



Raport w sprawie rewitalizacji dworców kolejowych

Publikacja powstała z inicjatywy

Forum Kolejowego Railway Business Forum

Wydanie przygotowane przez zespół redakcyjny.

Redakcja techniczna : Piotr Faryna

Warszawa, kwiecień 2011

Spis treści.

Główne tezy	3
Sytuacja aktualna – marzec 2011	6
<i>Wstęp</i>	6
<i>Stan dworców i peronów</i>	12
<i>Finansowanie</i>	14
<i>Koncepcja organizacji zarządzania dworcami przez spółkę DPSA</i>	17
<i>Doświadczenia państw europejskich odnośnie form zarządzania dworcami</i>	24
Kierunki rozwiązania problemu dworców kolejowych.	28
<i>Połączenie infrastruktury dworcowej z pozostałą infrastrukturą stacji kolejowej</i>	28
<i>Sposób zintegrowanego zarządzania na stacji kolejowej</i>	32
<i>Źródła finansowania</i>	34
<i>Oszczędności i efekt skali</i>	38
Możliwości i droga wprowadzenia nowych rozwiązań	41

Główne tezy

Podstawowe założenia do analizy polepszenia standardu dworców kolejowych oraz wprowadzenia funkcji integracyjnych działalności na stacjach kolejowych obejmują:

1. Zintegrowanie działalności pasażerskiej stacji kolejowej

Dworzec kolejowy jest elementem stacji kolejowej, w skład której wchodzi wiele różnych obiektów, ale przede wszystkim z punktu widzenia przewozów pasażerskich najważniejszymi są perony, dojścia do peronów oraz zabudowania i inne nieruchomości dworcowe.

Aktualnie w zarządzaniu elementami infrastruktury kolejowej służącymi do obsługi przewozu osób uczestniczy wiele podmiotów, których działalność jest słabo zintegrowana. Są to m.in. PKP PLK, przewoźnicy kolejowi, PKP Energetyka, PKP Informatyka, Telekomunikacja Kolejowa, DPSA, PKP SA, służby miejskie oraz inne podmioty mające swoje siedziby lub prowadzące działalność w obrębie stacji.

Dla poprawy efektywności gospodarowania, poprawy funkcjonalności stacji kolejowej ze szczególnym uwzględnieniem obiektów dworcowych, a w tym jej funkcji związanych z przyjęciem i odprawą pasażerów niezbędna jest większa niż dotychczas integracja tych zadań.

Wobec klienta – przewoźnika kolejowego oraz innych instytucji zainteresowanych działalnością dworca kolejowego powinien występować jeden podmiot - „gospodarz dworca”, zapewniając kompleks usług od wynajmu powierzchni dworcowych np. dla potrzeb kas biletowych aż do prowadzenia różnych form informacji o ruchu pociągów i innych danych związanych z podróżą. Koncepcja ta powinna prowadzić do stworzenia „kolejowego jednego okienka”, gdzie może być załatwiona większość spraw z jakimi przychodzi klient lub inny użytkownik dworca.

Integracja
działalności
na
pasażerskiej
stacji
kolejowej

2. Powierzenie koordynacji zarządzania siecią infrastruktury kolejowej liniowej i punktowej jednemu zarządcy – PKP PLK SA

Podmiot realizujący działalność w obrębie dworca kolejowego w sposób naturalny powinien być związany z zarządcą infrastruktury kolejowej albowiem prowadzenie i kierowanie ruchem pociągów jest nierozdzielnie połączone z funkcjonowaniem stacji kolejowej (dworca). Integrator - „gospodarz dworca” powinien być zatem funkcjonalnie usytuowany w ramach szeroko pojętych struktur PKP Polskie Linie Kolejowe SA.

PKP PLK
zarządcą
infrastruktury
liniowej i
punktowej

Obsługa pasażerów na peronach wiąże się z zapewnieniem wszelkich wymogów związanych z bezpieczeństwem ruchu Kolejowego, a także z przepisami dotyczącymi standardów wynikających z regulacji przyjętych przez Wspólnotę Europejską np. w zakresie dostępności infrastruktury kolejowej dla osób niepełnosprawnych. Wymóg uzyskania i stosowania autoryzacji bezpieczeństwa opartej na właściwie sporządzonym SMS (Safety Management System) odnoszących się do peronów i ich otoczenia najpełniej i najłatwiej jest w stanie zapewnić zobowiązany zarządca infrastruktury danej sieci kolejowej t.j. PKP PLK SA bezpośrednio lub poprzez kontrolowane przez siebie podmioty. PKP PLK SA zarządza elementami infrastruktury kolejowej jakimi są perony. Funkcjonowanie peronów musi być skoordynowane z funkcjonowaniem dworców, chociażby jako realizacja wymogów określonych w prawie budowlanym.

W przypadku komunalizacji obiektów (budyneków) dworcowych funkcje związane z peronami muszą być nadal realizowane przez PKP PLK SA a pozostała działalność na dworcu powinna być albo powierzona integratorowi (PKP PLK SA lub kontrolowany przez te spółkę podmiot) w całości albo co najmniej w części związanej z informacją dla pasażerów. W tym celu samorząd powinien być zobowiązany do zawarcia z zarządcą stosownych umów.

Na polskich kolejach od lat szwankuje przepływ informacji, zwłaszcza o zakłóceniach na sieci kolejowej. Takie informacje są w posiadaniu PKP PLK, która dodatkowo, aktualnie rozbudowuje Centrum Zarządzania Kryzysowego, zatem ulokowanie dworców w szeroko pojętej strukturze PKP PLK, mogłoby wpłynąć na szybszy przepływ informacji dla przewoźnika i pasażera bez podmiotów pośredniczących.

3. Zdywersyfikowane źródła finansowania

Finansowanie działalności stacji kolejowych ze względu na ich funkcje związane z obsługą podróżnych winno być zdywersyfikowane albowiem w obecnej sytuacji ekonomicznej państwa oraz przedsiębiorstw kolejowych nie jest możliwe wskazanie jednego, podstawowego źródła środków.

Różne źródła finansowania

Jest bardzo mało prawdopodobne aby całość kosztów funkcjonowania stacji pasażerskich mogła być sfinansowana wyłącznie z budżetu państwa, opłat przewoźników lub środków własnych zarządcy. Z uwagi na powyższe integrator dworca kolejowego powinien uwzględnić kilka źródeł finansowania, a w tym: środki własne, środki budżetowe (docelowo wynikające z kontraktu na utrzymanie infrastruktury kolejowej), wygenerowane z działalności komercyjnej na dworcach, środki z opłat wnoszonych przez przewoźników, środki wyasygnowane przez samorządy lokalne.

Wyżej wymienione źródła dotyczą wyłącznie utrzymania obiektów i zapewnienia im prawidłowego funkcjonowania. Wszelkie inwestycje związane z modernizacją, przebudową i większymi remontami powinny być finansowane ze środków budżetu państwa oraz środków pochodzących z programów UE, innych projektów pomocowych, przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego lub ze środków własnych zarządcy.

4. Proces zamiast rewolucji

Niestety, nie jest możliwa skokowa poprawa jakości funkcjonowania wszystkich pasażerskich stacji kolejowych ze względu na ich stan oraz niewystarczające środki. Należy założyć, że program obejmujący standaryzację, integrację i polepszenie stanu dworców i peronów w modelu jednolitego zarządcy infrastruktury obejmie co najmniej 3-5 lat i bez wątpienia nie wypełni oczekiwań związanych z planami dotyczącymi organizacji w Polsce mistrzostw Euro 2012. Należy podjąć działania w miarę możliwości przystosowujące obiekty służące obsłudze podróżnych i budynki dworcowe do zwiększonej obsługi pasażerów w czerwcu 2012 roku ale nie należy uzależniać od tego terminu prac kompleksowych i działań, które będą miały znaczenie dla wielu lat w przyszłości. Podporządkowanie restrukturyzacji działalności stacji kolejowych konkretnym wydarzeniom nie jest możliwe, albowiem proces ten wymaga wielu różnych działań rozłożonych w czasie. Docelowo należy zakładać, że znaczące efekty programu mogą być widoczne nie wcześniej niż w 2014 roku, a realizacja całego programu restrukturyzacji może zająć ok. 10 lat.

Stopniowe
uzyskiwanie
efektów w
procesie
wieloletnim

5. Usytuowanie zarządzania stacjami kolejowymi

Dworce kolejowe aktualnie znajdujące się w zasobach PKP SA należy podzielić na dworce, które w ramach stacji kolejowej znajdują się przy czynnych i nieczynnych liniach kolejowych.

- Dworce zlokalizowane przy czynnych liniach kolejowych powinny być we władaniu integratora, którym stanie się PKP PLK lub i podmiot kontrolowany przez PKP PLK
- Dworce zlokalizowane przy liniach nieczynnych pozostają w zasobach i zostaną zagospodarowane przez PKP SA

6. Przekazanie średnich i małych dworców samorządom

Należy dążyć do otwarcia jak najszerszych możliwości przejmowania budynków dworców na małych i średnich stacjach pasażerskich przez samorządy.

Dla zachowania koniecznej integracji funkcji informacyjnych oraz bezpieczeństwa i koordynacji ruchu pociągów przekazanie czynnych dworców samorządom wymagać będzie od podmiotu aktualnie dysponującego tym obiektem zobowiązania do zawarcia odpowiednich umów z jednostką pełniącą rolę integratora w zakresie prowadzenia usług informacji dla pasażerów związanej z ruchem pociągów i warunkami podróży.

Udział
samorządów
w
zagospodaro-
waniu małych
i średnich
dwców

Sytuacja aktualna – marzec 2011

Wstęp

Problematyka dworców kolejowych stała się w ostatnich latach, a szczególnie w związku z przyznaniem Polsce współorganizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r., niezwykle ważna. Zwrócono uwagę nie tylko na aspekty użyteczności obiektów dworcowych, ale także na ich utrzymanie, stan i możliwości modernizacyjne. Alarmujące sygnały zostały dostrzeżone wskutek różnych publikacji, a szczególnie prezentacji w 2008 r. wyników raportu Najwyższej Izby Kontroli, która zbadała funkcjonowanie i zdolność do obsługi pasażerów na kolejowych obiektach.¹

Waga
problemu
dworców
kolejowych

Przyjęte zostały plany rozwiązywania problemów dworców, oparte o koncepcje ich funkcjonalnego podziału i określenia źródeł finansowania przy założeniu nadzoru nad podmiotami zarządzającymi dworcami przez PKP SA. Generalnie należy stwierdzić, że działalności kolei w Polsce, związana z dworcami kolejowymi, była w latach 2000-2010 mocno zaniedbana, nie tylko pod względem utrzymaniowym, ale także organizacyjnym i prawnym oraz pomijana jako priorytet w projektach strategicznego rozwoju transportu szynowego.

Zakres działalności dworca pasażerskiego w historii kolejnictwa zmieniał się i szczególnie w ostatnich kilkunastu latach wyraźnie widoczna stała się tendencja do ograniczenia jego typowych funkcji transportowych związanych z odprawą podróżnych (poczekalnie, przechowalnie bagażu, kasy, itp.). W zależności od wielkości miejscowości, lokalizacji obiektu i konstrukcji rozkładów jazdy pociągów działalność dworców kolejowych uległa dużemu zróżnicowaniu. Te, które pełnią funkcję węzłów przesiadkowych i mają dobre lokalizacje w miejsce kurczących się zadań obsługi podróżnych przejęły funkcję centrów handlowo-usługowych. Inne, znacznie ograniczyły zadania odprawy podróżnych, lecz nie posiadając możliwości komercyjnego wykorzystania powierzchni stały się w dużym stopniu niezagospodarowane. Na dużych dworcach funkcje związane z obsługą pasażera w rozumieniu zapewnienia usług związanych z podróżą powinny zostać ograniczone do niezbędnego minimum. „Z analiz przeprowadzonych przez Deutsche Bahn wynika, iż jedynie około 500m kw. jest potrzebne do bezpośredniej obsługi podróżnych (informacja kolejowa i sprzedaż biletów). Reszta powierzchni dworców może być przeznaczona na funkcje usługowo-handlowe”². Ze względu na historyczne założenia odprawy określonej liczby podróżnych w przyjętym standardzie, przy spadku tej liczby, obecnie, z reguły dworce są przewymiarowane (w niektórych przypadkach już pierwotnie projekty dworcowe były przeskalowane). W wielu obiektach zbędne zasoby można wyłączyć z eksploatacji, lecz w niektórych ((np. ze względu na charakter zabytkowy) nie jest to możliwe. Zminimalizowanie powierzchni ogólnodostępnych (np. poczekalni) może przyczynić się także do eliminacji przebywania na dworcach osób bezdomnych i zmniejszenia zjawiska przestępczości.

Funkcje
dworca

Z drugiej strony spora grupa dworców może stać się, po odpowiednim przystosowaniu, „katalizatorem rewitalizacji urbanistycznej” i mieć spore znaczenie dla planowania

¹ Raport z kontroli NIK pt. Stan techniczny i przygotowanie kolejowych obiektów dworcowych do obsługi pasażerów; Listopad 2008 roku.

² Daniel Załuski śródmiejskie przestrzenie podróży Dworce kolejowe, WAPG 2010

zagospodarowania przestrzennego oraz dawać impuls inwestycyjny w działalności gospodarczej. W większości dworce kolejowe usytuowane są w przestrzeni śródmiejskiej lub w niedalekim oddaleniu od centrów miejscowości i dysponują dużymi działkami gruntowymi.

Dworce kolejowe, szczególnie w większych miastach mogą przejąć funkcje węzłów integracyjnych pod warunkiem skoordynowania ich zagospodarowania i zarządzania z zamierzeniami i planami polityki rozwoju dla danej społeczności lokalnej (w szczególności zamierzeń związanych z organizowaniem zadań samorządu wynikających z Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

Do 2008 r. w przepisach prawa polskiego nie występowała definicja dworca kolejowego a jedynie w rozporządzeniu MTiGM z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie, pojawia się pojęcie budynku dworcowego lub przystanku osobowego. Wprowadzono ją w ustawie z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 206, poz. 1289). W artykule 4 ustawy o transporcie kolejowym dodany został punkt 8a w brzmieniu:

Definicje i
określenia

„dworzec kolejowy” - budynek usytuowany na obszarze kolejowym, w którym znajdują się pomieszczenia do obsługi przewozu osób oraz mogą znajdować się pomieszczenia dla usług towarzyszących tej obsłudze lub pomieszczenia, w których są wykonywane czynności związane z prowadzeniem ruchu pociągów”.

Jednocześnie w tej samej ustawie w art. 4 pkt. 1 określone jest pojęcie infrastruktury kolejowej³. W powiązaniu pojęcia dworca i infrastruktury kolejowej z pojęciem obszaru kolejowego zawartym w tym samym artykule w pkt. 8⁴ cytowanej ustawy należy stwierdzić, iż dworzec kolejowy stanowi część infrastruktury kolejowej, choć nie jest enumeratywnie wymieniony w jej definicji. To stwierdzenie ma konsekwencje w kontekście zarządzania infrastrukturą kolejową oraz obowiązków i odpowiedzialności zarządcy infrastruktury. Ustawa o transporcie kolejowym w art. 5 wskazuje na zakres tego zarządzania.⁵

Stosowane wprost przepisy Unii Europejskiej, to jest Rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r., dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, posługują się pojęciem „stacji kolejowej” i „zarządcy stacji kolejowej”, które w polskim prawodawstwie nie są określone, a występują jedynie w przepisach wewnętrznych zarządców infrastruktury. Poprzez analogię należy uznać jednak, że pojęcie „dworzec kolejowy” zawiera się w pojęciu „stacja kolejowa”.

³ „infrastruktura kolejowa „— linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury;

⁴ „obszar kolejowy” – powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy;

⁵ Ust. o transporcie kolejowym, Art. 5. 1. Zarządzanie infrastrukturą kolejową polega na: 1) budowie i utrzymaniu infrastruktury kolejowej; 2) prowadzeniu ruchu pociągów na liniach kolejowych; 3) utrzymywaniu infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego; 4) udostępnianiu tras pociągów dla przejazdu pociągów na liniach kolejowych i świadczeniu usług z tym związanych; 5) zarządzaniu nieruchomościami wchodzącymi w skład infrastruktury kolejowej; 5.2. Zarządca infrastruktury, zwany dalej „zarządcą”, zarządza infrastrukturą kolejową oraz zapewnia jej rozwój i modernizację.

W 2003 r. w drodze zmiany ustawy o restrukturyzacji komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP, ⁶ z przedmiotu działania PKP PLK budynki dworcowe zostały wyłączone i przekazane do zarządzania bezpośrednio przez PKP SA. W świetle aktualnie obowiązujących uregulowań sytuacja nie jest jasna, albowiem PKP SA nie są zarządcą infrastruktury kolejowej (w tym kontekście jest zarządcą nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami). Niemniej pełnią one zbliżone funkcje poprzez wydodrębnione jednostki w strukturze spółki – Oddział Dworce Kolejowe i Oddział Gospodarowania Nieruchomościami.

PKP SA dysponują ok. 2600 dworcami (z czego ok. 1000 dworców jest czynnych), które podzielone zostały na kategorie (A, B, C, D) w zależności od wielkości rocznej odprawy podróżnych:

- Dworce kategorii A – obiekty z roczną odprawą podróżnych powyżej 1,8 mln pasażerów;
- Dworce kategorii B – obiekty z roczną odprawą podróżnych 1,8 – 1,1 mln pasażerów;
- Dworce kategorii C – obiekty z roczną odprawą podróżnych 1,0 – 0,3 mln pasażerów;
- Dworce kategorii D – obiekty z roczną odprawą podróżnych poniżej 0,3 mln pasażerów.

Podział ten jest obecnie modyfikowany przez PKP SA/DPSA w kierunku wydodrębnienia kategorii dworców w oparciu o więcej kryteriów niż jedynie wielkość odprawy podróżnych.

Do stycznia 2011 roku 83 największe dworce (tzw. dworce strategiczne) były zarządzane przez utworzony w 2005 r. PKP SA Oddział Dworce Kolejowe, który podzielony jest na Rejony Dworców Kolejowych: Gdańsk, Katowice, Kraków, Poznań, Warszawa i Wrocław. Składało się na nie 15 dworców kat. A, 22 kat. B, 45 kat. C i 1 kategorii D. W ramach odprawy na dworcach strategicznych średnio rocznie obsługiwanych jest ponad 107 milionów podróżnych przy powierzchni ogólnej dworców obejmującej ok. 376 tys. m kwadratowych.

Pozostałe dworce były zarządzane przez podległe PKP SA 6 Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami. Wśród obiektów tej grupy znajduje się ok. 2500 dworców z czego jedynie ok. 900 jest czynnych dla obsługi podróżnych. Na ok. 1600 nieczynnych obiektów dworcowych ok. 800 znajduje się przy czynnych liniach kolejowych, po których wykonywane są przewozy pasażerskie. Na powierzchni użytkowej obejmującej ok. 1000 tys. m kwadratowych ok. 3000 m kw. używane jest na potrzeby PKP SA, 130 tys. m kw. użytkują spółki grupy PKP 350 tys. m kw. użytkują podmioty spoza grupy PKP, 200 tys. m kw. zajmują lokale mieszkalne a 360 tys. m kw. jest niewykorzystywane. Aktualnie dworce czynne zarządzane są przez Oddział Dworce Kolejowe, według niepotwierdzonych informacji, realizowana jest operacja przekazania zarządzania dworcami do DPSA. Ponad połowa obiektów nieczynnych wcześniej działających jako dworce jest całkowicie opuszczona i nie pełni żadnych funkcji. Poważnym problemem jest fakt, iż w dużej części dworców znajdują się mieszkania (na 917 dworców w ok. 500 są lokatorzy). Według danych PKP SA ponad 1/3 powierzchni dworców jest niezagospodarowana.

⁶ USTAWA z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Art. 1. W ustawie z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, z późn. zm.1)) wprowadza się następujące zmiany:
1) w art. 15:

a) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. PLK SA zarządza liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą kolejową określoną w przepisach o transporcie kolejowym, z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy”.

Przepisy prawa regulują częściowo kwestie finansowania dworców oraz zawierają ścieżkę postępowania pozwalającą na przekazywanie obiektów dworcowych odpłatnie bądź nieodpłatnie jednostkom samorządu terytorialnego.

Art. 38 ust. 6a ustawy o transporcie kolejowym stanowi, że:

„Ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane wydatki na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych”.

Art. 18d ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" określa sposoby przekazywania dworców:

Przekazanie
dworców
samorządom

1. *PKP SA, na wniosek jednostki samorządu terytorialnego i za zgodą ministra właściwego do spraw transportu, może przenieść w drodze umowy na jednostkę samorządu terytorialnego prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z usytuowanymi na niej budynkami dworców kolejowych w granicach niezbędnych do prawidłowego z nich korzystania, na zasadach określonych w ust. 2. Zgoda ministra właściwego do spraw transportu jest zgodą, o której mowa w art. 18 ust. 2.*

2. *Wniosek jednostki samorządu terytorialnego powinien zawierać oświadczenie właściwych jej organów o przyjęciu zobowiązania tej jednostki do:*

1) *wykonania, w określonym terminie, przebudowy lub remontu dworca kolejowego;*

2) *zapewnienia, na podstawie umowy, spółkom prowadzącym działalność w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich możliwości i warunków obsługi przewozu osób, w szczególności pomieszczeń poczekalni, kas biletowych i parkingów, a także pomieszczeń dla urzędników przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i ich obsługi.*

3. *Umowa, o której mowa w ust. 1, określa termin i zakres przebudowy lub remontu dworca kolejowego oraz zakres odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za niewykonanie przebudowy lub remontu w terminie.*

4. *Jednostka samorządu terytorialnego, która nabyła prawo własności nieruchomości albo prawo użytkowania wieczystego, o których mowa w ust. 1, wraz z lokalami mieszkalnymi, które zajmują osoby określone w art. 42 ust. 1, stosuje do sprzedaży tych lokali odpowiednio przepisy art. 43–46.*

5. *Jeżeli stroną umowy, o której mowa w ust. 1, jest gmina, zobowiązania PKP SA z tytułu podatku od nieruchomości wobec gminy wraz z odsetkami za zwłokę lub opłatą prolongacyjną wygasają z dniem zawarcia umowy, o której mowa w ust. 1, do wysokości nieprzekraczającej wartości rynkowej prawa własności albo odpowiednio wartości rynkowej prawa użytkowania wieczystego nieruchomości ustalonej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.6)). Wraz z wygaśnięciem zobowiązań PKP SA wobec gminy z tytułu podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za zwłokę lub opłatą prolongacyjną, wygasają roszczenia PKP SA o zapłatę ceny w tej samej wysokości.*

6. *W przypadku, jeżeli stroną umowy, o której mowa w ust. 1, jest jednostka samorządu terytorialnego inna niż gmina, jednostka ta może zobowiązać się wobec PKP SA, że zamiast zapłaty całości lub części ceny na rzecz PKP SA, przekaze właściwej gminie środki w wysokości równej zobowiązaniom PKP SA wobec tej gminy z tytułu podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za zwłokę lub opłatą prolongacyjną, jednak nie większej niż wartość rynkowa prawa własności albo odpowiednio wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego nieruchomości ustalona zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.*

7. *Wraz z przekazaniem środków, o których mowa w ust. 6, wygasają do wysokości przekazanych środków zobowiązania PKP SA wobec gminy z tytułu podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za zwłokę lub opłatą prolongacyjną oraz roszczenia PKP SA wobec odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego o zapłatę ceny w tej samej wysokości.*

8. Właściwy organ podatkowy, w związku z zawarciem umowy, o której mowa w ust. 1, wydaje decyzję stwierdzającą wygaśnięcie zobowiązania podatkowego, o którym mowa w ust. 5–7.

Dotychczasowe sposoby zagospodarowania dworców polegały przede wszystkim na:

- podpisaniu wieloletnich umów dzierżawy lub użyczenie obiektów samorządom;
- sprzedaży;
- fizycznej likwidacji bądź przekwalifikowaniu na inne cele, przy braku zainteresowania ze strony władz samorządowych;
- przeniesieniu na podstawie art. 66 ustawy Ordynacja podatkowa własności dworców na rzecz samorządów w celu wygaśnięcia zobowiązania podatkowego z tytułu podatków stanowiących dochody budżetów tych samorządów;
- nieodpłatnego przekazania mienia w drodze umowy na podstawie art. 39 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe, na własność jednostkom samorządu terytorialnego na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych tych jednostek w dziedzinie transportu.⁷

PKP SA wystąpiły do samorządów terytorialnych z ofertą przekazania 400 obiektów dworcowych wyłączonych z eksploatacji. Jednostki samorządu terytorialnego wyraziły zainteresowanie przejęciem jedynie 112 takich budynków.

Dotychczas na rzecz Skarbu Państwa i samorządów gmin przekazano 47 nieruchomości zabudowanych budynkami czynnych dworców kolejowych, w tym m.in. Grajewo, Namysłów, Świdnicę, Rejowiec Fabryczny, Drawsko Pomorskie, Aleksandrów Kujawski, Sokołów Podlaski i Lubawkę, Białowieża.

Inną formą zagospodarowania dworców kolejowych jest oddanie tych nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie umowy w długoletnią dzierżawę. Umowami takimi dotychczas objęto 47 nieruchomości, w tym m.in. Będzin, Gryfice, Trzebiatów, Iłowo, Giżycko, Tychy, Tychy Zachodnie, Katowice Ochojec, Katowice Dąbrówka Mała, Milanówek, Nowy Dwór Maz., Bystrzyca Kłodzka, Zabrze, Piaseczno, Pruszcz Pomorski, Kościerzyna, Reda.

Sprzedano 18 dworców: np. Kościerzyna, Stronie Śląskie. Docelowo zbyciu ma podlegać 1000 obiektów dworcowych.

Rozpoczęte zostały procesy inwestycyjne w 77 obiektach dworcowych w 34 miejscowościach za kwotę **ok. 980 mln zł** pochodzącą z funduszy europejskich, budżetu państwa i środków własnych PKP SA.

Środki z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zostały przeznaczone na dofinansowanie modernizacji 3 dworców:

- Gdynia Główna – koszt 40,6 mln zł, w tym środki UE 26,2 mln zł.
- Wrocław Główny - koszt 293,5 mln zł, w tym środki UE 180,6 mln zł.
- Kraków Główny (budowa dworca podziemnego) – koszt 124,9 mln zł, w tym środki UE 63 mln zł.

W ramach partnerstwa prywatno – publicznego realizowane są obecnie:

- Katowice Główny- koszt 240 mln euro, inwestor Neinver Polska;

⁷ Na podstawie „Białej Księgi – mapy problemów polskiego kolejnictwa”; raport RBF

Procesy
inwestycyjne
na dworcach
kolejowych

- Poznań Główny – koszt 160 mln zł, inwestor Trigranit;
- Warszawa Zachodnia – koszt nieznany, zerwano rozmowy z inwestorem Nexity;
- Sopot – koszt ok. 260 mln zł.

Z budżetu państwa w 2010 r. przekazano dotację dla PKP SA w wysokości 102,8 mln zł na przebudowę 32 dworców kolejowych:

Warszawa Wschodnia, Warszawa Stadion, Radom, Piotrków Trybunalski, Leszno, Zawiercie, Ława, Malbork, Przemysł Główny, Kutno, Działdowo, Elbląg, Tarnów, Poznań dworzec letni, Bochnia, Modlin, Radomsko, Zgierz, Pabianice, Terespol, Przeworsk, Łańcut, Krzeszowice, Brzesko Okocim, Koło, Gdańsk Oliwa, Wejherowo, Wrocław Mikołajów, Puszczykówko, Wrocław Pracze, Wrocław Leśnica, Wrocław Kuźniki (na ostatnich pięciu dworcach prace zakończono).

oraz 80 mln zł dla PKP PLK SA:

60 mln zł na modernizację linii kolejowej na odcinku Warszawa Wschodnia – Warszawa Stadion wraz z przebudową przystanku Warszawa Stadion i dworcu Warszawa Wschodnia;

15 mln zł na modernizację układu torowego i infrastruktury służącej do obsługi podróżnych w obrębie stacji Katowice Osobowa;

5 mln zł na modernizację układu torowego i elementów infrastruktury kolejowej w obrębie stacji Wrocław Główny.

Z budżetu państwa w 2011 r. przekazano dotację dla PKP SA w wysokości 199,4 mln zł na przebudowę 57 dworców kolejowych:

Warszawa Wschodnia, Warszawa Stadion, Radom, Piotrków Trybunalski, Leszno, Zawiercie, Ława, Malbork, Przemysł Główny, Kutno, Działdowo, Elbląg, Poznań dworzec letni, Bochnia, Modlin, Radomsko, Zgierz, Pabianice, Wrocław Pracze, Sławno, Przeworsk, Łańcut, Krzeszowice, Brzesko Okocim, Koło, Gdańsk Oliwa, Wejherowo, Gdynia Główna, Kraków Główny, Wrocław Główny, Luboń, Swarzędz, Kalisz, Brzeg, Kłodzko Główny, Ostrów Wielkopolski, Leżajsk, Chodzież, Kluczbork, Ciechanów, Głogów, Zielona Góra, Legnica, Olsztyn Zachodni, Gniezno, Ełk Główny, Biała Podlaska, Inowrocław, Myszków, Nowy Sącz, Opole Główny, Wałbrzych Miasto, Pszczyna, Międzyrzec Podlaski, Gryfino, Wrocław Brochów, Wronki

oraz 177,9 mln zł dla PKP PLK SA:

115 mln zł na modernizację linii kolejowej na odcinku Warszawa Wschodnia – Warszawa Stadion wraz z przebudową przystanku Warszawa Stadion i dworcu Warszawa Wschodnia;

22 mln zł na modernizację układu torowego i infrastruktury służącej do obsługi podróżnych w obrębie stacji Katowice Osobowa;

40,9 mln zł na modernizację układu torowego i elementów infrastruktury kolejowej w obrębie stacji Wrocław Główny.

Stan dworców i peronów

Stan techniczny obiektów dworcowych, szczególnie małych i wyłączonych z użytkowania jest bardzo zły. 65% dworców jest w złym stanie technicznym, 31% w stanie dostatecznym i jedynie 4% w stanie dobrym.

Bardzo zły
stan wielu
dworców

Stan dworców wg danych Biura Nieruchomości PKP SA z roku 2009 wykazuje podobne wartości.

	Stan b. dobry	stan dobry	stan dostateczny	stan zły
Dworce czynne	1%	3%	60%	36%
Dworce nieczynne	0%	0%	37%	63%

Dworce ulegają systematycznej degradacji technicznej, funkcjonalnej i estetycznej. W 2007 r. remonty objęły zaledwie 12% czynnych dworców. Mimo daleko posuniętej dewastacji peronów, kolej mogła rocznie wyasygnować środki na ich remonty sięgające co najwyżej 30% potrzeb.⁸

W przywoływanym raporcie NIK negatywnie oceniła zarządców infrastruktury dworcowej za niedostateczne przygotowanie kolejowych obiektów dworcowych do obsługi pasażerów, zwłaszcza osób niepełnosprawnych. Podobną opinię sformułowano wobec przewoźników pasażerskich, którzy nie zapewnili podróżnym godnych i bezpiecznych warunków pobytu na dworcach.

Na zbyt niskim poziomie PKP PLK S.A. realizowała prace remontowe peronów i wiat, przejść podziemnych i kładek dla pieszych. Zarządca infrastruktury krajowej sieci kolejowej dysponuje 5512 peronami, w tym 284 zbędnymi. W stanie dobrym pozostaje 21,25% peronów, w dostatecznym 63,83%, a w złym 14,92% peronów. W PLK jest także 2585 wiat peronowych, w tym 68 zbędnych.

Brak wystarczających środków na utrzymanie i modernizację spowodował poważną degradację dworców. Doprowadziło to do zapaści stanu technicznego budynków, często stanowiących przykład pięknych rozwiązań architektonicznych i wpisanych na listę zabytków. Zły stan dworców jest jedną z przyczyn odstręczających potencjalnych pasażerów do skorzystania z usług przewoźników kolejowych. Wiele z nich przestało de facto spełniać funkcje przydatne dla pasażerów oraz reprezentacyjne z punktu widzenia lokalnej społeczności lokalnych.

Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030 przestrzega:

„Stan dużej części dworców staje się coraz większą barierą dla poprawy jakości oferty kolei. Kompleksowa modernizacja powinna być jednym z priorytetów kolei, ze szczególnym uwzględnieniem korzystnie usytuowanych dworców, dla których prognozy przewidują duży ruch podróżnych z uwzględnieniem dywersyfikacji funkcji. Dworce muszą też być dostosowane do obsługi osób o ograniczonych możliwościach ruchowych”. Niestety, pomimo powszechnej świadomości znaczenia dworców i przystanków kolejowych dla rozwoju przewozów pasażerskich, problem ten jest od dawna lekceważony.”

⁸ Z syntezy Raportu NIK

Podstawowe mankamenty dworców to: niska funkcjonalność obiektów, brud, nieprzyjemny zapach, zniszczone wyposażenie, brak udogodnień dla osób niepełnosprawnych, stan techniczny budowli i urządzeń, bezpieczeństwo, estetyka, nieuporządkowany system handlu i usług, brak obsługi podróżnych (informacja, sprzedaż biletów, WC), zagrożenia bezpieczeństwa. Problemy te wynikają nie tylko z braku wystarczających środków na utrzymanie i modernizację, ale także z powodu organizacji pracy dworca, gdzie praktycznie nie występuje integrator różnych rodzajów działalności. Poszczególne funkcje w sposób nie zawsze skoordynowany wypełniają w obrębie pasażerskiej stacji kolejowej zarządca dworca – PKP SA, przewoźnicy kolejowi, PKP PLK, PKP Energetyka, Telekomunikacja Kolejowa, PKP Informatyka oraz podmioty samorządowe i prywatne.⁹

Główne
problemy na
dworcach

Z raportu NIK wyłonił się ponury, aczkolwiek prawdziwy obraz dworców kolejowych:

- 87,4% nie było kompleksowo przygotowanych do obsługi pasażerów;
- 39% funkcjonowało ze zlikwidowanymi, bądź trwale zamkniętymi toaletami;
- 85,1% nie zapewniało odpowiednich warunków obsługi osób niepełnosprawnych;
- 56,5% okienek kasowych nie było wyposażonych we wzmacniacze głosu;
- 78,4% pulpity kasowych nie było obniżonych;
- 91,3% nie zapewniało rzetelnej ochrony pasażerów;
- 95,4% nie było objętych monitoringiem;
- 87,4% dróg dojścia do budynków dworcowych i peronów było w złym stanie;
- 38% budynków nie miało znakowanych dróg ewakuacyjnych.

⁹ Na podstawie „Białej Księgi – mapy problemów polskiego kolejnictwa”; raport RBF

Finansowanie

Dworce kolejowe jako część infrastruktury kolejowej, zostały wyłączone z majątku zarządzanego przez PKP Polskie Linie Kolejowe i przekazane do zarządzania bezpośrednio przez spółkę PKP SA. Spółka PKP SA nie posiadała wystarczających środków własnych oraz wsparcia środków publicznych (z budżetu państwa lub asygnowanych przez samorządy) i zmuszona była do finansowania utrzymania tych obiektów z przychodów z działalności komercyjnej prowadzonej na dworcach. Niestety, koszty utrzymania dworców, nie mówiąc już o remontach i modernizacjach, przekraczały możliwości PKP SA. Na skutek tego, uwzględniając zaniedbania sprzed reformy z 2001 r., większość budynków dworców kolejowych, a zwłaszcza te na stacjach generujących niewielkie potoki podróżnych, znalazła się w katastrofalnym stanie. Bardzo trudna jest szczegółowa analiza wielkości kosztów i związanych z nimi przychodów, a zatem próba zmierzenia efektywności działalności na dworcach kolejowych, ze względu na brak rozdziału finansowego tej działalności od działalności PKP SA jako całości. Pewnym źródłem informacji o wynikach działalności dworców pod kątem ekonomicznym są wewnętrzne dokumenty PKP SA obrazujące przybliżone dane. Skalę przychodów i kosztów generowanych przez dworce kolejowe obrazuje tabela:

Niskie nakłady na utrzymanie oraz remonty dworców

	Wyszczególnienie	Dworce zarządzane przez OGN	Dworce zarządzane przez ODK	Razem
1	Przychody ogółem, w tym:	47 660,8	87 803,1	135 463,9
1.1	Przychody od spółek Grupy PKP	27 524,3	29 227,7	56 752,0
1.2	Przychody komercyjne	12 483,8	58 478,0	70 961,8
1.3	Przychody z lokali mieszkalnych	7 652,7	97,4	7 750,1
2	Koszty bezpośrednie, w tym:	58 183,7	71 164,5	129 348,2
2.1	Amortyzacja	6 108,7	10 353,7	16 462,3
2.2	Zużycie materiałów i energii	10 657,8	12 750,2	23 408,0
2.3	Usługi obce	25 127,8	37 299,1	62 426,9
2.4	Podatki i opłaty	11 621,2	9 496,7	21 117,9
2.5	Wynagrodzenia	3 877,6	955,2	4 832,8
2.6	Ubezpieczenia i inne świadczenia	757,0	181,8	938,8
2.7	Pozostałe koszty rodzajowe	33,6	127,9	161,5
3	Marża (przychody-koszty)	-10 522,9	16 638,6	6 115,7
4	Narzut kosztów pośrednich	14 264,4	12 456,8	26 703,2
5	Koszty ogółem:	72 430,1	83 621,3	156 051,4
6	Wynik	-24 769,3	4 181,8	-20 587,6

Dane za rok 2008 . Źródło: Biuro Planowania i Analiz Centrali PKP SA

Nieoficjalne, niektóre dane uzyskane za rok 2009/2010 są następujące (mln zł):

Koszty	2010	2009	Przychody	2010	2009
Koszty działalności dworców czynnych	140,6	129,4	Przychody z działalności dworców czynnych	113	124,4
W tym amortyzacja	15,5		W tym od przewoźników z tyt. korzystania z pow. ogólnodostępnych	17	
W tym koszty pośrednie	15		Parkingi, przechowalnie bagażu, dzierżawa WC	4,1	
			Przychody komercyjne	92	

Te wyniki, wskazują na zachowanie tendencji występujących wcześniej i proporcji odnośnie rachunku przychodów oraz kosztów w działalności dworców.

Analiza przychodów i kosztów związanych z zarządzaniem dworcami wskazuje na potencjalne źródła optymalizacji gospodarowania.

Osobnym zagadnieniem obok problemu utrzymania dworców są ich remonty i modernizacje. Wobec niewystarczających funduszy na utrzymanie kwestia remontu obiektów ze środków własnych stanowi jeszcze trudniejszy problem, który może być rozwiązany tylko przy pomocy zewnętrznego zasilania finansowego dworców (z budżetu państwa, funduszy celowych oraz przedsięwzięć typu partnerstwo publiczno-prywatne).

Niespójne zasady dyspozycji środkami na utrzymanie i inwestycje na dworcach i peronach

Wydatki PKP SA na remonty dworców:

Rok	Remonty główne dworców	Remonty o nieznacznym zakresie	Nakłady w mln zł.
2001	22		
2002	18		
2003	48		
2004	180		
2005	189	316	4,5
2006	250	359	17,5
2007	137	217	22,2

Wydatki PKP PLK SA na remonty peronów objęły wydatki odpowiednio w latach (w milionach złotych) rok 2005 - 3,07, rok 2006 – 2,13, rok 2007 – 6,3, rok 2008 – 4,9, rok 2009 – 4,66.

Średni koszt roczny eksploatacji peronu to 9 tys. zł. PLK wydały 47 mln zł na eksploatację w 2010 r. Roczne koszty budowy i remontów szacowane są na 64 mln zł, w tym na budowę nowych peronów: 42 mln zł, a na remonty peronów: 22 mln zł. W 2011 r. potrzeby finansowe na budowę peronów to 338 mln zł, a na remonty 106 mln zł.

Osobną kwestią są inwestycje dworcowe, wśród których największą grupę stanowią modernizacje obiektów.

Według założeń koncepcji funkcjonowania Dworzec Polski SA na źródła przychodów według materiałów spółki składają się :

Źródła
przychodów
spółki
Dworzec
Polski SA
kolejowych

- opłata dworcowa
- najem powierzchni komercyjnych i biurowych
- usługi dedykowane podróżnym (pośrednictwo, WiFi, parkingi, toalety, przechowalnie bagażu itp.)
- wspólna marka usługowa lub handlowa
- zarządzanie peronami
- sprzedaż gadżetów reklamowych związanych z reklamami
- ogólnopolska sieć nośników reklamowych OOH
- sprzedaż powierzchni reklamowych na stronie internetowej
- eventy komercyjne, product placement

Z innych oświadczeń zarządu DP SA wynika, że dodatkowymi źródłami przychodów mogą być także własne taksówkowe sieci korporacyjne, kantory wymiany walut itp. Większość z tych środków ma przeznaczenie na utrzymanie dworców i peronów a wygenerowana nadwyżka miałyby być przeznaczona na remonty. Remonty i modernizacje byłyby finansowane z przychodów DP SA, środków budżetowych, przedsięwzięć ppp, środków samorządowych.

Koszt modernizacji wszystkich dworców kolejowych szacowany jest na około 4 mld zł.

Koncepcja organizacji zarządzania dworcami przez spółkę DPSA

PKP SA przedsięwzięła kompleks działań, aby uporządkować sprawy związane z dworcami kolejowymi pod kątem organizacyjnym i ekonomicznym. Była to inicjatywa PKP SA, dodatkowo umocowana w dokumentach rządowych (np. Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013”), z których wynika odpowiedzialność PKP SA za różne formy zagospodarowania dworców. W planach uwzględniono konieczność uzyskania zasadniczej poprawy jakości usług dla pasażerów „ między innymi poprzez tworzenie nowoczesnych intermodalnych centrów obsługi z wykorzystaniem dworców kolejowych jako zintegrowanych węzłów przesiadkowych”. Plan zakłada stworzenie integratora w sensie organizacyjnym dla wielu dworców jak i dla pojedynczego dworca odnośnie wielu funkcji obecnie pełnionych przez różne podmioty i trudnych do koordynacji.

Założenia
konceptu
Dworzec
Polski SA

Przed wszystkim opracowano :

1. Koncepcję modelu zintegrowanych węzłów przesiadkowych (ponadregionalny ZWP, regionalny ZWP, lokalny ZWP) i przyporządkowania dworców do określonych kategorii.
2. Stworzenie celowej spółki do zarządzania dworcami (początkowo do zarządzania tylko dworcami strategicznymi tzw. Grupy A)

Koncepcje te ewoluowały, ostatecznie, w początku roku 2011 krystalizując się w konkretny plan przedsięwzięcia obejmującego:

- a) Utworzenie spółki pn. „ Dworzec Polski SA” . Spółka ta faktycznie powstała i została zarejestrowana w KRS pod nr 0000031090.
- b) Opracowaniu założeń ekonomicznych funkcjonowania spółki, której zadaniem jest zarządzanie dworcami. Założenia te przyjmowały dwa główne źródła finansowania działalności w postaci tzw. „opłaty dworcowej” oraz przychodów z działalności komercyjnej na dworcach. (z czasem, w wersji ostatecznej założono, iż spółka DPSA przejmie od PKP PLK także wpływy z tzw . „opłaty za dostęp do peronów”, która łącznie z „ opłata dworcową” stanowić będzie zasadniczy przychód spółki).
- c) Uznanie spółki DPSA za zarządcę infrastruktury kolejowej co w konsekwencji upoważniłoby tę spółkę do stworzenia systemu stawek opłat za dostęp do tego fragmentu infrastruktury jakim są dworce (a w zasadzie stacje kolejowe) i wystąpienia z wnioskiem do UTK o zatwierdzenie przedłożonych opłat.
- d) Zatwierdzenie opłat wnoszonych na rzecz zarządcy infrastruktury kolejowej (dworcowej + peronowej), co umożliwiłoby spółce DP SA pobieranie opłat od operatorów przewozów pasażerskich za zatrzymanie pociągu przy peronie oraz korzystanie z dworca kolejowego.

Powyższa koncepcja spotkała się z krytyką prezentowaną przez przewoźników kolejowych i przedstawicieli samorządów. Wskazywano na bardzo wysoki poziom stawek dostępu (poza możliwościami finansowymi przewoźników), ryczałtowy charakter stawek (nieuwzględnienie charakteru przewozów), nielogiczną konstrukcję systemu stawek, niski poziom przedstawionych projektów umów i regulaminów, niedopracowaną koncepcję architektoniczną projektu PARASOL, itp. W szczególności wątpliwości budziły następujące kwestie :

Krytyka
konceptji
Dworzec
Polski SA

1. Pełnienie przez PKP SA oraz spółkę Dworzec Polski SA funkcji zarządcy infrastruktury i w związku z tym ustalenie oraz przedstawienie do zatwierdzenia tzw. stawek dostępu do dworców.

Bardzo niejasne są podstawy wystąpienia przez spółkę DP SA do UTK w celu zatwierdzenia stawek dostępu do infrastruktury dworcowej

- Zgodnie z ustawą o transporcie kolejowym (Art.4 p. 7) zarządcą infrastruktury jest podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie; funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej lub jej części mogą wykonywać różne podmioty.

DP SA jako
zarządca
infrastruktury

Aby zarządca infrastruktury mógł tą infrastrukturą zarządzać musi posiadać tytuł prawny na podstawie, którego dane elementy infrastruktury zostały mu powierzone do zarządzania. Podczas gdy można przyjąć, że taki tytuł w stosunku do dworców spółka DP SA posiada (jako podmiot zależny od PKP SA) to na pewno nie posiada go w stosunku do peronów kolejowych. Powołanie się przez DP SA we wniosku na podpisany w tej sprawie list intencyjny PKP PLK jest całkowicie nieuprawnione, albowiem taki list nie powoduje zgodnie z polskim prawem jakichkolwiek skutków w tym także gwarancji podpisania umowy o przekazaniu peronów w użytkowanie. W koncepcji DP SA założono, iż spółka ta stanie się zarządcą nie tylko dworca ale także peronów i wszelkich urządzeń znajdujących się na peronach, w związku z czym będzie pobierał tzw. opłatę za zatrzymanie się pociągu przy peronie (na stacji), która dotychczas była pobierana przez PKP PLK. Rodzi to szereg wątpliwości:

- na peronach zlokalizowane są nie tylko urządzenia służące obsłudze podróżnych ale także inne, używane przez systemy srk, energetyczne, telekomunikacyjne oraz budowle inżynieryjne (kładki, pomosty służbowe, wiadukty, tunele itp.) . Czy DPSA przejmie także odpowiedzialność za tego typu infrastrukturę? Jeżeli nie, to w jaki sposób nastąpi wydzielenie konkretnych podsystemów i podzespołów peronowych? Jak uzgadniane i prowadzone będą roboty utrzymaniowe w torach stacyjnych? Jak rozdzielone i wycenione będą elementy bezpośrednio służące odprawie i obsłudze podróżnych od tych, które nie pozostają w gestii DP SA?

- opłata dworcowa ma być naliczana według algorytmu związanego z długością pociągu natomiast opłata peronowa według czasu trwania postoju pociągu przy krawędzi peronowej. Czy opłaty te będą rozdzielone czy też scalone w jedną opłatę? Jeśli scalone, to co będzie podstawą do obliczania należności? Jak to wpłynie na elastyczność kształtowania oferty przewozowej (długość składów pociągów i częstotliwość przejazdów) przez przewoźników?

Jednocześnie przepisy unijne oraz sama ustawa o transporcie kolejowym nakłada na zarządcę infrastruktury posiadanie autoryzacji bezpieczeństwa — dokumentu potwierdzającego ustanowienie przez zarządcę infrastruktury systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej. Według stanu na koniec kwietnia 2011 roku spółka DP SA takiej autoryzacji nie posiada. Nie wiadomo też, z powodu braku tego typu wcześniejszych doświadczeń, jak powinien być określony obszar objęty działaniem Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem, na który wydawana jest autoryzacja bezpieczeństwa dla zarządcy infrastrukturą kolejową w postaci dworców.

Z przepisów prawa wynika, iż w sprawie stawek za dostęp do infrastruktury może wystąpić do UTK zarządca infrastruktury, a zatem podmiot który (jeśli powstał po wejściu w życie przepisów związanych z autoryzacją bezpieczeństwa) posiada autoryzację bezpieczeństwa.

2. Koncepcja ustanowienia, wyliczenia oraz poboru tzw. opłaty dworcowej (dworcowo-peronowej)

W koncepcji funkcjonowania DPSA założono, iż będzie on oferował dostęp do dworców przewoźnikom i pobierał opłatę w pełnym oderwaniu od tego czy i w jaki sposób pasażerowie danego przewoźnika z dworców tych skorzystają. Całkowicie arbitralnie zakłada się nałożenie opłaty na przewoźnika jeśli prowadzony przez niego pociąg zatrzyma się na stacji kolejowej, na której zlokalizowany jest jakikolwiek budynek dworca.

Opłata
dworcowa

Takie założenia budzą sprzeciw ze względu na wiele wątpliwości i nieuzasadnione metody naliczania kosztów.

Odrębną kwestia jest konstrukcja przepisów prawnych obecnie obowiązujących. Zgodnie z art. 33 ust. 3a Ustawy o transporcie kolejowym przewoźnicy kolejowi uiszczają opłatę w formie opłaty podstawowej za korzystanie z infrastruktury kolejowej wnoszonej na rzecz zarządcy infrastruktury kolejowej. Zarządca ten pobiera jednoznacznie zdefiniowaną w ustawie opłatę za dostęp do infrastruktury kolejowej oraz dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów. Zakres podstawowy tych usług sprecyzowany jest w załączniku do Ustawy. Zgodnie z załącznikiem część I ust. 3 pkt 3 dostęp do sieci kolejowej obejmuje korzystanie ze stacji pasażerskich ich budynków i innych urządzeń. Sposób kalkulowania opłaty przez zarządcę opiera się na wskazaniu sumy opłaty podstawowej i opłat dodatkowych liczonych jako iloczyn zamówionych usług i stawek jednostkowych, które są zatwierdzane przez prezesa UTK. Wydaje się, że wprowadzenie „opłaty dworcowej” pobieranej przez DPSA oznaczałoby, że za te same usługi przewoźnik wnosi opłatę dwukrotnie na rzecz różnych podmiotów.

Istnieją poglądy, iż PKP PLK SA pobiera opłatę za dostęp do trasy a za _korzystanie z budynków stacyjnych i dojść do ławy stacyjnej nie, ponieważ nie ma wiedzy na temat kosztów utrzymania, nie ma tych elementów szeroko rozumianej infrastruktury kolejowej ani w D 50-KN-1L/01¹⁰, ani

¹⁰ D-50-KN-1L/01 - umowa dotycząca dzierżawy nieruchomości przez PKP PLK od PKP SA

nie jest ich właścicielem. Co najwyżej może skalkulować stawkę z uwzględnieniem kładek dla pieszych i tuneli prowadzących do peronów.

Ten pogląd wskazuje jedynie na błędy w sferze przyporządkowania władania przez poszczególne podmioty konkretnymi obiektami, jednak w świetle ustawy o transporcie kolejowym dostęp do infrastruktury (a w związku z tym ponoszenie opłat za dostęp) obejmuje także „stacje pasażerskie, ich budynki i inne urządzenia” a zatem domniemywać należy, że prawo polskie uznaje za taki obiekt także budynek dworca kolejowego.

- Przyczyny merytoryczne

a) przewoźnicy pasażerscy w różny sposób wykorzystują dworce dla potrzeb swoich pasażerów. Niektórzy przewoźnicy (aglomeracyjni - np. SKM w Warszawie) w praktyce z powierzchni budynków dworcowych praktycznie nie korzystają w ogóle. Specyfika tych przewozów (dojazdy oraz powroty z pracy, szkoły) polega na skorzystaniu wyłącznie z peronu i ciągu pieszego kierunku opuszczenia terenu kolejowego przez pasażera. Z drugiej strony przewoźnicy wykonujący przewozy dalekobieżne muszą liczyć się z tym, że ich pasażer częściej od innych skorzysta z pomieszczeń dworca (poczekalnia, informacja, parking). Tymczasem wprowadzone stawki opłaty dworcowej (lub dworcowo-peronowej) w ogóle nie uwzględniają tego w jakim stopniu pasażer danego przewoźnika korzysta z dworców wprowadzając jednolitą i równą opłatę dla wszystkich.

b) obciążenie przewoźników pasażerskich dodatkowymi kosztami, biorąc pod uwagę ich złą sytuację ekonomiczną, może pogorszyć warunki funkcjonowania operatorów przewozów. Dodatkowe koszty przewoźnika mogą być sfinansowane z wpływów pochodzących z podwyższonej taryfy za przejazd ewentualnie z powiększonych dopłat samorządów.

Podwyżka cen biletów rodzi niejednorodne skutki u różnych przewoźników. Szacowana na, średnio, wysokość ok. 1 zł /bilet zostanie prawie niezauważona przy biletach na przejazdy w komunikacji dalekobieżnej stanowiąc ok. 2-3 % ceny biletu. Jednak przy przewozach aglomeracyjnych i regionalnych ten udział podwyżki w cenie biletu dochodzić może nawet do 40% -50% co jest wielkością absolutnie nieakceptowaną.

Konsekwencje tego stanu mogą powodować np. rezygnacje przewoźników z zatrzymywania się pociągów przy niektórych stacjach a nawet rezygnację z utrzymywania niektórych połączeń. W proponowanej koncepcji „opłaty dworcowej” brak jest elementu egzekucji praw przewoźników na wypadek nie wywiązywania się DPSA ze świadczenia usług na dworcach. W przypadku nie wywiązywania się ze świadczenia tych usług i ich niedostatecznej jakości (np. brak ogrzewania czy oświetlenia w budynkach) nie istnieją możliwości „zwrotu” opłaty dworcowej w całości lub części albowiem abstrahując od zapisów konkretnych umów nie przewidziano instrumentów dla wykazania zgodności zakresu usługi z podjętym zobowiązaniem.

W koncepcji finansowania DPSA nie ma wyraźnych elementów motywacji, aby dążyć do zmniejszenia bezpośredniego obciążenia przewoźnika, bądź budżetu poprzez wzrost przychodów komercyjnych.

- Przyczyny techniczne

Proponowany algorytm wyliczenia stawki opłaty „dworcowej” uzależniający wysokość opłaty od kategorii dworca i długości pociągu spotkał się z powszechną krytyką. Długość pociągu nie jest bowiem powiązana bezpośrednio z parametrem wymiany pasażerów na konkretnym dworcu. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania mogłaby być tendencja do skracania składów pociągów oraz eliminacji zatrzymywania się pociągów na stacjach pośrednich z niskim wskaźnikiem pasażerów wsiadających/wysiadających. Ten algorytm nie uwzględnia także specyfiki taboru użytkowanego przez przewoźników (zespoły trakcyjne, składki wagonów z lokomotywą, tzw. autobusy szynowe). Może to powodować spory wynikające z faktu że np. dla celów opłaty dworcowej liczona jest długość całkowita jednostki typu ezt, podczas gdy ze składu wagonowego wyłączana jest lokomotywa. Przewoźnicy podnoszą na przykład fakt, że część ezt jest przeznaczona wyłącznie pod potrzeby techniczne (analogicznie do lokomotywy) i nie służy bezpośrednio do świadczenia usług pasażerom.

- Przyczyny ekonomiczne

W wątpliwość podawane są wyliczenia i szacunki kosztów usług jakie świadczone byłyby na rzecz przewoźnika i jego pasażerów na poszczególnych dworcach. Wobec braku zawartych przez DPSA uzgodnień z operatorami zespołów urządzeń dworcowych (PKP Energetyka, Telekomunikacja Kolejowa, PKP Informatyka, PKP PLK, firmy obsługujące inne urządzenia) można wnosić, że te części składowe opłaty dworcowej są ustalone na poziomie dosyć ogólnych szacunków. Kwestionowane jest także zaliczanie do powierzchni ogólnodostępnych i ogólnie użytecznych wszelkich tych powierzchni na dworcach i ich otoczeniu, które nie są zagospodarowane dla celów komercyjnych. Obciążenie za niewykorzystywane przez pasażerów ciągi piesze, niektóre pomieszczenia, klatki schodowe, tereny zielone wokół dworca, drogi dojazdowe, parkingi w całości itp. jest zdaniem przewoźników niepotrzebne i ma na celu wyłącznie przerzucenie kosztów utrzymania tych elementów na przewoźnika w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb pasażerów.

Podsumowując należy stwierdzić, że koncepcja wprowadzenia „opłaty dworcowej” jest niespójna, niejasna i budzi wątpliwości co do zgodności z obowiązującym prawem, a w szczególności nie byłaby zaakceptowana przez przewoźników kolejowych z przyczyn merytorycznych.

Struktury spółki Dworzec Polski SA przy objęciu przez tę spółkę funkcji zarządzania wszystkimi dworcami musiałyby być bardzo rozbudowane. Dokumenty planistyczne dla spółki ¹¹ zakładają utworzenie Centrali spółki i Rejonów i Zakładów Zarządzania i Utrzymania Dworców Kolejowych (ew. Oddziałów Zarządzania i Utrzymania). W samej Centrali planowane było utworzenie czterech rodzajów komórek organizacyjnych (ogólno-funkcjonalne, ekonomiczno-finansowe, zarządzania, eksploatacji i utrzymania nieruchomości dworców kolejowych, planowania, przygotowania, realizacji i rozliczeń inwestycji) przy czym np. w pionie ogólnofunkcyjnym i finansowym przewidywano biura: obsługi zarządu, spraw pracowniczych, obsługa administracyjna, spraw obronnych, ochrony informacji niejawnych, informatyki, kontroli i

Dublowanie
struktur
administracyj
nych

¹¹ Koncepcja utworzenia i funkcjonowania spółki o roboczej nazwie Dworce Kolejowe 4 grudnia 2009 r.

audytu wewnętrznego, obsługi prawnej, planowania i analiz, finansów i rachunkowości, windykacji należności.

Wydaje się, że wiele z w/w zadań może być z powodzeniem wykonywane przez już istniejące struktury PKP PLK (np. sprawy obronne, kontroli, ochrony informacji, windykacji itp.). Dublowanie struktur byłoby niestety niezbędne w przypadku utworzenia zupełnie niezależnego podmiotu jakim w zamierzeniach miałby się stać DPSA.

Podsumowanie koncepcji spółki DW SA w formie tabeli przedstawiono poniżej:

silne strony	słabe strony	szanse	Zagrożenia
Cenna inicjatywa rewitalizacji dworców i uporządkowania organizacyjnego	Niespójna koncepcja. Nieefektywne oderwanie dworców i peronów od pozostałej infrastruktury	Decyzje polityczne	Brak uwzględnienia powiązań pomiędzy elementami systemu kolei
<i>Stworzenie integratora procesów mających miejsce na terenie stacji kolejowej</i>	<i>Źle przygotowana pod względem prawnym procedura wyposażenia spółki w tytuł do zarządzania infrastrukturą stacji kolejowej</i>	<i>Ewentualne wsparcie polityczne</i>	<i>Brak akceptacji przewoźników, protesty przeciwko „podatkowemu” charakterowi opłat za dostęp</i>
<i>Zwrócenie uwagi na problem zaniedbań infrastruktury dworcowej</i>	<i>Brak wcześniejszych konsultacji i porozumień z przewoźnikami i samorządami</i>	<i>Dążenie PKP SA do forsowania koncepcji</i>	<i>Opór przewoźników oraz ich trudna sytuacja finansowa a w konsekwencji brak wnoszenia opłat</i>
<i>Uporządkowanie danych o zasobach dworcowych</i>	<i>Próba ominięcia przepisów dotyczących funkcjonowania zarządcy infrastruktury</i>	<i>Decyzje o przyznaniu środków z budżetu państwa lub innych źródeł zewnętrznych</i>	<i>Prowizoryczne rozwiązania dotyczące bieżącej działalności DP SA oraz przejęcia kadry z OGN ODK</i>
<i>Wprowadzenie podziału dworców w zależności od pełnionych funkcji</i>	<i>Brak powiązania dworców z infrastrukturą kolejową zarządzaną przez PKP PLK</i>		<i>Spór prawny dotyczący prawidłowości wprowadzenia opłaty</i>
<i>Wyodrębnienie działalności na dworcach z ogólnej działalności PKP SA</i>	<i>Niejasne zasady inwestowania w modernizację dworców pod względem priorytetów</i>		<i>Małe prawdopodobieństwo akceptacji projektu zawierającego braki przez UTK</i>
<i>Efekt skali wynikający z wielkości współpracy oferowanej klientom komercyjnym (np. reklamy)</i>	<i>Brak rozwiązania sytuacji „zastanych” na dworcach, dotychczasowych zobowiązań wobec osób trzecich</i>		
	<i>Duże koszty ogólne generowane przez administrowanie spółką</i>		

Doświadczenia państw europejskich odnośnie form zarządzania dworcami

W krajach Unii Europejskiej w różny sposób rozwiązano kwestię zarządzania pasażerskimi stacjami kolejowymi. Najczęściej stosowany model to podporządkowanie dworców zarządcy infrastruktury kolejowej. Optymalne wydaje się rozwiązanie, w którym grupa dworców największych, o najważniejszym znaczeniu jest wyodrębniona a jej zarządzanie powierzone specjalnie wydzielonym jednostkom zarządcy infrastruktury lub specjalnie utworzonym w tym celu spółkom. Przykładem tego modelu są koleje we Włoszech i we Francji. Dworce, na których występują duże potoki pasażerów i innych użytkowników tych obiektów, oprócz pełnienia kluczowej funkcji zintegrowanych węzłów przesiadkowych są w stanie wygenerować znaczne przychody z działalności komercyjnej. Wokół tych dworców tworzą się przestrzenie wyraźnie ciężące i blisko związane z transportem publicznym, a nawet tzw. „dzielnice przydworcowe”, a zabudowania dworcowe przekształcają się w wielofunkcyjne obiekty hybrydowe. Wśród przykładów spoza Europy warto wskazać znaczenie i rolę jaką pełnią dworce kolejowe w systemie urbanistycznym miast japońskich. Stacja kolejowa jest tam nie tylko miejscem zakupów, usług, spotkań i załatwiania wszelkich spraw związanych z funkcjonowaniem społeczności ale także swojego rodzaju centrum lokalnym wokół, którego gromadzą się najważniejsze instytucje i biznes. Na przykład stacja Umeda stanowi niesłychanie skomplikowany kompleks organizujący w dużym stopniu funkcjonowanie tak wielkiego miasta jak Osaka.

FORMY ZARZĄDZANIA DWORCAMI W UE

Jako spółki celowe zależne od centrali kolei	Jako wewnętrzne jednostki
Niemcy – DB Station&Service AG (w pionie infrastruktury)	Francja – Dyrekcja Dworców i zaplecza SNCF
Holandia – NS Poort	Austria – Infrastruktur Betrieb OBB
Włochy – Grandi Stazioni SpA	Czechy – Regionalne Zarządy Majątkiem CD
	Słowacja – Regionalne oddziały ZSR

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DWORCÓW W KRAJACH UE

	Budżet państwa	samorząd	Środki własne	Komercja / środki prywatne	Środki UE
Austria - OBB	TAK			TAK	
Belgia - SNCB	TAK		TAK	TAK	
Czechy - CD		TAK	TAK	TAK	
Francja - SNCF	TAK	TAK	TAK	TAK	
Holandia - NS		TAK	TAK	TAK	
Niemcy – DB AG	TAK	TAK	TAK	TAK	
Polska - PKP	TAK (?)*		TAK	TAK	TAK**
Słowacja – ZSR	TAK		TAK	TAK	TAK**
Włochy – FS	TAK		TAK	TAK	

*od X.2008 – w ustawie o transporcie kolejowym – ze środków publicznych mogą być finansowane wydatki na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą pasażerów

**od 2008 zgoda KE na finansowanie wydatków na budowę lub przebudowę dworców kolejowych

Kraj	Ilość stacji kolejowych	Czy kolej / państwo jest właścicielem dworców	Czy samorząd jest właścicielem dworców	Czy są inni właściciele dworców
Austria	1 571	ÖBB Infrastruktur Betrieb AG zarządza wszystkimi stacjami		
Belgia	239 – dworce regionalne + inne 550 - wszystkie stacje i przystanki	SNCB		
Czechy	2 700 w tym 50 stacji węzłowych	ČD, a. s. Za modernizację stacji i zarządzanie nieruchomościami odpowiada firma ČD Reality, a.s.		Dzierżawa na zasadach PPP - koleje oddają w drodze przetargu stację w wieloletnią dzierżawę, w zamian oczekując modernizacji dworca (np. Grandi Stazioni zarządza 3 stacjami - Praha hl. n., Mariánské Lázně i Karlovy Vary)
Dania	270	Danske Statsbaner		
Estonia				
Finlandia		Perony – zarządca infrastruktury RHK, stacje - VR Group (VR-Yhtymä)		17 prywatnych peronów
Francja	4 715, w tym: 25 dużych, 40 regionalnych, 100 średnich stacji, 4165 małych	SNCF: Dział Gares En Movement ma 165 głównych stacji; Dyrekcja Dworców i Zaplecza ma resztę stacji		Dworce są modernizowane z funduszy własnych, zewnętrznych lub w ramach PPP
Grecja		OSE Nieruchomościami zajmuje się spółka-córka OSE - GAIAOSE SA	Pilotażowo prowadzone są prace, w ramach których OSE pozostaje właścicielem stacji, ale zarządzanie operacyjne przechodzi w ręce samorządu lokalnego lub instytucji wybranej w przetargu przez GAIAOSE SA	
Hiszpania	3 kategorie	ADIF		
Irlandia	160	Lárnród Éireann		
Litwa	131, w tym: 1 stacja wyłącznie pasażerska - Wilno	Lietuvos Geležinkeliai		
Luksemburg	65	Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois		

Łotwa	180 oraz 23 przystanki bez zabudowań	Latvijas dzelzceļš		
Holandia	377	NS Poort 18 stacji oddane w zarząd RET (transport publiczny w Rotterdamie) i HTM Personenvervoer NV w Hadze	NS Poort BV prowadzi modernizację stacji we współpracy z ProRail (zarządcą infrastruktury) i samorządami lokalnymi	
Niemcy	5 730 podział na 6 kategorii, od 1 - najwyższej do 6 - najniższej)	DB Station&Service AG zarządza 5 407 stacjami i powierzchnią w 2 400 innych budynkach DB RegioNetz Infrastruktur GmbH (265 stacji 6. kategorii)	DB rozwija współpracę z samorządami w zakresie sprzedaży i wykorzystania dworców" samorząd ma prawo pierwokupu dworca, ale niewiele z samorządów korzysta z tej możliwości	Patron Capital i Procom Invest kupiły od DB Station&Service na przełomie 2007/2008 r. 490 stacji
Portugalia	650	REFER EP		
Rumunia	1 419	CFR S.A.		
Słowacja		Železnice Slovenskej Republiky		
Słowenia	117 (4 kategorie)	Slovenske Železnice		
Szwecja				
Wielka Brytania	2 507	Network Rail jest właścicielem wszystkich stacji, ale bezpośrednio zarządza tylko 17 największymi stacjami węzłowymi		2 490 stacjami zarządzają firmy, które wygrały przetargi na obsługę danej linii
Włochy	2 300	Grandi Stazioni SpA zarządza 13 największymi stacjami; Centostazioni SpA zarządza 103 stacjami średniej wielkości; Rete Ferrovie Italiana SpA (zarządca infrastruktury) zarządza resztą		

Doświadczenia państw europejskich odnośnie finansowania dworców:

	Budżet państwa	Budżety samorządów	Środki prywatne	Środki UE
Austria	TAK	-	TAK	
Belgia	TAK	-	TAK	
Czechy	-	TAK	TAK	
Francja	TAK	TAK	TAK	
Holandia	-	TAK	TAK	
Niemcy	TAK	TAK	TAK	
Polska	TAK	TAK	TAK	TAK
Słowacja	TAK	-	TAK	TAK
Włochy	TAK	-	TAK	

Duże dworce są w stanie z przychodów z działalności komercyjnej pokryć koszty utrzymania. W tym kontekście nie stanowią obciążenia dla infrastruktury i w celu ciągłego zwiększania ich efektywności warto wydzielić ich zarządzanie jako grupy zorganizowane w ramach oddzielnego podmiotu gospodarczego. Podmiot ten musi jednak być ściśle powiązany z zarządcą infrastruktury liniowej bowiem wiele funkcji stacji kolejowej wiąże się z ruchem pociągów, systemami sterowania i zapewnienia bezpieczeństwa. Ten związek jest także niezbędny z uwagi na zazębianie się kompetencji dworca i zarządcy infrastruktury w rejonie peronów.

Mniejsze dworce, gdzie występują niewielkie potoki podróżnych i innych osób przebywających w tych obiektach, w większości wypadków nie są w stanie wygenerować przychodów pokrywających koszty utrzymania. Ponieważ stanowią one element infrastruktury kolejowej, to w sposób naturalny, najczęstszym rozwiązaniem i najbardziej efektywnym jest powierzenie ich zarządzania zarządcy infrastruktury. Aktualnie w wielu krajach zarządzanie dworcami jest wykonywane bezpośrednio poprzez struktury tzw. „narodowych kolei”. Jednak wyodrębnienie zarządcy infrastruktury pod względem finansowym występuje wszędzie a proces dalszego wyodrębniania organizacyjnego jest zaawansowany.

Finansowanie małych dworców stanowiące różnicę pomiędzy przychodami z działalności komercyjnej (o ile występują), a ponoszonymi kosztami utrzymania realizują z reguły właściciele dworców ze środków własnych, dotacji budżetowych oraz opłat przewoźników.

Tam gdzie funkcjonuje tzw. „opłata dworcowa” wnoszona przez przewoźników, w większości przypadków pochodzi ona z wpłat przewoźników pasażerskich wchodzących w skład jednego holdingu kolejowego (np. OBB, SNCF, FS, DB) a zatem nie generuje środków spoza kolei, lecz jest w dużej części de facto rozliczeniem finansowym pomiędzy powiązаныmi podmiotami tego samego właściciela.

Kierunki rozwiązania problemu dworców kolejowych

Połączenie infrastruktury dworcowej z pozostałą infrastrukturą stacji kolejowej

Dworzec kolejowy stanowi część stacji kolejowej, której podstawową funkcją jest przyjęcie pociągu lub odprawienie w drogę a w tym wymiana pasażerów. Stacja kolejowa obejmować może skomplikowany układ związany z rozgałęzieniami drogi kolejowej i w związku z tym zapewnia odpowiednie sterowanie ruchem kolejowym. Stacja kolejowa pasażerska to system mniej lub bardziej skomplikowanych układów torowych, z których wszystkie lub część posiada perony oraz urządzenia zapewniające odpowiednie sterowanie ruchem pociągów na tej stacji i sąsiadujących szlakach kolejowych. Jednym z obiektów stacji kolejowej może być budynek dworca kolejowego zlokalizowanego zarówno na peronie oraz ponad i obok układów torowych. Określony w ten sposób zespół obiektów budowlanych można określić dworcem kolejowym. Jednak bardziej właściwe jest utożsamianie pojęcia „dworzec kolejowy” z pojęciem budynek dworca (dworcowy). Funkcjonowanie dworca kolejowego uzależnione jest od rozkładu jazdy pociągów oraz od tego jaki i jak skomplikowany ruch jest generowany w danej lokalizacji.

Powiązanie
ruchu
kolejowego z
obsługą
pasażera na
stacji

Biorąc powyższe pod uwagę zarządzanie infrastrukturą dworca kolejowego jest ściśle powiązane z zarządzaniem infrastrukturą liniową, które w Polsce zapewniają w większości przypadków PKP Polskie Linie Kolejowe. (poza sytuacjami, w których zarządca linii kolejowej jest podmiot inny niż PKP PLK SA - np. WKD i SKM w Trójmieście)

W szczególności w obrębie pasażerskiej stacji kolejowej PKP PLK zarządza peronami i urządzeniami umiejscowionymi na peronach. Często perony są w taki sposób zorganizowane (np. dworce wyspowe), że wydzielenie części peronowej od dworcowej jest trudne a czasami zupełnie nieuzasadnione. Powiązania niektórych funkcji peronu i dworca (takich jak informacja o rozkładzie jazdy, instalacje rozgłoszeniowe komunikatów o przyjeździe/odjeździe pociągu, wykorzystanie niektórych ciągów pieszych itp.) są bardzo ściśle. Brak skoordynowania działań operatora dworca i operatora peronów (w przypadku ich rozdzielania), może prowadzić do podejmowania działań nieefektywnych. Przykładem jest dokonywanie remontów, które obejmują tylko peron albo tylko dworzec, co pomijając względy odbioru przez użytkowników byłoby z pewnością korzystniejsze w przypadku odpowiedniej koordynacji.

Dworzec kolejowy jako element infrastruktury kolejowej powinien ze względów funkcjonalnych i organizacyjnych wchodzić w skład majątku zarządzanego przez zarządcę infrastruktury kolejowej, co ułatwia procesy decyzyjne i przepływ informacji a także możliwości finansowania i koordynacji projektów modernizacyjnych.

Pamiętać należy, że droga kolejowa (tor) i peron jako urządzenie bezpośrednio służące obsłudze podróżnych (do wsiadania i wysiadania pasażerów) są podstawowymi elementami infrastruktury

kolejowej umożliwiającymi realizację przewozów osób. Natomiast pozostałe obiekty przeznaczone dla podróżnych: budynki dworca kolejowego, poczekalnie peronowe, mają za zadanie poprawę komfortu lecz nie są niezbędne dla świadczenia podstawowej usługi przewozu.

Z powyższych powodów wydaje się najkorzystniejszym rozwiązaniem powiązanie zarządzania całą infrastrukturą kolejową w taki sposób aby funkcjonował wspólny ośrodek decyzyjny i uzgodnieniowy. Takim ośrodkiem ponad wszelką wątpliwość jest PKP Polskie Linie Kolejowe.

Aktualnie pod względem organizacyjnym mamy do czynienia z sytuacją zastaną w której:

- a) Dworce (poza dworcami przekazanymi do samorządów) zarządzane są przez dwa podmioty w nieznanej korelacji jeśli chodzi o ponoszenie odpowiedzialności. Jeden to PKP SA poprzez wydzieloną jednostkę. Drugi to spółka Dworzec Polski SA (przy czym nie są dostępne informacje jakie dworce i na jakiej zasadzie zostały czy też zostaną powierzone DPSA do zarządzania).
- b) Perony (oraz infrastruktura liniowa w ramach stacji kolejowej) zarządzane są przez PKP PLK.
- c) Urządzenia na stacji kolejowej, bez wyraźnego ośrodka koordynującego, zarządzane są przez różne podmioty (PKP Energetyka, PKP Informatyka, Telekomunikacja Kolejowa, PKP IC, Przewozy Regionalne, Koleje Mazowieckie, PKP PLK, PKP SA). Co do niektórych elementów infrastruktury dworca i peronów istnieją spory kompetencyjne (np. kładki lub chodniki)

Wydaje się, że przy reorganizacji funkcjonowania dworców mogą wchodzić w grę różne warianty. Wszystkie warianty zakładać powinny przejęcie majątku związanego z dworcami przez PKP PLK SA lub powierzenie użytkowania wszystkich dworców PKP PLK SA.

Założeniem podstawowym jest zarządzanie utrzymaniem wyłącznie dworców położonych przy czynnych liniach kolejowych i świadczących lub mogących potencjalnie świadczyć usługi na rzecz pasażerów kolei. Wszelkie pozostałe dworce, uznane za mienie zbędne pozostawałyby w zarządzie PKP SA i byłyby objęte procesem zagospodarowania analogicznie do innych rodzajów zbędnego majątku (przekazanie, sprzedaż, likwidacja).

Zasób w postaci dworców kolejowych przy czynnych liniach kolejowych powinien być przekazany we władanie PKP PLK SA. Może to nastąpić w drodze umorzenia akcji w spółce PKP SA odpowiadających wartości tego majątku a następnie wniesienie go aportem do PKP PLK SA.

Wniesienie aportu wiązałoby się jednak z koniecznością przeprowadzenia szczegółowej wyceny przedmiotu aportu i byłoby trudne ze względu na pracochłonne i czasochłonne czynności. Dodatkowo problemem mogłaby się okazać aktualna wartość nieruchomości dworcowych z wyceny.

Alternatywnym rozwiązaniem przejęcia dworców przez PKP PLK SA byłoby wprowadzenie odpowiedniego zapisu w Ustawie o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji pp PKP, wskutek którego obiekty dworcowe przekazane byłyby we władanie PKP PLK SA, tj. przywrócenie pierwotnego brzmienia ustawy w tym zakresie.

Powiązanie
funkcji
zarządzania
infrastruktura
liniową i
punktową w
rekach PKP
PLK

Przekazanie
zasobu
dworców i
zarządzania
nimi do PKP
PLK

Te operacje wymagałyby także zmiany w ustawie o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji pp PKP polegającej na umożliwieniu spółce PKP PLK przeprowadzenia zgodnie z artykułem 18D przeniesienia własności dworca na jednostkę samorządu terytorialnego analogicznie do takiego uprawnienia przysługującego PKP SA.

Po przejęciu władania dworcami przez PKP PLK SA należałoby wdrożyć model dla funkcjonowania zarządzania tymi obiektami zgodnie z wybranym, optymalnym wariantem:

Wariant 1 : dwie struktury (dworców strategicznych i pozostałych)

Dla zarządzania około 100 strategicznymi dworcami podmiotem administrującym zostaje wyodrębniona spółka. Można wykorzystać w tym celu już utworzona przez PKP SA spółkę Dworzec Polski SA. W tym celu PKP PLK SA musiałaby przejąć/ zakupić spółkę DPSA od PKP SA.

Warianty
zarządzania
dworcami
przez PKP PLK

Spółka ta według wstępnych szacunków może stać się przedsięwzięciem samofinansującym to znaczy pokrywającym koszty utrzymania dworców z przychodów własnych (działalność komercyjna na dworcach). Spółka zarządzająca dworcami strategicznymi musiałaby zawrzeć odpowiednie porozumienia z PKP PLK SA regulujące obsługę peronów i umowy z innymi spółkami na wykorzystanie infrastruktury dworcowej.

Pozostałe dworce (nie będące dworcami strategicznymi, nie przejęte przez samorządy, nie zagospodarowane w inny sposób) pozostałyby w zarządzie PKP PLK SA.

Wariant 2 : jeden podmiot gospodarczy zarządzający wszystkimi dworcami

Tworzy się specjalny podmiot gospodarczy – spółkę, której powierza się zarządzanie wszystkimi dworcami. W tym celu można wykorzystać już utworzoną przez PKP SA spółkę Dworzec Polski SA. PKP PLK SA musiałaby przejąć/ zakupić spółkę DPSA od PKP SA. Spółka ta musiałaby zawrzeć odpowiednie porozumienia z PKP PLK SA regulujące obsługę peronów.

Spółka ta według wstępnych szacunków nie może stać się przedsięwzięciem samofinansującym albowiem suma kosztów utrzymania dworców przekroczy sumę dochodów własnych (działalność komercyjna). Finansowanie powstałej luki zapewnia PKP PLK SA na podstawie kontraktu, zgodnie z którym zamawia w spółce dworcowej usługę zarządzania dworcami.

Wariant 3 : PKP PLK zarządza wszystkimi dworcami w ramach własnych struktur

PKP PLK SA przejmują zarządzanie wszystkimi dworcami wykorzystując do tego celu własne struktury organizacyjne.

Z punktu widzenia efektywnościowego i stwarzającego największe szanse poprawy funkcjonowania dworców wariant pierwszy jest najlepszy. Charakter działalności na dużych strategicznych dworcach stanowiących zintegrowane węzły przesiadkowe jest odmienny od działalności dworców mniejszych gdzie funkcje komercyjne (handel, usługi itp.) nie występują lub są prowadzone w bardzo ograniczonym zakresie.

Spółka zarządzająca strategicznymi dworcami nie byłaby zarządcą infrastruktury w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, zatem musiałaby uregulować kwestie prowadzenia

działalności jeśli chodzi o kwestie związane z zarządzaniem infrastrukturą kolejową wykorzystywaną do zarządzania ruchem pociągów.

Rola integratora różnych funkcji dworca w odniesieniu do obsługi podróżnych byłaby koordynowana na poziomie jednostek organizacyjnych PKP PLK SA.

Spośród dworców objętych użytkowaniem przez integratora – zarządcę infrastruktury PKP PLK (podmioty kontrolowane przez PKP PLK) :

- Dorce zlokalizowane przy liniach czynnych, które nie pełnią i nie będą pełnić zadań obsługi pasażerów należy niezwłocznie przekazać samorządom. W przypadku braku zainteresowania przejęciem dworca przez samorząd należy rozważyć możliwość przekwalifikowania, fizycznej likwidacji dworca lub też zgodnie z przepisami prawa ¹² przekazania Skarbowi Państwa, państwowym jednostkom organizacyjnym lub zagospodarowania w drodze przetargów i rokowań z innymi podmiotami.
- Pozostałe dorce czynne przy czynnych liniach kolejowych powinny być:
 - zarządzane przez integratora z zastosowaniem jednolitych standardów
 - dorce średnie i małe, tam, gdzie to możliwe oferowane do przejęcia przez samorządy¹³

¹² Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" art. 39 oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych

¹³ W przypadku zainteresowania samorządów przejęciem dworca z tej grupy należy rozważyć możliwość takiego przekazania zgodnie z brzmieniem art. 18d UoKRIP PP PKP z jednostkami samorządu w sprawie przekazania dworców. Należy wziąć pod uwagę aktualnie postulowane zmiany do ustawy o KRiP PP PKP polegające na zmianie w art. 18d ust. 1, w związku z którą dysponent nieruchomości (aktualnie PKP SA) z usytuowanymi na niej zabudowaniami dworcowymi na wniosek samorządu będzie zobligowany do przeniesienia prawa własności lub użytkowania wieczystego a nie (jak to jest w obecnie obowiązujących zapisach) uwzględniona będzie jedynie taka możliwość. Może to spowodować znacznie większe zainteresowanie samorządu lokalnego

Sposób zintegrowanego zarządzania na stacji kolejowej

Istnieje bezwzględna konieczność zdefiniowania i zaprojektowania przyszłości dla każdej pasażerskiej stacji kolejowej. Właściciel stacji kolejowych i ich zarządca wspólnie z pozostałymi zainteresowanymi stronami (samorząd lokalny i przewoźnicy) powinni wyraźnie określić zakres wykorzystania obiektów dworcowych w perspektywie co najmniej najbliższych 5 lat. Dla każdego dworca należy ustalić najbardziej efektywne i społecznie użyteczne cele. Sytuacja poszczególnych dworców kolejowych jest bardzo zróżnicowana. W szczegółowych analizach techniczno-organizacyjnych należy każdy obiekt rozpatrywać osobno biorąc pod uwagę wszelkie istotne elementy jak np. stan techniczny, lokalizacja, konstrukcja, działalność komercyjna, odprawa pasażerów, zainteresowanie samorządów, plany rozwojowe itp. czynniki.

Wszystkie dworce zlokalizowane przy czynnych liniach kolejowych można podzielić na grupy:

- A) Dворce strategiczne, pełniące funkcje zintegrowanego węzła przesiadkowego, charakteryzujące się zdolnością do pokrycia generowanych kosztów przez przychody z działalności komercyjnej.

Ta grupa wymaga jedynie wprowadzenia standardów, zintegrowania działalności informacyjnej, połączenia potencjału oferty reklamowej itp. w celu uzyskania efektu skali przez co wygospodaruje dodatkowe środki na poprawę jakości utrzymania.

- B) Dворce średnie i małe, czynne, obsługujące pasażerów lecz nie generujące wystarczających środków na pokrycie kosztów z działalności komercyjnej

W tej grupie istnieją możliwości zapewnienia poprawy funkcjonowania w oparciu o środki z opłat przewoźników, środki od samorządów, środki budżetowe wynikające z kontraktu z zarządcą infrastruktury oraz wpływy z działalności komercyjnej. W przypadku zainteresowania samorządów poszczególnymi dworcami powinna zostać wdrożona procedura przekazania dworca samorządom. W przypadkach wyjątkowo niskiej frekwencji podróży należy rozważyć zastąpienie dworca tzw. projektem „PARASOL”, po jego dopracowaniu¹⁴ i zagospodarowanie obiektu z pominięciem potrzeb transportowych.

- C) Dворce średnie i małe nieczynne położone przy czynnych liniach kolejowych lecz mające charakter zabytkowy lub pełniące funkcje uniemożliwiające inne ich zagospodarowanie albo likwidację (mieszczące urządzenia srk, biura służb kolejowych, mieszkania itp.)

Podział dworców w układzie funkcjonalnym

¹⁴ Na przykład Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie w odnośnym piśmie dotyczącym opinii o projekcie „Stacja Parasol” (pilotażowy projekt na stacji Sulejówek) wskazał na fakt wykorzystywania przez pasażerów na małych stacjach głównie przestrzeni peronu. Stąd rozbudowa elementów architektonicznych poza peronem w wielu przypadkach budzi wątpliwości. Spośród 3 wariantów zaproponowanych projektów „Stacji Parasol” pozytywne recenzje otrzymał tylko projekt trzeci, a generalnie wskazano na konieczność racjonalnej oceny kosztów i względy bezpieczeństwa przy tego typu projektach (pismo ZTM z 22 kwietnia 2011 r.).

Dworce z tej grupy muszą być czasowo utrzymywane. Każdy przypadek powinien być rozpatrywany indywidualnie pod kątem przejęcia dworca przez samorząd albo przekwalifikowania na obiekt infrastrukturalny służący zarządcy infrastruktury a zatem budynek, który przestaje pełnić funkcje związane z transportem pasażerskim, jednak pozostaje w zasobach PKP PLK do czasu zaistnienia warunków umożliwiających inne jego zagospodarowanie.

- D) Dworce średnie i małe nieczynne położone przy czynnych liniach kolejowych nie pełniące funkcji uniemożliwiających inne ich zagospodarowanie

W przypadku takich obiektów nie ma praktycznie innego wyjścia niż ich nieodpłatne przekazanie samorządom, sprzedaż na rzecz innych podmiotów lub fizyczna likwidacja.

- E) Dworce średnie i małe nieczynne położone przy czynnych liniach kolejowych nie pełniące żadnych funkcji, opuszczone, zniszczone itp.

Dworce takie należy zlikwidować. Prawo wieczystego użytkowania gruntu, o ile jest to możliwe powinno być przekazane samorządom w drodze porozumienia przewidującego partycypację samorządu w kosztach likwidacji dworca. W przypadku braku zainteresowania samorządu prawo wieczystego użytkowania można przekazać innym podmiotom w zamian za pokrycie kosztów likwidacji. W przypadku braku jakiegokolwiek zainteresowania właściciel dworca powinien zrzec się prawa wieczystego użytkowania gruntu na rzecz Skarbu Państwa.

Niezależnie od przyjętego rozwiązania organizacyjnego powinna zostać wprowadzona dla dworców średnich i małych koncepcja funkcjonowania „administratora” dworca. Podmiot ten jako opiekun danego dworca winien zajmować się bieżącym monitoringiem i kontrolą całokształtu funkcjonowania obiektu (dworzec i perony) w układzie funkcjonalnym. Jego zadaniem byłaby obserwacja utrzymania standardów technicznych i organizacyjnych oraz niezwłoczna reakcja na zauważone błędy lub usterki. Dodatkowo, oprócz badania stanu istniejącego, zadaniem opiekuna byłoby inicjowanie wszelkich możliwych działań poprawiających funkcjonowanie obiektu. Konieczne byłoby wypracowanie szybkich i efektywnych procedur zapewniających sprzężenie zwrotne pomiędzy informacją o usterce a decyzją o jej usunięciu.

Źródła finansowania

Na wstępie należy zwrócić uwagę na dwa założenia:

- odróżnienie w aktualnej sytuacji finansowania peronów i dworców. Utrzymanie peronów jest finansowane z opłaty dodatkowej, która wnoszą przewoźnicy pasażerscy za zatrzymanie i postój pociągu przy peronie oraz świadczenie usług związanych z informowaniem podróżnych. Obowiązek ten wynika z prawa wspólnotowego jest także wskazywany jest w prawie krajowym.

- rozważane finansowanie dotyczy utrzymania dworców, w czym mieszczą się koszty bieżącej eksploatacji, zarządzania i drobnych napraw z wyłączeniem inwestycji w modernizację i remonty.

Niestety, autorzy niniejszego raportu nie dysponują szczegółowymi danymi dotyczącymi kosztów przypisanych do działalności na dworcach, bowiem pomimo wniosku z prośbą o takie informacje PKP SA nie udostępniło odpowiednich materiałów. Jednak opierając się na wcześniej wskazanych informacjach Biura Planowania i Analiz Centrali PKP SA można z dużym prawdopodobieństwem oszacować potrzebne nakłady na utrzymanie dworców i połączyć je z potencjalnymi źródłami finansowania. Co prawda, dane dotyczą roku 2008, ale mogą stanowić podstawę szacunków jako że nie nastąpiły od 2008 roku znaczące zmiany w strukturze kosztów i przychodów.

Z zestawienia dotyczącego przychodów ogółem (p. tabela na stronie 14) dworców zarządzanych przez OGN i ODK wynika iż dla zbilansowania działalności dworców potrzebne są wpływy w wysokości ok. 155 mln zł (135 milionów przychodów plus wykazana strata w wysokości 20 mln zł).

Niezbędne
nakłady na
utrzymanie
dwców

Jak zapisano w dokumencie „Koncepcja utworzenia i funkcjonowania spółki o roboczej nazwie Dworce Kolejowe Sp. z o.o.” z grudnia 2009 roku PKP SA Oddział Dworce kolejowe uzyskał na koniec 2008 roku dodatni wynik finansowy w wysokości 4,2 mln zł natomiast dworce średnie i małe zarządzane przez 11 Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami uzyskały wynik ujemny na poziomie 20,6 mln zł.

W zestawieniu wg tab. zamieszczonej na str. 14 w rubryce „koszt” istnieje pozycja narzut kosztów pośrednich na sumę 26 703 000 zł. Nie jest jasne czego dotyczą te „koszty pośrednie” albowiem nie są to koszty utrzymania biura ODK i biura OGN (wynagrodzenia, materiały, energia itp. są wyszczególnione w odrębnych pozycjach). Prawdopodobnie jest to koszt związany z użytkowaniem obiektów dworcowych księgowany po stronie przychodów PKP SA.

Jeśli odejmiemy z zestawienia pozycje „koszty pośrednie” to wynik działalności dworców kolejowych ogółem zamiast straty 26 mln zł przyniesie wynik dodatni ok. 5 mln złotych.

Oczywiście należy wziąć pod uwagę następujące kwestie :

- poziom kosztów wg danych z 2008 roku może być obecnie niedoszacowany
- środki asygnowane jako pokrycie kosztu utrzymania dworców bez wątpienia były niewystarczające, aby osiągnąć poprawę stanu dworców należy środki te zwiększyć.

Jeśli w takich założeniach przyjmiemy nawet, iż pozycja „koszty pośrednie” z cyt. wyżej tabeli jest kosztem zasadnym, a także, że środki przeznaczone na utrzymanie dworców należy zwiększyć o rozsądną wartość 25%, to zgodnie z otrzymanym wynikiem koszty zarządzania dworcami kolejowymi zapewniające im bieżące utrzymanie stanowiłyby ok. 188 mln zł.

Ponieważ przyjęte na bazie danych z 2008 roku przychody wynoszą ok. 135 mln zł to za kwotę wymagającą poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania można przyjąć wartość ok. 53 mln zł.

W publikowanych propozycjach związanych z utworzeniem spółki Dworzec Polski znajdują się wyliczenia dotyczące przewidywanej wielkości środków pochodzących z wprowadzenia tzw. „opłaty dworcowej”. Wskazują one jednoznacznie na szacunek wpływów z przedmiotowej opłaty na sumę ok. 135 mln zł. Wynika stąd wniosek, że spółka Dworzec Polski szacuje swoje potrzeby finansowe na sumę ok. 270 mln złotych (wielkość przychodów komercyjnych 135 mln zł plus wpływy z opłaty dworcowej na kwotę 135 mln zł).

Ponieważ opłata dworcowa byłaby dodatkowym źródłem finansowania, obok dotychczasowych przychodów z tytułu przychodów ze spółek PKP oraz przychodów komercyjnych, to powstaje pytanie dlaczego przewidywana wartość wpływów opłaty dworcowej (135 mln zł) jest ponad dwu i półkrotnie wyższa niż wyżej wykazane potrzeby dodatkowego finansowania (53 mln zł)?

Jest rzeczą bezdyskusyjną, iż nawet wielokrotne zwiększenie środków na utrzymanie dworców byłoby prawdopodobnie skonsumowane zapewniając wyższy standard świadczonych usług i lepszy stan budynków dworcowych.

Jednak w sytuacji problemów ekonomicznych polskiego kolejnictwa a w szczególności przewoźników pasażerskich, nadmierne obciążenie ich dodatkowymi kosztami nie znajduje uzasadnienia i mogłoby negatywnie wpłynąć na wielkość liczby przewożonych pasażerów.

Przy wprowadzeniu możliwości przekazywania dworców samorządom na większą skalę, likwidacji zbędnych obiektów lub zagospodarowania ich na inne cele spadek kosztów utrzymania będzie proporcjonalnie większy od spadku przychodów bowiem przekazywane są z reguły dworce, na których działalność komercyjna jest słabo rozwinięta.

Źródła finansowania dodatkowego obciążenia dworców średnich i małych pozwalającego z jednej strony na poprawę stanu dworców a z drugiej na znalezienie realnego finansowania powinny być zdywersyfikowane i obejmowały:

Zdywersyfikowanie źródeł finansowania dworców

1. Opłata wnoszona przez przewoźników za udostępnienie powierzchni na dworcach obejmujących te koszty jakie są niezbędne dla obsługi pasażerów (zminimalizowane powierzchnie poczekalni, ciągi pieszce, toalety – o ile są bezpłatne, część kosztów oświetlenia, ogrzewania itp.) Opłata ta byłaby wnoszona na podstawie umowy poszczególnymi przewoźnikami. W przypadku odmowy zawarcia takiej umowy przewoźnik nie mógłby korzystać z zaawansowanych funkcji informacyjnych dostępnych na danym dworcu (informacja wizualna, rozgłoszenia).
2. Inne
 - a) Środki własne PKP PLK SA oraz środki budżetowe pochodzące docelowo z kontraktu zawieranego przez zarządcę infrastruktury z Ministrem Infrastruktury na utrzymanie infrastruktury kolejowej.
 - b) Środki z przychodów z działalności komercyjnej na dworcach średnich i małych
3. Środki wyasygnowane przez samorządy lokalne przeznaczone na te części obiektów dworcowych, które służą nie tylko kolei (pasażerom) ale także społeczności lokalnej (zieleni wokół dworca, parkingi, ławki, ciągi pieszce, tablice informacyjne, elementy elewacji budynku, ochrony obiektu itp.). Jest wysoce prawdopodobne, że samorządy lokalne zgodzą się na partycypację w kosztach utrzymania takich elementów, ze względu na wartości estetyczne, prestiżowe, bezpieczeństwa i obowiązki wobec społeczności lokalnej.

Przyjmując, że wpływy z w/w źródeł wyniosą proporcjonalnie 60, 30 i 10 %, wydaje się, że realne obciążenia największych przewoźników będą mogły być akceptowalne. Poza wielkością angażowanych środków przewoźnicy będą skłonni zapłacić za te powierzchnie czy usługi, które rzeczywiście służą ich pasażerom w przeciwieństwie do zryczałtowanej opłaty jednolitej dla wszystkich użytkowników i trudno definiowalnej w odniesieniu do faktycznych potrzeb przewoźnika.

Wydaje się także, że rząd wielkości kilku milionów zł w skali wszystkich dworców położonych przy liniach czynnych w Polsce będzie także akceptowalny dla samorządów lokalnych zwłaszcza, że asygnowane przez samorządy środki będą wykorzystywane na konkretny cel i ich wykorzystanie będzie łatwo weryfikowalne.

Przy zastosowaniu koncepcji wyłączenia dworców strategicznych ze względu na przychody i koszty wyżej opisana sytuacja zmieni się w jeszcze bardziej korzystnym kierunku. Dworce strategiczne bowiem generują przychody w wielkości 87 mln złotych przy kosztach 83 mln zł. Pozostałe dworce odpowiednio 47 mln i 72 mln zł (razem z kosztami pośrednimi).

Po zwiększeniu kosztów bezpośrednich o 25 % wynik działalności dworców małych i średnich wyniesie 86 mln - 47 mln = 39 mln zł, a zatem luka, która wymaga dodatkowego finansowania wyniesie niespełna 40 mln zł.

Odrębnym zagadnieniem jest modernizacja dworców i niezbędne remonty. Zakłada się, że koszty takich przedsięwzięć muszą być finansowane z budżetu państwa jako, że infrastruktura kolejowa a w tym dworce stanowią w zdecydowanej większości majątek skarbu państwa.

Działalność inwestycyjna na dworcach powinna być prowadzona przez PKP PLK SA jako zarządcę infrastruktury docelowo w oparciu o środki stanowiące wyodrębnioną pozycję w kontrakcie pomiędzy Ministrem Infrastruktury a PKP PLK którego przedmiotem jest zarządzanie infrastrukturą. W przypadku rozdzielenia funkcji zarządzania w rozumieniu utrzymania infrastruktury od prowadzenia inwestycji, modernizacji i remonty dworców powinien prowadzić, zapewniając środki, podmiot odpowiedzialny za inwestycje infrastrukturalne.

Podsumowując, środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z działalnością pasażerskiej stacji kolejowej (perony i dworzec) pochodząłyby z następujących źródeł:

- opłata w formie opłaty dodatkowej związanej z dostępem do infrastruktury (perony) wnoszona przez przewoźników w formie obligatoryjnej
- opłaty za wykorzystanie ogólnodostępnych powierzchni dworca wnoszone przez przewoźników na podstawie umów
- wpływy z działalności komercyjnej na dworcach (w tym usług dla przewoźników związanych z informacją o pociągach i warunkach podróży)
- wpływy wynikające z umów z samorządami dotyczące tych części stacji, które służą społeczności lokalnej
- wpływy ze środków podmiotu użytkującego dworce (docelowo uwzględnione w kontrakcie na utrzymanie infrastruktury)

Główne źródła finansowania

Oszczędności i efekt skali

Wprowadzenie integracji zarządzania dworcami w połączeniu z peronami na stacjach kolejowych byłoby bardzo korzystne dla organizacji pracy dworców kolejowych, a w konsekwencji na ich wizerunek i wzrost ilości osób podróżujących koleją oraz korzystających z obiektów znajdujących się na dworcach kolejowych. Połączenie zarządzania infrastrukturą liniową i punktową usprawniłoby zarówno przepływ informacji, procedury podejmowania decyzji jak i przyniosło efekty wynikające ze zwiększonej skali działania.

Najważniejszymi elementami wpływającymi na osiągnięcie efektu zmniejszenia kosztów oraz poprawy funkcjonalności działalności dworców są:

- a) Wprowadzenie standaryzacji
- b) Precyzyjne ustalenie zakresu odpowiedzialności z eliminacją sporów kompetencyjnych
- c) Zastosowanie nowych technologii
- d) Ułatwienie organizacji działań o zasięgu większym niż jeden dworzec, a nawet działań na obszarze regionu lub ogólnokrajowych
- e) Wzmocnienie procesu wymiany informacji
- f) Optymalizacja procedur bezpieczeństwa
- g) Obniżka kosztów związana z negocjacjami dotyczącymi zakupu towarów lub usług
- h) Możliwość lepszej koordynacji działań z przewoźnikami kolejowymi

Zmiany w przepisach prawa i praktyce mogłyby spowodować znacznie większe zainteresowanie przejmowaniem nieruchomości dworcowych przez samorządy, szczególnie tam, gdzie funkcje dworców są bardzo ograniczone lub de facto zanikły a zabudowania można wykorzystać dla innych niż transportowe celów. W wielu przypadkach przy połączeniach regionalnych i aglomeracyjnych dworce w ich funkcji związanej z odprawą i obsługą podróżnych są zbędne. Mogą być z powodzeniem zastąpione przez urządzenia zlokalizowane na peronach w szczególności przez dopracowany projekt „stacja Parasol”.

**W JAKICH DZIEDZINACH MOŻNA SZUKAC EFEKTU SKALI I OSZCZĘDNOŚCI
PRZY WPROWADZENIU INTEGRATORA DZIAŁALNOŚCI NA DWORCU W POŁĄCZENIU Z ZARZĄDZANIEM
PERONAMI PRZEZ PKP PLK**

	Efekt skali	Oszczędności dzięki optymalizacji i nowej technologii
Utrzymanie budynku dworca, ciągów komunikacyjnych i peronu		
Sprzątanie, odśnieżanie itp.	TAK oszczędności przy większych zamówieniach na narzędzia i środki czystości, dezynsekcji, antygraffiti itp.	TAK oszczędności wskutek standaryzacji, benchmark rozwiązań
Mała architektura (ławki, śmietniki wygrodzenia itp.), place przydworcowe	TAK j.w.	TAK j.w. oraz niekonwencjonalne rozwiązania we współpracy z samorządami
Infrastruktura techniczna (ogrzewanie, oświetlenie, woda, gaz, kanalizacja, wywóz nieczystości)		TAK Oszczędności wskutek lepszej kontroli i działalności „opiekuna” dworca oraz zastosowaniu w miarę możliwości rozwiązań standardowych, wprowadzenie automatyki
Informacja dla podróżnych		
Rozgłaszanie audio, zapowiedzi, komunikaty	TAK Zintegrowanie dworzec-peron	TAK
Działanie zegarów, pragotronów itp. informacji wizualnej	TAK j.w.	TAK
Plakatowe rozkłady jazdy, ulotki, ulotki, plansze, tablice	TAK j.w.	TAK
Informacja o warunkach usługi przewozowej	Możliwy przy porozumieniu zawartym przez przewoźników	
Funkcjonowanie Internetowego rozkładu jazdy(transakcje rezerwacyjne EPA, dane w systemie Hafas, SITKOL)	TAK	TAK
Centra Obsługi Podróżnego/ Punkty informacyjne	TAK	TAK
System oznaczeń informacyjnych, piktogramy, drogi ewakuacyjne, użyteczne informacje	TAK Zintegrowanie peron-dworzec	TAK Wprowadzenie standardów
Sprzedaż biletów		
Koszt druku biletu, serwisu sprzętu kasowego, wykorzystania systemów np. KURS 2008	Możliwy przy porozumieniu zawartym przez przewoźników	
Sprzedaż biletów kolejowych oraz systemy informatyczne i automaty biletowe	j.w.	
Koszt dzierżawy terminali oraz	j.w.	TAK

łączy teleinformatycznych		
Pomieszczenia kasowe	j.w.	
Bezpieczeństwo		
Współpraca z Policją, Strażą Miejską, SOK	Korzystne tworzenie planów działań wspólnych na wysokim szczeblu	
Monitoring	TAK	Stworzenie standardów, dostęp do sprzętu i usług w niższych cenach
Działania antykrzysowe	Możliwości lepszego dostępu do informacji, tworzenie sztabów antykrzysowych w porozumieniu z instytucjami centralnymi	
Bezpieczeństwo podróżnych związane z ruchem pociągów	Wykorzystanie doświadczeń i procedur zarządcy infrastruktury na dworcach blisko związanych z peronami	TAK
Marketing		
Koordynacja oferty i przedsięwzięć reklamowych	TAK	TAK
Organizacja eventów	TAK	TAK
Wprowadzenie znanych marek, tworzenie nowych marek w przestrzeni dworca	TAK	TAK
Inne		
Ekspedycja przesyłek	Lepsze możliwości nawiązania współpracy z nowymi firmami pocztowymi po uwolnieniu rynku pocztowego w 2013 r.	
Parkingi		Wprowadzenie systemów dozoru i organizacji parkowania
Pomieszczenia socjalne	TAK	
Koszt komunikacji zastępczej		TAK Organizacja przez zarządcę dworca na zlecenie przewoźnika możliwe oszczędności poprzez lokalna znajomość rynku
Wykorzystanie urządzeń radiotelekomunikacji	TAK	TAK
Dostęp do Internetu dla użytkowników dworca	TAK	TAK
Procesy zarządzania	TAK	
Finansowanie	TAK większe możliwości alokacji środków, większa stabilność wynikająca z kontraktów na utrzymanie infrastruktury	

Możliwości i droga wprowadzenia nowych rozwiązań

Jak już wcześniej zaznaczono, impulsem do podjęcia starań związanych z poprawą funkcjonowania dworców kolejowych była decyzja o organizacji przez Polskę i Ukrainę mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 roku. Jednak nie można traktować tego impulsu jako jedynej przesłanki reorganizacji zarządzania infrastrukturą dworców, która będzie służyć pasażerom i społecznościom lokalnym przez wiele lat. Stąd działania powinny być możliwie szybkie ale nie traktujące priorytetowo celu krótkotrwałej i prowizorycznej poprawy wizerunku dworca.

Operacja zagospodarowania dworców w sposób opisany we wcześniejszych rozdziałach wymaga zabiegów organizacyjnych i prawnych.

Organem, który powinien przygotować harmonogram wprowadzania przyjętej koncepcji musi być Ministerstwo Infrastruktury po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji, które powinny objąć :

- a) Uzgodnienia z PKP PLK SA
- b) Uzgodnienia z PKP SA
- c) Konsultacje z samorządami
- d) Konsultacje z przewoźnikami kolejowymi

Ze względu na zaangażowanie innych resortów (Rozwoju Regionalnego, Finansów, Skarbu Państwa) koordynacją działań związanych z alokacją dworców i ich uwzględnieniem w kontrakcie dotyczącym utrzymania infrastruktury kolejowej powinien zająć się Międzyresortowy zespół ds. kolejnictwa kierowany przez Ministra – członka Rady Ministrów Michała Boniego.

Docelowo doprecyzowania i ewentualnych zmian wymagać może większa liczba aktów prawnych wykonawczych do ustaw, jednak omawiane zmiany można oprzeć w głównej mierze na istniejącym porządku prawnym. Koniecznej nowelizacji musi być poddana „Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji pp PKP” w ramach zagadnień związanych z zastąpieniem w omawianym zakresie przedmiotowym praw przypisanych do PKP SA prawami PKP PLK SA. Realny termin przeprowadzenia zmian ustawowych można oszacować na 3-6 miesięcy.

Koncepcja przejęcia zintegrowanego zarządzania dworcami przez PKP PLK SA jest zbieżna z realizacją docelowego funkcjonowania PKP SA jako spółki, której funkcje będą stopniowo wyłączane sprowadzając ją docelowo do instytucji realizującej zagospodarowanie zbędnego mienia oraz uregulowanie historycznych długów przedsiębiorstwa PKP . Wydaje się nieefektywne pozostawianie przy PKP SA jakichkolwiek funkcji związanych z bieżącą eksploatacją zasobów związanych z realizacją procesów przewozowych kolejną i usługami towarzyszącymi jakimi jest m.in. nadzór nad zarządzaniem dworcami kolejowymi.

Jednym z proponowanych rozwiązań (koncepcja spółki Dworzec Polski SA) jest odseparowanie tego przedsiębiorstwa na przykład w kierunku niezależnej spółki giełdowej. Taka koncepcja niesie ze sobą wysokie ryzyko braku koherentności pomiędzy funkcjami dworca związanymi z ruchem kolejowym, a jego komercyjnym wykorzystaniem. Brak ścisłej zależności pomiędzy zarządcą dworca, a zarządcą infrastruktury kolejowej może powodować problemy wcześniej sygnalizowane, związane z organizacją pracy oraz finansowaniem działalności utrzymaniowej i inwestycyjnej.

Włączenie dworców w jednolity system zarządzania infrastrukturą kolejową w ramach PKP PLK SA wydaje się być z wielu wspomnianych względów optymalne.

Biorąc pod uwagę zakres proponowanych zmian, obejmujących również zmiany legislacyjne, można oszacować, że proces ten musiałby potrwać około roku, a przy założeniu rozpoczęcia operacji w połowie 2011 roku system mógłby być uwzględniony już w pierwszym z planowanych kontraktów pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury, a PKP PLK SA, który prawdopodobnie zostanie zawarty w połowie 2012 roku.

W międzyczasie mogłyby być wdrażane operacje organizacyjne związane z funkcjonowaniem spółki Dworzec Polski SA, doprecyzowanie oceny stanu i perspektyw wykorzystania wszystkich dworców położonych przy czynnych liniach kolejowych, konsultacje z samorządami, przewoźnikami, precyzyjne wzory umów i regulaminów, itp.

W konsekwencji, w pełni uregulowana sytuacja organizacyjna dworców przy czynnych liniach kolejowych, wprowadzenie integracji zarządzania i wykorzystanie efektu synergii powinny przynieść pierwsze zauważalne i wymierne efekty w roku 2013.