

Iwona Miedzińska*

Zapewnienie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia**

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Prawo Unii Europejskiej
 1. Prawo pierwotne
 2. Akty prawa pochodnego
- III. Interoperacyjność systemu kolei
 1. Implementacja dyrektywy w sprawie interoperacyjności systemu kolei
 2. Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności – istota i stosowanie
- IV. Obowiązki i kompetencje krajowego organu do spraw bezpieczeństwa
 1. Prowadzenie postępowań wynikających z prawa unijnego
 - 1.1. Wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów strukturalnych
 - 1.2. Przyznawanie odstępstw od stosowania TSI
 2. Obowiązki informacyjno-sprawozdawcze wobec Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich
 - 2.1. Prowadzenie rejestrów
 - 2.2. Przekazywanie informacji
- V. Zakończenie

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są zagadnienia prawa UE w zakresie zapewnienia interoperacyjności systemu kolei przez krajowy organ do spraw bezpieczeństwa. W pierwszej części pracy omówiono regulacje prawne UE w zakresie transportu kolejowego, istotne z punktu widzenia przedmiotu artykułu. Druga część poświęcona jest zagadnieniu interoperacyjności systemu kolei w UE, w tym implementacji dyrektywy w sprawie interoperacyjności oraz Technicznym Specyfikacjom Interoperacyjności, z uwzględnieniem praktyki ich stosowania. Następnie zbadano obowiązki i kompetencje krajowego organu do spraw bezpieczeństwa wynikające z prawa unijnego. W szczególności scharakteryzowano procedurę wydawania zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemu oraz przyznania odstępstwa od stosowania TSI, z uwzględnieniem kompetencji organów krajowych i instytucji unijnych.

* Prawnik, politolog; doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; specjalista w Departamencie Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności w Urzędzie Transportu Kolejowego; e-mail: iwona.a.miedzinska@gmail.com.

** Zawarte w artykule informacje o charakterze poglądowym nie mogą być utożsamiane z oficjalnym stanowiskiem Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Słowa kluczowe: interoperacyjność systemu kolei; podsystem strukturalny; dyrektywa 2008/57/WE; zezwolenie; TSI; odstępstwo.

JEL: K23

I. Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu są zagadnienia prawa UE w zakresie zapewnienia interoperacyjności systemu kolei przez krajowy organ do spraw bezpieczeństwa, o którym mowa w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (dalej: dyrektywa w sprawie interoperacyjności)¹.

Celem badań jest w szczególności próba znalezienia odpowiedzi na następujące problemy badawcze:

- w jakim zakresie regulacje prawne UE wpływają na działalność krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie zapewnienia interoperacyjności systemu kolei;
- jaki jest stopień samodzielności państw członkowskich w zapewnieniu interoperacyjności systemu kolei w UE;
- czy państwa członkowskie wywiązują się z zobowiązań związanych z zapewnieniem interoperacyjności systemu kolei;
- w jaki sposób UE kontroluje zapewnianie interoperacyjności systemu kolei przez państwa członkowskie?

Problematyka podejmowana w niniejszym artykule jest aktualna, zwłaszcza w kontekście przyjęcia tzw. czwartego pakietu kolejowego oraz stosowania od 1 stycznia 2015 r. „nowych” Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności (dalej: TSI). Główną metodą badawczą stosowaną w pracy jest metoda dogmatyczna. Badane źródła to przede wszystkim prawo pochodne UE w obszarze interoperacyjności systemu kolei w UE: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje oraz zalecenia Komisji Europejskiej (dalej: KE).

Na wstępie należy również wyjaśnić podstawowe pojęcia związane z tytułem artykułu. Zgodnie z art. 2 pkt b dyrektywy w sprawie interoperacyjności, „interoperacyjność” oznacza „zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności tych linii. Zdolność ta zależy od warunków prawnych, technicznych oraz operacyjnych, które muszą być spełnione celem spełnienia zasadniczych wymagań”². Natomiast w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (dalej: ustawa o transporcie kolejowym) interoperacyjność została zdefiniowana jako „zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego ruchu pociągów, spełniającego warunki techniczne, ruchowe, eksploatacyjne i prawne, których zachowanie zapewnia dotrzymanie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei i umożliwia efektywne poruszanie się po transeuropejskiej sieci kolejowej”³. Z kolei zasadnicze wymagania oznaczają wszystkie warunki wymienione w załączniku III do dyrektywy w sprawie interoperacyjności, jakie muszą

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/57/WE z 17.06.2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (Dz. Urz. UE 2008 L 191/1, z późn. zm.).

² Art. 2 pkt b dyrektywy w sprawie interoperacyjności.

³ Art. 4 pkt 29 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz.U. 2015, poz. 1297, z późn. zm.).

być spełnione przez system kolei, poszczególne podsystemy oraz składniki interoperacyjności⁴. Wymagania te zostały zdefiniowane na poziomie unijnym w następujących aspektach: bezpieczeństwo, niezawodność i dostępność, zdrowie, ochrona środowiska naturalnego, zgodność techniczna.

Kolejnym pojęciem istotnym z perspektywy zapewnienia interoperacyjności systemu kolei jest pojęcie „podsystemu”. Podsystemy oznaczają „wynik podziału systemu kolei, zgodnie z opisem zawartym w załączniku II. Podsystemy te, dla których muszą zostać ustalone zasadnicze wymagania, mogą mieć charakter strukturalny lub funkcjonalny”⁵. Podobnie pojęcie „podsystemu” zostało zdefiniowane w ustawie o transporcie kolejowym: „część systemu kolei o charakterze strukturalnym bądź funkcjonalnym, dla której ustalono odrębne zasadnicze wymagania dotyczące interoperacyjności systemu kolei”⁶. Podział systemu kolei na podsystemy ma ułatwić osiągnięcie harmonizacji transeuropejskiego systemu kolejowego. Transeuropejski system kolei dzieli się na podsystemy: strukturalne (infrastruktura, energia, sterowanie – urządzenia przytorowe, sterowanie – urządzenia pokładowe, tabor) oraz funkcjonalne (utrzymanie, ruch kolejowy, aplikacje telematyczne dla przewozów pasażerskich i dla przewozów towarowych). Ponadto w strukturze systemu kolejowego wyróżnia się składniki interoperacyjności (np. oprogramowanie) oraz interfejsy stanowiące powiązania pomiędzy poszczególnymi podsystemami.

Należy zauważyć, że wymagania ogólne w zakresie interoperacyjności zostały określone w dyrektywie w sprawie interoperacyjności, transponowanej do krajowych porządków prawnych, natomiast wymagania szczegółowe w odniesieniu do poszczególnych podsystemów określają odpowiednie Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności, stosowane bezpośrednio. TSI oznaczają specyfikacje przyjęte zgodnie z dyrektywą w sprawie interoperacyjności, w postaci decyzji lub rozporządzeń Komisji Europejskiej, „obejmujące każdy z podsystemów lub część podsystemu celem spełnienia zasadniczych wymagań oraz zapewnienia interoperacyjności systemu kolei”⁷.

II. Prawo Unii Europejskiej

Jednym z celów wspólnej polityki transportowej, w kontekście prawa UE w dziedzinie transportu kolejowego, jest utworzenie jednolitego rynku przewozów kolejowych (Ziarko, 2013). Aby go osiągnąć, należy w pierwszej kolejności usystematyzować i zharmonizować prawo wewnętrzne państw członkowskich, tak aby było ono spójne z prawem unijnym. Niezbędnym dla osiągnięcia interoperacyjności systemu kolei w całym obszarze UE okazało się wprowadzenie uregulowań prawnych i technicznych w zakresie utrzymania taboru kolejowego, zwłaszcza dotyczących bezpieczeństwa.

1. Prawo pierwotne

Wspólna polityka UE w sektorze transportu kolejowego ma swoje umocowanie w prawie pierwotnym UE. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) transport jest jedną z głównych dziedzin, do których zastosowanie mają kompetencje dzielone

⁴ Zob. art. 2 pkt g dyrektywy w sprawie interoperacyjności.

⁵ Art. 2 pkt e dyrektywy w sprawie interoperacyjności.

⁶ Art. 4 pkt 31 ustawy o transporcie kolejowym.

⁷ Art. 2 pkt i dyrektywy w sprawie interoperacyjności.

pomiędzy UE a państwami członkowskimi⁸. Stosownie do treści art. 58 TFUE, swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu, czyli Tytułu VI „Transport”. Natomiast zgodnie z art. 100 TFUE, postanowienia tego tytułu stosuje się m.in. do transportu kolejowego. Wspólna polityka transportowa, zapewniająca sprawiedliwe warunki konkurencji i swobodę świadczenia usług, wymaga harmonizacji przepisów technicznych, administracyjnych i regulacji dotyczących bezpieczeństwa. Stopniowa harmonizacja tych wymogów jest niezbędna dla stworzenia interoperacyjności poszczególnych krajowych systemów kolejowych.

2. Akty prawa pochodnego

Określenie warunków i zasad wdrażania interoperacyjności nastąpiło w szczególności we wspomnianej już dyrektywie w sprawie interoperacyjności. Wśród aktów prawa pochodnego istotne znaczenie mają również wydawane przez KE rozporządzenia wykonawcze, decyzje, zalecenie i opinie. Wskazać należy, że „nowe” TSI, tj. stosowane od 1 stycznia 2015 r., wydane zostały w formie rozporządzeń Komisji, podczas gdy obowiązujące wcześniej TSI miały formę prawną decyzji KE⁹.

Specyfikacje TSI obejmują poszczególne podsystemy lub ich części i określają szczegółowe wymagania, które stanowią podstawę stwierdzenia przez jednostki notyfikowane zgodności konkretnych rozwiązań technicznych i eksploatacyjnych z wymaganiami zasadniczymi zdefiniowanymi w prawie unijnym. Najważniejsze z nich to:

- rozporządzenie Komisji nr 1299/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. dotyczące technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Infrastruktura”¹⁰;
- rozporządzenie Komisji nr 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się¹¹;
- rozporządzenie Komisji nr 1301/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Energia”¹²;
- rozporządzenie Komisji nr 1302/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu „Tabor – lokomotywy i tabor pasażerski”¹³;
- rozporządzenie Komisji nr 1303/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu „Bezpieczeństwo w tunelach kolejowych”¹⁴;

⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE z 26.10.2012 r. C 326/47.

⁹ „Stare” TSI, tj. obowiązujące przed 1 stycznia 2015 r. stosuje się nadal do podsystemów dopuszczonych do eksploatacji zgodnie z tymi decyzjami oraz do projektów dotyczących nowych, odnowionych lub zmodernizowanych podsystemów, które w dniu publikacji „nowych” TSI były na zaawansowanym etapie realizacji lub stanowiły przedmiot obowiązującej umowy.

¹⁰ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1299/2014 z 18.11.2014 r. dotyczące technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Infrastruktura” systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 12.12.2014 r. L 356/1).

¹¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1300/2014 z 18.11.2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się (Dz. Urz. UE z 12.12.2014 r. L 356/110).

¹² Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1301/2014 z 18.11.2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Energia” systemu kolei w Unii (Dz. Urz. UE z 12.12.2014 r. L 356/171).

¹³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1302/2014 z 18.11.2014 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu „Tabor — lokomotywy i tabor pasażerski” systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 12.12.2014 r. L 356/228).

¹⁴ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1303/2014 z 18.11.2014 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu „Bezpieczeństwo w tunelach kolejowych” systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 12.12.2014 r. L 356/394).

- rozporządzenie Komisji nr 1304/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Tabor kolejowy – hałas”¹⁵;
- decyzja Komisji nr 2012/88/UE z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemów „Sterowanie” transeuropejskiego systemu kolei¹⁶.

III. Interoperacyjność systemu kolei

Definicje pojęcia „interoperacyjność” zostały przytoczone we wstępie artykułu. W praktyce oznacza ona, że interoperacyjny tabor może poruszać się po interoperacyjnej infrastrukturze kolejowej oraz przemieszczać się pomiędzy sieciami kolejowymi poszczególnych państw członkowskich UE (w tym różnych zarządców infrastruktury), bez konieczności zatrzymywania się i wymiany lokomotyw na granicach, a także bez zmiany maszynistów na granicach bądź wykonywania przez nich jakichkolwiek czynności specyficznych dla infrastruktury kolejowej jakiegoś państwa.

Jak zostało wspomniane powyżej, problematyka wspólnego, europejskiego kolejowego systemu transportowego UE jest przedmiotem spójnego podejścia (Ziarko, 2013, s. 9–11). Warunki osiągnięcia interoperacyjności systemu kolei obejmują działania związane z projektowaniem, konstrukcją, wprowadzaniem do obrotu, ale również z modernizacją, odnawianiem i utrzymaniem infrastruktury oraz taboru kolejowego¹⁷. Uregulowania prawne i techniczne przyjmowane na szczeblu unijnym mają na celu zapewnienie właściwego funkcjonowania wprowadzonego do użytku podsystemu. Wskazać należy, że zagadnienie interoperacyjności dotyczy zarówno linii nowobudowanych, jak i modernizowanych.

1. Implementacja dyrektywy w sprawie interoperacyjności systemu kolei

Zgodnie z zapisami preambuły dyrektywy w sprawie interoperacyjności „Działalność komercyjna kolei na całej sieci kolejowej wymaga w szczególności pełnej kompatybilności infrastruktury i pojazdów, jak również skutecznego wzajemnego połączenia systemów informowania i komunikowania różnych zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych. Od takiej zgodności i wzajemnego połączenia uzależnione są: stopień wydajności, poziom bezpieczeństwa, jakość usług oraz koszty, podobnie jak, w szczególności, interoperacyjność systemu kolei”¹⁸.

Z uwagi na swój charakter prawny, dyrektywa w sprawie interoperacyjności wymagała implementacji do krajowych porządków prawnych. Jej wdrożenie miało na celu usystematyzowanie i harmonizację prawa wewnętrznego poszczególnych państw tak, aby odpowiadało ono prawu unijnemu i było z nim spójne. W przypadku polskiego prawa, do ustawy o transporcie kolejowym wprowadzono rozdział 4a „Warunki zapewnienia interoperacyjności systemu kolei na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, obowiązujący od 28 stycznia 2012 r. Odpowiednie przepisy dyrektywy w sprawie interoperacyjności zostały transponowane również do rozporządzenia Ministra

¹⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1304/2014 z 18.11.2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Tabor kolejowy – hałas”, zmieniające decyzję 2008/232/WE i uchylające decyzję 2011/229/UE (Dz. Urz. UE z 12.12.2014 r. L 356/421).

¹⁶ Decyzja Komisji nr 2012/88/UE z 25.01.2012 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemów „Sterowanie” transeuropejskiego systemu kolei (Dz. Urz. UE z 23.02.2012 r. L 51/1).

¹⁷ Art. 1 ust. 1 dyrektywy w sprawie interoperacyjności.

¹⁸ Motyw 5 preambuły dyrektywy w sprawie interoperacyjności.

Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei (dalej: rozporządzenie w sprawie interoperacyjności)¹⁹. Jak zauważyła KE, wdrażanie interoperacyjności w praktyce napotyka wiele problemów, związanych m.in. z odmienną wykładnią przepisów prawnych w poszczególnych państwach członkowskich oraz przez różne podmioty sektora kolejowego²⁰. Podstawowym problemem, również w Polsce, jest to, że aktualnie eksploatowane linie kolejowe wciąż nie spełniają wielu wymagań z zakresu interoperacyjności. Niezbędne są szkolenia dla biur przygotowujących dokumentację projektową i realizujących inwestycje w sektorze transportu kolejowego, wprowadzenie jednolitych kryteriów kwalifikacji linii kolejowych oraz ujednoczenie i uproszczenie przepisów w zakresie wniosków dotyczących wystąpień o udzielenie odstępstwa od stosowania TSI.

Jak zostało wspomniane powyżej, aby dookreślić warunki techniczne i organizacyjne, które muszą być spełnione w celu zagwarantowania interoperacyjności, system kolejowy podzielono na podsystemy, dla których wymagania są określone w odpowiednich specyfikacjach TSI.

2. Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności – istota i stosowanie

Specyfikacje TSI, zarówno w formie decyzji, jak i rozporządzeń, co do zasady są obligatoryjne. Dla każdego z podsystemów odpowiednia TSI określa przede wszystkim podstawowe parametry oraz specyfikacje techniczne, które odnoszą się do podsystemów, składników interoperacyjności i interfejsów. Dla części parametrów wymagane wartości definiowane są poprzez odwołanie do odpowiednich dokumentów normalizacyjnych, a w szczególności norm europejskich.

Każda specyfikacja TSI składa się z siedmiu rozdziałów oraz załączników. Rozdział pierwszy to wprowadzenie z odniesieniem do prawa unijnego i określeniem zakresu stosowania danej TSI. Rozdział drugi uszczegóławia definicję danego podsystemu zawartą w dyrektywie w sprawie interoperacyjności. Rozdział trzeci precyzuje wymagania zasadnicze, zaś czwarty – parametry podstawowe docelowego podsystemu. Z kolei rozdział piąty wskazuje składniki interoperacyjności, które mogą wchodzić w skład danego podsystemu. Rozdział szósty określa zasady oceny zgodności WE składników interoperacyjności i procedury weryfikacji WE zgodności podsystemów. Rozdział siódmy zawiera zasady przechodzenia od rozwiązań istniejących do rozwiązań interoperacyjnych, czyli od systemów klasy B do systemów klasy A, z uwzględnieniem szczególnych przypadków właściwych dla sieci narodowych. W załącznikach omawiane są kwestie, które powinny być uregulowane w prawie unijnym, ale w których nie uzyskano konsensusu (np. systemy klasy B, punkty otwarte) oraz parametry właściwe tylko danej sieci krajowej (tzw. przypadki szczególne). Należy bowiem zauważyć, że wdrażanie TSI jest działaniem długookresowym²¹.

Mimo że od początku XXI w. można zaobserwować zdecydowane zintensyfikowanie działań ukierunkowanych na liberalizację sektora transportu kolejowego, przejawiające się na przykład w przyjmowaniu kolejnych tzw. pakietów kolejowych, to jednak proces ten w dalszym ciągu nie jest zakończony i napotyka wiele problemów. Świadczy o tym m.in. wzrost liczby skarg wnoszonych

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 6.11.2013 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei (Dz.U. z 2013 r., poz. 1297, z późn. zm.)

²⁰ Zob. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego na temat sprawozdania okresowego dotyczącego wdrożenia dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei i dyrektyw w sprawie interoperacyjności kolei, COM(2009) 464.

²¹ Dość istotne i czasochłonne jest wdrażanie Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (*European Rail Traffic Management System*), składającego się z systemu GSM-R (*Global System for Mobile Communications – Railway* – europejska radiolączność pociągowa) i systemu ETCS (*European Train Control System* – Europejski System Sterowania Pociągami). Systemy te są istotnymi elementami europejskiej polityki na rzecz likwidacji barier technicznych w transporcie kolejowym, zarówno w wymiarze sieci kolejowej wewnątrz UE, jak i w zakresie budowania wspólnego rynku produktów i usług na rzecz kolei z państwami trzecimi.

przez KE przeciwko państwom członkowskim o brak lub niewłaściwą implementację określonych przepisów prawa unijnego liberalizujących sektor transportu kolejowego (Gołąb, 2013). Wraz ze wzrastającą liczbą skarg zgłaszanych przez KE, wzrasta też liczba orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał lub TSUE) w sprawach dotyczących prawa unijnego w sektorze transportu kolejowego. Dotychczas większość wyroków zapadło przeciwko państwom „starej” Unii. Co ciekawe, żadnemu z „nowych” państw członkowskich nie udało obronić się od stawianych przez TSUE zarzutów (Gołąb, 2013, s. 132).

Jak zostało wspomniane powyżej, „stare” TSI, tj. obowiązujące przed 1 stycznia 2015 r. stosuje się nadal do podsystemów dopuszczonych do eksploatacji zgodnie z tymi decyzjami oraz do projektów dotyczących nowych, odnowionych lub zmodernizowanych podsystemów, które w dniu publikacji „nowych” TSI były na zaawansowanym etapie realizacji lub stanowiły przedmiot obowiązującej umowy. Wskazać należy, że zasadność stosowania odpowiednich TSI do konkretnego podsystemu powinien uzasadnić wnioskodawca, np. przy składaniu wniosku o wydanie decyzji stwierdzającej czy w związku z planowanym zakresem prac niezbędne jest uzyskanie nowego zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji dla podsystemu strukturalnego po modernizacji.

IV. Obowiązki i kompetencje krajowego organu do spraw bezpieczeństwa

Zgodnie z przepisami unijnymi, państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia jednego krajowego organu regulacyjnego dla sektora kolejowego, niezależnego prawnie, finansowo, organizacyjnie i funkcjonalnie od jakiegokolwiek innego podmiotu, w tym od podmiotów funkcjonujących w sektorze transportu kolejowego. Należy podkreślić, że w oparciu o przepisy dyrektywy 2012/34²² wzmocniono integralność funkcji regulatora sektora kolejowego, podkreślając, że państwo członkowskie zobowiązane jest do powołania jednego organu regulacyjnego dla tego sektora (Ziarko, 2013, s. 20). I tak np., zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) jest „krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego, właściwym w sprawach:

- 1) regulacji transportu kolejowego,
- 2) licencjonowania transportu kolejowego,
- 3) nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych,
- 4) bezpieczeństwa ruchu kolejowego,
- 5) nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym,
- 6) licencji i świadectw maszynistów²³.

Wskazać należy, że organizowanie „sieci” organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa i interoperacyjności systemu kolei jest jednym z zadań Europejskiej Agencji Kolejowej (Będkowski-Koziół, 2014).

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE z 12.12.2014 r. L 355/59).

²³ Art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

W niniejszym rozdziale omówione zostaną obowiązki i kompetencje krajowego organu do spraw bezpieczeństwa w przedmiocie zapewnienia interoperacyjności systemu kolei, wynikające z prawa UE. Podstawowe obowiązki w powyższym zakresie zostały określone w dyrektywie w sprawie interoperacyjności i dookreślone w odpowiednich TSI. Można podzielić je na dwie grupy: prowadzenie postępowań w przedmiocie wydania zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji podsystemu i przyznania odstępstwa od stosowania TSI oraz obowiązki informacyjno-sprawozdawcze wobec KE i pozostałych państw członkowskich.

1. Prowadzenie postępowań wynikających z prawa unijnego

1.1. Wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów strukturalnych

Wydanie zezwolenie na dopuszczenie podsystemu do eksploatacji jest procesem kończącym się *de facto* uznaniem przez krajowy organ do spraw bezpieczeństwa, iż wnioskodawca ubiegający się o zezwolenie na dopuszczenie podsystemu do eksploatacji wykazał, że podsystem ten, spełnia wszystkie odnoszące się do niego zasadnicze wymagania, po włączeniu go do systemu kolei. Kluczowym dla ustalenia obowiązku uzyskania zezwolenia jest zakwalifikowanie określonych prac prowadzonych w podsystemie jako „modernizacji” lub „odnowienia”. Modernizacją są większe prace modyfikacyjne wykonywane w podsystemie lub w jego części, poprawiające jego całkowite osiągi, natomiast odnowieniem – większe prace wymienne w podsystemie lub w części podsystemu, które nie zmieniają całkowitych osiągnięć tego podsystemu²⁴. Nowe zezwolenie na dopuszczenie do eksploatacji wymagane jest, gdy planowane prace mogą negatywnie wpłynąć na ogólny poziom bezpieczeństwa podsystemu. Jeżeli jest wymagane nowe zezwolenie, państwo członkowskie podejmuje decyzję, w jakim stopniu TSI powinna być zastosowana do danego projektu²⁵.

Zgodnie z art. 25e ust. 1a ustawy o transporcie kolejowym, podsystem strukturalny może być dopuszczony do eksploatacji w systemie kolei na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli:

- 1) jest zbudowany i zainstalowany w taki sposób, że spełnia zasadnicze wymagania oraz jest zapewniona jego zgodność z istniejącym systemem kolei, w skład którego wchodzi;
- 2) składniki interoperacyjności, z których jest zbudowany są właściwie zainstalowane i wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem;
- 3) urządzenia i budowle ujęte w wykazie urządzeń, budowli i pojazdów kolejowych wymagających uzyskania świadectwa dopuszczenia do eksploatacji²⁶, które wchodzi w skład tego podsystemu zostały dopuszczone do eksploatacji zgodnie z przepisami ustawy.

Należy zauważyć, że uzyskanie świadectwa dopuszczenia do eksploatacji typu nie jest wymagane dla typów urządzeń i typów budowli, które jednocześnie ujęte są w TSI jako składniki interoperacyjności i objęte deklaracją WE zgodności lub przydatności do stosowania składnika interoperacyjności²⁷. W takim przypadku, np. system przytwierdzenia jako składnik interoperacyjności dla podsystemu „infrastruktura” nie wymaga uzyskania świadectwa dopuszczenia do

²⁴ Art. 4 pkt 43 i 44 ustawy o transporcie kolejowym.

²⁵ Zob. art. 20 ust. 1 dyrektywy w sprawie interoperacyjności.

²⁶ Wykaz ten zawarty został w rozdziale 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 13.05.2014 r. w sprawie dopuszczania do eksploatacji określonych rodzajów budowli, urządzeń i pojazdów kolejowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 720).

²⁷ Zob. art. 22f ust. 12 ustawy o transporcie kolejowym.

eksploatacji wydawanego przez Prezesa UTK – wystarczające do wprowadzenia go do obrotu będzie wcześniejsze przesłanie do Prezesa UTK deklaracji WE dla tego wyrobu.

W kontekście dopuszczania do eksploatacji taboru kolejowego należy zauważyć, że obecnie istnieją procedury wydawania: świadectwa dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdu kolejowego oraz zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego. Ponadto, polski ustawodawca przewiduje następujące typy zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego²⁸:

- a) zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego z TSI;
- b) zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego niezgodnego z TSI;
- c) zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego ze wszystkimi TSI obowiązującymi w dniu wydania zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji, dopuszczonego do eksploatacji w którymkolwiek z innych państw członkowskich UE;
- d) zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego posiadającego zezwolenie na dopuszczenie do eksploatacji, wydane w innym państwie członkowskim UE, niezgodnego z którąkolwiek z TSI;
- e) zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji w oparciu o zgodność z typem.

W trybie pojazdu niezgodne z TSI dopuszczony do eksploatacji został np. elektryczny zespół trakcyjny Newag Impuls typu 45WE, natomiast pierwszym pojazdem zgodnym z TSI dopuszczonym do eksploatacji w Polsce jest elektryczny zespół trakcyjny Stadler FLIRT.

1.2. Przyznawanie odstępstw od stosowania TSI

Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków o odstępstwa od stosowania TSI oraz przekazywanie Komisji Europejskiej dokumentów niezbędnych do otrzymania takich odstępstw należy do zadań Prezesa UTK. Jeśli nie zachodzą szczególne przypadki, państwo członkowskie nie musi stosować TSI, w przypadkach wskazanych w art. 9 dyrektywy w sprawie interoperacyjności – przesłanki te zostały implementowane w art. 25f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którym odstępstwo od stosowania TSI może być udzielone w przypadku:

- 1) publikacji nowych TSI w czasie projektowania lub budowy nowego podsystemu albo modernizacji lub odnowienia istniejącego podsystemu będącego na zaawansowanym etapie realizacji lub stanowiącego przedmiot zobowiązań umownych;
- 2) projektów dotyczących odnowienia lub modernizacji istniejącego podsystemu – gdy skrajnia ładunkowa, szerokość toru, odstęp między osiami torów lub system zasilania elektrotrakcyjnego tego podsystemu nie są zgodne z TSI;
- 3) projektów dotyczących odnowienia, rozbudowy lub modernizacji istniejącego podsystemu – jeśli zastosowanie TSI podważyłoby opłacalność ekonomiczną projektu lub spójność sieci kolejowej na terytorium Polski;
- 4) konieczności szybkiego przywrócenia spójności sieci kolejowej w następstwie poważnego wypadku lub klęski żywiołowej – jeśli z przyczyn ekonomicznych lub technicznych nie jest możliwe częściowe lub pełne stosowanie TSI;

²⁸ Szerzej na temat dopuszczania do eksploatacji pojazdów kolejowych zob. Chudziński (2015).

- 5) pojazdów kolejowych jadących do lub z państw innych niż państwa członkowskie UE, w których szerokość toru różni się od tej, która jest stosowana na głównej sieci kolejowej na terytorium Polski.

Prezes UTK przekazuje KE informację o planowanym odstępstwie wraz z dokumentacją w formie papierowej oraz w formie dokumentu elektronicznego, a także opis środków, jakie planuje podjąć w celu wspierania końcowej interoperacyjności projektu (w przypadku nieznacznego odstępstwa opis ten nie jest wymagany). Po przekazaniu dokumentów, Prezes UTK zawiesza postępowanie w sprawie przyznania odstępstwa od obowiązku stosowania TSI do czasu wydania opinii przez Komisję Europejską.

W praktyce najwięcej odstępstw od stosowania TSI, również dla projektów inwestycyjnych realizowanych w Polsce, przyznawanych jest z uwagi na to, że dany projekt w dniu publikacji TSI znajdował się na zaawansowanym etapie realizacji lub był przedmiotem zobowiązań umownych. Należy jednak podkreślić, że wnioskodawca powinien wykazać spełnienie tej przesłanki, załączając odpowiednią dokumentację, np. umowy z wykonawcami.

2. Obowiązki informacyjno-sprawozdawcze wobec Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich

2.1. Prowadzenie rejestrów

Do podstawowych obowiązków informacyjnych krajowego organu do spraw bezpieczeństwa wynikających z prawa unijnego należy prowadzenie rejestrów: krajowego rejestru infrastruktury kolejowej oraz krajowego rejestru pojazdów kolejowych. W związku z realizacją decyzji wykonawczej Komisji nr 2014/880/UE z 26 listopada 2014 r. w sprawie wspólnych specyfikacji rejestru infrastruktury kolejowej²⁹, państwa członkowskie UE zostały zobligowane do prowadzenia krajowych rejestrów infrastruktury, w tym dostarczania danych do wspólnego interfejsu użytkownika prowadzonego przez Europejską Agencję Kolejową. W Polsce organem, który prowadzi krajowy rejestr infrastruktury jest Prezes UTK. W rejestrze tym gromadzone są dane umożliwiające identyfikację bocznic kolejowych oraz określonych części infrastruktury kolejowej wraz ze wskazaniem charakterystyki i parametrów technicznych elementów infrastruktury. Zarządcy i użytkownicy bocznic kolejowych obowiązani są do przekazywania Prezesowi UTK danych dotyczących zarządzanej przez nich infrastruktury oraz bocznic kolejowych. Zgodnie z aktualnymi regulacjami prawnymi, Prezes UTK wypełnił obowiązek eksportu danych objętych krajowym rejestrem infrastruktury kolejowej i 5 listopada 2015 r. przekazał do Europejskiej Agencji Kolejowej dane w zakresie korytarzy towarowych nr 5 i 8 (*Rail Freight Corridor*).

Prezes UTK prowadzi również krajowy rejestr pojazdów kolejowych, tj. rejestr pojazdów dopuszczonych do eksploatacji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rejestr ten zawiera w szczególności:

- 1) europejski numer pojazdu (EVN);
- 2) dane identyfikacyjne właściciela pojazdu kolejowego i jego dysponenta;
- 3) informacje o ograniczeniach w użytkowaniu pojazdu, jeśli takie występują;
- 4) oznaczenie podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie pojazdu;

²⁹ Decyzja wykonawczej Komisji nr 2014/880/UE z 26.11.2014 r. w sprawie wspólnych specyfikacji rejestru infrastruktury kolejowej i uchylająca decyzję wykonawczą nr 2011/633/UE (Dz. Urz. UE z 12.12.2014 r. L 356/489).

- 5) informacje o deklaracji weryfikacji WE podsystemu i oznaczenie podmiotu, który ją wydał;
- 6) odniesienia do europejskiego rejestru typów pojazdów kolejowych.

2.2. Przekazywanie informacji

W oparciu o przepisy dyrektywy w sprawie interoperacyjności oraz odpowiednie TSI można wyróżnić następujące obowiązki informacyjno-sprawozdawcze krajowego organu do spraw bezpieczeństwa:

- przekazywanie informacji o przepisach krajowych, np. dla punktów otwartych i przypadków szczególnych;
- przekazywanie do KE wykazów projektów inwestycyjnych będących na zaawansowanym etapie realizacji w dniu wejścia w życie nowych TSI;
- przekazywanie listy krajowych specyfikacji technicznych i dokumentów normalizacyjnych do KE, np. w przypadku udzielenia odstępstwa od stosowania TSI.

V. Podsumowanie

Dotychczasowe doświadczenia państw członkowskich we wdrażaniu interoperacyjności pokazują, że obecne projekty inwestycyjne realizowane w sektorze kolejowym, zgodnie z „duchem” unijnych dyrektyw i rozporządzeń, skierowane są na nowoczesny tabor kolejowy oraz zmodernizowaną infrastrukturę. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji korzystających ze wsparcia środków finansowych pochodzących z UE. Zarówno w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich można zaobserwować wzrost inwestycji kolejowych, przy realizacji których odpowiednie podmioty ubiegają się o współfinansowanie z funduszy europejskich dostępnych w perspektywie budżetowej 2014–2020. Istotne jest prawidłowe zaplanowanie tych inwestycji zarówno pod względem organizacyjnym oraz biznesowym, jak i formalnym z punktu widzenia konieczności uzyskania dokumentów wymaganych przepisami prawa. Jednocześnie instytucje, takie jak odstępstwo od stosowania TSI, punkty otwarte i przypadki szczególne stanowią bariery dla interoperacyjności systemu kolei w UE. Do trudności występujących w procesie wydawania zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych odnosi się tzw. czwarty pakiet kolejowy, który wprowadza pojęcie zezwolenia na dopuszczenie do obrotu pojazdu kolejowego, które będzie ważne na całym terytorium UE, a wydawanego przez Europejską Agencję Kolejową.

Bibliografia

- Będkowski-Kozioł, M. (2014). Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE. *iKAR*, 7.
- Chudziński, T.P. (2015). Proces dopuszczania do eksploatacji pojazdów kolejowych na obszarze RP – przegląd aktualnych procedur. *iKAR*, 1.
- Gołąb, Ł. (2013). Sektor transportu kolejowego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. *iKAR*, 4.
- Ziarko, Ł. (2013). Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej. *iKAR*, 4.