

KONKURENCJA

W TRANSPORCIE KOLEJOWYM

BIAŁA KSIĘGA

KONKURENCJA

W TRANSPORCIE KOLEJOWYM

Wydanie przygotowane przez zespół redakcyjny
pod kierownictwem dr inż. Tadeusza Syryjczyka

Redakcja merytoryczno-techniczna: Piotr Faryna

Redakcja serdecznie dziękuje za wkład merytoryczny auto-
rów poszczególnych rozdziałów Białej Księgi oraz recenzje i
uwagi do całości lub fragmentów panom: Piotr Faryna, Paweł
Rydziński, Stefan Akira Jarecki, Jakub Wosik, Jędrzej Klatka

Warszawa listopad 2018

SPIS TREŚCI

1. Synteza	5
2. Wstęp	6
2.1. Cele opracowania	7
2.2. Przewozy pasażerskie i towarowe w Polsce po roku 2000	9
3. Konkurencja w transporcie kolejowym	16
3.1. Konkurencja międzygałęziowa w transporcie pasażerskim	19
3.1.1. Dostęp do infrastruktury - opłaty	21
3.1.2. Specyficzne koszty różnicujące transport kolejowy i drogowy	26
3.1.3. Wybrane czynniki konkurencyjności – potok, prędkość i częstość kursowania	27
3.1.4. Przydatność dla systemu idei Park&Ride w aglomeracjach	28
3.1.5. Projektowane zmiany w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym	36
3.2. Konkurencja wewnątrzgałęziowa w przewozach pasażerskich	38
3.2.1. Konkurencja na torach	38
3.2.2. Konkurencja o tory	47
3.3. Konkurencja w transporcie towarowym	56
4. Konkurencja w kolejnictwie – niektóre przykłady krajów Unii Europejskiej	65
5. Aktualna sytuacja na rynku przewozów kolejowych w Polsce	70
5.1. Konkurencja na torach	71
5.2. Konkurencja o tory	74
5.3. Konkurencja międzygałęziowa	76
6. Konkurencja a współpraca	82
6.1. Wspólny bilet i systemy informacji	82
6.2. Polityka zrównoważonego rozwoju transportu	84
6.2.1. Kolej i autobus	84
6.2.2. Innowacje, a konkurencyjność kolei	84
6.2.3. Dworce kolejowe	86
6.2.4. Opłata Dworcowa	87
7. Bezpieczeństwo	88
8. Wnioski i rekomendacje	92
9. Załączniki	94
9.1. Wybrane pozycje bibliograficzne	94
9.2. Akty prawne, nazwy i skróty użyte w tekście	95

1. SYNTEZA

W opracowaniu zawarto możliwie pełny opis zagadnień związanych z konkurencją w transporcie kolejowym zarówno w układzie „intra” jak i „inter” modalnym. Większość uwag dotyczy konkurencji w kolejowych przewozach pasażerskich, jako że kolejowe przewozy towarowe są w dużym stopniu zliberalizowane i problemem w tym zakresie jest w zasadzie konkurencja międzygałęziowa: pociąg-samochód ciężarowy. Problem ten odnosi się głównie do polityki transportowej państwa i przekracza ramy rozważań poświęconych transportowi szynowemu, ale został opisany w niektórych rozdziałach, w szczególności odnośnie opłat za dostęp do infrastruktury.

Oś tematyki stanowią, analizowane z poziomu teoretycznego oraz wpisanego w aktualną sytuację: konkurencja „o tory”, konkurencja „na torach” i konkurencja międzygałęziowa w transporcie kolejowym. Autorzy odnoszą się do czynników, które wpływają na warunki konkurencji jak np. koszty dostępu do infrastruktury, możliwości finansowe podmiotów zamawiających usługi transportowe, specyfika organizacji transportu kolejowego czy uwarunkowania społeczno-polityczne. Uwzględniono także odniesienia techniczno-organizacyjne, omawiając zjawiska potoków, prędkości, częstości kursowania, energii, otoczenia, obiektów infrastruktury usługowej, jako elementów systemu mających wpływ na konkurencję i konkurencyjność kolei. Sporo miejsca poświęcono na omówienie znaczenia aktualnych przepisów oraz projektowanych zmian w kluczowej ustawie o publicznym transporcie zbiorowym oraz przepisom UE związanym z otwarciem rynku przewozów pasażerskich.

W opracowaniu znajdują się ponadto wybrane przykłady doświadczeń państw Unii Europejskiej a także uwagi o potencjalnym wpływie konkurencji na bezpieczeństwo przewozów. Wskazane zostały także przykłady możliwości współpracy konkurujących podmiotów oraz dążenie do budowy zintegrowanego systemu transportu.

W konkluzji obejmującej wnioski i rekomendacje zawarte są stwierdzenia, iż konkurencja pomiędzy koleją a transportem drogowym wciąż nie spełnia kryterium fair competition. Jednak pomimo tego, iż konkurencja w obrębie sektora kolejowego napotyka wciąż na przeszkody, można zauważyć wiele sygnałów optymistycznych, w szczególności coraz większe zrozumienie wspólnych celów pomiędzy operatorami przewozów a zarządcami infrastruktury.

W wyniku przeprowadzonej analizy wskazano na szereg postulatów dla podjęcia działań zmierzających do poprawy konkurencyjności w transporcie, a wśród nich między innymi: przyspieszenie upowszechnienia opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej i objęcie nimi wszystkich dróg krajowych; przyspieszenie oraz dalszy rozwój mądrej modernizacji infrastruktury kolejowej; rozpoczęcie z wyprzedzeniem prowadzenia prac nad polityką UTK, co do przyznawania otwartego dostępu; zintensyfikowanie prac Rządu i samorządów nad analizą możliwości poprawy stanu transportu publicznego w przypadku obszarów o małej gęstości zaludnienia; poprawa, jakości prognozowania ruchu i badań elastyczności popytu oraz wypracowanie przez branżę i organizatorów wraz z zarządcą infrastruktury rozsądnego wzorcowego zbioru dobrych praktyk przetargów na kontrakty PSC.

2. WSTĘP

Unia Europejska, jako zintegrowany organizm gospodarczy, stara się kształtować i wpływać na rozwój poszczególnych sektorów gospodarczych, w tym transportu, publikując oprócz aktów prawnych stosowne dokumenty strategiczne, między innymi tzw. białe księgi. Jedną z pierwszych białych ksiąg w zakresie transportu, w szczególności w odniesieniu do transportu lądowego, Komisja Wspólnot Europejskich opublikowała we wrześniu 2001 r. pod nazwą „Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów” (European Transport Policy for 2010: Time to Decide). Zawarto w niej propozycje kilkudziesięciu działań restrukturyzujących politykę transportową Unii w celu stworzenia systemu transportu zrównoważonego, przyjaznego dla środowiska naturalnego i niwelującego kongestię. Ważnym wnioskiem księgi była propozycja przestawienia się z transportu drogowego na zrewitalizowany transport kolejowy. Konsekwencją tych projektów było na przykład opracowanie programu „Marco Polo”, zmierzającego do przeniesienia transportu towarów z zatłoczonych dróg europejskich na tory kolejowe i drogi wodne, oraz poprawa sieci TEN-T w ramach integracji nowych państw członkowskich, a także promocja liberalizacji i harmonizacji europejskich systemów kolejowych.

Najważniejsze idee białej księgi z 2001 r. z punktu widzenia przewozów kolejowych to:

- wprowadzenie rzeczywistej konkurencji i powiązania środków transportu, w tym ożywienie kolei;
- usunięcie „wąskich gardeł”, w tym prowadzenie polityki w kierunku korytarzy multimodalnych nadających priorytet przewozom towarowym, oraz duże projekty infrastrukturalne;
- zwiększenie bezpieczeństwa, racjonalizacja kosztów,
- opanowanie globalizacji transportu, w tym szansa na rozwój sieci kolejowej w kontekście rozszerzenia UE.

Biała księga doczekała się nowelizacji pod nazwą „Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu” – przegląd średniookresowy białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r., opublikowany przez Komisję Europejską dla Rady i Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2006 r. Nowelizacja była konieczna w związku z akcesją UE-10 w 2004 r., zmianą tempa światowej gospodarki i konkurencji, przyjęciem protokołu z Kyoto i wzrostem terroryzmu na świecie. Wśród głównych postulatów tego dokumentu trzeba wymienić nacisk na sprawność energetyczną środków transportu, ochronę środowiska, wprowadzenie inteligentnych systemów transportowych i innych innowacji.

Owocami wielu działań w ramach wspólnoty europejskiej w zakresie kolejnictwa stały się tzw. „pakiety kolejowe” (pierwszy, drugi, trzeci i czwarty – w tym przypadku w trakcie realizacji), wprowadzane w życie w drodze wspólnotowych aktów prawnych – kilkunastu dyrektyw i rozporządzeń.

W marcu 2011 r. opublikowana została nowa biała księga UE w dziedzinie transportu pod nazwą: „Biała Księga – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”.

Dokument zawiera prognozy i strategie rozwoju transportu we wspólnocie do 2050 r. Generalnym jego założeniem jest przeniesienie przewozów z transportu samochodowego do przyjaznych środowisku gałęzi transportu, w tym transportu kolejowego, a co za tym idzie, zmniejszenie emisji szkodliwych substancji do środowiska naturalnego.

Wiele z najważniejszych instrumentów dla osiągnięcia celów postawionych w europejskich Białych Księgach poświęconych zagadnieniom transportu dotyczy przewozów kolejowych a w tym konkurencyjności układu „modal split” a także konkurencyjności wewnątrzgałęziowej.

Biała Księga UE:	Opis	Rok wydania
„Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów”	Plany i zamierzenia do 2010 roku	2001
„Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu” – przegląd średniookresowy białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r	Nowelizacja związana z akcesją UE-10 z 2004 roku	2006
Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”	Plany i zamierzenia do 2050 roku	2011

2.1. CELE OPRACOWANIA

Forum Kolejowe – Railway Business Forum (RBF) było inicjatorem opracowania białych ksiąg związanych z zagadnieniami transportu kolejowego w Polsce.

Pierwsza publikacja ukazała się w roku 2010 i nosiła nazwę „Biała Księga – mapa problemów polskiego kolejnictwa”. Ten pionierski dokument zawierał ogólny opis stanu kolejnictwa i ze względu na objętość oraz niezwykle szeroki zakres zagadnień niektóre aspekty branży pomijał lub opisywał w bardzo skróty sposób.

Stąd w kolejnych latach pojawiały się w formie uzupełniającej dodatkowe raporty, m.in. „Problemy polskiego kolejnictwa w obszarze informatyki”, „Raport o elektroenergetyce kolejowej”, „Problemy oceny zgodności i dopuszczenia do eksploatacji systemu kolei w Polsce”, „Biała księga - Niepełnosprawni a transport kolejowy – aktualny stan dostępności kolei dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się „Biała Księga – kolejowy transport towarowy”, Biała Księga – bezpieczeństwo kolejowe - podejście systemowe” i „ Biała Księga – kolejowe przewozy pasażerskie”.

Wszystkie wymienione pozycje są dostępne na stronach internetowych, w szczególności na witrynie Forum Kolejowego Railway Business Forum (RBF).

W roku 2013, ze względu na wiele zmian w systemie kolei i jej otoczeniu oraz konieczność poprawek w stosunku do białej księgi z roku 2010, RBF opublikował nową wersję – „Biała Księga 2013. Kolej na działania – mapa problemów polskiego kolejnictwa”.

W wyżej wspomnianej Białej Księdze 2013 temat związany z kolejowymi przewozami pasażerskimi odnosił się do syntetycznej oceny rynku usług pasażerskiego transportu kolejowego, lecz środowisko RBF wskazywało wielokrotnie na konieczność rozszerzenia tego tematu w formie monograficznej.

„Biała Księga – kolejowe przewozy pasażerskie” (BK KPP) ukazała się pod koniec 2016 roku i zawierała opis rynku przewozów pasażerskich, aktywnych podmiotów-przewoźników oraz interfejsów przewozów z infrastrukturą. Wskazywała na obszary newralgiczne dla stanu kolejowych przewozów pasażerskich w kontekście taboru, dedykowanej infrastruktury a także problematyki informacji, zintegrowanych systemów biletowych, obiektach służących przewozom jak np. stacje kolejowe itp.

Opracowania w formie „Białych ksiąg” kierowane są do instytucji rządowych, organizacji pozarządowych oraz podmiotów zaangażowanych gospodarczo w sektor transportu szynowego. Szeroko rozumiany obszar podmiotów kolejowych przewozów pasażerskich to przedsiębiorstwa zajmujące się zarządzaniem infrastrukturą kolejową (w tym operatorów obiektów takich jak stacje kolejowe, przystanki, perony), operatorzy przewozów

pasażerskich, firmy usług towarzyszących operacji przewozu koleją, a także tzw. przemysł okołokolejowy, który w rozumieniu ogólnie przyjętym oznacza wszelkie podmioty gospodarcze działające na rzecz kolei, lecz niebędące bezpośrednio zaangażowane w procesy związane z ruchem kolejowym (producenci taboru wraz z poddostawcami wielu systemów i podzespołów, jednostki odpowiedzialne za utrzymanie taboru, producenci urządzeń, wyrobów i systemów służących gromadzeniu i przetwarzaniu informacji, dostawcy różnorodnych usług – od informatycznych do konsultingowych itp.).

Tematyka konkurencji w przewozach kolejowych była obecna w różnych wcześniejszych raportach szczególnie w kontekście analizy rynku i przepisów prawa. Niemniej wydaje się, że jest ona obecnie jednym z kluczowych elementów funkcjonowania rynku kolejowego i wymaga szerszego omówienia.

Zagadnienia konkurencji i konkurencyjności stały się w ostatnim czasie na tyle istotne dla transportu szynowego, że RBF zdecydował się na wyodrębnienie tej tematyki i jej analizę w niniejszej Białej Księdze. Waga konkurencji wiąże się zarówno z przemianami na polskim rynku transportu, w szczególności transportu publicznego, ale wynika także z bardzo bliskich terminów obowiązywania przepisów Unii Europejskiej (głównie realizacja postanowień IV Pakietu Kolejowego), które wprowadzają w zakresie konkurencji istotne zmiany.

Zmiany te będą obejmowały wszystkie aspekty konkurencji w transporcie, zarówno konkurencję międzygałęziową jak i w ramach konkurencji wewnątrzgałęziowej konkurencję „na torach”(konkurencja na rynku) oraz konkurencję „o tory”(konkurencja o rynek).¹

Podstawowe cele stawiane przed „Białą Księgą - konkurencja w transporcie kolejowym” obejmują:

- przybliżenie tematyki i systematyzacja informacji
- prezentacja doświadczeń i dobrych praktyk
- przedstawienie prognoz i scenariuszy zdarzeń
- wskazanie obszarów koniecznej synergii i współpracy
- umożliwienie dyskusji nad założeniami generalnymi oraz konkretnymi rozwiązaniami.

Zasadnicza część opracowania poświęcona jest konkurencji w kolejowych przewozach pasażerskich, bowiem ten obszar jest po pierwsze przedmiotem poważnych zmian związanych z regulacjami europejskimi w najbliższej przyszłości a po drugie temat konkurencji w przewozach towarowych koleją doczekał się już wielu analiz i szczegółowych debat w trakcie blisko 20 letniej praktyki funkcjonowania wielu towarowych przewoźników kolejowych w Polsce.

Konkurencyjność jest podstawowym celem dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Jest, ona niezbędnym warunkiem, dzięki któremu dobra i usługi są projektowane, produkowane oraz dostarczane w sposób umożliwiający osiągnięcie zysków

1. Konkurencja „na torach” rozumiana jako konkurencja w ramach otwartego dostępu. Konkurencja „o tory” rozumiana jako konkurencja w ramach umów PSC (Public Service Contract)

przez inwestorów i satysfakcję konsumentów np. z realizacji usługi transportowej. Rozumienie konkurencyjności wyprowadzane jest z szeroko rozumianej teorii ekonomii i jej podstawowych filarów, między innymi z teorii handlu, teorii produkcji, teorii wzrostu gospodarczego.² Np. teoria produkcji sugeruje, że motorem działania podmiotów rynkowych jest maksymalizacja zysku. Tym samym zdolność do powiększania generowanych zysków wskazuje na wzrost konkurencyjności, a strata sugeruje spadek konkurencyjności. Koszt staje się fundamentalną determinantą konkurencyjności. Dla osiągnięcia wzrostów koszty jednostkowe ponoszone przez podmioty rynkowe muszą być poniżej cen ustalonych przez rynek. Teoria handlu identyfikuje istotne determinanty konkurencyjności np.: różnorodność technologii, skalę produkcji, skalę oferowanych usług, poziom rozwoju infrastruktury itp. Ważnym aspektem oceny konkurencyjności są udziały rynkowe i konkurencja. Chodzi o konkurencję na krajowym i zagranicznym rynku produktów i usług obrazującą zdolność podmiotów do pozyskania i utrzymania udziałów rynkowych, oraz konkurencję w czynnikach rynku, które są zaangażowane w produkcję dóbr czy usług np. czynnik infrastruktury i jego parametry sprzyjające konkurencyjności lub ją uniemożliwiające.

Konkurencyjność może być traktowana, jako zdolność do zdobywania udziałów rynkowych a miarami konkurencyjności może być wielkość sprzedaży usług lub, posiadane udziały rynkowe.³ Produkty, czy usługi, które zwiększają swoje udziały rynkowe można określić, jako konkurencyjne i odwrotnie, spadek konkurencyjności na rynku następuje, jeśli zmniejszają się udziały rynkowe danego produktu czy usługi. Konkurencyjność to także zdolność firm albo np. branży, czy sektora do ochrony i/albo poprawy swojej pozycji w relacji do konkurentów (np. transportu kolejowego w stosunku do transportu drogowego), którzy działają na tym samym rynku. W ramach teorii zarządzania konkurencyjność jest definiowana, jako względna pozycja danego konkurenta wobec pozostałych. W teorii tej znajdujemy koncepcje konkurencyjności sektorów rozwijane np. koncepcja Portera⁴. Pojęcie konkurencyjności wyprowadzane jest z procesu konkurencji między podmiotami na rynku krajowym i zagranicznym. Porter np. uznaje, że konkurencyjność to produktywność. Konkurencyjność jest związana z tworzeniem wartości dodanej umożliwiającej podmiotowi gospodarczemu zwiększenie swojej atrakcyjnej handlowej niezbędnej do wzrostu udziału rynkowego, a z drugiej strony zapewnienie takiego poziomu rentowności i akumulacji kapitału, który umożliwi rozwój. Pojęcie konkurencyjności wiąże się z pojęciem efektywności. Efektywność jest rozumiana, jako dysponowanie atutami cenionymi przez rynek. Zbiór tych atutów jest określany

mianem przewagi konkurencyjnej. Należy przy tym zwrócić uwagę na tzw. koncepcję konkurencyjności systemowej gospodarki⁵. W ramach tej koncepcji wyróżnia się cztery poziomy analizy konkurencyjności: meta, makro, mezo i mikro.⁶ Np. na poziomie „makro” analizowana jest polityka państwa kształtująca makroekonomiczne środowisko ekonomiczne. Oznacza to np. tworzenie niezmiennych i przejrzystych zasad działalności, zgodnych z kierunkiem przemian gospodarczych czy tworzenie przejrzystego systemu kształtowania cen i finansowania działalności. Poziom „mezo” to struktury pomocnicze uzupełniające działania podejmowane przez przedsiębiorstwa. Obejmuje on poszczególne wyspecjalizowane polityki gospodarcze państwa, w tym m.in.: politykę w zakresie tworzenia i finansowania rozwoju infrastruktury. Inwestując w rozwój infrastruktury transportowej można osiągnąć cele, które zarówno polegają na zwiększaniu konkurencyjności transportu, ale i konkurencyjności całej gospodarki. Poziom „mikro” obejmuje natomiast wszystkie te czynniki, które związane są bezpośrednio z działalnością przedsiębiorstw.

Jak zauważa Burnewicz⁷ o konkurencyjności usług transportowych decydują przede wszystkim przedsiębiorstwa zdolne do funkcjonowania w systemie gospodarki rynkowej, racjonalnie korzystające także z innych niż infrastruktura czynników produkcji i umiejętności operowania na rynku. W ujęciu systemowym konkurencyjności, „konkurencyjne są te gospodarki, które mają takie struktury na poziomie meta, które mobilizują je do konkurencyjności, ogólne ramy wymuszające wysokie rezultaty na firmach oraz ukształtowany poziom mezo, na którym państwo i aktorzy społeczni wspólnie definiują ukierunkowane polityki wspierające, a duża liczba firm na poziomie mikro mobilizuje do efektywności, utrzymania, jakości, elastyczności, z których wiele jest wzajemnie powiązanych w zintegrowanych sieciach współpracy”⁸. Cechą szczególną tej definicji jest wskazanie na aktywną rolę państwa i aktorów społecznych, jako inicjatorów działań wzmacniających konkurencyjność. Szeroko tematykę konkurencji i konkurencyjności transportu kolejowego omawia Pietrzak⁹ przedstawiając istotę zjawiska na rynku usług transportowych. Konkurencja na rynku usług transportowych w tym na rynku usług transportowych wykonywanych przez transport kolejowy jest istotna dla klientów i jest podstawowym regulatorem procesów gospodarczych w transporcie przyczyniając się do racjonalnego gospodarowania, postępu i innowacji w dziedzinie transportu.

2. Zob. szerokie rozważania E. Dzierbunowicz: Międzynarodowa konkurencyjność branży na przykładzie branży odlewniczej w Polsce w latach 1995-2010 UE Poznań, 2013 s.38-45

3. Tamże,

4. Zob. M. Porter o konkurencji, PWE Warszawa 2001

5. Zob. P. Frączak: Determinanty konkurencyjności branż i sektorów-ujęcie teoretyczne Przedsiębiorstwo i Region nr 1/2009 s. 12

6. M.J. Radło: Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki, uwagi na temat definicji, czynników i miar, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008 s. 13

7. Zob. rozważania J. Burnewicz: Ocena wstępnego Programu Operacyjnego, „Konkurencyjność transportu”, Gdańsk 2005

8. Zob. Bieńkowski i inni ' Czynniki i między międzynarodowej konkurencyjności gospodarki w kontekście globalizacji, Prace i Materiały nr 284 IGS,SGH Warszawa 2008,

9. Zob. K. Pietrzak: Towarowy transport kolejowy w Polsce, konkurencja i konkurencyjność, Bel Studio, 2015

2.2. PRZEWOZY PASAŻERSKIE I TOWAROWE W POLSCE PO ROKU 2000

Pasażerskie przewozy kolejowe w Polsce przeszły w perspektywie od 2000 r. ogromną metamorfozę. Istotnym jej elementem było pojawienie się na rynku nowych operatorów, choć w większości wypadków nie miało to związku z bezpośrednim konkurowaniem o klienta.

Zmiany na kolei zaczęły się na dobre dopiero dekadę po transformacji ustrojowej. Do końca XX w. kolej funkcjonowała w modelu odziedziczonym po poprzednim ustroju – z państwowym przedsiębiorstwem PKP zarządzanym w sposób scentralizowany i de facto bez żadnego wpływu władz lokalnych na ofertę połączeń. Lata 90. XX w. upłynęły pod znakiem recesji przewozów pasażerskich. Z jednej strony, jedynie śladowe inwestycje w tabor czy infrastrukturę drastycznie pogorszyły jakość i konkurencyjność kolei, a z drugiej strony – przez całe lata 90. trwało ograniczanie oferty połączeń, poprzez całkowite likwidowanie przewozów na wielu liniach i ograniczanie ich na innych liniach.

Problem ten naturalnie jest bardzo złożony. Kolei na pewno nie przysłużył się dynamiczny rozwój transportu drogowego (w 1990 r. w Polsce było 4,5 mln samochodów, na koniec XX w. – dwa razy więcej), jednak nie ulega też wątpliwości, że likwidacja szeregu połączeń była m.in. efektem braku dostatecznych środków na inwestycje w tabor czy infrastrukturę, a także systemowego wsparcia transportu publicznego, co powodowało, że pasażerowie w wielu wypadkach zostali zmuszeni do poszukiwania alternatywnych środków transportu. Jakość kolei nie poprawiła się w porównaniu z okresem PRL (mowa tu zarówno o jakości taboru i infrastruktury, jak i np. o jakości obsługi), a jej dostępność wydatnie się zmniejszyła. Jednocześnie kolei wyrósł groźny konkurent w postaci motoryzacji indywidualnej. Wszystko to doprowadziło do sytuacji, w której tysiące pasażerów zniechęciło się wówczas do kolei, utrwaliło się również jej niekorzystne postrzeganie w społeczeństwie. Do pewnego stopnia, mimo szeregu pozytywnych zmian, jakie zaszły na kolei od tego czasu, ten negatywny wizerunek kolei wciąż pokutuje w społecznych nastrojach.

Do 2000 r. kolejowe przewozy pasażerskie były realizowane przez jeden podmiot – państwowe przedsiębiorstwo PKP. Jedynym – ciekawym, ale nieudanym – eksperymentem związanym ze zmianami na rynku było utworzenie w 1991 polsko-duńskiej spółki Lubuska Kolej Regionalna (LKR). Ideą powołania LKR było utrzymanie lub reaktywacja połączeń na liniach lokalnych planowanych do zamknięcia lub już zamkniętych w ówczesnym

woj. zielonogórskim. W tym celu powołano polsko-duńską spółkę LKR, w której 98,8% udziałów miał Skarb Państwa (reprezentowany przez Wojewodę Zielonogórskiego), a pozostałe udziały zostały podzielone pomiędzy lokalne gminy i stronę duńską (Antodele SV – spółka-córka Kolei Duńskich, pełniąca rolę poolu taborowego). LKR zakupiła od Kolei Duńskich 10 pojazdów spalinowych do obsługi połączeń. Ich eksploatacja okazała się skrajnie nierentowna – m.in. z racji faktu, że były to pociągi przystosowane do ruchu dalekobieżnego. Użytkowanie ich w ruchu regionalnym (częsty rozruch i hamowanie) generował gwałtowny wzrost kosztów eksploatacji (m.in. zużycie oleju napędowego) oraz powodował awaryjność pojazdów. Był to jeden z głównych czynników, obok nierentowności obsługiwanych tras (niewielka liczba pasażerów, niskie przychody z biletów – obecnie żadna z tras, na których ruch przejęła LKR, nie jest czynna w ruchu pasażerskim, część linii została rozebrana), dla których połączenia pasażerskie LKR zostały zawieszane, na początku 1994 r., zaledwie 9 miesięcy po ich uruchomieniu.

LKR funkcjonowała w zupełnie innych realiach niż obecne. Ówczesne województwa de facto nie były jeszcze samorządami w dzisiejszym wymiarze, a głównym podmiotem zawiadującym spółką LKR był Skarb Państwa (spółka otrzymała zresztą z resortu transportu dotację na pokrycie deficytu). Podmioty zajmujące się kolejowymi przewozami pasażerskimi powstałe w kolejnych latach funkcjonują już w zupełnie innych realiach.

Przełom wieku był jednocześnie wstępem do przełomu na polskiej kolei. Zmiany w prawie, jakie wówczas zaszły, wpłynęły w fundamentalny sposób na zmiany na rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. W szczególności mowa tu o następujących aktach prawnych:

- Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹⁰, na mocy której dokonany został podział PKP na mniejsze podmioty. Wyodrębniono m.in. cztery spółki pasażerskie: PKP Intercity (pierwotnie spółka miała obsługiwać najbardziej prestiżowe połączenia dalekobieżne, tzw. pociągi kwalifikowane), PKP Przewozy Regionalne (oprócz obsługi segmentu regio/aglo, w strukturze tego przewoźnika po podziale PKP pozostały dalekobieżne pociągi pospieszne), PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście i PKP Warszawska Kolej Dojazdowa;
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹. Wprowadzenie, z początkiem 1999 r., trójstopniowego podziału terytorialnego i trzech stopni władzy samorządowej (gminy posiadały osobowość prawną od 1990, na mocy „pierwszej” reformy samorządowej¹²; w 1999 r. osobowość prawną uzyskały również województwa¹³ oraz nowa, reaktywowana struktura samorządowa – powiaty)

10. Dz.U. 2000 nr 84 poz. 948.

11. Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576.

12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

13. Reforma samorządowa powołała organy uchwałodawcze (sejmiki) i wykonawcze (zarządy województw) oraz jednostki pomocnicze (urzędy marszałkowskie). Nowa, samorządowa struktura, jest ciałem niezależnym od urzędów wojewódzkich, stanowiących regionalne delegatury administracji centralnej.

stanowiło preludeum do przejęcia pełni obowiązków w zakresie organizacji transportu kolejowego przez władze regionalne. W pierwszych latach po reformie samorządowej, środki na funkcjonowanie transportu kolejowego w regionach pochodziły jednak z budżetu centralnego;

- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁴, w której wprost wskazano, że za organizację i finansowanie transportu kolejowego w regionach odpowiadają samorządy wojewódzkie. Przepis ten został wykreślony wraz z wejściem w życie Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹⁵, zgodnie z którym organizatorem ptz na szczeblu lokalnym i regionalnym jest jednostka samorządu terytorialnego (bądź związek JST) właściwa terytorialnie bądź kompetencyjnie, na podstawie porozumień z innymi JST, dla danej linii lub sieci komunikacyjnej. Biorąc jednak pod uwagę, że zdecydowana większość linii kolejowych i realizowanych połączeń w Polsce przebiega przez teren co najmniej dwóch powiatów, organizatorami przewozów na nich i tak w większości wypadków są samorządy wojewódzkie – praktyka funkcjonowania transportu kolejowego, pomimo zmiany przepisów, de facto nie zmieniła się;

- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁶, który zwiększył udział samorządów w dochodach z podatków PIT i CIT¹⁷. Miało to związek z zapewnieniem samorządom środków na realizację określonych w ustawach zadań własnych, w przypadku województw – m.in. związanych z funkcjonowaniem transportu kolejowego.

Nadanie kompetencji samorządom wojewódzkim poskutkowało sukcesywną zmianą struktury na rynku kolejowych operatorów pasażerskich. Samorządy, które decydowały się na wprowadzenie zmian, kierowały się przede wszystkim chęcią podniesienia jakości usług, przy jednoczesnym większym niż do tej pory wpływie na funkcjonowanie kolei w regionie. Ówczesna spółka PKP Przewozy Regionalne w oczach pasażerów kojarzyła się bowiem z niską jakością usług (fatalny stan wyeksploatowanego taboru, do tego, często, bardzo niska jakość obsługi klienta), a z punktu widzenia organizatorów, finansujących przewozy kolejowe, problemem był brak przejrzystości finansów PKP PR. W większości regionów, PKP PR oczekiwały rokrocznie coraz wyższych stawek rekompensaty, za czym jednak nie postępowały ani inwestycje w tabor, ani wzrost pracy eksploatacyjnej. We władzach województw, które decydowały się na złamanie monopolu PKP PR, panowało przekonanie, że posiadanie „własnej” spółki gwarantuje wzrost jakości usług (co znaleźć może odzwierciedlenie np. przy rekrutacji drużyn

pociągowych) przy jednoczesnej racjonalizacji kosztów (brak przerostu zatrudnienia czy nadmiernie rozbudowanych zapleczy taborowych, przejętych przez PKP PR po dawnym przedsiębiorstwie państwowym PKP)¹⁸.

Spółka PKP Przewozy Regionalne w 2009 r. zmieniła nazwę na Przewozy Regionalne, co miało związek z tzw. usamorzadowaniem spółki – przekazaniem przez Skarb Państwa 100% PR udziałów samorządom wojewódzkim¹⁹. Usamorzadowanie było powiązane również z przekazaniem przez PR do PKP Intercity (w grudniu 2008 r.) obsługi pociągów pospiesznych, co z kolei związane było z przejęciem przez PKP IC większości lokomotyw i wagonów, jakimi do tej pory dysponowały PR. Od tego czasu, park taborowy PR składa się przede wszystkim ze spalinowych i elektrycznych zespołów trakcyjnych.

Udziały w spółce zostały rozdysponowane pomiędzy samorządy na zasadzie proporcjonalnej, adekwatnie do liczby mieszkańców. Ten podział został również utrzymany w momencie przeprowadzenia w 2015 r. procesu restrukturyzacji spółki, polegającym na dokapitalizowaniu jej przez Agencję Rozwoju Przemysłu kwotą 770 mln zł. Strona rządowa, czyli ARP, objęła wówczas w spółce 50%+1 udziałów, a pozostałe udziały w spółce pomiędzy województwa pozostały rozłożone proporcjonalnie.

Warto zauważyć, że pomoc udzielona przez Polskę Przewozom Regionalnym (PolRegio) ciągle nie została zaakceptowana przez Komisję Europejską. 23 stycznia 2018 r. Komisja Europejska wydała decyzję o wszczęciu tzw. formalnej procedury dochodzenia w sprawie pomocy publicznej na restrukturyzację tej spółki, zapraszając tym samym wszystkie państwa członkowskie i inne zainteresowane strony do składania uwag w sprawie działania władz polskich. Zgodnie z prawem Unijnym Komisja Europejska dąży do zakończenia takiej procedury w terminie 18 miesięcy.

Paradoksalnie, najwięcej udziałów w PR mają województwa, które zdecydowały się, w wyniku powołania własnych spółek przewozowych, na praktycznie całkowite odstąpienie od współpracy z tym przewoźnikiem:

14. Dz.U. 2003 nr 86 poz. 789.

15. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. 2011, Nr 5, poz. 13.

16. Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.

17. W momencie uchwalania ustawy było to, w przypadku województw, 1,60% od wpływów z PIT na terenie danego województwa i 15,90% od wpływów z CIT (obecnie, w związku ze zmniejszeniem kompetencji samorządów wojewódzkich, jest to 14,75%).

18. Analiza kolei kontynentalnych prowadzona na zlecenie władz brytyjskich prowadziła do wniosku, że najbardziej efektywne nie są ani tradycyjne przedsiębiorstwa zintegrowane, ani firmy powstałe po ich prywatyzacji (np. w Wielkiej Brytanii), ale nowo zakładane, małe firmy na kontynencie, wolne od nadmiernego zatrudnienia i zbędnych aktywów.

19. Na podstawie ustawy z dnia 25 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. 2008 nr 97 poz. 624) i Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie określenia liczby udziałów samorządów województw w kapitale zakładowym PKP Przewozy Regionalne spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (Dz.U. 2008 nr 218 poz. 1393).

- **Mazowieckie**²⁰, gdzie od 2005 r. ruch prowadzi spółka Koleje Mazowieckie (KM), która przejęła wówczas w całości obsługę połączeń regionalnych na terenie województwa, a także większość połączeń „stykowych” – do pierwszej dużej stacji węzłowej w sąsiednim województwie²¹. Spółka KM powstała w całości na bazie dawnego Mazowieckiego Zakładu PKP PR – w początkowym okresie właścicielem KM był samorząd wojewódzki (51%) i PKP Przewozy Regionalne (49%; PKP PR były też właścicielem taboru, które województwo dzierżawiło). W 2008 r. województwo wykupiło od PKP PR wszystkie udziały, a także tabor. Oprócz połączeń dotowanych przez samorząd, KM uruchamiają również od 2005 r., na zasadach komercyjnych, w okresie wakacyjnym, pociąg przyspieszony „Słoneczny”. Początkowo kursował on w relacji Warszawa – Gdynia, od 2015 r. kursuje w relacji Warszawa – Ustka.

- **Śląskie**, gdzie w 2011 r. spółka Koleje Śląskie (KŚ) przejęła najpierw od Przewozów Regionalnych obsługę dwóch linii (Częstochowa – Katowice – Gliwice i Katowice – Wisła), a od grudnia 2012 r. obsługuje ruch regionalny w całym województwie, jak również połączenie „stykowe” z woj. małopolskim (Katowice – Oświęcim; pozostałe połączenia „stykowe” oraz wszystkie połączenia międzywojewódzkie obsługują sąsiednie oddziały PR). Przypomnieć należy, że przejście przewozów w 2012 r. od PR odbyło się w atmosferze skandalu: przewoźnik przystąpił do realizacji usług nieprzygotowany (m.in. nie posiadał dostatecznej liczby sprawnego taboru), poza tym pod wieloma względami założony rozkład był nierealny do wykonania. Skutkowało trwającymi przez wiele dni utrudnieniami (liczne odwołane i opóźnione pociągi). Efektem było – oprócz licznych personalnych zmian w spółce (i dymisji ówczesnego marszałka województwa) – również m.in. ponowne powierzenie części połączeń (trasy „stykowe” z innymi województwami) sąsiednim oddziałom PR. Obecnie KŚ współpracują również z parterami zagranicznymi przy obsłudze ruchu transgranicznego (Cieszyn – Cesky Tesin, Chałupki – Bohumin, Zwardoń – Cadca). Utworzenie Kolei Śląskich spowodowało likwidację Śląskiego Zakładu PR. Oprócz połączeń dotowanych przez samorząd, KŚ uruchamiają również od 2017 r., na zasadach komercyjnych, w okresie wakacyjnym (w tym sezonie zimowym), pociąg przyspieszony w relacji Katowice – Bielsko-Biała – Żywiec – Zakopane.

KM i KŚ są spółkami ze 100% udziałem danego samorządu wojewódzkiego. Podobna sytuacja ma miejsce w 4 kolejnych województwach. Różnica pomiędzy przypadkami opisanymi powyżej (KM i KŚ) oraz poniżej (KD, KW, ŁKA, KMŁ) polega na tym,

że władze tych ostatnich województw zdecydowały się na drogę ewolucyjną. W opisanych poniżej przypadkach, w których utworzone zostały spółki „wojewódzkie”, prowadzenie przewozów kolejowych o charakterze regionalnym realizuje obecnie 2 przewoźników: Przewozy Regionalne i spółka „wojewódzka”. W żadnym z tych przypadków, nie nastąpiła likwidacja Zakładu PR²². W każdym z omówionych poniżej województw polityka transportowa władz województwa jest stosunkowo zbliżona do siebie. Sukcesywnie następuje zwiększanie pracy eksploatacyjnej spółek „wojewódzkich” poprzez przejmowanie przez nie kolejnych linii, na rzecz zmniejszania znaczenia Przewozów Regionalnych w obsłudze regionu. Przy czym PR są nadal liczącym się przewoźnikiem w regionie, obsługując również (w przeciwieństwie do woj. małopolskiego i śląskiego) trasy zawierające się całkowicie w granicy danego województwa.

Taka sytuacja ma miejsce w 4 województwach:

- **Dolnośląskim**. Spółka Koleje Dolnośląskie (KD), prowadząca ruch pasażerski od 2008 r., obsługuje obecnie wszystkie linie niezelektryfikowane w regionie (trasę Węgliniec – Zgorzelec: wspólnie z PR) i część linii zelektryfikowanych: Wrocław – Jelenia Góra – Szklarska Poręba, Wrocław – Węgliniec, Wrocław – Rawicz, Wrocław – Kamieniec Żąbkowicki – Kłodzko – Międzyzlesie/Lichkov (w każdym przypadku: wspólnie z PR w zakresie obsługi przez PR pociągów międzywojewódzkich, przy czym do czeskiego Lichkov wjeżdżają z Polski obecnie tylko pociągi KD), Wrocław – Jelcz-Laskowice – Biskupice Oławskie (odc. Jelcz-Laskowice – Biskupice Oławskie: wspólnie z opolskim oddziałem PR, który obsługuje również odcinek Biskupice Oławskie – Opole). KD obsługują również połączenie do wrocławskiej dzielnicy Wojnow, finansowane przez samorząd miasta Wrocławia (w pociągach do Wojnowa, oprócz biletów KD, obowiązuje również pełna paleta biletów wrocławskiej komunikacji miejskiej). Na mocy porozumienia pomiędzy Województwem Dolnośląskim i Lubuskim w zakresie obsługi połączeń międzywojewódzkich, KD obsługują też odcinek Legnica – Żary – Tuplice²³. Jest to jedyny przypadek w Polsce, w którym spółka „wojewódzka” wjeżdża do innego województwa dalej niż na najbliższą stację węzłową, na której istnieje techniczna możliwość odwrócenia biegu pociągu²⁴. Trasą przez Żary kursuje również pociąg KD Wrocław – Berlin, uruchamiany przy wsparciu finansowym samorządu wojewódzkiego;

- **Wielkopolskim**. Spółka Koleje Wielkopolskie (KW), prowadząca ruch pasażerski od 2011 r., obsługuje obecnie wszystkie linie niezelektryfikowane w regionie, a także

20. Władze woj. mazowieckiego proponowały w 2013 r. zbycie udziałów w spółce PR jako formę częściowej spłaty zadłużenia z tytułu zaległości we wpłatach tzw. „janosikowego” – propozycja ta nie spotkała się jednak z uznaniem strony rządowej.

21. Tj. do stacji Skierniewice, Łowicz i Kutno (w zakresie obsługi trasy Płock – Kutno) w woj. łódzkim, Działdowo w woj. warmińsko-mazurskim, Dęblin w woj. lubelskim, Skarżysko-Kamienna w woj. świętokrzyskim. Z kolei odcinki Siedlce – Czeremcha (woj. podlaskie) i Siedlce – Łuków (woj. lubelskie) są obsługiwane wspólnie przez KM i PR.

22. W 2014 r. „Zakłady” zmieniły nazwy na „Oddziały” PR.

23. Legnica – Żary codziennie (odc. Żagań – Żary wspólnie z PR), Żary – Tuplice w weekendy (w dni robocze obsługuje to połączenie lubuski oddział PR).

24. Nie licząc pociągu „Słoneczny” uruchamianego przez KM w relacji Warszawa – Gdynia – Ustka. „Słoneczny” jest jednak pociągiem o charakterze komercyjnym.

Tabela: Liczba pasażerów pociągów (w mln) w poszczególnych regionach

Województwo/ rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Zmiana 17/ 10
dolnośląskie	11,5	11,4	12,3	13,5	15,6	17,2	19,8	22	191,30%
mazowieckie	67,2	69,8	79,9	88,9	92,4	93	89,6	90,8	135,12%
łódzkie	6,8	7,2	6,9	6,7	6,1	6,1	6,3	9,1	133,82%
wielkopolskie	18,7	18,7	21,1	21,5	22,5	23,3	24,7	22,8	121,93%
świętokrzyskie	2	2,6	3	2,7	2,2	2	1,8	2,3	115,00%
pomorskie	46,6	47,5	45,8	43,2	43,4	47,4	50,2	51,8	111,16%
małopolskie	12,1	11,4	10,2	7,5	7,1	8,1	12,3	13	107,44%
lubuskie	3	2,9	3	2,7	2,8	2,8	2,8	2,9	96,67%
śląskie	18,4	17,3	18,6	17,7	18,2	18	17,3	17,5	95,11%
kujawsko- pomorskie	7,2	7	6,7	6,5	6,6	6,5	6,3	6,4	88,89%
zachodnio- pomorskie	7,9	8	7,7	7,3	7,3	7,2	6,9	6,7	84,81%
lubelskie	4,1	4,7	5,1	4,7	4,8	4,2	3,6	3,4	82,93%
warmińsko- mazurskie	4,7	4,6	4,4	4,1	3,9	3,7	3,3	3,5	74,47%
podkarpackie	4	3,7	3,4	3	2,8	2,8	2,7	2,7	67,50%
opolskie	6,6	6,5	6,5	6	5,1	4,8	4,3	4,4	66,67%
podlaskie	1,8	1,7	1,6	1,2	1,2	1	0,9	1	55,56%
RAZEM	222,6	225	236,2	237,2	242	248,1	252,8	260,3	116,94%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UTK

część linii zelektryfikowanych: Kutno – Poznań – Zbąszynek²⁵, Poznań – Ostrów Wlkp. – Kępno (wspólnie z PR), Poznań – Gniezno – Mogilno (wspólnie z PR, w zakresie obsługi przez PR połączeń międzywojewódzkich²⁶), Gniezno – Września – Jarocin;

- **Łódzkim.** Od czerwca 2014 r. obsługę części połączeń w regionie przejęła Łódzka Kolej Aglomeracyjna. Obecnie obsługuje ona odcinki Łódź – Kutno, Łódź – Sieradz (w obu przypadkach wspólnie z PR w zakresie obsługi przez PR pociągów międzywojewódzkich), Łódź – Łowicz, Łódź – Skierniewice (wspólnie z PR) i Łódź Widzew – Zgierz, a także (podobnie zresztą jak łódzki oddział PR – w ramach oferty InterRegio) międzywojewódzkie połączenia Łódź – Warszawa (pociągi ŁKA do Warszawy, w przeciwieństwie do pociągów PR Łódź, nie są objęte dofinansowaniem przez samorząd wojewódzki; pociągi PR Łódź do Warszawy kursują w dni powszednie, a pociągi ŁKA w dni wolne);

- **Małopolskim.** Spółka Koleje Małopolskie (KMŁ) przejęła od PR w grudniu 2014 r. obsługę połączenia Kraków – Wieliczka. W późniejszym okresie rozpoczęła również przewozy na trasach Wieliczka – Kraków – Kraków Lotnisko, Kraków – Tarnów – Nowy Sącz – Krynica, Kraków – Skawina (dwie ostatnie trasy: wspólnie z PR). W 2015 r. KMŁ rozpoczęły obsługę odcinka Kraków – Miechów – Sędziszów (wspólnie z PR). W grudniu 2016 r. KMŁ miały przejąć większość połączeń na linii Kraków Główny – Tarnów i Tarnów – Nowy Sącz oraz wszystkie połączenia na trasie Nowy Sącz – Krynica. Jednak ze względu na niewystarczające zasoby ludzkie KMŁ (m.in. brak odpowiedniej liczby maszynistów i rewidentów) oraz brak porozumienia KMŁ-PR w sprawie przejęcia przez KMŁ części pracowników przewoźnika, kilkadziesiąt godzin przed wejściem w życie, w grudniu 2016 r., nowego rozkładu jazdy, doszło od podpisania umów pomiędzy samorządem wojewódzkim oraz PR i KMŁ, na mocy których PR przejęły od KMŁ z powrotem obsługę linii Kraków – Sędziszów, a liczba połączeń, które przejęły KM od PR na trasie Kraków – Tarnów została zmniejszona. Od grudnia 2017 r. pociągi KMŁ powróciły jednak do obsługi trasy do Sędziszowa (wspólnie z PR). W okresie wakacyjnym KMŁ uruchamiają również przyspieszone połączenia z Krakowa do Zakopanego (przy czym podstawowo cała trasa Kraków – Zakopane jest obecnie obsługiwana przez PR, a pociągi KMŁ pełnią na niej rolę uzupełniającą²⁷).

Każde z opisanych powyżej województw jest właścicielem 100% udziałów w „swojej” spółce (KM, KŚ, KD, KW, ŁKA bądź KMŁ). W uzupełnieniu należy dodać, że władze woj. łódzkiego – zapowiedziały w kwietniu 2017 r., że w perspektywie do 2020 r. chcą powierzyć całość przewozów wewnątrz województwa własnemu podmiotowi. Wcześniej, w poprzednich

latach, podobne deklaracje składane były przez władze woj. dolnośląskiego i małopolskiego (w tym drugim przypadku, rozpatrywana była możliwość wykupienia Małopolskiego Oddziału PR i rozbudowy, na jego bazie, spółki KMŁ, która miałaby przejąć od PR obsługę wszystkich połączeń w regionie). Rynek przewoźników wykonujących kolejowe przewozy pasażerskie w Polsce w segmencie regio/aglo uzupełniają:

- PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. Spółka z Grupy PKP, która jeszcze w czasach przedsiębiorstwa państwowego PKP funkcjonowała jako częściowo wydzielony podmiot. W poprzedniej dekadzie samorząd wojewódzki i część samorządów lokalnych dokapitalizowało spółkę SKM, wskutek czego zmieniła się struktura udziałów w SKM. Obecnie większościowym udziałowcem SKM są PKP SA i Skarb Państwa (w sumie prawie 65% udziałów). Największym samorządowym udziałowcem jest Gdańsk (15,3%). Udziały posiadają też woj. pomorskie (12,4%), Gdynia (3,1%), Sopot (2,6%), Pruszcz Gdański (1,5%) oraz Rumia (0,1%). SKM realizuje przewozy na trasie Gdańsk Śródmieście – Wejherowo – Łębork (na odc. Gdańsk Gł. – Łębork wspólnie przez PR), przy czym gros przewozów realizowany jest na aglomeracyjnym odcinku Gdańsk – Wejherowo. Od 2015 r. PKP SKM realizuje zadania związanych z obsługą linii zawierających się w projekcie Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, tj. linii Gdańsk – Port Lotniczy Gdańsk/Gdynia – Kartuzy/Kościerzyna (obsługę trasy Gdynia – Kościerzyna przejęła, w grudniu 2015 r., od PR). SKM jest również właścicielem i zarządcą linii kolejowej nr 250 (Gdańsk Śródmieście – Rumia), na której realizuje przewozy jako jedyny przewoźnik²⁸. Samorząd Województwa Pomorskiego deklaruje chęć przejęcia większościowego pakietu udziałów w spółce, wiążąc to z planami wymiany taboru PKP SKM;

- Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. Przewoźnik będący jednocześnie właścicielem infrastruktury (linia Warszawa Śródmieście WKD – Grodzisk Mazowiecki Radońska, z odnogą Podkowa Leśna – Milanówek), na której realizuje przewozy jako jedyny przewoźnik (pociągi WKD nie wjeżdżają na sieć PLK, połączenie z siecią PLK możliwe jest jedynie poprzez łącznicę technologiczną²⁹). Spółka PKP WKD Sp. z o.o. powstała w ramach restrukturyzacji PKP jako spółka-córka Grupy PKP, została jednak w 2007 usamorządowiona. Przetarg ogłoszony w 2004 r. przez PKP S.A. na sprzedaż udziałów Spółki PKP WKD Sp. z o.o. wygrało Konsorcjum Samorządowe, w skład którego wchodziły: Województwo Mazowieckie, Miasto Stołeczne Warszawa (którego udziały przejął później samorząd wojewódzki) oraz gminy leżących na trasie WKD. Procedura przejęcia udziałów zakończyła się w 2007 r. W wyniku z podnoszeniem kapitału zakładowego spółki przez samorząd wojewódzki w kolejnych latach,

25. Jest to zarazem obsługa połączeń „stykowych”: Kutno leży w woj. łódzkim, a Zbąszynek w woj. lubuskim.

26. Stacja Mogilno, do której dojeżdżają pociągi KW, znajduje się już na terenie woj. kujawsko-pomorskiego. PR obsługują natomiast pociągi w dłuższych relacjach (Poznań – Toruń, Poznań – Bydgoszcz).

27. Za wyjątkiem odc. Kraków – Skawina, na którym KMŁ uruchomiła przewozy o charakterze aglomeracyjnym, tymczasowo zredukowane jednak do minimum ze względu na prace inwestycyjne w krakowskim węźle kolejowym, ograniczające jego przepustowość.

28. Za wyjątkiem sytuacji awaryjnych; przy czym zdarzają się również sporadyczne przypadki planowego korzystania z infrastruktury PKP SKM przez innych przewoźników: np. w poprzednich latach po linii SKM kursowały pociągi Arrivy RP.

29. Linia kolejowa 512 Pruszków – Komorów.

zwiększył się również procentowy podział udziałów województwa. Obecnie Woj. Mazowieckie posiada 95,24% w WKD, a pozostałe udziały są poroździelane pomiędzy gminy (za wyjątkiem m. st. Warszawa), przez teren których przebiegają linie WKD;

- Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. w Warszawie. Spółka realizująca przewozy od 2005 r., początkowo na terenie Warszawy, obecnie również na terenie aglomeracji warszawskiej, w części gmin, które powierzyły m. st. Warszawa organizację publicznego transportu zbiorowego na swoim terenie (na obszarze ograniczonym stacjami: Pruszków, Otwock, Sulejówek Miłosna, Legionowo i Wieliszew; planowane jest uruchomienie pociągów SKM m.in. do Piaseczna). Właścicielem 100% akcji SKM Warszawa jest Miasto Stołeczne Warszawa – jest to jedyny przewoźnik kolejowy, w którym większościowym udziałowcem jest samorząd inny niż wojewódzki;

- Arriva RP Sp. z o.o. Spółka należąca obecnie do grupy kapitałowej DB³⁰, realizująca przewozy od 2007 r. na liniach niezelektryfikowanych na terenie woj. kujawsko-pomorskiego³¹ oraz na połączeniach „stykowych” z woj. pomorskim (do Chojnic i Czerska). W 2018 r. w okresie wakacyjnym spółka realizowała również obsługę połączeń na położonym całkowicie na terenie woj. pomorskiego odcinku Czersk – Kościerzyna. Z punktu widzenia operacyjnego, było to wydłużenie relacji części pociągów Arrivy kończących/rozpoczynających bieg w Czersku. Połączenie to było współfinansowane przez samorząd wojewódzki i lokalne samorządy. W latach 2013-15 Arriva realizowała również część przewozów na liniach zelektryfikowanych w woj. kujawsko-pomorskim³², natomiast w latach 2009-13 realizowała przewozy na trasie Malbork – Grudziądz (również „stykowym” pomiędzy woj. pomorskim i kujawsko-pomorskim, jednak w tym przypadku większość trasy leży na terenie woj. pomorskiego³³). W latach 2016-17 Arriva uruchamiała również pociągi w relacji Krzyż – Gorzów Wlkp. – Berlin. Połączenia były uruchamiane w partnerstwie z DB Regio i Niederbarnimer Eisenbahn (NEB). Były one współfinansowane przez samorząd woj. lubuskiego, który zdecydował o niekontynuowaniu współpracy z Arrivą (lubuski oddział PR uruchomił bezpośrednie połączenia Gorzów Wlkp. – Berlin po uzyskaniu niemieckiej homologacji przez pojazdy „Pesa Link”). W poprzednich latach, przy współpracy finansowej samorządów, Arriva uruchamiała również połączenia wakacyjne m.in. do Nowego Dworu Gdańskiego („Pociąg na Plażę”: wspólny projekt z Żuławską Koleją Dojazdową), Braniewa i Tolkmicka. Oprócz połączeń dotowanych przez samorządy, Arriva uruchamia również wakacyjne połączenia komercyjne. Przede wszystkim są to połączenia z Bydgoszczy i Trójmiasta do

Władysławowa i Helu³⁴, w przeszłości były to również pociągi w relacji Toruń Gł. – Ciechocinek. Arriva to jedyny w Polsce kolejowy przewoźnik pasażerski w segmencie regio/aglo posiadający umowę PSC, ale niepowiązany kapitałowo z organizatorem przewozów.

- Z powyższego zestawienia wynika, że obecnie w przypadku 8 województw, Przewozy Regionalne są jedynym operatorem regionalnym. Są to³⁵ woj. warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie, podkarpackie, opolskie, lubuskie i zachodniopomorskie.

Fakt częściowej lub całkowitej rezygnacji z usług Przewozów Regionalnych powiązany był w większości wypadków ze wzrostem w ostatnich latach liczby pasażerów w danym województwie – co jednak nie musi prowadzić wprost do wniosków, że jedyną przyczyną tego wzrostu jest zmiana przewoźnika. W perspektywie od 2010 r., w 7 województwach w Polsce wzrosła liczba pasażerów pociągów z segmentu regio/aglo. W 6 z nich funkcjonuje więcej niż 1 operator regio/aglo.

Należy zwrócić uwagę w zestawieniu na stronie 12 na kilka specyficznych przypadków, odbiegających od reguły i powszechnie utartych opinii o kolejach regionalnych. Są to woj. świętokrzyskie i, w mniejszym zakresie, śląskie. Województwo świętokrzyskie, pomimo iż nie posiada rozwiniętej aglomeracji centralnej (w związku z czym nie ma uzasadnienia dla uruchomienia pociągów o charakterze stricte aglomeracyjnym, kursujących z wysoką częstotliwością), odnotowało wzrost liczby pasażerów. W przypadku woj. świętokrzyskiego, niewielka sieć połączeń (mała gęstość linii kolejowych) jest paradoksalnie atutem przewozów kolejowych w tym regionie. Linie kolejowe w woj. świętokrzyskim łączą praktycznie wyłącznie najważniejsze ośrodki w regionie. Ponadto na wszystkich odcinkach czynnych w ruchu pasażerskim³⁶ funkcjonuje rozbudowana oferta połączeń (co najmniej 8-9 par pociągów dziennie, co w polskich realiach jest ofertą więcej niż przyzwoitą). Dodatkowo, niewielka sieć połączeń, przy poczynionych w ostatnich latach inwestycjach infrastrukturalnych i taborowych w regionie (co pozwoliło m.in. na zwiększenie liczby połączeń międzywojewódzkich i jednoczesne skrócenie czasu przejazdu do Krakowa, Katowic i Częstochowy) dała znacznie większy efekt poprawy wizerunku kolei niż w innych województwach – także w tych, gdzie sumarycznie skala inwestycji była większa, ale również i potrzeby są większe.

Z kolei nieznaczny spadek liczby pasażerów w woj. śląskim – pomimo, iż jest to województwo posiadające największą aglomerację w Polsce, jak również i inne ośrodki o charakterze aglomeracyjnym (Bielsko-Biała, Częstochowa) – należy

30. Realizację usług w 2007 r. rozpoczynało polsko-brytyjskie konsorcjum PCC Rail/Arriva.

31. Na mocy przetargów wygranych w 2007 r., a następnie w 2010 r. – obecny kontrakt Arrivy obowiązuje na lata 2010-20.

32. Również na mocy wygranego przetargu. Kontrakt na realizację przewozów na liniach zelektryfikowanych wygasł w grudniu 2015 r., a władze woj. kujawsko-pomorskiego zdecydowały się podpisać kolejną umowę na obsługę tras zelektryfikowanych, w trybie bezprzetargowym, z Przewozami Regionalnymi.

33. W początkowym okresie, obsługa linii była zlecana Arrivie bezprzetargowo, w ostatnim okresie ogłoszony został przetarg, który Arria wygrała.

34. W poszczególnych latach, połączenia są uruchamiane w różnych relacjach, co wynika zwłaszcza z ograniczonej przepustowości linii kolejowej 213 Reda – Hel.

35. Nie licząc obsługi części połączeń „stykowych” przez spółki wojewódzkie oraz obsługi przez KD linii do Żar i Tuplic.

36. Nie licząc linii kolejowych, na których pociągi pasażerskie ukierunkowane są na obsługę ruchu turystycznego (trasy do Sandomierza i Buska Zdroju)

tłumaczyć kilkoma względami. Przede wszystkim, w porównaniu do innych spółek wojewódzkich, Koleje Śląskie dysponują stosunkowo najgorszej jakości taborem (wciąż użytkowane są niezmodernizowane pociągi serii EN57, dzierżawione od Przewozów Regionalnych, które dopiero w najbliższym czasie mają być zastępowane przez nowy tabor). Na terenie konurbacji górnośląskiej bardzo istotną konkurencją dla KŚ jest rozbudowana komunikacja tramwajowa, pełniąca również istotną rolę w podróżach międzymiastowych (dodatkowo, kursy tramwajowe w większości wypadków przebiegają bardziej atrakcyjnymi dla podróżnego trasami w porównaniu ze stacjami/przystankami kolejowymi, zlokalizowanymi często na obrzeżach centrów miast lub poza nimi). Wpływ na wyniki przewozowe wciąż mogą również mieć wydarzenia z 2012 r., kiedy to chaos związany z przejściem całości przewozów wewnątrz województwa przez KŚ bez wątpliwości zniechęcił część podróżnych do kolei. To wszystko powoduje, że częstotliwość kursowania pociągów w konurbacji górnośląskiej, nawet na odcinkach pomiędzy głównymi miastami, jest wydatnie niższa niż w aglomeracjach warszawskiej czy trójmiejskiej, które w największym stopniu wykorzystują potencjał kolei aglomeracyjnej. A dla przeciwników decentralizacji zarządzania kolejami regionalnymi falstart KŚ wciąż – choć minęło już kilka lat – jest przedstawiany jako dowód na to, iż rozdrobnienie rynku było błędem.

Drugim województwem, w którym funkcjonuje więcej niż 1 operator, a w którym odnotowano spadek liczby podróżnych, jest woj. kujawsko-pomorskie. Tu jednak również można to tłumaczyć brakiem silnie wykształconej aglomeracji. Pomimo licznych działań poprawiających atrakcyjność transportu kolejowego pomiędzy stolicami województwa (Toruniem i Bydgoszczą), takich jak rewitalizacja linii kolejowej nr 18 i skrócenie czasu jazdy, inwestycje w tabor i infrastrukturę peronową oraz dworcową, a także integracja taryfowa kolei z komunikacją miejską, nie odnotowano istotnych wzrostów liczby pasażerów w tej relacji. Wynika to m.in. z faktu, że większość obiektów obsługi podróżnych, w obu miastach, jest położona mało atrakcyjnie względem centrów miast, jak i dużych osiedli mieszkaniowych, co czyni kolej niekonkurencyjną względem podróży prywatnym samochodem.

W pozostałych przypadkach, co do zasady, dynamika zmian liczby pasażerów jest odzwierciedleniem charakteru województwa. Województwa, w których odnotowano wzrost liczby pasażerów to regiony z silną aglomeracją (zazwyczaj położoną centrycznie, choć nie jest to regułą – np. Trójmiasto), posiadające duży potencjał do przewozów aglomeracyjnych, które albo od wielu lat pełnią bardzo istotną rolę w obsłudze metropolii (m.in. Pomorskie, Mazowieckie), albo rola ta w ostatnich latach wydatnie wzrasta, głównie dzięki rozwojowi oferty spółek „marszałkowskich” (m.in. Małopolskie, Łódzkie). Regiony ze spadkiem liczby podróżnych to najczęściej województwa małe, w których miasta wojewódzkie nie mają charakteru ośrodków metropolitalnych, a mała liczba mieszkańców zarówno aglomeracji centralnej, jak i całego województwa nie pozwala na uruchamianie dużej liczby pociągów z wysoką częstotliwością, chyba, że przy zastosowaniu względnie dużej dotacji na pasażera w celu uruchamiania raczej pustawych pociągów.

Przewozy Regionalne zachowały wyłączność rynku w województwach o niskiej urbanizacji i mniejszej gęstości zaludnienia.

Władze dużych województw w większości wypadków zdecydowały o częściowej lub prawie całkowitej rezygnacji z usług Przewozów Regionalnych. Widać to również na przykładzie polityki transportowej tych województw, które zdecydowały się na stopniowy wzrost znaczenia własnych spółek. Z jednej strony, przejęły one obsługę najbardziej atrakcyjnych tras w regionach. Z drugiej strony, beneficjentami inwestycji taborowych dokonywanych przez takie województwa są najczęściej własne spółki, a nie Przewozy Regionalne (choć są wyjątki – np. część elektrycznych zespołów trakcyjnych zakupionych przez Woj. Małopolskie została przekazana PR, a nie tylko KMŁ).

Polityka poszczególnych samorządów wojewódzkich doprowadziła do sytuacji, w której Przewozy Regionalne zachowały wyłączność w segmencie regio/aglo jedynie w województwach o najmniejszym potencjale kolejowym. Wyjątek od tej reguły stanowią właściwie tylko woj. zachodniopomorskie i opolskie, przy czym są to również przypadki specyficzne.

Woj. opolskie, z punktu widzenia transportu kolejowego, położone jest bardzo korzystnie: szybki dojazd, zwłaszcza w kierunku Wrocławia, zapewnia magistrała E30, co nie pozostaje bez wpływu na statystyki przewozowe. Natomiast władze woj. zachodniopomorskiego jeszcze przed kilkoma laty, zachęcając sukcesami innych marszałków, bardzo poważnie rozważały utworzenie własnej spółki. Ostatecznie zdecydowano się jednak na utrzymanie współpracy z Przewozami Regionalnymi i inwestycje taborowe realizowane w oparciu o tabor tej spółki. Efekt? W chwili obecnej na terenie woj. zachodniopomorskiego kursuje praktycznie już w całości tabor nowy bądź zmodernizowany. W przeciwieństwie do innych regionów, w których jedynym operatorem są PR, na Pomorzu Zachodnim praktycznie na każdej linii kolejowej funkcjonuje atrakcyjna oferta połączeń (wyjątkiem jest jedynie połączenie Kołobrzeg – Koszalin, z ofertą 2-3 połączeń na dobę). Poszczególne działania rozwojowe (m.in. reaktywacja połączeń do Kalisza Pomorskiego, Mielna, Darłowa) nie ustępują działaniom podejmowanym w województwach posiadających własne spółki przewozowe (np. na Dolnym Śląsku). Wdrażany obecnie projekt rozwoju kolei aglomeracyjnej („SKM Szczecin”), zakładający zwiększenie liczby pociągów na liniach kolejowych wychodzących z węzła szczecińskiego (w tym reaktywację połączenia Szczecin – Police) i budowę nowych przystanków kolejowych, również jest realizowany w oparciu o Przewozy Regionalne. Zachodniopomorski przypadek jest dowodem na to, że pozytywne zmiany w segmencie regio/aglo mogą być również dziełem Przewozów Regionalnych, a nie tylko spółek marszałkowskich.

W większości pozostałych województw, w których PR jest jedynym przewoźnikiem, niskie wskaźniki urbanizacji i mniejsza gęstość zaludnienia niż średnia dla kraju, stanowią problem występujący równoległe z niewielką gęstością linii kolejowych oraz niejednokrotnie bardzo nieatrakcyjnymi lokalizacjami stacji i przystanków, co wynika z zaszczości historycznych (w zaborze rosyjskim powszechną praktyką była budowa linii kolejowych na obrzeżach miast lub poza nimi). Wszystko to przekłada się na małą skalę zainteresowania koleją. Sytuacja w tych regionach nie jest łatwa. Województwa z najsłabszymi statystykami przewozowymi są jednocześnie stosunkowo najbiedniejszymi regionami w Polsce. Samorządów najczęściej nie stać, żeby

dofinansowywać kolej (a więc uruchamiać więcej pociągów) w skali szerszej niż obecnie. Tym bardziej, że często, aby uzyskać ofertę o charakterze dostatecznym (w Polsce zazwyczaj nie mniej niż 7-8 par pociągów na jednej linii), trzeba byłoby w wielu wypadkach liczbę pociągów podwoić lub nawet... potroić. Zresztą, i tak, biorąc pod uwagę istniejące problemy (rozwój motoryzacji indywidualnej, wciąż przestarzały tabor, nieatrakcyjne położenie zarówno wielu linii kolejowych, jak i stacji, brak potencjału do rozwoju przewozów o charakterze stricte aglomeracyjnym), nie ma pewności, czy zwiększenie liczby pociągów istotnie wpłynęłoby na zwiększenie liczby pasażerów. Jest to zatem sytuacja pod wieloma względami patowa, którą będzie trudno rozwiązać, biorąc pod uwagę także fakt, że trudno spodziewać się, iż w tych województwach szybko pojawi się duża liczba nowego taboru. Przewozy Regionalne na razie nie mogą korzystać ze środków unijnych ze względu na trwający proces restrukturyzacji (i dokapitalizowanie spółki w 2015 r. przez rząd). A doświadczenia ostatnich lat pokazują, że w omawianych województwach odpływ pasażerów od kolei jest bardzo duży. Nie można też zapominać o negatywnych prognozach demograficznych. Omawiane województwa będą prawdopodobnie w najszybszym tempie odczuwać problem wyludniania się terenów i jednocześnie starzenia się społeczeństwa.

Na rynku przewozów dalekobieżnych dominującą pozycję posiada obecnie spółka PKP Intercity, wyodrębniona w 2000 r. w ramach podziału przedsiębiorstwa państwowego PKP do obsługi pociągów najwyższej kategorii (pociągi kwalifikowane). W 2008 r. PKP IC przejęła od Przewozów Regionalnych obsługę pociągów pociągów pociągów pociągów, stając się tym samym dominującym graczem na rynku kolejowych przewozów dalekobieżnych. Nie oznacza to jednak, że na tym rynku zarówno przed 2008 r., jak i po 2008 r. nie było żadnej konkurencji pomiędzy przewoźnikami – więcej na ten temat w rozdziale „Konkurencja na torach”. Udział w obsłudze przewozów de facto dalekobieżnych ma bowiem również kilku przewoźników z sektora regio/aglo.

Jedynym obok PKP Intercity przewoźnikiem ukierunkowanym wyłącznie na obsługę połączeń dalekobieżnych jest czeski prywatny przewoźnik Leo Express, który w październiku 2017 r. otrzymał zgodę Urzędu Transportu Kolejowego na świadczenie usług przewozowych w Polsce. W lipcu 2018 r. Leo Express uruchomił weekendowe połączenia z Pragi do Krakowa – zawieszając je następnie na okres października i listopada 2018 r. (kierownictwo Leo Express tłumaczyło to spodziewanym nieatrakcyjnym czasem przejazdu ze względu na zintensyfikowanie prac inwestycyjnych na sieci PKP PLK). Przewoźnik deklaruje jednak wznowienie połączeń, a w niedalekiej przyszłości: również uruchomienie połączeń całorocznych.

3. KONKURENCJA W TRANSPORCIE KOLEJOWYM

Ujawnienie niskiej efektywności państwowych monopolii w krajach o gospodarce rynkowej oraz słabości systemów państwowych centralnego planowania i zarządzania całą gospodarką w kontraście do sukcesu gospodarek rynkowych było inspiracją do zaproponowania w latach 1980. (a wprowadzanych głównie w latach 1990.) reform określanych jako New Public Management. NPM były alternatywą dla idei ograniczenia się do doskonalenia administracji państwowej poprzez rozwój służby cywilnej z zachowaniem silnego sektora publicznego i wielu regulacji oraz procedur administracyjnych. Pionierem zmian określanych jako NPM była Wielka Brytania pod rządami Margaret Thatcher, a także kraje anglosaskie, ale co ciekawe, także krańcowo odmienna od Wielkiej Brytanii w ogólnym podejściu do kwestii społeczno-ekonomicznych Szwecja. Z czasem NPM zostały docenione przez OECD i w poszczególnych krajach OECD oraz w krajach reformujących państwa i gospodarki po upadku obozu socjalistycznego w 1989. tudzież reformujących się państwach Azji. Myśli przewodnie tej reformy to:

- uczynienie służb publicznych działającymi podobnie do biznesu,
- orientacja na obywatela (klienta),
- zmniejszenie biurokracji,
- poprawa myślenia w kategoriach value for money (permanenta ocena tego, co właściwie otrzymujemy za włożone pieniądze),
- wprowadzenie mierzalnych ocen wyniku, „zrobienia więcej za mniej”
- ograniczenie kosztów, poprawa efektywności.

Środkami ku temu miało być wprowadzenie zarządzania wzorowanego na prywatnych korporacjach, stała i zwymiarowana ocena jakości wykonania usług i zadowolenia konsumenta, przekazanie części funkcji do sektora prywatnego, a także zmniejszenie liczby regulacji (deregulacja), decentralizacja, zapewnienie pewnej swobody w zarządzaniu managementowi - także w przedsiębiorstwach pozostających w sektorze publicznym.

Jedną z podstaw NPM jest promowanie konkurencji w celu poprawy proporcji jakość/koszty, a jedną z dróg oferowanie przez władze publiczne sektorowi prywatnemu kontraktów, w którym to procesie ujawnia się konkurencja poprzez zapewnienie wyższej jakości i niższych kosztów. Krytycy NPM wskazują jednak na narastającą złożoność takich systemów. Oceny skutków są zróżnicowane – od uznania, że NPM spełniły swój cel po sugestie rozwiązania wielu problemów raczej na gruncie rozwoju technik cyfrowych. Ich rozwój zdaniem niektórych wizjonerów może zmniejszyć negatywne cechy centralizacji - modelowego systemu stosowanego głównie w krajach socjalistycznych. Wskazuje się też na trudności w pogodzeniu polityk opartych o duże dotacje z konkurencyjnym rynkiem przedsiębiorstw prywatnych.

Systemy kolejowe prawie wszystkich państw europejskich wkrótce po II Wojnie Światowej oparte były na jednym zmonopolizowanym przedsiębiorstwie państwowym, niekiedy

były częścią administracji państwowej nie ciesząc się nawet nikłą autonomią typowego przedsiębiorstwa państwowego. Zarządów z reguły nie wyodrębniano ze struktur administracji państwowej a pracownicy mieli status zbliżony do urzędników państwowej służby cywilnej (tu i ówdzie wręcz zmilitaryzowanych)³⁷.

Doprowadziło to do nadmiernego zatrudnienia i rosnących dotacji albo długów. Zhierarchizowane i biurokratyczne struktury - miały ogromne trudności w dostosowaniu się do zmiennego otoczenia. To wszystko wskazywało na pilną potrzebę reform kolei w duchu NPM.

W przypadku kolei podobnie jak i innych przemysłów/usług opartych o infrastrukturę liniową pojawia się jednak kwestia naturalnego monopolu infrastruktury - charakteryzującej się wysokim progiem wejścia (kosztowne inwestycje o długim okresie zwrotu) wraz z niskimi kosztami krańcowymi dopuszczenia kolejnego klienta. Powoduje to nikłe zainteresowanie (nawet jeżeli jest to w ogólnie możliwe) budową przez potencjalnego konkurenta infrastruktury równoległej, przy równocześnie silnej pozycji zarządu infrastruktury już istniejącej. Natomiast ten ostatni w obliczu wyczerpania przepustowości osiąga lepszy wynik finansowy podnosząc ceny do poziomu równowagi, niż angażując się w inwestycje.

Taka sytuacja była przyczyną nacisku, nie tylko wojska ale przede wszystkim sektora gospodarczego, na nacjonalizację kolei przed I Wojną Światową między innymi na terenach Polski rozbiorowej.

Także sto lat później - w latach 1990. (po utworzeniu w miejsce jednolitych British Railways zarządu infrastruktury w formie prywatnej, notowanej na giełdzie spółki akcyjnej Railtrack) pojawiły się trudności w finansowaniu modernizacji infrastruktury brytyjskiej. Było to przyczyną utworzenia w jej miejsce zarządu o charakterze instytucji non profit, której inwestycje są finansowane długiem państwowym.

Tak więc pojawia się problem budowy rynku oraz konkurencji (w tym sektora prywatnego tam, gdzie jest to możliwe) i jednocześnie zapewnienia odpowiedniej jakości infrastruktury a także niedyskryminacyjnego, równego dostępu do niej dla konkurujących podmiotów. Ten ostatni postulat wymaga dużej porcji regulacji i paradoksalnie zmiany, a w pewnym sensie nawet zwiększenia, roli administracji (w różnych rolach: jako inwestora i regulatora rynku), gdyż niektóre kwestie rozstrzygane w jednolitym, państwowym przedsiębiorstwie przez jego zarząd muszą być legitymizowane przez organy regulacyjne i/lub administracyjne.

Jednak zakres realizacji tych reform napędzanych głównie tak zwanymi pakietami kolejowymi Unii Europejskiej trzeba uznać za umiarkowany. Interesująca jest zewnętrzna – bo pochodząca spoza struktur UE – dokonana przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ (UNECE) ocena rzeczywistej podatności różnych naturalnych monopolii, takich jak energia elektryczna, gaz ziemny, telekomunikacja, wodociągi i transport na NPM.

Punktując podatność różnych sektorów na te zmiany, przyjęto współczynnik deregulacji PMR od 0 (pełna deregulacja) do 6 (największe restrykcje nałożone na konkurencyjność). W 1980 roku indeks ten był dla kolei bliski 6, dla telekomunikacji, elektroenergetyki i gazu pomiędzy 5,5 a 6, zaś transportu towarowego na drogach i lotnictwa pomiędzy 5,0 a 5,5. Do roku 2013 telekomunikacja i linie lotnicze osiągnęły 1, transport drogowy, elektroenergetyka i gaz 2, natomiast kolej zanotowała najgorszy wynik: 3,5 (patrz wykres na stronie 18)³⁸.

Wśród przyczyn tego stanu rzeczy można wskazać z jednej strony silny konserwatyzm środowiska kolejowego, z drugiej inną naturę usługi. Energia elektryczna, gaz i woda są mediami jednorodnymi, co neutralizuje częściowo problemy jakie stwarza naturalny monopol infrastruktury liniowej. Telekomunikacja w wyniku zmian technologicznych (telefonii i transmisja danych bezprzewodowa, zwana potocznie komórkową, radiolinie itp.) jest w mniejszym stopniu zależna od infrastruktury liniowej, a i jej charakter nie wyklucza budowy sieci alternatywnych, niezależnie od prawnych obowiązków udostępnienia „ostatniej mili”. Lotnictwo opiera się na infrastrukturze punktowej, gdzie łatwiej o zapewnienie równego dostępu. Transport drogowy towarowy nie korzysta z dotacji, zachowuje dużą elastyczność, organizacja dostępu do dróg nie stwarza problemów technicznych podobnych do kolejowych, choć pasażerski transport drogowy pozostaje nadal nadregulowany.

Trzeba jednak pamiętać, że część problemów kolei w drugiej połowie XX wieku wynikała nie tylko z przestarzałej struktury ale także, a może nawet przede wszystkim, z rozwoju transportu drogowego. Będąc przez wiele lat faktycznym monopolistą na rynku przewozów towarowych, kolej mogła stosować taryfy gwarantujące wysoką rentowność tych usług, która pozwalała sfinansować nie tylko koszty niezbędne, ale też te nadmierne, wynikające z niskiej efektywności, tudzież deficyt przeważającej części kolejowego transportu pasażerskiego. Na ten drugi deficyt złożyła się z jednej strony polityka taryfowa państwa motywowana względami społecznymi a potem polityką transportową, z drugiej zwiększona indywidualna motoryzacja społeczeństw, stymulująca zresztą zwiększenie wymagań co do jakości transportu publicznego. Na takim tle ujawniają się trzy wymiary konkurencji w transporcie kolejowym:

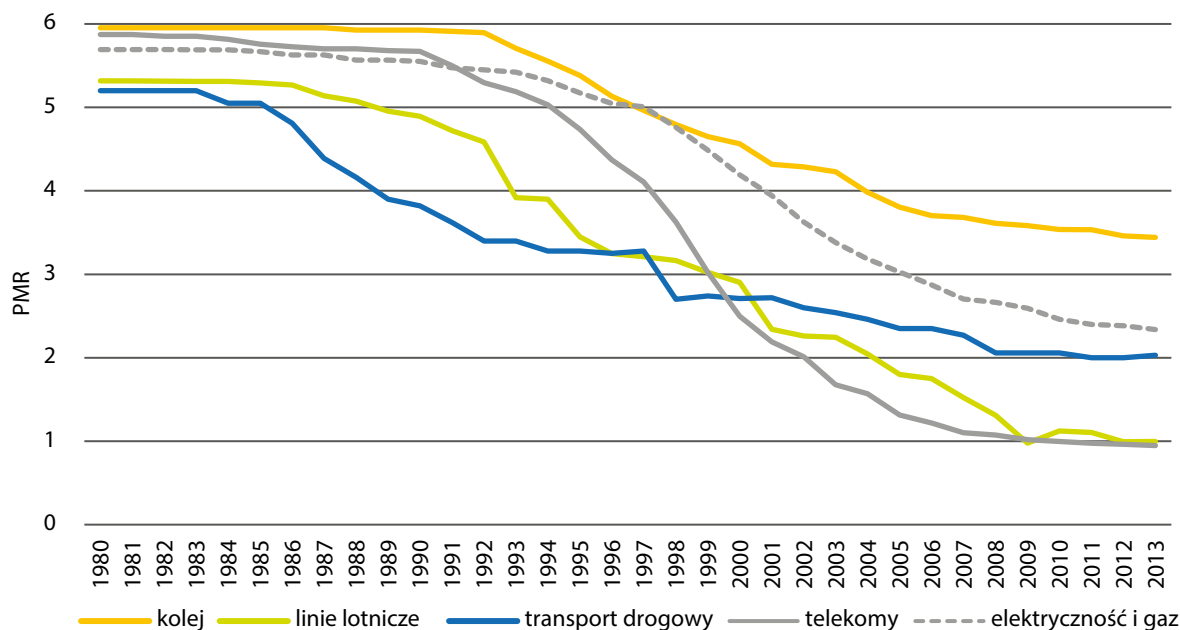
Po pierwsze, warunkiem zachowania istotnej roli kolei w transporcie jest zapewnienie sprawiedliwych warunków konkurencji „intermodalnej” - z innymi rodzajami transportu. Wedle planów UE „fair competition” jest jednym z trzech - obok poprawy stanu infrastruktury i konkurencji wewnętrznej - filarem unijnych reform kolei. Kwestia ta jest rozwinięta w dalszej części opracowania.

Po drugie, z punktu widzenia transportu towarowego oraz pasażerskiego - zwłaszcza pozostającego poza systemem PSC - istotna jest możliwość konkurencji na torach („intra modalnej” – wewnątrz sektora kolejowego). Równy i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury jest podstawą dla tego rodzaju

37. Warto mieć świadomość, że osią konfliktu wokół kolejnictwa francuskiego jeszcze w 2018 roku jest obok zadłużenia SNCF w wysokości około 47 mld euro status pracowników (emerytury w wieku 50 – 55 lat), sztywny system awansów i gwarancje zatrudnienia. Rynek Kolejowy 1.VI.2018.,

38. Powyższe dane i wykres za raportem: UNECE. Railway Reform in the ECE Region. UN New York and Geneva, 2018

Wykres: Wskaźnik Product Market Regulation (PMR) dla różnych środków transportu



Źródło: OECD

konkurencji, pozwala bowiem konkurować różnym podmiotom na polu jakości usług i ceny, a więc efektywności.

W Unii Europejskiej – i w zasadzie tylko w UE - przyjęto jako strukturalną gwarancję konkurencji wewnętrznej ideę separacji zarządu infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych przewozowych. Jednak zakres wymaganych zmian był stopniowo rozmiękczać. Zwłaszcza po ukazaniu się opracowań, wskazujących, iż separacja spowoduje zwiększenie kosztów budżetowych a korzyści są wątpliwe, wzrosła niechęć państw członkowskich i nacisk na Komisję Europejską w celu spowolnienia reform. W rezultacie pełna separacja jest rzadkością.

Pewnym wariantem jest zachowanie pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw powiązane z regulacją nakazującą udostępnienie konkurentowi „ostatniej mili” (infrastruktury) – rozwiązanie znane z telekomunikacji. Posiadacz infrastruktury nie może odmówić wjazdu innej firmie, jeżeli jego własne pociągi nie wyczerpują w pełni przepustowości odcinka, na którym konkurent nie dysponuje własną infrastrukturą.

Niektóre reformy w ogóle ignorują ten problem – np. w Japonii dokonano separacji poziomej³⁹ licząc na **konkurencję parametryczną** (porównanie efektywności – jakości i ceny pomiędzy różnymi przedsiębiorstwami kolejowymi)⁴⁰. Powołano tam też tylko jednego przewoźnika towarowego zakładając, że głównym kłopotem jest konkurencja z drogami i to ona wystarczy jako czynnik mobilizujący do poprawy efektywności kolejowych przewozów

towarowych, które w Japonii są w całkowitej defensywie⁴¹. Kwestia konkurencji na torach w transporcie pasażerskim jest szerzej omówiona w dalszej części opracowania.

Po trzecie, o ile w transporcie kolejowym towarowym mamy do czynienia z działalnością komercyjną i konkurencją na torach, to w transporcie pasażerskim występują dotacje i jest on na ogół usługą publiczną. Wprawdzie jest to usługa odpłatna, ale władze publiczne ze względów społecznych oraz w celu zachęcenia do korzystania z transportu publicznego dążą do zwiększenia popytu ponad wynikający z równowagi rynkowej poprzez obniżenie cen i/lub poprawę jakości (np. częstotliwości kursowania), zawierając kontrakt (PSC) z przewoźnikiem (operatorem).

W rezultacie albo same pobierają opłaty (czasem rezygnują i z tego) i ze swego budżetu pokrywają całość kosztów, płacąc operatorowi za realizację określonej usługi (komunikacja miejska, metro, tramwaje, ale także kolej - SKM Warszawa), albo dokonują dopłat do tych usług, których przewoźnik (operator) nie wykonałby w warunkach rynkowych (większość transportu kolejowego). Konkurencja w tym przypadku polega na ubieganiu się przez potencjalnych operatorów o PSC (konkurencja o tory). Jej charakter jest ściśle regulowany i dopuszczenie tej konkurencji raczej zwiększyło niż zmniejszyło zakres regulacji. W tym przypadku zachodzi również konkurencja międzygłęziowa o PSC – trzeba bowiem na nisko frekwencyjnych trasach liczyć się z problemem wyboru przez organizatora pomiędzy autobusami a pociągami.

39. Podział narodowego przewoźnika na 6 spółek, które działają obok licznych firm prywatnych, są jednocześnie przewoźnikami pasażerskimi i zarządcami infrastruktury

40. T.j. „starymi” i od dawna prywatnymi; państwowymi powstałymi w wyniku restrukturyzacji ale nie sprywatyzowanymi i tymi, które po restrukturyzacji sprywatyzowano.

41. Reforming Railways. CER 2011. Yoshio Ishida - Japan

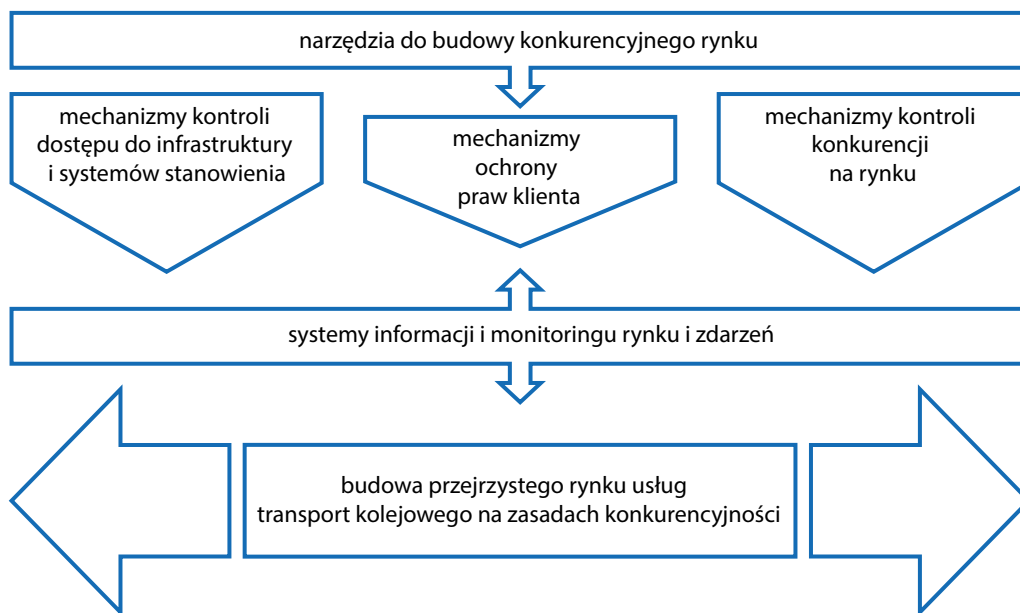
Warto zwrócić uwagę⁴² w kontekście konkurencji w transporcie kolejowym na rolę i zakres działania regulatora. Celem stosowania regulacji powinno być zapewnienie działania konkurencji tam, gdzie jest to możliwe, przeciwdziałanie nadużywaniu rynkowej pozycji dominującej przez monopolistę rynkowego tam, gdzie nie ma miejsca na konkurencję. Podstawą regulacji zawsze powinny być rzetelnie przeprowadzone analizy rynku, bowiem one stanowią źródło decyzji regulacyjnych, czyli administracyjnej ingerencji państwa w mechanizm rynkowy. Polski rynek świadczenia usług transportowych uległ w wyniku liberalizacji i regulacji uległ zasadniczym zmianom. Niemniej dla swojego rozwoju transport kolejowy wymaga skutecznych i efektywnych działań instytucji regulatora. Coraz częściej pojawia się dylemat, co instytucje regulacyjne w transporcie kolejowym mają dokładnie regulować. Również w aspekcie efektów regulacji prokonkurencyjnej trudno ocenić czy model regulacyjny jest właściwy dla rozwoju rynku czy może jednak model integracji pionowej dominujący np. w USA. Tym bardziej, że regulacja rynków transportowych ma wielu przeciwników którzy uważają że ingerencja w mechanizm rynkowy jest często nieskuteczna i tylko silna konkurencja da wartości tak potrzebne klientowi usług transportowych. W warunkach europejskich bez wątplenia zastosowanie modelu całkowicie otwartego rynku w transporcie kolejowym jest obecnie zupełnie nierealne i w praktyce niemożliwe. Stąd szczególnego znaczenia nabierają funkcje prokonkurencyjne regulatora przykładowo zobrazowane na schemacie prezentującym logikę mechanizmu regulacji rynku kolejowego.

3.1. KONKURENCJA MIĘDZYGAŁĘZIOWA W TRANSPORCIE PASAŻERSKIM

Ocena konkurencji „fair” w układzie międzygałęziowym (intra-modalnym) nie jest zagadnieniem jednoznacznym. Różnice w kosztach kapitałowych, kosztach utrzymania i eksploatacji tak infrastruktury jak i taboru w sposób oczywisty „mają prawo” wpływać na cenę i jakość, a więc na konkurencyjność danej dziedziny transportu i służyć wyborowi rozwiązań bardziej efektywnych. Bezsporne jest uzupełnienie tych kosztów o koszty zewnętrzne, których nie ponosi wprost pasażer lub nadawca ładunku, ale ponosi je gospodarka i społeczeństwo, jako całość. Do klasyki należą tu oddziaływania na środowisko – zanieczyszczenie zwłaszcza powietrza i hałas oraz koszty wypadków komunikacyjnych. Dla uwzględnienia tych kosztów w cenie - w celu skorygowania preferencji nabywców usług - władze publiczne mogą nakładać opłaty i podatki, których wartość odpowiada monetyzacji odrębnych jakościowo kosztów – np. wyrażonej w jednostkach pieniężnych wartości życia człowieka ginącego w wypadku lub leczonego i umierającego wcześniej w wyniku ran po wypadku lub zatrucia środowiska. Niektóre z tych kosztów są internalizowane poprzez systemy obowiązkowych ubezpieczeń. Władze publiczne mogą też dotować niektóre inwestycje lub usługi i tym sposobem wyrównywać warunki konkurencji, nagradzając usługi o niższych kosztach zewnętrznych. Naliczenie trudno zobiektywizować, jednak w podręcznikach (niebieskie księgi) objaśniających metodologię, której stosowanie jest konieczne przy

42. Poniższe uwagi oraz zamieszczony schemat za „Problemy regulacyjne rynku usług transportu kolejowego” Mirosław Antonowicz - Problemy Zarządzania, 2008, nr 1, UW. Warszawa

Schemat funkcjonowania konkurencyjnego rynku



Źródło: Opracowanie M. Antonowicz w „Problemy regulacyjne rynku usług transportu kolejowego”.

formułowaniu założeń projektów przewidzianych do finansowania publicznego w ramach programów UE objaśniającym metody uzasadniania ekonomicznej celowości inwestycji nierentownych finansowo, ale uzasadnionych ekonomicznie (po zinternalizowaniu zysków i kosztów zewnętrznych) są dość ściśle wytyczne w tym zakresie.⁴³

Do dalszej komplikacji dochodzi też – w przypadku transportu pasażerskiego – trudna do uchwycenia jakość usługi oraz możliwość wyboru. Niewątpliwie istnieje korzyść ekonomiczna wynikająca z faktu, że ludzie tracą mniej czasu na dojazd do pracy szybszym pociągiem, wzmocniona jeszcze możliwością pracy, nauki lub odpoczynku w czasie podróży nowoczesnym pociągiem. Takich możliwości nie daje na ogół transport drogowy zbiorowy lub indywidualny.

Zatem mamy tu do czynienia z wyborem wielokryterialnym, w którym trudno sprowadzić wszystko do porównań ilościowych. Klientem transportu pasażerskiego jest nie tylko pasażer, wyboru dokonuje też organizator transportu, który kieruje się nie tylko kosztami finansowymi, ale także kosztami zewnętrznymi nie internalizowanymi oraz polityką transportową, uwzględniającą preferencje mieszkańców, którzy mogą oczekiwać wyższej jakości pomimo konieczności przeznaczenia na określony transport większej części ich podatków. Tak więc komponent uznaniowy, czyli polityczny – niekoniecznie w złym tego słowa znaczeniu – jest nieuchronny i usprawiedliwiony pod warunkiem oparcia go na preferencjach obywateli.

Poniżej autorzy odnoszą się – z konieczności wrywkowo – do wybranych aspektów konkurencji:

- Czynnikiem, które niewątpliwie zakłócają warunki konkurencji, a nie są usprawiedliwione obiektywnymi warunkami technologii transportu kolejowego i drogowego, takie jak koszty dostępu do infrastruktury a raczej część tych kosztów ponoszona przez określony rodzaj transportu.
- Specyficznych rodzajów kosztów transportu kolejowego, które decydują o poprawie lub pogorszeniu jego konkurencyjności, na przykład liczebność załóg pociągów, wydatki na bezpieczeństwo, ale też jego wysoki standard
- Niektórych problemów decydujących o konkurencyjności kolei jak np. potok pasażerów i częstotliwość kursowania oraz skuteczność w realizacji idei Park&Ride

Przyjęto, że w obszarze konkurencji międzygałęziowej⁴⁴ istnieje wiele kryteriów mierzalnych i niemierzalnych toteż celowe jest wypuklenie kryteriów wyboru, które mogą być istotne dla władz publicznych.

43. Przykładem jest: Jaspers Niebieska Księga. Sektor Transportu Publicznego w miastach, aglomeracjach, regionach. Sierpień 2015, zwłaszcza załącznik A.

44. Jak jest to zaznaczone także w innych miejscach opracowania, w ramach sektora transportu kolejowego wyróżniamy zatem zasadniczo dwa rodzaje konkurencji: „konkurencję na torach” w ramach której przedsiębiorstwa kolejowe konkurują ze sobą świadcząc w tym samym czasie usługi na tych samych trasach oraz „konkurencję o tory”, charakterystyczną dla segmentu usług publicznych, w ramach której operatorzy konkurują o otrzymanie kontraktu o świadczenie przewozów przez pewien okres. Od tych dwóch rodzajów konkurencji „wewnątrz” sektora transportu kolejowego” należy odróżnić konkurencję „na zewnątrz” tego sektora, tj. konkurencję z innymi rodzajami transportu, zwaną również konkurencją „międzygałęziową”.

3.1.1. DOSTĘP DO INFRASTRUKTURY - OPŁATY

Składnikiem kosztów powszechnie w środowisku kolejowym uznawanym za różnicujący w sposób nieusprawiedliwiony transport drogowy i kolejowy są opłaty za dostęp do infrastruktury. Przewoźnik kolejowy ponosi opłaty regulowane przez Dyrektywę 2012/34⁴⁵, ustawę o transporcie kolejowym, rozporządzenie wykonawcze Ministra Infrastruktury oraz stanowiący załącznik do wydawanego przez PKP PLK regulaminu dostępu cennik⁴⁶, który jest zatwierdzany przez regulatora (UTK). Rozwiązaniem optymalnym wydaje się być przyjęcie założenia, że koszty stałe zarządcy infrastruktury ponosi podatnik (państwo), a przewoźnik ponosi co najwyżej koszty krańcowe uruchomienia pociągu. Najnowszy cennik zatwierdzony przez UTK istotnie przybliżył tę zasadę, choć można mieć wątpliwości do niektórych składników o czym niżej.

Tak więc kształtowanie cennika dostępu odbywa się poprzez wyodrębnienie w kosztach zarządcy infrastruktury następujących kategorii:

- 1) kosztów **niewiązanych** z zapewnieniem usług **minimalnego odstępu do infrastruktury** – niekwalifikowanych (administracji, SOK, ale także niewielka część kosztów prowadzenia ruchu), nie mogą one być pokrywane z opłat i nie wpływają na cennik, według planu PKP PLK na 2019 jest to 1,6 mld zł.
- 2) kosztów **związanych** z zapewnieniem usług minimalnego dostępu do infrastruktury (przeważająca część kosztów prowadzenia ruchu, utrzymania i remontów oraz amortyzacji) i kwalifikowanych jako ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągów, według planu PKP PLK na 2019 jest to 1,9 mld zł
- 3) kosztów związanych z zapewnieniem usług minimalnego dostępu do infrastruktury **niekwalifikowanych jako ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągów**, według planu PKP PLK na 2019 jest to 4,0 mld zł.

O ile wyodrębnienie kategorii 1 wydaje się proste, to podział pomiędzy 2 i 3 wymaga przykładowo oceny na ile infrastruktura degraduje się wskutek upływu czasu, a na ile w wyniku przejazdu pociągu. Generalnie praca wykonana nad cennikiem w zakresie kwestii utrzymaniowych oparta na analizie inżynierskiej nie budzi wątpliwości co do zasady, a także ostrożnego podejścia do kwalifikacji wedle zasady domniemania „nie kwalifikowalności” w razie jakichkolwiek wątpliwości. Zarządca nie

poniesie części kosztów utrzymania na linii, którą nie pojadą pociągi, natomiast koszty te zwiększą się (np. wymiana szyn) w przypadku wzrostu masy i prędkości pociągów. Natomiast podział kosztów prowadzenia ruchu oparty został na wyodrębnieniu z czasu pracy dyżurnych ruchu i innego personelu ruchowego czasu „jałowego”, podczas którego z braku jazdy pociągów personel ten pozostaje w gotowości na posterunku, ale nie musi koncentrować uwagi i nie wykonuje żadnych czynności⁴⁷. Konstrukcja ta jest starannie umotywowana prawniczo, ale z ekonomicznego i zdroworozsądkowego punktu widzenia budzi istotne wątpliwości. Te koszty nie mają charakteru funkcji ciągłej zależnej od liczby pociągów. Zarządca nie zmniejszy ani nie zwiększy liczby dyżurnych ruchu z powodu ubytku lub przybycia jednego pociągu. Dopiero poważne zmiany natężenia ruchu, które przecież nie następują z roku na rok, mogą powodować zmianę stanu etatów i zatrudnienia. W kosztach prowadzenia ruchu na 1320,4 mln zł ogółem do kwalifikowanych zaliczono 776,12 mln zł, która to kwota stanowi około 41% wszystkich kosztów kwalifikowanych, pokrywanych opłatami, a więc kwalifikacja ta w takim właśnie stopniu wpływa na wielkość podstawowych opłat za dostęp.

Oprócz tego występują dopłaty:

- za używanie trakcji elektrycznej (zużycie instalacji) 0,22 zł/km,⁴⁸
- za jazdy manewrowe zależnie od trakcji: 3,57 lub 3,35 zł/km przejazdu. Opłata to budzi wątpliwości i sprzeciw nie tyle z tytułu wysokości ale kompletnej dysfunkcyjności zamawiania, wyceny i naliczania, a więc dodatkowej biurokracji po stronie przewoźników, a także zarządcy infrastruktury. Jej sens ekonomiczny jest wątpliwy – raczej nikt nie dąży do wykonywania nawet za darmo manewrów poza niezbędnym uzupełnieniem pracy pociągowej.
- dopłata w przypadku ruchu towarowego zakwalifikowanego jako nie obciążony ryzykiem przejścia przez transport drogowy: 1,28 zł/poc.km. Dopłaty te płać przewoźnicy w przypadku pociągu o masie co najmniej 660 ton (połowa przeciętnej masy brutto), innego niż przewozy intermodalne. Analogiczne rozwiązanie brytyjskie przypisuje dodatkowe opłaty transportowi węgla ale tylko dla energetyki oraz rudy i zużytego paliwa jądrowego. Wyodrębnienie przez PKP PLK tylko intermodalu „niesprawiedliwie” pozostawia przy wyższej stawce towary drobnicowe, ale też granica tonażu (szkoda ze skokowa) częściowo neutralizuje tę wadę. Nie ma to znaczenia dla transportu pasażerskiego.

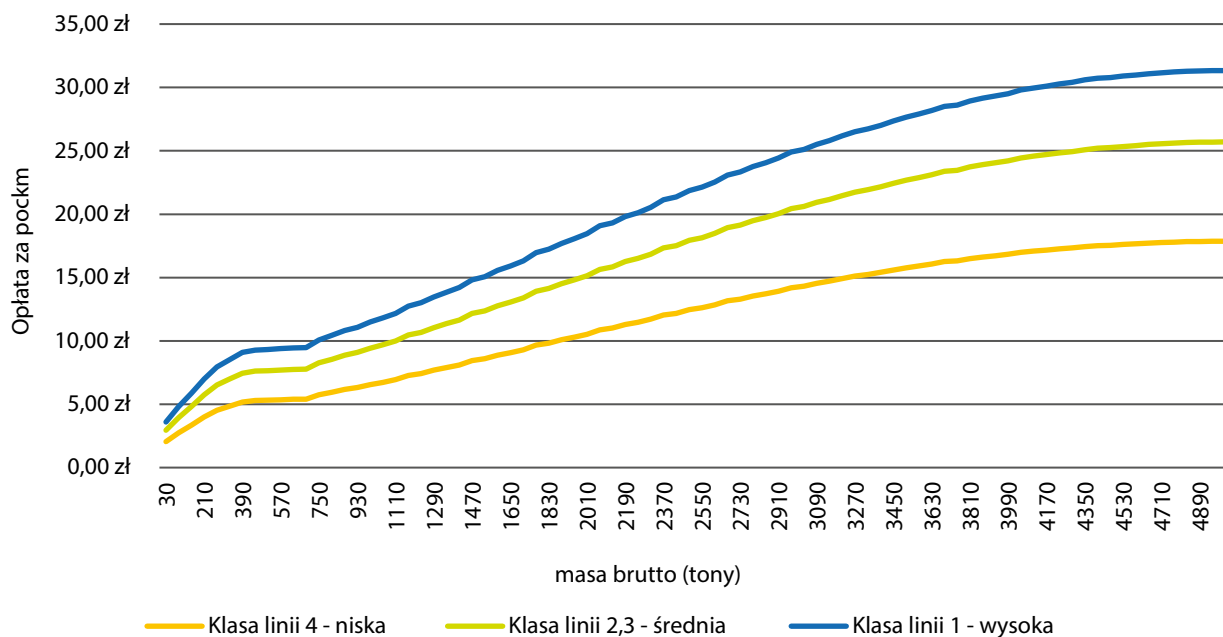
45. Zasady ustanawiania opłat drobiazgowo regulują art. 26 – 37 dyrektywy, a tym ze podstawowe kryterium określa art. 31, ust. 3 który mówi że opłaty ... ustala się „po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu”. Koszt ten jest dokładnie określony przez Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 z 12 czerwca 2015 w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu.

46. PKP PLK SA. Regulamin Sieci 2017/2018. Załącznik nr 15. Cennik opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej(...) https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Reg_przydzielania_tras/Regulamin_2017_2018/4.08.2017/P_17-18_Z_15_w.9.pdf

47. PKP PLK SA. Regulamin Sieci 2017/2018. Załącznik nr 11. Sposób ustalania kategorii linii kolejowych dla potrzeb kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej: https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Reg_przydzielania_tras/Regulamin_2017_2018/4.08.2017/P_17-18_Z_11_w.9.pdf

48. nie jest to opłata za zużycie energii

Wykres: Opłata za pockm w zależności od masy i klasy linii-bez dopłat

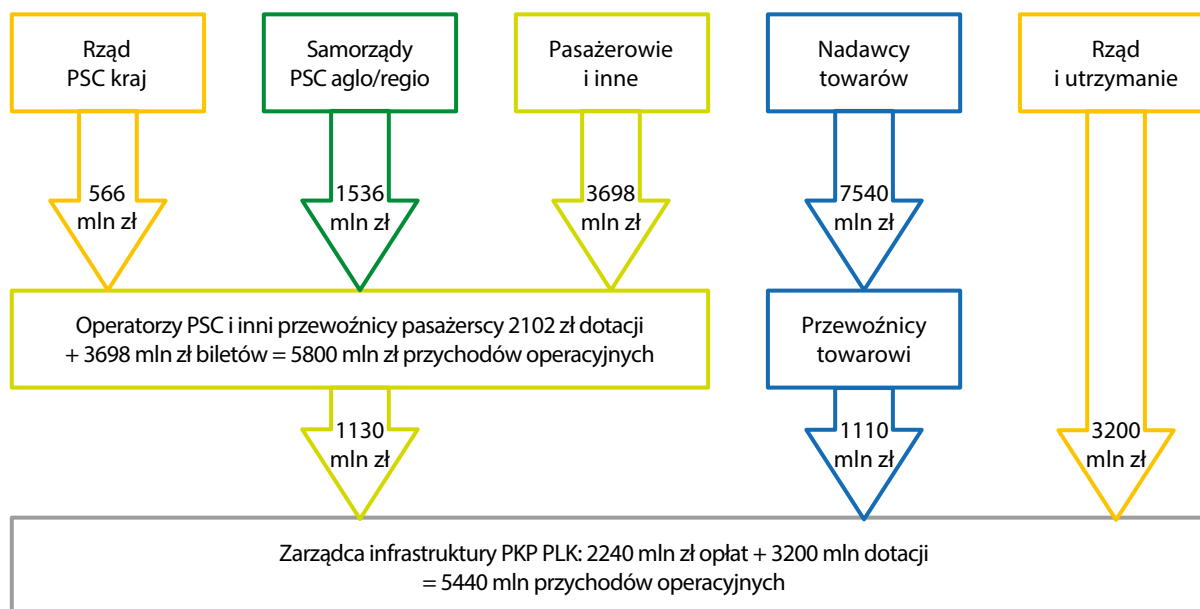


Źródło: Opracowanie własne na podstawie cennika PKP PLK

Wysokość podstawowej opłaty za dostęp w zależności od masy brutto i klasy linii przedstawia powyższy wykres. Klasa średnia liczbowo określana jako 2,3 wynika z ważonej średniej pracy eksploatacyjnej w PKP PLK.

której działania są finansowane wielotorowo. Poniżej przybliżony (wobec pewnej niespójności danych wejściowych) schemat finansowania oparty na danych UTK za 2017 rok. W przypadku transportu drogowego nie występuje strumień zielony i żółty.

Schemat finansowania



Źródło: Opracowanie własne

Należy przy tym pamiętać, że w przypadku dróg z zasady mamy do czynienia z zarządcą państwowym lub samorządowym będącym jednostką budżetową, finansowanym z budżetu, który pobiera opłaty od części przewoźników i pojazdów na części dróg. W przypadku kolei mamy do czynienia ze spółką skarbu państwa (w części pośrednio poprzez PKP SA) - PKP PLK SA,

Poniżej dokonano próby zestawienia opłat i innych kosztów infrastrukturalnych ponoszonych w przypadku transportu pasażerskiego.

Tabela: Rodzaje kosztów w transporcie

Rodzaj kosztu	Przewozy kolejowe	Transport drogowy zbiorowy (autobusy)	Transport drogowy indywidualny
Budowa infrastruktury i modernizacje (inwestycje), amortyzacja.	UE, budżet i fundusze państwowe lub PLK. - Wyjątkowo na liniach o prędkości 0 (zero) przewoźnik może być zmuszony do pokrycia kosztu „uzdatnienia” linii.	UE, Budżety i fundusze. Wyjątkowo – autostrada prywatna – w trybie BOT (niektóre odcinki A1, A2, A4) w opłacie pobierany jest zwrot inwestycji, a niekiedy także koszty finansowe.	
Utrzymanie infrastruktury wysokiej jakości.	W części zakwalifikowanej jako bezpośredni koszt przejazdu pociągu.	Opłaty na autostradach, i drogach ekspresowych. Na części innych dróg krajowych (DGP) - w ramach ViaToll.	Opłaty na autostradach i drogach ekspresowych.
Utrzymanie infrastruktury innej niż A, S, DGP		W ramach budżetów państwa i samorządów.	
Opłaty za wjazd do centrów miast		Przewidywane dla pojazdów mniej ekologicznych	
Opłaty za postój	Według cennika PKP PLK SA : jeżeli czas \geq 2h to 1,48 zł/h za tor	Według art. 16 uoptz: Negocjowane przez gminę z właścicielem przystanku lub dworca, a na gminnym – uchwałą gminy, nie więcej niż a) 0,05 zł/zatrzymanie na przystanku, b) 1,00zł/ zatrzymanie na dworcu lub c) 2,00 zł/ zatrzymanie na dworcu spełniającym dodatkowe wymagania	Opłaty parkingowe w centrach miast, wyznaczonych strefach itp.
Manewry pojazdem na stacji, dworcu itp.	Wprowadzono	Nie ma	Nie ma

Źródło: Opracowanie własne

Porównanie konkretnych opłat za dostęp do infrastruktury oparto na następujących założeniach.

- Próbę wstępnego porównania opłat za infrastrukturę pociągu pasażerskiego i autobusu (transport zbiorowy kolejowy, drogowy) podjęto wedle kryterium liczby autobusów w kolumnie zastępującej pociąg danej masy brutto. Przyjęto współczynnik zastąpienia 50 ton brutto przez 1 autobus. Przykładowo jednostka ED250 zabiera około 400 pasażerów przy masie służbowej 400t oraz masie pasażerów około 35t, czyli masę brutto 450 ton zastąpimy 9 autobusami, z których każdy zabierze w tej sytuacji około 45 osób. Jest to liczba adekwatna dla dwuosobowego autobusu o masie do 18 ton.
- Najwięcej uwagi poświęcono systemowi ViaToll działającemu do 2018 roku⁴⁹ na państwowych autostradach (A), drogach ekspresowych (S), które uznano za odpowiedniki linii kolejowych klasy 1 oraz drogach krajowych kwalifikowanych jako główne (G) lub główne przyspieszone (GP),

które uznano za odpowiedniki linii kolejowej klasy 2,3. Trzeba pamiętać, że zdecydowana mniejszość tych dróg jest objęta opłatami. Tylko w przypadku autostrad praktycznie wszystkie⁵⁰ odcinki objęte są albo ViaToll (1161 km) albo opłatami pobieranymi przez koncesjonariuszy (468 km). Na blisko 2000 km dróg ekspresowych ViaToll obejmuje tylko 1353 km. Natomiast inne drogi krajowe, zaliczające się najczęściej do kategorii GP, a liczące 15 656 km objęte są opłatami na ogół na krótkich odcinkach liczących łącznie 1158 km. Tak więc na ogółem 19 293 dróg krajowych (w tym autostrad i dróg ekspresowych) jakimikolwiek opłatami dla ciężarówek i autobusów objęte jest 4140 km, to jest 21,5 %, a dla wszelkich pojazdów 468 km czyli 2,4 %. Inne drogi nie są objęte opłatami. Tak więc poniższe analizy wykazałyby jeszcze większą dyskryminację przewoźników kolejowych względem drogowych, gdyby uwzględnić średnie ważone opłaty za drogę dla wybranych relacji i rodzaju przewozów, co jednak wykracza poza ramy tego opracowania.

- System Via Toll różnicuje istotnie opłaty w zależności

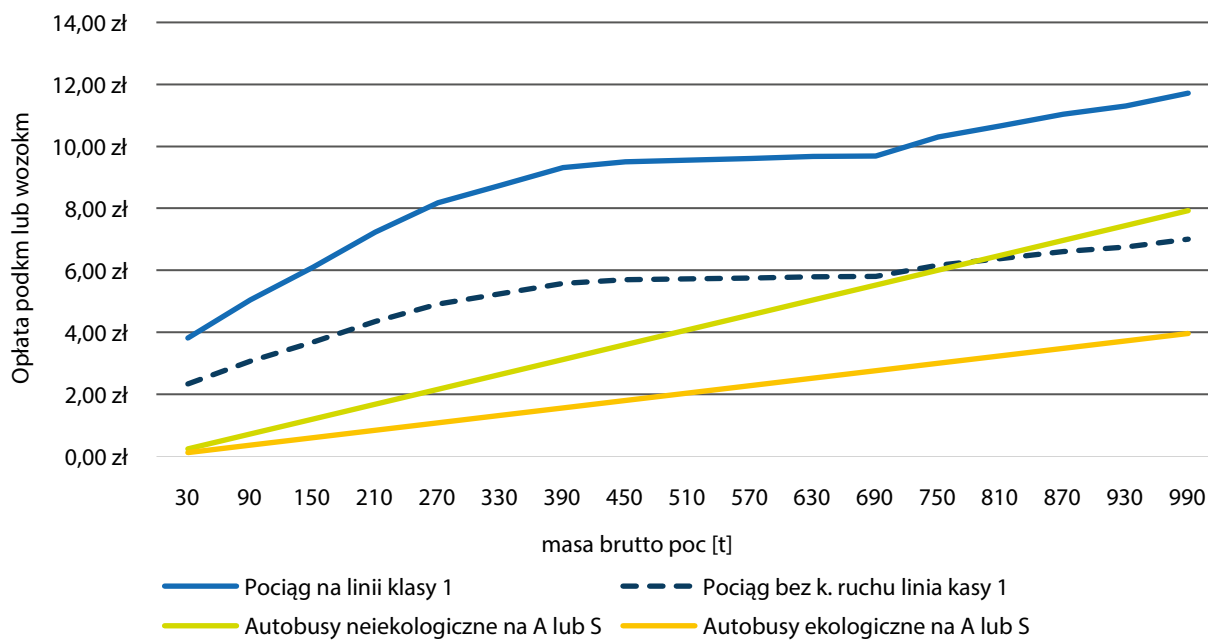
49. W 2018 roku trwa przekazywanie systemu od operatora prywatnego do Głównej Inspekcji Transportu Drogowego i Instytutu Łączności. Przeniesienie odpowiedzialności miało nastąpić 3 listopada. Jednak jak na razie trudno określić czy w związku z tym pojawi się nowa nazwa. W: GITD przejmuje Krajowy System Poboru Opłat. Rynek Infrastruktury. 2.11.2018.

50. Dane poniżej według witryny systemu ViaToll, koncesjonariuszy autostrad, GDDKiA, encyklopedii oraz GUS, niesynchronizowane w czasie, ale błąd z tego tytułu nie zakłóca proporcji ogólnej, lecz konkretnej i związarowanej oceny sytuacji.

od kategorii silnika autobusu – uwzględniono kategorie skrajne – EURO2 oraz EURO5 lub lepszą.

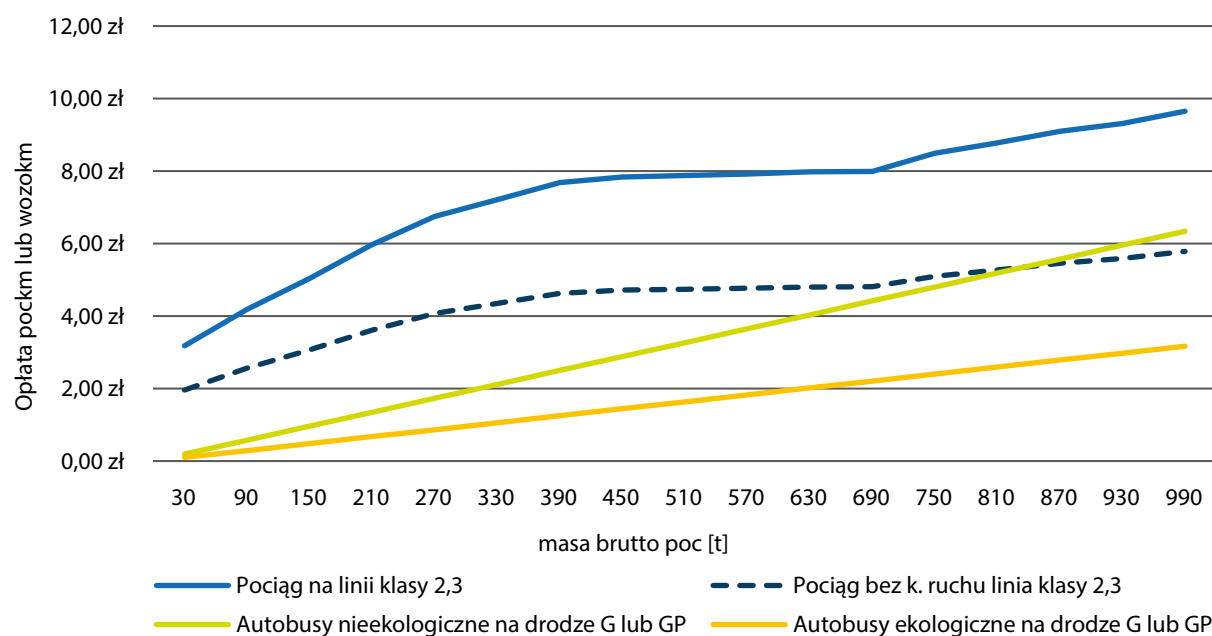
■ Pozostałe drogi są bezpłatne. Opłaty za używanie dróg niegdyś stanowiły tak zwany podatek drogowy, ale obecnie w kalkulowane są w akcyzę paliwową, która zależy jednak nie od rodzaju transportu a rodzaju paliwa. Tak więc kolej płaci poślednio na drogi gdy używa trakcji spalinowej.

Wykres: Opłata za km pociągu na linii 1 klasy lub kolumny autobusów na A lub S przy zbliżonej liczbie pasażerów



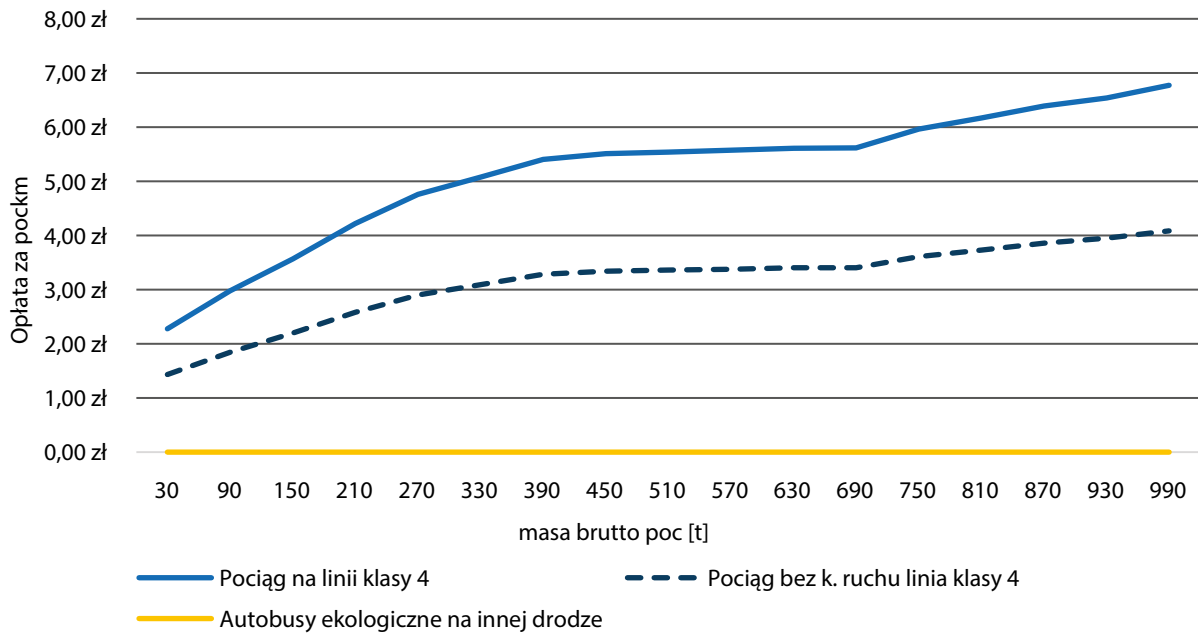
Źródło: Opracowanie własne

Wykres: Opłata za km pociągu na linii klasy 2,3 lub kolumny autobusów na DG lub DGP przy zbliżonej liczbie pasażerów



Źródło: Opracowanie własne

Wykres: Opłata za km pociągu na linii klasy 4 - autobusy korzystają z dróg innych niż A, S, G, GP nieodpłatnie przy zbliżonej liczbie pasażerów



Źródło: Opracowanie własne

Kategoryzacja i cennik dal ViaToll przedstawia się następująco:

Cennik ViaToll

Klasa autobusu (masa dowolna)	EURO 2	EURO 3	EURO 4	EURO 5
A lub S	0,40 zł	0,35 zł	0,28 zł	0,20 zł
GP lub G	0,32 zł	0,28 zł	0,22 zł	0,16 zł
Inna droga	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł

Przy takich założeniach otrzymujemy porównanie opłat za dostęp do infrastruktury pociągu według przyjętych stawek oraz według stawek obniżonych poprzez całkowite wyłączenie kosztów prowadzenia ruchu (zaliczenie ich do kosztów niekwalifikowanych w całości), zobrazowane na wykresach powyżej -strona 24 i 25.

Porównanie powyższe w istocie dotyczy kolei dalekobieżnych, gdyż tylko w tym przypadku odpowiedni autobus pojedzie drogą wyższej klasy. W komunikacji aglomeracyjnej bardzo rzadko wystąpi wjazd na drogę płatną. Widoczny jest czynnik obiektywnie różnicujący – masa pojazdu przypadająca na pasażera.

Autostrady „prywatne” a ściślej koncesyjne mają inny system opłat, zależny pośrednio od masy pojazdu. Są też zróżnicowane, gdyż warunki koncesji, okres obowiązywania, wkład państwa (gotowe obiekty, autostrada substandardowa wymagająca przebudowy, wolny grunt), rozłożenie ryzyka ruchu (państwo płaci za dostępność pasa ruchu i pobiera opłaty albo ryzyko ruchu pozostaje u koncesjonariusza). Warto więc uświadomić sobie jak odbija się na cenniku fakt przyjęcia przez koncesjonariusza ryzyka ruchu oraz kosztów inwestycji wraz z kosztami

finansowymi. Taka opłata daje naprawdę pojęcie o kosztach infrastruktury drogowej nie zniekształconych przez składniki nie wliczane – jak na przykład dotacje UE.

Kategoryzacja pojazdów zależy pośrednio od masy a więc zużycia drogi jakie powoduje pojazd.

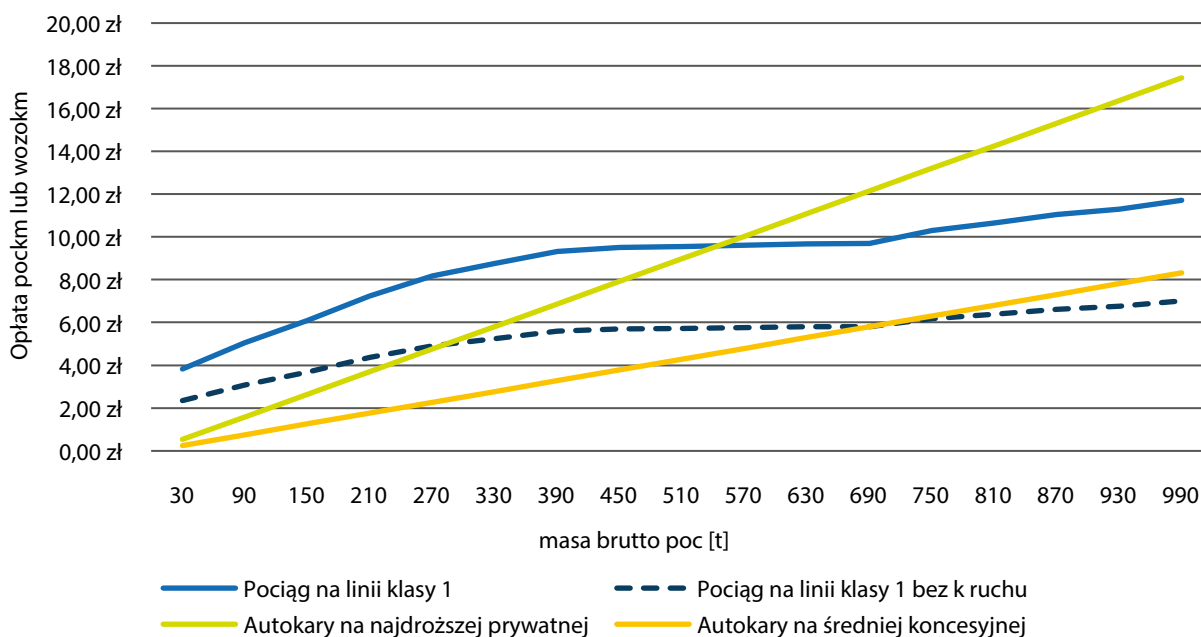
- Dwuosioowy bez kół bliźniaczych i bez przyczepy.
- Dwuosioowy z kołami bliźniaczymi lub z przyczepą.
- Trzysioowy (tak więc dotyczy to cięższych autokarów lub przegubowców)

Autostrady prywatne - autobusy i samochody osobowe za 1 km

Kategoria pojazdu	1	2	3
A1	0,16 zł	0,38 zł	0,38 zł
A2 Świecko - N. Tomyśl	0,20 zł	0,46 zł	0,46 zł
A2 N. Tomyśl - Konin	0,40 zł	0,58 zł	0,88 zł
A4 po przeliczeniu z 60 km	0,32 zł	0,60 zł	1 zł

Porównanie opłaty za kolumnę autokarów wiozących tylu pasażerów ile pociąg określonej masy ton brutto na autostradzie koncesyjnej przeciętnej pomiędzy A1 i tańszym odcinkiem A2 najdroższej autostradzie oraz na autostradzie koncesyjnej daje pojęcie jak dalece ukryte są rzeczywiste koszty infrastruktury drogowej i kolejowej (patrz wykres na stronie 26).

Wykres: Opłaty za km pociągu na linii klasy 1 i autokarów na autostradzie najdroższej prywatnej lub średniej koncesyjnej przy zbliżonej liczbie pasażerów



Źródło: Opracowanie własne

Jednocześnie widać, że nawet po obniżeniu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej dopiero w bardzo szczególnym przypadku:

- najdroższy w Polsce odcinek koncesyjny (fragment A4 koło Poznania),
- kolumna ciężkich ale zabierających tylko 50 pasażerów autokarów,
- kolumna zastępująca pociąg o masie brutto ponad 550 ton

koszt 1 km jest niższy dla pociągu niż dla kolumny autokarów.

Wynika stąd, że elementem polityki transportowej zmierzającej do zwiększenia roli kolei powinno być:

- zmniejszanie cen (stawek dostępu do infrastruktury kolejowej), w pierwszym rzędzie poprzez bardziej „oszczędne” kwalifikowanie kosztów bezpośrednich i uznanie kosztów ruchu za koszty niekwalifikowane (stałe),
- zniesienie opłat za jazdy manewrowe, co najmniej poprzez zryczałtowanie ich w ramachjazd pociągowych,
- upowszechnianie opłat za korzystanie z dróg.

3.1.2. SPECYFICZNE KOSZTY RÓZNICUJĄCE TRANSPORT KOLEJOWY I DROGOWY

Generalnie pojazdy kolejowe wykorzystują napęd elektryczny, przy czym energia elektryczna jest opodatkowana stosunkowo łagodnie. Jednak na wielu liniach obsługujących obszary o mniejszej gęstości zaludnienia sytuacja transportu zbiorowego w ogóle, a kolejowego w szczególności jest trudna, a niezbędne jest wykorzystywanie pojazdów spalinowych. Paliwa płynne obciążone są wysokim podatkiem akcyzowym, u podstaw którego leżało kompensowanie w finansach publicznych w ten czy inny sposób (poprzez fundusz drogowy, budżety lokalne i krajowy itp.) kosztów budowy i utrzymania dróg które pozostają bezpłatne. Użytkownicy niektórych pojazdów spalinowych nie używający dróg (maszyny rolnicze) otrzymują kompensatę z tego tytułu. Zmniejszenie podatku i ceny paliwa powoduje, co prawda negatywny efekt (poprzez zmniejszenie presji na korzystaniu z bardziej ekologicznej trakcji elektrycznej tam gdzie, jest możliwe), jednak pozostaje kwestia otwartą kompensowanie wydatków akcyzowych w paliwie kolejowej trakcji spalinowej.

Tabela: Koszty paliw

Nośnik	j.miary	masa	energia na j. masy	energia na j. miary	akcyza	akcyza
		kg	MJ/ kg	MJ	zł/ j. miary	zł/ MJ
Paliwo płynne	L	0,84	40	33,6	1,5650 zł	0,0466 zł
Energia elektryczna	kWh			3.6	0,02000 zł	0,0056 zł

Źródło: Opracowanie własne

3.1.3. WYBRANE CZYNNIKI KONKURENCYJNOŚCI – POTOK, PRĘDKOŚĆ I CZĘSTOŚĆ KURSOWANIA

Istotnym dylematem przy decydowaniu o formie usług jest prędkość oraz dobór częstotliwości kursowania, dotychczas nie zawsze docenianej. Na konkurencyjność pociągu względem innych środków transportu składa się bowiem kombinacja prędkości oraz częstotliwości kursowania, gdyż ta druga zapewnia możliwość dobrania pory podróży do potrzeb pasażera. W istocie podróż składa się nie tylko z czasu jazdy, ale także jałowego czasu oczekiwania na pociąg (autobus) lub na podjęcie aktywności (pracy, nauki) po przedwczesnym przyjeździe do celu. Tak więc dla porównania można zdroworozsądkowo przyjąć czas podróży jako sumę czasu jazdy (T_p) z połową odstępu (T_o) pomiędzy kolejnymi pociągami (innymi środkami transportu). Przy użyciu transportu indywidualnego o czasie jazdy T_s ten drugi czas $T_o = 0$. Jeżeli chcemy aby średnio biorąc czasy podróży były równe lub czas jazdy pociągiem był krótszy to potrzebne jest spełnienie warunku:

$$T_p + T_o/2 \leq T_s \text{ czyli } T_o \leq 2*(T_s - T_p)$$

Jeżeli samochodem można pokonać dany dystans w 3 h, a pociąg jedzie 2 h, to rozkład pociągów powinien uwzględniać warunek odstępu 2 h, gdyż

$$2h \leq 2*(3h - 2h)$$

Takie podejścia zaleca CER i ma ono charakter „podręcznikowy”, chociaż bywa krytykowane przy pomocy tezy, że pasażerowie nie mieszkają na dworcach, a samochód jedzie od drzwi do drzwi. Jednak wyjazd samochodem z miasta jest często czasochłonnym etapem podróży trwającym dłużej niż wynika z teoretycznych danych wyszukiwarek tras.

Wynika stąd jednak, że dla uzyskania konkurencyjności w zakresie czasu podróży na dystansie 300 km – typowej odległości z Warszawy do głównych metropolii - przy założeniu cyklu jednogodzinnego trzeba mieć czas jazdy mniejszy o 30 minut od konkurencji, o co łatwo w przypadku autobusu, ale już trudniej w przypadku samochodu osobowego jadącego autostradą (A) lub drogą ekspresową (S). Jeżeli samochód osiągnie efektywną prędkość 100 km/h (przy dopuszczalnej 140 lub 120 km/h) czyli $T_s = 3h$, a pociąg przy cyklu godzinnym nie zmieści się w czasie 2h30min (prędkość handlowa 120 km/h, czyli pożądana techniczna co najmniej 160 km/h),⁵¹ **przestaje być konkurencyjny dla samochodu.**

Zważywszy, że stopniowo domyka się program budowy dróg ekspresowych, dla zachowania lub uzyskania konkurencyjności pociągu klasy Intercity względem samochodu, prędkości na liniach łączących główne metropolie z Warszawą prędkości powinny mieścić się w przedziale 160 – 200 km/h, przy

zachowaniu godzinnego cyklu kursowania. Nie należy przy tym wyciągać zbyt daleko idących wniosków z dobrych wyników na relacji Kraków – Warszawa – Trójmiasto, gdyż droga ekspresowa konkurencyjna względem tej relacji jest wciąż w trakcie budowy i z Krakowa do Warszawy nie da się przejechać używając wyłącznie dróg klasy A i/lub S, chyba że przez Berlin (cały czas A), Wrocław (A4 i S8) lub ewentualnie przez Mysłowice (A4, DK nr 1 nie mająca klasy ekspresowej droga dwujezdniowa, S8). Zatem legalny czas jazdy samochodem wynosi ponad 3h30min co przy godzinnym cyklu daje minimalny czas dla pociągu 3h, a przy przerwach dwugodzinnych 2h30min czyli parametry obecnego rozkładu jazdy pociągów EIP. W przypadku Wrocławia po zakończeniu prac na S8 legalny czas jazdy samochodem wynosi 3h15min a więc jest krótszy niż najszybszego pociągu i żaden cykl nie pomoże aby osiągnąć tak rozumianą konkurencyjność. Podobnie w relacji Kraków - Wrocław mamy przejazd autostradą A4 i czas samochodowy równy 2h 44min. W obecnej sytuacji nawet autobusy jadą krócej niż pociąg. Generalnie należy więc postulować, aby na odcinkach międzymetropolitalnych prędkości handlowe były istotnie większe od 100 km/h co oznacza techniczne od 160 – 200 km/h, a w przypadku istnienia równoległych autostrad nawet więcej.

Osiągnięcie konkurencyjności z autobusami jest teoretycznie prostsze, ale czynnikiem dającym przewagę w relacjach o określonym potoku pasażerów jest możliwość uzyskania przez usługi autobusowe krótkiego cyklu, obsługiwanego ewentualnie mniejszymi jednostkami, co przy porównywalnym czasie jazdy może być atrakcyjną alternatywą. Koszt realizacji postulatu uzyskania odpowiednio krótkiego cyklu kursowania który towarzyszy prędkości jest jednak warunkowany możliwym do uzyskania potokiem pasażerów. Występuje tu zależność trudna do uogólnienia, zależy ona od

- potencjalnego potoku pasażerów, który nie ujawnia się jak długo usługi są w niskim standardzie, a także
- elastyczności (E) popytu w funkcji częstotliwości kursowania. Jest ona z zasady większa od jedności, to znaczy przyrost liczby pojazdów w dobie (skrócenie cyklu) o X% powoduje przyrost liczby pasażerów o $E*X\%$, a więc o więcej niż X%, oczywiście do czasu wyczerpania potoku potencjalnego, gdyż nawet warunkach maksymalnego komfortu miejscowość licząca 1000 mieszkańców nie wygeneruje potoku ponad 2000 pasażerów na dobę.

Jeżeli początkowo L pociągów wymagało poniesienia kosztu K_p , to po zwiększeniu liczby pociągów o X% przy założeniu (pessimistycznym) stałego kosztu pociągu koszt wyniesie $(1 + X\%) * K_p$. Wpływy od pasażerów (bilety) wynoszą początkowo B_p , co oznaczamy jako pokrycie kosztów (początkowe) $B_p\% = B_p / K_p$ przy czym warto mieć na uwadze że przeciętnie w Polsce $B/K = 0,6$. Po uruchomieniu liczby pociągów większej o X% liczba pasażerów a więc i wpływy z biletów wzrosną o $E * X\%$ i wyniosą $(1 + E * X\%) * B_p$. Przykładowo jeżeli $E = 1,5$ a liczba pociągów wzrośnie o 20% to wpływy z biletów wzrosną o 30% a koszty K_p tylko o 20%.

51. wskazane jest raczej 150 km/h prędkości handlowej czyli 180 km/h prędkości technicznej)

Tak więc:

Dotacja przed zwiększeniem liczby pociągów = $K_p - B_p$,

a po zwiększeniu = $(1 + X\%) * K_p - (1 + E * X\%) * B_p$.

Stąd wzrost dotacji wyniesie:

$X\% * K_p - E * X\% * B_p = X\% * (K_p - E * B_p) = X\% * K_p * (1 - E * B_p\%)$

i będzie:

dotadni, o ile $B_p\% * E < 1$ czyli gdy $E < 1 / B_p\%$

ujemny (dotacja zmniejszy się) gdy $E > 1 / B_p\%$.

Przykładowo: 10 pociągów w dobie wiezie 1000 pasażerów i kosztuje $10 * 1000 \text{ zł} = 10\,000 \text{ zł}$. Z czego pasażerowie płacąc za bilet po 6 zł wpłacają 6000 zł, ($B_p\% = 60\% = 0,6$) a dotacja wynosi 4000 zł czyli 4 złote na pasażera. Po zwiększeniu liczby pociągów o 20% mamy 12 pociągów które kosztują 12 000 zł, a liczba pasażerów rośnie o $E * 20\%$. Jeżeli $E = 1,5$ to ich liczba rośnie o 30% czyli wzrasta do 1300, a wpływy z biletów do 7800 zł, dotacja wzrasta i wynosi 4200 zł, czyli 3,23 na pasażera (jednostkowa dotacja jest mniejsza). Jednak jeżeli $E = 1,67$ (odwrotność współczynnika pokrycia kosztów biletami w $60\% = 0,6$, przeciętna dla Polski) to liczba pasażerów wzrasta o $20\% * 1,67$ czyli o 33,4 % do 1334 a ich wpłaty osiągają 8004 zł i dotacja wynosi nadal około 4000 zł.

Dla $E = 2$ wynik jest jeszcze lepszy, gdyż liczba pasażerów wzrasta o 40% do 1400 i wpłaty dochodzą do 8400 zł i dotacja zmniejsza się do 3600 zł. Warto przy tym zwrócić uwagę, że współczynnik $E = 2$ nie jest abstrakcyjny, znany jest przypadek że po wymuszeniu przez władze lokalne (w wyniku przejścia finansowania kolei przez landy w RFN) zdecydowanej poprawy rozkładu jazdy i wzrostu liczby par pociągów z 2 do 8 (o 300%) liczba pasażerów wzrosła ponad 7 krotnie (o 600%). Była to, co prawda, sytuacja wyjątkowa, z wyjściowym rozkładem jazdy kompletnie nie przystosowanym do pasażerów innych niż pracownicy kolei i połączona z dokonaniem wielu drobnych usprawnień natury organizacyjnej (lepsze skomunikowanie autobusów) i porządkowo estetycznej. Jeżeli pokrycie kosztów biletami wynosi $80\% = 0,8$, co zdarza się w ruchu aglomeracyjnym to już $E = 1,25$ (co znaczy że wzrost liczby pociągów o 20 % zwiększa liczbę pasażerów o 25%) jest liczbą graniczną dla zachowania niezwiększonego poziomu dotacji.

Kolejnym problemem jest poziom dotacji, który silnie zależy od potoku pasażerów .

3.1.4. PRZYDATNOŚĆ DLA SYSTEMU PARK&RIDE W AGLOMERACJACH

Celem polityki transportowej miast jest na ogół :

- Zrównoważenie podaży i popytu na miejsca parkingowe na dostępnych publicznie drogach (ulicach) w mieście, tak aby osoba decydująca się na wjazd nie zajmowała drogi i nie traciła czasu na poszukiwanie miejsca do zaparkowania, a osoba, która parkuje ograniczała jego czas – w skrócie: aby poprawić rotację pojazdów.
- Zwiększenie roli innych niż indywidualny samochód sposobów na dojazdy do centrum miasta, zwłaszcza w przypadku wykonywania ich codziennie, w tym do pracy. W istocie chodzi o poparcie rozwoju transportu publicznego, zachętę do współdzielenia pojazdów i wspólne dojazdy do pracy, korzystanie z roweru itp.

Środkiem prowadzącym do tych celów jest z jednej strony rozwinięcie transportu publicznego, z drugiej wprowadzenie opłat parkingowych. Na tym tle interesującym jest w jakim stopniu poszczególne środki transportu publicznego mogą zachęcić do przyjęcia przez podróżnego opcji dojazdu lub dojścia do stacji/przystanku transportu publicznego i kontynuowania podróży koleją, metrem, tramwajem lub autobusem do centrum miasta. Transport publiczny zapewnia szybsze penetrowanie centrum miasta kosztem czasu jaki jest konieczny dla dotarcia do jego stacji/przystanku.

Dla celów takiej analizy przyjmujemy:

KS - koszt podróży samochodem do strefy centralnej, które mogą obejmować także

KP – koszty parkowania stosowne do wielkości opłat,

KT – koszty wykorzystania transportu publicznego (pociąg, metro, komunikacja miejska tramwajowo – autobusowa).

Na tej drodze można ocenić jaki jest próg kosztów parkowania, przy różnych wariantach transportu publicznego, pokazujący, że przy zastosowaniu kryteriów kosztowych po stronie osoby dojeżdżającej stale do centrum miasta, staje się on po prostu opłacalny.

Należy oczywiście podkreślić trudność rozpatrywania przedmiotowych kwestii w sposób ogólny – w oderwaniu od struktury dróg i transportu publicznego w konkretnym mieście oraz bez badania metodami socjologicznym preferencji kierowcy / pasażera w określonym środowisku.

Czas dojazdu z domu do pracy jest w zasadzie czasem traconym, chyba że komfort podróży pozwala na pracę, naukę lub odpoczynek. Zakładamy rozliczanie miesięczne, przyjmując że miesiąc ma średnio 21 dni roboczych (dokładnie 20,83) i wyngrodzenie miesięczne dotyczy 168 godzin pracy.

Wyrażenie straty czasu w pieniądzu jest oczywiście subiektywne, rozsądnym kryterium jest przyjęcie kosztu godziny równego wynagrodzeniu netto za godzinę pracy. Nasuwa się pytanie którą średnią przyjmując, gdyż średnia GUS jest postrzegana jako zawyżona, ponieważ obejmuje firmy zatrudniające ponad 9 osób, a poza tym niewielka populacja o bardzo wysokich wynagrodzeniach zawyża średnią. Przyjmując medianę, otrzymuje się dane - zdaniem niektórych ekspertów - lepiej odzwierciedlające sytuację.

Z drugiej strony, w przypadku centrów miast gdzie zlokalizowane są centrale korporacji, banki, firmy IT itp., nie można lekceważyć grup o wyższym wynagrodzeniu, bardziej licznych niż średnio w kraju. Dlatego przyjęto 4 warianty ceny pracy i co za tym idzie kosztu jakim jest utrata 1 godziny:

- A. Przy założeniu ustawowej płacy minimalnej w 2017 roku - 2100 zł/m brutto, co po przeliczeniu na netto daje cenę czasu 9,23 zł/h.
- B. Medianę (kwota poniżej i powyżej której zarabia po 50% populacji), według danych GUS po indeksacji wynosi 3612,49 zł/m brutto i daje cenę 15,6 zł/h.
- C. Średnią płacę, która wynosi (VI.2017) 4508,08 zł i daje cenę 19,50 zł/h.
- D. Granicę IX i X decyla, czyli wynagrodzenie powyżej którego zarabia 10% populacji w kraju które wynosi po indeksacji 7591,66 zł i daje cenę 32,66 zł/h.

nie tylko ze względu na wysokość zarobków, ale też realne możliwości jej monetyzacji przez zainteresowanego i subiektywne poczucie wartości czasu. Przyjmujemy że samochodem jedzie się od drzwi do drzwi, gdyż obyczaj posiadania garażu w pewnej odległości od domu jest coraz rzadszy. Prędkość jazdy przy dojeździe do centrum miasta jest kwestią złożoną.

- Na obszarach podmiejskich jedzie się na ogół przez obszar zabudowany, a jeżeli nawet są miejsca szybszej jazdy, to neutralizuje je sygnalizacja, nie tak częsta jak w mieście, ale jednak obecna. Proponowane założenie prędkości: $V_p = 50$ km/h.
- W niektórych przypadkach specyficzny jest odcinek w pobliżu granicy miasta. Sieć dróg w tym obszarze była budowana w zasadzie pod kątem wyłącznie ruchu dalekobieżnego, ale w wyniku „rozłania się” miasta, wielkość ruchu silnie wzrosła i nie zawsze towarzyszyła temu rozbudowa układu drogowego. Stąd prawdopodobna kongestia na tych odcinkach, zależna od postępu w przebudowie wyłotów z ośrodków miejskich.
- W obrębie miasta prędkości średnie ocenia m.in. portal Korkowo.pl, jednak jest to średnia dobowa i waha się ona dla polskich miast od 39 km/h (Warszawa) do 48 km/h (Lublin), ale w centrach od 24 km/h (Kraków) do 38 km/h (Katowice). W szczycie, kiedy ma miejsce największa liczba dojazdów, sytuacja jest gorsza.

Tabela: Wynagrodzenia i założone ceny 1h:

Oszacowanie wartości czasu pasażera	Ustawowe brutto	GUS za X 2014 brutto	GUS za VI 2017 brutto	Oszacowanie 2017 brutto - współczynnik	Potrącenie od pracownika na ZUS	Po potrąceniu PIT i NFZ	Cena 1h
				109,75%	11,26%	netto	168
A - minimalne	2100 zł			2100,00 zł	1863,54%	1551,14 zł	9,23 zł
B - mediana		3291,56 zł		3612,49 zł	3205,72%	2634,95 zł	15,68 zł
C - średnia		4107,72 zł	4508,08 zł	4508,08 zł	4000,47 zł	3276,71 zł	19,50 zł
D - IX/X decyl		6917,23 zł		7591,66 zł	6736,84 zł	5486,33 zł	32,66 zł

Źródło: Opracowanie własne

Oficjalna minimalna stawka godzinowa brutto 13 zł wynika z przyjęcia innej podstawy godzinowej i daje 9,32 zł netto/godz.

Z punktu widzenia celu modelowania, interesuje nas zachęta adresowana do różnych grup zarobkowych i musimy się liczyć z tym, że uwarunkowania materialne będą w większym stopniu dotyczyć osób o niższych zarobkach.

Koszt czasu traconego w podróży przyjmujemy więc od 9,23 zł dla grupy A do 32,66 zł dla grupy D. Nie są to wartości bagatelne. Jeżeli przyjmiemy 21 dni roboczych a podróż tam i powrotem 3 h (po 1,5 h) to otrzymujemy 63 h i wartość czasu od 581,49 zł do 2057,58 zł. Oczywiście wycena ta ma charakter subiektywny,

- Proponuje się więc przyjmując prędkość średnią dla pasa granicznego i dla miasta: $V_m = 30$ km/h.
- Jako granicę pomiędzy podmiejskim obszarem na którym prędkość wynosi 50 km/h, a terenem granicznym, od którego rośnie kongestia i prędkość zmniejsza się do 30 km/h proponuje się przyjmując $G_{mp} = 10$ km (taki jest orientacyjny promień obwodnic dużych miast).

Tak więc czas jazdy obliczamy:

Jeżeli Droga < Gmp to Czas Jazdy = Droga / Vm,

w przeciwnym razie

Czas Jazdy = Gmp / Vm + (Droga – Gmp) / Vp

Podróż samochodem odbywa się w zasadzie od drzwi do drzwi, a więc przy założeniu możliwości swobodnego parkowania nie dolicza się czasu poszukiwania miejsca postojowego.

Koszty podróży obejmują też koszt eksploatacji pojazdu. Jego składnikiem oczywistym jest cena 1 L paliwa, spalanie na 1 km (podawane na ogół na 100 km) oraz droga. Przyjmując 7 L / 100 km, 4,4 zł / L otrzymujemy 0,31 zł/km. W rzeczywistości koszt km jazdy powinien obejmować inne materiały eksploatacyjne oraz rozmaite koszty związane z utrzymaniem samochodu, jednak przeciętny użytkownik dokonuje wyboru w oparciu o ten podstawowy wydatek. Proponuje się przyjąć koszt jednostkowy 0,35 zł / km.

Po uwzględnieniu powyższych parametrów koszt podróży samochodem tam i z powrotem bez opłat parkingowych przedstawia się jak na poniższym wykresie.

że u początku podróży pasażer dostosowuje się do rozkładu jazdy i nie ma czasu oczekiwania. Koszt P&R traktujemy jako w kalkulowany w bilet lub po prostu darmowy – na parkingu niezorganizowanym.

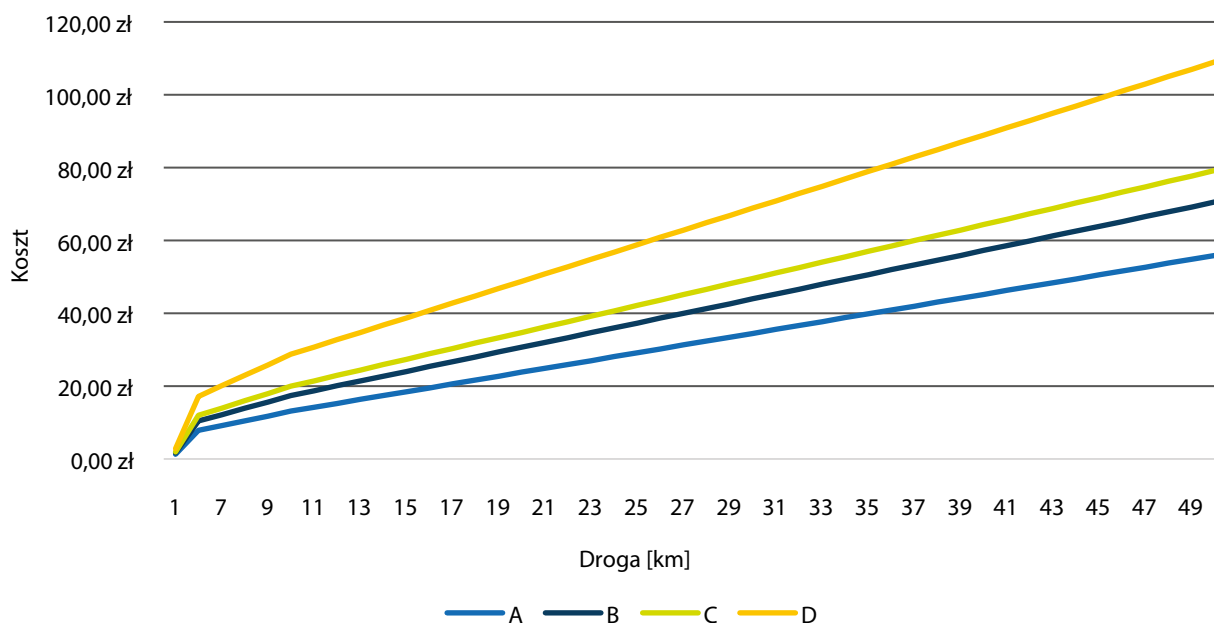
- Jazda pociągiem odbywa się ze zróżnicowaną prędkością. Na liniach zmodernizowanych dopuszczalna jest prędkość 160 km/h, na innych na ogół 100 – 120 km/h. Jednak, aby nie musieć wystawiać 2 maszynistów przy powszechnym braku ETCS, maksymalna prędkość nie przekracza 130 km/h. W ruchu aglomeracyjnym i regionalnym prędkość handlowa ze względu na liczne postoje stanowi ½ prędkości dopuszczalnej i zakładamy, że poza aglomeracją (dalej niż Gmp = 10 km od centrum) Vp = 60 km/h. Natomiast specyfika infrastruktury węzłów aglomeracyjnych oraz zagęszczenie przystanków wewnątrz aglomeracji powoduje zmniejszenie prędkości i proponuje się przyjąć Vm = 40 km/h.

- Jako koszt biletu przyjęto taryfę PolRegio, bilet normalny miesięczny tam i z powrotem, który w rozliczeniu dziennym daje 2 * 21 podróży w miesiącu.

- Kolej szybciej, ale nie tak dokładnie jak komunikacja miejska, penetruje aglomerację, a więc po stronie celu przyjmujemy także czas dojścia – dojazdu średnio 0,125 h.

- Częstotliwość kursowania powoduje, że u celu pojawi się czas oczekiwania na początek pracy, a w drodze powrot-

Wykres: Koszty dzienne dojazdu samochodem (tam i z powrotem) z uwzględnieniem kosztu czasu



Źródło: Opracowanie własne

Na podróż koleją składa się:

- Dojazd lub dojście do stacji początkowej. Zakładamy, że albo jest to zasięg do 1 km i wtedy jest to dojście pieszo do 15 min, czyli 0,25 h, średnio 0,125 h albo kilkukilometry dojazd samochodem, po obszarze zabudowanym, a więc 5 km w kilka minut. W tej sytuacji łącznie koszty jazdy (kilometry) oraz koszty czasu nie powinny istotnie różnić się od kosztów adekwatnych dla czasu dojścia. Zakładamy,

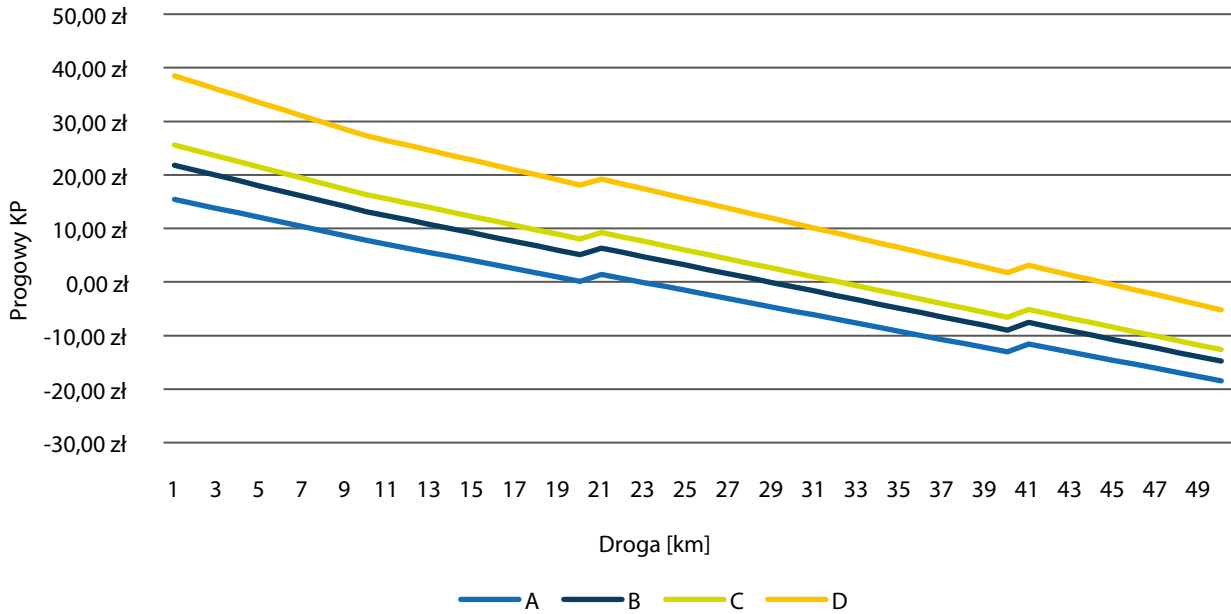
nej na pociąg. Zakładając cykl 30 min, średni czas oczekiwania w jedną stronę przyjmujemy 15 min = 0,25h.

- Łącznie przyjmujemy „zryczałtowany” parametr obejmujący dojścia, dojazd i oczekiwania w jedną stronę (pkt. i, iv oraz v) Tddo = 0,5 h.

Po porównaniu z kosztami podróży samochodem otrzymujemy rezultat ukazujący siłę pociągu aglomeracyjnego jako konkurenta samochodu. Podróż okazuje się mniej kosztowna dla

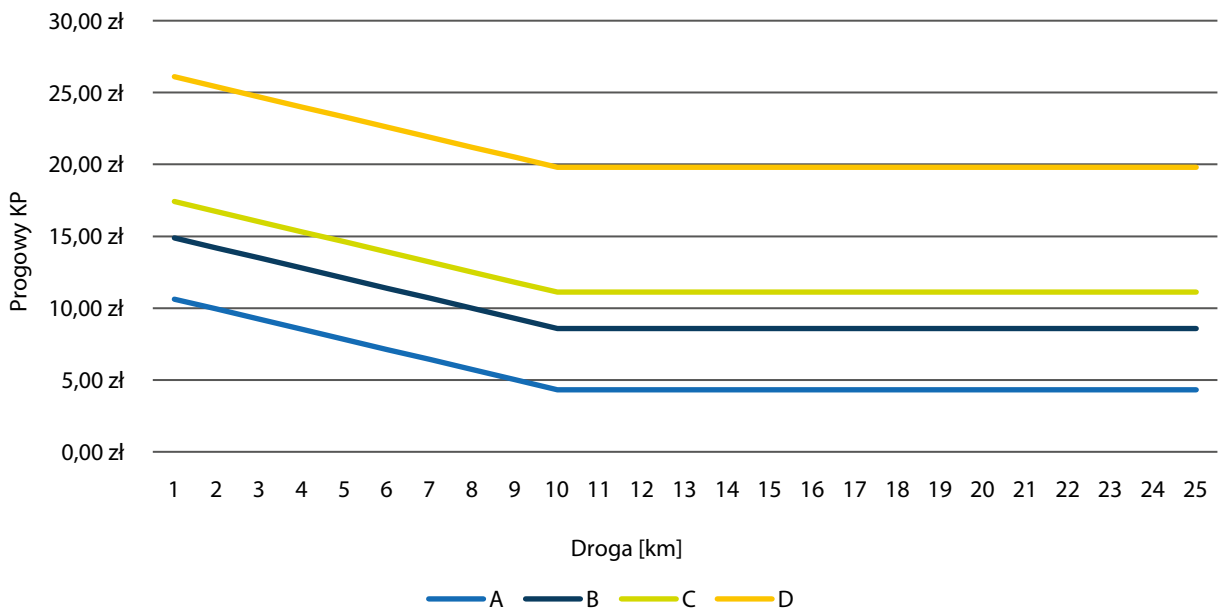
osób z najniższą płacą już od około 20 km, a z najwyższą (grupa D) - od 40 km. Dla zdroworozsądkowego dojazdu koleją w granicach powyżej 10 km, dzienny koszt parkowania nawet nieco poniżej 30 zł czyni kolej mniej kosztowną także dla osób wysoko ceniących czas (grupa D).

Wykres: Nadwyżka kosztów podróży pociągiem nad samochodem (lub odwrotnie – liczby ujemne) z uwzględnieniem wartości czasu



Źródło: Opracowanie własne

Wykres: Nadwyżka kosztów podróży metrem nad samochodem z uwzględnieniem wartości czasu.



Źródło: Opracowanie własne

Składniki podróży metrem i jej koszt

Przyjmujemy, że zasięg oddziaływania metra $G_{mp} = 10$ km od centrum, a więc przy większych odległościach konieczny jest dojazd samochodem: drzwi – stacja metra. Przy mniejszych odległościach jedziemy metrem całą drogę.

- Koszt dojazdu samochodem na odległość Droga – G_{mp} (czyli odległość zmniejszona o zasięg metra) przyjęto według prędkości poza miejskiej $V_p = 50$ km/h oraz $Ceny_km = 0,35$ zł. Dla mniejszych odległości przyjmujemy 0.
- Ze względu na dużą częstotliwość kursowania metra zakłada się, że czas oczekiwania jest pomijalny.
- Jazda metrem odbywa się z prędkością handlową $V_m = 30$ km/h.
- Jako koszt biletu przyjęto bilet, miesięczny strefowy dla pierwszej strefy według taryfy ZTM Warszawa tam i z powrotem, $B_{m1} = 110$ zł który w rozliczeniu dziennym daje $2 * 21$ podróży w miesiącu.
- Metro penetruje aglomerację lepiej niż kolej, ale gorzej niż tramwaje i autobusy. Czas dojazdu do celu lub dojazdu komunikacją miejską wynosi więc do 20 min, średnio 10 min, ponadto może być konieczny czas na przesiadanie, średnio ok. 5 min (oczekiwanie na tramwaj lub autobus kursujący z częstotliwością 10 min lub oczekiwanie na metro w jeździe powrotnej).
- Łącznie „zryczałtowany” parametr obejmujący dojeżdżania, dojazdu i oczekiwania w jedną stronę (pkt. v) proponuje się przyjęć na poziomie 20 min. = 0,33 h.

Po porównaniu z kosztami podróży samochodem otrzymujemy rezultat ukazujący uwarunkowania kosztowe podróży metrem, zobrazowany na wykresie na stronie 31 u dołu.

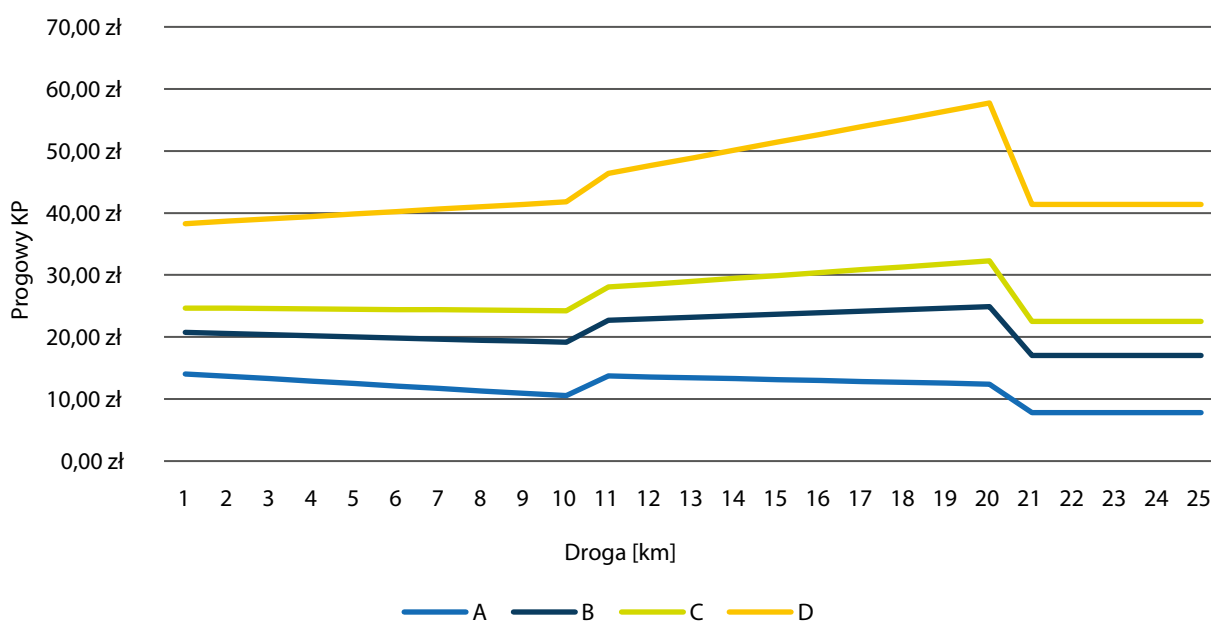
Bez opłat parkingowych dla żadnej odległości i dla żadnej grupy dochodowej nie otrzymujemy samoistnej konkurencyjności jazdy metrem wraz z P&R lub samym metrem.

Składniki podróży komunikacją miejską – tramwajem lub autobusem i jej wycena

Przyjmujemy, że zasięg oddziaływania komunikacji miejskiej $G_{mp} = 20$ km od centrum, a więc przy większych odległościach konieczny jest dojazd samochodem: drzwi – pętla tramwajowa lub autobusowa. Przy mniejszych odległościach jedziemy wprost tramwajem lub autobusem, ale potrzebny jest czas dojazdu do przystanku. U celu (w centrum) czas dojazdu jest zawsze konieczny.

- Koszt dojazdu samochodem na odległość Droga – G_{mp} (czyli odległość zmniejszona o zasięg metra) przyjęto według prędkości poza miejskiej $V_p = 50$ km/h oraz $Ceny_km = 0,35$ zł. Dla mniejszych odległości przyjmujemy 0.
- W przypadku jazdy z terenu aglomeracji lub podmiejskiego – odległość G_{mp} do 20 km – zakładamy czas dojazdu do 15 min, średnio 7,5 min także u początku podróży.
- Jazda tramwajem i/lub autobusem odbywa się z prędkością handlową $V_m = 20$ km/h
- Jako koszt biletu przyjęto dla drogi poniżej odległości G_{mp} bilet miesięczny strefowy dla dwu stref według taryfy ZTM Warszawa tam i z powrotem $B_{m2} = 180$ zł, który w rozliczeniu dziennym daje $2 * 21$ podróży w miesiącu. Przy odległości poniżej $G_{mp}/2 = 10$ km przyjęto stosowanie B_{m1} w cenie 110 zł.
- Komunikacja miejska penetruje aglomerację lepiej niż kolej lub metro, czas dojazdu do przystanku w przypadku dojazdu komunikacją miejską wynosi więc do 15 min,

Wykres: Nadwyżka kosztów podróży tramwajem lub autobusem miejskim nad samochodem z uwzględnieniem wartości czasu.



Źródło: Opracowanie własne

średnio 7,5 min, ponadto może być konieczny czas na przesiadanie średnio ok. 5 min (oczekiwanie na tramwaj lub autobus kursujący z częstotliwością 10 min).

- Łącznie przyjmujemy „zryczałtowany” parametr obejmujący dojścia, dojazd i oczekiwanie w jedną stronę (pkt. v) $T_{ddo} = 0,5$ h, z tym że dlajazd wspomaganych samochodem oraz P&R bierze się pod uwagę połowę tego parametru. Powoduje to pewien paradoks w pobliżu granicy gdzie mamy do czynienia ze zmniejszeniem kosztu w skutek jazdy od drzwi do przystanku z pominięciem czasu dojścia.
- Po porównaniu z kosztami podróży samochodem otrzymujemy rezultat ukazujący uwarunkowania kosztowe podróży komunikacją miejską.

Jak widać dla przypadku stosunkowo typowego - wobec niewielkiej sieci metra i braku obsługi kolejowej na części kierunków wokół aglomeracji - uzyskanie przewagi kosztowej nad samochodem dla transportu publicznego wymaga agresywnej polityki parkingowej.

Powyższe wnioski oparte są na pewnym teoretycznie pomyślanym przypadku, którego parametry podsumowuje poniższa tablica.

Przyjęte parametry modelu

Prędkości			Samochód	Pociąg	Metro	Tram/Bus
W mieście	Vm	km/h	30	40	30	20
Poza miastem	Vp	km/h	50	60		
Odległość celu od granicy/zasięg komunikacji miejskiej	Gmp	km	10	10	10	20
Koszt paliwa na km	Cena_km	zł/km	0,35			
Bilet okresowy miesięczny						
w strefie 1 - miasto	Bm1	zł/mc			110	110
w 2 strefach	Bm2	zł/mc				180
Umowna granica stref	G12	km				10
Bilet okresowy mies kolejowy						
zł na odcinku do km		20		148,80		
tam i z powrotem		40		191,30		
		59		238,00		
		80		261,00		
Nie ropatrujemy dojazdów >100km		100		274,60		
					Liczba podróży 2*21	
Czas dojść / dojazdów / oczekiwania-tam	Czas_Doj	h		0,50	0,33	0,50

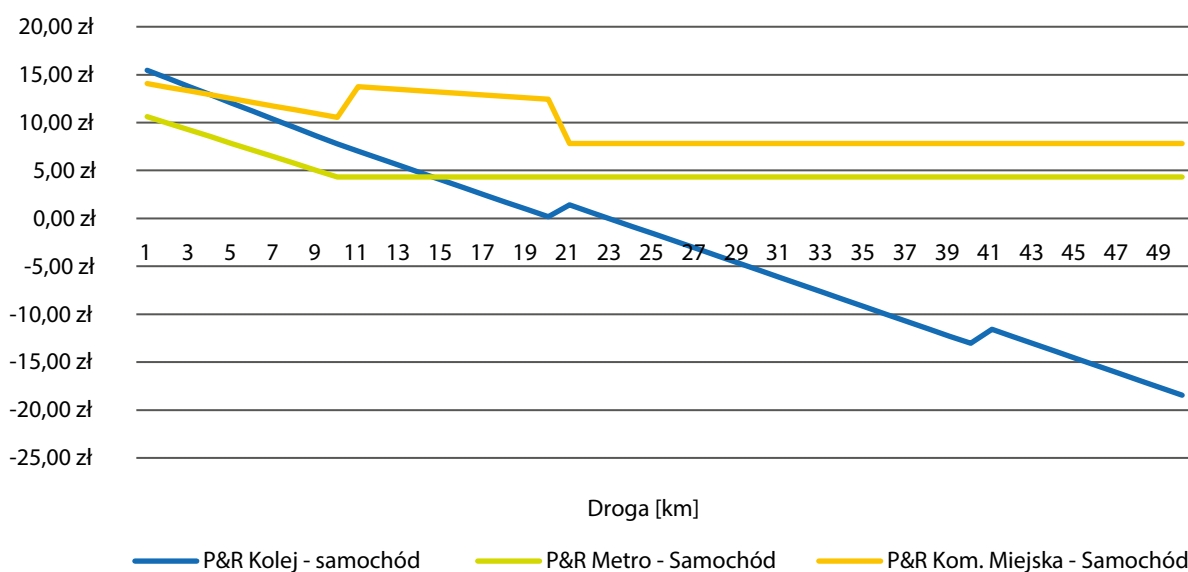
Poniżej porównanie kosztu podróży P&R, kiedy wjazd do centrum miasta odbywa się środkiem komunikacji publicznej – koleją, metrem lub komunikacją miejską (tramwaj lub autobus miejski). Dla poszczególnych symulacji przyjęto koszt traconego czasu, jako ułamek zarobków dla różnych grup dochodowych.

Różnica dodatnia oznacza, że jak długo nie ma bezpośrednich kosztów parkowania (opłat parkingowych) i jak długo nie uwzględnimy kosztu w postaci jałowego krążenia w celu znalezienia miejsca parkowania, tak długo koszt jazdy samochodem na całej trasie

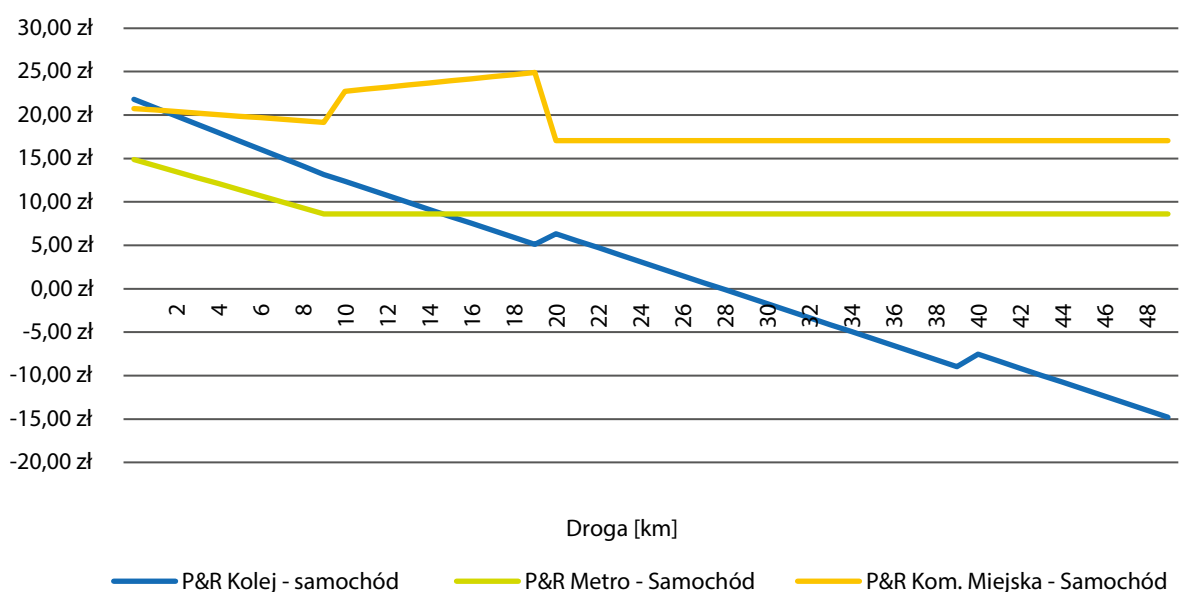
jest niższy niż koszt skorzystania z opcji Park&Ride. Różnica ujemna oznacza że uwzględniając koszty czasu, biletów taniej skorzystać z opcji Park&Ride. Polityka transportowa miasta może te kalkulacje poprawić wprowadzeniem opłat parkingowych i tym samym poprawić opłacalność skorzystania z opcji Park & Ride. Opłata parkingowa za czas pobytu w centrum powinna teoretycznie być tak dobrana, aby stosowna różnica wynosiła zero.

Analiza pokazuje słuszność tezy, że czynnikiem zachęcającym skutecznie do wyboru parkowania poza centrum, przy stacjach kolei,

Wykres: Koszt podróży (grupa A koszt czasu liczony według zarobków minimalnych) P&R koleją, metrem, komunikacją miejską względem samochodu

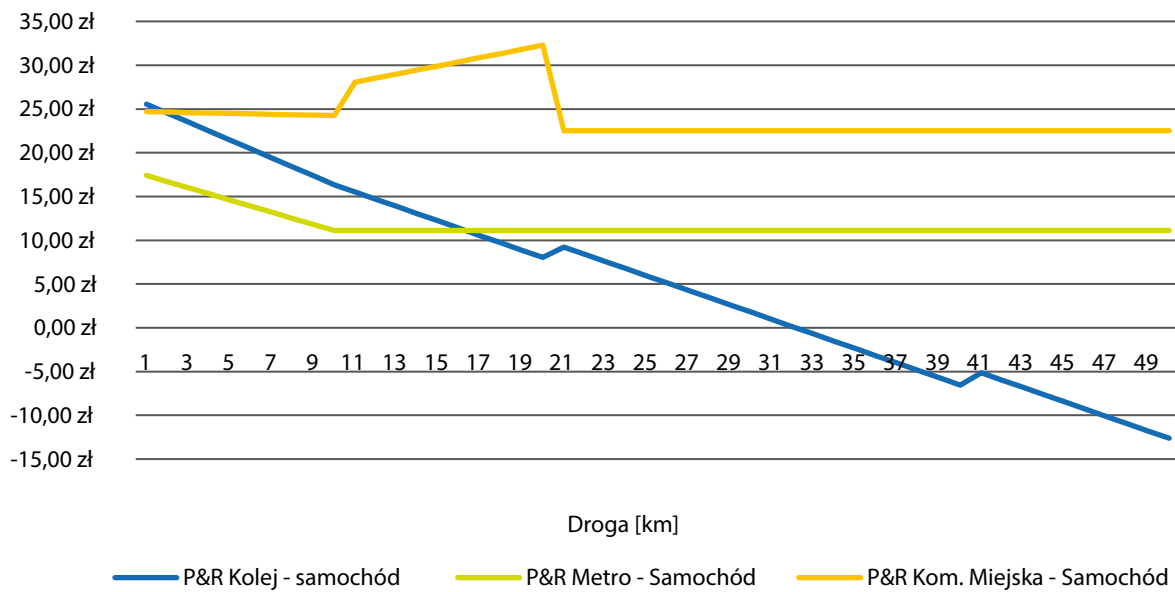


Wykres: Koszt podróży (grupa B koszt czasu liczony według mediany zarobków) P&R koleją, metrem, komunikacją miejską względem samochodu

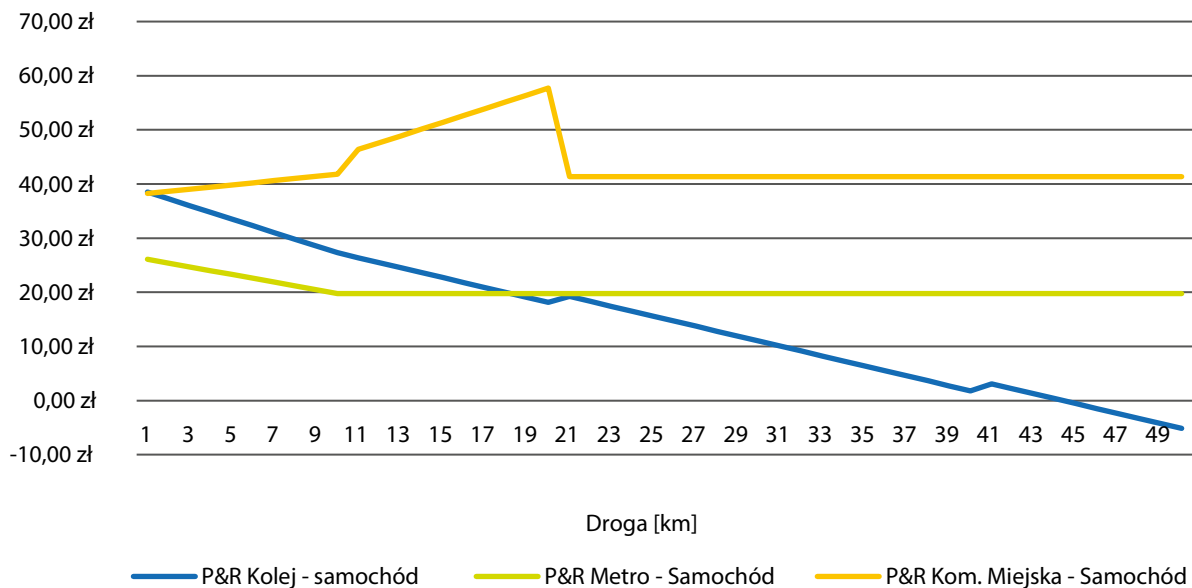


Źródło: Opracowanie własne

Wykres: Koszt podróży (grupa C koszt czasu liczony według zarobków minimalnych) P&R kolejną, metrem, komunikacją miejską względem samochodu



Wykres: Koszt podróży (grupa D koszt czasu liczony według zarobków górnego decyla) P&R kolejną, metrem, komunikacją miejską względem samochodu



Źródło: Opracowanie własne

metra jest tzw. „mocna szyna”, czyli transport publiczny szybko penetrujący centrum miasta, to jest kolej i w drugiej kolejności metro. „Mocna szyna” skłania, przy większych odległościach, do wyboru P&R nawet bez opłat parkingowych. W kolejnym przedziale odległościowym nawet niskie opłaty zmieniają sytuację, natomiast brak „mocnej szyny” – istnienie tylko komunikacji tramwajowej lub autobusowej implikuje konieczność wprowadzenia wysokich, trudnych do zaakceptowania opłat za parkowanie lub innych utrudnień przy wjeździe do centrum albo pogodzenie się z tym, że P&R ma ograniczone znaczenie dla rozładownia kongestii w mieście.

W określonej sytuacji kolej aglomeracyjna może się okazać konkurencyjna dla samochodu także w odniesieniu do grup o wyższych zarobkach i to bez dodatkowego kosztu podróży samochodowej, jaką jest opłata za parkowanie w centrum. Jest to ważny atut, gdyż dotyczy także osób mających zapewnione tanie lub darmowe parkowanie w prywatnym parkingu w miejscu docelowym (w pracy). Natomiast metro przybliża się do tej granicy, a tramwaj lub autobus wymaga uzupełnienia wysokimi opłatami parkingowymi.

3.1.5. PROJEKTOWANE ZMIANY W USTAWIE O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM

Aktualnie trwa postępowanie dotyczące projektu nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (uoptz), zgłoszonego przez Ministra Infrastruktury datowanego na 13.06.2018. Zmiany te mogą mieć wpływ na międzygałęziową konkurencyjność transportu kolejowego w zakresie konkurencji o umowy PSC a raczej do środków budżetu samorządowego na cele zbiorowego transportu publicznego.

Ogólny stan prawny dotyczący Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest złożony. Pierwsze wersje tego projektu pojawiły się już z początkiem roku 2018, natomiast ostatni dokument umieszczony na witrynie Rządowego Centrum Legislacji został przesłany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego postanowieniem Komitetu Stałego RM z 28 czerwca 2018 o zdjęciu projektu z porządku obrad. Należy liczyć się z ewentualnymi propozycjami kolejnych zmian, niemniej jednak dalsze uwagi i porównania oparte są o treść projektu z 13.06.2018. Nowelizacja ta dotyczy w zasadzie transportu drogowego i istotnie zmienia zasady wykonywania transportu zbiorowego na drogach – zwłaszcza w skali krótszej niż połączenia krajowe - międzywojewódzkie, które jako jedyne będą mogły być wykonywane poza systemem usług publicznych (poza PSC). Ponadto przewozy międzynarodowe zachowają niezmienny status jako transport regularny - regulowany nadal ustawą o transporcie drogowym.

Już teraz oczekują na wejście w życie niektóre przepisy uoptz lub już uchwalone zmiany wchodzące w życie z dniem:

- **1 stycznia 2019** (z tym, że w przypadku przyjęcia nowelizacji datowanej na 13.06.2019 data ta ulega przesunięciu na 1 maja 2020)⁵² wchodzi w życie przepisy nowelizacji ustawy o transporcie drogowym (część), które dotyczą między innymi:
 - Wyłączenia spod działania Ustawy o transporcie drogowym regularnych publicznych (innych niż specjalne) przewozów krajowych i przesunięcie ich do kategorii ptz.⁵³ Wcześniej usunięto też z uotd definicję komunikacji miejskiej.
 - Ograniczenia zawartych w Ustawie o transporcie drogowym przepisów o zezwoleniach, o kontroli

i innych do przewozów regularnych specjalnych (czyli niepublicznych- ograniczonych do określonej grupy osób) lub międzynarodowych.⁵⁴

- **30 kwietnia 2020 / 1 maja 2020** – wprowadzenie zmian ustrojowych w transporcie pasażerskim drogowym pod warunkiem uchwalenie ustawy datowanej na 13.06.2018.
- **1 maja 2021** – wprowadzenie możliwości pożyczek dla samorządu na cele transportu publicznego pod warunkiem uchwalenia ustawy według projektu datowanego na 13.06.2018.

Wcześniejsza, a istotna ustrojowo nowelizacja dokonała się poprzez umieszczenie art. 34 w corocznie uchwalanej ustawie zwanej potocznie okołobudżetową⁵⁵, w której upychane są wszelkie pilne zmiany bardziej lub mniej (jak w tym przypadku) związane z funkcjonowaniem budżetu na kolejny rok. W rezultacie tej zmiany po raz drugi następuje przesunięcie o rok (na 31 grudnia 2018) terminu ważności dotychczasowych uprawnień i zezwoleń na wykonywanie regularnego transportu osób wydane na podstawie różnych ustaw, w tym zwłaszcza ustawy o transporcie drogowym. Zważywszy kolejne odroczenie prac nad nowelizacją obejmującą ustrój transportu drogowego w zakresie ptz można się liczyć z kolejnym takim zabiegiem na przełomie roku 2018/19. Proponowana nowelizacja wskazuje termin 30 kwietnia / 1 maja 2020 zamiast przełomu 2018/2019.

Z dniem 1 maja 2020r. ma też wejść w życie przepis poszerzający zakres stosowania ustawy o kwestie finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym na całość ptz, a nie tylko – jak dotychczas – przewozów o charakterze użyteczności publicznej (PSC). Jest to istotna zmiana podejścia do ptz drogowego, który jak na razie w dużej części wykonywany jest poza PSC.

Proponowane zmiany⁵⁶ wprowadzają „zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym” jako decyzję administracyjną wydawaną przez organ samorządu terytorialnego. Jest to następstwo proponowanej zmiany systemowej, w wyniku której całokształt kwestii drogowego transportu krajowego pasażerskiego przechodzi do regulacji uoptz.⁵⁷ Wprowadza on system zezwoleń na wykonywanie ptz nie będących przewozami PSC. Mogą to być wyłącznie przewozy międzywojewódzkie. Zezwolenia wydawać ma marszałek województwa na które przypada najdłuższy odcinek przewozów w porozumieniu z pozostałymi marszałkami przez które przebiega linia i po zasięgnięciu opinii organizatora

52. Art. 90 uoptz

53. Art. 73 pkt. 1 lit. a (i b), zastąpienie w Art. 4 pkt. 7 uotd definicji „przewóz regularny”, która dotyczyła publicznego przewozu osób i ich bagażu w regularnych odstępach czasu definicją „międzynarodowy przewóz regularny” ograniczoną do przewozu realizowanego w całości lub części poza terytorium Polski.

54. Art. 73 pkt. 2 – 8, pkt. 10 lit.a, pkt. 11 lit. a zmieniają odpowiednio Art. 18, uchylają art. 18a i 18b, zmieniają Art. 21, 22, 22a, 41, 46, 87 i 89 uotd

55. Konkretnie w art. 34 ustawy z 8 grudnia 2017 o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018. Nowelizacja ta powtarza dosłownie nowelizację wprowadzoną ustawą z 21 lipca 2016 roku, a dotyczącą przedłużenia ważności dotychczasowych uprawnień lub zezwoleń, wtedy z końca 2016 na koniec 2017 a teraz z 2017 na 2018, co oznacza wejście niektórych przepisów od 1 stycznia 2019 a nie 2017, ani 2018.

56. Art. 4 ust. 1 pkt 30 projektu datowanego na 13.06.2018

57. Kwestie zezwoleń reguluje nowy – wg projektu datowanego na 13.06.2018 – Oddział 3 a obejmujący art. 38a-38i, który ma wejść w życie 1.05.2020 r.

powiatowego którego przystanki będą wykorzystywane. Zezwolenie określa trasę i miejscowości w których znajdują się przystanki. Zezwolenie wydaje się na 8 lat. Można je wydać o ile przewoźnik spełnia warunki minimalne określone przez sejmiki województw. Można odmówić zezwolenia między innymi wtedy, gdy proponowany rozkład jazdy zagraża warunkom ekonomicznym istniejącej już linii regularnej. Tak więc przewozy ptz drogowe inne niż międzywojewódzkie będą mogły realizowane albo w ramach PSC w układzie zaplanowanym przez organizatora, albo (tylko międzywojewódzkie) w oparciu o zezwolenia których zakres i tryb wydawania jest drobiazgowy ale zawiera wiele uzgodnień i opinii o charakterze uznaniowym. Ta zmiana wpisuje się w generalny trend nadregulacji transportu drogowego - nie tylko ptz. Kwestia znaczenia tej nowelizacji dla zbiorowego publicznego transportu drogowego wykracza poza ramy Białek Księgi, jednak pewne aspekty tych zmian mogą okazać się znaczące dla transportu kolejowego. Zasada ochrony już działającego na danej linii przewoźnika jest kontrowersyjna, gdyż podwyższa próg wejścia i wyklucza w zasadzie ewentualne innowacje jakościowe i inne. Jednak skoro już ma być wprowadzona to nasuwa się pytanie dotyczące ochrony przewoźników kolejowych. Historyczny już przykład z Niemiec gdzie jeszcze nie tak dawno spółka DB odpowiedzialna za kolejowe przewozy dalekobieżne dysponowała monopolem na dalekobieżne przewozy autobusowe ma charakter wyraźny antykonkurencyjny i słusznie monopol ten uległ likwidacji. Jednak wydaje się logiczne, że skoro przewozy kolejowe świadczone w ramach PSC (ich uwarunkowania ekonomiczne) podlegają ochronie przed konkurencją przewoźników kolejowych to na zasadzie równego traktowania kolejowe PSC powinny być także chronione przed konkurencją autobusową. Oczywiście możliwość skorzystania z tańszego autobusu, który nie zapewnia standardu równego kolei powinien być dopuszczony jak też byłoby rzeczą niewłaściwą zmuszanie pasażerów do korzystania z kolei w sytuacji gdy autobus daje lepsze warunki.

Istotnym novum jest obowiązek⁵⁸ zapewnienia ptz poprzez PSC pomiędzy miastem wojewódzkim (siedzibą wojewody I/lub sejmiku) a miastami powiatowymi oraz pomiędzy sąsiednimi miastami powiatowymi. Postulat jest w zasadzie logiczny, pytanie czy taki zapis ustawowy nie jest przejawem nadregulacji. Poważniejszym problemem jest brak środków na wprowadzenie takiej komunikacji w przypadku niewielkich potoków pasażerów. **Ten brak, przy jednoczesnym prawnym obowiązku, może skutkować ograniczeniem innych wydatków samorządu wojewódzkiego, w tym także na PSC świadczone przez kolej.**

Proponowana nowelizacja⁵⁹ upraszcza zakres planu transportowego. Jednak wprowadza obowiązek zdefiniowania w nim pakietów usług łączących linie o dużym i małym potoku pasażerów. Oczywiście organizator może przyjąć taką taktykę zamówień, aby zminimalizować dopłaty poprzez oferowanie pakietów, w których są usługi dające szansę na dochód i deficytowe.

Niemniej niektóre samorządy mogą mieć kłopot ze znalezieniem jakiegokolwiek linii o dużym potoku. Ideę tę rozwija się dodatkowo, ograniczając pakiet do określonej liczby wozokilometrów miesięcznie zależnie od poziomu organizatora, co może być czynnikiem wzmacniającym konkurencję. Jednocześnie nakazuje równomierne rozłożenie linii pomiędzy pakiety. Taka metoda postępowania powinna być dozwolona, ale nie narzucona i niepotrzebnie drobiazgowo uregulowana ustawowo. Jest to, jak się wydaje, próba sfinansowania autobusowych PSC w drodze finansowania skrótnego, co potwierdza tylko brak zamiaru władz centralnych zwiększenia finansowania autobusowych ptz. Z drugiej strony pakietyzacja usług i obowiązkowy podział jest środkiem prowadzącym do zwiększenia konkurencji o PSC pomiędzy przewoźnikami. Nasuwa się tu jednak pytanie o optymalne rozmiary pakietu – zbyt duży neutralizuje tę ideę, zbyt mały prowadzi do nadmiernego rozdrobnienia i może prowadzić do sztucznego zawyżenia kosztów. Dla transportu drogowego projekt dość drobiazgowo reguluje tę kwestię. Czy byłoby możliwe oszacowanie optymalnego rozmiaru pakietu kolejowego i ewentualne dokonanie przez organizatorów podziału niektórych przetargów o PSC? **Byłoby to zapewne czynnikiem pozwalającym wyjść z obecnego stanu praktycznego braku konkurencji o kolejowe PSC.**

Projektowana nowelizacja wprowadza też obowiązek stosowania cennika biletów uwzględniającego ulgi ustanowione przepisami także w przypadku przewozów nie objętych PSC i refundowanie tych zniżek. Oznaczać to będzie pewien wzrost konkurencji cenowej transportu drogowego względem kolejowego. Jest to jednak społecznie uzasadniona decyzja.

Projektowana nowelizacja precyzuje zakres rekompensat, które będą przysługiwać tytułu PSC oraz z tytułu stosowania ulg i w ślad za tym regulę rozsądnego zysku (dotyczy tylko PSC). Regulą ta nie dotyczy samorządowych zakładów budżetowych oraz operatorów wybranych w trybie koncesji.

Poza rekompensatą z tytułu zniżek ustawowych⁶⁰ jedynym wsparciem dla samorządów z tytułu nowych obowiązków będzie wprowadzenie od 1 maja 2021 r. przepisów⁶¹ określających zasady i tryb udzielania kredytów gwarantowanych przez Skarb Państwa z BGK dla jednostek samorządu terytorialnego organizujących ptz. Jest to istotne novum, ale może okazać się niewystarczające dla właściwej realizacji ptz na terenach o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie są małe wpływy a duże wydatki na sensownie zorganizowany ptz. Trudno też bez wglądu w statystyki ocenić jaki zasięg będzie miał proponowany przepis – uwarunkowanie obejmuje bowiem odsetek wydatków na transport publiczny w budżecie konkretnego samorządu, różne dla różnych szczebli (przy czym uzasadnienie nie określa przesłanek przyjęcia tych limitów) oraz skutek przyjęcia planu transportowego – zwiększenie wydatków bieżących o 20%.

58. Przewiduje go nowy art. 5a wprowadzany wg projektu datowanego na 13.06.2018

59. Nowelizacja art. 12 ust. 1 i ust. 3, art. 50 ust. 1 pkt 1i 2 oraz art.52 a także nowy art. 19a przewidziane w projekcie datowanym na 13.06.2018 z wejściem w życie przewidywanym na 1 maja 2020r.

60. Zmiana w art. 56 proponowanym w projekcie datowanym na 13.06.2018r.

61. Nowe art. 58b i 58c

Tak więc w istocie pojawiają się nowe zadania samorządu w zakresie ptz, a – nie licząc kredytów i to o ograniczonym zasięgu – nie ma nowych środków finansowych, co może prowadzić do uszczuplenia kolejowego sektora PSC, a w każdym razie obostrzyć warunki konkurencji o finansowanie.

Poszukiwanie potoków o większej frekwencji w celu utworzenia pakietów samofinansujących się, może natomiast stworzyć pokusę rezygnacji z usług kolei na niektórych liniach, aby stworzyć pakiet o lepszym potoku dla autobusów.

Podsumowując, nie sposób wspomnieć w tym miejscu, że mieszanie herbaty bez uprzedniego dodania cukru nie spowoduje, iż stanie się ona słodka. Likwidacja białych plam transportowych na obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia - obojętne, czy poprzez lepsze wykorzystanie kolei, czy też poprzez zmiany ustroju organizacji i finansowania (ale bez realnego dofinansowania) przewozów autobusowych nie może przynieść istotnych rezultatów dla pasażerów, za to może prowadzić do pogorszenia standardu na liniach już obsługiwanych.

3.2. KONKURENCJA WEWNĄTRZGAŁĘZIOWA W PRZEWOZACH PASAŻERSKICH

3.2.1. KONKURENCJA NA TORACH

Z dniem 1 stycznia 2019 (...) przyznaje się na sprawiedliwych, niedyskryminacyjnych i przejrzystych warunkach prawo dostępu do infrastruktury kolejowej we wszystkich państwach członkowskich w celu prowadzenia kolejowych przewozów pasażerskich. Przedsiębiorstwa kolejowe mają prawo do zapewniania podróżnym możliwości wsiadania na dowolnej stacji i wysiadania na innej stacji.

Konkurencja na torach tj. współzawodnictwo operatorów kolejowych w wykonywaniu usług przewozowych, związane z wejściem na trasy już obsługiwane przez przedsiębiorstwa kolejowe nowego operatora lub rozszerzeniem działalności przewoźników już funkcjonujących na rynku, wydawał się u progu reform kolejowych podstawą do ożywienia rynku przewozowego.

Jak wspomniano we wstępie, obok zniesienia monopolu „zasiedziatego przewoźnika” służyć temu miało wprowadzenie rozdziału podmiotowego zarządcy infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych.

Wprowadzenie konkurencji w sektorze transportu kolejowego od samego początku bazowało na dwóch rozwiązaniach – zasadzie dostępu stron trzecich do infrastruktury i tzw. unbundlingu – rozdzieleniu zarządu infrastruktury i przewozów. Oba rozwiązania są ze sobą ściśle związane. Unbundling ma zapobiegać sytuacji, w którym zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe będzie wykorzystywać fakt dysponowania siecią kolejową (bezpośrednio lub pośrednio) do utrudniania rozwoju konkurencji (stosowania zasady dostępu stron trzecich do infrastruktury w sposób dyskryminujący jego konkurentów).

Zasada rozdziału zarządu infrastruktury od przedsiębiorców kolejowych uległa „rozmiękczeniu” w porównaniu do pierwotnych zapowiedzi oraz faktycznego zaawansowania reform w niektórych krajach. Ponadto w ostatnich działaniach UE wyraźne było i jest dopuszczenie także zarządu infrastruktury w formie jednostki państwowej – niekomercyjnej, do czego też ostatecznie doszedł brytyjski NR w ojczyźnie reform w stylu UE.

W wyniku niemożności uzgodnienia pełnego rozdziału infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych, który był kontestowany od początku przez zarządy kolejowe wielu państw europejskich, zwłaszcza Francji, i niepowodzenia prywatyzacji Railtrack – brytyjskiego zarządcy infrastruktury. Wbrew daleko idącym projektom z 2013 r., trzy lata później, w 2016 r. przyjęto mniej restrykcyjne zobowiązania dla państw członkowskich⁶².

62. UNECE. Railway Reform in the ECE region. United Nations. New York and Geneva, 2018

Zmiany te, ustanowione dyrektywą nr 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniającą dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową, wprowadziły:

- obowiązek oddzielenia rachunkowości (bilans i rachunek wyników) w zakresie zarządu infrastruktury i przewozów przy każdym rozwiązaniu strukturalnym oraz
- nakaz wykorzystywania dochodu z działalności i funduszy publicznych wyłącznie do finansowania własnej działalności zarządcy infrastruktury⁶³.
- zapewnienie niezależności w zakresie wykonywania funkcji podstawowych zarządu infrastruktury⁶⁴ (czyli w skrócie realizacji dostępu do infrastruktury i opłat) na jeden ze sposobów:
 - W przypadku przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, w którym zarząd infrastruktury wykonuje funkcje podstawowe: zarząd infrastruktury musi mieć odrębność prawną od innych podmiotów i przedsiębiorstw kolejowych⁶⁵, żaden z podmiotów wchodzących w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego nie może mieć wpływu na decyzje odnośnie funkcji podstawowych⁶⁶, nie może być konfliktu interesów pomiędzy członkami władz zarządcy infrastruktury, jest m.in. zakaz zatrudnienia i pobierania wynagrodzeń od przedsiębiorstw kolejowych przez członków władz zarządcy, należy dopilnować aby działali w sposób niedyskryminacyjny, przy czym niektóre zasady są szczegółowo sprecyzowane⁶⁷.
 - Państwo członkowskie UE może zdecydować⁶⁸, że alokacja tras i pobieranie opłat za dostęp do infrastruktury (Dyrektywa nie używa tu terminu funkcje podstawowe, zakres wygląda jednak na identyczny choć mniej sprecyzowany) będą wykonywane przez organ niezależny od jakiegokolwiek przedsiębiorstwa kolejowego. Temu organowi trzeba wtedy zapewnić atrybuty niezależności takie jak zakaz zatrudnienia i pobierania wynagrodzeń przez kierownictwo od przedsiębiorstw kolejowych. Wtedy dopuszcza się brak odrębności prawnej zarządcy infrastruktury (który już nie wykonuje funkcji podstawowych) oraz łagodzi zakazy łączenia członkostwa władz zarządcy infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowego lub przedsiębiorstwa kontrolującego. Jednak takie pionowo zintegrowane przedsiębiorstwo powinno mieć wyodrębnione działy odpowiedzialne za zarządzanie infrastrukturą i wykonywanie przewozów⁶⁹.
 - Całkowite oddzielenie (nie ma przedsiębiorstwa zintegrowanego) zarządcy infrastruktury od

przedsiębiorstw kolejowych państwowych i prywatnych, np. poprzez bezpośrednie podporządkowanie zarządu infrastruktury państwu⁷⁰.

Tak więc w istocie dopuszczone zostało przedsiębiorstwo jednolite pod warunkiem powołania specjalnego organu do spraw alokacji tras i opłat.

Nawet dla powyższych stosunkowo „miękkich” reguł istnieje szeroki katalog dopuszczalnych wyłączeń od stosowania przepisów o niezależności i odrębności zarządu infrastruktury lub wyłączeń, które może wprowadzić państwo UE⁷¹. Tak więc generalnie można obserwować przyzwolenie na tendencje integracyjne.

Ostatecznie nacisk został położony raczej na procedury i ich kontrolę niż na reformy strukturalne.

Proces licencjonowania przedsiębiorców jest złożony, ale podlega kontroli sądowej. Stanowi on oczywisty próg wejścia jednak motywowany względami bezpieczeństwa ruchu i bezpieczeństwa obrotu handlowego.

Jeśli chodzi o otwarcie dostępu do infrastruktury kolejowej, to należy zauważyć, że zgodnie z dyrektywą 2012/34, w wersji obowiązującej od 1 stycznia 2019, niektóre rodzaje działalności prowadzonej w transporcie kolejowym są wyłączone z konieczności zapewnienia na takiego dostępu:

- z mocy samej dyrektywy lub
- na podstawie decyzji państwa członkowskiego.

Przy czym w transporcie pasażerskim kluczowe znaczenie dla ograniczenia dostępu ma ochrona efektywności ekonomicznej usług świadczonych w ramach PSC (opisane niżej jako „wyjątek 18” i w pewnej mierze „wyjątek 19” oraz „wyjątek 20”). W takim przypadku państwo i władze publiczne występują w podwójnej (co najmniej) roli:

- strażnika prawa do konkurencji, a więc niedyskryminacyjnego odstępu dla wszystkich przedsiębiorców
- organizatora transportu publicznego, który dotuje usługi i jest zainteresowany niezwiększaniem dotacji (rekompensat), ku czemu drogą jest między innymi zapobieganie konkurencji innego przedsiębiorcy z operatorem świadczącym usługi na mocy PSC.

Pozostałe wyłączenia mogą polegać na niestosowaniu regulacji dopuszczających konkurencję na określonych liniach lub w obszarze wskazanych usług albo zmniejszać gwarancje

63. Dyrektywa 2012/34, Art. 7d ust. 1

64. Dyrektywa 2012/34, Art. 7a ust. 1-3

65. Dyrektywa 2012/34, Art. 7 ust. 2

66. Dyrektywa 2012/34, Art. 7 ust. 1

67. Dyrektywa 2012/34, Art. 7 ust. 3-5.

68. Dyrektywa 2012/34, Art. 7a ust. 3 – 4.

69. Dyrektywa 2012/34, Art. 6 ust. 2, Art. 7a ust. 3 w związku z Art. 7 ust. 3 lit. c i d.

70. Dyrektywa 2012/34, Art. 3, pkt.31) , zdanie ostatnie.

71. Dyrektywa 2012/34, Art. 2.

niedyskryminacyjnego odstępu zwalniając niektóre linie lub usługi ze stosowania przepisów o separacji pionowej, o opłatach itp.

Poniższa lista wyjątków obejmuje dopuszczalne odstępstwa w zakresie przewozów pasażerskich jak i towarowych, gdyż czasami trudno oddzielić te kwestie. Pominęto dopuszczalne odstępstwa nie związane bezpośrednio z konkurencją na torach. Niektóre linie lub usługi mogą podlegać równocześnie kilku wyjątkom. Kolejność wynika z kolejności wprowadzania poszczególnych wyjątków zastosowanej w Dyrektywie i nie jest związana z ich wagą merytoryczną.

WYJĄTEK 1

Przedsiębiorstwa kolejowe, które wykonują wyłącznie przewozy miejskie, podmiejskie lub regionalne na wydzielonych sieciach lokalnych i regionalnych przeznaczonych do świadczenia usług przewozowych przy wykorzystaniu infrastruktury kolejowej, lub na sieciach przeznaczonych wyłącznie do wykonywania miejskich lub podmiejskich przewozów kolejowych.

W przypadku tych przedsiębiorstw nie ma zastosowania Rozdział II, czyli art. 4 – art. 15⁷², czyli nie stosują się do nich przepisy:

- Art. 4 wprowadzający dla przedsiębiorstw niezależny status, zgodnie z którym w szczególności będą one posiadać aktywa, budżety i rachunkowość oddzielne od państwowych. Jest on pośrednio czynnikiem gwarantującym konkurencyjność.
- Art. 5 dotyczący zarządzania zgodnie z zasadami rynkowymi i utrzymania pewnej autonomii przedsiębiorstw
- Art. 6 dotyczący podziału rachunkowości pomiędzy zarządem infrastruktury, a przewozami przy czym dopuszczający istnienie odrębnych działów bez osobowości prawnej. Jest to kwestia istotna dla uniknięcia dotacji skrośnych, które mogą uprzywilejowywać konkretnego przewoźnika.
- Art. 7 – 7d wprowadzające niezależność zarządcy infrastruktury poprzez zakaz łączenia stanowisk u zarządcy z funkcjami przedsiębiorstwach (przewozowych). Przy czym istotna jest niezależność w odniesieniu do wykonywania funkcji podstawowych tj. decyzji dotyczących alokacji tras pociągów, w tym zarówno określania, jak i oceny dostępności oraz alokacji poszczególnych tras pociągów, oraz podejmowanie decyzji dotyczących pobierania opłat za dostęp do infrastruktury, w tym ustalania i pobierania opłat, Nakazuje też bezstronność w odniesieniu do zarządzania ruchem i planowania utrzymania, zachowania przejrzystości finansowej. Te regulacje są istotne dla zapewnienia uczciwej konkurencji „na torach”.
- Art. 8 i 9 określające obowiązki państw w zakresie finansowania i umarzania długów.
- Art. 10 - który jest kluczowym przepisem określającym otwartość rynku kolejowego. To właśnie jego korekta powoduje rozszerzenie dostępu do infrastruktury dla

przewozów pasażerskich, który do 31 grudnia 2018 dopuszczony jest tylko w zakresie przewozów międzynarodowych i to z ograniczeniami co do wsiadania i wysiadania na stacjach pośrednich, których celem jest uniemożliwienie konkurowania z innymi przewoźnikami na odcinkach krajowych. **Z dniem 1 stycznia 2019 podobnie jak to ma już miejsce dla przewozów towarowych przedsiębiorstwom kolejowym przyznaje się na sprawiedliwych, niedyskryminacyjnych i przejrzystych warunkach prawo dostępu do infrastruktury kolejowej we wszystkich państwach członkowskich w celu prowadzenia kolejowych przewozów pasażerskich.** Przedsiębiorstwa kolejowe mają prawo do zapewniania podróżnym możliwości wsiadania na dowolnej stacji i wysiadania na innej stacji.

- Art. 11 – 15 ustalające zasady dostępu, pobierania opłat, umów transgranicznych i monitorowania rynku. W szczególności Art. 13 stanowi m. in. że „Zarządcy infrastruktury zapewniają wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym, w niedyskryminacyjny sposób, minimalny pakiet dostępu ...”

Tak więc typ przewozów kolejowych opisany tu jako WYJĄTEK 1 nie jest objęty konkurencją, a dyrektywa dotyczy go tylko w sprawach licencjonowania itp. Tylko wtedy, gdy takie przedsiębiorstwo jest pod kontrolą innego podmiotu wykonującego inne niż tu wymienione przewozy – stosuje się do niego przepisy „niezależnościowe” z art. 4 – 6, co jednak nie wiąże się oczywiście z wprowadzeniem konkurencji.

W Polsce uotk zawiera podobny przepis⁷³.

WYJĄTEK 2

Wydzielone sieci lokalne i regionalne przeznaczone do wykonywania przewozów pasażerskich na infrastrukturze kolejowej. Państwa członkowskie mogą wyłączyć⁷⁴ z zakresu stosowania:

- Art. 7 – 7d – jak wyżej – rozdział infrastruktury od przedsiębiorstw przewozowych, niezależność w wykonywaniu funkcji podstawowych, bezstronność itd.
- Art. 8 – finansowanie
- Art. 13 – niedyskryminacyjny dostęp dla wszystkich przewoźników
- Rozdział IV - zasady i procedury mające zastosowanie do ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i do alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, które mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia uczciwej konkurencji na torach

W tym przypadku teoretycznie nie jest uchylony art. 10 natomiast konkretne gwarancje służące wprowadzeniu konkurencji są całkowicie zneutralizowane.

72. Art. 2 ust. 1 Dyrektywy 2012/34

73. Art. 3 ust. 8 uotk, z tym że nie w pełni pokrywa się z tym wyjątkiem.

74. Art. 2 ust. 3 lit. a) – d) Dyrektywy 2012/34

WYJĄTEK 3

Sieci przeznaczone wyłącznie do prowadzenia miejskich lub podmiejskich kolejowych przewozów pasażerskich. Uprawnienie państw członkowskich jak w wyjątku 2.

WYJĄTEK 4

Sieci regionalne, które są użytkowane do regionalnych przewozów towarowych wyłącznie przez dane przedsiębiorstwo do czasu, gdy o zdolność przepustową na tej sieci nie wystąpi inny wnioskodawca. Uprawnienie państw członkowskich jak w wyjątku 2.

WYJĄTEK 5

Infrastruktura kolejowa będąca własnością prywatną, która jest przeznaczona do wyłącznego użytku właściciela tej infrastruktury w celu wykonywania jego własnych przewozów towarowych. Uprawnienie państw członkowskich jak w wyjątku 2.

W Polsce obowiązuje takie wyłączenie⁷⁵.

WYJĄTEK 6

Lokalne linie o niskim natężeniu ruchu i długości nieprzekraczającej 100 km, które są wykorzystywane do ruchu towarowego między linią główną a punktami załadunku i przeznaczenia transportu towarów na tych liniach, pod warunkiem że linie te są zarządzane przez podmioty inne niż główny zarządca infrastruktury oraz: a) linie te są wykorzystywane przez jednego przewoźnika towarowego; albo b) funkcje podstawowe w odniesieniu do tych linii wykonywane są przez podmiot, który nie jest kontrolowany przez przedsiębiorstwo kolejowe. W przypadku gdy istnieje tylko jeden przewoźnik towarowy, państwa członkowskie mogą również wyłączyć go ze stosowania rozdziału IV do czasu, gdy inny wnioskodawca zwróci się o przyznanie zdolności przepustowej. Wyłączenie może być stosowane w przypadku gdy linia wykorzystywana jest również, w ograniczonym zakresie, do przewozów pasażerskich.

Państwa członkowskie mogą w wyłączyć stosowanie:

- Art. 7 – 7d – jak wyżej – rozdział infrastruktury od przedsiębiorstw przewozowych, niezależność w wykonywaniu funkcji podstawowych, bezstronność itd.
- Art. 8 – przejrzyste finansowanie

W tym przypadku działa art. 10 i 13 oraz rozdział IV (niedyskryminacyjny dostęp, opłaty), a więc tylko część gwarancji jest wyłączona. Poza tym państwa mają obowiązek informować Komisję UE o zamiarze wyłączenia takich linii ze stosowania wymienionych przepisów⁷⁶.

75. Art. 3 ust. 3 uotk.

76. Art. 2 ust. 3a Dyrektywy 2012/34

77. Art. 2 ust. 3b Dyrektywy 2012/34

78. Art. 2 ust. 4 zdanie pierwsze Dyrektywy 2012/34

79. Raport UTK za 2017 str. 88

WYJĄTEK 7

Regionalne sieci o niskim natężeniu ruchu zarządzane przez podmiot inny niż główny zarządca infrastruktury i wykorzystywane do regionalnych przewozów pasażerskich wykonywanych przez jedno przedsiębiorstwo kolejowe inne niż dotychczasowe wiodące przedsiębiorstwo kolejowe państwa członkowskiego, do czasu przedstawienia wniosku o przyznanie zdolności przepustowej do obsługi przewozów pasażerskich na tej sieci, oraz pod warunkiem, że przedsiębiorstwo to jest niezależne od żadnego przedsiębiorstwa kolejowego wykonującego przewozy towarowe. Niniejszy ustęp może być również stosowany w przypadku, gdy linia wykorzystywana jest również, w ograniczonym zakresie, do przewozów towarowych.

Państwa członkowskie mogą w tym przypadku wyłączyć stosowanie:

- Art. 7 – 7d – jak wyżej – rozdział infrastruktury od przedsiębiorstw przewozowych, niezależność w wykonywaniu funkcji podstawowych, bezstronność itd.

W tym przypadku działa art. 8, 10 i 13 oraz rozdział IV (finansowanie, niedyskryminacyjny dostęp, opłaty), a więc podobnie jak w wyjątku 6 tylko część gwarancji jest wyłączona. Także w tym przypadku państwa mają obowiązek informować Komisję UE o zamiarze wyłączenia takich linii ze stosowania wymienionych przepisów⁷⁷.

WYJĄTEK 8

Regionalne infrastruktury kolejowe, które nie mają strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego.

Państwa członkowskie mogą wyłączyć stosowanie⁷⁸:

- art. 8 ust. 3 – przejrzystość finansowania – obowiązek ujawnienia planu biznesowego

Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o zamiarze wyłączenia takich infrastruktur kolejowych. Komisja przyjmuje akty wykonawcze, w których decyduje, czy taka infrastruktura kolejowa może zostać uznana za niemającą strategicznego znaczenia. Podejmując taką decyzję, Komisja uwzględni długość danych linii kolejowych, ich poziom wykorzystania oraz wielkość przewozów, na które może to mieć wpływ.

W przypadku Polski Komisja UE zaliczyła do regionalnej infrastruktury nie mającej znaczenia strategicznego linię nr 311 zarządzana przez DSDiK oraz nr 250 zarządzana przez SKM Trójmiasto⁷⁹.

WYJĄTEK 9

Lokalne infrastruktury kolejowe, które nie mają strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego

Państwa członkowskie mogą wyłączyć stosowanie⁸⁰:

- Art. 7, 7a, 7c – niezależność zarządcy infrastruktury, niezależność w wykonywaniu funkcji podstawowych (ale pozostaje 7b – bezstronność w zakresie zarządzania ruchem)
- art. 8 ust. 3 – przejrzystość finansowania – obowiązek ujawnienia planu biznesowego
- Rozdziału IV - zasady i procedury mające zastosowanie do ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i do alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, które mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia uczciwej konkurencji na torach

Także w tym przypadku państwa członkowskie powiadamiają Komisję o zamiarze wyłączenia takich infrastruktur kolejowych. Komisja przyjmuje akty wykonawcze, w których decyduje, czy taka infrastruktura kolejowa może zostać uznana za niemającą strategicznego znaczenia. Podejmując taką decyzję, Komisja uwzględnia długość danych linii kolejowych, ich poziom wykorzystania oraz wielkość przewozów, na które może to mieć wpływ.

Dla Polski Komisja podjęła decyzję zaliczeniu do lokalnej infrastruktury kolejowej niemającej znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego następujących zarządców: JSK, Infra Silesia, KP Kotłarnia Linie Kolejowe, UBB Polska, CTL Maczki Bór, PKM, PMT Linie Kolejowe i DSDiK w odniesieniu od linii nr 326⁸¹.

WYJĄTEK 10

Infrastruktura kolejowa o szerokości torów innej niż główna sieć kolejowa w Unii, łącząca stacje będące przejściami granicznymi między danym państwem członkowskim a państwem trzecim.

Państwa członkowskie mogą wyłączyć stosowanie⁸²:

- Rozdziału IV - zasady i procedury mające zastosowanie do ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i do alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, które mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia uczciwej konkurencji na torach

Polska uotk wyłącza spod przepisów o dostępie i opłatach linie i szerokości torów innej niż 1435 mm⁸³.

WYJĄTEK 11

Wyodrębnione linie kolejowe o długości poniżej 500 km i o szerokości torów innej niż szerokość torów głównej sieci krajowej, łączących się z siecią kolejową państw trzecich, w których unijne ustawodawstwo kolejowe nie ma zastosowania, i zarządzane przez zarządcę infrastruktury innego niż zarządca głównej sieci krajowej.

Państwa członkowskie mogą wyłączyć do 24 grudnia 2026 roku stosowanie⁸⁴:

- Rozdziału II z wyjątkiem art. 10 i 13, czyli wyłączeniu podlegają art. Art. 4 wprowadza dla przedsiębiorstw niezależny status, zgodnie z którym w szczególności będą posiadać aktywa, budżety i rachunkowość oddzielne od państwowych. Jest on pośrednio czynnikiem gwarantującym konkurencyjność.
- Art. 5 zarządzania zgodnie z zasadami rynkowymi i utrzymania pewnej autonomii przedsiębiorstw
- Art. 6 - podziału rachunkowości pomiędzy zarządem infrastruktury, a przewoźcami
- Art. 7 – 7d wprowadzają niezależność zarządcy infrastruktury, bezstronność w odniesieniu do zarządzania ruchem i planowania utrzymania, zachowania przejrzystości finansowej. Te regulacje są istotne dla zapewnienia uczciwej konkurencji „na torach”.
- Art. 8 i 9 określa obowiązki państw w zakresie finansowania i umarzania długów.
- Rozdział IV - zasady i procedury mające zastosowanie do ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i do alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, które mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia uczciwej konkurencji na torach.

Tak więc wyłączenie nie obejmuje Art. 10 i 13 które stanowią o otwartym i niedyskryminacyjnym dostępie, ale pozbawiają go zabezpieczeń instytucjonalnych i w dużej mierze także taryfowych.

Powyższe wyłączenia mogą być odnawiane na okresy nieprzekraczające 5 lat. Nie później niż 12 miesięcy przed upływem okresu wyłączenia, państwo członkowskie, które zamierza odnowić wyłączenie, powiadamia o zamiarze odnowienia Komisję. Komisja sprawdza, czy warunki wyłączenia określone w akapicie pierwszym są nadal spełniane. Jeżeli warunki te nie są spełnione, Komisja przyjmuje akty wykonawcze, w których decyduje o zakończeniu wyłączenia.

80. Art. 2 ust. 4 dalszy ciąg zdania Dyrektywy 2012/34

81. Raport UTK za 2017, str. 88

82. Art. 2 ust. 8 Dyrektywy 2012/34

83. Art. 36 pkt. 3) uotk

84. Art. 2 ust. 8a zdanie pierwsze Dyrektywy 2012/34

WYJĄTEK 12.

Przedsiębiorstwa kolejowe prowadzące przewozy wyłącznie na liniach omówionych w Wyjątku 11.

Państwa członkowskie mogą wyłączyć stosowanie⁸⁵:

- Rozdziału II - co w przypadku przewoźnika pokrywa się z zakresem wyjątku 11.

W tym przypadku także obowiązuje procedura taka jak w wyjątku 11.

WYJĄTEK 13

Przedsiębiorstwa, których działalność ograniczona jest do świadczenia przewozów wahadłowych dla pojazdów drogowych przez tunele podmorskie, lub do działalności transportowej polegającej na wykonywaniu przewozów wahadłowych dla pojazdów drogowych przez takie tunele.

W tym przypadku **wyłączone jest stosowanie całej dyrektywy** z wyjątkiem art. 6 ust. 1 i 4 (rozdzielenie rachunkowości infrastruktury i przewozów i umożliwienie monitorowania przepływu funduszy publicznych), art. 10 (niedyskryminacyjny dostęp), art. 11 (możliwość ograniczenia ze względu na PSC), art. 12 (nakładanie opłaty na przewoźników pasażerskich, która równoważy rekompensaty wypłacane w ramach PSC) i art. 28 (niedyskryminacyjne umowy zarządcy infrastruktury z przewoźnikami)⁸⁶. Wyjątek ma bardzo wąskie zastosowanie – chodzi raczej wyłącznie o Eurotunnel, który rządzi się swoimi prawami wynikającymi z umowy. Firma zarządza tunelem i związaną z nim infrastrukturą i sama wykonuje przewozy wahadłowe na wagonach - lawetach (samochody osobowe z pasażerami, ciężarówki) oraz udostępnia tunel dla kolejowych przewozów pasażerskich (Eurostar) i towarowych. Ponadto – co budzi kontrowersje – jest właścicielem jednej z równoległych linii promowych.

WYJĄTEK 14

Wszelkie tranzytowe usługi kolejowe prowadzone przez terytorium Unii. Chodzi tu o „tranzyt”, który oznacza przejazd przez terytorium Unii bez ładowania lub wyładowywania towarów lub bez zapewniania pasażerom możliwości wsiadania lub wysiadania na terytorium Unii⁸⁷. Umowy dwustronne dotyczą często odcinków torów przecinających dwukrotnie granice.

Państwa członkowskie mogą dla takich tranzytów wyłączyć stosowanie:

- Rozdziału II czyli ogółu przepisów o zarządzaniu, dostępie i finansowaniu (art. 4 – 13 i 15) dostępie z wyjątkiem art. 14, który dotyczy właśnie umów transgranicznych

i nakłada na nie pewne ograniczenia oraz obowiązek informowania Komisji o ich negocjowaniu.

- Rozdziału IV - zasady i procedury mające zastosowanie do ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i do alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej.

Wobec faktu, że wiele takich odcinków znalazło się wewnątrz Unii w procesie jej poszerzania zakres wyjątku jest bardzo wąski.

WYJĄTEK 15

Istnieje partnerstwo publiczno-prywatne zawarte przed dniem 16 czerwca 2015 r., a strona prywatna tego partnerstwa jest również przedsiębiorstwem kolejowym odpowiedzialnym za wykonywanie kolejowych przewozów pasażerskich na infrastrukturze.

- Państwo członkowskie może nadal wyłączać stronę prywatną ze stosowania⁸⁸:
- Art. 7 i 7a – niezależność zarządcy infrastruktury i wykonywania funkcji podstawowych (alokacja, pobieranie opłat),
- Art. 7d - przejrzystość finansową.
- Zakazu ograniczania prawa przewoźników do zapewniania pasażerom możliwości wsiadania i wysiadania w ramach przewozów prowadzonych przez przedsiębiorstwa kolejowe na tej samej infrastrukturze (można nadal ograniczać wsiadanie i wysiadanie), co przewozy pasażerskie prowadzone przez stronę prywatną w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (kontynuacja tezy art. 2 sprzed nowelizacji, która wchodzi w życie 1 stycznia 2019, ale rozciągnięta na wszystkie przewozy nie tylko międzynarodowe).

Przepisy o dostępie i opłatach są zachowane, natomiast brak zabezpieczeń instytucjonalnych wraz z możliwością dodatkowych zakazów w zasadzie eliminuje niechcianą konkurencję na torach. Takie umowy stosowano m.in. w Wielkiej Brytanii w celu skłonienia prywatnego przedsiębiorcy – operatora do podejmowania inwestycji.

WYJĄTEK 16

Prywatni zarządcy infrastruktury, którzy są stroną partnerstwa publiczno-prywatnego zawartego przed dniem 24 grudnia 2016 r. i którzy nie otrzymują środków publicznych.

Dyrektywa wyłącza stosowanie art. 7d⁸⁹ – przejrzystość finansowa pod warunkiem że pożyczki i gwarancje obsługiwane przez zarządcę infrastruktury nie przynoszą korzyści konkretnemu przedsiębiorstwu kolejowym. Późniejsze partnerstwa musiały uwzględniać ewolucję Dyrektywy.

85. Art. 2 ust. 8a zdanie drugie Dyrektywy 2012/34, nie jest jasne czy w takim układzie gramatycznym istotny jest termin 2026 roku

86. Art. 2 ust. 9 Dyrektywy 2012/34

87. Art. 2 ust. 10 i art. 3 pkt. 8 Dyrektywy 2012/34

88. Art. 2 ust. 12 Dyrektywy 2012/34

89. Art. 2 ust. 13 Dyrektywy 2012/34

WYJĄTEK 17

Przewozy prowadzone z i do państwa trzeciego (spoza UE) na sieci, której szerokość toru jest inna niż szerokość toru głównej sieci kolejowej w Unii.

Państwo członkowskie może ograniczyć⁹⁰ prawo dostępu określone w art. 10, a więc dla przewozów towarowych i pasażerskich, jeżeli dochodzi do zakłóceń w konkurencji w ruchu transgranicznym transporcie kolejowym, czego przyczyną może być np. brak niedyskryminacyjnego dostępu w państwie trzecim.

Zamiar podlega zgłoszeniu do Komisji UE, która może wyrazić, podobnie jak inne państwo członkowskie UE sprzeciw. Komisja może wydać przepisy wykonawcze do tej regulacji.

WYJĄTEK 18.

Przewozy pasażerskie pomiędzy daną stacją początkową a daną stacją docelową, w przypadku gdy dana trasa lub trasa alternatywna jest objęta jedną lub większą liczbą umów o świadczenie usług publicznych.

Państwo członkowskie może ograniczyć⁹¹ prawo dostępu (art. 10 ust. 2) jeżeli korzystanie z tego prawa **zagroziłoby równowadze ekonomicznej danej umowy lub danych umów o świadczenie usług publicznych. Jest to zasada obowiązująca bezterminowo.** Ograniczenie to nie dotyczy w pełni Kolei Dużych Prędkości

Na procedurę odmowy dostępu dla przewoźnika spoza PSC składają się:

- Z góry określone kryteria naruszenia równowagi ekonomicznej PSC.
- Wniosek zainteresowanego o którym powiadamiane są niżej wymienione podmioty.
- Informacje dla organu regulacyjnego przekazane przez niżej wymienione podmioty i zainteresowanego dostępow.
- Wniosek do organu regulacyjnego złożony przez władzę publiczną (organizatora) będącą stroną PSC lub inny organ lub zarządcę infrastruktury lub przedsiębiorstwo wykonujące PSC lub zainteresowanego.
- Konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi.
- Ewentualne wskazanie przez organ regulacyjny możliwości zmian we wniosku, przy czym w przypadku Kolei Dużych Prędkości⁹² tylko tak można zakończyć postępowanie, a zmiany- zależnie od interpretacji przepisu - mogą dotyczyć także usługi PSC.

- Decyzja o przyznaniu lub nieprzyznaniu dostępu (w prawie polskim określanego jak otwarty dostęp)
- Możliwość odwołania do sądu.

Sama dyrektywa w art. 11 oraz Komisja UE w drodze aktów wykonawczych precyzuje procedurę i zasady jakie obowiązują w takim postępowaniu.

Łatwo jednak zauważyć, że warunek wstępny ograniczania dostępu, to znaczy przewozy PSC w danej relacji lub relacji równoległej, wobec powszechnego charakteru PSC w przewozach aglomeracyjnych, metropolitalnych i regionalnych, a w niektórych krajach także dalekobieżnego (m.in. Polska i Wielka Brytania) spełnia praktycznie cała sieć kolejowa⁹³. Wyjątkiem są nieliczne linie o charakterze wyłącznie towarowym oraz linie na których zarzucono przewozy pasażerskie także w ramach PSC na przykład na skutek niskiej frekwencji. W takim przypadku prawdopodobieństwo gotowości uruchomienia przewozów komercyjnych poza PSC jest niskie, choć oczywiście niewykluczone.

W literaturze naukowej zwraca się uwagę na dwa problemy w tym zakresie:

- wątpliwości budzi, czy organizatorzy prawidłowo definiują usługi publiczne, to znaczy, czy faktycznie przewozy wykonywane na podstawie PSC stanowią usługi publiczne w rozumieniu stosownych aktów prawa UE;
- to, że przewozy komercyjne będą realizowane w tej samej relacji, co usługi publiczne na podstawie PSC, nie oznacza jeszcze, że będą one wywierały taki wpływ na przychody operatora publicznego transportu zbiorowego, by uznać, że zagraża to równowadze ekonomicznej wykonywanych przez niego usług. Poważnym problemem w tym zakresie jest brak metodologii badania tego typu wpływu opracowanej przez organ regulacyjny, która gwarantowałaby pewność prawną uczestnikom rynku transportu kolejowego.⁹⁴

Analiza równowagi ekonomicznej przez organ regulacyjny może natomiast prowadzić do wniosku, że:

- Ewentualny konkurent podejmuje cherry-pickig czyli chce uruchomić pociąg w godzinach o największej frekwencji, co oznacza zmniejszenie wpływów operatora PSC, który zgodnie z umową powadzi ruch cały dzień i równoważy tymi wpływami deficyt okresu niższej frekwencji,
- Ewentualny konkurent potrafi wykonać analogiczne i porównywalne usługi w sposób rentowny – bez dopłaty

90. Art. 10 ust. 1a Dyrektywy 2012/34 dopuszcza wyłączeni stosowania Art. 10 ust. 1 i 2 pod pewnymi warunkami

91. Art. 11 ust. 1 Dyrektywy 2012/34

92. Art. 11 a Dyrektywy 2012/34

93. Zakres kolejowych ptz w przyszłej umowie przewidzianej do zawarcia przez MI jako organizatora ptz określa Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i GM z 9 października 2012 (znowelizowane 11 maja 2018 r.) w sprawie planu zrównoważonego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (jednolity tekst: Dz.U. 2018.874). Interesujących danych dostarczają zał. 1, Rys. 4 i 29, z których wynika skala pokrycia sieci przez PSC wynikająca z istniejącej i planowanej umowy krajowej.

94. Stefan Akira Jarecki, Pojęcie usługi publicznej a otwarty dostęp [w:] Rynek Kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta, red. Mirosław Pawełczyk, wyd. Ius Publicum Warszawa 2017; Stefan Akira Jarecki, Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich a usługi publiczne [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 4, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/43/86.pdf>.

z PSC, co jest wskazówką dla organizatora, że przepłaca. Może to być przyjęte jako sugestia zmiany operatora lub konsolidacji usługi PSC z innymi mniej rentownymi usługami przy najbliższym przetargu bez otwierania dostępu.

- Jednak może to być też interpretowane – jeżeli jest to prawie ten sam zakres co istniejące PSC – jako sytuacja w której umowa PSC jest w istocie niedozwoloną pomocą publiczną i jest niezgodna z prawem, gdyż usługę można wykonać w ramach aktywności komercyjnej. W takim przypadku ochrona nie przysługuje a samo PSC powinno być zaniechane, a dostęp konkurencyjny otwarty.
- Ewentualny konkurent podejmuje usługi które nie są konkurencyjne z PSC i nie są pokryte ich siatką, a są rentowne. Jest to sytuacja mało prawdopodobna, gdyż racjonalnie działający organizator dysponując rentownymi połączeniami na swoim terenie zechce je włączyć do PSC w ramach tworzenia racjonalnej siatki połączeń, aby móc dotacje, gwarantując operatorowi PSC świadczenie także usług rentownych. Tak, więc realna perspektywa konkurencji wynikać może z zaniechań organizatora, ale to nie gwarantuje stabilności, bo w końcu dojdzie do włączenia do PSC przy kolejnym rozdaniu kontraktów.
- Pewną nadzieję daje możliwość wygenerowania dwu kategorii usług – PSC o typowym standardzie i niskich cenach oraz równoległych usług w wysokim standardzie i wyższych cenach, co powoduje adresowanie tych dwu kategorii do różnych grup klientów. Taki charakter mają przykładowo usługi klasy EIP i EIC realizowane przez PKP IC w relacjach równoległych z PSC w klasie IC lub TLK przy omal 3 krotnej różnicy cen.
- Dalszym krokiem mogłaby być próba rezygnacji z PSC w ruchu dalekobieżnym. Taka rezygnacja oznaczałaby jednak w praktyce zanik ruchu kolejowego dalekobieżnego w regionach o mniejszej gęstości zaludnienia, co nie jest ani słuszne, ani możliwe politycznie. Toteż struktura z pkt (e) wydaje się być pewnym optimum, jakkolwiek jest bardzo istotne, aby otwarcie miało realny wymiar, a ewentualny operator (obsługujący otwarty dostęp PSC jako przewoźnik komercyjny) nie tylko formalnie, ale także realnie nie miał możliwości finansowania skrośnego.

Powyższe rozważania oddają generalny problem pogodzenia rynku i otwartego dostępu ze znacznymi dotacjami publicznymi.

Rozważając problem konfliktu PSC a usługi komercyjne (otwarty dostęp) trzeba zwrócić uwagę na możliwość nakładania opłat na przedsiębiorstwa wykonujące usługi pasażerskie⁹⁵ do czego państwo członkowskie może upoważnić organ odpowiedzialny za przewozy pasażerskie. Opłaty te nie mogą zagrażać rentowności. Mogą służyć tylko całkowitemu lub częściowemu pokryciu opłat świadczonych przez ten organ (w naszej terminologii – organizatora transportu publicznego) w ramach PSC. Według dyrektywy: Przychód osiągnięty z takiej opłaty i wypłacony jako rekompensata nie może przekraczać poziomu pozwalającego

pokryć całość lub część kosztów poniesionych w związku z odpowiednimi obowiązkami świadczenia usługi publicznej przy uwzględnieniu odpowiednich przychodów i rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych obowiązków. Na takiej praktyce oparte są franszyzy w Wielkiej Brytanii, gdzie usługi komercyjne obśadza się wedle przetargu kto wpłaci więcej, a inne – kto chce mniejszej dotacji i globalny wynik jest umiarkowaną stratą po stronie państwa. Także w tej kwestii przewidziane są przepisy wykonawcze Komisji.

WYJĄTEK 19

Krajowe przewozy pasażerskie pomiędzy daną stacją początkową oraz daną stacją docelową na terytorium tego samego państwa członkowskiego w przypadku gdy na podstawie umowy PSC zawartej przed 16 czerwca 2015 r. zostały przyznane wyłączne prawa przewozu pasażerów między tymi stacjami a przewoźnicy nie otrzymują rekompensaty.

Państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo dostępu do końca trwania umowy ale nie dłużej niż do 25 grudnia 2026⁹⁶ gdy uprzednio przyznały prawo wyłącznego dostępu. Taka możliwość była dopuszczalna, o ile państwo wprowadzi ją w swoich przepisach. Niektóre kraje stosowały ją w celu zachęty do inwestycji taborowych. Decyzje muszą podlegać kontroli sądowej. Nawiasem mówiąc, polska uoptz wprost wykluczała stosowanie prawa wyłączności

WYJĄTEK 20

Krajowe przewozy pasażerskie pomiędzy daną stacją początkową oraz daną stacją docelową na terytorium tego samego państwa członkowskiego w przypadku gdy do dnia 25 grudnia 2018 r. na podstawie procedury przetargowej zapewniającej uczciwą konkurencję, przyznano dodatkowe prawo lub zezwolenie na wykonywanie komercyjnych przewozów pasażerskich w konkurencji z innym przewoźnikiem między tymi stacjami, a przewoźnicy nie otrzymują rekompensaty.

Państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo dostępu do końca trwania umowy ale nie dłużej niż do 25 grudnia 2026⁹⁷. Decyzje muszą podlegać kontroli sądowej.

95. Art. 12 Dyrektywy 2012/34

96. Art. 11 ust. 5 lit. a) Dyrektywy 2012/34

97. Art. 11 ust. 5 lit. b) Dyrektywy

WNIOSKI

Większość wyjątków od zasady otwartego i niedyskryminacyjnego dostępu dotyczy przypadków szczególnych gdzie patrząc zdroworozsądkowo trzeba uznać np. za słuszne zniesienie obowiązku oddzielenia prawnego infrastruktury i przewozów w przypadku PKP LHS. Te 400 km specyficznej linii, na której uruchamia się około 10 par pociągów dziennie nie potrzebuje dwu spółek, regulaminu dostępu itd.

Niemniej jednak :

- Mozaika wyjątków, powstała najwyraźniej w wyniku nacisku wielu krajów na specyficzne wyjątki których raczej nie próbowano jakoś uogólnić w celu uproszczenia systemu oraz
- Rozmycie reform instytucjonalnych pozwala sfomułować tezę o utracie impetu przez reformy kolejowe w UE. Analizując dyrektywy UE nie sposób też pominąć aspektów podkreślanych w raporcie UNECE z 2018⁹⁸ roku:
 - deficytu transpozycji, czyli braku implementacji w niektórych krajach.
 - deficytu zgodności, czyli nieoprawnej implementacji w niektórych krajach.
 - braku ścisłej korelacji pomiędzy brakiem lub istnieniem powyższych deficytów a strukturą rynku. Według stanu sprzed IV pakietu w 2013 zdarzało się, że w niektórych krajach była ona stosunkowo dobra pomimo istnienia deficytów, z czego można wnioskować że duże znaczenie ma jednak praktyka działania władz publicznych i zarządcy infrastruktury oraz wytworzenie kultury działania i niezależności organu regulacyjnego.

Wypada też podkreślić, że obowiązująca dotychczas i nadal ważna bezterminowo po wdrożeniu pakietu IV zasada ochrony PSC implikuje wydawanie przewoźnikowi decyzji regulatora na każdy otwarty dostęp (usługę, trasę), która nosi wszelkie znamiona zezwolenia i nie ma wiele wspólnego z logicznym rozumieniem otwartego dostępu. Ale też co do tej zasady nie ma intelektualnej koncepcji racjonalnego odejścia, a ona właśnie sprowadza konkurencję w sektorze pasażerskim - w sposób ilościowo istotny - do konkurencji „o rynek” (albo „o tor”) zamiast na rynku („na torach”), to jest do udziału w przetargu na świadczenie usług w ramach umowy PSC. W ojczyźnie reform rynkowych na kolei – Wielkiej Brytanii – gdzie PSC obejmuje także przewozy dalekobieżne, po wyłączeniu takich przypadków jak ekspresy lotniskowe, w formie otwartego dostępu realizuje się około 1 promille przewozów. W Polsce w 2017 roku, gdzie - jak wspomniano - w ruchu dalekobieżnym PKP IC realizuje zarówno przewozy komercyjne – na około 20 trasach - jak i PSC (organizatorem jest Ministerstwo) łącznie z tymi 20 trasami PKP IC było tylko 31 decyzji: 8 Arrivy, 1 - KD, 1 – PKP Cargo dla przewozu pasażerskiego, 1 – Leo Ekspres. PSC obejmowały 97% pasażerów, 89% pracy przewozowej (paskm) i 92% pracy

eksploatacyjnej (pockm). W otwartym dostępie przewieziono więc 3% pasażerów, jak widać raczej na dłuższych trasach skoro było to 11% pracy przewozowej. W obszarze wolnej konkurencji pozostają jeszcze przewozy okazjonalne – czyli związane z obsługą konkretnej imprezy jak pielgrzymka, mecz, koncert itp. które w 2017 objęły 0,05% pasażerów⁹⁹.

Wydaje się że istotnym jest – wobec tylu wyjątków i ograniczeń – interpretowanie przepisów na korzyść konkurencji i nowych przewoźników oraz inicjatyw, gdyż w przeciwnym wypadku zamknięta zostanie droga do innowacji a sektor kolejowy utknie w obecnym punkcie. Otwarcie dostępu, nawet jeżeli nie powoduje znaczących zmian ilościowych pozwala pokazać jaka jest możliwa efektywność ekonomiczna i jakość.

W badania prowadzonych przez TOR¹⁰⁰ w oparciu o dane za lata 2015 lub 2016 okazało się, że szereg wskaźników pokazuje drastyczne różnice w efektywności i jakości organizacji przewoźników wykonujących podobne usługi. I tak:

- Proporcja pracowników liniowych (drużyny pociągowe) do zatrudnienia ogółem zmienia się od 41% do 79%.
- Liczba maszynistów przypadających na pojazd trakcyjny od 2,29 do 3,72 co pokazuje pośrednio wykorzystanie pojazdu (wobec ostrego limitowania czasu pracy maszynistów).
- Praca eksploatacyjna przypadająca rocznie na jednego pracownika od 6 tys. do omal 14 tys. pockm, a na jednego pracownika trakcyjnego od 21,6 do 49,3 tys. pockm.
- Roczny obieg pojazdu trakcyjnego od 53,2 do 145,2 km / pojazd / rok.
- Przeciętny obieg dobowy od 145,9 do 397,8 km / d

Różnice takie można częściowo tłumaczyć specyfiką obsługiwanego regionu (regionów), np. przeciętna liczba pasażerów w pociągu waha się od 34,6 do 143,7, ale wszystkie dane dotyczą przewoźników obsługujących ruch aglomeracyjny i regionalny.

98. UNECE. Railway Reform in the ECE region. United Nations. New York and Geneva, 2018

99. Raport UTK za 2017 rok, str. 13.

100. Dane są zanonimizowane dla zachowania tajemnicy handlowej, dotyczą przewozów prawie wyłącznie w PSC.

3.2.2. KONKURENCJA O TORY

Przeprowadzone badania i doświadczenia państw członkowskich, w których od lat panuje konkurencja na rynku transportu publicznego, pokazują, że przy właściwych zabezpieczeniach wprowadzenie regulowanej konkurencji pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi pozwala na zwiększenie atrakcyjności i innowacyjności usług oraz na obniżenie ich cen, co nie musi utrudniać podmiotom świadczącym usługi publiczne realizowania szczególnych zadań, które zostały im powierzone.

Każdy właściwy organ, który zleca świadczenie usług stronie trzeciej innej niż podmiot wewnętrzny, udziela zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych na podstawie konkurencyjnej procedury przetargowej, (...) Procedura konkurencyjnego przetargu musi być otwarta dla wszystkich podmiotów, sprawiedliwa i zgodna z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji.

Pojęcie „konkurencja o tory” może być potocznie rozumiane dwojaki sposób:

- Jako konkurencja o bezpośredni dostęp do przepustowości na konkretnym odcinku linii kolejowej, stacji, krawędzi peronowej itd., czyli sposób rozstrzygnięcia sporu, jaki ma miejsce w trakcie układania rocznego rozkładu jazdy i jego zmian oraz przydzielania przepustowości w innym trybie przewidzianym w regulaminie sieci kolejowej. Obowiązuje tu zasada niedyskryminacyjnego dostępu, pierwszeństwo określone jest w uotk, przepisach wykonawczych i w końcu w regulaminie sieci. Jak długo nie dochodzi do wyczerpania przepustowości nie ma możliwości działania w oparciu o przetarg, a aplikanci – m.in. organizatorzy transportu i firmy logistyczne w tym także przewoźnicy nie mogą odstępować uzyskanej przepustowości. Zasadniczym sposobem rozwiązywania konfliktu jest przepis prawa lub regulaminu określający priorytety oraz arbitraż zarządcy infrastruktury i negocjacje pod jego patronatem (konferencje).
- Jako konkurencja o uzyskanie zlecenia w ramach PSC – konkurowanie o to, komu organizator transportu, czyli władza publiczna – w Polsce Minister w odniesieniu do przewozów międzywojewódzkich, najczęściej jeden z 16 samorządów wojewódzkich i w jednym przypadku miasto Warszawa w zakresie przewozów metropolitalnych powierzy realizację przewozów kolejowych w ramach PSC. To te właśnie przewozy dotyczą 97% pasażerów i około 90% pracy przewozowej i eksploatacyjnej. Generalnie za konkurencję „o tory” uważa się właśnie procesy konkurencyjne związane z tymi przewozami i temu poświęcony jest niniejszy rozdział.

W praktyce pojawia się jeszcze jeden rodzaj konkurencji w sytuacji gdy działania organizatorów prowadzą do pokrycia tej samej relacji dwiema różnymi PSC, co ma miejsce – choć marginalnie – pomiędzy przewozami międzywojewódzkimi organizowanymi przez MI a wojewódzkimi. Może to być przyczyną naruszenia równowagi ekonomicznej jednej z PSC¹⁰¹.

Ogólne uwagi o ramach prawnych

Konkurencja „o tory” regulowana jest w pierwszym rzędzie Rozporządzeniem (WE) 1370/2007 Parlamentu i Rady Europejskiej. Rozporządzenie 1370/2007 stosuje się bezpośrednio, jednak daje władzom krajowym możliwość wyboru pewnych rozwiązań – zwłaszcza dopuszczenia lub niedopuszczenia do stosowania różnych wyjątków.

Rozporządzenie 1370/2007 wychodzi z założenia że „Przeprowadzone badania i doświadczenia państw członkowskich, w których od lat panuje konkurencja na rynku transportu publicznego, pokazują, że przy właściwych zabezpieczeniach wprowadzenie regulowanej konkurencji pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi pozwala na zwiększenie atrakcyjności i innowacyjności usług oraz na obniżenie ich cen, co nie musi utrudniać podmiotom świadczącym usługi publiczne realizowania szczególnych zadań, które zostały im powierzone. Podejście to wsparła Rada Europejska w ramach tzw. procesu lizbońskiego z dnia 28 marca 2000 r. wzywającego Komisję, Radę i państwa członkowskie, w granicach ich odpowiednich kompetencji, do „przyspieszenia liberalizacji w dziedzinach takich jak transport”¹⁰². Założenie to samo w sobie zawiera kompromis pomiędzy konkurencją, a zachowaniem pewnych zasad, które niekoniecznie są z nią zgodne. A poza tym: „Z zastrzeżeniem odpowiednich przepisów prawa krajowego organ lokalny lub - w przypadku jego braku - organ krajowy może zdecydować, czy będzie samodzielnie świadczyć usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego na podlegającym mu terytorium, czy powierzy ich świadczenie podmiotowi wewnętrznemu z pominięciem procedury przetargowej. Jednak zapewnienie uczciwych warunków konkurencji wymaga, by samodzielne świadczenie usług podlegało ścisłej kontroli. ...”¹⁰³, a nadto „Celem niniejszego rozporządzenia nie jest kontynuacja otwierania rynku usług w sektorze przewozów kolejowych, lecz ustanowienie ram prawnych dla przyznawania rekompensat lub wyłącznych praw do umów o świadczenie usług publicznych.”¹⁰⁴.

Obok zasad konkurencji wprowadzony jest obowiązek publikacji odnośnie zobowiązań, zakresu obowiązywania umów i innych kwestii nadających transparentny charakter procesowi udzielania PSC.

W Polsce podstawowym aktem wprowadzającym stosowanie Rozporządzenia 1370/2007 jest ustawa o publicznym

101. Przykładem jest pociąg PKP IC jadący jako krajowe PSC w bliskim odstępie pomiędzy pociągami KM z Sochaczewa do Warszawy, który wedle niektórych komentatorów nie otrzymałby zgody w ramach otwartego dostępu. Za: Jakub Madrjas. PKP IC wydłużyło IC Kopernik do Sochaczewa. Rynek Kolejowy 05.11.2018.

102. Rozp. 1370/2007. Ust (7) preambuły

103. Rozp. 1370/2007. Ust. (18) preambuły

104. Rozp. 1370/2007. Ust (26) preambuły

transporcie zbiorowym (uoptz). Jak już wspomniano stan prawny dotyczący uoptz jest złożony, gdyż trwa postępowanie dotyczące projektu nowelizacji datowanego na 13.06.2018, który dotyczy zmian ustrojowych w transporcie drogowym (autobusowym), które jednak pośrednio wpłyną na konkurencję na kolei. Mogą pojawić się zjawiska konkurencji z transportem drogowym, które można by określić jako „konkurencję międzygałęziową o PSC” zaostrażające wymiar konkurencji „o tory”.

Nowelizacje dotyczące ptz na kolei są w zasadzie ustabilizowane.

- **(A) 3 grudnia 2019 r** wchodzi w życie przepisy art. 1 pkt. 3) i 4) ustawy o zmianie uoptz, które zmieniają art. 22 ust. 1 pkt. 3), ust. 2, dodają art. 22a i 22b, które:
 - **(i)** nakazują stosowanie art. 5 ust. 2, 3a i 4-6 Rozporządzenia WE 1370/2007, albo innych wariantów z art. 22 ust. 1 uoptz, z tym że art. 5 ust. 2, 4, 4a i 6 (różnie uzasadnione odstępstwa od zasady przetargowej) nie stosuje się do kolejowych wojewódzkich przewozów pasażerskich,
 - **(ii)** ale **od 3 grudnia 2018** do 24 grudnia 2023 na mocy art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie uoptz dopuszcza się zawieranie umów (cały kolejowy ptz) w trybie art. 5 ust. 6 Rozporządzenia 1370/2007, na zasadach określonych w art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia (bez przetargu);
 - **(iii)** ale na podstawie jak wyżej umowy dotyczące wojewódzkich kolejowych ptz mogą być zawierane w tym trybie tylko do 12 grudnia 2020 i obowiązywać najdalej do 14 grudnia 2030.
 - **(iv)** a na mocy art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie uoptz dopuszcza się także tylko do 12 grudnia 2020 zawieranie umów dotyczących wojewódzkich kolejowych ptz w trybie art. 5 ust. 2, 4 i 4a Rozporządzenia 1370/2007 (różne wyjątki od przetargu)
 - **(v)** Dopuszcza się wybór operatora ptz w transporcie kolejowym, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt. 1) i 2) poprzez negocjacje z podmiotem, który jako jedyny wyraził zainteresowanie, pod warunkiem spełnienia wymogów z Rozp 1370/2007 art. 5 ust. 3b;
- **(B) 12 grudnia 2020** ustaje wyjątek opisany w pkt. a) (ii) oraz a) (iv) przy zawieraniu umów dotyczących wojewódzkich kolejowych przewozów ptz, natomiast inne niż wojewódzkie wyjątki nadal podlegają;
- **(C) 24 grudnia 2023** ustaje całkowicie wyjątek opisany powyżej w pkt. a), (ii) oraz (iv);
- **(D) 14 grudnia 2030** – obligatoryjny koniec umów zwartych w drodze wyjątku opisanego w a) (ii) lub (iv).

Obecnie (14.10.2018) obowiązująca (od 30 maja 2018) wersja jest rezultatem zmian z 2018 roku dokonanych ustawą z 22 marca 2018 o zmianie uoptz, ogłoszonej 15 maja 2018¹⁰⁵ z tym że część zmian weszła w życie 30 maja 2018, a część – jak wyżej wspomniano – w późniejszych terminach i z różnymi wariantami zależnie od uchwalenia kolejnej nowelizacji. Ogółem od ogłoszenia ustawy 7 stycznia 2011 roku miało miejsce

kilkaście nowelizacji, od 1 do 7 rocznie, trzykrotnie ogłaszano tekst jednolity.

Konkretyzację wpływu uoptz opisano przy okazji wyjątków odwołując się zasadniczo do wersji uoptz jaka wejdzie w życie 3 grudnia 2019 roku.

Znaczenie okoliczności faktycznych

Duże znaczenie mają jednak także okoliczności faktyczne: skala świadczonych usług, dostępność taboru, wola organizatora poszukiwania konkurencji lub dróg jej obejścia oraz realia rynkowe. W kraju pionierskim dla otwarcia rynku kolejowego i konkurencji o franszyzy czyli PSC, na przestrzeni ostatnich ponad 20 lat ujawniło się kilka zjawisk pomniejszających znacznie konkurencję i stanowiących argument części lewicy i związków zawodowych za renacjonalizacją usług publicznych. Nie są to zjawiska odosobnione, niektóre z nich obserwuje się gdzie indziej, w Zjednoczonym Królestwie ujawniły się wcześniej bo wcześniej wprowadzono konkurencję.

Dostępność taboru

Obiektywnym i niezależnym od okoliczności politycznych – przewagi liberalizmu lub etatyzmu w myśleniu o kolejach – jest czas trwania umowy. Inaczej niż w transporcie drogowym pojazdy kolejowe amortyzują się około 30 lat, choć – bynajmniej nie jako koleje historyczne – kursują też zespoły trakcyjne i lokomotywy ponad pięćdziesięcioletnie. Założenie krótszego okresu zwrotu inwestycji i spłaty ewentualnego kredytu taborowego zwiększa koszt, a więc organizator musi się zdecydować przed ogłoszeniem postępowania konkurencyjnego czy dopuszcza tabor używany, czy oczekuje od początku taboru nowego, czy też wymiany w trakcie trwania umowy. I wreszcie, czy gwarantuje odkupienie taboru nie zamortyzowanego po zakończeniu umowy, jeżeli kolejny przetarg wygra inne przedsiębiorstwo. W każdym przypadku podstawową decyzję biznesową – zakres inwestycji – przenosi się na barki władzy publicznej. Pole konkurencji biznesowej ulega więc zawężeniu.

U początków reform brytyjskich i potem w trakcie dyskusji o reformach kolejowych na kontynencie i w Polsce, tudzież w procesie nowelizacji Rozporządzenia 1370/2007, upatrywano rozwiązania powyższej kwestii w podziale jednolitego przedsiębiorstwa kolejowego nie na tylko dwa – infrastruktura i przewozy – ale na trzy sektory. Tym trzecim miał być tabor pasażerski. W Zjednoczonym Królestwie w oparciu o istniejący majątek utworzono obok zarządcy infrastruktury i przewoźników, wśród których pasażerscy nie mieli taboru, tak zwane ROSCO¹⁰⁶ i przewoźnicy leasingowali od nich tabor. Jednak późniejsze intensywne inwestycje taborowe i tak były w istocie decyzjami rządowymi.

Generalnie biznes leasingowy otwarty na oczekiwania klienta dotyczy obecnie raczej lokomotyw oraz wagonów towarowych. Są też transakcje pomiędzy przewoźnikami – użyczenia

105. Dz.U. 2018.907

106. Rolling Stock Operating Company.

i sprzedaży. Jednak w wyniku ewolucji umowy leasingowe są konstrukcjami finansowymi pozwalającymi bankom uzyskać dobre zabezpieczenie kredytu na zakup taboru, który pozostaje własnością specjalnej spółki, którą kontroluje bank. Tabor jest dość ściśle dedykowany do określonego rodzaju usług i nie stoi „gotowy do wynajęcia”, decyzja o takiej inwestycji musi być zabezpieczona gwarancjami rządowymi lub podobnymi. Innymi słowy także w takim przypadku decyzja inwestycyjna jest po stronie władz publicznych.

Inne rozwiązanie, czyli wydłużenie czasu trwania umowy, oznaczałoby bardzo rzadkie odbywanie przetargów, a więc konkurencja byłaby ograniczona od innej strony.

Organizator może też sam być właścicielem taboru, którego eksploatację powierzy mającemu być wybranym operatorowi. Takie rozwiązanie pozwala skrócić czas trwania umowy, a także czas pomiędzy ogłoszeniem przetargu a początkiem trwania usługi. Urealnia też wejście nowego operatora, gdyż nie musi on posiadać taboru, ale tym bardziej składa decyzje inwestycyjne w ręce władzy publicznej.

Właśnie do tych kwestii odnosi się nowy Art. 5a Rozp. 1370/2007 dodany w wyniku nowelizacji z 2016 roku, który wszedł w życie 24 grudnia 2017 roku. Organizator transportu (właściwy organ w nomenklaturze Rozporządzenia) powinien ocenić „czy konieczne są środki zmierzające do skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru”, w tym czy na rynku obecne są przedsiębiorstwa prowadzące leasing taboru. Sprawozdanie z oceny ma być dostępne publicznie. Z oceny tej może on wyciągnąć wniosek o podjęciu środków zmierzających do zapewnienia operatorowi niedyskryminacyjnego dostępu do taboru, takich jak nabycie taboru i udostępnienie go operatorowi, udzielenie gwarancji finansowych, zobowiązanie się do przejęcia taboru od operatora na koniec umowy po cenie rynkowej lub współpracę z innymi organami w celu stworzenia zaplecza taborowego.

Innym środkiem wychodzącym naprzeciw problemom inwestycyjnym jest wydłużenie okresu trwania umowy. W przypadku umów PSC dotyczących transportu pasażerskiego kolejowego i innego szynowego Rozporządzenie określa maksymalny czas trwania umowy na 15 lat, ale może on zostać przedłużony – maksymalnie o połowę, czyli do 22,5 lat (a tam gdzie jest wyjątek 10 lat, choć nie w każdym przypadku, do 15 lat) :

- Jeżeli podmiot świadczący usługi zapewnia środki trwałe, czyli w praktyce tabor lub inwestycje infrastrukturalne, niezbędne do świadczenia usługi¹⁰⁷; niestety w praktyce inwestycje infrastrukturalne mają okres zwrotu rzędu 40 lat jak w pewnym – jak się zdaje jedynym – przypadku brytyjskim, gdzie dla inwestycji infrastrukturalnej sfinansowanej przez operatora zastosowano zasadę spłacania jej przez dwu kolejnych franczyzobiorców. Dla taboru 22,5 lat może okazać się wystarczające, ale odstęp pomiędzy

przetargami jest dość długi z punktu widzenia elastyczności kształtowania usługi.

- W przypadku regionów odległych ze względu na sytuację geograficzną¹⁰⁸.

W takich przypadkach nie można odstąpić od przetargu o świadczenie usług, a decyzja wymaga poinformowania KE.

Overbidding

Drugi problem to kwestia określana jako overbidding – przedstawianie zbyt niskiej ceny (albo zbyt wysokiej dopłaty) w przetargu, która pozwala go wygrać, ale niekoniecznie wywiązać się z umowy. Jest to złożony problem i w przypadku tego typu niepowodzeń dyskutuje się zawsze, choć niekoniecznie konkluzywnie, czy przyczyną jest zła wola lub niestaranność w ocenie realnych kosztów ze strony uczestników przetargu, którzy szarżują w wyścigu czy też wadliwe rozłożenie ryzyka przy projektowaniu warunków zamówienia przez organizatora. Wzrosty cen dostępu do infrastruktury, energii elektrycznej co do której jest rynek ale możliwości wyboru są ograniczone, znaczące ruchy co do wysokości płac i inne zmiany w otoczeniu rynkowym są słabo przewidywalne. Ryzyka powinny być rozłożone wedle zasady że ryzykuje ten, w którym ręku jest większy wpływ na dane ryzyko. Jednak szereg ryzyk nie zależy ani od organizatora, ani od operatora i zrozumiałe jest, że nikt nie chce ich przyjąć. W rezultacie – zwłaszcza w przypadku umów wieloletnich – dochodzi do niemożności ich wykonania i ewentualnej upadłości operatora, chyba że warunki umowy PSC zostaną zmienione w trakcie jej trwania.

Jeżeli organizator przystaje na zmiany „w biegu” to wprowadza na rynek „hazard moralny”, ryzykuje że w przyszłych przetargach zjawisko overbidding nasili się – skoro da się poprawić umowę w trakcie to tym bardziej warto zaniżyć cenę na początku. Poza tym pojawiają się zarzuty i roszczenia ze strony przegranych konkurentów, którzy oferowali ceny wyższe, bliższe realnym warunkom zaistniałym w trakcie realizacji PSC.¹⁰⁹

Jednak w razie twardego stanowiska i realnej upadłości uniemożliwiającej kontynuowanie operacji, ustaje świadczenie usługi publicznej za którą operator ponosi ustawową i polityczną odpowiedzialność. Takie rozwiązanie w przypadku kontraktu budowlanego powoduje opóźnienie budowy, bezpośrednie opłacenie podwykonawców i szukanie nowego wykonawcy. Jednak w przypadku PSC obsługującego przewozy – zwłaszcza w dużej metropolii – skutki byłyby trudno wyobrażalne.

Tak więc co do zasady istnieją mechanizmy pozwalające płynnie przejść prowadzenie operacji. W Zjednoczonym Królestwie jest to okresowa renacjonalizacja. Operacje przejmuje w oparciu o zasoby usuniętego operatora (tabor, załoga, przydzielona przepustowość) tak zwana Direct Operating Company będąca odpowiednikiem spółki skarbu państwa, po czym omal rutynowo opozycja i związki zawodowe domagają się pozostawienia tego stanu na stałe, a rząd ogłasza nowy przetarg na operatora,

107. Precyzyjne określenie warunków - patrz Rozp. 1370/2007, Art. 4 ust. 4. oraz Art. 27 uoptz

108. Precyzyjne określenie warunków - patrz Rozp. 1370/2007, Art. 4 ust. 4. Drugi akapit.

109. Problemem może być też kwestia zgodności takich działań z prawem, np. art. 144 PZP.

przy czym raczej wyklucza tego którego właśnie wyrzucił (sposoby są zróżnicowane, ale kłopot jest zawsze).

W Polsce z braku realnych przetargów takiego problemu nie ma, a większość spółek to podmioty należące do organizatora (formalnie lub nie, ale jednak de facto własne), a poza tym umowy są zawierane na krótko, a więc przewidywalność otoczenia jest lepsza.

Słabość rynku

Innym problemem jest odwrotność overbidigu czyli zgłoszenie się do przetargu tylko jednego kandydata. U pionierów liberalizacji początkowo kłopotem był raczej overbidding ale z czasem pojawiały się też sytuacje braku konkurencji pomimo formalnej możliwości, wystarczającego czasu itp. Nie sposób wykluczyć całkowicie zmowy o podziale rynku, tym bardziej że w wyniku przejść ma miejsce faktyczna koncentracja kapitałowa i wielość spółek operatorskich bynajmniej nie oznacza faktycznie konkurencyjnych relacji pomiędzy nimi. W Polsce – o ile w ogóle są przetargi – to jest dość powszechna sytuacja, wynikająca z uzasadnionych lub nieuzasadnionych obaw że przetarg i tak wygra operator który już świadczy usługi. Czasami termin ogłoszenie jest zbyt późny i nawet jeżeli spełnia wymogi prawa, to od razu staje się jasne, że nie sposób przygotować się do realizacji usługi w zadanym czasie. Przykładowo starania o przydział przepustowości a więc jakość rozkładu jazdy zaczynają się niespełna rok przed rozpoczęciem realizacji, a więc albo o przepustowość i rozkład jazdy wystąpi sam organizator – który nabył takie prawo po zmianach w Dyrektywie 2012/34, uotk i regulaminie sieci - jako tak zwany aplikant i w ramach przetargu o PSC przedstawi oferentom (operatorom) gotowy przydział przepustowości (w istocie pełny lub wstępny rozkład jazdy) albo przetarg należałoby ogłaszać – praktycznie biorąc - z półtorarocznym wyprzedzeniem.

Pracownicy

Czynnikiem faktycznym, a czasami i formalnym ograniczającym konkurencję jest też kwestia załogi. Podstawowe kwalifikacje w zawodach kolejowych konieczne do realizacji przewozów – zwłaszcza maszynisty - uzyskuje się w wyniku długotrwałego szkolenia a proces dopuszczania do ruchu na konkretnej linii jest wieloetapowy. Maszynista musi uzyskać licencję (władza publiczna – UTK), świadectwo maszynisty (przewoźnik – operator), odbyć szkolenie ze znajomości trasy bez którego ma ograniczenie prędkości do 40 km/h (ważne tylko pół roku, prowadzi PLK). Tak więc o ile zatrudnienie kilku maszynistów, czasem

w oparciu o firmę która takie usługi świadczy, nie jest trudne, choć w Polsce nie jest o to z tak łatwo ze względów generacyjnych, to skompletowanie kompetentnej załogi (także drużyn pociągowych i dyspozytorów) w przypadku jednorazowego przejmowania dużego pakietu usług w krótkim czasie jest już problemem, co ujawniło się u początku działania Kolei Śląskich i wiązało się z zakłóceniami usług a także istotnym zawyższaniem płac i kosztów osobowych zanim zmiana pokazała swe dobre strony.

Z drugiej strony, ewentualna masowa redukcja zatrudnienia u operatora obsługującego duży pakiet usług w ramach PSC po przegraniu przetargu jest problemem społecznym, zwłaszcza w odniesieniu do grup zawodowych o gorszej pozycji rynkowej. Tymczasem organizator jest zarazem władzą publiczną od której oczekuje się łagodzenia napięć związanych z utratą pracy i ryzykiem bezrobocia i która w końcu ponosi koszty finansowe takiego bezrobocia w ramach różnych systemów socjalnych.

Toteż nie jest niczym nadzwyczajnym umieszczenie w warunkach przetargowych obowiązku przejścia załogi od operatora, który ma po przetargu ustąpić komuś miejsca na torach. Takie warunki stawia np. rząd Szkocji który jest stroną jedyne PSC na terenie Szkocji. Jest to wyraźnie dozwolone przez Rozporządzenie 1370/2007¹¹⁰. Takie uwarunkowanie utrudnia jednak poprawę jakości w takim zakresie, w jakim zależy ona od załogi, np. wyeliminowanie złych obyczajów i drobnych nadużyć w zakresie pobierania opłat co w nieodległej przeszłości bywało lożką plagą.

Rola władzy publicznej i przedsiębiorcy.

Podsumowując te wstępne uwagi o faktycznym ograniczeniu konkurencji w procesie przyznawania PSC zauważmy, że zlecający przewozy organizator:

- Może, a czasami wręcz musi zaproponować wykonawcy tabor, a w każdym razie określić warunki jego zakupu, leasingu, pokrycia wartości końcowej w razie braku kontynuacji itp.
- Może, a czasami okoliczności mogą tego wymagać, wskazać załogę którą trzeba przejąć.
- O ile nie ogłosi przetargu z dużym wyprzedzeniem¹¹¹ - przedstawić gotowy rozkład jazdy i przydział przepustowości infrastruktury co najmniej na pierwszy rok, co oznacza w praktyce na dłużej gdyż późniejsze zmiany nie są trywialne. W przeciwnym razie pozostaje ubieganie się (ponowne, obrót przepustowością jest zakazany) o uzyskanie

110. Rozp. 1370/2017, ust. (16) preambuła: „W przypadku gdy zawarcie umowy o świadczenie usług publicznych może spowodować zmianę podmiotu świadczącego usługi publiczne, właściwe organy powinny mieć możliwość nakazania wybranemu podmiotowi świadczącemu usługi publiczne stosowania przepisów ... odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów ...” oraz Art. 4 ust. 5: „ ... właściwe organy mogą wymagać, by wybrany podmiot świadczący usługi publiczne przyznał pracownikom zatrudnionym wcześniej w celu świadczenia usług prawa, z których mogliby oni korzystać w przypadku przejścia przedsiębiorstwa ...”

111. Uoptz w art. 23 ust. 1 pkt. 1) zobowiązuje organizatora do ogłoszenia zamiaru przeprowadzenia postępowania w terminie rocznym. Z punktu widzenia zgodnej z prawem pragmatyki tworzenia rocznego rozkładu jazdy jest to zbyt późno aby przewoźnik dopełnił wszystkich czynności związanych z przygotowaniem rozkładu jazdy. Wydaje się że organizator jako uprawniony jako aplikant powinien w tej sytuacji wykazać inicjatywę w zakresie przydziału przepustowości.

przepustowości zwolnionej przez poprzednika na danym PSC. Z kolei rozkład jazdy w dużej mierze determinuje obiegi taboru i drużyn.

- Wydając środki publiczne organizator ma obowiązek względem podatnika określić za co właściwie płaci, a więc sprecyzować przynajmniej niektóre warunki jakościowe.

Operator - wykonawca PSC - podejmuje tylko część, w skrajnym przypadku niewielką, decyzji biznesowych, jest raczej wynajętym administratorem niż przedsiębiorcą w pełnym tego słowa znaczeniu. Pole konkurencji poprzez kształtowanie proporcji cena / jakość jest wąskie a w skrajnym przypadku nie ma wiele wspólnego z typową konkurencją rynkową. W praktyce to organizator odpowiada za trafne dobranie jakości i wynikłej stąd ceny, co prowadzi do uwikłania władz publicznych w zarządzanie na poziomie „mikro”, z badaniem satysfakcji konsumenta – pasażera włącznie. Brytyjskie firmy kolejowe podejmowały krytykę wchodzenia rządu w mikrozarządzanie biznesem kolejowym, ale uzyskiwały odpowiedź, że skoro rząd płaci, to musi formułować dobrze i precyzyjnie postawione wymagania.

Tak więc opis formalnych uwarunkowań konkurencji „o tory” jak i opis polskich realiów należy rozpatrywać w kontekście powyższych uwag oraz doświadczeń krajów gdzie konkurencja zaszła najdalej.

Regulacja konkurencji o tory – zasady i wyjątki

Zasadniczo PSC winny być zamawiane zgodnie z Rozp. 1370/2007 i w drodze konkurencyjnego przetargu. W pewnych sytuacjach nie ma odstępstwa od takiego sposobu postępowania. Jednak Rozporządzenie przewiduje szereg wyjątków, które zebrano poniżej, wedle kolejności wynikających z przepisów, co nie bierze pod uwagę potencjalnej skali i wagi wyjątku. Są one bardzo różnej natury, podmiotowe, przedmiotowe lub będące kombinacją różnych uwarunkowań. Rozporządzenie wyłącza stosowanie niektórych przepisów w przypadku usług transportu autobusowego lub tramwajowego¹¹² jeżeli nie są udzielane w formie koncesji ale nie dotyczy to kolei. Pominęto wyjątki nie dotyczące kolei (transport drogowy i tramwaje).

WYJĄTEK 1

W Polsce po 12 grudnia 2020 roku będzie dotyczył ewentualnie tylko SKM Warszawa¹¹³.

Określany potocznie jako podmiot własny. Organ lokalny (...) może zdecydować, że będzie samodzielnie świadczyć usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego lub że

bezpośrednio udzieli zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych odrębnej prawnie jednostce, nad którą ten organ lokalny sprawuje kontrolę podobną do tej, jaką sprawuje nad swoimi własnymi działaniami¹¹⁴.

Nie jest konieczne posiadanie 100% udziałów, Usługi mogą wchodzić na teren sąsiednich organów, ale podmiot korzystający z tego trybu nie może brać udziału w przetargach ogłaszanych o ptz poza obszarem działania organu lokalnego, który wykonuje lub zleca im usługi PSC. Może to robić dopiero na dwa lata przed wygaśnięciem PSC udzielonego na tej podstawie (bezpośredniego zlecenia) i o ile podjęto decyzję o przetargu konkurencyjnym.

Zasada ta w przypadku transportu kolejowego dotyczy grupy lokalnych organów świadczących usługi publiczne, byle ich właściwość nie obejmowała całego kraju i w zakresie zintegrowanego transportu pasażerskiego. Wtedy wystarczy że jeden z nich sprawuje taka kontrolę. Takie usługi mogą dotyczyć „wyłącznie potrzeb aglomeracji miejskich lub obszarów wiejskich”. Takie sformułowanie nie daje poglądu czego nie mogą one dotyczyć, gdyż nie jest jasne co nie jest ani aglomeracją miejską ani obszarem wiejskim.

Jeżeli nie ma organu lokalnego prawo do korzystania z podmiotu własnego ma też organ krajowy, ale w odniesieniu od usług nie obejmujących całego kraju.

W każdym przypadku zasadę tą stosuje się, o ile nie zabrania tego prawo krajowe. Tak więc o ile nie ma ustawowego zakazu takich praktyk są one dozwolone.

Polska uoptz dopuszcza prowadzenie przewozów w formie samorządowego zakładu budżetowego¹¹⁵ czyli jednostki bez osobowości prawnej na częściowo własnym rozrachunku, co odpowiada w istocie samodzielnemu świadczeniu usług przez organ publiczny, a także podmiotu własnego w rozumieniu Rozporządzenia¹¹⁶ oraz zawarcie umowy w trybie bezpośrednim z podmiotem zależnym w rozumieniu Rozporządzenia¹¹⁷. Jednak zawieranie umów w tym trybie w odniesieniu do wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce dopuszczone jest tylko do 12 grudnia 2020 roku¹¹⁸.

Zważywszy, że wyjątek ze swej natury nie dotyczy przewozów międzywojewódzkich i organizatora krajowego jedynym organizatorem który ewentualnie będzie mógł z niego skorzystać jest m. Warszawa w odniesieniu do SKM Warszawa i przewozów na terenie metropolii.

112. Rozp. 1370/2007. Art. 5 ust. 2.

113. Przewozy realizowane przez SKM Warszawa na zlecenie miasta pozostają w granicach metropolii, a więc z ducha uoptz nie są przewozami wojewódzkimi, ale ustawa o transporcie kolejowym traktuje je jako wojewódzkie – nie ma innych zdefiniowanych mniejszym obszarem.

114. Rozp. 1370/2007. Art. 5 ust. 2

115. Art. 19 ust. 2 uoptz.

116. Art. 22 ust. 1 pkt. 2) uoptz.

117. Art. 22 ust. 1 pkt. 3) uoptz.

118. Art. 2 ust. 2 ustawy z 22 marca 2018 r. o zmianie uoptz. Dz. U. 2018.907.

Dopiero poza powyższym wyjątkiem **od 3 grudnia 2019 roku**¹¹⁹ w odniesieniu do kolejowego transportu pasażerskiego obowiązuje¹²⁰ - obciążona jednak kolejnymi różnymi wyjątkami - zasada że:

Każdy właściwy organ, który zleca świadczenie usług stronie trzeciej innej niż podmiot wewnętrzny, udziela zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych na podstawie konkurencyjnej procedury przetargowej, z wyjątkami (omówionymi poniżej). Procedura konkurencyjnego przetargu musi być otwarta dla wszystkich podmiotów, sprawiedliwa i zgodna z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji. Po złożeniu ofert i preselekcji procedura ta może obejmować negocjacje zgodnie z tymi zasadami w celu ustalenia najlepszego sposobu spełnienia szczegółowych lub kompleksowych wymogów.

Według uoptz organizator dokonuje wyboru operatora w trybie ustawy o zamówieniach publicznych lub ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane i usługi. Odpowiednikiem licznych wyjątków z Rozporządzenia 1370/2007 jest art. 22 ust. 1. Uoptz.

WYJĄTEK 2

Ma zastosowanie w Polsce. Istnieje pewna liczba konkurencyjnych procedur przetargowych już prowadzonych przez właściwy organ lub inne właściwe organy, które mogłyby mieć wpływ na liczbę i jakość spodziewanych ofert, jeżeli umowa podlega konkurencyjnej procedurze przetargowej. Jest to okoliczność nadzwyczajna, umożliwiająca organowi postanowienie o zwieraniu umów w drodze bezpośredniego zlecenia¹²¹.

Warunkiem jest, że nie zabrania tego prawo krajowe. Polska uoptz dopuszcza stosowanie tej procedury¹²². Decyzja musi zawierać uzasadnienie i musi być o niej powiadomiona Komisja UE. Taka tymczasowa umowa może być zawarta na czas proporcjonalny do okoliczności, nie dłuższy niż 5 lat, nie może być zawarta powtórnie i musi być opublikowana, ale z uwzględnieniem uzasadnionej ochrony poufnych informacji handlowych.

Wyjątek zapobiega wytworzeniu przez organizatora w krótkim okresie nadmiernego popytu na usługi PSC i pogorszenia jego pozycji w przetargu.

WYJĄTEK 3

Ma zastosowanie w Polsce. W celu optymalizacji świadczenia usług publicznych wymagane są zmiany zakresu jednej lub większej liczby umów o świadczenie usług publicznych. Jest to okoliczność nadzwyczajna, umożliwiająca zawieranie organowi postanowienie o zwieraniu umów w drodze bezpośredniego zlecenia¹²³. Przepuszczalnie chodzi o synchronizację w czasie, łączenie lub zmiany granic PSC.

Warunki są identyczne jak w wyjątku 2..

WYJĄTEK 4

W Polsce stosuje się odpowiedni przepis Rozporządzenia. Jeżeli po upływie okresu ustalonego przez organizatora – nie krótszego niż 60 dni – od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym UE zamiaru udzielenia zamówienia: (a) tylko jeden podmiot wyraził zainteresowanie udziałem w procedurze udzielenia zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych; (b) podmiot ten należycie udowodnił, że faktycznie będzie w stanie świadczyć usługę transportową zgodną z zobowiązaniami określonymi w umowie o świadczenie usług publicznych; (c) brak konkurencji nie jest wynikiem sztucznego zawężenia parametrów zamówienia; oraz (d) nie ma żadnej rozsądnej alternatywy; właściwe organy mogą podjąć negocjacje z tym podmiotem w celu udzielenia zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy bez kolejnej publikacji otwartej procedury przetargowej¹²⁴.

Jest to sytuacja faktycznego braku konkurencji i trudno określić to, jako wyjątek, ale jednak nie ma obowiązku podjęcia próby dalszego poszukiwania wykonawców. Regulacja zrozumiała w kontekście obowiązku zapewnienia ciągłości PSC, ale otwierająca pole do unikania konkurencji.

Polska uoptz dopuszcza negocjację z jednym podmiotem w przypadku gdy do przetargu o zamówienie lub koncesję zgłosił się tylko jeden podmiot i potwierdza obowiązek stosowania przepisów Rozporządzenia¹²⁵.

119. Z tą samą datą wchodzi w życie nowelizacja polskiej uoptz wskazująca na konieczność stosowania Art. 5 Rozp. 1370/2007 a więc i zasady przetargów o PSC zapewniających uczciwe warunki konkurencji.

120. Rozp. 1370/2007 Art. 8. Ust. 2 pkt. (ii)

121. Rozp. 1370/2007. Art. 5 ust. 3a tiret pierwsze.

122. Art. 22 ust. 1 pkt. 3) uoptz.

123. Rozp. 1370/2007. Art. 5 ust. 3a tiret drugie.

124. Rozp. 1370/2007. Art. 5 ust. 3b.

125. Art. 22b uoptz wskazuje na Art. 5 ust. 3b Rozp. 1370/2007.

WYJĄTEK 5

Po 20 grudnia 2020 nie ma zastosowanie w Polsce, chyba że dokonano by podziału zlecenia na kilka odrębnych PSC. Średnia wartość roczna szacowana jest na mniej niż 7 500 000 euro w przypadku kolejowego transportu pasażerskiego¹²⁶.

Warunkiem stosowania wyjątku i możliwości zawarcia umowy w trybie bezpośredniego udzielenia zamówienia jest brak zakazu w prawie krajowym.

Polska uoptz dopuszcza bezpośrednio udzielnie zamówienia, gdy roczna wartość zamówienia jest mniejsza 1 mln euro¹²⁷, a więc obniżałaby dopuszczalny limit do poziomu, który czyni mało prawdopodobnym możliwość zastosowania go w transporcie kolejowym. Jednak inny przepis¹²⁸ dopuszcza stosowanie bezpośrednio odpowiedniego przepisu Rozp. 1370/2007 czyli limitu 7,5 mln euro.

Jednak po 20 grudnia 2020 roku stosowanie tego przepisu w odniesieniu do wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich jest wyłączone a generalnie wskazany wolumen czyni nieprawdopodobnym stosowanie go w kraju lub w odniesieniu do SKM Warszawa. Podmioty te mogłyby ewentualnie dokonać podziału wolumenu na kilka zleceń.

WYJĄTEK 6

Po 20 grudnia 2020 nie ma zastosowania w Polsce, chyba że dokonano by podziału zlecenia na kilka odrębnych PSC. W przypadku gdy dotyczą umowy o świadczenie usług publicznych obejmującej usługi publiczne w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego, rocznie w wymiarze mniejszym niż 500 000 kilometrów¹²⁹.

Warunkiem stosowania tego wyjątku i możliwości zawarcia umowy w trybie bezpośredniego udzielenia zamówienia jest brak zakazu w prawie krajowym. Polska uoptz¹³⁰ dopuszcza stosowanie bezpośrednio tego wyjątku, ale od 20 grudnia 2020, nie można go stosować w odniesieniu do kolejowych przewozów wojewódzkich w Polsce, natomiast wolumen krajowy i prawdopodobnie także SKM Warszawa jest większy. Podmioty te mogłyby oczywiście podziału wolumenu na kilka zleceń.

126. Rozp. 1370/2007. Art. 5 ust. 4, lit. a)

127. Art. 22 ust. 1 pkt. 1) uoptz

128. Art. 22 ust. 1 pkt. 3) uoptz

129. Rozp. 1370/2007. Art. 5 ust. 4, lit. b)

130. Art. 22 ust. 1 pkt. 3) uoptz

131. Rozp. 1370/2007. Art. 5 ust. 4a.

132. Art. 22 ust. 1 pkt. 3) wymienia ust. 4 – 6 z Art. 5 Rozp. 1370/2007.

133. Pełne określenie tego przypadku zawarte jest w Art. 5 ust. 4b Rozp. 1370/2007, który pozwala państwu członkowskim na wyłączenie sieci i przewozów spod działania zasady konkurencyjnego doboru operatora PSC, dla którego zgodnie Art. 2 ust. 3 lit a i b. Dyrektywy 2012/34 państwo członkowskie może wyłączyć stosowanie art. 7, 7a, 7b, 7c, 7d (rozdział infrastruktury od przedsiębiorstw przewozowych, niezależność w wykonywaniu funkcji podstawowych, bezstronność itd.), 8 (finansowanie) i 13 (niedyskryminacyjny dostęp dla wszystkich przewoźników) oraz rozdziału IV (zasady i procedury mające zastosowanie do ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i do alokacji zdolności przepustowej) Dyrektywy 2012/34.

WYJĄTEK 7

Od 3 grudnia 2019 nie może być stosowany w Polsce – w praktyce do wszystkich przewozów. Organizator uznaje, że (a) bezpośrednio udzielenie zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy jest uzasadnione odpowiednią strukturalną i geograficzną charakterystyką danego rynku i sieci, a w szczególności wielkością, charakterystyką popytu, złożonością sieci, odseparowaniem pod względem technicznym i geograficznym oraz usługami objętymi umową; oraz (b) skutkiem takiej umowy byłaby poprawa jakości usług lub efektywności kosztowej, w porównaniu z poprzednio udzielonym zamówieniem prowadzącym do zawarcia umowy o świadczenie usługi publicznej¹³¹.

Warunki (a) uznaje się za spełnione w państwach członkowskich, w których w dniu 24 grudnia 2017 maksymalny roczny wolumen nie przekraczał 23 mln pockm, jest jeden organ zamawiający i jest jedna PSC obejmująca całą sieć. Jakkolwiek uoptz nie wyłącza stosowania tego wyjątku¹³², to według danych UTK za 2017 rok w Polsce w 2017 roku praca eksploatacyjna pasażerska w ramach PSC wynosiła 149,3 mln pockm i było 18 organów zamawiających (organizatorów), a więc wyjątek ten do Polski raczej nie odnosi się. Jednak niezależnie do tego wniosku polska uoptz wyłącza jego stosowanie po 12 grudnia 2020 roku w odniesieniu do wojewódzkich przewozów pasażerskich.

- Warunkiem bezpośredniego udzielenia zamówienia jest brak zakazu w prawie krajowym i wydanie decyzji wraz z uzasadnieniem przekazanym do Komisji UE. Umowa musi określać dokładnie warunki świadczenia usług których spełnienie powinno być i obwarowane karami umownymi.

WYJĄTEK 8 i 9.

Wyjątki dopuszczone do stosowania w Polsce. Usługi przewozów pasażerskich kolejowych wykonywane przez podmiot zarządzający jednocześnie całością lub dużą częścią infrastruktury kolejowej, będącej:

- (8) wydzieloną siecią lokalną lub regionalną lub
- (9) siecią przeznaczoną wyłącznie do prowadzenia miejskich lub podmiejskich kolejowych przewozów pasażerskich,

W obu przypadkach zwolnienie dotyczy obowiązku zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu¹³³.

Dotyczy to sieci kolejowej opisanych w poprzednim rozdziale, jako wyjątek 2 i 3 od konkurencji „na torach” – od zasady niedyskryminacyjnego dostępu.

W takim przypadku o ile:

- nie zakazuje tego prawo krajowe i o ile
- państwo członkowskie wyłączyło sieć i przewozy (przedsiębiorstwo) spod działania przepisów o niedyskryminacyjnym dostępie oraz rozdziału przewozów od infrastruktury

właściwy organ może zdecydować o bezpośrednim udzieleniu zamówień prowadzących do zawarcia umów PSC.

Polska uoptz dopuszcza stosowanie tego wyjątku¹³⁴.

Okres obowiązywania umowy zawartej w wyniku takiego bezpośredniego udzielenia nie może przekraczać 10 lat, ale jeżeli zachodzi potrzeba uwzględnienia okresu amortyzacji środków trwałych może być wydłużony o połowę – do 15 lat. Umowy muszą być publikowane, przy uwzględnieniu uzasadnionej ochrony poufnych informacji handlowych.

WYJĄTEK 10

Stosuje się w Polsce Środki nadzwyczajne w przypadku zakłócenia świadczenia usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji¹³⁵.

Na okres do dwu lat można udzielić bezpośredniego zamówienia, przedłużyć umowę lub nałożyć wymóg spełniania określonych zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Polska uoptz potwierdza stosowanie tego wyjątku¹³⁶ i wprowadza własny przepis o podobnym brzmieniu warunkujący jednak bezpośrednio zawarcia umowy do przypadków, gdy nie można dotrzymać terminów wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych lub o koncesjach¹³⁷. Ponadto w przypadku komunikacji miejskiej skraca czas do 12 miesięcy z możliwością przedłużenia nie więcej niż do dwu lat¹³⁸.

WYJĄTEK 11

Od 12 grudnia 2020 nie dotyczy polskich kolejowych przewozów wojewódzkich. Możliwość dalszego zawierania umów bez przetargu do 25 grudnia 2023 roku i tolerowanie umów zawartych bez przetargu lub z przetargiem, ale na dłuższy okres – w zasadzie do 2040 roku.

Decyzja o bezpośrednim udzieleniu zamówienia w zakresie transportu kolejowego pasażerskiego – przestaje mieć zastosowanie od 25 grudnia 2023 roku¹³⁹. Umowy mogą być zawierane na okres do 10 lat. Zawierane przed 2 grudnia 2019 roku mogą uwzględniać wydłużenie z powodu okresu amortyzacji do 15 lat. Jednak te wyjątki w Polsce począwszy od 12 grudnia 2020 nie dotyczą wojewódzkich przewozów pasażerskich¹⁴⁰, a tak zawarte umowy nie mogą trwać dłużej niż do 14 grudnia 2030 roku¹⁴¹.

Polska uoptz od 3 grudnia 2019 roku wyklucza ze stosowania przepisu o zawieraniu umów w drodze bezpośredniego udzielenia zamówień wojewódzkie przewozy pasażerskie, co oznacza że przewozy międzywojewódzkie (organizatorem jest ministerstwo) i miejskie (miasto Warszawa) mogą być zlecane bez przetargu do 23 grudnia 2023.

W takim przypadku szereg parametrów umowy musi opublikowanych, a na wniosek zainteresowanej strony należy doręczyć pisemne uzasadnienie decyzji¹⁴².

Całość kalendarza wdrożenia nowelizacji z 2017 roku przedstawia się następująco. W przypadku umów:

- zawartych przed 26 lipca 2000 roku na podstawie procedury przetargowej – mogą one obowiązywać do czasu wygaśnięcia; nie ma ograniczenia czasu na jaki były zawarte a więc trudno powiedzieć kiedy wygaśnie ostatnia¹⁴³;
- zawartych przed 26 lipca 2000 roku na podstawie procedury innej niż przetargowa – mogą one obowiązywać do czasu wygaśnięcia, ale nie dłużej niż przez 30 lat¹⁴⁴, a więc ostatnia wygaśnie nie później niż 25 lipca 2030 roku;
- zawartych po 26 lipca 2000 a przed 3 grudnia 2009 roku na podstawie procedury przetargowej – mogą one obowiązywać do czasu wygaśnięcia, ale nie dłużej niż przez 30 lat¹⁴⁵, a więc ostatnia wygaśnie nie później niż 2 grudnia 2039 roku;
- zawartych od 26 lipca 2000 i przed 24 grudnia 2017 na podstawie procedury innej niż przetargowa – mogą one

134. Art. 22 ust. 1 pkt. 3) uoptz

135. Rozp. 1370/2017 Art. 5 ust. 5

136. Art. 22 ust. 1 pkt. 3) uoptz

137. Art. 22 ust. 1 pkt. 4) uoptz

138. ART. 22 ust. 8 uoptz

139. Rozp. 1370/2007 Art. 5 ust. 6 oraz Art. 8 ust. 2 pkt. (iii)

140. Art. 22a uoptz wyłącza stosowanie Art. 5 ust. 2, 4, 4a i 6 Rozp. 1370/2007 w odniesieniu do wojewódzkich przewozów pasażerskich. Wchodzi w życie z dniem 3 grudnia 2019.

141. Art. 2 ust. 1 ustawy 22 marca 2018 o zmianie uoptz. Dz.U. 2018.907.

142. Rozp. 1370/2007. Art. 7 ust. 3 i 4

143. Rozp. 1370/2017 Art. 8 ust. 3 lit. a

144. Rozp. 1370/2017 Art. 8 ust. 3 lit. b

145. Rozp. 1370/2017 Art. 8 ust. 3 lit. c

obowiązywać do ich wygaśnięcia o ile są zawarte „na czas porównywalny z okresami obowiązywania określonymi w art. 4¹⁴⁶ - można się domyślać że chodzi o przedział do 22,5 roku, zależnie do uwzględniania amortyzacji inwestycji; o ile przyjętą taką interpretację „okresu porównywalnego”; ostatnia taka umowa wygaśnie nie później niż 23 czerwca 2040 roku;

- zawieranych w okresie od 24 grudnia 2017 do 2 grudnia 2019 roku w wyniku bezpośredniego udzielenia zamówienia na podstawie procedury innej niż przetargowa – mogą obowiązywać do dnia wygaśnięcia, ale okres ich obowiązywania nie może przekraczać 10 lub 15 lat w przypadku uwzględniania okresu amortyzacji środków trwałych¹⁴⁷; ostatnia taka umowa wygaśnie, więc nie później niż 1 grudnia 2034 roku;

- zawieranych w Polsce przed 30 maja 2018 roku (data wejścia w życie nowelizacji uoptz) w jakimkolwiek trybie – obowiązuja do wygaśnięcia¹⁴⁸, z tym, że w praktyce w Polsce nie było umów o dłuższym niż 10 lat okresie obowiązywania, a więc teoretycznie ostatnia wygaśnie przed 30 maja 2028 roku, ale w praktyce znacznie wcześniej;

- zawieranych w okresie pomiędzy 3 grudnia 2019 a 24 grudnia 2023 roku na podstawie procedury innej niż przetargowa - okres obowiązywania nie może przekroczyć 10 lat¹⁴⁹; ostatnia taka umowa wygaśnie więc nie później niż 23 grudnia 2033 roku; z tym że

- zawieranych w okresie pomiędzy 3 grudnia 2019 a 12 grudnia 2020 na podstawie procedury innej niż przetargowa w odniesieniu do przewozów wojewódzkich w Polsce – nie mogą obowiązywać dłużej niż do 14 grudnia 2030 roku¹⁴¹;

- bez określonego w Rozporządzeniu czasu i trybu zawarcia, których rozwiązanie pociągnęłoby za sobą „niepożądane skutki prawne lub gospodarcze”¹⁵⁰. W tym przypadku wymagana zgoda Komisji UE. Trudno powiedzieć kiedy wygaśnie ostatnia umowa korzystająca z tego wyjątku.

Tak więc możliwość zawierania umów bez przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję, co w istocie oznacza brak konkurencji „o tory”, trwać będzie do 25 grudnia 2023 roku, ale umowy te mogą być co najwyżej 10 letnie, a zawarte przed 2 grudnia 2019 także 15 letnie, co wydłuża datę kresu umów zawieranych bez konkurencji „o tory” już po ogłoszeniu nowelizacji do 2 grudnia 2034 roku.

Podsumowując WYJĄTKI trzeba stwierdzić, że zakres odstępstw od przetargów nie jest tak skomplikowany jak w przypadku konkurencji „na torach”, a ponadto Polska wyłączyła stosowanie szeregu wyjątków wcześniej niż to było konieczne w związku z nowelizacją Rozporządzenia 1370/2007 w latach 2016/2017. Tak więc poza przewozami międzywojewódzkimi (jak dotychczas w praktyce przewozy zlecone przez ministerstwo w ramach PSC do PKJP IC) oraz komunikacją miejską,

którą kolej obsługuje wyłącznie w metropolii warszawskiej, od grudnia 2020 roku przetargi będą obowiązywać bez istotnych wyjątków. Ponadto wobec istnienia PolRegio, Arrivy oraz przewoźników samorządowych, których faktyczny obszar działania pokrywa się, jest pewne prawdopodobieństwo, że nabiorą realnego charakteru.

146. Rozp. 1370/2017 Art. 8 ust. 3 lit. d

147. Rozp. 1370/2017. Art. 8 ust. 2a

148. Art. 3 ustawy z 22 marca 2018 o zmianie uoptz,

149. Rozp. 1370/2017. Art. 8 ust. 2 zdanie drugie.

150. Rozp. 1370/2017. Art. 8 ust. 3 zdanie ostatnie.

3.3. KONKURENCJA W TRANSPORCIE TOWAROWYM

Jak już zaznaczono we wstępie opracowanie niniejsze jest poświęcone głównie problemom konkurencji w kolejowym transporcie pasażerskim. Konkurencja przewoźników towarowych ma charakter całkowicie komercyjny, długą tradycję i została obszernie analizowana w licznych publikacjach.

W Polsce funkcjonują od wielu lat przewoźnicy towarowi na zasadach wolnorynkowych nieznacznie tylko zakłócanych przez historycznie ukształtowane stosunki własnościowe, jeśli chodzi o część infrastruktury bocznicowej i obiektów infrastruktury usługowej.

Aktualnie w Polsce jest zarejestrowanych kilkudziesięciu¹⁵¹ przewoźników kolejowych reprezentujących zarówno duże przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo (PKP Cargo, DB Cargo, Lotos Kolej) i prywatne (np. CTL Logistics, Rail Polska) jak też aktywni przewoźnicy o mniejszym potencjale (np. Ecco Rail, Freightliner, STK).

Specyfika realizowanych prac inwestycyjnych w ramach dużych modernizacji powoduje, że wśród przewoźników towarowych występują firmy realizujące przewozy kolejowe w praktyce wyłącznie dla własnych potrzeb zatem de facto nie biorą udziału w rynku przewozów opartych o konkurencję.

W kontekście prezentowanych poglądów na konkurencyjność, nie sposób zauważyć, iż w zakresie kolejowych przewozów ładunków na przestrzeni ostatnich lat nie było czytelnego

Tabela: Zamiany relacji w przewozach ładunków w latach 2004-2017 między transportem drogowym a kolejowym

Przewozy ładunków w masie i pracy w latach	Rok 2004	Rok 2017	Różnica w wielkościach	Różnica w %
Przewozy ładunków w mln ton ogółem (masa)	1 324,5	2 053,5	+ 729,0	+ 55 %
Transport samochodowy, w tym: transport zarobkowy	956,9 452,2	1 747,2 1 104,2	+ 790,3 + 652,0	+ 82,6 % + 144,2%
Transport kolejowy	282,9	239,5	- 43,0	- 15,3 %
Pozostałe gałęzie transportu	84,7	66,6	- 18,1	- 21,4%
Przewozy ładunków w mld tonokilometrów ogółem (praca przewozowa)	290,9	434,9	+ 144,0	+ 49,5 %
Transport samochodowy, w tym transport zarobkowy	110,5 83,1	348,6 302,2	+ 238,1 + 219,1	+ 215,5 % + 263,6
Transport kolejowy	52,3	54,8	+2,5	+ 4,8%
Pozostałe gałęzie transportu	128,1	31,5	- 96,6	- 75,4%

Źródło: Zob. J. M. Kowalczyk, *Stowarzyszenie Menedżerów i Ekspertów Transportu Szynowego, Materiał niepublikowany, Warszawa 2018*

151. Zgodnie z danymi UTK z roku 2018 w Polsce było 65 przewoźników realizujących przewozy towarowe na podstawie licencji Są to : 1 PKP CARGO S.A. 2 PKP LHS Sp. z o.o. 3 PKP Cargo Service Sp. z o.o. 4 PKP ENERGETYKA S.A. 5 CTL Logistics Sp. z o.o. 6 CTL Północ Sp. z o.o. 7 DB Cargo Polska S.A. 8 DB Cargo Spedkol Sp. z o.o. 9 Barter S.A. 10 Bartex Sp. z o.o. 11 Budimex Kolejnictwo sp. z o.o. 12 Captrain Polska Sp. z o.o. 13 Cargo Master Sp. z o.o. 14 Cargo Przewozy Towarowe, Transport Sp. z o.o. Sp. k. 15 CD Cargo Poland Sp. z o.o. 16 CEMET S.A. 17 Centrum Logistyczne w Łosośnej Sp. z o.o. 18 CIECH CARGO Sp. z o.o. 19 Colas Rail Polska Sp. z o.o. 20 DOLKOM Sp. z o.o. 21 Ecco Rail Sp. z o.o. 22 Eurotrans Sp. z o.o. 23 F.H.U „ORION Kolej” Krzysztof Warchoł 24 FREIGHTLINER PL Sp. z o.o. 25 Grupa Azoty „KOLTAR” Sp. z o.o. 26 Grupa Azoty „Kolzap” Sp. z o.o. 27 HSL Polska Sp. z o.o. 28 Inter Cargo Sp. z o.o. 29 JSW Logistics sp. z o.o. (dawniej Zakład Przewozów i Spedycji „SPEDKOKS” Sp. z o.o.) 30 Karpień Sp. z o.o. 31 KOLEJ BAŁTYCKA SA 32 KP KOTLARNIA S.A. 33 Logistics & Transport Company Sp. z o.o. 34 LOTOS KOLEJ Sp. z o.o. 35 LTE Polska sp. z o.o. 36 Lubelski Węgiel Bogdanka S.A. 37 MAJKOLTRANS Sp. z o.o. 38 Metrtrans Polonia sp. z o.o. 39 Moris Sp. z o.o. 40 NKN Usługi Kolejowe Sp. z o.o. 41 Omniloko sp. z o.o. 42 ORLEN KolTrans Sp. z o.o. 43 P.R.T Torrens sp. z o.o. 44 PCC Intermodal S.A. 45 PNIUIK w Krakowie Sp. z o.o. 46 POL-MIEDŹ TRANS Sp. z o.o. 47 Pomorskie Przedsiębiorstwo Mechaniczno-Torowe Sp. z o.o. 48 POZ BRUK Sp. z o.o. S.K.A. 49 PROTOR sp. z o.o. 50 Przedsiębiorstwo Budownictwa Spec. TRANSKOL Sp. z o.o. 51 Przedsiębiorstwo Obrotu Surowcami Wtórnymi „DEPOL” Sp. z o.o. 52 Przedsiębiorstwo Usług Kolejowych KOLPREM Spółka z o.o. 53 RAIL POLSKA Sp. z o.o. 54 SKPL Cargo Sp. z o.o. 55 STK S.A. 56 Swietelsky Rail Polska Sp. z o.o. 57 TABOR DĘBICA sp. z o.o. 58 TORPOL Sp. z o.o. 59 Trainspeed sp. z o.o. 60 TRAKCJA PRKI i S.A 61 Transchem sp. z o.o. 62 Wiskol sp. z o.o. 63 Zakład Inżynierii Kolejowej Sp. z o.o. 64 Zakład Robót Komunikacyjnych - DOM w Poznaniu Sp. z o.o. 65 ZUE S.A.

systemowego podejścia do tworzenia konkurencyjności kolei towarowej. Wynikało to z wielu przyczyn¹⁵². Udział kolei towarowej w rynku na przestrzeni ostatnich ponad 10 lat systematycznie zmniejszał się osiągając w 2017 roku niespełna 12 % wolumenu przewożonych ładunków i niespełna 13% udziału w wykonanej pracy przewozowej. Koleje utraciły znaczną część rynku przewozowego na rzecz transportu drogowego. Obraz zaistniałych zmian na rynku przedstawia tabela na stronie 36.¹⁵³

Sytuacja powyższa to efekt utraty atutów konkurencyjnych przez przedsiębiorstwa transportu kolejowego w wyniku słabych działań na poziomie „mezo” tzn. w polityce infrastrukturalnej wobec kolejowego transportu towarowego w latach minionych. Spowodowało to degradację ciągów transportowych dla przewozów towarowych mających zasadnicze znaczenie dla tworzenia konkurencyjnych ofert dla klientów. Nastąpiło ograniczenie dostępności do kolei dla klientów w wyniku likwidacji infrastruktury punktowej przez samych klientów widzących nieefektywność kolei, jak i przedsiębiorstw kolejowych koncentrujących się w walce konkurencyjnej na przewozach masowych, a nie na pozyskiwaniu nowych ładunków i tworzeniu łańcuchów transportowo-logistycznych z udziałem transportu samochodowego w oparciu o terminale konwencjonalne i intermodalne. Podjęte w poprzedniej perspektywie dzięki funduszom unijnym działania inwestycyjne w zakresie modernizacji infrastruktury liniowej ukierunkowane na kolejowy transport osób pogłębiły niekonkurencyjny obraz kolei towarowej (np. ograniczenia na liniach, objazdy, brak punktualności i niska prędkość handlowa). Doprowadziło to do dominacji transportu drogowego. W obecnej perspektywie dzięki ukierunkowaniu w dużej mierze na kolejowy transport towarowy i ogromnym nakładom na infrastrukturę (około 66 mld zł) przewagi konkurencyjne kolei mają niepowtarzalną szansę na poprawę. Po poprawie stanu infrastruktury liniowej, rozwoju segmentu przewozów intermodalnych z udziałem kolei tendencja w zakresie konkurencyjności stopniowo może ulegać zmianie zważywszy także na niekorzystne rozwiązania prawne dla transportu drogowego w krajach Unii Europejskiej np. Niemczech, Francji.

W UE dla podniesienia konkurencyjności transportu kolejowego zastosowano rozdział instytucjonalny zarządzania infrastrukturą od wykonywania przewozów. Wprowadzono unijną zasadę „użytkownik płaci” w relacjach zarządca – użytkownik infrastruktury. Po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w Strasburgu roku średnie stawki dostępu do infrastruktury w przewozach towarowych w Polsce spadły o około 20% poprawiając nieznacznie rentowność sektora, ale nadal należą do jednych z wyższych w Europie. Spadek konkurencyjności kolejowego transportu towarowego, rozumiany w kontekście spadku wolumenu masy (mimo wzrostów w 2017 r.) ma swoje także

uwarunkowania obiektywne w zmieniającej się strukturze polskiej gospodarki (strukturze produkcji, eksportu, importu) i popycie na usługi oferowane przez kolejowy transport towarowy. Stronę popytową rynku kolejowych przewozów towarowych reprezentują różnorodne czynniki np. stan gospodarki (jej struktura), poziom oraz tempo zmian PKB. Wzrost PKB Polski nie przekłada się w wystarczającym stopniu się na wzrost popytu na przewozy towarów transportem kolejowym. Stronę podażową rynku również reprezentują różnorodne czynniki np. jakość infrastruktury, która determinuje szybkość przemieszczania ładunków, punktualność i terminowość np. średnia prędkość handlowa - najniższa w Europie (25-30km), czasu przewozu (punktualność ogółem pociągów towarowych w przedziale 40-50%). Spadek popytu na przewozy ładunków niskoprzetworzonych nie został zrekompensowany przez przewozy ładunków wysoko przetworzonych i zbyt późne zmiany w modelach biznesowego działania przedsiębiorstw kolejowych. Obiektywne zmiany rynkowe nie zostały zrekompensowane również polityką zmierzającą do zapewnienia podmiotom transportowym podobnych warunków działania w ramach konkurencji międzygałęziowej. Na poziomie „makro” nie istniała ochrona konkurencyjności kolei towarowej wobec głównego konkurenta, czyli transportu samochodowego. Przy braku odpowiedniej polityki transportowej pogłębiło to dysproporcje między transportem kolejowym i drogowym. Scenariusz rozwoju w przewozach transportem kolejowym jest uzależniony od efektów działań podejmowanych dla sektora i w ramach sektora kolejowego. Dotyczy ono kwestii koncepcji zrównoważonego rozwoju przewozów ładunków w transporcie lądowym w Polsce. Rok 2017 był w tym kontekście niekorzystny dla kolei. Przewozy ładunków transportem samochodowym wzrosły w roku 2017 aż o 150 mln ton, podczas gdy przyrost przewozów ładunków na kolei wyniósł tylko 17 mln ton.

Kwestia dostępu do infrastruktury w aspekcie opłat została omówiona w części dotyczącej transportu pasażerskiego, odbiór systemów opłat jako niesprawiedliwie różnicującego transport drogowy Jest szczególnie wyraźny u przewoźników towarowych.

Porównanie konkretnych opłat za dostęp do infrastruktury oparto na następujących założeniach (tabela na stronie 58):

- Próbę wstępnego porównania opłat za infrastrukturę pociągu towarowego podjęto wedle kryterium liczby pojazdów drogowych w kolumnie zastępującej pociąg danej masy brutto. Zakładamy że zostanie wykorzystana dopuszczalna masa całkowita, która wynosi 40 ton¹⁵⁴, dla zespołu liczącego 5 lub 6 osi. Dla uproszczenia nie wnikamy w proporcje masy całkowitej do masy ładunku. Zakładamy,

152. Zob. M. Gajdus, A. Laszczyk, Kilka uwag na temat konkurencyjności na rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce, Internetowy kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013 nr 4(2) s. 34-35

153. Biorąc pod uwagę wyniki transportu kolejowego z roku 2017 mimo wzrostów to nie należy się spodziewać zasadniczej zmiany trendów w udziałach rynkowych kolejowego transportu towarowego. Nieznacznie zwiększone przewozy masy, nieznacznie rosnąca praca przewozowa oznacza wydłużenie średniej odległości przewozowej z uwagi na ekspansję na rynki zagraniczne polskich podmiotów.

154. Maksymalną dopuszczalną masę całkowitą zespołu pojazdów drogowych reguluje ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia. Masa jest podwyższona dla niektórych zestawów w transporcie intermodalnym do 42 lub 44 ton.

Tabela: Zestawienia opłat i innych kosztów infrastrukturalnych ponoszonych w przypadku transportu towarowego

Rodzaj kosztu	Przewozy kolejowe	Transport drogowy
Budowa infrastruktury i modernizacje (inwestycje), amortyzacja.	UE, budżet i fundusze państwowe lub PLK. - Wyjątkowo na liniach o prędkości 0 przewoźnik może być zmuszony do pokrycia kosztu „uzdatnienia” linii.	UE, Budżety i fundusze. Wyjątkowo – autostrada prywatna – w trybie BOT (niektóre odcinki A1, A2, A4) w opłacie pobiera zwrot inwestycji, a niekiedy także koszty finansowe.
Utrzymanie infrastruktury wysokiej jakości.	W części zakwalifikowanej jako bezpośredni koszt przejazdu pociągu.	Opłaty na autostradach, i drogach ekspresowych. Na części innych dróg krajowych (DGP) - w ramach systemu ViaToll*.
Utrzymanie infrastruktury innej niż A, S, DGP		W ramach budżetów państwa i samorządów.
Opłaty za wjazd do centrów miast.		Przewidywane dla pojazdów mniej ekologicznych
Opłaty za przejazd przez mosty, tunele, korzystanie z promów	Nie ma	Zróznicowane – podstawa ustawa o drogach publicznych - art. 13d – 13e.
Opłaty za postój	Według cennika PKP PLK: Jeżeli czas \geq 2h to 1,48 zł/h za tor	Opłaty parkingowe w strefach płatnego parkowania, ustala gmina, na ogół centrach miast. Obecne przepisy** dopuszczają do 3,00 zł za pierwszą godzinę, od 5 września 2019 do 0,45% minimalnego wynagrodzenia, tj do ok. 10 zł.
Manewry pojazdem	Wprowadzono od 2018/2019 3,35 zł / km przejazdu, jeżeli wykorzystuje trakcję elektryczną to 3,57 zł/km	Nie ma

* „W opracowaniu użyta została powszechnie stosowana nazwa systemu.** Ustawa o drogach publicznych, stan na 1 października 2018 r.

że pociąg o określonej masie brutto zastąpi kolumna najdłuższych ale jeszcze typowych pojazdów drogowych (samochód z przyczepą, łącznie 5 lub 6 osi).

- Przyjęto więc współczynnik zastąpienia 40 ton brutto pociągu przez 1 pojazd drogowy (lub zespół). Przykładowo pociąg o masie brutto 1360 ton (w pobliżu średniej na sieci PKP PLK) zastąpimy 34 zespołami pojazdów drogowych o masie brutto (dopuszczalnej masie całkowitej) 40 ton każdy.

- Najwięcej uwagi poświęcono systemowi ViaToll działającemu na państwowych autostradach (A), drogach ekspresowych (S), które uznano za odpowiedniki linii klasy 1 oraz drogach krajowych kwalifikowanych jako główne (G) lub główne przyspieszone (GP), które uznano za odpowiedniki linii kolejowej klasy 2,3. Trzeba pamiętać że nie wszystkie te drogi są objęte opłatami, co omówiono wyżej w części 2.1.1 dotyczącej opłat za dostęp do infrastruktury.

Tabela: Kategoryzacja i cennik dal ViaToll

Klasa drogi/ ponad 12t)	EURO 2	EURO 3	EURO 4	EURO 5
A lub S	0,53 zł	0,46 zł	0,37 zł	0,27 zł
GP lub G	0,42 zł	0,37 zł	0,29 zł	0,21 zł
Inna droga	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł

- System Via Toll różnicuje istotnie opłaty w zależności od kategorii silnika pojazdu – uwzględniono kategorie skrajne – EURO2 oraz EURO5 lub lepszą.

- Pozostałe drogi są bezpłatne. Opłaty za używanie dróg niegdyś stanowiły tak zwany podatek drogowy, ale obecnie w kalkulowane są w akcyzę paliwową, która zależy jednak nie od rodzaju transportu a rodzaju paliwa. Tak więc kolej płaci pośrednio na drogi gdy używa trakcji spalinowej.

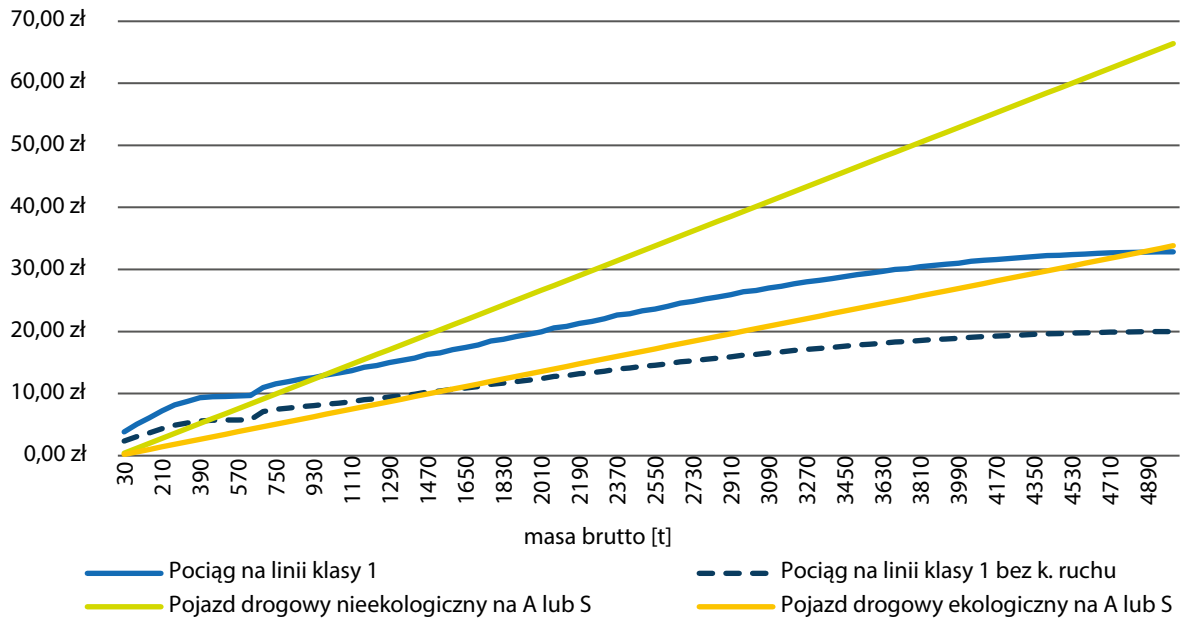
Przy takich założeniach otrzymujemy następujące porównanie (zobrazowane na wykresach na stronach 59 i 60) opłat za dostęp do infrastruktury pociągu według przyjętych stawek oraz według stawek obniżonych poprzez całkowite wyłączenie kosztów prowadzenia ruchu (zaliczenie ich do kosztów niekwalifikowanych w całości).

Jak widać w przypadku dróg opłacanych według ogólnej taryfy, zależnie od charakteru drogi, dla pojazdów niskiej klasy granica konkurencyjności przebiega w pobliżu 800 ton brutto. Jednak, jeżeli wziąć pod uwagę pojazdy o wysokiej klasie ekologicznej, a takich jest znacznie więcej, park pojazdów drogowych w Polsce jest względnie młody, to granica ta przesuwa się do ponad 4000 ton brutto, a więc pociągów nieczęsto spotykanych na sieci PKP PLK.

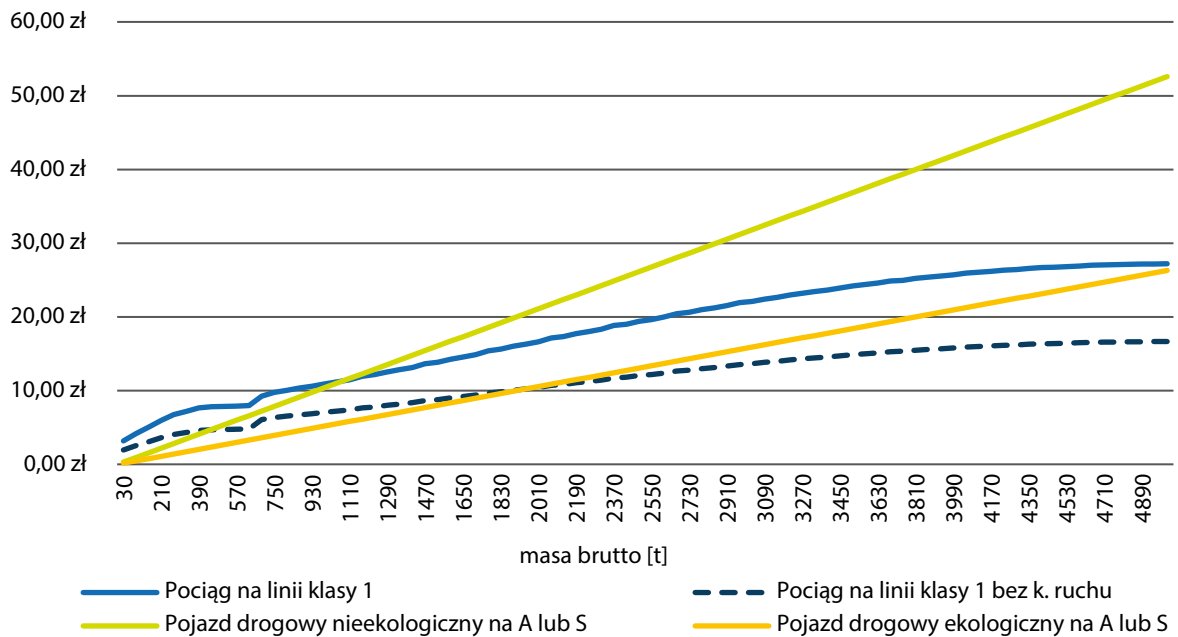
Widać też, że obniżenie opłaty poprzez wyłączenie z kosztów kwalifikowanych do pokrycia opłatami bezpośrednich kosztów ruchu przesuwa tą granicę do wielkości rzędu 1200 km, czyli niewiele poniżej średniej masy brutto pociągu na sieci PKP PLK.

Jak już wspomniano autostrady „prywatne” a ściślej koncesyjne mają inny system opłat, zależny tylko pośrednio od masy pojazdu i są zróżnicowane stosownie do warunków koncesji. Najwyższa opłata daje pojęcie o realnych kosztach infrastruktury drogowej.

Wykres: Opłata za km jazdy pociągu na linii klasy 1 lub kolumny pojazdów drogowych na A lub S o tej samej masie brutto (dopuszczalnej całkowitej)



Wykres: Opłata za km jazdy pociągu na linii klasy 2,3 lub kolumny pojazdów drogowych na GP lub G o tej samej masie brutto (dopuszczalnej całkowitej)



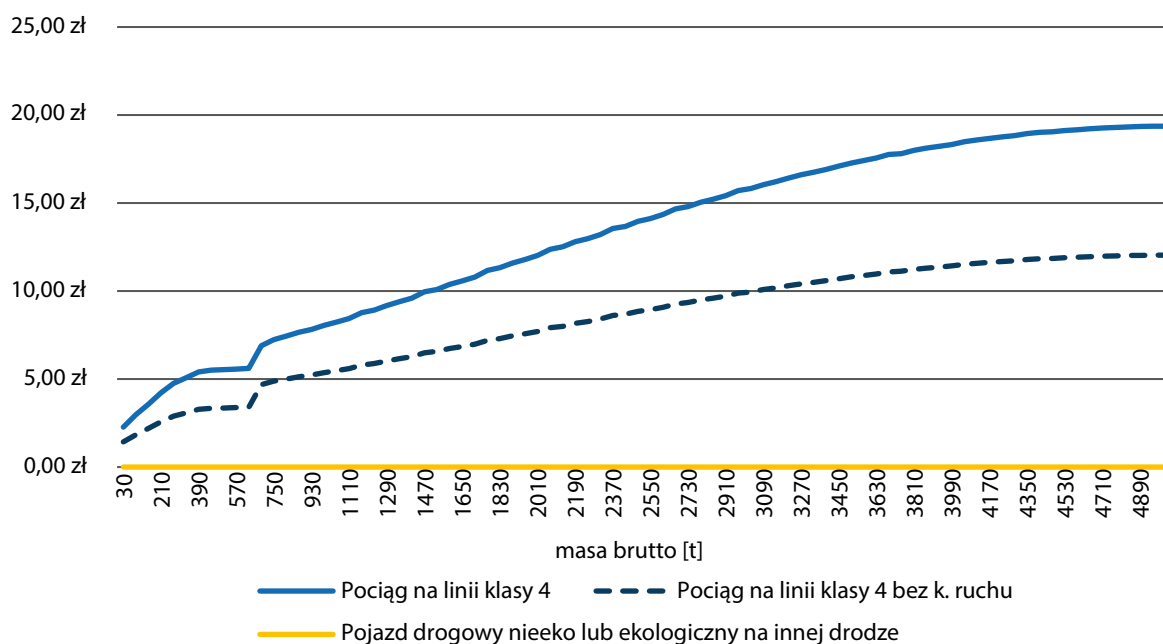
Przy założeniu zespołów drogowych o dopuszczalnej masie całkowitej 40 t, ale jeszcze mieszczących się w standardach masy i długości interesuje nas kategoria 4 – pojazd więcej niż trzyosiowy lub trzyosiowy z przyczepą.

W przypadku koncesyjnych odcinków autostrad kolej towarowa jest w tym wymiarze konkurencyjna nawet przy bardzo lekkich pociągach (masa poniżej 100 ton), natomiast na przeciętnej autostradzie koncesyjnej opłata infrastrukturalna jest niższa przy przekroczeniu masy 570 ton, a więc nadal istotnie poniżej połowy średniej masy brutto. Autostrady koncesyjne stanowią jednak zdecydowana mniejszość pośród autostrad,

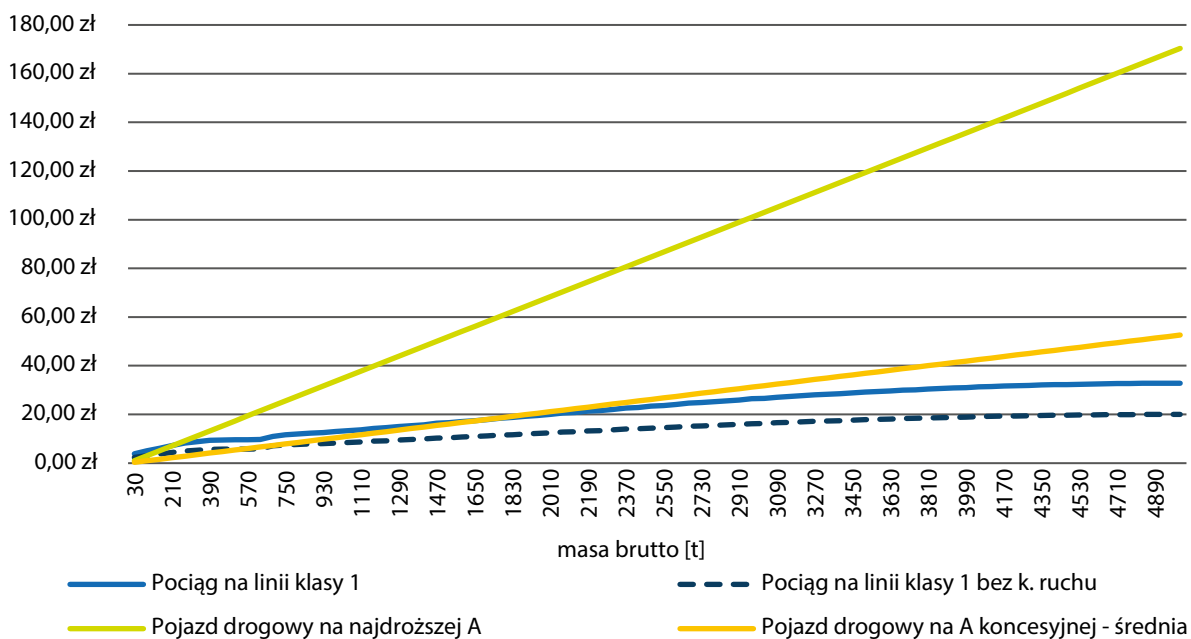
a tym bardziej łącznej długości autostrad, dróg ekspresowych i dróg głównych.

Tak więc analiza na gruncie przewozów towarowych podobnie jak w przypadku przewozów pasażerskich, potwierdza, że elementem polityki transportowej powinno być zmniejszanie stawek dostępu do infrastruktury kolejowej poprzez uznanie kosztów prowadzenia ruchu za koszty nie kwalifikujące się do pokrycia przez opłaty przewoźników(koszty stałe).

Wykres: Opłata za km jazdy pociągu na linii klasy 4 - pojazdy drogowe korzystają z dróg innych niż A, S, GP i G nieodpłatnie



Wykres: Opłata za km jazdy pociągu na linii klasy 1 lub pojazdów drogowych na autostradzie najdroższej prywatnej lub średniej koncesyjnej przy tej samej masie brutto (dopuszczalnej całkowitej)

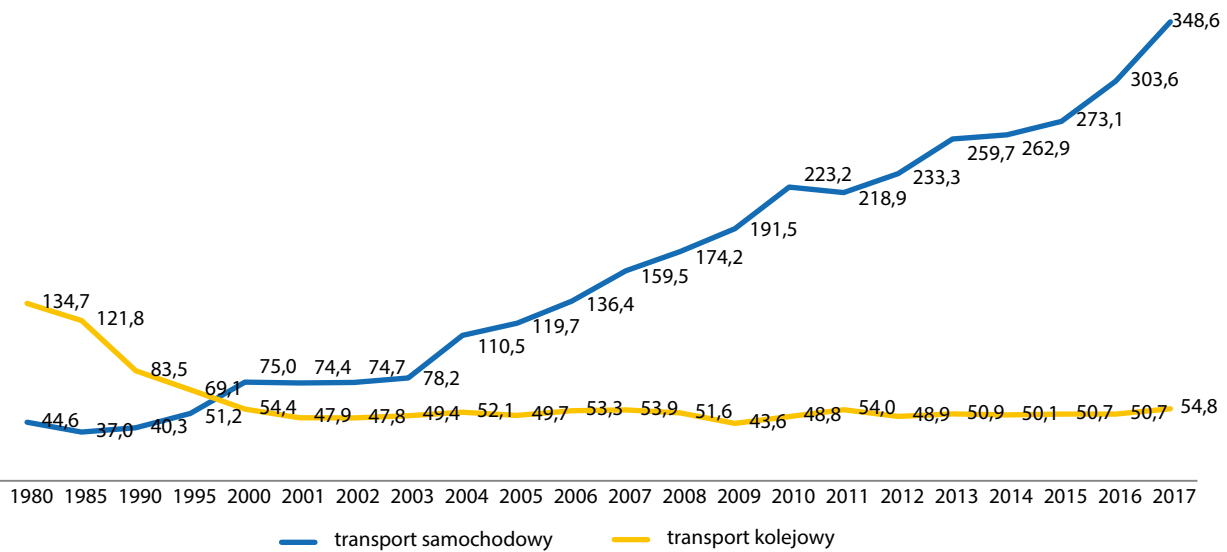


Ilustracją do tego o braku równowagi w konkurencji międzygałęziowej, pod względem warunków zewnętrznych istotnych dla funkcjonowania transportu towarowego kolejną i ciężarówkami, jest smutna dla transportu szynowego statystyka.

„Przez ostatnie piętnaście lat praca przewozowa w transporcie drogowym polskich przedsiębiorstw, włącznie z ruchem poza granicami Polski, wzrosła prawie pięciokrotnie, podczas gdy w transporcie kolejowym zauważalna jest stagnacja”¹⁵⁵

155. Cytat za: „Rynek przewozów w Polsce i w Europie. Dane, statystyki i porównania” – prezentacja UTK prezentowana w dniach 11-12 października 2018 r. na spotkaniu przewoźników.

Wykres: Przewozy towarowe w Polsce w latach 2002-2017



Opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Odrębnym problemem jest pole konkurencji pomiędzy przewoźnikami kolejowymi. W sektorze przewozów towarowych istnieje nadal widoczne pole konkurencji poprzez poprawę efektywności. Badania prowadzone przez TOR¹⁵⁶ pozwalają zauważyć drastyczne różnice wskaźników dotyczących wykorzystania taboru:

- Roczna praca przewozowa przypadająca na 1 wagon waha się dla różnych przewoźników od 440 tys. do 1 733 tys. tonokm/rok/wagon.
- Masa przewieziona od 1,6 do 11,5 t / wagon.
- Obieg wagonu przy założeniu 40 t /wagon wynosi więc od 11 do 43 tys. km na rok lub od 30 do 119 km/dobę

Rozpiętości można oczywiście uzasadnić różnym rodzajem przewozów, ale nawet w kręgu ograniczonym do przewoźników o podobnym i mniej korzystnym od przeciętnej profilu (obsługującym przesyłki wagonowe i nie stroniący od krótkich odległości przewozu) można zaobserwować istotne różnice:

- Roczna praca przewozowa przypadająca na 1 wagon waha się dla różnych przewoźników od 440 tys. do 461,7 do 792,7 tys. tonokm/rok/wagon.
- Masa przewieziona od 1,8 do 11,6 t / wagon.
- Obieg wagonu przy założeniu 40 t /wagon wynosi więc od 11,5 do 19,8 tys. km na rok lub od 32 do 54 km/dobę.

W przypadku przewozów towarowych koleją w kontekście konkurencji warto przytoczyć konkluzje zawarte w Sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2016 roku zatytułowanym „Kolejowy transport towarowy w UE; wciąż nie na właściwym torze”.¹⁵⁷ Zespół kontrolny ETO badał aktualną

sytuację związaną z warunkami konkurencji w przewozach towarowych obejmując kontrolą 5 państw członkowskich.

W ramach swoich prac ETO skoncentrowało się na uzyskaniu odpowiedzi na pytania :

- czy wyniki kolejowego transportu towarowego zwłaszcza w układzie „modal split” polepszają się na przestrzeni ostatnich 15 lat
- czy strategia i regulacja władz UE oraz państw członkowskich dostatecznie wspierały konkurencyjność
- czy fundusze europejskie zostały właściwie ukierunkowane aby wzmocnić przewozy towarowe koleją

Jako próbkę na której przeprowadzono kontrolę wybrano Republikę Czeską, Niemcy, Hiszpanię, Francję i Polskę.

Wskazano, w ślad za wcześniejszymi analizami, że wśród szeregu przeszkód utrudniających rozwój konkurencyjnego rynku transportu kolejowego są przede wszystkim:

- niedostateczne przystosowanie infrastruktury (przy przewozach transgranicznych, w zakresie wąskich gardeł w korytarzach i miejscowo stan infrastruktury wymagający modernizacji)
- problemy z interoperacyjnością

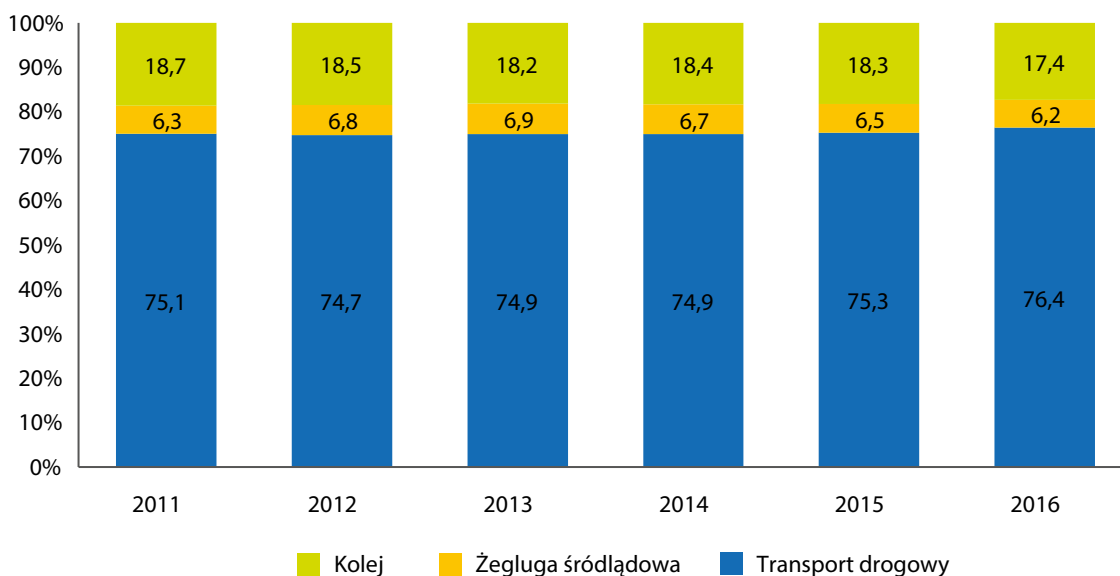
Raport wyraźnie stwierdza (zresztą ujęte to zostało w samym tytule), że wyniki kolejowego transportu towarowego w UE są niezadawalające.¹⁵⁸ Transport towarów koleją nie zwiększa się utrzymując stały wolumen rzędu 400 mld tonokm, podczas gdy transport samochodowy dynamicznie rośnie.

156. W celu zachowania tajemnicy przedsiębiorców dane są zanonimizowane.

157. <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=36398>, dostęp 25 września 2018.

158. „Sprawozdanie specjalne : Kolejowy transport towarowy w UE : wciąż nie na właściwym torze”

Wykres: Modal split w Unii Europejskiej



Ten trend utrzymuje się nadal jak wynika ze statystyk¹⁵⁹.

Tendencje te świadczą o tym, że realizacja celu wyznaczonego przez Komisję Europejską w Białej Księdze z 2011 r. (zwiększenie przewozów towarów koleją na dystansie pow. 300 km w perspektywie roku 2030 do nie mniej niż 30 %) nie jest realna.

W odniesieniu do Polski, w raporcie wskazano, że negatywny wpływ na wyniki mają przede wszystkim zły stan sieci i związana z nim niska prędkość techniczna i handlowa pociągów,¹⁶⁰ wysoki poziom opłat za dostęp do infrastruktury oraz brak niezależności organu regulacyjnego. W stosunku do tych tez z 2016 roku obecnie można stwierdzić, że Polska dokonała wielu wysiłków dla zmiany tej sytuacji i obecnie UTK jako organ regulacyjny posiada duży stopień niezależności, zahamowany został wzrost opłat za dostęp do sieci PKP PLK SA, a ogromny front inwestycji modernizacyjnych w ciągu kilku lat znacznie zmieni jakość dróg kolejowych. Niemniej na wyniki tych działań trzeba będzie poczekać przynajmniej do końca obecnej perspektywy budżetowej UE.

W ocenie ETO w ramach konkurencji międzygałęziowej w transporcie towarowym istnieje wiele przewag na rzecz transportu samochodowego, które powodują, że jest on chętniej wybierany przez nadawców i spedytorów i które przynajmniej częściowo należy zneutralizować. Wciąż jedną z podstawowych barier jest kwestia opłat za korzystanie z infrastruktury, znacznie korzystniejszych w przypadku transportu drogowego. Oprócz tego, że w wartościach bezwzględnych stawki przeliczeniowe tych opłat dla przewoźników drogowych są niższe, to dodatkowo słabo uwzględnione są tu zewnętrzne koszty transportu.

Problemem w zakresie konkurencji wewnątrzgałęziowej jest w wielu państwach UE wciąż niski poziom liberalizacji rynku przewozów towarowych koleją. Wiąże się z występowaniem tzw. „przewoźnika zasiedziałego”. Wynika to z historycznego spadku po zintegrowanych przedsiębiorstwach kolejowych, gdzie z reguły funkcjonował tylko jeden przewoźnik i do chwili obecnej zajmuje mniejszą lub większą dominację na rynku (od 50 do 90% rynku). W Polsce przewoźnikiem zasiedzonym jest PKP Cargo SA, jednak jego udział w rynku od początku lat 2000 systematycznie spadał i obecnie stanowi niecałe 50%.¹⁶¹

Niezależni przewoźnicy w zasadzie konkurują w oparciu o zasady niedyskryminacyjne i na tle innych państw UE rynek przewozów towarowych koleją jest oceniany jako zliberalizowany. Jednak kilka praktyk naruszających te zasady było przedmiotem skarg przewoźników głównie wobec podmiotu dominującego a wśród nich występowały :

- dyskryminacyjny dostęp do niektórych terminali i bocznic
- dyskryminacyjny dostęp do technicznej infrastruktury punktowej (obecnie tzw. obiektów infrastruktury usługowej).

Od czasu zmiany Ustawy o transporcie kolejowym w 2017 roku sytuacja ta uległa poprawie albowiem regulacje dosyć dokładnie określiły warunki korzystania z obiektów infrastruktury usługowej przynajmniej teoretycznie gwarantując równy dostęp dla wszystkich zainteresowanych przewoźników.

159. Wykres na podstawie danych Eurostat http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=tran_hv_fmrod&lang=en

160. W Polsce średnia prędkość handlowa pociągów towarowych wynosi nieco ponad 20 km/h.

161. Źródło: raporty UTK : <https://www.utk.gov.pl/pl/raporty-i-analizy/analizy-i-monitoring/statystyka-przewozow-to/14488,Dane-eksploatacyj-ne-w-2018-r.html>

Raport ETO zwraca uwagę także na problem alokacji zdolności przepustowej oceniając, że procedury zarządzania ruchem nie są odpowiednio dostosowane do potrzeb sektora przewozów towarów, szczególnie w stosunku do większości sieci gdzie występuje ruch mieszany. Przewoźnicy towarowi (zwłaszcza o mniejszym potencjale) zamawiają trasy w systemie rezerwacji „ad hoc” (IRJ- indywidualny rozkład jazdy), gdzie liczba potencjalnych tras jest ograniczona ze względu na rocznie ustalany rozkład jazdy pociągów pasażerskich i generalnie zasady pierwszeństwa przewozów pasażerskich.

Obecna sytuacja w Polsce związana z bardzo szerokim frontem robót inwestycyjnych dodatkowo (choć oczywiście przejściowo) komplikuje działalność przewoźników kolejowych. Muszą oni zamawiać trasy częstokroć o wiele dłuższe czy bardziej skomplikowane, co podnosi koszty i działa niekorzystnie w konkurencji międzygałęziowej albowiem system dróg nie wprowadza podobnych utrudnień.

Kolejną barierą w rozwoju przewozów towarowych są kłopoty administracyjne i techniczne dotyczące długotrwałych procesów wydawania odpowiednich certyfikatów (homologacja pojazdów, świadectwa bezpieczeństwa itp.), znajomość języków

obcych w przypadku przewozów transgranicznych i brak interoperacyjności (różne systemy srk, zasilania, długości składów, nacisk osi).

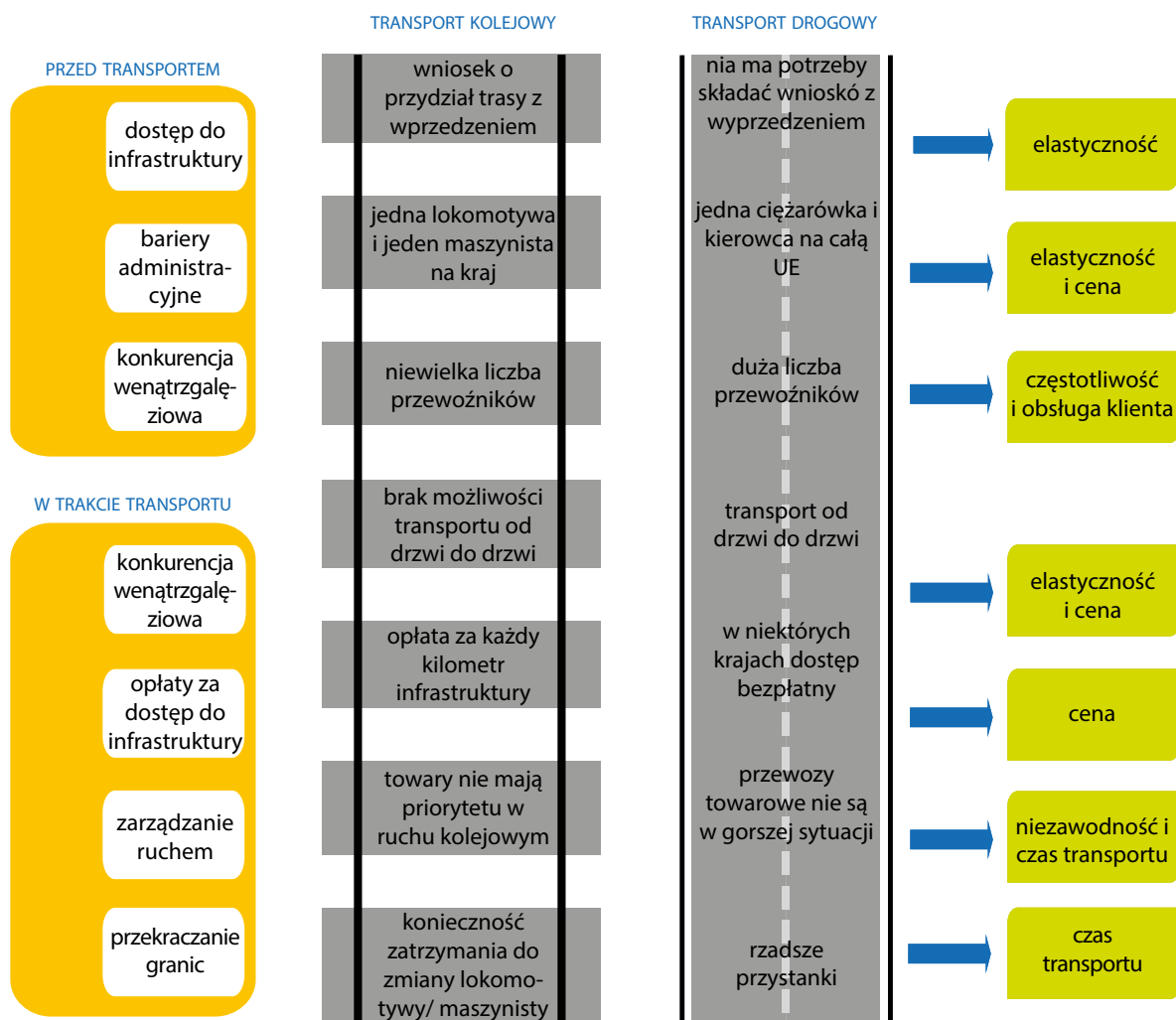
Aby zmienić aktualny obraz konkurencji w przewozach towarowych kolejną należy przede wszystkim mocno zintensyfikować działania związane z uczciwą, niedyskryminacyjną polityką w zakresie konkurencji międzygałęziowej (w odniesieniu do transportu drogowego). Nadawcy towarów i spedytorzy kierują się w swoich decyzjach optymalizacją organizacyjno-techniczną przewozu oraz optymalizacją w zakresie kosztów. Podczas gdy transport drogowy będzie miał za sobą zawsze element przewagi typu dostawa „door to door”, to wykorzystanie wielu zalet transportu kolejowego może zniwelować te przewagi pod warunkiem wyrównania szans pod względem konkurencji cenowej (gdzie największe znaczenie mają koszty dostępu do infrastruktury).

Tabela: Udział przewoźników w masie przewiezionych towarów

Przewoźnik	I-IX 2018	I-IX 2017	2017
PKP Cargo	43,46%	44,52%	44,24%
DB Cargo Polska	16,57%	17,93%	17,88%
Lotos Kolej	5,03%	5,62%	5,56%
PKP LHS	4,31%	4,03%	4,20%
CTL Logistics	4,25%	3,71%	3,84%
PUK Kolprem	3,07%	2,91%	2,87%
Freightliner PL	2,47%	2,30%	2,27%
Orlen Kol-Trans	2,07%	1,80%	1,81%
Pol-Miedź Trans	1,82%	2,29%	2,20%
Rail Polska	1,71%	1,66%	1,68%
CD Cargo Poland	1,55%	1,24%	1,33%
KP Kotłarnia	1,25%	1,12%	1,12%
Ciech Cargo	1,19%	1,25%	1,26%
Captrain Polska	1,15%	0,74%	0,77%
Inter Cargo	0,90%	0,74%	0,78%
STK	0,87%	1,04%	1,03%
PKP Cargo Service	0,75%	0,50%	0,54%
PCC Intermodal	0,65%	0,00%	0,04%
Ecco Rail	0,57%	0,64%	0,65%
JSW Logistics	0,55%	0,61%	0,63%
HSL Polska	0,53%	0,24%	0,26%
Pozostali	5,28%	5,14%	5,05%

Opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Schemat: Wyzwania stojące przed sektorem przewozów kolejowych



Opracowanie własne na podstawie raportu ETO.

4. KONKURENCJA W KOLEJNICTWIE – NIEKTÓRE PRZYKŁADY KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Kluczowymi aspektami dla ekspansji transportu kolejowego jest proces współtworzenia europejskiego rynku kolejowego poprzez jego demonopolizację w krajach członkowskich Unii Europejskiej, głównie za sprawą liberalizacji dostępu do sektora usługowego kolei. Pomimo wdrożenia przez Unię Europejską trzech pakietów dyrektyw kolejowych (w latach 2001, 2004 oraz 2007), rynki kolejowe wielu państw nadal nie uległy właściwej liberalizacji, pozostawiając w rękach państwa znaczący jego procent.

Wzorem przewozów autobusowych, założenie procesu liberalizacji transportu kolejowego na obszarze Unii Europejskiej ma doprowadzić do zintensyfikowania rozwoju branży kolejowej, wykorzystując do tego kapitał zewnętrzny, bez konieczności szerokiej redystrybucji podatków. Sukcesy między innymi prywatnych przewoźników funkcjonujących w Europie udowadniają, że pomimo teoretycznej przewagi transportu indywidualnego, kolej, jako element publicznego transportu zbiorowego może stanowić dla prywatnych samochodów solidną konkurencję, przekonując do siebie również te osoby, które wcześniej nie wyobrażały sobie życia bez własnych czterech kółek.

Perspektywa liberalizacji transportu kolejowego na obszarze Unii Europejskiej stanowi niezwykle pozytywny aspekt, który wzorem sytuacji na rynku przewozów autobusowych, może doprowadzić do intensywnego rozwoju całej branży kolejowej, wykorzystując w tym celu olbrzymi kapitał zewnętrzny, bez konieczności podwyższania udziału subwencji i podobnych instrumentów finansowych państwa. Oparty o dotacje sposób finansowania przewozów doprowadził do niezdrowej sytuacji, w której oddelegowany do tego zadania urzędnik, a nie potencjalny klient bezpośrednio korzystający z danej usługi, staje się ogniwem decydującym o specyfice przewozów realizowanych przez konkretny podmiot na określonym obszarze. Urzędnik może niewłaściwie zinterpretować potrzeby transportowe obywateli zamieszkujących dany obszar, posiadając często niekompletne dane na ich temat. Niewłaściwe funkcjonowanie systemu transportowego może przełożyć się na mniejsze zyski z tytułu realizacji przewozów, jak również pogłębienie problemu kongestii poprzez wzrost liczby pojazdów poruszających

się po drogach kołowych, z racji zmniejszenia zainteresowania publicznym transportem zbiorowym.

Nie oznacza to bynajmniej, że nie powinien funkcjonować publiczny system organizacji i funkcjonowania publicznego transportu kolejowego. Szereg usług nie może być bowiem świadczonych na akceptowalnych społecznie warunkach na zasadach rynkowych. Niemniej jednak, zarówno Unia, jak i krajowe organy regulacyjne, powinny przykładać większą wagę do kontroli prawidłowości definiowania usług publicznych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Powinny one odpowiadać unijnemu rozumieniu tego pojęcia i być powierzane tylko w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione i proporcjonalne w stosunku do określonego celu społecznego. Jako usługi publiczne nie powinny być kwalifikowane przewozy w odniesieniu do których interwencja publiczna jest de facto zbędna.¹⁶²

Warto w tym miejscu podkreślić wagę rzetelnego opracowywania planów transportowych.

Obserwacja rynku kolejowego poza granicami Rzeczypospolitej Polski jest pouczająca, gdy dostrzega się sukcesy prywatnych przedsiębiorców, którzy skazywani przez wielu na porażkę udowadniają, że pomimo teoretycznej przewagi transportu indywidualnego, kolej jako element publicznego transportu zbiorowego może stanowić dla niego poważną konkurencję, przekonując do siebie również te osoby, które wcześniej nie korzystały z tego środka transportu.

Ogólny koszt tzw. „wejścia” na rynek kolejowy stanowi jedną z determinant niewielkiego zainteresowania tą gałęzią transportu wśród prywatnych przedsiębiorców, którzy nastawieni na szybki zysk chętniej zwracają się w kierunku wcześniej wspomnianego transportu drogowego, gdzie bariera wejścia jest zdecydowanie niższa. Czy jednak ta wstępna inwestycja powinna być jedynym aspektem decydującym o funkcjonowaniu przedsiębiorstwa w konkretnej gałęzi transportu? Pojazdy szynowe charakteryzują się znacznie wyższą żywotnością, w porównaniu do środków transportu drogowego. Wagony pasażerskie użytkowane w przeszłości przez koleje austriackie i szwajcarskie po delikatnej rewitalizacji służą dzisiaj prywatnym przewoźnikom, stanowiąc idealny punkt startowy dla rozpoczęcia działalności w transporcie kolejowym, ze względu na zadowalające parametry techniczno-eksploatacyjne (przy czym pojazdy takie jak np. elektryczne zespoły trakcyjne EN57 nie powinny służyć za przykład dla przedstawionej tezy).

Sukces prywatnego przewoźnika pasażerskiego Nuovo Trasporto Viaggiatori (co w języku włoskim oznacza dosłownie Nowy Transport Pasażerski), uruchamiającego połączenia kolei dużych prędkości we Włoszech, niewątpliwie skłonił do rozważań nad prawidłowym kierunkiem ekspansji transportu kolejowego w aspekcie przewozów pasażerskich. Pod względem zasięgu oddziaływania, przewozy pasażerskie można podzielić

162. Stefan Akira Jarecki, Pojęcie usługi publicznej a otwarty dostęp [w:] Rynek Kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta”, red. Mirosław Pawełczyk, wyd. Ius Publicum Warszawa 2017; Stefan Akira Jarecki, Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich a usługi publiczne [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 4, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/43/86.pdf>

na dalekobieżne (obejmujące przewozy krajowe oraz międzynarodowe, wykonywane m.in. pojazdami zaliczanymi do kolei dużych prędkości) oraz lokalne (obejmujące transport aglomeracyjny, regionalny, lub miejski).

Koleje dużych prędkości z uwagi na wysokie koszty taboru kolejowego oraz nieprzeciętne koszty utrzymania, przez dłuższy okres były traktowane jako enklawa Państwa. Potrzeba wniesienia olbrzymiego kapitału nie przstraszyła jednak czterech prywatnych inwestorów z Włoch nieprzekonanych co do skuteczności monopolu włoskiego przewoźnika Trenitalia, którzy niedługo po pozytywnej decyzji rządu odnośnie liberalizacji tamtejszego rynku kolejowego, postanowili przeznaczyć posiadany majątek na rzecz uruchomienia własnych pasażerskich przewozów kolejowych, wykorzystując w tym celu zupełnie nowe elektryczne zespoły trakcyjne.

Koleje dużych prędkości przez wiele lat uznawane były za zbyt kosztowne dla niezależnych podmiotów, dlatego rozwojem tej rangi usług przez dłuższy okres zajmowało się wyłącznie państwo, do momentu uruchomienia przewozów przez prywatny podmiot Nuovo Transporte Viaggiatori (NTV) w roku 2012 (sześć lat po rozpoczęciu działalności jako spółka oraz dziewięć lat po reformie włoskich kolei). Wypełnienie wszystkich formalności, pozyskanie odpowiedniego zabezpieczenia finansowego oraz produkcja taboru kolejowego wykorzystywanego do realizacji przewozów pasażerskich przez NTV, zajęła więc inwestorom ponad pół dekady. Spółka konsultowała swoje działania z francuskimi kolejami państwowymi (SNCF), które posiadały w trakcie rozwoju działalności 20% aktywów spółki. Francuska spółka nie była jednak odpowiedzialna za kierunek rozwoju prywatnego przewoźnika, lecz tylko służyła swoim niebagatelnym doświadczeniem podczas wdrażania do eksploatacji składów dużych prędkości.

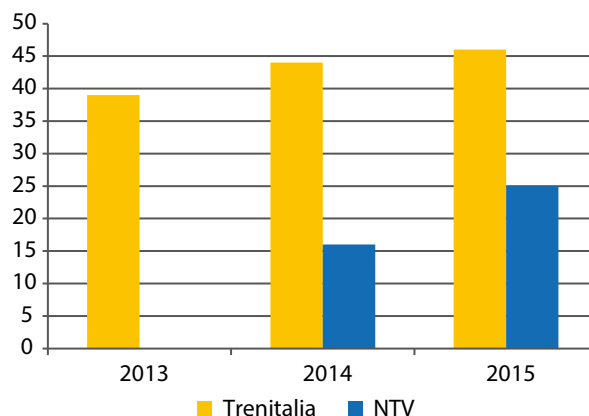
Pociągi przewoźnika NTV identyfikowane pod kategorią handlową Italo, po raz pierwszy zabrały pasażerów w podróż na odcinku Rzym – Mediolan. Obecnie przewoźnik realizuje również przewozy pomiędzy innymi znaczącymi miastami Republiki Włoskiej takimi jak Turyn, Wenecja, Neapol, czy Salerno. Ponadto przewoźnik w 2015 roku uzupełnił swoją ofertę o przewozy autobusowe, stanowiące kursy dojazdowe do pociągów uruchamianych przez przewoźnika, co w znaczący sposób zwiększyło dostępność do oferowanych usług. W roku 2018 planowane są kolejne modyfikacje sieci komunikacyjnej przewoźnika NTV, w tym uruchomienie bezpośredniego połączenia Wenecja – Turyn.

Nuovo Transporte Viaggiatori wykorzystuje obecnie dwa typy pojazdów wyprodukowanych przez francuski koncern Alstom – 25 jedenastoczłonowych elektrycznych zespołów trakcyjnych serii AGV 575 oraz 17 siedmioczłonowych elektrycznych zespołów trakcyjnych serii ETR 675. Kontrakt na zakup pojazdów obejmuje również 30-letni okres utrzymania taboru w centrum utrzymania w miejscowości Nola. Składy te posiadają parametry zbliżone do pociągów Pendolino, eksploatowanych przez państwowego przewoźnika Trenitalia.

Założyciele przewoźnika NTV przez pierwsze lata funkcjonowania na rynku obawiali się pewnych zawirowań finansowych wynikających z polityki państwowego przewoźnika, lub

zmniejszenia popytu na podróż transportem kolejowym, co mogłoby doprowadzić do pożegnania z projektem rewolucjonizującym w pewien sposób transport kolejowy we Włoszech. Co warte odnotowania, zarząd spółki nigdy nie podjął decyzji o modyfikacji strategii rozwoju firmy, stawiając w głównej mierze na stabilność oraz pewność, która przyniosła im zaufanie klientów oraz długo oczekiwany przychód z wykonywanych usług.

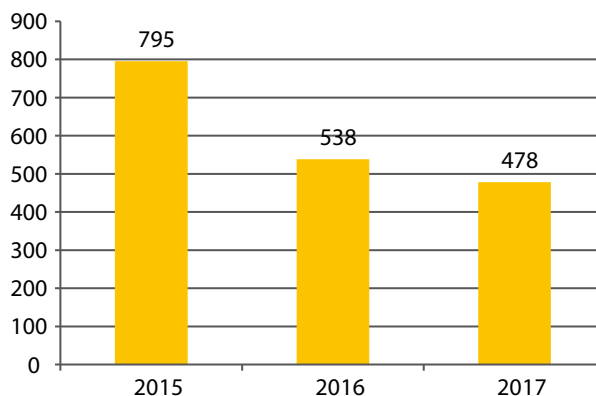
Wykres: Liczba par pociągów KDP na linii Mediolan - Rzym



Opracowanie własne na podstawie danych z publikacji *High-speed rail: is competition in the market sustainable? An Italian case*, A. Patuelli

Wzrost ogólnej liczby połączeń kolei dużych prędkości o ponad 30% w roku 2018, względem roku 2011, potwierdza rosnące zainteresowanie transportem kolejowym, który stał się istotnie konkurencyjny względem transportu drogowego oraz transportu lotniczego, biorąc pod uwagę zarówno dostępność do oferty przewozowej obu przewoźników, a także czas przejazdu pomiędzy centrami miast, bez konieczności utraty cennych minut na dodatkową kosztowny transfer oraz pobyt na lotnisku. Stała walka o klientów, pozwoliła utrzymać dynamiczny rozwój kolei, a perspektywa rozwoju sieci transportowej przewoźnika NTV, przy coraz lepszej kondycji finansowej, pozwala sądzić, że ten pozytywny efekt będzie się stale pogłębiał.

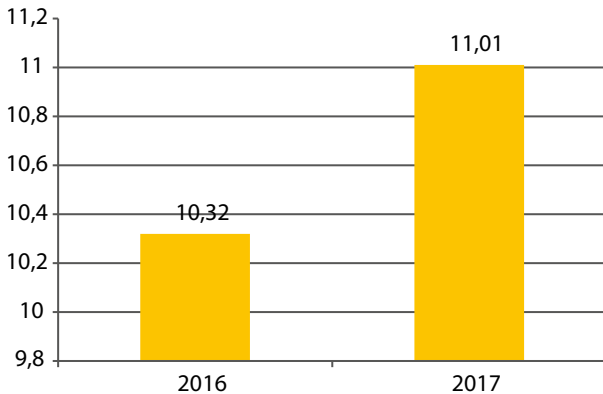
Wykres: Zadłużenie spółki NTV w mln EUR



Opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnej strony internetowej przewoźnika Nuovo Transporte Viaggiatori, italospa.italotreno.it (dostęp 18.05.2018 r.)

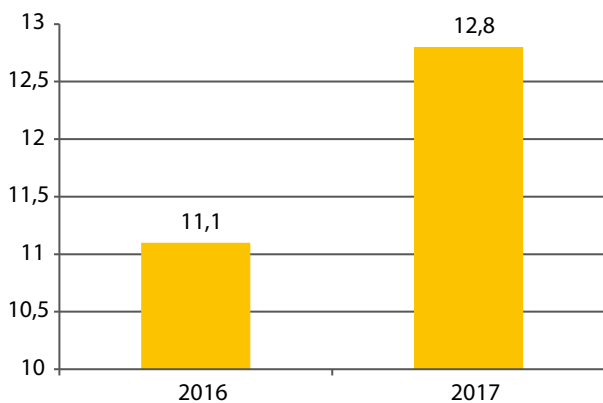
Na wolniejsze tempo spłaty istniejącego zadłużenia spółki w roku 2017, znaczący wpływ miała znacząca inwestycja przewoźnika w zakup nowego taboru kolejowego, skierowanego do obsługi nowo otwartych połączeń oraz rozwój sieci dojazdowych połączeń autobusowych. Wprowadzone duże modyfikacje w sieci połączeń przewoźnika spowodowały wzrost wykonywanej pracy przewozowej o ponad 7%, przy wzroście liczby pasażerów o 15%, co potwierdza skuteczność działań podejmowanych przez Nuovo Trasporto Viaggiatori w celu rozwinięcia oferty przewozowej oraz dotarcia do nowych klientów.

Wykres: Praca przewozowa w mln km



Opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnej strony internetowej przewoźnika Nuovo Trasporto Viaggiatori, italospa.italotreno.it (dostęp 18.05.2018 r.)

Wykres: Przewieźni pasażerowie w mln



Opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnej strony internetowej przewoźnika Nuovo Trasporto Viaggiatori, italospa.italotreno.it (dostęp 18.05.2018 r.)

W roku 2009 ówczesne władze Republiki Czeskiej zdecydowały o liberalizacji dostępu do infrastruktury kolejowej oraz wprowadzeniu równych warunków dla przewoźników wykonujących przewozy pasażerskie na odcinku Ostrawa – Praga, licząc na uzupełnienie dotychczasowej oferty przewozowej. Podniesienie standardów technicznych infrastruktury kolejowej na tym dystansie przyciągnęło na rynek nowe prywatne przedsiębiorstwa (Leo Express oraz RegioJet), które funkcjonują do dzisiaj i za sprawą realizacji przewozów na wymienionym odcinku, osiągnęły na tyle pozytywne wyniki, by sprawnie rozwijać sieć

połączeń, wykorzystując w tym celu również transport drogowy. Zmniejszenie dotacji dla przewozów dalekobieżnych na odcinku Ostrawa – Praga umożliwiło przeznaczenie zaoszczędzonych pieniędzy na rzecz podnoszenia standardu infrastruktury kolejowej na terenie całego kraju, pozwalając na uatrakcyjnienie kolei względem drogowego transportu indywidualnego.

W przypadku realizowania przewozów pasażerskich przez prywatnego przewoźnika niepobierającego dotacji z tytułu umowy o świadczenie usług publicznych jedynym przychodem w ogólnym rozrachunku jest przychód ze sprzedanych biletów. Nie uwzględniając w analizie kosztów typu marketingowego i administracyjnych, skupiając się na kosztach operacyjnych struktura wydatków formuje się następująco:

- Koszt dostępu do infrastruktury kolejowej;
- Koszt energii trakcyjnej/koszt paliwa;
- Wynagrodzenie dla pracowników;
- Utrzymanie pojazdów;
- Inne koszty operacyjne nie przekraczające 5% całej struktury wydatków;

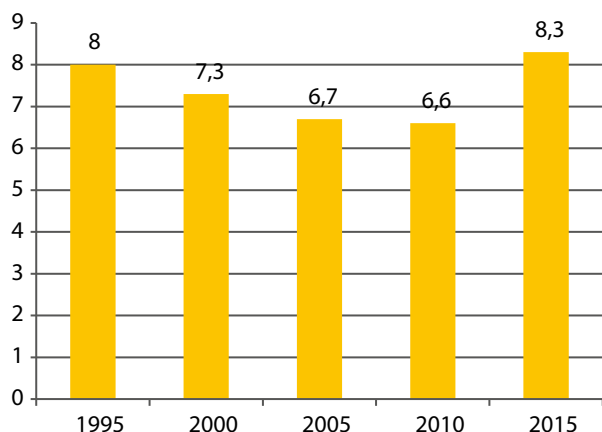
Nawiązując do rozdziału 2.1.1 w którym opisane są dokładnie opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej w Polsce można stwierdzić iż są one o 100% wyższe niż w Republice Czeskiej i na Słowacji oraz zbliżone do opłat za infrastrukturę w Niemczech (wysokość opłaty jest zależna od prędkości maksymalnej pociągu – im niższa tym taniej). Suma wydatków na infrastrukturę może stanowić do 40-50% całej struktury wydatków operacyjnych. Nawiązując do rozdziału dot. opłat drogowych, bariera jaką jest wysokość stawek za dostęp do infrastruktury może odstraszać potencjalnych prywatnych przedsiębiorców od rozpoczęcia przewozów pasażerskich.

Drugą składową jest koszt energii trakcyjnej. Zgodnie z zawiadomieniami wysłanymi do przewoźników przez zarząd PKP Energetyka S. A. od roku 2019 stawka za kWh dla pojazdów wzrosła o niemal 100%, co spowoduje podwyższenie całego kosztu energii o 50%. Cena energii elektrycznej jest uzależniona od wielu czynników i analiza kosztów produkcji i dystrybucji energii elektrycznej wykracza poza ramy opracowania, niemniej jednak wspomniana podwyżka cen nie jest dobrą wiadomością dla przewoźników. Zwraca uwagę fakt, iż z natury rzeczy nie ma możliwości wyboru dystrybutora prądu do pojazdów trakcyjnych, pozostaje konkurencja co do producenta/sprzedawcy, ale obecnie raczej nie zapobiegnie ona podwyżce cen. Koszty zakupu i utrzymania pojazdów wykorzystywanych do realizacji przewozu zależą wprost od typu taboru. Aktualnie w Europie przewoźnicy korzystają z trzech różnych typów pojazdów:

- Skład wagonowy ciągnięty lokomotywą własną lub wynajmowaną od zewnętrznej firmy (np. RegioJet, Locomore);
- Składy dużych prędkości (NTV);
- Elektryczne zespoły trakcyjne (np. Leo Express);

Podczas wyboru pierwszej z dostępnych opcji przewoźnik ma do dyspozycji dużą pojemność i możliwość jej łatwego modyfikowania. Koszt utrzymania taboru wagonowego jest niższy niż koszt utrzymania EZT, jednakże wliczając koszt utrzymania lub

Wykres: Pasażerokilometry w Czechach



Opracowanie na podstawie danych z publikacji pt. „Open Access Passenger Rail Competition in the Czech Republic”, aut. Zdeněk Tomeš

wynajmowania lokomotywy jest porównywalny bądź wyższy. Inna sytuacja występuje w przypadku eksploatacji pojazdów dużej prędkości. Przykładowo we Włoszech, spółka NTV, zaczynała działalność wykorzystując drogie zarówno w zakupie jak i utrzymaniu pojazdy Alstom AGV (następna generacja pojazdów TGV znanych z Francji). Następnie przeszła na szybkie składy EZT, technicznie zbliżone do tych eksploatowanych przez PKP Intercity. Wydatek ogółem jaki przewoźnik ponosi za posiadanie lub wynajmowanie pojazdów powinien być brany pod uwagę tylko w stosunku do ilości miejsc które mogą być zajęte.

Brak jest oficjalnych danych dot. ceny utrzymania pojazdu od przewoźników prywatnych. Według dostępnych informacji

i wliczeń średnio za pojazd typu EZT przyjmuje się 7-9 PLN za jeden pockm (w cenę wliczone jest amortyzacja pojazdu, utrzymanie oraz koszt operacyjny – spłata odsetek od ewentualnego kredytu zaciągniętego na pojazd). Wynajem lokomotywy z maszynistą to koszt zależny od typu taboru: 500 – 1000 PLN za dobę.

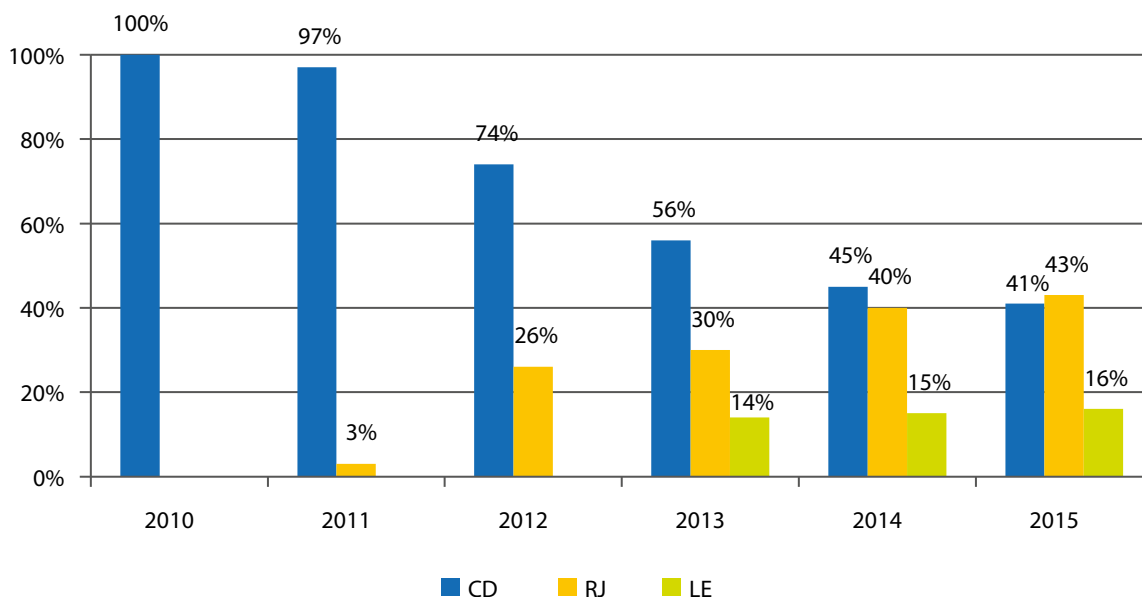
Wprowadzenie wolnego rynku w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych w Czechach wykazywane jest jako jeden z kluczowych czynników mających wpływ na wzrost przewozów w pasażerokilometrach w roku 2015 o niespełna 26% względem roku 2010 (jeszcze przed uruchomieniem przewozów przez spółki RegioJet oraz Leo Express) oraz 4% względem roku 1995. Zaledwie pięć lat po uruchomieniu pierwszych przewozów przez RegioJet, w roku 2015 udział prywatnych przewoźników w rynku pasażerskich przewozów dalekobieżnych znacząco wzrósł i stanowił znaczną część całej oferty przewozowej.

W 2017 roku koleje pasażerskie w Czechach przewiozły łącznie ok. 181 mln pasażerów z czego 174 przypada na České Drahy (CD) a reszta na prywatnych przewoźników RegioJet i Leo Express.

Pomimo malejącej przepustowości linii kolejowych łączących Ostrawę z Pragą, zauważalnej jeszcze kilka lat temu niechęci do prywatnej działalności na kolei wynikającej ze zmian politycznych oraz braku ścisłej integracji taryfowej, pasażerowie coraz częściej decydują się na przejazd koleją zamiast prywatnym samochodem.

Istotą rozwoju transportu kolejowego jest świadome rozpoznawanie potrzeb klientów oraz dostrzeganie aspektów, które dzisiaj wpływają determinująco na wybór środka transportu indywidualnego. Pod hasłem dostępności kryją się nie tylko kwestie położenia infrastruktury, czy wysokość opłat za przewóz – dostępność to również komfort, bezpieczeństwo oraz adaptacja do potrzeb klientów, którzy chcą mieć pewność, że

Wykres: Udział przewoźników w sektorze kolejowych przewozów dalekobieżnych w Czechach



Opracowanie na podstawie danych z publikacji pt. „Open Access Passenger Rail Competition in the Czech Republic”, aut. Zdeněk Tomeš

wybrany środek transportu jest najlepszą opcją przemieszczenia się z punktu A do punktu B.

W dyskusji o liberalizacji publicznego transportu zbiorowego często zarzuca się prywatnym podmiotom, że myślą wyłącznie o tym jak pokonać konkurencję oraz wprowadzić monopol na swoje usługi. Oczywiście, jeżeli mamy do czynienia z takimi sytuacjami, to należy je bezwzględnie piętnować, przy czym nie wynika to wcale z samej specyfiki prywatnej działalności, ale naturalnej nieświadomości przedsiębiorców, wynikającej z braku dobrych praktyk. Walcząc z prywatnymi przedsiębiorcami, walczymy z klientami, odbierając im możliwość podróżowania za mniejsze pieniądze, czy w wyższym standardzie. Próbując eliminować prywatną działalność gospodarczą skazujemy siebie na gorszą sytuację transportową, głównie tam gdzie samorządy lub inni organizatorzy nie wyrażają chęci rozbudowy oferty i nie dotyczy to wyłącznie sytuacji na odcinkach łączących województwa, ale również połączeniach przy granicach województw, które są traktowane jak pewnego rodzaju nadbagaż.

Przedsiębiorcy uczą się funkcjonując w nowych uwarunkowaniach, a gdy nie mają na kim się wzorować, popełniają błędy. Jeżeli w celu uniknięcia błędów dąży się do eliminacji prywatnej działalności gospodarczej, zamiast edukacji w zakresie właściwego wykonywania usług, to w przypadku przewozów kolejowych czeka nas bardziej stagnacja niż rozwój. Perspektywiczne planowanie i wielowymiarowe prognozy transportowe uwzględniające otwarcie rynku przewozów kolejowych w UE, jakie bez wątpienia nastąpi jest jedyną ścieżką dla wzmocnienia roli kolejnictwa w ramach zrównoważonego rozwoju transportu.

“Jeśli ktoś walczy o wolny rynek i wolną konkurencję, nie staje w obronie tych, którzy są już bogaci, lecz zabiega o swobodę działania dla anonimowych ludzi, którzy niebawem zostaną przedsiębiorcami, a ich pomysłowość sprawi, że życie przyszłych pokoleń stanie się lżejsze.” Ludwig von Mises

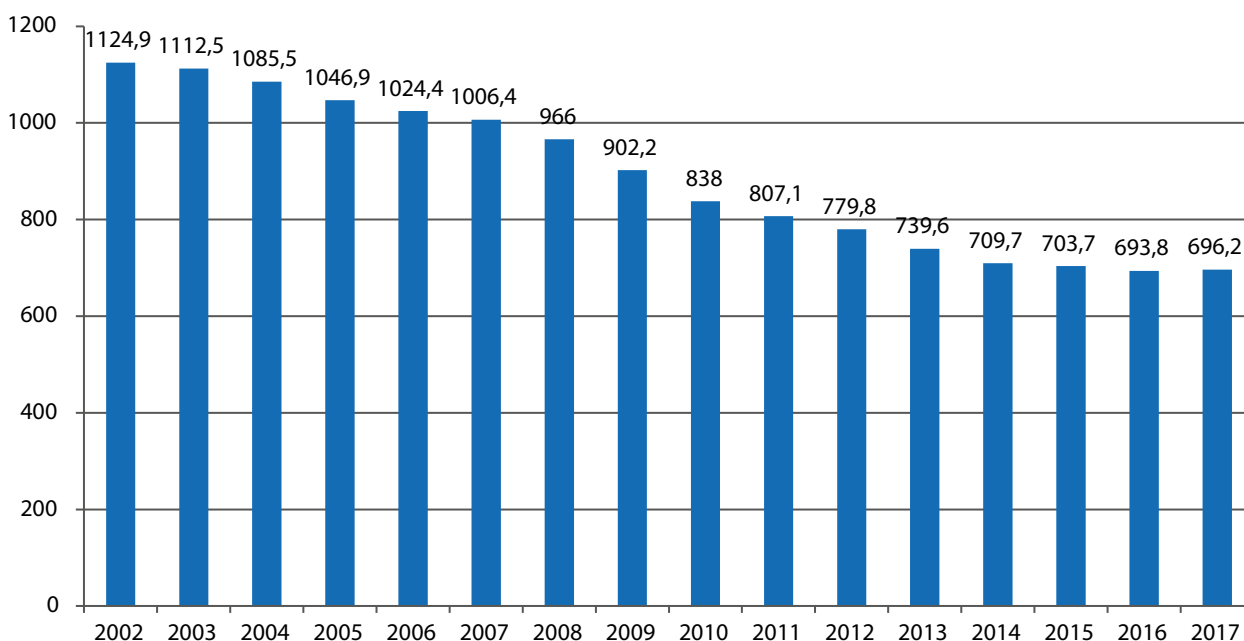
Niestety, bardzo trudno jest znaleźć na rynku kolejowym w UE przykłady znaczącej konkurencji wewnątrzgałęziowej w przewozach pasażerskich. W szczególności dotyczy to konkurencji „na torach” w oparciu o otwarty dostęp. Nieliczne i prowadzone w małej skali działania konkurencyjnych wobec „zasiedziałego” operatora przedsiębiorstw (np. w Czechach, we Włoszech a nawet w Polsce) stanowią zbyt jeszcze niewielką skalę doświadczeń.

5. AKTUALNA SYTUACJA NA RYNKU PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH W POLSCE

Przewozy pasażerskie koleją w Polsce przeszły skomplikowaną drogę, od całkowicie zmonopolizowanego rynku przed 2000 rokiem, gdy prowadzone były przez przedsiębiorstwo państwowe PKP, poprzez wydzielenie podmiotów obsługujących poszczególne sektory usług, operację tzw. „usamorządowienia” przewozów regionalnych aż do powstania odrębnych przewoźników samorządowych i w niewielkiej skali funkcjonowania niezależnych operatorów o strukturze właścicielskiej innej niż państwowa lub samorządowa. Ta sytuacja została opisana szczegółowo w rozdziale 1.2.

Pomimo tego, iż wciąż rośnie liczba użytkowanych samochodów osobowych, po wielu latach spadków liczby przewożonych pasażerów koleją, odnotowano w 2017 roku lekki wzrost w stosunku do roku ubiegłego¹⁶³.

Wykres: Przewozy pasażerskie w Polsce w latach 2002-2017



Opracowanie własne na podstawie danych UTK.

163. Dane i tabela za : „Rynek przewozów w Polsce i w Europie . Dane , statystyki i porównania” – prezentacja UTK prezentowana na Radzie Przewoźników w dniach 11-12 października 2018 r.

5.1. KONKURENCJA NA TORACH

Konkurencję „na torach” w Polsce należy rozpatrywać pod dwoma kątami:

- Z punktu widzenia formalno-prawnego (zasady i mechanizmy przyznawania tras);
- Z punktu widzenia pasażera (rywalizacja o klienta w sytuacjach, w których ma on do dyspozycji więcej niż 1 przewoźnika kolejowego).

Zgodnie z Ustawą o transporcie kolejowym, by realizować połączenia komercyjne na trasie krajowej i międzynarodowej wymagana jest decyzja Prezesa UTK o otwartym dostępie. Dopiero mając taką decyzję można ubiegać się o dostęp do infrastruktury kolejowej, tzn. składać wnioski do zarządców infrastruktury o przyznanie rozkładów jazdy. Regulacje te nie obowiązują połączeń, na które podpisano umowę o świadczenie usług publicznych z organizatorem publicznego transportu zbiorowego (umowy PSC; Public Service Contract). Decyzję o przyznaniu otwartego dostępu wydaje się na okres maksymalnie 5 lat. Otwarty dostęp dotyczy zarówno połączeń realizowanych w komunikacji krajowej, jak i międzynarodowej (wówczas UTK przyznaje otwarty dostęp na odcinek do granicy państwa).

UTK przed wydaniem decyzji o przyznaniu otwartego dostępu, oprócz sprawdzenia wymogów formalnych, może dokonać badania „równowagi ekonomicznej” wniosków o otwarty dostęp w kontekście umów PSC. Uprawnionym do złożenia wniosku o zbadanie „równowagi ekonomicznej” jest m.in. zarządca infrastruktury oraz organizator publicznego transportu zbiorowego, posiadający podpisaną umowę PSC obejmującą m.in. trasę, której dotyczy wniosek o otwarty dostęp. Wniosek taki może być motywowany obawą organizatora ptz o pogorszenie rentowności połączeń dotowanych przez niego. Do końca 2016 r. Prezes UTK dokonywał takiego badania obligatoryjnie, na mocy obecnie obowiązujących przepisów¹⁶⁴ dzieje się tak tylko na wniosek interesariusza.

Mechanizm otwartego dostępu został wprowadzony do polskiego prawa na mocy Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Wprowadziła ona też jednocześnie przepisy przejściowe, na mocy których do końca 2017 r. przewoźnicy chcący realizować przewozy komercyjnie, nie musieli występować do UTK o otwarty dostęp. Korzystała z tego m.in. Arriva RP.

Otwarty dostęp jest wykorzystywany w Polsce w bardzo niewielkim stopniu. PKP Intercity na podstawie otwartego dostępu realizuje przewozy z segmentu EIP i EIC, które nie są objęte umową PSC z Ministerstwem Infrastruktury. Otwartym dostępem objęta jest też część pociągów z segmentu TLK i IC, które nie są objęte dofinansowaniem (np. pociągi w relacji Słupsk – Ustka). Przewoźnicy z sektora regio/aglo wystąpili do UTK o przyznanie otwartego dostępu na nieliczne połączenia, które realizują komercyjnie, a które stanowią uzupełnienie ich oferty

(np. „Słoneczny” Kolei Mazowieckich, „Pociąg do Kultury” Kolei Dolnośląskich). Również Leo Express uruchamia połączenia na terenie Polski na podstawie decyzji o otwartym dostępie.

O tym, że mechanizm otwartego dostępu istotnie stanowi narzędzie do zwiększenia konkurencji na torach, stanowią wnioski o otwarty dostęp złożone przez Arrivę RP i Przewozy Regionalne na kolejne lata.

W 2017 r. UTK przyznał otwarty dostęp dla następujących relacji zgłoszonych przez Arrivę:

- Wrocław Główny – Szczecin Niebuszewo – Wrocław Główny (przez Zieloną Górę) w okresie od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2024 r.
- Wejherowo – Chełm – Wejherowo, w okresie od 14 grudnia 2020 r. do 13 grudnia 2025 r.
- Łódź Fabryczna – Chełm – Łódź Fabryczna w okresie od 14 grudnia 2020 r. do 13 grudnia 2025 r.
- Wejherowo – Kielce Białogon – Wejherowo w okresie od 10 grudnia 2018 r. do 9 grudnia 2023 r.
- Bydgoszcz Główna – Hel – Bydgoszcz Główna oraz Hel – Władysławowo – Hel w okresie od 11 grudnia 2016 r. do 11 grudnia 2021 r. (okresy wakacji letnich).

Tylko ta ostatnia relacja była do tej pory obsługiwana przez Arrivę. Jeśli przewoźnik powiązany kapitałowo z Deutsche Bahn uruchomi połączenia w innych ww. relacjach, może stanowić na nich istotną konkurencję dla PKP Intercity.

Również Przewozy Regionalne chcą ponownie szerzej zaistnieć na rynku przewozów dalekobieżnych (powrócić do roli sprzed kilku lat – o czym będzie mowa dalej). UTK przyznał w 2018 r. otwarty dostęp dla następujących tras, na których chcą jeździć PR: Sandomierz – Wrocław Główny – Sandomierz (na okres od 9 czerwca 2019 r. do 31 grudnia 2023 r.), Białystok – Lublin – Białystok (na okres od 10 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r.), a także dla połączenia o zasięgu regionalnym: Kraków Główny – Zator (Przeciszów) – Kraków Główny (na okres od 9 grudnia 2018 r. do 9 grudnia 2023 r.; połączenie miałyby być uruchamiane we współpracy finansowej Parku Rozrywki „Energylandia” w Zatorze).

Do momentu zakończenia zbierania materiałów do Białej Księgi, bez rozpatrzenia pozostały wnioski PR o otwarty dostęp w zakresie połączeń: Częstochowa – Katowice, Katowice – Gdynia Główna (p. „magistralę węglową”), Kraków Główny – Przemyśl Główny, Lublin – Warszawa Wschodnia – Terespol, Katowice – Spytkowice, Wieliczka Rynek Kopalnia – Kraków Lotnisko. Za wyjątkiem dwóch ostatnich – połączenia miałyby mieć status dawnego „InterRegio”, o których będzie jeszcze mowa później. Warto jednak podkreślić, że gdyby przyznany został otwarty dostęp dla PR na trasę Wieliczka – Kraków, teoretycznie mogłoby dojść do rywalizacji o pasażera na trasie o charakterze stricte aglomeracyjnym, obsługiwanej przez Koleje Małopolskie.

164. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 1923). Miała ona związek z implementacją prawa unijnego – Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 869/2014 z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie nowych kolejowych przewozów pasażerskich (Dz. Urz. UE L 239 z 12.08.2014).

Pytanie, czy PR rywalizowałyby o pasażera również ceną – obecnie obaj przewoźnicy obsługujący połączenia w Małopolsce objęte umowami PSC wzajemnie honorują swoje bilety, a na wspólnie obsługiwanych odcinkach są zobowiązane do stosowania tej samej taryfy.

Konkurencja „na torach” jest niezwykle ważna z punktu widzenia pasażera. Wybór jest stosunkowo nieduży, a w wielu regionach nie ma go wcale. Jednak zarówno obecnie, jak i w przeszłości można znaleźć trasy, na których swoje usługi oferuje pasażerom więcej niż 1 przewoźnik.

Takie sytuacje dotyczą wspomnianych już projektów Leo Express (połączenia z Krakowa do Pragi – bezpośrednie pociągi w takiej relacji uruchamia też PKP Intercity), sezonowego połączenia „Słoneczny” Kolei Mazowieckich z Warszawy do Trójmiasta i Ustki (bezpośrednia konkurencja dla PKP IC) czy pociągów ŁKA i PR w relacji Łódź – Warszawa (również konkurujących o pasażera z PKP IC, a na odc. Skierniewice – Warszawa: również z Kolejami Mazowieckimi). Wspomniane również wcześniej wakacyjne połączenia Arrivy z Bydgoszczy do Władysławowa i Helu przez Trójmiasto powodują, że przewoźnik ten rywalizuje o pasażera zarówno z Przewozami Regionalnymi (głównie w relacjach regionalnych, pomiędzy Gdynią i kurortami na Półwyspie Helskim), jak i z PKP Intercity (w większym stopniu w relacjach dalekobieżnych). Analogicznie, sezonową rywalizację o pasażera (głównie z PKP IC) podejmują również Koleje Śląskie uruchamiając pociągi w relacji Katowice – Zakopane.

Niezależnie od powyższego, rywalizacja o pasażera często występuje pomiędzy PKP Intercity i przewoźnikami regio/aglo obsługującymi tę samą trasę (również na podstawie umów PSC). Dotyczy to przede wszystkim tras międzywojewódzkich lub dłuższych odcinków w obrębie 1 województwa, na których funkcjonuje zarówno rozbudowana oferta bezpośrednich pociągów PKP IC, jak i innych przewoźników. Rywalizacja o pasażera w tym względzie ma miejsce m.in. na takich trasach jak Poznań – Szczecin – Świnoujście, Poznań – Inowrocław – Bydgoszcz i analogicznie Poznań – Inowrocław – Toruń, Trójmiasto – Bydgoszcz, Poznań – Wrocław, Kraków – Kielce, Szczecin – Słupsk, Trójmiasto – Elbląg, Kraków – Rzeszów, Lublin – Rzeszów czy Wrocław – Opole, Trójmiasto – Słupsk, jak też na wielu odcinkach o charakterze stricte aglomeracyjnym.

Tu warto podkreślić, że na tych ostatnich, PKP IC konkuruje z przewoźnikami regio/aglo nie tylko czasem przejazdu, ale też ceną. Np. bilet miesięczny PKP IC z Warszawy do Sochaczewa kosztuje 312 zł, czyli niewiele więcej niż bilet miesięczny Kolei Mazowieckich (243 zł). Biorąc pod uwagę bardzo konkurencyjny czas przejazdu PKP IC (35-40 minut, podczas gdy pociąg osobowy KM pokonuje tę trasę w 55 minut) – trudno dziwić się bardzo dużemu zainteresowaniu usługami KM na tej

trasie. Standardem jest np., że pociąg PKP IC „Kujawiak” do Bydgoszczy, wyjeżdżający z Warszawy ok. godz. 16.20, zestawiony z EZT „Flirt3” (360 miejsc siedzących), zabiera na pokład nawet 600-700 osób – przy czym zdecydowana większość pasażerów wysiada w Sochaczewie i Łowiczu. Warto również zauważyć, że skala zainteresowania przewozami podmiejskimi na tej trasie wymogła na PKP IC zmiany w rozkładzie. Pociąg PKP IC „Kopernik” łączący Warszawę z Bydgoszczą przez Iławę¹⁶⁵, rozpoczyna bieg w Sochaczewie, zapewniając dojazd do Warszawy na godz. 6.30 – później dopiero jedzie do Bydgoszczy. Wydłużenie relacji jest związane z pracami inwestycyjnymi na magistrali E20: podstawowo, w podobnej porze dojazd do Warszawy zapewniał pociąg PKP IC jadący od strony Poznania.

Wspomniana już marka InterRegio (IR) była kilkakrotnie orężem walki o pasażera w przypadku połączeń dalekobieżnych. Historia tej rywalizacji była następująca:

- W 2002 r. i 2003 r. ówczesna spółka PKP Przewozy Regionalne – niezależnie od obsługiwanych wówczas pociągów pospiesznych – uruchomiła na zasadach komercyjnych w sumie 5 pociągów kategorii IR na kilku trasach podstawowo obsługiwanych przez PKP Intercity (m.in. z Warszawy do Poznania, Gdyni i Kołobrzegu). Pociągi te stały się znaczącą konkurencją dla kursujących na tych samych trasach pociągów PKP IC, ze względu na znacznie niższą cenę przy podobnym czasie przejazdu i komforcie podróży¹⁶⁶;
- W 2004 r. na szczepku Ministerstwa Infrastruktury zapadła decyzja o charakterze politycznym, że pociągi IR mają zostać przeniesione do PKP IC. W grudniu 2004 r. 5 pociągów IR rozpoczęło kursowanie w ramach oferty PKP IC, pod nową marką InterRegion (IRN), przemianowanej w 2005 r. na Tanie Linie Kolejowe. TLK miała być w założeniu rozwiązaniem pośrednim pomiędzy pociągami ekspresowymi (PKP IC) i pospiesznymi (PKP PR). Ceny biletów były niższe niż w pociągach ekspresowych (zbliżone do pociągów pospiesznych), jednocześnie wprowadzono obowiązek rezerwacji (której nie było wówczas w pociągach pospiesznych). W każdym pociągu TLK kursował wagon barowy (co nie było standardem w pociągach pospiesznych).
- Do marki TLK włączono pociągi nocne PKP IC (krótka funkcjonująca kategoria „Nocny Express”), co również stanowiło walkę o pasażera z PKP PR. W porównaniu z nocnymi pociągami pospiesznymi, w nocnych TLK (oprócz wagonów barowych i obowiązku rezerwacji) podwyższeniem standardu było włączanie do składów tylko wagonów z 6-miejscowymi przedziałami. Do momentu przekazania w 2008 r. obsługi połączeń pospiesznych do PKP IC, marka TLK nie była w istotny sposób modyfikowana¹⁶⁷.
- W 2009 r., już po przeniesieniu pociągów pospiesznych do PKP IC, Przewozy Regionalne powróciły do

165. Trasa okrężna w związku z ograniczoną przepustowością modernizowanej magistrali E20 (stan na październik 2018 r.).

166. Należy pamiętać, że wówczas tabor pasażerski, również w przewozach dalekobieżnych, był jeszcze dalece zdekapitalizowany, a standardem również w pociągach kwalifikowanych PKP IC (wówczas była to marka pociągów „ekspresowych”) były np. wagony 2 klasy z 8-miejscowymi przedziałami.

167. Po przejściu przez PKP IC połączeń pospiesznych, przez 1 rok PKP IC uruchamiała równolegle pociągi pospieszne i TLK. W 2009 r. zlikwidowano markę pociągów pospiesznych, wszystkie przekwalifikowując na TLK. Zlikwidowano jednocześnie w nich obowiązkową rezerwację miejsc

uruchamiania połączeń kategorii IR. Stanowiły one bezpośrednią konkurencję dla połączeń dalekobieżnych PKP IC – również dlatego, że szereg z pociągów IR była trasowana w godzinach bardzo zbliżonych do godzin kursowania pociągów PKP IC, podobne były również zatrzymania (pociągi IR miały charakter połączeń pospiesznych), a cena biletów była niższa niż w PKP IC. Przewozy Regionalne uruchomiły połączenia IR na kilkudziesięciu trasach w Polsce – oferta 40-60 tras utrzymywała się do momentu praktycznej likwidacji marki w 2015 r. Zróznicowane były zarówno terminy kursowania pociągów IR (część pociągów kursowała codziennie, część tylko w wybrane dni¹⁶⁸), jak i komfort taboru (część połączeń była obsługiwana jednostkami EN57, część składami wagonowymi, jakie pozostały w gestii PR po alokowaniu pociągów pospiesznych do PKP IC). Pociągi IR były co do zasady przedsięwzięciami komercyjnymi, choć pojedyncze połączenia były finansowane przez pewien okres przez samorządy wojewódzkie, a nawet przez ministerstwo transportu. Pod marką IR przez pewien kursowały również pociągi transgraniczne: Małkinia – Grodno i Ełk – Grodno (dofinansowywane z budżetu centralnego).

- W latach 2010-13 PR uruchamiały również na trasach krajowych pojedyncze pociągi marki RegioExpress (RE). Różnica pomiędzy IR i RE polegała na obowiązku rezerwacji miejsc w pociągach RE oraz podwyższonym komforcie w pociągach RE (spółka skierowała do modernizacji wagony dedykowane do obsługi RE). Tabor RE i część taboru IR otrzymały również nową malaturę, która odróżniała pociągi tych kategorii zarówno od PKP IC, jak i od pozostałego segmentu działalności PR. W relacjach krajowych, oferta połączeń RE osiągnęła maksymalnie liczbę 4 par pociągów. W 2013 r. krajowe pociągi RE (jak również ich tabor) zostały włączone do marki IR. Pod marką RE przez pewien kursowały również pociągi transgraniczne: Poznań – Frankfurt n. Odrą (dofinansowywane z budżetu centralnego) i Wrocław – Drezno (dofinansowywane z budżetu samorządu woj. dolnośląskiego).

- Marka InterRegio została ograniczona w 2015 r. w związku z procesem restrukturyzacji PR. Jednym z warunków przyznania środków z budżetu centralnego na restrukturyzację była likwidacja połączeń komercyjnych (w związku ze stratami, jakie przynosiła spółka, funkcjonowanie pociągów IR nosiło znamiona subsydiowania skrośnego – poprzez dotację na prowadzenie przewozów w regionach). Utrzymane zostało jedynie kursowanie pociągów IR w relacji Łódź – Warszawa, dofinansowanych przez samorząd woj. łódzkiego.

Ze względu na swoje atuty (niska cena i stosunkowo atrakcyjny czas przejazdu) pociągi IR cieszyły się dużym zainteresowaniem podróżnych. Jak wskazano wcześniej – obecnie przewoźnik dąży do przynajmniej częściowego odbudowania marki IR, do czego drogą są wnioski do UTK o przyznanie otwartego dostępu na kilkanaście tras.

Wśród innych przykładów walki o pasażera kolei, które były toczone w przeszłości, należy wymienić przede wszystkim następujące przedsięwzięcia:

- Pociąg „Dragon” Kolei Mazowieckich w relacji Warszawa – Kraków, kursujący w weekendy w latach 2015-17. Mimo iż połączenie cieszyło się bardzo dużą popularnością wśród podróżnych, KM zdecydowały o jego likwidacji w 2017 r. (bezpośrednim powodem było czasowe zamknięcie Centralnej Magistrali z powodu robót, jednak po zakończeniu prac nie zdecydowano się na przywrócenie kursowania);
- Pociągi uruchamiane przez Arrivę RP w weekendy w ramach oferty „Multi Region”, kursujące w relacjach z Gdańska m.in. do Piły, Olsztyna i Torunia. Kursowały one w 2016 r. tylko przez 3 miesiące (od marca do czerwca). Mimo iż również cieszyły się dużym zainteresowaniem, spółka nie zdecydowała się o kontynuacji projektu.

Każdy z opisywanych powyżej przykładów konkurencji na torach pokazuje, że uruchomienie konkurencyjnego połączenia spotyka się z dużym zainteresowaniem pasażerów – zwłaszcza jeśli nowa oferta powiązana jest z atrakcyjnymi cenowo rozwiązaniami.

Konkurencja o tego samego pasażera pomiędzy przewoźnikami regio/aglo występuje w bardzo ograniczonym zakresie, głównie ze względu na fakt, że na wspólnie obsługiwanych odcinkach przewoźnicy regio/aglo zazwyczaj honorują wzajemnie swoje bilety (bądź stosują tę samą taryfę). Osobliwym przypadkiem jest woj. pomorskie, gdzie do pewnego stopnia ma miejsce rywalizacja o pasażera pomiędzy PKP SKM Trójmiasto i Przewozami Regionalnymi.

Przewoźnicy ci honorują wzajemnie swoje bilety na wspólnie obsługiwanych odcinku (Gdańsk – Łębork) tylko w ograniczonym zakresie¹⁶⁹, jednocześnie PR wprowadziły szereg rozwiązań promocyjnych, dzięki którym znacząco obniżyły ceny biletów na wspólnie obsługiwanych odcinku, choć podstawowa taryfa PR jest wydatnie droższa od taryfy PKP SKM (przeciętnie o ok. 20%). Na terenie aglomeracji trójmiejskiej funkcjonuje promocja PR „Połączenie w dobrej cenie” (zryczałtowane ceny biletów na wybranych odcinkach, w tym pomiędzy wszystkimi stacjami/przystankami obsługiwanych przez PR na terenie Trójmiasta), a na odcinku Gdynia – Słupsk obowiązuje promocja „Bilet Dobrych Relacji” (taryfa degresywna, wydatnie tańsza od podstawowych taryf PKP SKM i PR). W niektórych przypadkach rozwiązania promocyjne są nawet o połowę tańsze od taryfy podstawowej. Jest to oczywiście sytuacja korzystna z punktu widzenia pasażera, mogącego w niektórych relacjach poczynić znaczne oszczędności w przypadku zakupu biletu w promocyjnej ofercie PR. Jednak tego rodzaju konkurencja pomiędzy operatorami kolejowymi kursującymi na zlecenie tego samego organizatora przewozów (na podstawie umów PSC), jest z punktu widzenia przejrzystości oferty, jak i finansów organizatora sytuacją niekorzystną i de

(pozostawiając rezerwację fakultatywną w klasie 1). W 2011 r. zmieniono nazwę TLK (z „Tanie” na „Twoje Linie Kolejowe”), natomiast w 2013 r. przywrócono obowiązkową rezerwację miejsc w pociągach PKP IC (wszystkich oprócz przejazdów w 2. klasie na trasie Warszawa – Łódź).

168. Np. tylko w piątki i niedziele – były to połączenia ukierunkowane na obsługę przejazdów o charakterze weekendowych powrotów do domu

169. W ogóle nie są honorowane bilety jednorazowe, natomiast bilety okresowe honorowane są tylko w wybranych relacjach.

facto mało zrozumiałą.

Do pewnego stopnia, konkurencja „na torach” ma również miejsce w aglomeracji stołecznej, gdzie przewoźnicy obsługujący ruch aglo (KM, SKM Warszawa¹⁷⁰ i WKD) nie honorują wzajemnie swoich biletów – za wyjątkiem wspólnie obsługiwanego przez KM i SKM połączenia do Lotniska Okęcie¹⁷¹. Jednak w przypadku aglomeracji warszawskiej kluczowe znaczenie ma funkcjonowanie rozbudowanej oferty „Wspólny Bilet ZTM-KM-WKD”. W ramach niej, posiadacze biletów czasowych i okresowych (od dobowych wzwyż) emitowanych przez Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie mogą podróżować również pociągami KM i WKD na obszarze aglomeracji bez żadnych dodatkowych opłat. W pociągach honorowane są również ulgi, jakie obowiązują w stołecznej komunikacji. Trudno zatem w tej sytuacji mówić o konkurencji sensu stricto – komunikacja kolejowa dzięki tak rozwiniętej integracji taryfowej staje się immanentną częścią komunikacji miejskiej w stołecznej aglomeracji.

5.2. KONKURENCJA O TORY

Zarówno mechanizmy prawne, jak i praktyka funkcjonowania ostatnich lat pokazały, że w Polsce nie wykształciło się zjawisko konkurencji w przetargach o kontrakty na realizację kolejowych przewozów pasażerskich. Rynek jest de facto zamknięty i poza jednym przypadkiem – dotyczącym spółki Arriva RP (wcześniej konsorcjum Arriva/PCC Rail) – otwarte przetargi nie przesądzały o zmianach na rynku. Ma to związek zarówno z polityką organizatorów transportu wobec „własnych” spółek kolejowych, jak i wobec Przewozów Regionalnych.

Przepisy prawa unijnego¹⁷² i krajowego¹⁷³ pozwalają obecnie na zawarcie w każdym przypadku umowy z operatorem kolejowym w trybie bezprzetargowym. Jest to sytuacja zupełnie inna niż np. w komunikacji miejskiej, gdzie bezpośrednie zawarcie umowy jest możliwe pod pewnymi warunkami:

- gdy operatorem jest podmiot wewnętrzny (komunalna spółka prawa handlowego lub zakład/jednostka budżetowa)
- gdy zamówienie jest nie większe niż 1 mln euro netto lub 300 tysięcy kilometrów w skali roku (w przypadku przedsiębiorstw małych lub średnich, dysponujących nie więcej niż 23 pojazdami, górny pułap dla zawarcia umowy bez przetargu wynosi 2 mln euro lub 600 tys. km rocznie)
- w trybie „interwencyjnym”, gdy zachodzi ryzyko przerwania ciągłości usług.

We wszystkich województwach posiadających własne spółki przewozowe (tj. Koleje Dolnośląskie, Koleje Mazowieckie, Koleje Wielkopolskie, Koleje Śląskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna, a także SKM Warszawa i WKD), kontrakty PSC zostały zawarte bezprzetargowo. W większości wypadków są to umowy długoterminowe: 8-, 10-, a nawet 15-letnie (ramowa umowa Woj. Mazowieckiego z KM, obowiązująca do 2024 r.).

Również w przypadku Przewozów Regionalnych, większość województw zawarła z tym operatorem umowy bezpośrednio 5-letnie umowy, obowiązujące w okresie 2016-20. Ich zawarcie jest efektem rozmów przeprowadzonych w 2015 r. pomiędzy stroną rządową i samorządami wojewódzkimi, na etapie procesu restrukturyzacji PR. Zawarcie bezprzetargowo długoterminowych umów z PR miało zagwarantować przewoźnikowi stabilność przychodów w okresie restrukturyzacji. Przy czym nie oznacza to, że każde województwo całą sieć obsługiwaną przez PR powierzyło temu przewoźnikowi na kolejne 5 lat bez przetargu. Część województw (np. pomorskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie) posiada kilka umów z PR, również

170. SKM Warszawa, jako miejska spółka, nie posiada własnej taryfy, lecz korzysta z taryfy ZTM Warszawa – na identycznych zasadach jak tramwaje, autobusy i metro w Warszawie.

171. W pociągach KM dojeżdżających do lotniska, na terenie Warszawy honorowane są bilety komunikacji miejskiej ZTM. I odwrotnie: w pociągach SKM Warszawa dojeżdżających do lotniska, honorowane są wszystkie bilety Kolei Mazowieckich.

172. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1).

173. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, art. 22.

krótkoterminowych (np. 1-rocznych czy 3-letnich). Wynika to np. z faktu, że w momencie rozpoczęcia procesu restrukturyzacji PR w 2015 r. obowiązywały jeszcze stare umowy, bądź np. taka a nie inna długość kontraktu ma związek z porozumieniami międzywojewódzkimi w zakresie zasad obsługi tras łączących te województwa. Może to też mieć związek faktem, że kontrakt PSC jest związany z obsługą danej trasy przez konkretny typ taboru, na który pozyskano dofinansowanie zewnętrzne, a tabor przypisany jest do obsługi danej trasy. Polityka samorządów wojewódzkich wobec umów PSC jest zresztą zróżnicowana. Nie wszystkie województwa zdecydowały się powierzyć całość przewozów spółce PR w trybie bezprzetargowym. Np. w woj. pomorskim PR otrzymały bezprzetargowo tylko obsługę części linii niezelektryfikowanych.

W przeciwieństwie do stanu obecnego, kiedy większość rynku jest rozdysponowana w trybie bezprzetargowym – przed rozpoczęciem procesu restrukturyzacji PR, większość województw rozpisywałą przetargi na przewozy. Przetargi były zazwyczaj krótkoterminowe (1-3 lata). Przede wszystkim jednak, z punktu widzenia pojawienia się ew. konkurencji, tryb ogłaszania przetargów w przygniatającej większości wypadków nie pozwalał zewnętrznym podmiotom na podjęcie jakiegokolwiek rywalizacji o zlecenia. Powszechną praktyką było np. ogłaszanie przetargów z terminem otwarcia ofert np. 4-6 tygodni przed zmianą rozkładu (czyli przed teoretycznym rozpoczęciem realizacji zadania). Jest to termin absolutnie nierealny na zorganizowanie przez ew. nowy podmiot odpowiedniej bazy. Taki stan rzeczy nie tyle faworyzował Przewozy Regionalne, co czynił tego operatora jedynym realnym oferentem.

Inną barierą uniemożliwiającą zmianę w strukturze operatorów mogą być wymogi przetargowe. Taka sytuacja dotyczyła np. trasy Malbork – Grudziądz. Od momentu reaktywacji przewozów pasażerskich na trasie Kwidzyn – Grudziądz w marcu 2009 r. (po okresie rocznego zawieszenia), przewoźnikiem na całej trasie Malbork – Grudziądz była Arriva RP.

Woj. pomorskie początkowo zleciło jej realizację przewozów bezpośrednio, a od grudnia 2009 r. Arriva realizuje przewozy dzięki zwycięstwom w przetargach. Postępowania przetargowe organizowane były dwukrotnie (w 2009 r. zawarto umowę na rok, a 2010 r. na 3 lata) i za każdym razem trasa Malbork – granica województw była oddzielnym zadaniem, na które można było złożyć osobną ofertę (na odcinek od Grudziądza do granicy województw, woj. kujawsko-pomorskie ogłaszało niezależne przetargi, w których Arriva była za każdym razem jedynym oferentem). Jednak w 2013 r., w przetargu na realizację przewozów od grudnia 2013 r. do grudnia 2014 r. trasa od Malborka do granicy woj. pomorskiego i kujawsko-pomorskiego znalazła się w zadaniu łączonym, obejmującym 3 podzadania, w tym: obsługę kilku tras zelektryfikowanych. Biorąc pod uwagę zbyt krótki czas na ew. przygotowanie się do realizacji zadania (niespełna 4 miesiące), zapisy takie wyeliminowały de

facto z przetargu Arrivę – jedynym oferentem zostały Przewozy Regionalne.

Podobny przypadek, de facto uniemożliwiający konkrowanie o zamówienie, miał miejsce w woj. warmińsko-mazurskim w 2014 r. W SIWZ do przetargu na obsługę połączeń wewnątrz tego województwa w rozkładzie 2014/15 zapisano bowiem, że realizacja przewozów ma się odbywać na liniach zelektryfikowanych taborom o napędzie elektrycznym i na liniach niezelektryfikowanych taborom o napędzie spalinowym. Zapis ten de facto wyeliminował z przetargu Arrivę RP, która wówczas na terenie sąsiedniego woj. pomorskiego realizowała przewozy na części linii zelektryfikowanych, ale dysponowała przede wszystkim taborom spalinowym, który użytkowała także na liniach zelektryfikowanych¹⁷⁴.

W tym kontekście, zapisy przetargowe były o tyle dyskusyjne, że wcześniej całkowicie zelektryfikowany odcinek Olsztyn – Elbląg Przewozy Regionalne obsługiwały m.in. spalinowymi zespołami trakcyjnymi (SA133; w późniejszym okresie skierowano je na trasy niezelektryfikowane). Jeden z autobusów szynowych SA133, pozyskanych w ostatnich latach przez warmińsko-mazurski samorząd ze środków „ochrzczono” nawet przydomkiem „Elbląg”.

Do tego, gdyby literalnie czytać warunki przywołanego przetargu, to należałoby np. podzielić relację pociągów Olsztyn – Korsz – Elk na dwie części: Olsztyn-Korsz (odcinek zelektryfikowany) i Korsz-Elk (niezelektryfikowany). W SIWZ nie było bowiem konkretnej adnotacji, iż dopuszcza się obsługę taborom spalinowym odcinków częściowo zelektryfikowanych.

W tym kontekście, bardzo znamienne była wypowiedź pracownika biura prasowego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, z kwietnia 2014 r. dla „Kuriera Olsztyńskiego”, który w taki oto sposób uzasadniał konieczność ogłoszenia przetargu: – Ten przetarg to nie nowość, bo organizujemy go co roku. Wygrywają go Przewozy Regionalne, bo nie mają konkurencji. Jednak musimy przetarg organizować, bo w grę wchodzi pieniądze publiczne¹⁷⁵.

Praktyka pokazuje, że nie było to do końca zgodne z prawdą. Niewykluczone bowiem, że gdyby do przetargu nie wpisano obostrzenia o zakazie jazdy na liniach zelektryfikowanych dla taboru spalinowego, to szansę na złożenie oferty miałyby nie tylko Przewozy Regionalne.

Arriva RP jest beneficjentem decyzji podjętej 1,5 dekady temu przez władze woj. kujawsko-pomorskiego o częściowej liberalizacji rynku. W 2007 r. Arriva wygrała przetarg na obsługę linii niezelektryfikowanych w woj. kujawsko-pomorskim i w grudniu 2007 r. przejęła ich obsługę od Przewozów Regionalnych. Była to jedyna sytuacja w historii polskiej kolei, kiedy przetarg został rozpisany w taki sposób, że zewnętrzny przewoźnik miał czas na przygotowanie niezbędnego zaplecza kadrowego, taborowego i logistycznego (od podpisania umowy do rozpoczęcia usług

174. Jedyne 4 pojazdy elektryczne (EZT) jakimi wówczas dysponowała Arriva, stanowiły własność samorządu wojewódzkiego i były użyczone Arrivie na czas realizacji kontraktu (na lata 2013-15).

175. <http://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/warmińskomazurskie-konkurencja-utracona-26156.html> [1.10.2018]

minęło ponad pół roku). W 2010 r. Arriva wygrała kolejny, 10-letni przetarg na obsługę tras niezelektryfikowanych w woj. kujawsko-pomorskim, ponownie składając lepszą ofertę od PR¹⁷⁶.

W latach 2013-15 Arriva realizowała również część przewozów na liniach zelektryfikowanych w woj. kujawsko-pomorskim¹⁷⁷. Przeprowadzony w 2013 r. przetarg spowodował znaczące zmiany w podziale pracy eksploatacyjnej. Arriva złożyła korzystniejsze oferty w dwóch z trzech ogłoszonych wówczas „pakietów” na obsługę linii zelektryfikowanych. Doprowadziło to do sytuacji, w której w RJ 2014/15 „Arriva” miała wg. umów PSC ponad 70% pracy eksploatacyjnej, a PR – niecałe 30%. Począwszy od RJ 2015/16 województwo zawarło, w trybie bezpośrednim, wieloletnią umowę z PR na wykonanie, do grudnia 2020 r., pracy eksploatacyjnej ok. 16,49 mln pockm (ok. 3,3 mln pockm w roku 2016); dzięki takiej regulacji udział PR w pracy eksploatacyjnej wzrósł do ok. 62%, a Arriva RP przestała obsługiwać linie zelektryfikowane. Nie zdecydowano się na ogłoszenie nowego przetargu na obsługę linii zelektryfikowanych.

Decyzja władz woj. kujawsko-pomorskiego o powierzeniu bezpośrednim spółce PR w 2015 r. obsługi tras zelektryfikowanych – ściśle związana z procesem restrukturyzacji PR i presją wywartą na marszałków przez władze centralne, aby zapewnić przewoźnikowi stabilność finansowania – miał do pewnego stopnia wymiar symboliczny. Było to bowiem jedyne województwo, które – w 2007 r. – zdecydowało się na częściową liberalizację rynku, poprzez ogłoszenie przetargu, w którym (dzięki długiemu, kilkumiesięcznemu, terminowi na przygotowanie się do rozpoczęcia przewozów) szansę złożenia oferty miał podmiot niebędący wówczas liczącym się graczem na rynku kolejowych przewozów pasażerskich.

5.3. KONKURENCJA MIEDZYGAŁEZIOWA

Rok 2017 w kolejowych przewozach pasażerskich w Polsce był najlepszy od 2002 r. jeśli chodzi o liczbę przewiezionych podróżnych, jednocześnie był to trzeci najlepszy wynik w XXI w. Po okresie spadków, obserwowanych zwłaszcza w poprzedniej dekadzie, w 2017 r. miał miejsce czwarty kolejny rok wzrostu liczby pasażerów.

Wzrost ten wynika z jednej strony z sukcesywnie rozwijających się projektów kolei aglomeracyjnych, a z drugiej – konsekwentnego przyrostu pasażerów PKP Intercity (odnotowywanemu od momentu uruchomienia projektu Pendolino: wzrost liczby pasażerów PKP IC wyniósł z 25,5 mln w 2014 r. do 42,8 mln w 2017 r.). Liczby te nie oznaczają jednak bowiem, że nastąpił gwałtowny wzrost zainteresowania podróżami koleją. Są one wypadkową zwiększającej się mobilności Polaków, a kolej nie jest tu liderem walki o pasażera.

W latach 2000-15, według danych Eurostatu, udział kolei w Polsce w pracy przewozowej (biorąc pod uwagę wyłącznie podróże transportem zmechanizowanym) zmalał z 11,0% do 6,8%. Przy czym w ostatnim roku, dla którego są dostępne dane Eurostatu (2015 r.) nastąpił w Polsce procentowy wzrost liczby podróży koleją (z 6,7 do 6,8%). Dane za kolejne lata stanowić mogą odpowiedź na pytanie, czy kolej stała się rzeczywiście na trwałe konkurencyjna, czy wzrost liczby pasażerów pociągów jest jedynie skutkiem generalnego wzrostu mobilności Polaków. Na razie trudno odpowiedzieć na to pytanie.

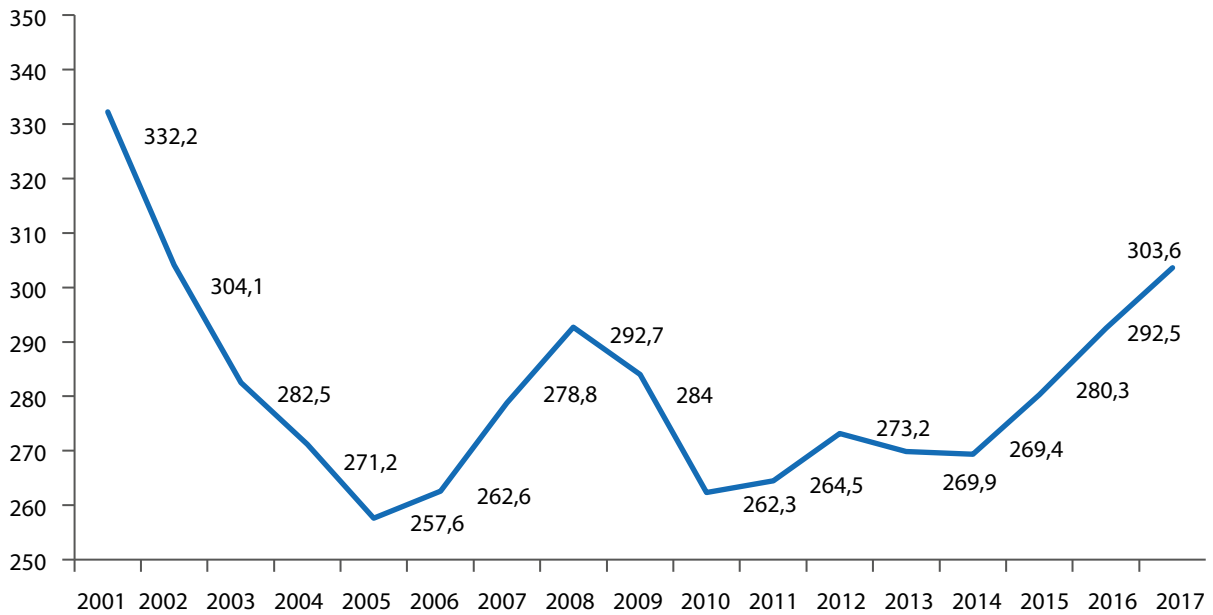
Jednocześnie, gwałtownie spadło w tym okresie (2000-15) znaczenie transportu autobusowego (z 27,1% do 14,7%), natomiast zwiększyła się znacząco rola transportu samochodowego (z 59,7% do 78,5%). Łączna wielkość pracy przewozowej od 2000 r. wzrosła w Polsce o ponad 25%. Oznacza to, że znacząco rośnie mobilność Polaków, ale głównym beneficjentem tego zjawiska są jednak koncerny samochodowe i paliwowe.

Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej, w perspektywie lat 2000-30, na obszarze „nowych” państw Unii Europejskiej (które stały się członkami UE w XXI w.), wzrost pracy przewozowej może wynieść aż 170%. Naturalnie, utopią jest zakładać, że poprawa atrakcyjności transportu publicznego spowoduje powszechną zmianę preferencji komunikacyjnych. Nawet przy bardzo dobrze rozwiniętej komunikacji zbiorowej – zawsze część pasażerów będzie wolała skorzystać z prywatnego samochodu.

176. Osobnym zagadnieniem są połączenia „stykowe” pomiędzy woj. kujawsko-pomorskim i pomorskim, stanowiące logiczną ciągłość sieci komunikacyjnej obsługiwanej przez Arrivę (trasy Tuchola – Chojnice i Czersk – Szlachta/Lipowa Tucholska). Na ich obsługę kilkakrotnie ogłaszano osobne przetargi, w których zwycięstwo odnosiły Przewozy Regionalne (czego efektem była np. sytuacja, że Arriva, dla zachowania ciągłości relacji, przez pewien czas obsługiwała te trasy jako podwykonawca PR). Obecnie, na mocy porozumień międzywojewódzkich, obsługa odcinków „stykowych” jest do 2020 r. powierzona woj. kujawsko-pomorskiemu.

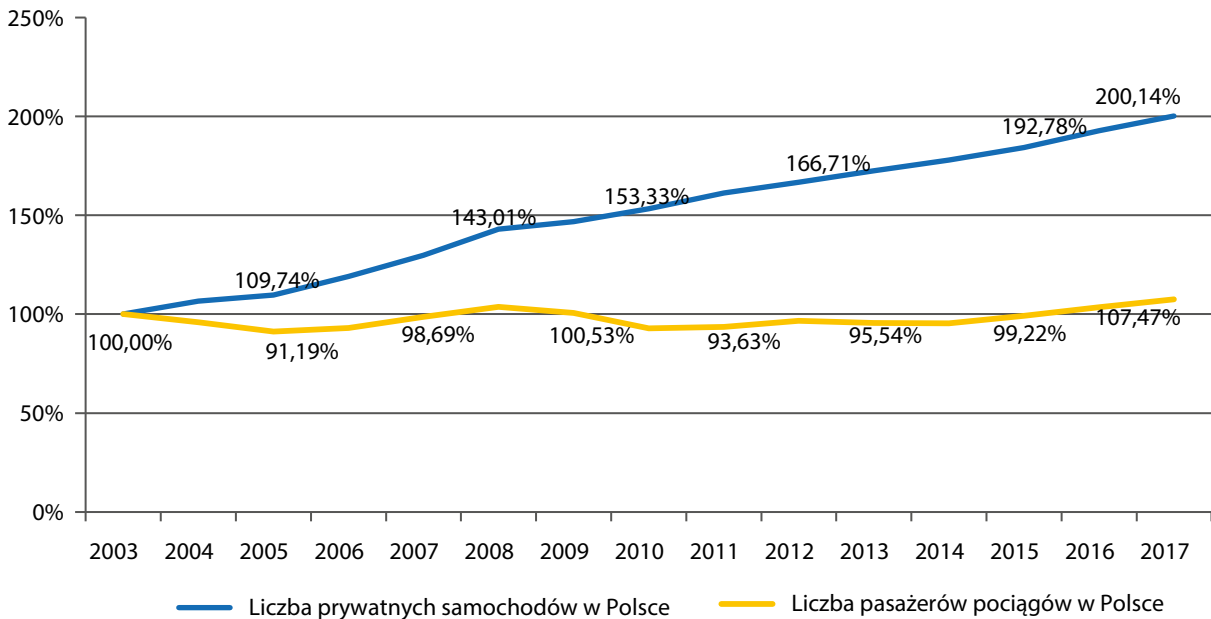
177. Również na mocy wygranego przetargu. Kontrakt na realizację przewozów na liniach zelektryfikowanych wygasł w grudniu 2015 r., a władze woj. kujawsko-pomorskiego zdecydowały się podpisać kolejną umowę na obsługę tras zelektryfikowanych, w trybie bezprzetargowym, z Przewozami Regionalnymi.

Wykres: Liczba pasażerów kolei w Polsce w latach 2001-2017



Opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Wykres: Tendencje w zakresie zmian liczby samochodów i pasażerów pociągów w Polsce



Opracowanie własne na podstawie danych UTK i GUS

Tego ostatniego dowodzą np. wskaźniki Eurobarometru z 2013 r. Wynika z nich np., że aż 53% mieszkańców UE nigdy nie korzysta z aglomeracyjnych/podmiejskich przewozów kolejowych (kolejne 17% czyni to raz w roku lub rzadziej), a w przypadku pozostałych segmentów transportu kolejowego – nie korzysta z niego w ogóle 32% mieszkańców UE, a następane 31% robi to raz w roku lub rzadziej.

W obliczu spodziewanego dalszego wzrostu liczby prywatnych samochodów w Polsce kolej stoi zatem przed trudną walką

o klienta. Liczba samochodów osobowych w Polsce wynosi obecnie ok. 22,5 mln (dane z końca 2017 r.), ale zgodnie z danymi Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, jedynie ok. 65% z nich posiada polisę OC. Oznacza to, że niemała część zarejestrowanych samochodów nie jest obecnie w ruchu (choć oczywiście należy założyć, że część z nich jest użytkowana mimo, iż nie posiada polisy OC). Naturalnie, część samochodów jest importowana wyłącznie na części. W „Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)” przyjęto założenie, że nasycenie polskiego rynku samochodami osobowymi

to 22,7 mln pojazdów w ruchu. Oznacza to, że liczba pojazdów w ruchu wzrosła jeszcze co najmniej o ok. 1/3, a być może nawet o połowę. Już po tym widać wyraźnie, że walka o pasażera w przypadku kolei nie jest prosta.

Na wykresie na stronie 77 przedstawiono procentowe zmiany liczby samochodów i pasażerów kolei w perspektywie od 2003 r. (wynik za 2003 r. to 100%).

Walka o pasażera jest tym łatwiejsza, im dane województwo posiada większą liczbę mieszkańców. Warunkiem sprzyjającym jest stolica regionu o charakterze metropolitalnym (potencjał do rozwoju kolei aglomeracyjnej, a jednocześnie obniżenie konkurencyjności transportu drogowego: zjawisko kongestii, opłaty za parkowanie, problemy ze znalezieniem miejsca do parkowania), a także gęstość linii kolejowych. Im mniejsze województwo (liczące mniej mieszkańców) bądź im w danym województwie sieć linii kolejowych jest rzadsza, tym zainteresowanie podróżami koleją co do zasady jest mniejsze. Wyjątek w tym względzie stanowią w zasadzie tylko woj. śląskie

i świętokrzyskie (przypadki te zostały szerzej zanalizowane w rozdziale „Kolej pasażerska w Polsce po 2000 r.”).

Co ciekawe, zróżnicowana skala zainteresowania transportem kolejowym praktycznie w ogóle nie przekłada się na wskaźnik motoryzacji, czyli liczbę prywatnych samochodów w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców. Ten wskaźnik w poszczególnych regionach jest stosunkowo zbliżony – podobne jak tempo przyrostu liczby samochodów. W kolejnej tabeli na stronie 79 porównano procentowe zmiany wskaźnika motoryzacji i liczby pasażerów pociągów w poszczególnych województwach. Dane poukładano w kolejności od najkorzystniejszych do najmniej korzystnych wskaźników liczby pasażerów pociągów.

Tabela: Zmiana liczby pasażerów na tle gęstości linii kolejowych

Województwo	Liczba pasażerów w ruchu regionalnym			Gęstość linii kolejowych na 100 km ²	Liczba ludności (w mln)	Gęstość zaludnienia (na 1 km ²)
	2010	2017	Zmiana 2017/2010			
dolnośląskie	11,5	22	191,3%	8,8	2,90	146
kujawsko-pomorskie	7,2	6,4	88,9%	6,7	2,08	116
lubelskie	4,1	3,4	82,9%	4,2	2,13	85
lubuskie	3	2,9	96,7%	6,4	1,02	73
łódzkie	6,8	9,1	133,8%	5,9	2,49	136
małopolskie	12,1	13	107,4%	7	3,38	223
mazowieckie	67,2	90,8	135,1%	4,8	5,37	151
opolskie	6,6	4,4	66,7%	8,3	0,99	106
podkarpackie	4	2,7	67,5%	5,5	2,13	119
podlaskie	1,82	1	54,9%	3,2	1,19	59
pomorskie	46,6	51,8	111,2%	6,5	2,32	126
śląskie	18,4	17,5	95,1%	15,9	4,56	370
świętokrzyskie	2	2,3	115,0%	6,2	1,25	107
warmińsko-mazurskie	4,7	3,5	74,5%	4,5	1,44	59
wielkopolskie	18,7	22,8	121,9%	6,3	3,48	117
zachodniopomorskie	7,9	6,7	84,8%	5	1,71	75

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, PR i UTK

Tabela: Liczba pasażerów kolei a wskaźnik motoryzacji

Województwo	Zmiana liczby pasażerów pociągów 2017/2010	Zmiana wskaźnika motoryzacji 2017/2010
dolnośląskie	191,3%	134,3%
mazowieckie	135,1%	130,4%
łódzkie	133,8%	132,0%
wielkopolskie	121,9%	127,9%
świętokrzyskie	115,0%	129,6%
pomorskie	111,2%	129,8%
małopolskie	107,4%	128,5%
lubuskie	96,7%	135,0%
śląskie	95,1%	127,7%
kujawsko-pomorskie	88,9%	130,0%
zachodniopomorskie	84,8%	134,5%
lubelskie	82,9%	136,4%
warmińsko-mazurskie	74,5%	131,7%
podkarpackie	67,5%	134,7%
opolskie	66,7%	129,0%
podlaskie	54,9%	129,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, PR i UTK

Wynika z powyższego dość jednoznaczny wniosek, że obecnie samochód jest w Polsce dobrem powszechnym, łatwo dostępnym, a jego posiadanie nie jest uzależnione od skali rozwoju transportu publicznego. Znaczenie może mieć natomiast częstotliwość jego używania: im oferta transportu publicznego jest lepsza, tym potencjalnie użytkowanie prywatnego samochodu może być rzadsze (albo jest on użytkowany w inny sposób: np. tylko w celu dojazdu do najbliższej stacji kolejowej bądź szerzej: węzła przesiadkowego z transportem publicznym – zgodnie z ideą „ostatniej mili”).

Gwałtowny wzrost znaczenia motoryzacji indywidualnej i niewielki wzrost znaczenia kolei w przewozach pasażerskich w Polsce postępuje równolegle z kryzysem w segmencie przewozów autobusowych pozamiejskich. O ile bowiem transport kolejowy posiada szereg narzędzi do rywalizacji o pasażera z motoryzacją indywidualną (inwestycje w tabor i infrastrukturę, wydatnie skracające czas jazdy i podnoszące komfort), o tyle brak tych atutów w przypadku transportu autobusowego powoduje gwałtowny spadek liczby podróży z wykorzystaniem autobusów pozamiejskich.

Według danych SGH, wielkość realizowanych usług w komunikacji publicznej poza miastami spadła w latach 2004-17 o ok. 40%. Z kolei według danych Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN do ponad 20% sołectw w Polsce nie dociera obecnie jakkolwiek transportu publicznego. A w przypadku wielu pozostałych sołectw oferta jest minimalna – do szeregu miejscowości autobusy dojeżdżają tylko w dni nauki szkolnej, w godzinach dostosowanych do zajęć lekcyjnych, co w żaden sposób nie pozwala na skorzystanie z transportu publicznego osobom chcącym dojeżdżać autobusami np. do pracy.

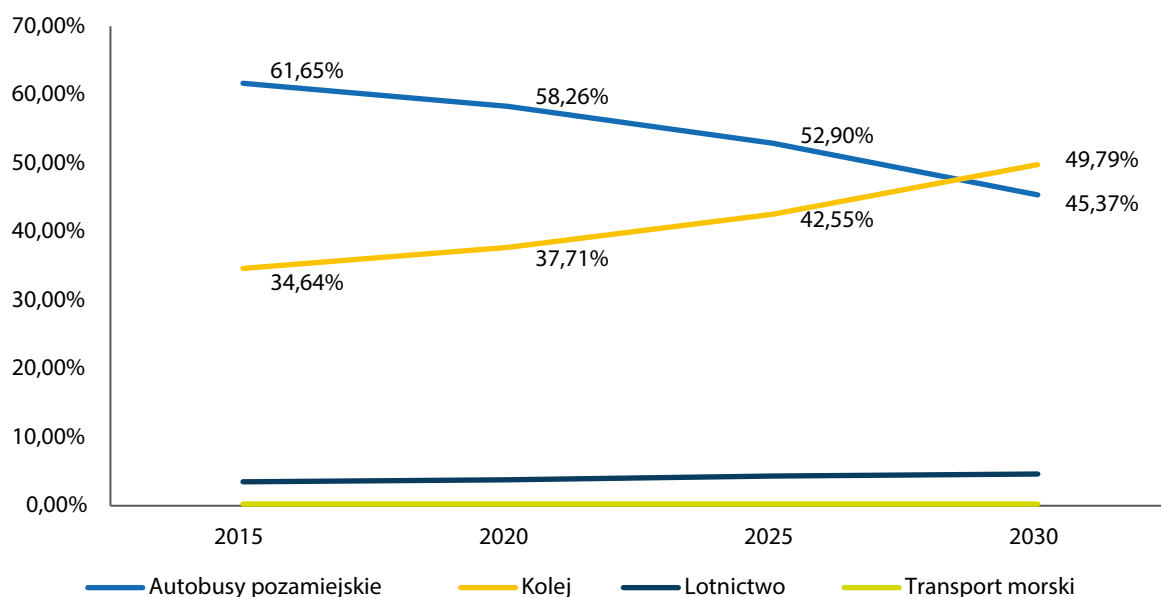
Normą – i patologią zarazem – na prowincji są również sytuacje, że wobec braku transportu publicznego lub jego niezadowalającej oferty, mieszkańcy podróżują autobusami szkolnymi, uruchamianymi przez gminę jako przewozy zamknięte. Wszyscy o nich jednak wiedzą, niektórzy kierowcy dorabiają sobie w ten sposób do pensji, a władze gminy mają zapewniony względny spokój, bo dzięki tej swoistej zмовie milczenia mieszkańcy mają jednak zagwarantowaną „jakąś” komunikację. Problem pojawia się w wakacje, gdy nagle okazuje się, że nie ma jednak żadnej komunikacji.

O ile w przypadku transportu kolejowego można mówić o stabilizacji bądź rozwoju oferty, o tyle w regionalnym transporcie autobusowym zaznaczył się poważny kryzys. W ostatnich latach, w skali kraju odnotowano kilkadziesiąt przypadków całkowitej likwidacji (upadłości) przedsiębiorstw PKS – powstałych w wyniku podziału (i zazwyczaj prywatyzacji – stąd też część dawnych PKS-ów funkcjonowała ostatnio pod inną nazwą) państwowego przedsiębiorstwa PKS na początku lat 90. XX w. Istniejące przedsiębiorstwa PKS z kolei drastycznie ograniczają ofertę na najmniej rentownych liniach. Problem ten dotyka nie tylko sieci komunikacyjnej w regionach o charakterze peryferyjnym, ale także centralnej Polski. Np. w 2018 r. Mobilis Group zlikwidował oddziały w Ciechanowie, Ostrołęce i Mińsku Mazowieckim (dawne PKS-y). Miński oddział Mobilisu obsługiwał trasy w powiecie bezpośrednio sąsiadującym z Warszawą, jak również kursy do samej stolicy.

Kolej zazwyczaj nie przejmuje tych pasażerów, gdyż likwidowane trasy i kursy odbywają się na liniach niepokrywających się z liniami kolejowymi (ew. do niej prostopadłych). W efekcie, likwidacja połączeń autobusowych powoduje albo konieczność korzystania z prywatnego samochodu na całej trasie, albo podjeżdżanie samochodem do kolei (jeśli do tej pory stosowany był przejazd łączony kolej+autobus). Dla części pasażerów, nieposiadających samochodów, likwidacja połączeń autobusowych jest krokiem w kierunku wykluczenia komunikacyjnego, a w ślad za tym – również wykluczenia społecznego.

Likwidowane połączenia są niekiedy przejmowane przez innych przewoźników. Jednak nie dzieje się to zawsze, poza tym nowi przewoźnicy przejmują najczęściej tylko najbardziej rentowne trasy, wskutek czego ośrodki położone na uboczu stają się całkowicie wykluczone komunikacyjnie. Niejednokrotnie zdarza się również, że i nowi przewoźnicy po pewnym czasie rezygnują z obsługi tras. Zaistniała sytuacja powoduje, że wykluczone komunikacyjnie stają się nawet całe gminy bądź powiaty (przez które nie przebiegają czynne w ruchu pasażerskim linie kolejowe bądź ich przebieg czyni transport kolejowy mało

Wykres: Udziały poszczególnych gałęzi transportu w przewozach pozamiejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Transportu

konkurencyjnym w stosunku do transportu samochodowego – zjawisko charakterystyczne np. dla woj. małopolskiego).

Prognozy zakładają, że udział transportu autobusowego w przewozach pozamiejskich wciąż będzie mała. Obrazuje to powyższy wykres.

Spodziewany dalszy wzrost liczby pasażerów pociągów będzie raczej spowodowany ogólnym wzrostem atrakcyjności kolei (i dalszym wzrostem mobilności Polaków), a nie przejmowaniem pasażerów z autobusów czy samochodów (za wyjątkiem największych aglomeracji, gdzie kolej może wygrywać walkę o pasażera czasem przejazdu, poszukiwaniem miejsca do parkowania i brakiem podatności na kongestję).

Aby zachęcać większą liczbę pasażerów do korzystania z usług kolei i aby jednocześnie zmniejszać tym samym znaczenie motoryzacji indywidualnej, konieczne jest równoległe podejmowanie szeregu działań poprawiających jakość transportu kolejowego (i szerzej – publicznego). Zaniechanie nawet jednego z opisanych poniżej działań zazwyczaj wpływa znacząco na sumaryczne obniżenie w oczach pasażera oceny publicznego transportu zbiorowego – i to nawet w sytuacji, w które inne działania są na wysokim poziomie.

Im mniej „prokolejowy” region, tym walka o pasażera trudniejsza. Jeśli województwo charakteryzuje się m.in. niewielką liczbą mieszkańców, stolicą województwa nieposiadającą charakteru metropolitalnego, niską gęstością linii kolejowych (dodatkowo niejednokrotnie zlokalizowanych nieatrakcyjnie, z dala od miejscowości – podobnie zresztą jak stacje i przystanki kolejowe), niekorzystnymi tendencjami demograficznymi (wyludnianiem się terenów, „starzeniem się” społeczeństwa w tempie szybszym niż w innych regionach) – tym większe jest prawdopodobieństwo, że zainteresowanie transportem

kolejowym będzie niewielkie. Zwłaszcza, że jak już w danym regionie opisane powyżej problemy występują, to funkcjonują one równoległe do siebie.

Mały popyt na kolej powoduje swoiste błędne koło. Niewielka liczba mieszkańców (z których praktycznie wszyscy posiadają już obecnie prywatne samochody) sprawia, że uruchamianie dużej liczby pociągów w danym obszarze mija się całkowicie z celem ze względu na brak popytu, z kolei ograniczanie oferty doprowadza do dalszego spadku przewozów.

Nie zmienia to jednak faktu, że również w tego rodzaju „problemowych” regionach należy podejmować działania zmierzające do uatrakcyjnienia transportu publicznego – tak aby zwiększał się odsetek osób wybierających w pierwszej kolejności transport zbiorowy, natomiast prywatne samochody użytkujących tylko w sytuacjach:

- Wyższej konieczności (np. w momencie, gdy korzystanie z transportu zbiorowego staje się niemożliwe z powodu dłuższego czasu przejazdu – a nie jest efektem subiektywnej ocenionej wygody pasażera);
- Gdy podróżowanie transportem zbiorowym jest niemożliwe (m.in. na odcinkach, na których transport zbiorowy nie funkcjonuje, np. pomiędzy miejscem zamieszkania i najbliższym przystankiem/stacją – w sytuacji, w której jest to dystans przekraczający możliwości pokonania go pieszo.

Do kluczowych składowych wpływających na poprawę jakości a tym samym atrakcyjność transportu kolejowego należą:

- Skrócenie czasu przejazdu
- Komfort podróży i tabor dostosowany do potrzeb
- Atrakcyjne rozwiązania taryfowe, w tym integracja taryfowa z innymi podsystemami transportu
- Rozkład jazdy, system skomunikowań
- Rozwinięta infrastruktura dworcowo-stacyjna (w tym – budowa nowych przystanków kolejowych lub zmiana lokalizacji istniejących, tak aby maksymalnie „przysuwać” punkty obsługi podróżnych do miejscowości; akceptowalna odległość do pokonania pieszo z miejsca zamieszkania czy pracy do przystanku kolejowego nie przekracza 1000-1200 m);
- Niezawodność oferty (poprzez np. kontraktowe zobowiązanie przewoźników do posiadania odpowiedniej liczby taboru zastępczego, ze wskazaniem konkretnych lokalizacji stacjonowania tego taboru oraz wskazaniem maksymalnego czasu na włączenie go do ruchu).

Oczywiście, coraz częściej zdarza się, że samorzady niższego szczebla partycypują w kosztach funkcjonowania kolei – choć formalnie robić tego nie muszą. Dzieje się tak zarówno w aglomeracjach (np. Poznańska Kolej Metropolitalna, finansowana przez samorząd wojewódzki i samorzady niższego szczebla), jak i poza nimi (np. wsparcie gmin z terenu Podhala dla samorządu województwa, dzięki któremu znacząco zwiększono liczbę pociągów na trasie Nowy Targ – Zakopane). Ale też są sytuacje odwrotne: np. władze Gdańska podchodzą bardzo sceptycznie do kwestii wsparcia finansowego dla kolei, pomimo iż władze woj. pomorskiego wskazują jednoznacznie, że skala rozwoju kolei aglomeracyjnej w Trójmieście (m.in. otwarcie Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, ale także zwiększenie liczby połączeń na „starej” linii trójmiejskiej SKM) – i wydatków województwa z nią związanych – jest na tyle duża, że gminy powinny wspierać województwo w tej kwestii.

Jeszcze inaczej do kwestii podchodzą najczęściej małe gminy. O dokładaniu się do finansowania kolei najczęściej nie myślą w ogóle (choć często kolej jest ich transportowym „oknem na świat”), często również nie finansują połączeń autobusowych, opierają się na bankrutujących PKS-ach lub na prywatnych przewoźnikach. Dość częstym zjawiskiem jest również nierealizowanie postanowień planów transportowych, które zakładają wzrost znaczenia transportu publicznego poprzez m.in. zwiększanie liczby połączeń (prawo nie przewiduje żadnych sankcji za brak realizacji postanowień planów transportowych). W wielu wypadkach wynika to naturalnie z braku środków finansowych biednych gmin i powiatów, ale też z faktu, że małe samorzady często po prostu nie przywiązują odpowiedniej wagi do kwestii rozwoju transportu publicznego.

Wydaje się, że niezbędne są działania o charakterze systemowym. Rozwiązaniem może być mechanizm zbliżony ideą do subwencji w innych sektorach: tzw. „znaczone pieniądze” przekazywane przez rząd samorządom lokalnym na funkcjonowanie transportu publicznego. Na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, przy wsparciu organizacji samorządowych oraz instytucji i organizacji branżowych i eksperckich, należałoby

wypracować model funkcjonowania takich „subwencji transportowych”, np. określić maksymalną wielkość danego samorządu czy też stan jego finansów (m.in. poziom wpływów z podatków per capita) – bądź też zastanowić się, czy wprowadzanie tego rodzaju kryteriów jest w ogóle zasadne.

6. KONKURENCJA A WSPÓŁPRACA

6.1. WSPÓLNY BILET I SYSTEMY INFORMACJI

Praktyka ostatnich lat pokazuje, że mnogość przewoźników pasażerskich nie musi mieć negatywnego wpływu na rozwiązania taryfowe. Jest to istotny argument w kontekście toczących się na forum Grupy PKP prac nad wprowadzeniem „wspólnego biletu”

Obecnie – z małymi wyjątkami – współpraca pomiędzy poszczególnymi przewoźnikami funkcjonuje poprawnie, bez istotnych mankamentów dla pasażera. Wyróżnić tu można trzy płaszczyzny współpracy.

Pierwsza to współpraca pomiędzy przewoźnikami regionalnymi/aglomeracyjnymi w przypadku wspólnie obsługiwanych odcinków. Tutaj przeważnie ma miejsce całkowite i wzajemne honorowanie pomiędzy przewoźnikami biletów jednorazowych i okresowych, w tym ofert promocyjnych (z nielicznymi wyjątkami – np. dotyczącymi braku honorowania biletów kupionych przez telefon). Zasadnicze wyjątki od tej reguły, dotyczą aglomeracji warszawskiej i trójmiejskiej, gdzie przewoźnicy honorują wzajemnie swoje bilety tylko w ograniczonym zakresie.

W aglomeracji warszawskiej kluczowe znaczenie z punktu widzenia pasażera ma funkcjonowanie oferty „Wspólny Bilet ZT-M-KM-WKD” (opisanej szerzej w rozdziale „Kolej pasażerska po 2000 roku”). W aglomeracji trójmiejskiej sytuacja jest odmienna. PKP SKM w Trójmieście i Przewozy Regionalne honorują nawzajem swoje bilety tylko w ograniczonym zakresie, choć wspólnie obsługiwany obecnie (od grudnia 2017 r.) odcinek, Gdańsk – Łębork, liczy aż 80 km. Obecnie funkcjonuje tylko honorowanie biletów okresowych – i to częściowe. Bilety okresowe Przewozów Regionalnych, których stacja początkowa i końcowa jest zlokalizowana pomiędzy stacjami Wejherowo i Łębork, są honorowane w pociągach PKP SKM. Natomiast na odcinku Gdańsk Główny – Gdynia Chylonia, w pociągach spółki Przewozy Regionalne honorowane są bilety okresowe PKP SKM. Z honorowania wyłączonych jest jednak 9 pociągów. Wynika to z faktu, iż pociągi wyłączone z honorowania są albo uruchamiane przez sąsiedni oddział Przewozów Regionalnych, albo ich obsługa została spółce PR powierzona w trybie bezpośrednim, a honorowanie dotyczy wyłącznie pociągów, których obsługa

przez PR wynika z wyboru tego operatora w trybie przetargu nieograniczonego. Jest to sytuacja kompletnie niezrozumiała i bardzo niekorzystna z punktu widzenia pasażerów.

Drugą płaszczyzną współpracy jest współpraca pomiędzy przewoźnikami regionalnymi i aglomeracyjnymi w przypadku przejazdu z przesiadką i zmianą przewoźnika. Tutaj, w większości wypadków, przewoźnicy regionalni honorują w swoich pociągach bilety jednorazowe i okresowe wydane w taryfie Przewozów Regionalnych, zatem nie występuje konieczność zakupu dwóch biletów przy zmianie przewoźnika – a zatem nie występuje też problem wzrostu kosztów w wyniku konieczności zakupu 2 biletów. Odmienna sytuacja występuje w przypadku SKM Warszawa i WKD, przy czym ci przewoźnicy mają bardzo niewielką styczność z siatką połączeń Przewozów Regionalnych (są to jedynie pociągi InterRegio w relacji Warszawa – Łódź). Z kolei Koleje Mazowieckie, na odcinkach wspólnie obsługiwanych przez KM i PR (Łowicz – Kutno, Siedlce – Łuków, Siedlce – Czeremcha) honorują praktycznie wszystkie bilety PR (z wzajemnością). Natomiast jeśli przewóz realizowany jest częściowo pociągiem KM, a częściowo PR – wówczas KM honorują bilety wydane w taryfie podstawowej PR, ale już nie honorują ofert specjalnych PR (np. Regio Karnetów¹⁷⁸, Regio Kart¹⁷⁹, Biletów Turystycznych¹⁸⁰ czy biletów wydanych w ofercie „Ty i raz, dwa, trzy”¹⁸¹). Te ostatnie oferty honoruje większość pozostałych samorządowych przewoźników, jak również Arriva RP. Choć np. z początkiem września 2018 r. Koleje Dolnośląskie zrezygnowały z honorowania Regio Karnetów oraz Biletów Turystycznych, tłumacząc to z jednej strony niskim zainteresowaniem ze strony podróżnych, a z drugiej – brakiem uzasadnienia finansowego (niski udział spółki w przychodach z tego biletu).

Taryfy „Regio” (za wyjątkiem wspomnianego już wcześniej częściowego honorowania biletów okresowych) nie honoruje PKP SKM Trójmiasto. W zamian, osoba podróżująca SKM i Przewozami Regionalnymi może jednak skorzystać z oferty „Wspólny Przejazd”, dzięki której można, w przypadku zmiany przewoźnika, nabyć bilet zarówno SKM, jak i PR, z upustem cenowym 5%. Przy czym, oferta „Wspólny Przejazd” obowiązuje tylko na terenie województwa pomorskiego, a Przewozy Regionalne obsługują połączenia również do sąsiednich województw. Ta oferta również nie jest całkowitym wyjściem naprzeciw oczekiwaniom podróżnych w woj. pomorskim.

Projektem do pewnego stopnia zbliżonym do RegioKarnetów jest funkcjonujący od 2017 r. „Wspólny Bilet Samorządowy” (WBS). Jest to bilet dobowy w zryczałtowanej cenie (38 zł) obejmujący ośmiu polskich przewoźników kolejowych: Arriva RP, Koleje Dolnośląskie, Koleje Małopolskie, Koleje Mazowieckie, Koleje Śląskie, Koleje Wielkopolskie, Łódzką Kolej Aglomeracyjną i Warszawską Kolej Dojazdową. Bilet ten powstał do pewnego stopnia

178. Bilet sieciowy PR z ceną zryczałtowaną, ważny przez 3 dowolne wybrane przez podróżnego dni (bilet obowiązuje maksymalnie 2 miesiące). Istnieją 2 rodzaje (cenowe) RegioKarnetów: ważne tylko w pociągach PR (cena 65 zł) oraz honorowane również w pociągach innych przewoźników (75 zł). Część przewoźników honorujących RegioKarnety wyłączyła z honorowania niektóre swoje pociągi (bilety te nie są ważne w pociągach „Sprinter” ŁKA, pociągach Kolei Małopolskich na odcinku do lotniska Balice oraz w pociągach wakacyjnych Arrivy).

179. Roczna lub półroczna karta, pozwalająca na zakup biletów w taryfie PR ze zniżką ok. 30% (bilety jednorazowe) lub 15% (okresowe).

180. Sieciowe bilety weekendowe ze zryczałtowaną ceną.

181. Tańszy o 30% bilet dla drugiego, trzeciego i czwartego pasażera

w kontrze do działań Grupy PKP związaną z wprowadzeniem „wspólnego biletu”, w którego tworzenie nie byli od początku zaangażowani przewoźnicy, którzy stworzyli WBS. Największym mankamentem WBS jest ograniczony zasięg jego obowiązywania, wynikający przede wszystkim z faktu, że nie honorują go Przewozy Regionalne. Ten fakt powoduje, że w większości wypadków, pasażer chcący skorzystać z WBS w pociągach różnych przewoźników i tak, pomiędzy obsługiwanymi przez nich sieciami, musi przemieścić się innym pociągiem lub innym środkiem transportu. Arriva RP oraz Koleje Małopolskie w ogóle nie mają w swojej sieci styczności z innymi przewoźnikami honorującymi WBS. Innym mankamentem tego rozwiązania jest, podobnie jak w przypadku RegioKarnetów, wyłączenie przez niektórych przewoźników z honorowania WBS w części pociągów specjalnych (WBS nie jest honorowany w pociągach komercyjnych oraz w pociągach Kolei Małopolskich na odcinku do lotniska).

Trzecia płaszczyzna to współpraca pomiędzy PKP Intercity i innymi przewoźnikami w przypadku przejazdu z przesiadką i zmianą przewoźnika. W tym przypadku, współpraca wygląda zdecydowanie najgorzej.

Wdrożony w 2017 r. „Pakiet Podróżnika”, czyli możliwość zakupu biletu na przejazd pociągami PKP Intercity, Przewozów Regionalnych i SKM Trójmiasto (później do projektu dołączyła również Łódzka Kolej Aglomeracyjna), jest na razie jedynie „wspólnym blankietem”. Bilet jest drukowany na jednej kartce, ale nie ma on związku z żadnym upustem cenowym. Jest to zatem tylko częściowe udogodnienie dla pasażera.

Pogłębieniem współpracy pomiędzy PKP IC i segmentem regio/aglo jest oferta „Razem w Polskę”, również wdrożona w 2017. Jest to wspólna oferta sieciowych biletów weekendowych PR i PKP Intercity ze zryczałtowaną ceną (bilety honorowane były przez pewien czas również przez Koleje Dolnośląskie, jednak spółka wycofała się z tego projektu). W ofercie są dostępne dwa rodzaje biletów imiennych: za 109 zł ważny w 2. klasie pociągów PKP IC kategorii TLK, IC oraz w pociągach PR; za 189 zł ważny w 2. klasie wszystkich krajowych pociągów PKP IC, a także w pociągach PR.

Kolejnym krokiem we współpracy w tym względzie ma być wprowadzenie prawdziwego „wspólnego biletu”, opartego na jednej taryfie (cena liczona za jeden przejazd, przy rozgraniczeniu kategorii pociągu – czyli rozwiązanie zbliżone do tego, które funkcjonowało przed podziałem przedsiębiorstwa PKP na mniejsze podmioty). W pierwszej kolejności uczestnikami projektu mają być spółki z Grupy PKP (tj. PKP IC i PKP SKM) oraz Przewozy Regionalne.

Współpraca biletowa pomiędzy PKP IC i przewoźnikami regio/aglo dotyczy również następujących przypadków:

- Bilety jednorazowe PKP IC są honorowane przez Koleje Mazowieckie na odcinku Warszawa Zachodnia – Warszawa Wschodnia, o ile dotyczy to końcowego odcinka przejazdu określonego na bilecie PKP IC.
- Kilku przewoźników (Przewozy Regionalne, Koleje Mazowieckie, Koleje Dolnośląskie, SKM Trójmiasto) honoruje tzw. Kolorowe Karty Intercity – są to bilety sieciowe PKP IC, kwartalne, półroczne i roczne.

Wnioski z powyższego płyną takie, że w zakresie współpracy pomiędzy sobą poszczególnych przewoźników z segmentu regio/aglo, w większości wypadków jest ona płynna, a pasażer nie napotyka problemów związanych z trudnością w zakupie biletu czy zwiększeniem kosztów przejazdu przy zmianie przewoźnika. Natomiast znacznie mniej korzystnie wygląda sytuacja przy zmianie przewoźnika pomiędzy PKP Intercity i którymkolwiek z innych operatorów.

W kontekście planów wprowadzenia przez Grupę PKP „wspólnego biletu” należy pamiętać, że w przeszłości, gdy można było kupić jeden bilet na dowolną relację (bez związku z rodzajem przewoźnika), cena za bilet była całkowicie uzależniona od odległości (oraz kategorii pociągu). I choć większość przewoźników nadal konstruuje swoje taryfy według tego wzorca (choć każdy czyni to osobno), to nie jest to już reguła.

Dlatego też wdrożenie „wspólnego biletu” nie powinno oznaczać konieczności rezygnacji z innych, wypracowanych w ostatnich latach i korzystnych dla pasażera rozwiązań, którymi przewoźnicy kolejowi konkurują zarówno z innymi podsystemami transportu (zbiorowego i indywidualnego), jak też, do pewnego stopnia, pomiędzy sobą. Chodzi tu np. o zryczałtowane ceny biletów na pociągi PKP Intercity (EIP, EIC), zryczałtowane – zazwyczaj znacząco niższe od podstawowej taryfy – ceny biletów na setkach już w tej chwili odcinków obsługiwanym przez Przewozy Regionalne (m.in. wspomniana już w rozdziale „Kolej pasażerska po 2000 roku” oferta „Połączenie w dobrej cenie”), promocja PKP IC „Wcześniej-Taniej” (bilety z upustem cenowym dostępne w przedsprzedaży) czy też szereg innych ofert promocyjnych wprowadzanych przez każdego innego przewoźnika pasażerskiego.

„Nowy” wspólny bilet albo powinien uwzględniać te rozwiązania, albo powinien być rozwiązaniem całkowicie niezależnym od obecnie funkcjonujących taryf, tak aby pasażer miał bardziej rozbudowaną paletę wyboru (system „nakładkowy”).

„Wspólny bilet” kolejowy powinien również uwzględniać rozwiązania integrujące kolej z komunikacją miejską. To zresztą może i powinien być jeden z tematów rozmów Ministerstwa Infrastruktury i Grupy PKP z samorządami (wojewódzkimi i lokalnymi). Powinno się bowiem próbować znaleźć takie rozwiązanie, by kolejowy „wspólny bilet” obejmował również integrację z komunikacją miejską. Łatwo jest sobie bowiem np. wyobrazić sytuację, w której pasażer z Krakowa do Warszawy podróżuje Pendolino w jednodniowym wyjeździe biznesowym, ale zarówno w Krakowie, jak i w Warszawie porusza się komunikacją miejską – i chciałby to zrealizować na jednym bilecie, płacąc sumarycznie mniej niż w przypadku konieczności każdego biletu osobno.

Mechanizmy integrujące kolej z komunikacją miejską powinny być rozwijane (a tam, gdzie nie funkcjonują – zwłaszcza w miastach wojewódzkich – powinny zostać wdrożone). Kluczową kwestią jest rozwijanie tych mechanizmów również poza ścisłymi aglomeracjami. W większości województw, integracja ogranicza się bowiem na razie tylko do rdzenia centralnej aglomeracji lub nawet do samego miasta wojewódzkiego. Jedynie w woj. śląskim, podróżny może kupić bilet (integrujący kolej

z komunikacją miejską w konurbacji górnośląskiej – KZK GOP na dowolnie wybrany odcinek, w całym województwie, obsługiwany przez Koleje Śląskie. Z kolei województwa, w których integracja taryfowa obejmuje również niektóre inne miasta oprócz stolicy województw (centralnych województw), to, na ten moment, jedynie dolnośląskie i łódzkie. Taka współpraca musi być rozszerzana – tu nie ma mowy o żadnej konkurencji, tylko o działaniach wychodzących naprzeciw oczekiwaniom pasażerów i zwiększającym atrakcyjność transportu publicznego jako całości.

6.2. POLITYKA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU TRANSPORTU

6.2.1. KOLEJ I AUTOBUS

Elementem podnoszącym konkurencyjność transportu publicznego jako całości, jak również działaniem mogącym wychodzić naprzeciw kryzysowi w przewozach autobusowych, może być tworzenie wspólnych tras kolejowo-autobusowych. Pamiętać należy, że kolej jest droższa od transportu autobusowego: przeciętnie, stawka dopłaty do wozokilometra w transporcie autobusowym (pozamiejskim) jest znacznie niższa niż dopłata do pociągokilometra w ruchu regio/aglo. Poza tym pociąg nie jest w stanie dojechać wszędzie – co wynika zarówno z układu sieci kolejowej, jak i z elastyczności obu podsystemów transportowych. W transporcie autobusowym znacznie łatwiej jest reagować na zmieniający się popyt, modyfikując trasy, rozkłady jazdy (nie ma problemu ograniczonej przepustowości sieci – co stanowi bardzo poważny problem praktycznie wszystkich aglomeracji, za to występuje kwestia kongestii na niektórych trasach wewnątrz aglomeracji, dopasowując ilość i rodzaj (wielkość) taboru do oczekiwań.

Zrównoważony transport i zrównoważona mobilność – hasła-kłucze polityki transportowej Unii Europejskiej – nie oznaczają rozwoju kolei za wszelką cenę. Chodzi o to, żeby rynek zrównoważyć w taki sposób, żeby kolej, zwłaszcza na obszarze aglomeracji, była „kręgosłupem komunikacyjnym”, a transport drogowy spełniał wobec niej rolę służebną. Trasy autobusów powinny być tak modyfikowane, żeby nie dublowały się z pociągiem, ale miały charakter dowozowy – bądź żeby autobusy kursowały tam, gdzie uruchamianie pociągów jest niemożliwe lub rodzi nieproporcjonalnie wysokie koszty.

Wspólne trasy kolejowo-autobusowe funkcjonują zaledwie w kilku punktach w Polsce (nie licząc oczywiście integracji taryfowej kolei z komunikacją miejską w kilku największych aglomeracjach, jednak jest to zupełnie inna kwestia niż tu rozpatrywana). Rozwiązanie takie od kilku lat stosuje z sukcesem spółka Koleje Małopolskie: pociągi KMŁ z Krakowa do Wieliczki są skomunikowane aż z 6 liniami „dowozowymi”, a w autobusach są honorowane wspólne bilety kolejowo-autobusowe. Innym przykładem jest wspólna oferta Kolei Dolnośląskich i PKS Jelenia Góra na trasie Wrocław – Jelenia Góra – Karpacz,

komunikacja autobusowa uruchomiona w kilku mniejszych miastach na terenie woj. łódzkiego (poza aglomeracją) w ślad za rozwojem oferty Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej czy uruchomiony w tym roku wspólny projekt Arriva RP i prywatnego przewoźnika obsługującego połączenie autobusowe Władysławowo – Karwia (posiadacze biletu Arrivy mogli skorzystać na trasie do Karwi z upustu cenowego).

W przeszłości funkcjonowały również m.in. kolejowo-autobusowe połączenie Arrivy z Bydgoszczy do Świecia i Chełmna (z przesiadką w Terespolu Pomorskim), jak również swoje autobusy uruchamiały PKP IC (m.in. do Krynicy Morskiej i w Bieszczady) i Przewozy Regionalne (m.in. do Kazimierza Wielkiego), natomiast Koleje Śląskie, we współpracy z przewoźnikami autobusowymi, wprowadziły wspólną ofertę kolejowo-autobusową do Szczyrku i Brennej. Nawet jeśli część z tych połączeń została zawieszona z powodu niskiej frekwencji, to nie należy się tym zrażać. W Polsce znajduje się wiele miast powiatowych, dużych gmin czy popularnych kurortów leżących blisko linii kolejowych, ale niemających do nich bezpośredniego dostępu. Nawet jeśli nie ma sensu uruchamiać do takich ośrodków specjalnych linii autobusowych, to przynajmniej należy dążyć do nawiązywania współpracy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi i autobusowymi, tak, aby w ramach istniejących rozwiązań komunikacyjnych, realizować skomunikowania oraz wspólne mechanizmy taryfowe.

Ciężar utrzymania kolei wzięły na swoje barki samorządy wojewódzkie – zarówno inwestując w nowy bądź modernizowany tabor, jak i dofinansowując połączenia. Wynika to z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (za przewozy o zasięgu, co najmniej 2 powiatów najczęściej odpowiada marszałek – chyba, że samorządy niższego szczebla porozumieją się w tej sprawie pomiędzy sobą i samodzielnie będą organizować transport), ale nie do końca oddaje ducha przewozów kolejowych. Gros podróży koleją zawiera się, bowiem w obrębie metropolii - 1 lub rzadziej kilku powiatów lub nawet (zwłaszcza w dużych ośrodkach) w obrębie 1 gminy.

6.2.2. INNOWACJE, A KONKURENCYJNOŚĆ KOLEI

Potrzeba rozwiązań innowacyjnych w polskim transporcie kolejowym staje się koniecznością. Wynika to między innymi z potrzeby przyspieszenia i eliminacji bolączek polskiego systemu transportowego, zmniejszenia zależności kraju od zagranicznego zasilania energetycznego, konieczności poprawy bezpieczeństwa i zmniejszenia uciążliwości transportu dla środowiska. Miejscem gdzie zazwyczaj tworzą się innowacje są przedsiębiorcze firmy, które zgłaszają zapotrzebowanie na rozwiązania innowacyjne a jednocześnie są oferentem rozwiązań innowacyjnych. Firmami innowacyjnymi są firmy funkcjonujące w transporcie, jeśli inwestują w nowe technologie, prace badawczo-rozwojowe, nowe usługi, doskonalenie procesów zarządzania i wytwarzania usług transportowych w pożytkiem dla społeczeństwa w ramach świadczenia usług także o charakterze publicznym. Według Oslo Manual „innowacyjność to

zdolność przedsiębiorstw do tworzenia i wdrażania idei, które do tej pory nie miały zastosowania w praktyce”. Innowacja może być rozumiana także jako zmiana w ofercie firmy, modelu biznesowym lub obsłudze, która znacząco poprawia komfort odbiorców usługi bądź produktu. Odbywa się to przy pomocy kreatywnych działań zmierzających do wykorzystania zasobów z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju. Wyraża to potrzebę zmian w procesie produkcji usług mających w istocie kontekst społeczny, ponieważ innowacje społeczne oznaczają rozwiązania, które odpowiadają na zapotrzebowanie społeczne, jak i powodują trwałą zmianę w systemach społecznych. Mogą to być innowacje techniczne i technologiczne uzasadnione społecznie jak i typowo społeczne. Za innowacje społeczne uznaje się nowe idee, które efektywniej zaspokajają potrzeby społeczne i jednocześnie tworzą nowe relacje współpracy. Za innowację w transporcie możemy traktować np. nową organizację procesu świadczenia usługi, usprawnienie systemu sprzedaży usług transportowych, lepsze zarządzanie zasobami pracowniczymi czy innowacje w sferze umiejętności i działań na płaszczyznach współpracy w użytkownikiem usługi. W przedsiębiorstwie transportowym, innowację społeczną możemy zdefiniować, jako odbudowę organizacji ukierunkowanej na pracowników i relacje pracownicze które prowadzą do sprawniejszego funkcjonowania organizacji i możliwości rozwijania i realizowania uzdolnień. W tym sensie w transporcie wszelkie innowacje techniczno – produktowe, technologiczne mogą być nie tylko źródłem budowania przewagi nad konkurencją ale i posiadać charakter społeczny z uwagi na odgrywaną rolę w zaspokajaniu społecznych potrzeb transportowych. A to oznacza konieczność dostarczania coraz lepszych, efektywniejszych usług transportowych zaspokajających potrzeby klientów. Istotne znaczenie dla kreowania konkurencyjnej oferty przewozowej kolei pasażerskiej będą miały również usługi dodatkowe oferowane w sąsiedztwie ale i na dworcach kolejowych.

Należy aktywnie poszukiwać nowych obszarów działalności, które pozwolą na wygenerowanie wartości dodanej. Należą do nich np. usługi wykorzystujące koncepcję ekonomii współdzielenia, w tym współdzielone usługi transportowe (car-sharing, bike-sharing, który może dotyczyć także "ostatniej mili" – dojazdu do stacji, zamiast parkowania tam swojego pojazdu) oraz praca współdzielona (co-working). W ujęciu naukowym najtrafniejszą definicję coworkingu to zaproponowali Fuzi, Clifton i Loudon, według których jest to „miejsce pracy nowej generacji, zapewniające elastyczne, opłacalne i gotowe do wynajęcia środowisko pracy dla freelancerów, przedsiębiorców i małych przedsiębiorstw z różnych dziedzin (zaawansowana technologia, twórczość i wiedza), które ułatwia współpracę, interakcje i tworzenie sieci relacji między jej członkami”¹⁸². Co-working na dworcu kolejowym stanowi przeniesienie istniejących od kilku lat rozwiązań dla podróżujących biznesowo implemmentowanych w pociągach (stoły do pracy, gniazdko, Internet, wagony ciszy). Rozwiązania te, tworzą przyjazne, dostępne powierzchnie zapewniające miejsca do pracy i sale konferencyjne. Pasażerowie korzystający z podróży koleją dalekobieżną, lub traktujący dworzec jako bramę wejściową do miasta (poprzez integrację kolei aglomeracyjnej z innymi środkami transportu,

np. z lotniskiem), otrzymają usługę dedykowaną, dającą wszystkie potrzebne narzędzia pracy i pełną elastyczność korzystania.

Tendencją istotną dla transportu jest rozwój elektromobilności. Z każdym rokiem będzie przybywać pojazdów elektrycznych (samochodów, rowerów czy skuterów), a potrzeby pasażerów w zakresie multimodalności będą rosły. Multimodalne huby przesiadkowe powinny umożliwiać nie tylko pozostawienie samochodu na parkingu, ale również dostęp do dodatkowej usługi ładowania pojazdu elektrycznego łącząc elektromobilność z multimodalnością i trendem ekonomii współdzielenia. Dążenie do zapewnienia usług tzw. „ostatniej mili”, powoduje że pasażer po wyjściu z pociągu będzie mógł kontynuować podróż elektrycznym samochodem czy rowerem spod dworca. Te działania podejmowane są np. przez grupę PKP S.A. która wdraża do eksploatacji stacje do półszybkiego ładowania przy dworcach kolejowych.

Drogi pozyskania rozwiązań innowacyjnych powinny uwzględniać możliwości współpracy z jednostkami realizującymi zadania w obszarze polityki naukowej, naukowo-technicznej oraz innowacyjnej. Istotną korzyścią współpracy w tym zakresie jest możliwość korzystania z wyników badań prowadzonych przez organizacje. Aby zwiększać konkurencyjność kolei, należy współpracować z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju i korzystać z funduszy innowacyjno - rozwojowych i programów UE. Do przykładowych rozwiązań innowacyjnych należą Innowacyjne Dworce Systemowe (IDS). IDS oferują wysoką jakość przestrzeni obsługi podróżnych spełniającą standardy międzynarodowe oraz wymogi TSI-PRM. IDS wprowadzają katalog rozwiązań z zakresu automatyzacji obsługi i zdalnej możliwości zarządzania obiektem. Wpisują się w trendy projektowania obiektów z wykorzystaniem zasad zrównoważonego rozwoju, minimalizowania kosztów eksploatacji i maksymalizacji efektywności wykorzystania obiektu. Realizacja projektu IDS opiera się na budowie powtarzalnych obiektów o jednym standardzie wykonania, przy jednoczesnej optymalizacji powierzchni. Wśród innowacji w sektorze kolejowym istotną rolę odgrywa wdrażany Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS). System ERTMS składa się z Europejskiego Systemu Sterowania Pociągiem – ETCS, oraz Globalnego Systemu Kolejowej Radiokomunikacji Ruchomej – GSM-R. Efektem wdrożenia nowoczesnego systemu ERTMS/ETCS będzie podniesienie poziomu bezpieczeństwa i zmniejszenie ryzyka wypadków i zdarzeń na kolei. Sprawniejsze będzie też zarządzanie ruchem kolejowym, co pozytywnie wpłynie na punktualność pociągów. System ERTMS/ETCS jest niezbędny do prowadzenia ruchu pociągów z prędkościami powyżej 160 km/h. Wprowadzenie systemu umożliwi także pociągom poruszającym się po europejskich liniach kolejowych swobodne przekraczanie granic (interoperacyjność).

182. Zob. P. Stachura, K. Kuligowska: *Annales H - Oeconomia* <http://oeconomia.annales.umcs.pl>

Tabela: Cele w kluczowych dziedzinach badań i innowacji w transporcie do roku 2020

<p>Skuteczna i ekologicznie zrównoważonej mobilność poprawa wydajności pojazdów -nowe generacje niskoemisyjnych lub bez emisyjnych pojazdów; rozwój paliw alternatywnych; użycie inteligentnych systemów transportowych; zoptymalizowane zarządzanie popytem</p>	<p>Lepsza mobilność mniej zatorów; poprawa dostępności; zintegrowany transport door-to-door i logistyka; wzmocnione intermodalność i planowanie transportu; mniej wypadków drogowych; poprawa bezpieczeństwa dla pasażerów i w całym łańcuchu dostaw</p>
<p>Konkurencyjność europejskich systemów transportowych następna generacja sprzętu i koncepcji transportowych; smarter systemy sterowania; bardziej wydajne procesy produkcyjne; krótsze czasy rozwoju.</p>	<p>Wspieranie tworzenia polityki lepsze zrozumienie społeczno-gospodarczych trendów i perspektyw; dostarczanie opartych na dowodach danych i analiz.</p>

Źródło: M.Antonowicz: *Logistics Innovations in Transport*, *LogForum* nr 1/2014, s.25 za *Innovating for a competitive and resource – efficient transport system*, Office for Official Publications of the European Union, Luxembourg, 2012. s. 5

Cele, które zmierzają do osiągnięcia zrównoważonego systemu transportu zostały wyartykułowane w Białej Księdze z 2011 roku „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportowego – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”. Przedstawia to powyższa tabela.

Innowacje społeczne są istotą działań np. w obiektach użyteczności publicznej. Jednym z takich przejawów jest projekt Defibrylator. Według PAD – Programu Powszechnego Dostępu do Defibrylacji – rozmieszczenie urządzeń powinno umożliwić skorzystanie z ich pomocy w czasie poniżej 3 minut. W praktyce defibrylatory dla poprawy poziomu bezpieczeństwa człowieka w skupiskach ludzkich instalowane winny być np. na dworcach kolejowych, lotniskach, hubach przesiadkowych i nie tylko. Pozwala to na podniesienie poziomu jakości bezpieczeństwa społeczeństwu korzystającemu z usług oferowanych przez współczesny transport i jego infrastrukturę.

6.2.3. DWORCE KOLEJOWE

Dworce kolejowe w Polsce stanowią istotny czynnik decydujący o konkurencyjności transportu kolejowego. Zgodnie z danymi rozkładu jazdy, np. przy dworcach kolejowych zarządzanych przez PKP S.A. pociągi zatrzymują się blisko 11 milionów razy rocznie¹⁸³. Pobyt na dworcu, na równi z przejazdem pociągiem, planowaniem podróży czy procesem zakupu biletu, współtworzy „doświadczenie klienta” związane z podróżą i kształtuje opinię klienta o transporcie kolejowym. Oddziaływanie dworca kolejowego na decyzje opinii publicznej o wyborze środka transportu należy rozpatrywać w trzech aspektach: wizerunkowym, funkcji podstawowych oraz usług dodatkowych. Zadaniem każdego operatora dworca działającego jako zarządca dworca kolejowego jest poprawa stanu

technicznego i funkcjonalnego dworców. Dla przykładu PKP S.A w ramach przyjętego kompleksowego programu inwestycyjnego („Programu Inwestycji Dworcowych”) przebudowuje, modernizuje lub buduje na nowo obiekty dworcowe w całym kraju. Realizacja Programu przyczynia się do promocji transportu publicznego. W ramach prowadzonych inwestycji wdrażane są nowoczesne, energooszczędne rozwiązania, obniżające koszty utrzymania i eksploatacji. Podnoszony jest standard dworców kolejowych. Dużą wagę przywiązuje się do zapewnienia właściwego poziomu czystości, bezpieczeństwa, komfortu i oraz jakości usług komercyjnych na dworcach. Dworce muszą być atrakcyjną przestrzenią przyjazną dla użytkowników. Oprócz swoich funkcji podstawowych, dworce pełnią funkcje miastotwórcze, społeczne i kulturalne, wpływając na tworzenie pozytywnego wizerunku transportu kolejowego. Dworce kolejowe służą nie tylko realizacji celów biznesowych kolei. Pełnią one misję publiczną. Efekty działań podejmowanych dla podniesienia standardu dworców są odczuwane przez ogół społeczeństwa dzięki np. poprawie dostępności komunikacyjnej miejscowości czy spadkowi zanieczyszczenia powodowanego przez samochody osobowe.

Z dworców korzystają lokalni przedsiębiorcy oraz jednostki samorządu terytorialnego. Należy przy tym wskazać, że inwestycje dworcowe budują dostępność transportową dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Stosowane na obiektach dworcowych rozwiązania z natury winny służyć jak największej liczbie potencjalnych użytkowników. Z punktu widzenia funkcjonalnego dworzec kolejowy stanowi element węzła przesiadkowego, którego podstawową rolą jest zapewnienie komfortowego transferu pomiędzy pociągiem a innymi środkami transportu. Łączny czas podróży z miejsca wyjazdu do miejsca docelowego jest, oprócz ceny, jednym z najistotniejszych kryteriów wyboru sposobu przemieszczania się. Prywatny samochód osobowy posiada naturalną przewagę nad transportem zbiorowym, pozwalając na bezpośredni przejazd

183. Dane PKP PLK na rrj 2017/2018

„od drzwi do drzwi”. Funkcjonalność dworca, jako punktu transferowego między różnymi środkami transportu, istotnie wpływa na atrakcyjność całego logistycznego łańcucha transportu zbiorowego. Podróż koleją wymaga skorzystania z co najmniej dwóch dworców lub stacji pasażerskich, dlatego jakość punktów przesiadkowych jest jednym z czynników decydującym o wyborze transportu kolejowego.

Dworzec kolejowy powinien w możliwie największym stopniu niwelować niedogodności związane z przesiadaniem, to znaczy minimalizować nakład czasu i sił pasażera poświęcony na tę czynność rozumiany jako koszt. Rozwiązaniem jest budowa centrów komunikacyjno-przesiadkowych (multimodalnych hubów) umożliwiających szybką, wygodną i ekonomicznie uzasadnioną z punktu widzenia pasażera zmianę środka transportu przy zapewnieniu maksimum komfortu i bezpieczeństwa. Budowa węzłów przesiadkowych wysokiej jakości stanowi ważną zachętę dla lokalnych społeczności do korzystania z kolei, a dla marszałków województw do finansowania większej liczby połączeń regionalnych zapewnienie dostępności do kolei jak największej liczbie ludności i miejscowości. Biorąc powyższe pod uwagę trzeba podkreślić, że dworce (stacje pasażerskie) powinny być elementem szerokiej współpracy operatorów, zarządców infrastruktury, samorządów i przewoźników kolejowych jako podstawa poprawy konkurencyjności kolei w transporcie pasażerskim.

6.2.4. OPŁATA DWORCOWA

Zgodnie z nowelizacją Ustawy o transporcie kolejowym od rozkładu jazdy 2017/2018 operator obiektu infrastruktury usługowej (jakim w obszarze stacji pasażerskich jest np. PKP S.A., ale nie tylko) może pobierać opłaty od przewoźników za dostęp do tej infrastruktury. Zmiany w Ustawie o transporcie kolejowym wynikały z legislacji UE (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. ws. utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego). Opłata pobierana jest za dostęp do obiektu, w ramach którego operator udostępnia m.in. powierzchnię przeznaczoną do odprawy podróżnych, czyli obszar dworca kolejowego, którego celem jest obsługa pasażerów i korzystanie przez pasażerów z dworca kolejowego w związku z podróżą (nie w celach komercyjnych), np. poczekalnia, hol dworcowy, punkty informacyjne, pomieszczenia dla opiekunów z dziećmi. Ponadto, w skład powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych, zgodnie z Ustawą o transporcie kolejowym, należy włączyć także powierzchnie poza budynkiem dworca kolejowego, które służą pasażerom w związku doświadczeniem do peronu aby odbyć podróż. Dworce kolejowe są udostępniane dla pasażerów nieodpłatnie. Celem opłaty dworcowej powinno być zapewnienie podróżnym odpowiedniego standardu usług na dworcu. Jednak z drugiej strony mając na względzie wysokość skalkulowanej opłaty oraz liczbę pasażerów poszczególnych przewoźników kolejowych, opłata za dostęp do infrastruktury usługowej nie powinna wpływać na wysokość cen biletów. Oznacza to, że operator dworca w porozumieniu z użytkownikami (przewoźnikami) powinien ustalić opłaty w sposób akceptowalny dla wszystkich stron, uwzględniając poziom subwencji powiększony o wpływy z działalności

komercyjnej. Opłata za dostęp do infrastruktury usługowej jest jednym z rodzajów kosztów, do których ponoszenia zobligowani są przewoźnicy (podobnie jak opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej). Niemniej z punktu widzenia przewoźników dworce i stacje kolejowe stanowią, podobnie jak infrastruktura liniowa, rodzaj „monopolu naturalnego”.

Opłata za dostęp do infrastruktury usługowej wnoszona przez przewoźników pozwala na częściowe pokrycie kosztów związanych z udostępnianiem dworców pasażerom i zwiększenie jakości usług dostarczanych na dworcach oraz utrzymanie odpowiedniego standardu m.in. w zakresie utrzymania czystości, bezpieczeństwa czy sprawności technicznej. Przepisy wprowadzają zasadę, zgodnie z którą za korzystanie przez przewoźnika z obiektu infrastruktury usługowej, w tym ze stacji pasażerskiej, operator pobiera opłatę, lecz nie powinna być ona pobierana od podróżnych. Stąd niezwykle ważną rolę pełni w tym przypadku UTK, bowiem stawki za dostęp do stacji pasażerskich podlegają kontroli ex post przez ten urząd.

Dworce kolejowe, jako obiekty infrastruktury o charakterze publicznym służą wszystkim korzystającym z pasażerskiego transportu kolejowego. **Oznacza to, że utrzymanie obiektów infrastruktury usługowej (stacji pasażerskiej i dworca kolejowego) powinno się składać z trzech źródeł tj. przychodów z komercjalizacji czynnych dworców kolejowych (najem, dzierżawa obiektów), opłaty dworcowej oraz dotacji wynikającej z Rządowego Programu Utrzymania Dworców Kolejowych tym bardziej, że znakomita ich część znajduje się w rejestrze zabytków.**

Należy jednak podkreślić, że obciążenia przewoźników z tytułu opłaty dworcowej powinny być kalkulowane bardzo ostrożnie, na możliwie najniższym poziomie. Jak już wielokrotnie wyżej zaznaczano, wysokie koszty przewoźników generowane przez opłaty za dostęp do szeroko pojętej infrastruktury negatywnie wpływają na udział kolei w ramach konkurencji międzygałęziowej.

7. BEZPIECZEŃSTWO

Rozpatrując kwestie bezpieczeństwa kolejowego warto spojrzeć na nie pod kątem konkurencji międzygałęziowej oraz wewnątrzgałęziowej w transporcie, przy czym tak rozumiana konkurencja dotyczy w zasadzie tylko operatorów - przewoźników towarowych i pasażerskich jako, że w infrastrukturze kolejowej przyjęty w Polsce model wyklucza istnienie konkurencyjnych przedsiębiorstw – zarządców infrastruktury kolejowej działających na tej samej sieci kolejowej.

Pewne znaczenie dla omawianego tematu ma również konkurencja w ramach przemysłu „okołokolejowego” (producentów i firm świadczących usługi na rzecz przewozów i infrastruktury). Jednak w tym przypadku trudno mówić o nowych rozwiązaniach czy regulacjach dla konkurencji albowiem ten rynek został uwolniony już blisko 30 lat temu a wyjątek stanowią tzw. podmioty odpowiedzialne za utrzymanie (ECM), które w obecnym kształcie powstały stosunkowo niedawno.

Pomijamy tu bezpieczeństwo obrotu gospodarczego (np. nieuczciwa konkurencja) czy też aspekty związane z zatrudnieniem albo cyberbezpieczeństwem. Odnosimy się do bezpieczeństwa w rozumieniu „safety” czyli związanego ze zdarzeniami kolejowymi (wypadki, poważne wypadki oraz incydenty) w kontekście bezpieczeństwa podmiotów włączonych w proces przewozu, bezpieczeństwa pracowników, bezpieczeństwa klientów (pasażerów w pociągu, nadawców itp.) oraz bezpieczeństwa osób trzecich.

W ramach konkurencji międzygałęziowej w przewozach pasażerskich odniesienie w zasadzie dotyczy tylko transportu drogowego jako, że transport lotniczy oraz żeglugowy w przewozach pasażerskich transportem publicznym na terenie kraju mają marginalne znaczenie albowiem zgodnie z danymi z ostatnich lat stanowiły niespełna 2 % w liczbie przewożonych pasażerów¹⁸⁴

Statystyka wypadkowa wskazuje, iż nie ma wątpliwości, że transport kolejowy jest zdecydowanie bezpieczniejszy niż transport drogowy, zarówno w liczbach bezwzględnych jak i wskaźnikach odnoszących się do pracy przewozowej.¹⁸⁵

Zatem można postawić tezę, iż konkurencja międzygałęziowa ma niewielki wpływ na bezpieczeństwo przewozów kolejowych. Choć relacja jest tu bardzo jasna - większa konkurencja między pociągiem a samochodem wpływa na większe bezpieczeństwo a atrybut bezpieczeństwa przyciąga klientów. Jednak ten wpływ ma charakter pozytywny jedynie w przypadku gdy udział transportu szynowego w transporcie ogółem się zwiększa. Niestety nic nie wskazuje na to aby w najbliższym czasie wskaźniki w tym zakresie uległy znaczącej zmianie a udział kolei w przewozach jest niski i kształtuje się na poziomie kilkunastu procent.

Pomimo znacznego rozwoju konkurencji wewnątrzgałęziowej w kolejnictwie transport drogowy jest daleko bardziej rozproszony i podczas gdy wśród przewoźników kolejowych jest obecnie 15 przewoźników pasażerskich i 114 licencjonowanych podmiotów – przewoźników pasażerskich i towarowych¹⁸⁶, to wśród przewoźników drogowych funkcjonuje ok. 35 000 licencjonowanych przewoźników towarowych i ok. 900 przewoźników pasażerskich.¹⁸⁷

W związku z powyższym można by wyciągnąć wniosek, iż większa konkurencja wewnątrzgałęziowa wiąże się z mniejszym bezpieczeństwem. Jednak jest to wniosek błędny. Ze względu na specyfikę obu rodzajów transportu zagrożenia występujące w ruchu drogowym są odmienne i nieporównywalne do zagrożeń ruchu kolejowego.

Presja konkurencyjna wymusza na uczestnikach rynku zachowanie jak najwyższej jakości usług a w przypadku transportu jednym z najważniejszych elementów jakości jest bezpieczeństwo

Konkurencja wewnątrzgałęziowa (rywalizujących przewoźników – przedsiębiorstw prowadzących kolejowe przewozy towarowe i pasażerskie) opiera się o modele „konkurencji o rynek” (ang. competition for the market) i konkurencji „na rynku” (ang. competition in the market).

Tak, jak to zostało opisane w poprzednich rozdziałach, w pierwszym przypadku przewoźnik (w głównej mierze pasażerski), otrzymuje zlecenie na świadczenie usług na danym obszarze sieci kolejowej, co w praktyce wyklucza konkurencję na etapie prowadzonej pracy przewozowej. A zatem można tu rozpatrywać w ramach związku konkurencji z bezpieczeństwem

184. Na podstawie „Transport - wyniki działalności w 2016 r”. GUS; <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/transport-wyniki-dzialalnosci-w-2016-r-9,16.html>

185. Według danych Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD), komórki organizacyjnej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w ruchu drogowym w okresie styczeń - grudzień 2017 roku doszło do: 32 705 wypadków drogowych, w których: 2 810 osób zginęło, 39 394 osoby odniosły obrażenia ciała, i zgłoszono Policji 434 668 kolizji (<https://www.canard.gitd.gov.pl/cms/web/portal/o-nas/statystyki-brd>, dostęp 3 lipca 2018 r.). Natomiast w kolejnictwie według danych raportu UTK za rok 2016 odnotowano 581 zdarzeń kolejowych z czego tylko ok. 30 % to zdarzenia w ramach systemu kolejowego a pozostałe 70 % to zdarzenia na styku systemu kolejowego i strony trzeciej. W wypadkach kolejowych w roku 2016 śmierć poniosło 169 osób a 94 ciężkie obrażenia. (<https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analazy/analazy-i-monitoring> dostęp 3 lipca 2018r.)

186. Według rejestru prowadzonego przez UTK. W zasadzie de facto podmiotów tych jest mniej albowiem znaczna część przewoźników posiadających certyfikaty bezpieczeństwa prowadzi przewozy sporadycznie, okazjonalnie albo w bardzo niewielkim zakresie. (<https://utk.gov.pl/pl/rejestry/licencjonowani-przewozn/13871,Wykaz-przewoźnikow-licencjonowanych.html> (dostęp 3 lipca 2018 r.)

187. Dane za GITD <http://www.gitd.gov.pl/dla-przedsiębiorcow/licencje/przewoz-rzeczy/wykaz-waznych-decyzji-administracyjnych2> (dostęp 3 lipca 2018 r.)

jedynie fazę dążenia do uzyskania zlecenia. Zgodnie z przepisami UE oraz krajowymi każdy przewoźnik musi posiadać certyfikat bezpieczeństwa, który jest dowodem na to, iż spełnia wymagania minimalne, konieczne dla prowadzenia bezpiecznych operacji. Jednak wybrani przewoźnicy mogą dysponować większymi od konkurentów osiągnięciami i doświadczeniem w tym zakresie. Bez wątpienia, przynajmniej teoretycznie, walec wysokiej kultury bezpieczeństwa zarówno w odniesieniu do statystyki jak i stosowanych przez danego przewoźnika procedur powinien mieć znaczenie przy wyborze oferenta. Ten fakt świadczy o pozytywnym oddziaływaniu konkurencji na bezpieczeństwo. Czynnikiem skutecznego działania prewencyjnego (sprawny, nowoczesny tabor, odpowiednio wyszkolony personel, właściwie skonstruowany i stosowany SMS - system zarządzania bezpieczeństwem, itp.) powinien być brany pod uwagę i wpływać na wybór przewoźnika. W praktyce, niestety, w Polsce zleciennodawcy t.j. w głównej mierze samorządy terytorialne, kierują się w wyborze przede wszystkim kryterium finansowym czy społeczno-gospodarczym.

Wydaje się, że w optymalnym modelu waga oferowanej jakości usług a w tym jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa powinna być kryterium o znacznie większym znaczeniu niż to się dzieje obecnie.

W drugim przypadku (konkurencji na rynku) występującej przede wszystkim w przewozach towarowych, przewoźnicy głównie walczą o klienta będącego nadawcą/odbiorcą przesyłek. Jest bardzo wątpliwe, czy w tym przypadku bezpieczeństwo jako czynnik wpływający na konkurencję odgrywa ważną rolę. Wybór przewoźnika pod tym kątem jest na pewno istotny przy przewozach towarów wrażliwych i niebezpiecznych, jednak w masie towarowej stanowią one tylko ok. 8%.¹⁸⁸

Jednak i tu, dążenie do posiadania marki przewoźnika bezpiecznego (posiadającego pozytywną historię działalności jeśli chodzi o zdarzenia kolejowe) jest istotne przez co przekłada się na ogólny wzrost bezpieczeństwa kolejowego.

Zgodnie z przeprowadzonym w 2012 roku badaniem¹⁸⁹ ponad połowa (55%) ankietowanych osób na terenie Unii europejskiej uważa, że konkurencja na rynku kolejowym wpływa pozytywnie na poziom bezpieczeństwa. (14% ocenia ten wpływ bardzo pozytywnie, 41% pozytywnie). Tylko 16% twierdzi, że konkurencja pogorszy poziom bezpieczeństwa a 15%, że ani

dobrze ani źle. W różnych państwach takie poglądy są różne. Na przykład w Grecji, Czechach, na Słowenii i Słowacji wsparcie działań na rzecz konkurencji w relacji z bezpieczeństwem jest największe (69 do 76%), natomiast w Holandii i Szwecji najniższe (21-34%). Bardziej za konkurencją wpływającą pozytywnie na bezpieczeństwo są kobiety, osoby młodsze i lepiej wykształcone. Ciekawe, że poglądy te w zasadzie nie zależą od tego jak często pytane osoby podróżowały koleją, choć nieco bardziej optymistycznie nastawieni są ci którzy rzadziej korzystają z tego rodzaju transportu.¹⁹⁰

W Polsce odsetek odpowiedzi pozytywnych wyniósł 59%, w tym 13% respondentów wskazało na bardzo pozytywne oddziaływanie konkurencji. W przypadku odpowiedzi negatywnych (15%) tylko 3% badanych uznało, że konkurencja będzie miała bardzo negatywny wpływ. Znaczny odsetek (15%) ankietowanych oceniło, że nie będzie ona miała żadnego wpływu na bezpieczeństwo na sieci kolejowej, zaś kolejne 11% nie miało w tej sprawie wyrobionej opinii.¹⁹¹

Należy wspomnieć także o zagrożeniach dla bezpieczeństwa kolejowego jakie niesie za sobą presja rywalizacji przewoźników towarowych w ramach konkurencji na rynku. Ponieważ rynek wymusza stosowanie możliwie najniższych cen, to ten fakt ma swoje odzwierciedlenie w kosztach jakie muszą być sfinansowane przez operatora. Bezpieczeństwo generuje pewien koszt i pokusa redukcji wydatków związanych ze stosowaniem środków bezpieczeństwa jest jak najbardziej realna.

Jednak w tym miejscu na straży ewentualnych, niekorzystnych działań stoi regulator - Urząd Transportu Kolejowego. Każdy licencjonowany przedsiębiorca zajmujący się przewozami kolejowymi musi posiadać certyfikat bezpieczeństwa. Certyfikat bezpieczeństwa potwierdza, że przewoźnik działa w oparciu o system zarządzania bezpieczeństwem oraz spełnia wymagania bezpieczeństwa zawarte w technicznych specyfikacjach interoperacyjności i innych przepisach prawa wspólnotowego i prawa krajowego. Certyfikat wydaje Prezes UTK. Z kolei część przewoźników, którzy nie muszą posiadać certyfikatu może prowadzić działalność tylko pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa kolejowego co jest potwierdzone tzw. „świadectwem bezpieczeństwa” również wydawanym przez Prezesa UTK.¹⁹²

188. Dane za <https://www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/transport-i-spedycja/item/87285-bezpieczenstwo-transportu-kolejowego-ladunkow-niebezpiecznych-koncepcja-identyfikacji-zagrozen>

189. Na zlecenie Komisji Europejskiej w marcu 2012 r., agencja badania opinii społecznej TNS Opinion & Social, przeprowadziła sondaż wśród blisko 25,6 tys. mieszkańców Unii Europejskiej (bez Cypru i Malty, które nie posiadają sieci kolejowej) na temat konkurencji na rynku kolejowym. Jednym z elementów badania była kwestia Stosunek Europejczyków do konkurencji kolei wspólnotowych. Za: Joanna Raczyńska Joanna Raczyńska Konkurencja w przewozach kolejowych – opinie pasażerów w Unii Europejskiej; TTS 9/2012

190. Special Eurobarometer 388 RAIL COMPETITION REPORT Fieldwork: March 2012 Publication: September 2012. This survey has been requested by the European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport (DG MOVE) and co-ordinated by Directorate-General for Communication http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

191. Za: Joanna Raczyńska op. cit.

192. Dotyczy to m.in.: kolei wąskotorowych; przewoźników operujących na liniach kolejowych funkcjonalnie oddzielonych od reszty systemu kolei przeznaczonych do prowadzenia przewozów wojewódzkich lub lokalnych, przewozów rekreacyjno-wypoczynkowych i okolicznościowych lub operujących na bocznicach kolejowych.

Tabela: Intermodalne porównanie ryzyka

Rodzaj transportu	Zabici na mld pasażerokilometrów	Ile mld km trzeba przejechać aby prawdopodobieństwo śmierci = 1
Pasażer lotniczy na terenie UE	0,06	16,667
Pasażer kolejowy	0,10	10,000
Pasażer autobus lub autokaru (za 2010-2014)	0,19	5,263
Pasażerowie statków morskich	0,27	3,704
Osoba w samochodzie	2,67	0,375
Kierowca samochodu	1,82	0,549
Pasażer samochodu	0,85	1,176
Silnikowy dwukołowiec (motocykl itp.)	37,80	0,026

Dane za ERA Safety Interim Report 2017 (dane 2011-2015)

bezpieczeństwa i powinna być podstawą skutecznej prewencji.¹⁹³ Kolej jest najbezpieczniejszym lądowym środkiem transportu a zwiększanie jej udziału w transporcie przynosi korzyści zewnętrzne poprzez zmniejszenie kosztów wypadków komunikacyjnych.

Podsumowując wydaje się, że konkurencja w transporcie kolejowym jest co najmniej neutralna wobec bezpieczeństwa przewozów. Element wysokiego poziomu bezpieczeństwa w przewozach kolejowych jest niezwykle ważny w ramach konkurencji międzygałęziowej. Można zaryzykować także stwierdzenie, że typowa dla konkurencji wewnątrzgałęziowej tendencja zwiększania jakości świadczonych usług zawiera w sobie element bezpieczeństwa i w tym sensie większa rywalizacja podmiotów na rynku może pozytywnie wpływać na spadek ilości zdarzeń kolejowych.

Oczywiście analiza wypadkowości (zdarzeń kolejowych) w krajach europejskich wymaga wielowątkowego podejścia i fakt występowania na rynku wielu konkurujących przewoźników w niewielkim stopniu ma związek z, przykładowo, ilością wypadków na przejazdach kolejowo-drogowych. Niemniej jednak bardzo wymowne są wskaźniki poziomu bezpieczeństwa w tych państwach gdzie kolej jest w wysokim stopniu zliberalizowana¹⁹⁴. Warto przytoczyć przykład Wielkiej Brytanii gdzie w praktyce wśród przewoźników występują wyłącznie podmioty prywatne a wskaźniki związane z bezpieczeństwem są jednymi z najkorzystniejszych w UE.

193. Ten aspekt nie jest jeszcze w pełni doceniany i realizowany także jako element służący konkurencji. Ocena i wycena ryzyka jest postrzegana przez podmioty kolejowe bardzo płytko, z reguły jako uciążliwy obowiązek i obciążenie typu biurokratycznego. Świadomość wartości narzędzi analizy ryzyka dla wzrostu poziomu bezpieczeństwa a w konsekwencji także mającej znaczenie dla funkcjonowania całego przedsiębiorstwa jest zbyt niska.

194. Obie załączone ilustracje za „Railway Safety in the UE -Safety overview 2017” <https://erail.era.europa.eu/documents/SPR.pdf>

8. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Konkurencja w usługach o charakterze infrastrukturalnym jest ograniczona. Zwłaszcza uzależnienie od infrastruktury liniowej powoduje szereg naturalnych ograniczeń. Niemniej jednak połączenie regulacji państwowej i konkurencji pomiędzy - innymi niż infrastruktura - podmiotami okazuje się trudnym i złożonym, ale optymalnym dla konsumenta rozwiązaniem, pozwalającym na przenikanie innowacji i optymalizację jakości i kosztów usług.

W odniesieniu do kolei konieczne jest wstępne stwierdzenie, że pomimo wielu korzystnych zmian, konkurencja pomiędzy koleją a transportem drogowym wciąż nie spełnia kryterium fair competition – jednego z trzech podstawowych filarów reformowania kolei w Unii Europejskiej i w Polsce. Dotyczy to zwłaszcza - pomimo widocznego postępu - wysokości i powszechności opłat za korzystanie z infrastruktury.

Konkurencja wewnątrzgałęziowa w obrębie sektora kolejowego napotyka na wiele przeszkód – tylko część z nich ma charakter naturalny wynikający z uzależnienia od infrastruktury. Jednak pomimo ograniczeń prawnych i faktycznych:

- Ujawniło się szereg inicjatyw w Polsce i innych krajach UE wzbogacających ofertę kolejową zgodnie z polityką transportową państwa (pociągi wakacyjne, obsługa tras „niechcianych” itp.), co zostało dostrzeżone przez pasażerów,
- Następuje ułożenie reguł współpracy pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikami oraz pomiędzy przewoźnikami. Jej doskonalenie wymaga raczej ewolucji niż wprowadzania kolejnych, czasami zaskakujących zmian (jak np. opłaty za manewry). Celowe jest uzgodnienie rozluźnienia zasad tajemnicy przedsiębiorcy, która nieproporcjonalnie ogranicza wymianę informacji w sposób dalej idący niż w innych krajach UE poddanych teoretycznie temu samemu porządkowi prawnemu. Polska publikuje obecnie jedne z bardziej okrojonych danych o sektorze.
- Organizatorzy transportu w Polsce w zasadzie nie korzystają z mechanizmu przetargu konkurencyjnego. Tymczasem przed organizatorami transportu i w ogóle władzami publicznymi ujawniła się możliwość oceny i porównania jakości i kosztów różnych operatorów która jest rezultatem „twardszym” i mocniej przemawiającym od jakichkolwiek audytów. Jak się zdaje, organizatorzy transportu nie doceniają tej okoliczności i żywią złudzenia, że zwierzchnictwo organizacyjne i/lub własnościowe daje im pełen wgląd w skalę możliwej optymalizacji jakości i kosztów. Nie biorą oni pod uwagę faktu, iż takie podporządkowanie i uzależnienie jest dwukierunkowe. Z jednej strony przewoźnik zależy od organizatora transportu, ale z drugiej strony staje się dla niego jedynym ekspertem, co wykorzystuje dla ułatwienia sobie życia i unikania trudniejszych działań restrukturyzacyjnych

(a brak realnego „materiału porównawczego” utrudnia weryfikację danych).

- W zakresie konkurencji „o tory” nastąpił jej istotny rozwój w przewozach towarowych. W przypadku przewozów pasażerskich, patrząc przez pryzmat doświadczeń w innych krajach oraz nielicznych eksperymentów w Polsce, jak i regulacji prawnych, największe perspektywy dla rozwinięcia konkurencji ujawniają się w obszarze przewozów dalekobieżnych.
- W przypadku PSC rozwiązanie inne niż oparcie się na podmiocie własnym (abstrahując od formalnej definicji) jest ewenementem (jeden przypadek w kraju na 18 organizatorów i kilkunastu operatorów).
- Konkurencja jest neutralna dla bezpieczeństwa i nic nie wskazuje na to, aby powodowała jego obniżenie.

W obecnej sytuacji prawnej i faktycznej warto zwrócić uwagę na rekomendacje w postaci podjęcia m.in. następujących kroków:

- Przyspieszenie upowszechnienia opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej i objęcie nimi wszystkich dróg krajowych – celowe byłoby ustalenie i opublikowanie przez MI kalendarza przejścia od około 21,5 % do 100% długości dróg krajowych, na których pobierane są opłaty.
- Zmniejszenie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej poprzez całkowite wyłączenie kosztów związanych z prowadzeniem ruchu z grupy kosztów zakwalifikowanych do pokrycia opłatami przewoźników.
- Wprowadzenie zwrotu całej lub części akcyzy paliwowej w odniesieniu do pojazdów kolejowych – przynajmniej w części dotyczącej jazdy po liniach niezelektryfikowanych.
- Poparcie dla innowacyjnych programów wprowadzenia napędów elektrycznych nie korzystających z sieci trakcyjnych (np. zasilanie wodorem) także w przypadku kolei.
- Poprawa uwarunkowań konkurencyjności kolei, które nie zależą od przewoźników i operatorów:
 - dodatkowe tory w celu poprawy przepustowości wylotów z metropolii w celu likwidacji kolizji pomiędzy przewozami dalekobieżnymi a aglomeracyjnymi,
 - systematyczne podnoszenie prędkości do 160 km/h w połączeniach pomiędzy miastami wojewódzkimi i więcej na odcinkach równoległych do autostrad,
- Poprawa jakości węzłów przesiadkowych.
- Zachowanie niezależności zarządcy infrastruktury od przedsiębiorstw w takcie prac nad konsolidacją grupy PKP. Przewoźnicy wchodzący w skład grupy mają i tak pewną przewagę konkurencyjną wynikającą z korzyści skali, a konkurencja z innymi przewoźnikami powinna być traktowana raczej jako wyzwanie mobilizujące do poprawy efektywności niż przeszkoda na drodze rozwoju.
- Wyklarowane z wyprzedzeniem polityki UTK co do przyznawania otwartego dostępu w relacjach, w których występują przewozy zarówno w ramach PSC jak i otwartego dostępu realizowane przez tego samego operatora. Można spodziewać się, że po 1 stycznia 2019 roku pojawią się inicjatywy obsługi takich relacji na zasadzie otwartego dostępu przez innych przewoźników. Wobec istnienia przewozów komercyjnych ochrona uwarunkowań ekonomicznych PSC słusznie będzie pozbawiona podstaw

merytorycznych, a z drugiej strony istnienie tanich połączeń dotowanych stało się społecznie aprobowanym faktem. Tak więc znalezienie i formuły, w której nowy przewoźnik np. w relacji Gdynia – Warszawa – Kraków/Katowice może skutecznie konkurować z połączeniami konkurencyjnymi, a nie naruszy warunków ekonomicznych obecnych tam PSC oraz ogłoszenie polityki w tym zakresie pozwoli uniknąć wielu nieporozumień i jednocześnie wzmocnić usługi w tych na ogół popularnych relacjach.

- Przeprowadzenie na poziomie rządu i samorządów - zwłaszcza wojewódzkich - szczegółowej analizy możliwości poprawy stanu transportu publicznego i w przypadku obszarów o małej gęstości zaludnienia wprowadzenie dotacji budżetowej (adresowanej) do transportu publicznego, w tym kolejowego. Projektowane zmiany ustroju zbiorowego publicznego transportu drogowego bez takiego wsparcia, same z siebie nie przyniosą pozytywnych zmian, a miejscami mogą wręcz pogorszyć sytuację.

- Wypracowanie porozumień pomiędzy organizatorami porządkującymi kwestie PSC zawieranych przez różnych organizatorów (krajowego i lokalnych) na tych samych trasach. Jest to zjawisko marginalne, ale wprowadzające nowy rodzaj konkurencji (w istocie pomiędzy organizatorami), podczas gdy prawo nie przewiduje ochrony równowagi ekonomicznej PSC zagrożonej przez inne PSC. Porozumienia powinny uwzględniać zakres współpracy (wspólny bilet, koordynacja rozkładu jazdy itp.).

- Wypracowanie przez branżę i organizatorów wraz z zarządcą infrastruktury rozsądnego wzorcowego zbioru dobrych praktyk przetargów na kontrakty PSC, który nada im charakter realnie konkurencyjny. Dotyczy to zwłaszcza:

- kalendarza przetargów (wyprzedzenia), poprzez uwzględnienie realiów planowania przewozów (rozkład jazdy).
- czasu trwania umowy i kwestii taborowych - własności lub leasingu zależnie od okresu trwania umowy
- podziału zadań organizatora na pakiety co obniżyłoby próg wejścia dla nowych operatorów. Optymalna wielkość powinna jednak brać pod uwagę kwestie optymalnego rozmiaru działalności, aby nie prowadzić do generalnego zwiększenia kosztów na skutek rozdrobnienia.

- Poprawa jakości prognozowania ruchu – podjęcie prac nad stworzeniem wspólnej metodologii dla UTK, organizatorów, przewoźników, operatorów. Wymagałoby to przełamania nieufności co do otwartego prezentowania istniejących ekspertyz i statystyk, konfrontacji tych prognoz i danych, co jest warunkiem poprawnego planowania transportu publicznego oraz wyważonej realizacji ochrony PSC bez uszczerbku dla konkurencyjności.

- Poprawa badania elastyczności popytu w celu zwiększenia częstotliwości. Wprowadzanie cyklicznych rozkładów jazdy.

- Poszerzenie zakresu udogodnień dla Park&Ride - zwłaszcza w przypadku kolei metropolitalnych

- W przypadku metropolii – usunięcie przeszkód prawnych (m. in. w zakresie systemu ulg i zwolnień z opłat) w celu lepszej integracji kolei z transportem publicznym.

9. ZAŁĄCZNIKI

9.1. WYBRANE POZYCJE

BIBLIOGRAFICZNE

„Warunki rozwoju konkurencji na rynku przewozów o charakterze użyteczności publicznej – ocena na podstawie zawieranych umów UTK”, Warszawa sierpień 2016

“High-speed rail: is competition in the market sustainable? An Italian case”, A. Patuelli, University of Birmingham, International Research Society for Public Management Conference 2015.

“High Speed Rail Competition in Italy. A Major Railway Reform with a “Win-Win Game”?, C. Desmaris, International Transport Forum September 2016

Dane ze strony internetowej przewoźnika Nuovo Trasporto Viaggiatori, italospa.italotreno.it (dostęp 18.05.2018 r.)

„Bariery liberalizacji europejskiego rynku kolejowego i perspektywy zmian”, A. Mężyk, Technika Transportu Szynowego, Polska, 2012

“Open Access Passenger Rail Competition – Round Table Report”, Zdeněk Tomeš, Monika Jandová Review of Economic Perspectives / Národohospodářský obzor, Uniwersytet Masaryka, Wydział Ekonomii i Administracji, Brno, Republika Czeska, 2017

„Railway Safety in the UE -Safety overview 2017” <https://era.era.europa.eu/documents/SPR.pdf>

“Open Access Passenger Rail Competition in the Czech Republic”, Zdeněk Tomeš, Uniwersytet Masaryka, Institute for Transport Economics, Geography and Policy, Brno, Republika Czeska

„Konkurencja na rynku pasażerskich przewozów kolejowych”, Logistyka .net.pl sierpień 2015 <https://www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/transport-i-spedycja/item/84388-kolej-przewozy-pasazerskie-uslugi-publiczne-organizator-konkurencja-regulacja-rynek>

„Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce”, Raport UOKiK sierpień 2010

“Reforming Railways”. CER 2011. Yoshio Ishida – Japan; w opracowaniu: <http://www.tgaassoc.com/documents/cer-kpl-16-12-reduced.pdf>

Jaspers Niebieska Księga. Sektor Transportu Publicznego w miastach, aglomeracjach, regionach. Sierpień 2015, <https://docplayer.pl/18590376-Niebieska-ksiega-nowa-edycja-sierpien-2015-r-sektor-transportu-publicznego-w-miastach-aglomeracjach-regionach.html>

PKP PLK SA. Regulamin Sieci 2017/2018. www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Reg_przydzielania_tras/Regulamin_2017_2018/18.10.2018/Regulamin_17_18_w.27.pdf

UNECE. Railway Reform in the ECE region. United Nations. New York and Geneva, 2018 https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/sc2/2018-Railway_Reform_in_the_ECE_Region.pdf

„Sprawozdanie specjalne : Kolejowy transport towarowy w UE : wciąż nie na właściwym torze” UE 2016 - www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_08/SR_RAIL_FREIGHT_PL.pdf

Stefan Akira Jarecki „Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję. Zasady dostępu do infrastruktury kolejowej dla przewoźników komercyjnych i świadczących usługi publiczne”; internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4(2)0

Stefan Akira Jarecki, Pojęcie usługi publicznej a otwarty dostęp [w:] Rynek Kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta”, red. Mirosław Pawełczyk, wyd. Ius Publicum Warszaw 2017; Stefan Akira Jarecki, Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich a usługi publiczne [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 4, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/43/86.pdf>.

M.J. Radło: Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki, uwagi na temat definicji, czynników i miar, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008

J. Burnewicz: Ocena wstępnego Programu Operacyjnego „Konkurencyjność transportu”, Gdańsk 2005

Bieńkowski i inni ‘ Czynniki i między międzynarodowej konkurencyjności gospodarki w kontekście globalizacji, Prace i Materiały nr 284 IGS,SGH Warszawa 2008

K. Pietrzak: Towarowy transport kolejowy w Polsce, konkurencja i konkurencyjność, Bel Studio, 2015

M. Gajdus, A. Laszczyk, Kilka uwag na temat konkurencyjności na rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce, Internetowy kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013 nr 4(2) s. 34-35

P. Stachura, K. Kuligowska: Annales H - Oeconomia <http://oeconomia.annales.umcs.pl>

Stefan Jarecki. Modele prokonkurencyjnych rozwiązań prawnych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych. Warszawa 2013.

Stefan Akira Jarecki „ Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich a usługi publiczne” – internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2017 nr 4(6)

9.2. AKTY PRAWNE, NAZWY I SKRÓTY UŻYTE W TEKŚCIE

sieć TEN-T	Transeuropejska Sieć Transportowa	<p>Układ sieci TEN-T na terytorium państw członkowskich UE obejmuje sieć bazową, stanowiącą podstawę rozwoju sieci transportowej, na której mają koncentrować się działania unijne, w szczególności na odcinkach transgranicznych, brakujących ogniwach, połączeniach multimodalnych i najważniejszych wąskich gardłach i sieć kompleksową, zapewniającą dostępność i łączność wszystkich regionów Unii.</p> <p>Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, str. 1—128)</p>
NMP	New Public Management	Zespół działań związanych z reformami gospodarczymi w UE NPM - New Public Management - Nowe podejście zrodzone w latach 1980. do zarządzania usługami publicznymi poprzez rynek regulowany, odpuszczenie sektora prywatnego i regulowanej konkurencji do dziedzin tradycyjnie zarządzanych wprost przez sektor publiczny
PSC	Public Service Contract	Public Service Contract, skrót określający – umowę o świadczenie usług publicznych, między innymi w transporcie zbiorowym
UTK	Urząd Transportu Kolejowego	Organ centralnej administracji rządowej. UTK jest regulatorem rynku kolejowego w zakresie m.in. licencjonowania transportu kolejowego, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, bezpieczeństwa ruchu kolejowego, nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym
ViaToll	elektroniczny system poboru opłat za przejazd drogami krajowymi	Opłacie podlegają pojazdy samochodowe lub zespoły pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusy niezależnie od dopuszczalnej masy całkowitej. Nazwa ViaToll odnosi się do obecnego systemu poboru realizowanego przez konkretną firmę na zlecenie GDDKiA. Po zakończeniu kontraktu firma i marka mogą ulec zmianie.
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy	fr. Cour des Comptes, ang. Court of Auditors), – instytucja Unii Europejskiej kontrolująca wykonanie budżetu oraz wpływy i wydatki.
Dyrektywa 2012/34	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona, uwzględniająca zmiany z 2016 r. będące implementacją t.zw. czwartego pakietu), (Dz.U.UE.L.2012.343.32 i późniejsze).	Państwa członkowskie miały obowiązek implementacji Dyrektywy po zmianach z 2016 r. do końca 2018 r., a filara technicznego czwartego pakietu do czerwca 2019 r.
funkcje podstawowe zarządzania infrastrukturą		W myśl terminologii UE - podejmowanie decyzji dotyczących alokacji tras pociągów, w tym zarówno określania, jak i oceny dostępności oraz alokacji poszczególnych tras pociągów, oraz podejmowanie decyzji dotyczących pobierania opłat za dostęp do infrastruktury, w tym ustalania i pobierania opłat, zgodnie z ramami pobierania opłat i ramami alokacji zdolności przepustowej.

przedsiębiorstwo kolejowe	według terminologii UE3 każde przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, posiadające licencję zgodnie z dyrektywą, którego działalność podstawowa polega na świadczeniu usług w transporcie towarowym lub pasażerskim kolejną, z zastrzeżeniem, że przedsiębiorstwo to zapewnia pojazdy trakcyjne; obejmuje to także przedsiębiorstwa, które tylko dostarczają pojazdy trakcyjne.	W Polsce używa się – nie do końca zgodnie z terminologią UE - określenia przewoźnik, a w przypadku przewoźnika pasażerskiego realizującego usługi publicznego transportu zbiorowego – operator.
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe	Europejska Komisja Gospodarcza ONZ – z siedzibą w Genewie. UE posiada status obserwatora.
zarządca infrastruktury	zgodnie z terminologią UE - każdy podmiot lub przedsiębiorstwo, odpowiedzialne za eksploatację, utrzymanie i odnowienie infrastruktury kolejowej na sieci	zgodnie z zasadami określonymi przez państwo członkowskie w ramach jego ogólnej polityki rozwoju i finansowania infrastruktury zarządca odpowiada także za rozwój infrastruktury
przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo	zgodnie z dyrektywą UE4 przedsiębiorstwo, w którym: a) zarządca infrastruktury jest kontrolowany przez przedsiębiorstwo, które jednocześnie kontroluje jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy kolejowe na sieci zarządcy infrastruktury; b) zarządca infrastruktury jest kontrolowany przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy kolejowe na sieci zarządcy infrastruktury; lub c) jedno lub większa liczba przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy kolejowe na sieci zarządcy infrastruktury jest kontrolowana przez zarządcę infrastruktury	W przypadku gdy zarządca infrastruktury i przedsiębiorstwo kolejowe są w pełni niezależni od siebie, ale oba podmioty są kontrolowane bezpośrednio przez państwo członkowskie bez podmiotu pośredniczącego, nie uznaje się ich za przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo do celów dyrektywy 2012/34.
Rozporządzenie 1370/2007	Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.	dotyczy usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 Rozporządzenie nowelizowane w 2009 (sprostowanie) i 2017 roku. W Polsce kluczowa dla jego implementacji jest uoptz .
Ustawa o komercjalizacji PKP	Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe Dz.U. 2000 nr 84 poz. 948.	tekst ujednoczony : http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000840948/U/D20000948Lj.pdf
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa	Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576	tekst ujednoczony: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf
uotk	Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym	tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 2117
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95	tekst ujednoczony : http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.	tekst ujednoczony: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20032031966/U/D20031966Lj.pdf
Polregio	Nazwa używana przez Przewozy Regionalne	Przewozy Regionalne sp. z o.o. w 2009 r. wprowadziły w 2016 r. markę konsumencką dla przedsiębiorstwa - „Polregio”

KM	Koleje Mazowieckie	spółka „Koleje Mazowieckie – KM” sp. z o.o. powołana 29 lipca 2004 r. przez samorząd Województwa Mazowieckiego (51% udziałów) i „PKP Przewozy Regionalne” sp. z o.o. (49% udziałów).
KŚ	Koleje Śląskie	Koleje Śląskie sp. z o.o. spółka powołana 17 lutego 2010 roku przez samorząd Województwa Śląskiego.
KD	Koleje Dolnośląskie	Koleje Dolnośląskie S.A. powołane przez samorząd Województwa Dolnośląskiego 28 grudnia 2007r.
KW	Koleje Wielkopolskie	Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o. powołana przez samorząd Województwa Wielkopolskiego 28 września 2009 r.
ŁKA	Łódzka Kolej Aglomeracyjna	Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o. powstała 10 maja 2010 r powołana przez samorząd Województwa Łódzkiego
KMŁ	Koleje Małopolskie	„Koleje Małopolskie” sp. z o.o. powołana w czerwcu 2014 r. przez samorząd Województwa Małopolskiego
PKP SKM	Szybka Kolej Miejska	PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. utworzona na mocy Aktu Założycielskiego z dnia 22 grudnia 2000r. Zarządza i administruje linią kolejową nr 250 (Gdańsk Główny - Rumia) oraz prowadzi na tej linii kolejowe przewozy osób. Przedmiotem działalności Spółki jest również wykonywanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w województwie pomorskim. Część udziałów w spółce posiadają Gdańsk, Gdynia, Sopot, Pruszcz Gdański, Rumia oraz Województwo Pomorskie.
WKD	Warszawska Kolej Dojazdowa	Warszawska Kolej Dojazdowa jest przedsiębiorstwem mającym historię sięgającą początków XX w.(wówczas działała jako EKD) Linia została uruchomiona 11 grudnia 1927. Od lipca 2001 r. WKD rozpoczęło działalność w nowej formie organizacyjnej: PKP Warszawska Kolej Dojazdowa Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. statecznie przetarg ogłoszony przez PKP S.A. W 2005 r. udziały w spółce przejęły samorządy. Samorząd Województwa Mazowieckiego dysponuje j 95% udziałów . Pozostałe należą do 6 gmin położonych wzdłuż linii.
SKM	Szybka Kolej Miejska w Warszawie	Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. jest samorządowym przewoźnikiem kolejowym i jednym z elementów Warszawskiego Transportu Publicznego działającym od lutego 2004 roku.
Arriva	Arriva RP	Arriva RP Sp. z o.o. jest częścią grupy Arriva, należącej do Deutsche Bahn. W Polsce działa od 2007 r.
SKM Szczecin	Szczecińska Kolej Metropolilna	Szczecińska Kolej Metropolilna - planowany do zrealizowania projekt systemu szybkiej kolei miejskiej, łączącej szczecińskie osiedla
SOK	Straż Ochrony Kolei	Wyodrębniona jednostka odpowiedzialna za kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych, ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia działająca w strukturach PKP PLK SA
uoptz	Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym	tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 2136
PKP PLK	PKP Polskie Linie Kolejowe	zarządca infrastruktury kolejowej operujący na ponad 90% sieci kolejowej w Polsce
UTK	Urząd Transportu Kolejowego	
DSDiK	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu	DSDiK wykonuje z upoważnienia Zarządu Województwa Dolnośląskiego m.in. zadania zarządcy infrastruktury kolejowej
Rozporządzenie (WE) 1370/2007	Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dot. usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70	Zmienione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego.

ptz	publiczny transport zbiorowy	powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej
tonokm	tonokilometr	w transporcie towarowym jednostka miary pracy przewozowej wykonanej przez środek transportu towarowego, określająca przewiezienie jednej tony towarów na odległość jednego kilometra
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy	Odpowiada za kontrolowanie prawidłowego gromadzenia i wykorzystywania funduszy UE oraz pomaga w doskonaleniu zarządzania finansami UE. Przeprowadza kontrolę dochodów i wydatków UE.
paskm	pasażerokilometr	w transporcie pasażerskim jednostka miary pracy przewozowej wykonanej przez środki transportu pasażerskiego w określonym czasie



Plac Bankowy 2,
Blue Tower Plaza, 00-095 Warszawa

Tel: +48 22 323 77 50-51
Fax: +48 22 468 17 73

E-mail: rbf@rbf.net.pl