

UZASADNIENIE

Projekt uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Rządowy program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 roku”, zwany dalej „projektem uchwały”, został opracowany na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).

Celem projektu uchwały jest objęcie dofinansowaniem w ramach „Rządowego programu wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 roku”, zwanego dalej „Programem”, zarządcy infrastruktury CARGOTOR sp. z o.o., zwanej dalej „CARGOTOR”, oraz rozszerzenie Programu o nowego zarządcę infrastruktury – Pomorską Kolej Metropolitalną S.A., zwaną dalej „PKM”. Bezpośrednie wsparcie środkami Funduszu Kolejowego w ramach Programu ww. zarządców infrastruktury ma na celu zapewnienie odpowiednich parametrów techniczno-eksploatacyjnych infrastruktury kolejowej oraz zachowanie infrastruktury kolejowej jako dobra, którego potencjał jest istotny dla gospodarki, a także transportu pasażerów, a którego późniejsze odtworzenie byłoby obciążone zwiększonymi kosztami lub byłoby utrudnione. Postanowienia Programu przewidują możliwość rozszerzenia katalogu podmiotów, które mogą być jego beneficjentami. Objęcie Programem ww. zarządców infrastruktury jest zgodne z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, str. 32, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2012/34/UE”, nakładającej na państwa członkowskie UE ogólną odpowiedzialność za rozwój infrastruktury kolejowej, w tym również za jej finansowanie w określony sposób i w określonym zakresie, oraz z przepisami ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1234), zwanej dalej „ustawą”, która wdrożyła dyrektywę 2012/34/UE.

Obok PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. zarządcami infrastruktury uprawnionymi obecnie do otrzymania dofinansowania w ramach Programu, którzy wyrazili wolę korzystania z takich środków, są: PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o., Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu oraz „Euroterminal Sławków” sp. z o.o.

Zarówno CARGOTOR, jak i PKM, realizują wynikający z przepisów rozdziału 6 ustawy obowiązek udostępniania infrastruktury kolejowej obejmującej przynajmniej jedną linię kolejową, przez co spełniają warunek określony w przepisie art. 38a ust. 1 ustawy,

umożliwiający dofinansowanie przez ministra właściwego do spraw transportu z budżetu państwa lub z Funduszu Kolejowego (w ramach programu wieloletniego) działalności ww. zarządców infrastruktury, która nie może być sfinansowana z opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

W decyzji wykonawczej Komisji z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie strategicznego znaczenia infrastruktury kolejowej zgodnie z art. 2 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE, infrastruktura kolejowa zarządzana przez CARGOTOR została zakwalifikowana jako infrastruktura, której nie można uznać za niemającą strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego i której nie można wyłączyć ze stosowania art. 8 ust. 3 i rozdziału IV dyrektywy 2012/34/UE, ze względu na duże znaczenie, jakie infrastruktura ta ma dla funkcjonowania krajowego i europejskiego rynku kolejowego. CARGOTOR jest zatem obowiązana do stosowania w pełnym zakresie zasad wynikających z dyrektywy 2012/34/UE i określonych w przepisach rozdziału 6 ustawy, dotyczących udostępniania infrastruktury kolejowej, kalkulacji i pobierania opłat za korzystanie z niej, a to oznacza, że może zostać objęta dofinansowaniem na podstawie art. 38a ust. 1 ustawy.

Należy wyjaśnić, że w poprzednim programie wieloletnim – „Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku”, CARGOTOR była wskazana jako zarządca infrastruktury uprawniony do otrzymania dofinansowania w ramach tego programu, jednak na dzień ustanowienia programu nie złożyła wniosku o dofinansowanie. Pod koniec 2022 r., tj. w czasie prowadzenia prac legislacyjnych nad projektem kontynuacji ww. programu wieloletniego, spółka zrezygnowała z ubiegania się o dofinansowanie w ramach nowego programu wieloletniego z powodu procesu legislacyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o Funduszu Kolejowym (UD340). Projektowane przepisy miały znaczący wpływ na podejmowane przez CARGOTOR działania w zakresie utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej oraz na poziom nakładów koniecznych na utrzymanie ruchu kolejowego. Z uwagi na to, że w lutym 2025 r. CARGOTOR wystąpiła z wnioskiem wyrażającym wolę otrzymania wsparcia, zostanie objęta dofinansowaniem w ramach Programu.

Infrastruktura kolejowa PKM (linie kolejowe nr 248 i 253), w decyzji wykonawczej Komisji z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie strategicznego znaczenia infrastruktury kolejowej zgodnie z art. 2 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE, została zakwalifikowana jako lokalna infrastruktura kolejowa, którą można uznać za niemającą strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku

kolejowego, a zatem taką, którą można wyłączyć ze stosowania art. 8 ust. 3 i rozdziału IV dyrektywy 2012/34/UE. Z uwagi jednak na fakt, że linie kolejowe zarządzane przez PKM stanowią łącznik między zarządzanymi przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. liniami kolejowymi: nr 201 Nowa Wieś Wielka – Gdynia Port wykorzystywaną jako objazd w przypadku problemów na odcinku Tczew – Gdańsk – Gdynia i nr 202 Gdańsk Główny – Stargard mającą znaczenie państwowe w województwie pomorskim i zachodniopomorskim, uznano, że infrastruktura kolejowa PKM nie będzie wyłączona ze stosowania przepisów art. 8 ust. 3 i rozdziału IV dyrektywy 2012/34/UE i zostanie włączona do Programu. PKM, podobnie jak inni zarządcy infrastruktury objęci Programem, opracowała system pobierania opłat na okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów oparty na takich samych zasadach w odniesieniu do wszystkich aplikantów dla całej sieci kolejowej zgodny z przepisami rozdziału 6 ustawy. PKM posiada cennik, którego projekt w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej obejmującego kalkulację wysokości zastosowanych stawek częściowych i ich współczynników, jest zatwierdzany przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Powoduje to, że stawki jednostkowe opłaty podstawowej i opłaty manewrowej są ustalane przez zarządcę infrastruktury po kosztach bezpośrednich, jakie zarządca ponosi jako rezultat odpowiednio przejazdu pociągu i wykonania manewrów, przez co rachunek zysków i strat PKM się nie bilansuje. W związku z tym, że PKM spełnia wszystkie przesłanki wynikające z przepisów rozdziału 6 i art. 38a ust. 1 ustawy, może zostać objęta dofinansowaniem w ramach Programu.

Dodatkowo należy podkreślić aglomeracyjne i regionalne znaczenie infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKM dla województwa pomorskiego, a ściślej określając dla Trójmiasta i przyległych powiatów, takich jak kościerski i kartuski, co kwalifikuje tego zarządcę infrastruktury jako beneficjenta Programu. Na uwagę zasługuje również charakterystyka linii kolejowych nr 248 i 253 zarządzanych przez PKM, które jak już wspomniano, stanowią istotny łącznik między zarządzanymi przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. liniami kolejowymi nr 201 i 202. W ujęciu funkcjonalnym infrastruktura PKM odpowiada infrastrukturze zarządzanej przez PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o. (beneficjent Programu), co ma istotne znaczenie z punktu widzenia równości podmiotów. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i poglądami doktryny, z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary,

bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (patrz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

Projekt uchwały wprowadza do Programu stosowne zmiany uwzględniające CARGOTOR i PKM jako beneficjentów Programu. Obejmują one m.in. rozdział I „Wprowadzenie”, rozdział II „Uwarunkowania prawne oraz powiązanie Programu z dokumentami strategicznymi” część „Przepisy UE”, rozdział III „Przedmiot Programu oraz opis infrastruktury kolejowej” części: „Infrastruktura kolejowa innych zarządców infrastruktury” i „Informacja na temat długości linii kolejowych”, rozdział VII „Wskaźniki monitorowania Programu”, rozdział VIII „Plan finansowy Programu” części: „Prognoza przychodów innych zarządców infrastruktury”, „Prognoza kosztów innych zarządców infrastruktury” i „Wielkość finansowania Programu środkami publicznymi”, rozdział IX „Prognoza kosztów utrzymania infrastruktury kolejowej w perspektywie do 2035 roku” oraz rozdział X „System realizacji, nadzoru i sprawozdawczości”.

Szacowany koszt dofinansowania ww. zarządców infrastruktury przewidziano w wysokości:

- 65,5 mln zł – w roku 2026,
- 64,5 mln zł – w roku 2027,
- 66,6 mln zł – w roku 2028.

Założono przy tym, że koszt ten (196,6 mln zł) zostanie pokryty ze środków pochodzących z odsetek zgromadzonych na Funduszu Kolejowym – w szczególności wydatki w 2026 r. zostaną ujęte w ramach limitu uzgodnionego zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową dla Funduszu Kolejowego w 2026 r. Jednocześnie w projekcie uchwały zaktualizowano dotychczasowy łączny limit środków publicznych na realizację Programu ustanowiony w wysokości 49 216,5 mln zł, w tym środki budżetu państwa w wysokości 44 005,4 mln zł. W wyniku zmian, łączny limit środków publicznych na realizację Programu określono w wysokości 48 666,4 mln zł, w tym środki budżetu państwa w wysokości 41 953,1 mln zł. Wprowadzone zmiany wynikają z uwzględnienia: ww. dofinansowania z Funduszu Kolejowego w latach 2026–2028, kwoty środków budżetu państwa faktycznie wykorzystanej w roku 2024 oraz zmniejszonej wysokości środków budżetu państwa w roku 2025 i roku 2026.

Celem projektu uchwały jest również wydłużenie terminu na przedłożenie Radzie Ministrów raportu końcowego z realizacji Programu przez ministra właściwego do spraw transportu – z dnia 31 maja 2029 r. na dzień 31 grudnia 2029 r. Zmiana w tym zakresie wynika z potrzeby wykonania pogłębionej analizy historycznej i porównawczej z okresem funkcjonowania

poprzednich programów wieloletnich. Umożliwi to przeprowadzenie prawidłowej analizy danych, które zostaną ujęte w raporcie końcowym.

Zgodnie z intencją projektodawcy projektowana uchwała wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. Wprowadzenie zmian Programu z dniem 1 stycznia 2026 r. pozwoli na podpisanie stosownych umów długoterminowych z beneficjentami Programu od początku roku, co będzie się wiązać z łatwiejszym ich rozliczaniem.

Wprowadzana projektem uchwały zmiana Programu, podobnie jak pierwotny Program, stanowi opracowanie o charakterze finansowo-zarządczym. Wobec tego należy przyjąć, że tak samo jak pierwotny Program, również przedmiotowa zmiana Programu nie będzie wyznaczać ram dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, z późn. zm.). Aktualne pozostaje zatem stanowisko Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przedstawione w tym zakresie do pierwotnego Programu, wyrażone w piśmie z dnia 23 marca 2023 r. znak: DOOŚ-TSOOŚ.400.4.2023.BW. Dlatego w ocenie projektodawcy brak jest podstawy do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla wprowadzanej projektem uchwały zmiany Programu.

Projekt uchwały jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt uchwały nie podlega notyfikacji, o której mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt uchwały nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia zgodnie z § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 19 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198), Minister Infrastruktury ogłosi w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu zmian Programu, adresie strony internetowej, na której treść zmian Programu będzie zamieszczona oraz terminie, od którego zmiany Programu będą stosowane.