1.B.1.). Po uwzględnieniu kosztów generowanych zachowaniem niezbędnej synergii branż w kwocie 22,1 mln zł (tabela 8, poz. II.), łączne koszty utrzymania i remontów dla roku 2016 zostały określone na kwotę 3 884,9 mln zł. W szacowaniu kosztów zarówno na rok 2016 jak i lata następne uwzględniono Wytyczne Ministra Finansów dotyczące jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw z dnia 8 maja 2015 r.

Zmiany wielkości kosztów wynikające z tych wytycznych w odniesieniu do kwot bazowych roku 2015 wynoszą: 2015/2016 – 101,7%, 2016/2017 – 101,8%, 2017/2018 i lat następnych – 102,5%. Dla poszczególnych lat *Programu* uwzględniono również zmiany kosztów spowodowane koniecznością zapewnienia wymaganego (podwyższonego) standardu utrzymania wynikającego z realizowanych inwestycji i niezbędnego do zachowania okresu ich trwałości.

Uwzględniono przy tym środki niezbędne do zaangażowania na podjęcie systematycznego procesu likwidacji zaległości utrzymaniowych.

W celu stopniowego przywracania parametrów pierwotnych infrastruktury kolejowej, niezbędne jest wydatkowanie na te cele kwoty 400 mln zł w roku 2016 i w kolejnych latach po



500 mln zł wg ustalonej priorytetyzacji, dla której podstawowe kierunki dotyczące wydatkowania środków na likwidację ograniczeń eksploatacyjnych i nadrobienie zaległości utrzymaniowych to:

- wymiana podkładów z przekroczonym okresem trwałości (19,4 mln szt. podkładów, konieczność wymiany na ponad 11 600 km torów), w szczególności podkłady z drewna iglastego (ponad 15,4 mln sztuk),
- wymiana zabudowanych w latach 1985–1994 szyn obrabianych cieplnie charakteryzujących się powstawaniem po okresie eksploatacji 12–15 lat licznych wad, powodujących konieczność znacznego obniżenia prędkości (1 816 km szyn),
- ostateczne naprawy pękniętych szyn wykonane jako naprawy prowizoryczne zapewniające bezpieczeństwo przejazdów pociągów, ale nie umożliwiające prowadzenia ruchu z prędkościami konstrukcyjnymi (około 6 000 pęknięć szyn),
- przywrócenie parametrów użytkowych około 200 obiektów inżynierskich wyłączonych z eksploatacji lub zagrożonych wyłączeniem z eksploatacji w ciągu 1 roku,
- stopniowa wymiana wózków motorowych eksploatowanych ponad 30 lat do robót utrzymaniowych przez PKP PLK S.A.,
- wymiana izolatorów, zwłaszcza na liniach kolejowych zelektryfikowanych przed 1986 r. w celu znaczącej poprawy stanu technicznego sieci trakcyjnej i obniżenia ilości awarii,
- wymiana opraw i konstrukcji wsporczych oświetlenia zewnętrznego ze względu na zły stan techniczny,
- wymiana ponad 15 tys. elektrycznych napędów zwrotnicowych kwalifikujących się do remontu lub wymiany,
- remonty i wymiana urządzeń automatyki o wieku ponad 25 lat na przejazdach kat. A, B i C,
- wymiana wskaźników wyświetlanych wykonanych w technologii żarowej na wskaźniki nowej generacji wykonane w technologii LED, które zapewnią prawidłowe parametry w zakresie widoczności i czytelności wskazań.

Zaprognozowane dla okresu objętego *Programem* niezbędne do poniesienia koszty utrzymania i remontów infrastruktury wyznaczone w etapie pierwszym według opisanej wyżej procedury obrazuje tabela 8.

**Tabela 8 Koszty utrzymania PKP PLK S.A. niezbędne do poniesienia w latach 2016–2023 [mln zł]**

Lp.	Wyszczególnienie	Rok								Razem w latach 2016-2023
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
I	<b>RAZEM utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej, w tym:</b>	<b>3 862,8</b>	<b>4 051,5</b>	<b>4 183,7</b>	<b>4 228,9</b>	<b>4 324,9</b>	<b>4 157,7</b>	<b>4 248,0</b>	<b>4 362,8</b>	<b>33 420,2</b>
I.A.	Koszty branżowe (infrastrukturalne, przypisane bezpośrednio branżom)	3 085,3	3 246,9	3 345,4	3 357,4	3 419,0	3 211,5	3 264,9	3 341,5	26 271,9
I.B.	Inne koszty (niebranżowe), w tym:	777,5	804,5	838,3	871,5	905,9	946,2	983,1	1 021,3	7 148,3
I.B.1.	Wynagrodzenia i pochodne	664,4	685,6	716,3	746,2	777,3	813,6	847,0	881,7	6 132,0

I.B.2.	Koszty pozostałe	113,1	118,9	122,0	125,3	128,5	132,6	136,1	139,6	1 016,3
II.	Koszty inne (synergia branż)	22,1	60,6	62,6	63,9	64,9	71,4	72,9	74,1	492,6
Koszty OGÓŁEM		3 884,9	4 112,1	4 246,3	4 292,8	4 389,8	4 229,1	4 320,9	4 436,9	33 912,7

W drugim etapie dla całego okresu objętego *Programem* zaprognozowano niezbędne do poniesienia koszty całej działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową PKP PLK S.A. przedstawiono w tabeli 9.

**Tabela 9 Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową PKP PLK S.A. niezbędne do poniesienia w latach 2016–2023 [mln zł]**

Lp.	Wyszczególnienie	Rok								Razem w latach 2016-2023
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
I.	<b>RAZEM działalność operacyjna, w tym:</b>	<b>7 199,4</b>	<b>7 517,8</b>	<b>7 768,0</b>	<b>8 050,1</b>	<b>8 283,5</b>	<b>8 885,5</b>	<b>9 352,6</b>	<b>9 602,4</b>	<b>66 659,4</b>
A.	Koszty infrastruktury kolejowej, w tym:	7 180,2	7 498,1	7 747,9	8 029,8	8 262,8	8 865,7	9 332,4	9 581,8	66 498,7
A.1.	Utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej	3 862,8	4 051,5	4 183,7	4 228,9	4 324,9	4 157,7	4 248,0	4 362,8	33 420,2
A.2.	Prowadzenie ruchu kolejowego	1 096,8	1 104,6	1 133,4	1 152,9	1 162,0	1 160,5	1 174,0	1 202,9	9 187,1
A.3.	Administrowanie	732,8	766,6	779,2	791,7	817,4	849,2	877,1	905,9	6 519,9
A.4.	Koszty Straży Ochrony Kolei	210,7	216,4	223,7	231,2	239,0	247,1	255,5	264,1	1 887,8
A.5.	Amortyzacja	1 277,2	1 359,2	1 427,9	1 625,1	1 719,4	2 451,1	2 777,8	2 846,1	15 483,8
B.	Koszty pozostałe (koszt własny sprzedaży innych usług na zewnątrz, koszt własny sprzedaży usług wewnątrzzakładowych obiektów socjalnych, narzut kosztów zarządu na inne działalności)	19,2	19,7	20,2	20,3	20,7	19,9	20,2	20,6	160,7
II.	<b>Koszty inne - pozostała działalność operacyjna (z wyłączeniem kosztów rezerw)</b>	<b>109,1</b>	<b>111,1</b>	<b>113,8</b>	<b>116,7</b>	<b>119,6</b>	<b>122,6</b>	<b>125,6</b>	<b>128,8</b>	<b>947,3</b>
III.	<b>Koszty finansowe</b>	<b>15,0</b>	<b>9,2</b>	<b>9,5</b>	<b>9,7</b>	<b>9,9</b>	<b>9,6</b>	<b>9,8</b>	<b>10,1</b>	<b>82,9</b>
III.a	Odsetki od obligacji i kredytów EBI zaliczone do kosztów finansowych	50,4	112,3	165,6	162,4	97,3	184,9	235,6	282,5	1 291,0
Koszty OGÓŁEM		7 374,0	7 750,4	8 057,0	8 338,8	8 510,3	9 202,6	9 723,7	10 023,8	68 980,6

Koszty prowadzenia ruchu kolejowego w głównej mierze zależne są od poziomu średniej płacy i zatrudnienia w grupie pracowników związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, tj.: nastawniczych, zwrotniczych, dyżurnych ruchu, dróżników przejazdowych. W związku

z centralizacją sterowania ruchem PKP PLK S.A. następować będzie systematyczny spadek zatrudnienia w tej grupie pracowniczej.<sup>41</sup>

Koszty administrowania w 80% stanowią wynagrodzenia pracowników Centrali PKP PLK S.A., administracji Zakładów Linii Kolejowych, Centrum Diagnostyki i Geodezji, Zakładu Maszyn Torowych, Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym, Centrum Rozkładów Jazdy oraz Centrum Realizacji Inwestycji gdzie ponad 94% tych kosztów jest finansowane z innych źródeł niż środki własne Spółki. Następować będzie spadek zatrudnienia na stanowiskach nierobotniczych związany ze zmianami organizacyjnymi i wzrostem wydajności pracy.

Kalkulacja kosztów Straży Ochrony Kolei została sporządzona w oparciu o budżet 2015 r. Wielkość kosztów w kolejnych latach została określona poprzez zindeksowanie wysokości kosztów roku bazowego wskaźnikiem inflacji.

Prognozowana amortyzacja została określona w wysokości bilansowego rocznego umorzenia aktywów trwałych. Na wysokość odpisów amortyzacyjnych składają się odpisy od środków trwałych eksploatowanych przez PKP PLK S.A. oraz które zostaną przyjęte do eksploatacji w latach obowiązywania *Programu* i zostanie dla nich naliczone umorzenie ich wartości.

Pozostałe koszty działalności operacyjnej na poziomie rachunku sprzedaży, to koszty działalności Spółki poza działalnością podstawową jaką jest udostępnianie odcinków linii kolejowych. Do kosztów tych kwalifikowane są koszty ponoszone przez Spółkę m.in. z tytułu: dzierżawy i najmu sprzętu, świadczenia usług na rzecz obcych przedsiębiorstw związanych z działaniami na terenie kolejowym, udostępniania powierzchni pod reklamę, wytworzenia produktów na własne potrzeby, likwidacji środków trwałych, koszty utrzymania nieczynnych mocy wytwórczych, realizacji zadań obronnych.

Natomiast koszty inne – pozostałej działalności operacyjnej, stanowią w szczególności: koszty likwidacji niefinansowych aktywów trwałych oraz inne koszty operacyjne.

Koszty finansowe obejmują odsetki i prowizje dotyczące zadłużenia. Różnica kosztów działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową i przychodów PKP PLK S.A. stanowi wysokość środków publicznych, jakie w ramach *Programu* zostaną przekazane celem zbilansowania działalności zarządcy.

W ramach zarządzania infrastrukturą kolejową niezwykle istotną jest kwestia ewaluacji, będąca podstawą zarządzania *Programem*. Koszt ewaluacji został określony w rocznej wysokości 1,20 mln zł., a więc w wysokości 0,025 % średnio-rocznej sumy środków *Programu* przeznaczonych na zbilansowanie działalności zarządcy

Wysokość finansowania środkami publicznymi *Programu* określa tabela 10.

---

<sup>41</sup> Koszty prowadzenia ruchu kolejowego determinowane są następującymi okolicznościami: niewysokim poziomem wynagrodzeń w grupie pracowniczej związanej z dotychczasowym modelem prowadzenia ruchu, koniecznością zatrudnienia pracowników o wysokich kwalifikacjach, koniecznością wzmocnienia nadzoru nad specjalistycznymi urządzeniami sterowania ruchem, wzrostem wynagrodzeń na poziomie 1 punktu procentowego powyżej inflacji, rozłożeniem w czasie procesu centralizacji sterowania ruchem.

**Tabela 10 Środki publiczne, finansujące realizację Programu w latach 2016–2023 [mln zł]**

Lp.	Wyszczególnienie	Rok								Razem w latach 2016-2023
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
I.	<b>Koszty działalności gospodarczej PKP PLK S.A.</b>	<b>7 374,0</b>	<b>7 750,4</b>	<b>8 057,0</b>	<b>8 338,8</b>	<b>8 510,3</b>	<b>9 202,6</b>	<b>9 723,7</b>	<b>10 023,8</b>	<b>68 980,6</b>
II.	Koszt ewaluacji Programu	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	9,6
III.	Przychody z działalności gospodarczej PKP PLK S.A.	3 058,8	3 148,0	3 287,4	3 551,0	3 710,0	4 449,4	4 840,7	4 941,2	30 986,5
IV.	<b>Środki publiczne przeznaczone na finansowanie Programu (I+II-III), z tego:</b>	<b>4 316,4</b>	<b>4 603,6</b>	<b>4 770,8</b>	<b>4 789,0</b>	<b>4 801,5</b>	<b>4 754,4</b>	<b>4 884,2</b>	<b>5 083,8</b>	<b>38 003,7</b>
IV.1	Budżet państwa	3 996,0	4 221,3	4 335,2	4 356,6	4 204,2	4 069,5	4 148,6	4 301,3	33 632,7
IV.2	Fundusz Kolejowy	320,4	382,3	435,6	432,4	597,3	684,9	735,6	782,5	4 371,0
IV.2.1	w tym koszty finansowe kredytów i obligacji finansowane z Funduszu Kolejowego	50,4	112,3	165,6	162,4	97,3	184,9	235,6	282,5	1 291,0

## VIII. System realizacji, nadzoru i sprawozdawczości *Programu*

Wykonawcą *Programu* jest minister właściwy do spraw transportu. *Program* upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do zawarcia z zarządcą infrastruktury umowy na finansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów.

Minister właściwy ds. transportu, w terminie do dnia 31 marca roku następnego, składać będzie Radzie Ministrów sprawozdania/raporty z wykonania *Programu* w poszczególnych latach oraz raport końcowy w terminie do dnia 31 maja 2024 roku.

Beneficjentami *Programu* są:

- beneficjent główny – zarządca sieci linii kolejowych – PKP PLK S.A., jako podmiot, który jest bezpośrednio wspierany środkami publicznymi, będący jednocześnie realizatorem działań zmierzających do osiągnięcia celów *Programu*,
- beneficjent docelowy I stopnia – organizatorzy przewozów, przewoźnicy kolejowi,
- beneficjent docelowy II stopnia – pasażerowie i pozostali klienci kolei.

Wskazanie PKP PLK S.A. jako głównego beneficjenta *Programu* związane jest z faktem, iż podstawowym celem działalności Spółki jest wypełnianie obowiązków zarządcy infrastruktury kolejowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Podział ten jest istotny na każdym etapie realizacji *Programu*. Takie określenie beneficjentów ma stanowić główny kierunek działań ministra właściwego do spraw transportu, jak i beneficjenta głównego – PKP PLK S.A. Oznacza to, że choć umowa na zarządzanie i utrzymanie infrastruktury jest podpisana przez dwa wymienione wyżej podmioty, to uwzględniać będzie potrzeby organizatorów przewozów i przewoźników, ale także końcowych użytkowników infrastruktury, czyli pasażerów, nadawców i odbiorców przewożonych towarów.

Wskazane wyżej ujęcie podmiotowe uznać należy za właściwe w związku z celami *Dyrektywy*, jak również zasadą efektywności wydatkowania środków publicznych określoną w ustawie o finansach publicznych.

Minister właściwy do spraw transportu zobowiązany jest do egzekwowania ustaleń *Programu* w odniesieniu do jego beneficjenta – PKP PLK S.A. oraz w procesie rozliczania efektywności wydatkowania przekazywanych środków.

Na podstawie ustawowych wymogów określonych dla programów rozwoju<sup>42</sup>, w *Programie* zdefiniowane zostały podstawowe założenia systemu realizacji jego postanowień, które obejmują:

- zasady zarządzania i nadzoru,
- monitorowanie,
- sprawozdawczość,
- ewaluację.

Monitorowanie realizacji *Programu* ze strony ministra właściwego do spraw transportu dotyczyć będzie stopnia osiągnięcia przez PKP PLK S.A. celów wyznaczonych w *Programie* i realizowane będzie w trybie wynikającym z funkcji wykonywania nadzoru właścicielskiego w stosunku do PKP PLK S.A. Oprócz kontroli i ewaluacji efektów, minister właściwy do spraw transportu będzie kontrolował wydatkowanie środków w ramach *Programu* pod kątem zapewnienia legalności i gospodarności. W ramach tej kontroli, badane będą w szczególności takie obszary, jak zlecenie zamówień publicznych, czy sprzedaż składników majątku.

---

<sup>42</sup>art. 17 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Z uwagi na liczne wzajemne powiązania między efektami inwestycji i utrzymania infrastruktury kolejowej, monitoring w ramach *Programu* powinien być komplementarny z monitoringiem efektów programów inwestycyjnych, a w szczególności projektowanego *Krajowego Programu Kolejowego*.

Monitoring *Programu* i innych wieloletnich programów uchwalanych przez Radę Ministrów na podstawie art. 38c ustawy o transporcie kolejowym powinien dążyć do oddania pełnego obrazu stanu, kosztów i zadań tak w obszarze inwestycji, jak utrzymania i zarządzania infrastrukturą kolejową.

Instrumentami wykorzystywanymi w monitoringu są:

- raporty roczne - składane do końca pierwszego kwartału roku następnego,
- raport końcowy – składany do maja 2024 r.
- informacje pozyskiwane z wykorzystaniem dostępnych systemów informatycznych oraz audytów, kontroli itp.

Raporty składane przez PKP PLK S.A. w zakresie wykonania *Programu* ministrowi właściwemu do spraw transportu powinny uwzględniać w szczególności:

- sprawozdanie z wykorzystania w danym okresie dostępnych środków publicznych oraz środków uzyskanych z rynku,
- oceny rezultatów wg wskaźników określonych w Rozdziale VI *Programu*, uzupełnione o dodatkowe informacje statystyczne, tabele, wyjaśnienia, mapy itp.,
- identyfikowanie pojawiających się ryzyk,
- wskazywanie mechanizmów i sposobów eliminowania ryzyk.

Ponadto raporty będą zawierały informację na temat:

- zachęt dla PKP PLK S.A. do zmniejszania kosztów udostępniania infrastruktury i poziomu opłat za dostęp oraz oceny ich skuteczności w okresie, za który raport jest sporządzany,
- mechanizmów motywujących, dotyczących uwzględniania w kosztach zarządcy infrastruktury nagród i premii dla załogi za właściwą realizację celów jakościowych wskazanych w umowie, zawartej na podstawie *Programu* oraz za optymalizację kosztów udostępniania infrastruktury i poziomu opłat za dostęp,
- sankcji za nieutrzymanie poziomu kosztów założonych w wieloletniej umowie zawieranej na podstawie *Programu*,
- sankcji za niewywiązanie się z realizacji zadań w ujęciu rzeczowym założonym w wieloletniej umowie zawieranej na podstawie *Programu*.

Kwestie dotyczące zachęt jak również sankcji zostaną szczegółowo uregulowane w umowie wieloletniej zawartej pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu a PKP PLK S.A.

Omawiane raporty zawierać będą tabelaryczne zestawienia i część opisową, w których ujmowane będą informacje o realizacji w zakresie rzeczowym i finansowym *Programu*, odchyleniach od docelowych wielkości programowanych, powodach wystąpienia odchyleń, zidentyfikowanych zagrożeniach i ryzykach, podjętych działaniach je eliminujących.

Ewaluacja prowadzona będzie w sposób ciągły w interwale rocznym, którego elementem końcowym będzie raport roczny z realizacji *Programu*. Określony szczegółowo w wieloletniej umowie zawieranej na podstawie *Programu*, raport roczny będzie zawierał wyniki procesu ewaluacji obejmującej rok, za który sporządzany jest raport. Raport Końcowy zawierać będzie wyniki ewaluacji z całego okresu obowiązywania *Programu*.

Ponadto w ramach ewaluacji, minister właściwy do spraw transportu przygotowuje w 2019 roku

raport ewaluacyjny średniokresowy (*mid-term*), którego wyniki mogą posłużyć do ewentualnych zmian w *Programie*, a w 2024 roku raport ewaluacyjny porealizacyjny (*ex post*).

System ewaluacji stanowił będzie podstawę zarządzania *Programem*, w tym dookreślenia szczegółowych obowiązków i celów, zarówno długo, jak i krótkoterminowych, na poziomie wieloletniej umowy zawieranej z PKP PLK S.A. System ten, poprzez permanentną weryfikację osiągniętych rezultatów oraz identyfikację kluczowych czynników warunkujących wykorzystanie potencjału rynku, będzie determinantem poprawy efektywności zarządzania infrastrukturą kolejową.

W procesie ewaluacji, będą wykorzystywane opinie przewoźników i innych podmiotów korzystających z infrastruktury kolejowej w odniesieniu do usług dostarczanych przez PKP PLK S.A.

Wieloletnia umowa między ministrem właściwym do spraw transportu a PKP PLK S.A., jako narzędzie realizacji *Programu*, będzie określała szczegółowe zasady i procedury monitorowania jego realizacji oraz ewaluacji. Umowa będzie zawierała również wszystkie elementy określone w *Dyrektywie*. Ponadto w umowie zostaną uszczegółowione wskaźniki wykonania *Programu*. Ustalenie stopnia realizacji celów i priorytetów oparte zostanie na określonych w umowie wskaźnikach obejmujących aspekt społeczny, jakościowy i biznesowy działalności zarządcy infrastruktury. Poziom wykonania wartości wskaźników będzie raportowany przez PKP PLK S.A. co najmniej raz w roku.

## IX. Zmiany Programu

Minister właściwy ds. transportu, po uzyskaniu pozytywnego stanowiska ministra właściwego ds. finansów publicznych, może na wniosek PKP PLK S.A. poprzez zmianę wieloletniej umowy wyrazić zgodę na:

- sfinansowanie kosztów zarządzania PKP PLK S.A. obejmujących: saldo działalności operacyjnej, saldo pozostałej działalności operacyjnej oraz saldo działalności finansowej w wysokości innej niż wskazana dla poszczególnych kategorii kosztów w tabeli 9 Programu, z zastrzeżeniem zachowania limitów budżetowych rocznych oraz limitów ogólnych przyjętych dla Programu;
- modyfikację planu finansowego w części dotyczącej sfinansowania kosztów finansowych w zakresie odsetek od przeznaczonych na realizację inwestycji, gwarantowanych przez Skarb Państwa obligacji oraz kredytów<sup>43</sup>.

Ponadto w przypadku wygosparowania przez zarządcę oszczędności w objętym Programem katalogu kosztów, Minister właściwy do spraw transportu, w drodze zmiany umowy wieloletniej zawartej na podstawie Programu, przeznaczy środki Programu w wysokości wygosparowanych oszczędności na sfinansowanie kosztów dalszego polepszenia oferty zarządcy wobec przewoźników, w szczególności poprzez przeznaczenie powyższych środków na likwidację zaległości utrzymaniowych dla poprawy przepustowości lub podniesienia prędkości oferowanych przewoźnikom w ramach udostępniania infrastruktury.

---

<sup>43</sup> mając na uwadze specyfikę działalności inwestycyjnej, jak również trwające prace nad dokumentami systemowymi dla perspektywy finansowania UE 2014-2020, zakłada się iż plan finansowy w odniesieniu do kosztów finansowych w zakresie kredytów i obligacji może być poddawany korektom. Zaznaczenia wymaga, iż odsetki od kredytów i obligacji przeznaczonych na realizację danej inwestycji, do momentu jej zakończenia, kwalifikowane są jako koszty inwestycyjne, które nie są finansowane w ramach Programu. Odsetki od kredytów i obligacji kwalifikowane są do kosztów finansowych objętych wsparciem Programu od momentu przekwalifikowania danej inwestycji z pozycji księgowej „środki trwałe w budowie” na pozycję „środki trwałe”. W okresie kwalifikowania danej inwestycji w pozycji księgowej „środki trwałe w budowie”, koszty finansowe będą kosztami inwestycji – kosztami, które nie są objęte Programem. Inwestycje, w związku z którymi, ponoszone są ww. koszty finansowe objęte są zaś programem wieloletnim, o którym mowa w art. 38c ustawy o transporcie kolejowym. Kwalifikowanie kosztów odsetek związanych z kredytami i obligacjami do kosztów finansowych uzależnione jest od realizacji powyższego inwestycyjnego programu wieloletniego. Finansowanie kosztów odsetek od kredytów i obligacji ujmowanych zarówno jako koszty inwestycyjne jak i finansowe odbywa się na podstawie uchwały nr 184/2013 Rady Ministrów z dnia 15 października 2013 r. w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w latach 2014–2019 (z późn. zm.). Przyśpieszenie lub opóźnienie realizacji inwestycji może powodować konieczność korekt w zakresie wydatkowania środków przeznaczonych na sfinansowanie kosztów kredytów i obligacji zarówno w odniesieniu do kosztów inwestycyjnych jak i finansowych. Korekty te będą związane ze zmianami powyższej uchwały Rady Ministrów



## UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt uchwały jest związany z realizacją przepisu art. 30 ust. 2 oraz art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE<sup>1)</sup> z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (dalej *Dyrektywa*).

Zgodnie z art. 30 ust. 2 Dyrektywy, „bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich w odniesieniu do planowania i finansowania infrastruktury kolejowej oraz dla budżetowej zasady jednoroczności, w stosownych przypadkach państwa członkowskie zapewniają, aby między właściwym organem a zarządcą infrastruktury została zawarta umowa spełniająca podstawowe zasady i parametry określone w załączniku V i obejmująca okres nie krótszy niż pięć lat”.

Art. 8 ust. 4 Dyrektywy stanowi, iż państwa członkowskie zapewniają, aby w zwyczajnych warunkach działalności gospodarczej i w rozsądnym okresie, który nie przekracza pięciu lat, rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury przynajmniej bilansował:

- dochody z opłat za dostęp do infrastruktury, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej, bezzwrotne przychody ze źródeł prywatnych oraz finansowanie przez państwo z jednej strony, oraz
- koszty ponoszone na infrastrukturę z drugiej strony.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku C-512/10 z dnia 30 maja 2013 r. stwierdził, iż wliczanie do opłat za dostęp: kosztów "pośrednich", kosztów amortyzacji oraz kosztów finansowych jest niezgodne z przepisami Dyrektywy. Wykładnia Trybunału oznacza, że powyższe koszty zarządzania infrastrukturą, nie mogą być wliczane do kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury, w konsekwencji powinno pokryć je państwo członkowskie.

Obowiązek, o którym mowa powyżej będzie realizowany w drodze umowy wieloletniej. Wdrożenie umowy służyć będzie wypełnieniu postanowień Dyrektywy w zakresie zapewnienia równowagi finansowej zarządcy infrastruktury. Art. 30 ust. 5 Dyrektywy stanowi, aby warunki i struktura wpłat w celu zapewnienia finansowania zarządcy były uzgodnione z góry na cały okres umowy. Umowa ma zapewnić finansowanie w okresie minimum pięcioletnim, z tym że środki mogą być limitowane zgodnie z zasadą jednoroczności budżetu państwa w okresach rocznych. Instrumentem prawnym umożliwiającym zawarcie umowy zapewniającej finansowanie w okresach dłuższych niż rok, jest podjęcie przez Radę Ministrów uchwały, która ustanowi program wieloletni na podstawie art. 136 ustawy o finansach publicznych<sup>2)</sup>.

Zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. Powyższy przepis, stanowiąc wyjątek od zasady określonej w art. 46 ust. 1 ustawy, umożliwia zaciągnięcie zobowiązań wieloletnich, jednocześnie nadając wydatkom (i przypisanym do nich źródłom) charakter wydatków prawnie zdeterminowanych, które obowiązkowo muszą znaleźć się w ustawie budżetowej lub innym akcie gwarantującym finansowanie (w odniesieniu do Funduszu Kolejowego – uchwała Rady Ministrów).

Program wieloletni, zawierający wsparcie finansowe zarządcy infrastruktury kolejowej PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej *PKP PLK S.A.*) pn. „*Pomoc państwa w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów na lata 2016–2023*” (dalej *Program*), obejmuje zagwarantowanie wieloletniego finansowania ze środków budżetowych infrastruktury kolejowej w zakresie zarządzania nią, w tym utrzymania i remontów. Uchwalenie *Programu* stanowi podstawę do zawarcia umowy wieloletniej pomiędzy ministrem właściwym ds. transportu a PKP PLK S.A.

Rozwiązanie polegające na wydaniu odpowiedniego aktu normatywnego – uchwały Rady Ministrów, ustanawiającej program wieloletni, w celu dofinansowania w określonych latach działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową – należy uznać za optymalny instrument umożliwiający udzielenie gwarancji sfinansowania zaplanowanych wydatków w określonych latach,

<sup>1)</sup> Dz. Urz. L 343/32 z 14.12.2012 r., z późn. zm.

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.).

tworzący (dla dysponenta środków budżetowych – ministra właściwego do spraw transportu) warunki umożliwiające zawarcie zobowiązania wieloletniego z zarządcą infrastruktury kolejowej.

Zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów. Zatem ustanowienie programu wieloletniego realizującego strategię rządową jest naturalną formą realizacji jej założeń. Cel główny *Programu* jest spójny z zapisami Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) (dalej *SRT*) i obejmuje wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez zahamowanie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach. *SRT* jako cel strategiczny stawia również stworzenie warunków dla sprawnego funkcjonowania rynków transportowych. Uchwała Rady Ministrów jest warunkiem zaplanowania w ustawie budżetowej środków w kwocie wyższej niż minimalny poziom określony w art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego.

Program wieloletni charakteryzuje się następującymi atrybutami, istotnymi dla realizacji wyżej określonego celu:

- 1) umożliwia zaciągnięcie przez ministra właściwego ds. transportu wieloletniego zobowiązania finansowego;
- 2) stanowi gwarancje finansowe udzielenia finansowania, determinując wszelkie inne dokumenty planistyczne odnoszące się do sektora kolejowego;
- 3) charakteryzuje się cechą trwałości i pewności.

Wykonawcą *Programu* jest minister właściwy ds. transportu. Beneficjentem głównym jest PKP PLK S.A. jako podmiot bezpośrednio wspierany środkami publicznymi. W dalszej kolejności należy wskazać na beneficjentów należących do kręgu przewoźników kolejowych oraz pasażerów, nadawców i odbiorców ładunków.

*Program* obejmuje okres do końca roku 2023 z uwagi na wzajemne powiązanie kwestii dotyczących utrzymania infrastruktury kolejowej oraz prac modernizacyjnych na liniach kolejowych realizowanych w ramach nowej perspektywy finansowej UE 2014 - 2020 (z kwalifikowalnością wydatków do końca 2023 roku). W szczególności odnosi się to do zapewnienia konkurencyjności rynku kolejowego w sytuacji wzmoczonych działań inwestycyjnych. Sprzężonego procedowania wymagają takie kwestie jak: zapewnienie odpowiedniej prędkości i przepustowości linii przebudowywanych lub objazdowych, podjęcie decyzji co do stosowania objazdu i komunikacji zastępczej itp.

*Program* określa ramy finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową przez PKP PLK S.A.. W szczególności zawiera dla całego objętego nim okresu:

- prognozę wysokości kosztów działalności operacyjnej zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,
- wysokość prognozowanych wpływów z rynku,
- wynikające z powyższych prognoz zapotrzebowanie na środki publiczne.

Wskazane wyżej elementy *Programu* określone są w interwale rocznym, co zarówno od strony planowania działalności zarządcy infrastruktury kolejowej, jak i planowania odniesionego do sfery finansów publicznych, jest kwestią ogólnie przyjętą, determinowaną także uwarunkowaniami z zakresu rachunkowości. Ujęty w programie interwał roczny odpowiada rokowi budżetowemu.

Uchwała Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. „*Pomoc państwa w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów na lata 2016–2023*” zobowiązuje ministra właściwego do spraw transportu do zawarcia umowy wieloletniej z zarządcą infrastruktury kolejowej według wytycznych wskazanych w postanowieniach *Programu* i w obowiązującym prawie.

Zawarcie umowy wieloletniej obejmującej finansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów, jest wypełnieniem zaleceń polityki transportowej UE ujętej w *Białej Księdze - Planie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia*

*konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*<sup>3)</sup>, uszczegółowionych w postanowieniach Dyrektywy. Zgodnie z przedmiotowymi regulacjami należy dążyć do zwiększenia efektywności systemu kolei w celu zintegrowania go z konkurencyjnym rynkiem, a państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zarządcy infrastruktury mieli stabilną sytuację i strukturę finansową. Ponadto prawodawstwo wspólnotowe wprowadza zasadę ustalania opłat za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągów. Zasada ta powoduje u zarządcy powstanie luki finansowej, która powinna zostać pokryta ze środków publicznych. Państwo członkowskie odgrywa zatem kluczową rolę w zapewnieniu równowagi finansowej na poziomie rachunku zysków i strat zarządcy infrastruktury.

### **Program pomocy państwa w kontekście pomocy publicznej**

Wsparcie udzielane przedsiębiorcy jest uznawane za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE)<sup>4)</sup>, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- udzielane jest ono przez państwo lub ze źródeł państwowych,
- powoduje uzyskanie korzyści przez przedsiębiorcę,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

W odniesieniu do zarządcy infrastruktury kolejowej PKP PLK S.A. należy wskazać, że podmiot ten zarządza narodową infrastrukturą kolejową w Polsce i funkcjonuje w warunkach naturalnego monopolu. Spółka ta jest podmiotem realizującym w szczególności działania w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury kolejowej na poziomie pozwalającym na bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego. Infrastruktura zarządzana przez PKP PLK S.A. udostępniana jest zgodnie z przepisami rozdziału 6 ustawy o transporcie kolejowym, czyli w oparciu o równe i niedyskryminujące zasady wobec wszystkich potencjalnych i faktycznych użytkowników.

W związku z tym, że PKP PLK S.A. działa na rynku, na którym wyłączona jest konkurencja w ww. zakresie, wsparcie przekazywane temu podmiotowi związane z funkcjonowaniem infrastruktury kolejowej nie spełnia przesłanki określonej w art. 107 ust. 1 tiret 4 TFUE – brak możliwości zakłócenia konkurencji, co oznacza, że wsparcie państwa, udzielone zgodnie z *Programem*, nie będzie stanowiło pomocy publicznej.

---

<sup>3)</sup> KOM(2011) 144, Bruksela 28.03.2011 r. (...).

<sup>4)</sup> Dz. Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r. str. 47.



<p><b>Nazwa projektu</b></p> <p>Uchwała Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. „Pomoc państwa w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów na lata 2016–2023”</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Sławomir Żałobka - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Izabela Popek, Specjalista w Zespole Instrumentów Wdrażania w Departamencie Rozwoju Kolei, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, tel. 22 630 13 61, <a href="mailto:Izabela.Popek@mir.gov.pl">Izabela.Popek@mir.gov.pl</a></p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 9 lipca 2015 r.</p> <p><b>Źródło:</b> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.</p> <p><b>Nr w wykazie prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów.</b> ID 221</p>
---	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Wdrożenie rozwiązań przewidzianych w zakresie prawa UE dotyczących zawarcia umowy pomiędzy właściwym organem państwa a zarządcą infrastruktury kolejowej (art. 30 ust. 2 Dyrektywy 2012/34/UE) oraz zapewnienia równowagi finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej (art. 30 Dyrektywy 2012/34/UE).

Ponadto realizacja Programu doprowadzi do likwidacji zaległości utrzymaniowo – remontowych na sieci kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. oraz wzrostu standardu oferowanych przez nią usług.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Ustanowienie *Programu* obejmuje zagwarantowanie wieloletniego finansowania ze środków publicznych kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów. *Program* stanowił będzie podstawę do zawarcia umowy wieloletniej pomiędzy ministrem właściwym ds. transportu, a zarządcą infrastruktury kolejowej PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Ustanowienie *Programu* i zawarcie przez ministra właściwego do spraw transportu z zarządcą infrastruktury kolejowej umowy wieloletniej ma na celu zapewnienie równowagi finansowej tego zarządcy na warunkach określonych w Dyrektywie 2012/34/UE. Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 2 i 5 Dyrektywy umowa powinna określić z góry wysokość oraz strukturę wypłat odnoszącą się do środków publicznych, jakie państwo przekazuje zarządcy celem zbilansowania jego działalności. Instrumentem prawnym umożliwiającym zawarcie umowy zapewniającej finansowanie w okresie dłuższym niż rok, jest podjęcie przez Radę Ministrów uchwały, która ustanowi program wieloletni na podstawie art. 136 ustawy o finansach publicznych.

Oczekiwany efekt realizacji Programu będzie:

- zapewnienie stabilności finansowania zarządcy infrastruktury kolejowej;
- gwarancja dostosowania potencjału rynku wykonawców i dostawców do zapotrzebowania po stronie Zarządcy;
- likwidacja zaległości utrzymaniowych;
- zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych;
- zapewnienie trwałości inwestycji infrastrukturalnych wg ustalonych standardów;
- pozytywne oddziaływanie na rozwój sektora kolejowego, a co za tym idzie – całego działu transport.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności w krajach członkowskich OECD/UE?

Zarządcy infrastruktury w UE, w szczególności w Holandii, Austrii, Danii, Belgii, Bułgarii, Estonii, Francji, Irlandii, we Włoszech, na Łotwie, w Rumunii i Wielkiej Brytanii zawarli umowy wieloletnie z odpowiednimi organami państwa.

W przypadku Austrii, z budżetu państwa finansowane są wydatki dotyczące kosztów operacyjnych oraz utrzymania w części nie pokrytej opłatami za dostęp do infrastruktury. Opłaty pochodzące ze stawek dostępu do infrastruktury pokrywają 27% kosztów zarządcy infrastruktury kolejowej ÖBB Infrastruktur Bau AG.

W przypadku Holandii, funkcjonuje dziesięcioletni plan określający wydatki na inwestycje, remonty, wynagrodzenia i koszty zewnętrzne. Opłaty pochodzące ze stawek dostępu do infrastruktury kolejowej pokrywają 20% wydatków zarządcy infrastruktury kolejowej. Część kosztów prowadzenia ruchu oraz koszty utrzymania pokrywane są z opłaty za dostęp do infrastruktury.

Podobne umowy wieloletnie obowiązują w innych krajach UE.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Zarządcy infrastruktury	1 (z 11 podmiotów)	Urząd Transportu Kolejowego	Określenie priorytetów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymaniem i remontami.
Przewoźnicy kolejowi	104 podmioty	Urząd Transportu Kolejowego	Pośrednie poprzez stabilizację oferty infrastrukturalnej oraz poprawę jakości usług.
Obywatele	38, 3 mln	GUS	Pośrednie, poprzez wpływ na warunki i możliwości korzystania z publicznego transportu kolejowego.
Przedsiębiorstwa logistyczne i klienci transportu towarów	Nieokreślona	ogólne	Pośrednie, poprzez wpływ na warunki i możliwości przewozów towarów kolejają.

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych *Programu* zostanie opublikowane w dzienniku o zasięgu krajowym oraz na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i jego przedmiocie oraz obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych wynika z ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.).

Dokumenty związane z projektem *Programu* udostępnione zostaną w wersji elektronicznej na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (po kliknięciu na baner-link zamieszczony na stronie głównej) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Niezależnie od powyższego projekt dokumentu przekazany zostanie bezpośrednio do konsultacji z następującymi instytucjami i partnerami społecznymi:

- Urząd Transportu Kolejowego,
- Instytut Kolejnictwa,
- Izba Gospodarcza Transportu Lądowego,
- Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP,
- Stowarzyszenie na rzecz Interoperacyjności i Rozwoju Transportu Szynowego,
- Stowarzyszenie Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego,
- Polska Izba Producentów Urządzeń i Usług na rzecz Kolei,
- Związek Pracodawców Kolejowych,
- Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych,
- Business Centre Club – Związek Pracodawców,
- Krajowa Izba Gospodarcza,
- Railway Business Forum.

Projekt *Programu* zostanie poddany uzgodnieniom z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Sprawozdanie z przebiegu konsultacji wraz z uwagami zgłoszonymi w trakcie konsultacji oraz stanowiskiem i uzasadnieniem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju przedstawione zostanie w raporcie z konsultacji oraz zamieszczone zostanie na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]								
	0	1	2	3	4	5	6	7	Łącznie (0-7)
<b>Dochody ogółem</b>									
budżet państwa									
JST									
pozostałe jednostki (oddzielnie)									
<b>Wydatki ogółem</b>	4 316,4	4 603,6	4 770,8	4 789,0	4 801,5	4 754,4	4 884,2	5 083,8	

									38 003,7
budżet państwa	3 996,0	4 221,3	4 335,2	4 356,6	4 204,2	4 069,5	4 148,6	4 301,3	33 632,7
JST									
pozostałe jednostki (oddzielnie)	320,4	382,3	435,6	432,4	597,3	684,9	735,6	782,5	4 371,0
<b>Saldo ogółem</b>	4 316,4	4 603,6	4 770,8	4 789,0	4 801,5	4 754,4	4 884,2	5 083,8	<b>38 003,7</b>
budżet państwa	3 996,0	4 221,3	4 335,2	4 356,6	4 204,2	4 069,5	4 148,6	4 301,3	33 632,7
JST									
pozostałe jednostki (oddzielnie)	320,4	382,3	435,6	432,4	597,3	684,9	735,6	782,5	4 371,0
Źródła finansowania	<p>Źródłem finansowania programu wieloletniego będą:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) środki budżetu państwa, określone w art. 5 ustawie o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego,</li> <li>2) środki Funduszu Kolejowego wskazane powyżej jako „pozostałe jednostki (oddzielnie)”.</li> </ol>								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń									

**7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe**

Skutki

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	4	5	6	7	Łącznie (0-7)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	duże przedsiębiorstwa	4 316,4	4 603,6	4 770,8	4 789,0	4 801,5	4 754,4	4 884,2	5 083,8	38 003,7
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw									
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe									
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa									
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw									
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe									
Niemierzalne	(dodaj/usuń)									
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wskazane środki służą zbilansowaniu rachunku zysku i strat zarządcy infrastruktury kolejowej w okresie 8 lat, poczynając od roku 2016, zgodnie z przepisami Dyrektywy 2012/34/UE. Wartość łączna dotyczy okresu obowiązywania programu.									

**8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu**

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy



--	--

Komentarz:

## 9. Wpływ na rynek pracy

Realizacja *Programu* poprzez zapewnienie równowagi finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej powinna przyczynić się do stymulacji rozwoju przedsiębiorstw kolejowych. Określenie w czasie zasobów finansowych wpłynie na lepsze planowanie remontów co pociągnie za sobą lepsze rozplanowanie w czasie zamówień PKP PLK S.A. dla branż współpracujących z transportem kolejowym i pośrednio wpłynie pozytywnie na rynek pracy.

## 10. Wpływ na pozostałe obszary

<input checked="" type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

Omówienie wpływu	<p>Zahamowanie spadku udziału transportu kolejowego w przewozach pasażerskich i towarowych, przełoży się na mniejsze jednostkowe obciążenie środowiska – w tym emisją CO<sub>2</sub> – w porównaniu do lotnictwa i transportu samochodowego, a także na niewspółmiernie wyższy poziom bezpieczeństwa w porównaniu do transportu samochodowego. Modernizacja sieci kolejowej przyczyni się do rozwoju gospodarczego regionów poprzez znaczne skrócenie czasu przejazdu między większością miast wojewódzkich w Polsce. Poniżej zestawione zostały korzyści, które przyniesie realizacja <i>Programu</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– zapewnienie bezpieczeństwa i komfortu przejazdu na poziomie przyjętym w UE,</li><li>– zaproponowanie alternatywnego w stosunku do transportu samochodowego i lotniczego, środka transportu o niższym jednostkowym obciążeniu środowiska (mierzonym wskaźnikiem emisji CO<sub>2</sub>),</li><li>– pobudzenie rozwoju przedsiębiorstw kooperujących z koleją,</li><li>– aktywizacja i rozwój urbanistyczny terenów w pobliżu linii kolejowych,</li><li>– zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej regionów, miast i gmin,</li><li>– pozytywny wpływ na zwiększenie mobilności mieszkańców.</li></ul> <p>Realizacja <i>Programu</i> zgodnie z opisanymi powyżej założeniami przełoży się na zwiększenie konkurencyjności polskich regionów.</p>
------------------	---

## 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Harmonogram wdrożenia założeń projektu znajduje się w jego treści.

## 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

*Program* będzie podlegał systemowi ewaluacji, którego kluczowym założeniem będzie m.in. coroczna weryfikacja osiągniętych poziomów mierników oraz identyfikacja kwestii problemowych występujących w danym roku. W tym celu PKP PLK S.A. sporządzała będzie coroczny raport z wykonania umowy wieloletniej, która zostanie zawarta na podstawie *Programu*. W oparciu o raport PKP PLK S.A., po jego weryfikacji minister właściwy do spraw transportu przygotuje roczne sprawozdanie, które przedkładane będzie Radzie Ministrów. System monitoringu i ewaluacji będzie miał na celu zapewnienie skuteczności w osiągnięciu efektywnego zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym reagowania na potrzeby pasażerów i przedsiębiorców w odniesieniu do

funkcjonowania i lokalizacji infrastruktury kolejowej. Ponadto zakłada się przeprowadzenie raportu ewaluacyjnego średniookresowego w 2019 r. oraz końcowego w 2024 r.

Ujęte w Programie wskaźniki określać będą przede wszystkim zmianę poziomu zarządzania infrastrukturą kolejową w całym okresie obowiązywania *Programu* w odniesieniu do terminu bazowego, tj. 31 grudnia 2014 r.

System mierzenia efektywności oparty będzie na zestawie wskaźników identyfikujących:

- jakość oferty kierowanej do przewoźników,
- poziom bezpieczeństwa,
- jakość zarządzania kosztami.

Podstawowym wskaźnikiem monitorowania realizacji *Programu* będzie wskaźnik określający poziom zarządzania infrastrukturą kolejową w całym okresie jego obowiązywania w odniesieniu do terminu bazowego wyrażony jako uśredniona prędkość obowiązująca przy opracowywaniu rozkładu jazdy na odcinkach objętych *Programem*, określająca ofertę zarządcy infrastruktury kolejowej kierowaną do organizatorów przewozów i przewoźników, determinującą w podstawowym zakresie poziom realizacji działalności przewozowej w całej branży.

Pozostałymi wskaźnikami, zapewniającymi ocenę poziomu zarządzania infrastrukturą kolejową, a co za tym idzie ocenę efektów *Programu*, będą:

- wskaźnik określający koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 km linii będących w zarządzie PKP PLK S.A.;
- wskaźnik, określający koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 pockm<sup>1</sup> pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A.;
- wskaźnik wyrażony liczbą zaistniałych wypadków kolejowych (poważne wypadki, wypadki) na sieci w zarządzie PKP PLK S.A z winy tego zarządcy, przypadających na 1 mln pockm zrealizowanej pracy eksploatacyjnej.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

<sup>1</sup> pociągokilometr