

RYNEK KOLEJOWEGO TRANSPORTU PASAŻERSKIEGO W WOJEWÓDZTWACH

W KONTEKŚCIE WEJŚCIA W ŻYCIE IV PAKIETU KOLEJOWEGO

Studia przypadku i rekomendacje
Warszawa, lipiec 2021 r.

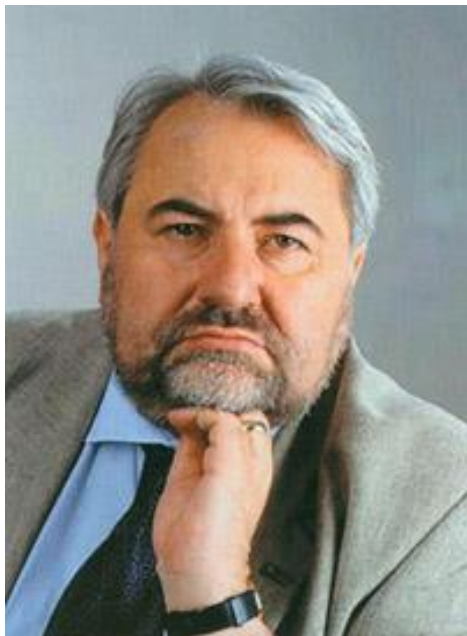


Opracowanie: **Railway Business Forum**

Wydanie przygotowane przez zespół redakcyjny pod kierownictwem **Dr inż. Tadeusza Syryjczyka**

Źródło zdjęć ilustracyjnych: Wikimedia Commons, Unsplash, Freepik, geoportal.gov.pl

Przedmowa



Rok 2020 przyniósł zasadniczą zmianę w procedurach organizacji publicznego transportu kolejowego (ptz) na poziomie województw. Wydłużający się proces restrukturyzacji Przewozów Regionalnych został wreszcie sfinalizowany, spółka funkcjonuje pod marką Polregio i po otrzymaniu pomocy publicznej osiągnęła stan równowagi finansowej. Zrównoważenie skali dotacji i pracy przewozowej w przewozach wojewódzkich pozwala przypuszczać, że także po przeminięciu kłopotów związanych z pandemią, spółka zachowa trwałą równowagę i zdolność do oferowania swoich usług w otwartych przetargach.

Warunkiem zgody Komisji Europejskiej na udzielenie pomocy publicznej dla Polregio było ustalenie na grudzień 2020 roku daty, po której zawarcie umowy o wykonywanie usług publicznych w omawianym tu zakresie musi być - poza silnie ograniczonymi wyjątkami - poprzedzone otwartym przetargiem. Nastąpiły więc zmiany faktyczne i prawne w wyniku których rynek wojewódzkich przewozów kolejowych został otwarty i konkurencja „o tory” wychodzi z obszaru teorii. Z jednej strony w świadomości społecznej utrwaliło się już przekonanie o odpowiedzialności właśnie samorządu wojewódzkiego - organizatora tych przewozów - za jakość codziennej podróży pociągiem w regionie lub aglomeracji. Z drugiej strony samorząd ten jako organizator ma status umożliwiający mu wpływ na

infrastrukturę, szczegółowe planowanie usług przewozowych, a teraz otrzymał szerokie pole wyboru operatora, który ma te usługi zrealizować. Po zakończeniu procesu otwierania rynku w przetargach będą mogły wystartować Polregio, kilka spółek samorządowych, inne przedsiębiorstwa krajowe oraz firmy europejskie.

Obowiązywanie szeregu umów nawet do roku 2030 oznacza, że w całym kraju operatorzy wybrani wedle nowych procedur będą działać dopiero w kolejnej dekadzie. Jednak takie spojrzenie może być mylące. Właściwe przygotowanie przetargu a potem jego przeprowadzenie w realnym czasie wymaga podejmowania działań z kilkuletnim wyprzedzeniem. Jeżeli wybrany operator taboru ma przeprowadzić zamówienie i zakupy taboru, nawet 4 lata może być kalendarzem napiętym. Jeżeli zaś weryfikacji ulega wojewódzki plan transportowy i wynika z tego, że trzeba skorygować infrastrukturę, to prace nad usługami w roku 2030 warto zacząć jeszcze wcześniej. Mając na uwadze złożoność omawianego problemu, dialog pomiędzy samorządami a rynkiem powinien zmierzać do wypracowania już teraz - z udziałem ekspertów - Kodeksu Dobrych Praktyk.

Dr inż. Tadeusz Syryjczyk

Streszczenie kierownicze

Przedmiotem niniejszego opracowania są zaistniałe po 13 grudnia 2020 uwarunkowania prawne i rynkowe przewozów wykonywanych koleją w publicznym transporcie zbiorowym (dalej: ptz), kwalifikowanych formalnie jako wojewódzkie i których organizatorem jest samorząd województwa.

W tej kategorii mieści się zdecydowana większość przewozów regionalnych i aglomeracyjnych realizowanych na polskiej sieci kolejowej. Istotnym czynnikiem odróżniającym te przewozy od międzywojewódzkich i międzynarodowych, a także tych bardziej lokalnych, jest przyspieszone otwarcie tego właśnie rynku na konkurencję. Z dniem 13 grudnia 2020 r. weszły w życie zmiany ustawowe powiązane z IV pakietem kolejowym, *de iure* otwierające rynek przewozów wojewódzkich. Zmiany te zostały wprowadzone między innymi w celu realizacji zobowiązań nałożonych przez Komisję Europejską w związku z notyfikacją pomocy publicznej dla Przewozów Regionalnych (PR, Polregio). **W efekcie tego, od 13 grudnia 2020 r. w przypadku organizacji przewozów wojewódzkich obowiązkowe jest stosowanie procedury przetargowej**, natomiast umowy wcześniej zawarte w trybie bezpośredniego zlecenia tracą moc najpóźniej 14 grudnia 2030 r. Tak więc w miarę jak dobiegają końca trwające umowy, w ciągu najbliższej dekady nastąpi otwieranie się na przetargi poszczególnych województw (por. mapa na str. 8). Zakres możliwych wyjątków umożliwiających bezpośrednie zawieranie umów został radykalnie ograniczony (zob. str. 7). Procedura konkurencyjnego przetargu musi być otwarta dla wszystkich podmiotów, sprawiedliwa i niedyskryminująca.

Otwarcie rynku, wraz z korektami zawartymi w IV pakiecie kolejowym UE w zakresie licencjonowania oraz certyfikacji przewoźników, taboru i maszynistów, oznacza, że po stronie podażowej mogą pojawić się zarówno przewoźnicy działający dotychczas w kraju, jak i potencjalni operatorzy z krajów Unii Europejskiej, także nieposiadający swoich oddziałów w Polsce. Obecnie koleje samorządowe z województw ościennych nie mogą uczestniczyć w przetargach, jeżeli realizują przewozy jako tak zwany podmiot wewnętrzny. Należy jednak zauważyć, że wobec obligatoryjnego charakteru przetargów, a więc w zasadzie wobec pewności ich ogłoszenia z dniem zakończenia istniejących umów, na dwa lata przed zakończeniem umowy będą one mogły startować we wszystkich postępowaniach. **Sytuacja ta stawia pod znakiem zapytania wyłączność na dalszą obsługę ptz w województwach przez podmioty powołane w tym celu przez samorządy.**

Tak więc punkt ciężkości podejmowanych decyzji i ponoszonych przez organizatora (tj. samorząd wojewódzki) ryzyk przenosi się z organizacji własnego przedsiębiorstwa kolejowego w kierunku optymalnego wykorzystania możliwości, jakie daje model konkurencji regulowanej. Odejście od koncepcji podmiotu wewnętrznego nie pozbawia samorządu narzędzi bezpośredniego wpływu na działalność z zakresu kolejowego ptz, gdyż prawodawstwo pozostawia szerokie pole do ukształtowania podziału ryzyka pomiędzy kompetentną jednostką zarządu województwa a wybranym operatorem (por. rozdział 2.2.6). Organizator może bezpośrednio angażować się w kształtowanie nie tylko sieci połączeń, lecz także samego rozkładu jazdy (jako aplikant), określenie rodzaju taboru i sposobu jego pozyskania oraz zapewnienia ciągłości pracy pracowników zatrudnionych przy świadczeniu usług w razie zmiany operatora w wyniku przetargu. Podstawowym zadaniem samorządu staje się w tej sytuacji **sformułowanie dokumentów przetargowych oraz umów zapewniających optymalne rozłożenie ryzyka pomiędzy operatorem i organizatora oraz kontrolę jakości realizowanych usług.**

W ramach szerokiego wachlarza narzędzi umożliwiających samorządom wojewódzkim maksymalizację korzyści płynących z tytułu organizacji kolejowego ptz na szczególną uwagę zasługują:

- tworzenie „pakietów” linii komunikacyjnych o zbliżonej charakterystyce eksploatacyjnej,
- ustalenie z góry maksymalnej liczby operatorów funkcjonujących na terenie danego województwa,



- przyjęcie wskaźnika rocznej waloryzacji dopłaty do pociągokilometra (w opozycji do dotychczasowej metody „koszt plus”, niosącej za sobą znaczne ryzyko wzrostu rekompensaty),
- określenie podziału wpływów z tytułu biletów w sposób zachęcający operatora do maksymalizacji sprzedaży biletów,
- zapewnienie możliwości realizacji dodatkowych połączeń w okresach wzmożonego zapotrzebowania,
- kary umowne oraz bonusy w przypadku odchylenia wskaźników punktualności i niezawodności od zakładanego poziomu,
- ścisłe określenie wymagań co do standardu taboru w przypadku dostarczenia go przez operatora.

Dla oceny sytuacji powozów wojewódzkich interesujące są doświadczenia samorządów wojewódzkich związane z wdrażaniem różnych modeli organizacji wojewódzkiego ptz, od budowy spółek z własnym zapleczem po organizację konkurencyjnych przetargów. Studium przypadku objęło także Czechy, Niemcy i Wielką Brytanię. Z doświadczeń tych krajów wynika, że istotna poprawa wyników przewozowych oraz jakości usług następowała w wyniku odejścia od monopolu w kierunku wykorzystania konkurencji pomiędzy istniejącymi i potencjalnymi operatorami, a niekoniecznie poprzez samodzielne kreowanie nowych podmiotów przez organizatorów. W każdym przypadku wzmocnienie konkurencji związane ze stopniowym otwieraniem rynku zaowocowało wzrostem pracy przewozowej i poprawieniem relacji jakości do ceny. Wieloletnie doświadczenie tych krajów pozwoliło na wypracowanie mechanizmów przetargowych i umownych zapewniających maksimum efektywności oraz przeciwdziałanie słabościom konkurencyjnego rynku.

Od 2020 roku droga do organizacji przewozów wojewódzkich w ramach bezpośredniego zlecenia usług została definitywnie zamknięta. Podstawową rekomendacją jest więc dobre przygotowanie otwartego przetargu na wykonywanie usług ptz. W tym celu konieczne jest podjęcie stosownych do okoliczności miejscowych decyzji dotyczących zaangażowania własnego oraz zadań operatora, a także stworzenie parametryzacji i mechanizmu kontroli jakości wykonania usług w sposób pozwalający zminimalizować wielkość niezbędnych dopłat do działalności, a przy tym zapewnić zadowolenie pasażerów. Istotne jest też odpowiednio wcześnie (terminowe i zgodne z prawem) ogłoszenie przetargu. Pozwoli to potencjalnym operatorom na lepsze przygotowanie rzeczowe i merytoryczne, organizatorowi zaś na uniknięcie sporów co do poprawności procedury (por. rozdział 2.2.1) oraz zwiększenie konkurencji, co przełoży się na realne oszczędności i wzrost jakości usług. W warunkach pełnego otwarcia rynku, także na podmioty zagraniczne, jakiegokolwiek manipulacje założeniami przetargu lub zbyt późne jego ogłoszenie może spotkać się ze zdecydowaną reakcją ze strony instytucji unijnych. Doświadczenia krajów europejskich bardziej zaawansowanych we wdrażaniu założeń IV pakietu kolejowego wskazują, że optymalnym modelem jest **ogłoszenie przetargu od dwóch do nawet czterech lat przed rozpoczęciem realizacji przewozów** będących jego przedmiotem.

Zastane okoliczności (istniejące umowy) pozwalają na stopniowe wdrażanie modelu konkurencyjnego, tak jak miało to miejsce w innych krajach europejskich (zob. rozdział 3.4). Warto przy tym posłkować się doświadczeniami tych krajów, tak aby nieuchronny proces otwierania rynku kolejowego ptz przyniósł jak najlepsze rezultaty. **Działające na polskim rynku podmioty powinny jak najszybciej rozpocząć dostosowywanie się do funkcjonowania w ramach regulowanej konkurencji.**



Executive summary

The subject of this study are the legal conditions that arose after December 13, 2020 at the market for public railway transport organized by the Polish voivodeships' governments.

This category covers the vast majority of regional and urban transport services provided on the Polish railway network. An important factor distinguishing these services from inter-voivodeship, international and local transport, is the accelerated opening of this market to competition. On December 13, 2020, the regulatory changes related to the "4th railway package" *de iure* opened the provincial transport market. As a result, from December 13, 2020, it is obligatory to carry out the competitive tendering procedure. At the same time, contracts previously concluded shall expire on December 14, 2030 at the latest. In the coming decade, individual voivodeships will gradually open up for tenders (see map on page 8). The scope of possible exceptions for direct contracting has been radically limited (see page 7). The competitive bidding process must be open to all providers, fair and non-discriminatory.

The opening of the market, along with corrections contained in the EU's 4th railway package in the field of licensing and certification of carriers, rolling stock and train drivers, means that both carriers already operating in the country, as well as potential operators from other EU countries may appear on the supply side. Currently, municipal RUs from neighboring voivodeships cannot participate in tenders if they provide transport services as a so-called internal entity. It should be noted, however, that due to the obligatory nature of tenders, and therefore in principle, due to the certainty of their announcement on the date of termination of existing contracts, two years before the end of the contract, they will be able to participate in all procedures. This situation calls into question the exclusivity of entities appointed for this purpose by local governments for further services in voivodeships.

So, the center of gravity of the decisions made and the risks faced by the voivodeship governments are shifted from the organization of one's own railway enterprise towards the optimal use of the opportunities offered by the regulated competition model. Departure from the concept of an in-house entity does not deprive the local government of direct action tools to influence the activities in the field of railway public services, as the legislation leaves a wide scope for shaping the risk division between the competent unit of the voivodeship authorities and the selected operator (see chapter 2.2.6). The organizer may be directly involved in shaping not only the network of connections, but also the timetable itself (as an applicant), defining the type of

rolling stock and the method of obtaining it, and ensuring the continuity of work of those employed in the provision of services in the event of a change of operator as a result of a tender. In this situation, the main task of the local government is to formulate tender documents and contracts ensuring optimal risk distribution between the operator and the organizer, as well as quality control of the services provided.

As part of a wide range of tools enabling voivodship self-governments to maximize the benefits of the organization of railway services, the following deserve special attention:

- creating "packages" of services with similar operational characteristics,
- determining in advance the maximum number of operators operating in a given voivodeship,
- adopting an annual indexation ratio of the additional train-kilometer (as opposed to the current "cost plus" method, which carries a significant risk of an increase in compensation),
- determining the distribution of ticket revenue in a way that encourages the operator to maximize its ticket sales,
- ensuring the possibility of providing extra, "off timetable" services in periods of increased demand,
- contractual penalties and bonuses in the event of punctuality and reliability indicators' deviation from the assumed level,
- precise definition of the requirements for the rolling stock standard when provided by the operator.



In order to assess the current situation, it is worthwhile to bring about the experiences of local governments related to the implementation of various public transport models, from building companies with their own facilities to the organization of competitive tenders. The case studies also included Czechia, Germany and Great Britain. The experience of these countries shows that a significant improvement in transport performance and the quality of services took place as a result of the departure from the monopoly towards the use of competition between existing and potential operators, and not necessarily through the creation of new entities by the local governments. In each case, the strengthening of competition related to the gradual opening of the market resulted in an increase in transport performance and an improvement in the quality / price ratio. These countries' extensive experience allowed for the development of tender and contractual mechanisms ensuring maximum efficiency and counteracting the weaknesses of the competitive market.

At the moment, the road to organizing provincial transport under the direct contracting of services has been definitely closed. Therefore, the basic recommendation is to prepare an open tender for the provision of public transport services. For this purpose, it is necessary to make decisions appropriate to local circumstances regarding own involvement and the tasks of the operator, as well as to create parameterization

and a mechanism for controlling the quality of service performance in a way that allows to minimize the amount of necessary subsidies, and at the same time to ensure passenger satisfaction. Properly early (timely and lawful) announcement of the tender is also important. This will allow potential operators for substantive preparation, and the organizer to avoid disputes as to the correctness of the procedure (see chapter 2.2.1) A proper timing will increase overall competition, which will translate into real savings and an increase in the quality of services. In the conditions of full market opening, also to foreign entities, any manipulation of tender assumptions or its announcement date may meet with a decisive reaction from the EU institutions. The experiences of European countries that are more advanced in the implementation of the 4th railway package show that the optimal model is to announce a tender 2 to even 4 years before the commencement of the transport being the subject of this package.

The existing circumstances (agreements) allow for a gradual implementation of competitive model, as was the case in other European countries (see chapter 3.4). At the same time, it is worth learning from the experiences of these countries so that the inevitable process of opening the railway market brings the best results. Entities operating on the Polish market should start adjusting to functioning under regulated competition framework as soon as possible.



Definicje

Aplikant - podmiot określony w Dyrektywie 2012/34 jako „wnioskodawca”, między innymi przedsiębiorstwo kolejowe (w prawie krajowym: przewoźnik) lub „właściwy organ”, w prawie krajowym organizator publicznego transportu zbiorowego albo przewoźnik ubiegający się o przydział przepustowości. W tym opracowaniu określa się tak organizatora (w praktyce samorząd województwa), który zdecydował się ubiegać o przydział przepustowości (a potem wskazać przewoźnika, który wykorzysta przepustowość i wykona przewozy) albo przewoźnika (w tym operatora) kolejowego, który ubiega się o przydział przepustowości, którą wykorzysta, realizując przewozy.

Arriva RP (Arriva RP Sp. z o.o.) - polski przewoźnik kolejowy z siedzibą w Toruniu, od 2007 roku Arriva PCC; od 2010, w wyniku przejęcia przez DB brytyjskiego przedsiębiorstwa Arriva plc oraz PCC Rail, wchodzi w skład grupy DB pod nazwą Arriva RP.

Dyrektywa 2012/34 - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/WE z dnia 21 listopada 2012 roku w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

EZT - elektryczny zespół trakcyjny.

IV pakiet kolejowy - zbiór sześciu dokumentów legislacyjnych mających na celu ujednolicenie i uproszczenie rynku usług kolejowych na obszarze UE. Co do zasady pakiet wymusza na organizatorach ptz zamawianie usług w trybie konkurencyjnego przetargu, zmniejszając stopniowo liczbę wyjątków umożliwiających bezpośrednie zawieranie umów. Ponadto regulacje te umożliwiają uzyskanie międzynarodowych licencji i certyfikatów bezpieczeństwa, co znacznie ułatwia dostęp do poszczególnych rynków podmiotom działającym w innych krajach.

KŚI - Koleje Śląskie Sp. z o.o.

Organizator - organizator publicznego transportu w rozumieniu uoptz (ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). W niniejszym opracowaniu, jeżeli nie zaznaczono inaczej, samorząd wojewódzki, w dokumentach UE „właściwy organ”.

Operator - zgodnie z uoptz samorządowy zakład budżetowy lub przedsiębiorca, który zawarł z organizatorem ptz umowę o świadczenie usług ptz na określonej linii komunikacyjnej.

PLK, PKP PLK, PKP Polskie Linie Kolejowe - największy zarządca sieci kolejowej w Polsce.

Pociąg, pociąg wojewódzki - według prawa krajowego (uoptz) oraz Regulaminu sieci PKP PLK: pociąg pasażerski kursujący w granicach administracyjnych województwa lub do najbliższej stacji w województwie sąsiednim, umożliwiającej przesiadki w celu odbycia dalszej podróży lub techniczne odwrócenie biegu pociągu; pociąg powrotny lub pociąg do stacji w województwie sąsiednim, położonej nie dalej niż 30 km od granicy województwa, inny niż pociąg międzywojewódzki. Dla tego rodzaju przewozów organizatorem jest samorząd województwa. Dyrektywa 2012/34 wprowadza kategorię przewozów regionalnych, miejskich lub podmiejskich; z punktu widzenia charakteru przewozów można wyodrębnić kategorię przewozów regionalnych lub aglomeracyjnych, które mogą być zaliczone do przewozów powiatowych, a nawet komunikacji miejskiej, i organizowane przez samorządy niższego szczebla. W niniejszym opracowaniu pociąg bez bliższego określenia to pociąg wojewódzki w ramach ptz organizowanego przez samorząd województwa.

Polregio, PR - spółka powstała po podziale PKP S.A. na spółki sektorowe w 2001 roku, pierwotnie jako PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o., po usamodzielnieniu w 2008 roku nazwa nie zawiera skrótu PKP. Od 2016 roku Polregio funkcjonuje jako marka konsumencka, w 2020 zaś nastąpiła formalna zmiana nazwy spółki na Polregio Sp. z o.o.

pockm - pociągokilometr, jednostka pracy eksploatacyjnej.

ptz - publiczny transport zbiorowy.

Rozporządzenie 1370 - Rozporządzenie (WE) 1370/2007 Parlamentu i Rady Europejskiej z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Począwszy od 2017 roku treść została zmieniona Rozporządzeniem 2016/2338; niniejsze opracowanie odnosi się do tekstu ujednoliconego Rozporządzenia 1370, aktualnego na dzień przygotowania niniejszego opracowania. Rozporządzenie stosuje się bezpośrednio, jednak umożliwia ono władzom krajowym wybór pewnych rozwiązań, zwłaszcza dopuszczenia lub niedopuszczenia do stosowania różnych wyjątków proceduralnych, co istotnie ma miejsce w polskiej uoptz.

RRJ - roczny rozkład jazdy; początkiem i końcem czasu obowiązywania jest północ drugiej soboty grudnia (Regulamin sieci PKP PLK precyzuje: godzina 0:01 w niedzielę po tej sobocie).

SMS - system zarządzania bezpieczeństwem, niezbędny do wdrożenia i utrzymania przez przedsiębiorstwa z branży kolejowej.

SZT - spalinowy zespół trakcyjny.

trasa, trasa pociągu - zdolność przepustowa infrastruktury potrzebna do prowadzenia pociągu między dwoma punktami w określonym przedziale czasowym; nieformalnie: w istocie jest to skonkretyzowany rozkład jazdy pociągu, finalny produkt procesu alokacji przepustowości.

uoptz - ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

uotk - ustawa o transporcie kolejowym.

UTK - Urząd Transportu Kolejowego.

Właściwy organ - określenie używane w dokumentach UE odpowiadające organizatorowi ptz.



Spis treści

1	RYNEK REGIONALNYCH PRZEWÓZÓW PASAŻERSKICH W POLSCE	1
2	MODELE ORGANIZACJI PRZEWÓZÓW JAKO WYPADKOWA PROCESU PRZETARGOWEGO	9
2.1	PRZEWÓZNIK SAMORZĄDOWY	10
2.2	KONKURENCJA REGULOWANA	12
3	STUDIA PRZYPADKU - ORGANIZACJA PRZEWÓZÓW PRZEZ REGIONY	25
3.1	WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE	26
3.2	WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE	30
3.3	WOJEWÓDZTWO KUJAWSKO-POMORSKIE	34
3.4	DOŚWIADCZENIA RYNKU EUROPEJSKIEGO	37
4	PORÓWNANIE WYBRANYCH ASPEKTÓW DZIAŁALNOŚCI DLA POSZCZEGÓLNYCH MODELI	42
	SPIS TABEL I ILUSTRACJI	44



1 Rynek regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce

Okres po transformacji ustrojowej w Polsce przebiegał pod znakiem postępującej decentralizacji i liberalizacji rynku przewozów kolejowych. Zmiany te objęły także segment pasażerskich przewozów regionalnych (wojewódzkich). Na przełomie wieków rozpoczęto wprowadzanie zmian w krajowym prawodawstwie, mających na celu odejście od idei „jednego PKP” na rzecz przekazania samorządom terytorialnym kompetencji w zakresie organizacji i finansowania kolejowego publicznego transportu zbiorowego realizowanego na ich obszarze. Ramy prawne usamorządowienia zostały określone w następujących dokumentach:

- **Ustawa z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”**, 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 regionalnego 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 województwa**. Wprowadzenie z początkiem 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego i trzech stopni władzy samorządowej oraz nadanie osobowości prawnej województwom i powiatom stanowiło prelude 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 kolejowym**, 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 zbiorowym**, zgodnie z którą organizatorem ptz na szczeblu lokalnym i regionalnym jest jednostka samorządu terytorialnego bądź związek JST, właściwe 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 terytorialnego**, która zwiększyła udział samorządów w dochodach z podatków PIT i CIT. Miało to związek z zapewnieniem samorządom środków na realizację określonych ustawowo zadań własnych, w przypadku województw m.in. związanych z funkcjonowaniem transportu kolejowego.

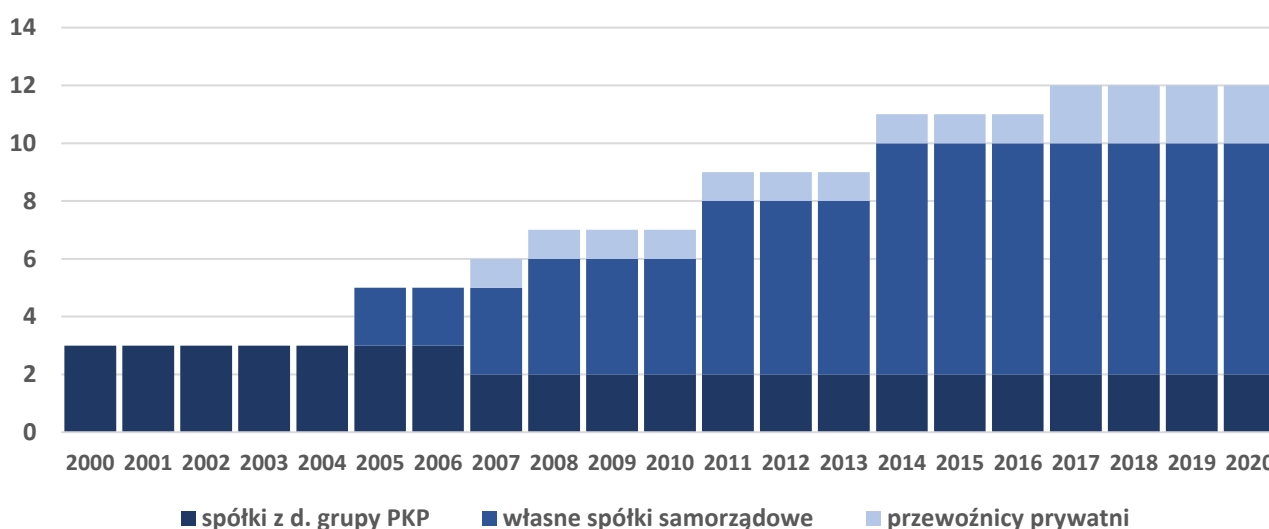
Nadanie większych kompetencji samorządom wojewódzkim w zakresie finansowania ptz, a także możliwość tworzenia własnych podmiotów oraz ich finansowania poskutkowało sukcesywną zmianą struktury podmiotów działających na rynku kolejowych operatorów pasażerskich. Samorządy, które decydowały się na wprowadzenie 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 pasażerom 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 PR. W większości regionów PR oczekiwały rokrocznie coraz wyższych stawek rekompensaty, za czym jednak nie szły ani inwestycje w tabor, ani wzrost pracy eksploatacyjnej. We władzach województw, które decydowały się na złamanie monopolu PR, panowało przeświadczenie, 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). Tu warto zaznaczyć istotny etap, jakim było wyjęcie PR z aktywów spółki matki (PKP S.A.) i przydzielenie udziałów województwom wedle kryterium pracy przewozowej. Województwa o większych przewozach miały więcej udziałów, co nie powstrzymało ich od podjęcia decyzji o uruchomieniu własnych operatorów, choć z drugiej strony generowało konflikt pomiędzy funkcją współwłaściciela PR a założyciela i właściciela spółki w istocie konkurencyjnej. Początkowo rekompensaty nie pokrywały kosztów i narastało zadłużenie PR, co było przyczynkiem do kolejnych restrukturyzacji. Ponadto konstrukcja Przewozów Regionalnych jako spółki 16 samorządów, skutkująca brakiem centralnego właściciela kontrolującego firmę, utrudniała i w rezultacie uniemożliwiała wypracowanie i wdrożenie racjonalnych działań naprawczych. Warunkiem zgody UE na kolejne udzielenie PR pomocy publicznej było zaostrożenie kryteriów bezprzetargowego powierzania przewozów wojewódzkich w Polsce, a więc wymuszenie rynkowego podejścia do tak do PR jak i innych podmiotów.

W efekcie trudności związanych z działalnością oraz restrukturyzacją PR, począwszy od 2005 roku, 8 z 16 województw zdecydowało się na całkowite lub częściowe powierzenie zadań z zakresu kolejowego ptz podmiotom niezależnym od PR. W przypadku województwa mazowieckiego powstała spółka samorządu z PR, której własność z czasem przeszła w 100% na samorząd. Inne

województwa tworzyły nowe spółki i eliminowały PR w mniejszym lub większym stopniu. Podczas restrukturyzacji PKP powstała spółka PKP SKM w Trójmieście, natomiast miasto Warszawa utworzyło miejską spółkę kolejową SKM Warszawa i włączyło ją, obok metra, tramwajów i autobusów, do systemu stołecznej komunikacji miejskiej.

Rysunek 1 Struktura własnościowa podmiotów realizujących zadania z zakresu kolejowego ptz w województwach

Liczba przewoźników regionalnych i ich struktura własnościowa [2000-2020]



Źródło: opracowanie własne.

Na tworzenie własnych podmiotów realizujących zadania z zakresu kolejowego ptz decydowały się przede wszystkim województwa, w których przewozy regionalne lub aglomeracyjne miały ugruntowaną pozycję oraz wyraźne perspektywy dalszego rozwoju. Obecność dużych aglomeracji liczących ponad milion mieszkańców (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Kraków) dała szansę na osiągnięcie skali przedsiębiorstwa umożliwiającej rozłożenie nieuchronnych kosztów stałych na duży wolumen pracy przewozowej. Gwarantowało to względnie stabilne pokrycie przychodami znacznej części kosztów uruchamiania pociągów. Pozostałe województwa nie zdecydowały się na rezygnację z usług PR¹, mając ku temu racjonalne powody: mała gęstość sieci kolejowej i brak dużych skupisk ludności w regionie nie dawały potencjału na zwiększanie liczby pasażerów poprzez rozwój oferty

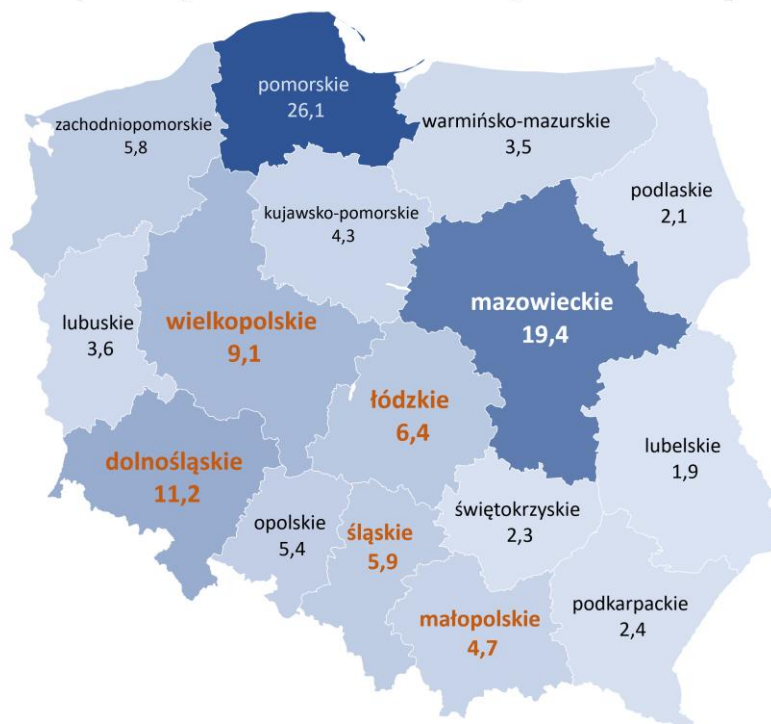
przewozowej. W praktyce pewną rolę odgrywały też praktyka funkcjonowania i jakość współpracy z samorządem poszczególnych zakładów PR. Swoisty wyjątek stanowi województwo kujawsko-pomorskie, które w 2007 roku powierzyło w drodze przetargu obsługę niezelektryfikowanej części sieci kolejowej przewoźnikowi prywatnemu Arriva RP, co stanowiło bezprecedensowy przypadek zastosowania modelu konkurencji regulowanej w krajowej praktyce.

Uruchomienie samorządowych spółek przewozowych obsługujących największe aglomeracje przyniosło ostatecznie w regionach zwiększenie liczby podróży na mieszkańca, w kilku przypadkach nie obyło się jednak bez znaczących trudności związanych z nową organizacją przewozów (por. rozdział 3).

¹ W województwie pomorskim na terenie Trójmiasta działał przewoźnik lokalny, choć nie samorządowy - PKP SKM.

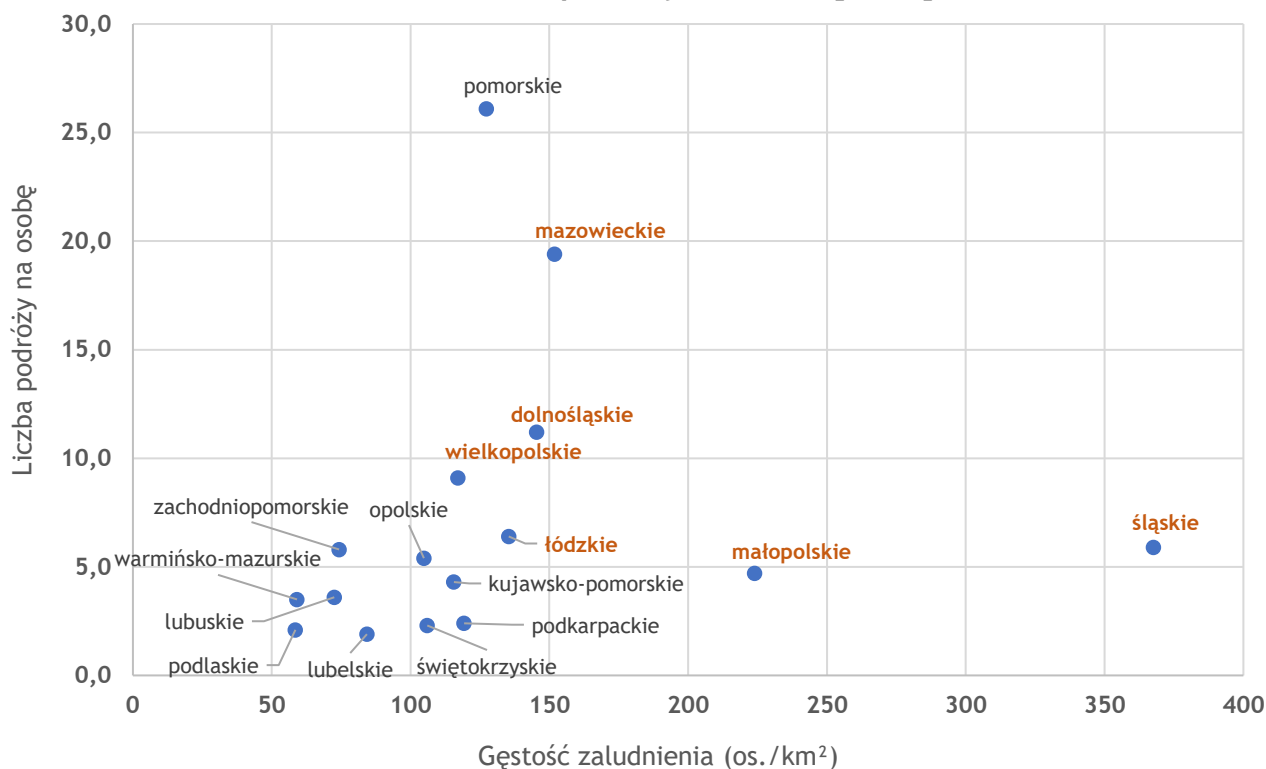
Rysunek 2 Liczba podróży na mieszkańca a demografia poszczególnych województw - opracowanie oparte na danych z ostatniego roku przed pandemią COVID-19

Liczba podróży na mieszkańca w województwach [2019]



Obsługiwane przez usługę Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

Gęstość zaludnienia (os./km²) w poszczególnych województwach a liczba podróży na osobę [2019]

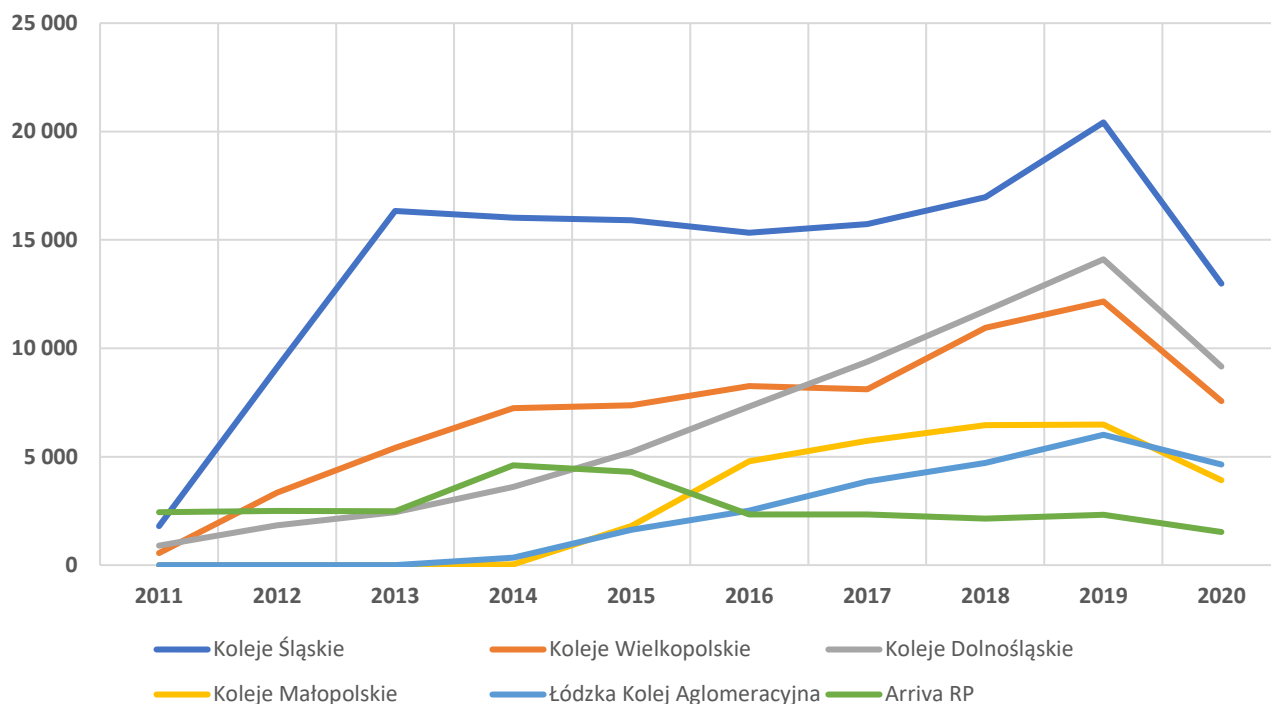


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/UTK.

Kolorem zaznaczono województwa, które zdecydowały się na uruchomienie spółek przewozowych.

Rysunek 3 Wyniki przewozowe działalności mniejszych spółek samorządowych oraz Arriva RP

Liczba pasażerów (w tys.) - przewoźnicy o mniejszej skali działania



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Tabela 1 Wyniki (liczba pasażerów w tysiącach) działalności przewozowej przewoźników pasażerskich

Przewoźnik / Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Przewozy Regionalne (Polregio)	109 724	101 016	84 878	79 332	76 820	79 459	79 867	81 200	88 840	55 738
Koleje Mazowieckie	54 412	59 109	62 435	62 575	63 246	60 879	62 048	59 698	62 104	41 809
PKP SKM Trójmiasto	38 383	36 813	35 206	35 729	39 340	41 856	42 316	42 229	43 093	25 286
PKP Intercity	36 530	35 251	30 717	25 535	31 187	38 531	42 832	46 139	48 871	26 667
SKM Warszawa	11 454	17 256	22 579	25 589	25 308	23 816	23 071	18 927	22 034	14 933
Koleje Śląskie	1 799	9 121	16 332	16 032	15 906	15 334	15 724	16 972	20 422	12 988
Koleje Wielkopolskie	556	3 342	5 408	7 241	7 366	8 257	8 105	10 953	12 159	7 571
Koleje Dolnośląskie	899	1 835	2 434	3 603	5 222	7 313	9 380	11 729	14 107	9 161
WKD	7 327	7 094	7 409	7 942	7 656	6 887	7 741	8 595	8 800	4 622
Koleje Małopolskie	-	-	-	27	1 802	4 788	5 737	6 454	6 482	3 911
Łódzka Kolej Aglomeracyjna	-	-	-	341	1 625	2 518	3 855	4 716	6 012	4 643
Arriva RP ²	2 434	2 493	2 488	4 603	4 298	2 343	2 337	2 141	2 318	1 527
SUMA	263 518	273 330	269 886	268 549	279 776	291 981	303 014	309 753	335 242	208 857

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK
(z wyłączeniem UBB i przewozów turystycznych lub realizowanych na liniach wąskotorowych).

² W latach 2014-2015 Arriva RP obsługiwała także część połączeń zelektryfikowanych w województwie kujawsko-pomorskim.

Niezależnie od krajowej decyzji usamorządowienia kolejowych przewozów regionalnych Unia Europejska podejmowała wysiłki mające na celu dalszą liberalizację rynku kolejowego, w tym segmentu transportu pasażerskiego. Pozytywne doświadczenia Wielkiej Brytanii i Szwecji we wdrażaniu zmian określanych jako NPM (New Public Management), mających na celu m.in. promowanie konkurencji na rynku wszelkich usług publicznych, utorowały drogę do stopniowego odejścia od nieefektywnych monopolii państwowych - w kierunku modelu konkurencji regulowanej także w obszarze transportu kolejowego. Znalazło to odzwierciedlenie w Rozporządzeniu (WE) 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, które przekłada się na prawo krajowe w postaci ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (uoptz). W ust. 7 preambuły Rozporządzenia 1370 czytamy:

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.



Należy zauważyć, że niektóre okoliczności wpływające na tendencje samorządów do powoływania własnych spółek przewozowych ulegały z czasem zmianie:

- Przewozy Regionalne (dalej: Polregio) „otrzymały” właściciela: Agencję Rozwoju Przemysłu, instytucję rządową wyspecjalizowaną w restrukturyzacji przedsiębiorstw. Następnie Polregio otrzymało za zgodą UE kolejne wsparcie w celu oddłużenia i wiele wskazuje na to że jest zdolne do konkurencji „o tory” na warunkach rynkowych.
- Jakkolwiek słyszalne tendencje kręgów rządowych do ograniczenia działalności spółek samorządowych wygasły, to nowe inicjatywy ustały po 2014 r. (wtedy powołano Koleje Małopolskie i Łódzką Kolej Aglomeracyjną), co zresztą jest wytłumaczalne także na gruncie wspomnianej powyżej struktury demograficznej województw.
- W 2020 roku nastąpiła istotna zmiana zmniejszająca możliwości bezprzetargowego powierzania usług publicznych na poziomie wojewódzkich kolejowych ptz właśnie w zakresie przewozów wojewódzkich. Zmiana ta ma związek przede wszystkim z wejściem w życie IV pakietu kolejowego a pewne przyspieszenie jest skutkiem porozumienia rządu RP z Komisją Europejską związanym z notyfikacją udzielenia pomocy publicznej Polregio.

Poniższa tabela stanowi próbę zestawienia wybranych wskaźników efektywności działania dla operatorów funkcjonujących na rynku przewozów samorządowych. Należy mieć na uwadze fakt ograniczonej porównywalności niektórych statystyk ze względu na różnorodną specyfikę użytkowanej infrastruktury, nierównomierną strukturę popytu na przewozy a przede wszystkim zróżnicowaną konstrukcję umów na obsługę ptz.

Parametr	pockm [mln]	ilostan taboru w eksploatacji	liczba pracowników	tys. pockm rocznie / pojazd	pockm / pracownika	punktualność
Źródło	2018 - ZSPK, raporty	opracowanie własne	2018 - UTK	obl.	obl.	2018 - UTK
Arriva RP	2,3	23	203	100,0	11 330	93,27%
K. Dolnośląskie	8,5	58	720	146,6	11 806	84,59%
K. Mazowieckie	17,5	257	2830	68,1	6 184	88,31%
K. Małopolskie	2,3	24	317	95,8	7 256	79,38%
Koleje Śląskie	7,0	60	1041	116,7	6 724	88,91%
K. Wielkopolskie	5,4	63	656	85,7	8 232	87,89%
Łódzka Kolej Aglomeracyjna	2,7	32	294	84,4	9 184	95,30%
Polregio	49,7	637	6612	78,0	7 517	88,60%

Analiza danych zawartych w niniejszym zestawieniu nasuwa następujące hipotezy:

- W województwach, w których działa jeden lub więcej operator, a więc cechujących się bardziej konkurencyjnym otoczeniem działalności, przewoźnicy notują lepsze wskaźniki efektywności w odniesieniu do liczby zatrudnionych.
- Operatorzy o mniejszej skali działania charakteryzują się co do zasady bardziej efektywnym wykorzystaniem taboru.
- Wskaźniki punktualności wydają się być wypadkową skali prac remontowych prowadzonych przez PKP PLK w danym regionie oraz struktury wiekowej użytkowanego taboru.
- W przypadku dużych operatorów nie występuje efekt korzyści skali (wzrostu wydajności jednostkowej wraz ze wzrostem skali działalności), wręcz przeciwnie - dostrzegalne jest zjawisko niekorzyści skali.
- Kwota jednostkowa rekompensaty w odniesieniu do pockm jest zmienną nieporównywalną ze względu

na różnorodną strukturę umów oraz relacji kosztów do przychodów. Jedyną okolicznością, w której można porównywać te wielkości jest przetarg na obsługę zadanych połączeń.

Aktualne uwarunkowania prawne

Co do zasady usługi kolejowego ptz w regionach powinny być zamawiane zgodnie z Rozporządzeniem 1370 w drodze konkurencyjnego przetargu. Rozporządzenie oraz uoptz przewidują jednak kilka wyjątkowych sytuacji umożliwiających odstąpienie od konkurencyjnej procedury przetargowej. Zbiór wyjątków jest jednak mocno ograniczony w przypadku wojewódzkich kolejowych ptz, chociaż niektóre z nich są dopuszczalne między innymi w innych kolejowych ptz oraz w transporcie drogowym i komunikacji miejskiej.

Mając na uwadze przedstawione obok uwarunkowania prawne oraz stan faktyczny, należy stwierdzić, iż w perspektywie do 2030 roku kolejowy ptz we wszystkich województwach będzie funkcjonował zgodnie z ramami modelu konkurencji regulowanej. Mapa na następnej stronie przedstawia daty wygaśnięcia umów w poszczególnych rejonach.

W przypadku kolejowych wojewódzkich przewozów pasażerskich:

1. Dla umów zawartych w trybie zamówienia bezpośredniego **przed 12 grudnia 2020 r. dzień 14 grudnia 2030 r.** jest obligatoryjnym końcem ich obowiązywania.
2. **Od 13 grudnia 2020 r.** bezpośrednie zawieranie umów w zakresie wojewódzkich przewozów pasażerskich będzie możliwe **tylko w następujących przypadkach:**
 - a) *z uwagi na nadzwyczajne okoliczności obejmujące istnienie pewnej liczby konkurencyjnych procedur przetargowych już prowadzonych przez właściwy organ lub inne właściwe organy, które mogłyby mieć wpływ na liczbę i jakość spodziewanych ofert w konkurencyjnej procedurze przetargowej, oraz gdy w celu optymalizacji świadczenia usług publicznych wymagane są zmiany zakresu jednej lub większej liczby umów o świadczenie usług publicznych [art. 5 ust. 3a Rozporządzenia (WE) 1370/2007];*
 - b) *gdy dotyczyć będzie świadczenia wyłącznie kolejowych usług pasażerskich przez podmiot zarządzający jednocześnie całością lub dużą częścią infrastruktury kolejowej, na której usługi są świadczone [art. 5 ust. 4b Rozporządzenia (WE) 1370/2007];*
 - c) *gdy wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ptz [art. 5 ust. 5 Rozporządzenia (WE) 1370/2007]³.*

Wyjątek a) jest ograniczony okolicznościami faktycznymi oraz prawnie: do 5 lat okresu obowiązywania umowy. Konieczna jest notyfikacja KE.

Wyjątek b) mógłby dotyczyć WKD w Warszawie (sieć wydzielona technicznie) oraz SKM w Trójmieście, które są przewoźnikami i zarządcami infrastruktury, na której wykonują przewozy pasażerskie. Taka ewentualność podlega licznym ograniczeniom wynikającym z dyrektywy 2012/34 oraz uotk. Natomiast Pomorska Kolej Metropolitalna i Dolnośląska Służba Dróg i Kolei są samorządowymi zarządcami infrastruktury, ale odrębnymi od spółek wojewódzkich i innych wykonujących przewozy.

Jeżeli w wyniku ogłoszenia przetargu zgłosi się jeden kandydat, to możliwe są negocjacje pod warunkami określonymi w Rozporządzeniu 1370 w art. 5 ust. 3, który to wyjątek nie został wykluczony w wyniku wzmiankowanej nowelizacji uoptz.



³ Z projektu rządowego ustawy o zmianie uoptz (druk Sejmu VIII kadencji nr 2286, uzasadnienie, str. 4 i 5):

(...) Projektowana ustawa zawiera również przepisy (...) służące otwarciu polskiego rynku kolejowych przewozów wojewódzkich, które mają ograniczyć zakłócenia konkurencji w związku z notyfikacją Komisji Europejskiej pomocy publicznej na restrukturyzację udzielonej spółce „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. Wskazane regulacje mają na celu rzeczywistą realizację uzgodnień Rządu RP i Komisji Europejskiej. Dotyczy to art. 2 ustawy nowelizującej (wygaszenie umów 14 grudnia 2030 r.) oraz nowego art. 22a uoptz obowiązującego od 3 grudnia 2019 r. i eliminującego wszelkie wyjątki poza wyliczonymi w pkt od a) do c). Ustawa w brzmieniu zgodnym z projektem została uchwalona 22 marca 2018 r. (Dz.U.2018.907). Uzasadnienie stanowi jej precyzyjne objaśnienie.

Rysunek 4 Daty obowiązywania zawartych umów na obsługę ptz w poszczególnych województwach

Daty obowiązywania zawartych umów na obsługę wojewódzkiego ptz*

*zachodniopomorskie - umowa "5+5", wielkopolskie - część umowy obowiązuje do 2022 r.





2 Modele organizacji przewozów jako wypadkowa procesu przetargowego

Przed 12 grudnia 2020 r. możliwe było w praktyce zorganizowanie transportu kolejowego w województwie na dwa sposoby: bezpośrednie (bezprzetargowe) powierzenie zadań przewoźnikowi samorządowemu, Polregio lub innemu, oraz wybór operatora w drodze konkurencyjnego przetargu na obsługę połączeń. W świetle otwarcia rynku co do zasady jedynym do zastosowania modelem organizacji kolejowego ptz będzie konkurencja regulowana. Oczywiście przewoźnik samorządowy nie będzie wykluczony z możliwości operowania w „swoim” a także innym województwie, pod warunkiem że zostanie on wybrany w ramach przetargu. Przy czym pewnym problemem będzie uzyskanie przez organizatora przewozów i przetargu pełnej wiarygodności odnośnie równego traktowania uczestników postępowania. Nowe ramy prawne umożliwiają samorządom ukształtowanie modelu relacji organizator - operator na różne sposoby, z uwzględnieniem bieżącej sytuacji finansowej i taborowej województwa, preferencji odnośnie do sposobu podziału ryzyka operacyjnego i finansowego oraz bieżących i przyszłych potrzeb pasażerów. Niniejszy rozdział stanowi próbę szczegółowego opisu aspektów prawnych, ekonomicznych i funkcjonalnych oraz określenia wad i zalet poszczególnych rozwiązań.

2.1 Przewoźnik samorządowy

Pierwszą z omawianych metod organizacji kolejowego transportu pasażerskiego w regionie, na którą zdecydowało się 6 z 16 województw, jest powołanie i zaangażowanie przewoźnika kolejowego należącego do samorządu województwa. Historycznie spółki przewozowe były powoływane przez województwa w formule tzw. podmiotu wewnętrznego (w rozumieniu art. 22. ust. 1 pkt 2 uoptz). Pozwoliło to na powierzenie im zadań z zakresu ptz w formule bezpośredniego zawarcia umowy. Ze względu na zmiany wprowadzone przez IV pakiet kolejowy, po upływie okresu przejściowego samorządy będą zobligowane do organizacji konkurencyjnych postępowań przetargowych pomimo znacznego zaangażowania kapitałowego w przedsiębiorstwa kolejowe. Fakt ten wiąże się z szeregiem ryzyk, ale też potencjalnymi korzyściami dla tych podmiotów.

2.1.1 Zalety rozwiązania

Niewątpliwą zaletą organizacji wojewódzkiego ptz w formule zawiązania własnej spółki przewozowej jest możliwość bezpośredniej kontroli przez samorząd zarówno kosztów działalności przedsiębiorstwa kolejowego, jak i jakości oferty. Dzięki zaangażowaniu kapitałowemu samorząd może wprowadzić i bezpośrednio nadzorować niezbędne działania restrukturyzacyjne, których celem jest obniżenie

poziomu dopłat oraz wpływ na ilość i jakość oferty przewozowej w czasie rzeczywistym. Pozwala to na szybsze reagowanie na zmiany zapotrzebowania na usługi przewozowe zgłaszane przez pasażerów. Osiągnięcie podobnej operatywności w odniesieniu do operatora nie podporządkowanego własnościowo jest oczywiście możliwe, ale pod warunkiem poprawnej umowy a zwłaszcza dobrej bieżącej współpracy. Problem braku odgórnej koordynacji działań uwiódł się szczególnie w przypadku PR (Polregio), z uwagi na podległość kilkunastu samorządom. Jednocześnie pojedyncze województwa miały mocno ograniczony wpływ na wszelkie aspekty działalności spółki, co zaowocowało stopniowym ograniczaniem oferty, a co za tym idzie - spadkiem liczby pasażerów i podróży oraz nieuchronnym wzrostem jednostkowej wartości dopłat do pckm. Województwom, które zdecydowały się na powołanie własnych spółek przewozowych, udało się skutecznie odwrócić ten negatywny trend; co prawda w niektórych przypadkach proces ten zajął wiele lat, jednakże ostatecznie wyniki działalności poprawiły się. Ponadto oczywistym, bezpośrednim narzędziem wywierania wpływu na spółkę przewozową jest możliwość powoływania i odwoływania członków zarządu i rady nadzorczej. W efekcie powyższego posiadanie własnej spółki przewozowej stanowi bezpośredni instrument realizacji polityki samorządu, zarówno w odniesieniu do kwestii wewnętrznych (personalnych), jak i do kształtowania relacji z mieszkańcami.

Działalność z zakresu kolejowego ptz nieuchronnie wiąże się z ponoszeniem wielomilionowych inwestycji w tabor (EZT, SZT) oraz zaplecza utrzymaniowe lub szkoleniowe. Zaplecze finansowe przewoźnika w postaci samorządu z pewnością ułatwia przeprowadzenie wielkoskalowych zakupów. Mowa tu zarówno o dostarczeniu niezbędnego wkładu własnego dla inwestycji finansowanych z programów unijnych, jak i o zwiększeniu dostępności pozostałych źródeł finansowania; samorząd wojewódzki powinien z definicji dysponować większą zdolnością kredytową oraz większą pulą środków własnych niż pojedynczy podmiot realizujący wyłącznie działalność przewozową.

Ponadto, w przypadku nadwyżek taborowych i personalnych, spółka samorządowa może zdecydować się na uruchomienie dodatkowych połączeń w formule otwartego dostępu, wykraczających poza granice województwa. Z takiej możliwości skorzystały np. Koleje Mazowieckie (pociągi „Słoneczny” i „Dragon”), Łódzka Kolej Aglomeracyjna (Łódź - Warszawa) czy Koleje Śląskie (połączenie do Zakopanego). Tego typu inicjatywy pozwalają zarówno na pokrycie części kosztów stałych przewozami o dochodowym charakterze, jak i na lepszą odpowiedź na potrzeby mieszkańców, którzy nie poruszają się przecież wyłącznie w obrębie województwa zamieszkania. Organizacja i promocja takich komercyjnych połączeń mogą stanowić dodatkowy walor doceniany przez samorządy w kontekście prowadzenia ich polityki. Z drugiej strony w tego typu



sytuacji mogą pojawić się wątpliwości, czy zasadne jest uruchamianie nowych komercyjnych tras przy wykorzystaniu zasobów, które mogłyby zostać spożytkowane na poprawę oferty przewozowej w regionie macierzystym.

2.1.2 Wady rozwiązania

Jakkolwiek powołanie przewoźnika samorządowego zapewnia organizatorowi większą kontrolę operacyjną i polityczną, wiąże się ono z powstaniem szeregu niemożliwych do mitygacji ryzyk. Przede wszystkim pełne wejście w życie IV pakietu kolejowego niesie za sobą ryzyko przegrania przetargu na obsługę ptz przez podmiot samorządowy. Z uwagi na postępującą demonopolizację i otwarcie rynku na podmioty prywatne lub zagraniczne ryzyko to jest z roku na rok coraz bardziej realne.

Tak więc w aktualnych warunkach powołanie do działania samorządowego przewoźnika kolejowego, co wymaga poniesienia wielomilionowych nakładów inwestycyjnych związanych z pozyskaniem taboru, kadr i zaplecza technicznego, nie znajduje uzasadnienia. O ile spółki powstałe w poprzedniej dekadzie skorzystały w tym zakresie z możliwości przejęcia części aktywów od Polregio, o tyle w obecnych realiach konkurencyjnych jest to praktycznie niemożliwe. Ponadto w przypadku, w którym organizator i operator ptz są *de facto* jednym

podmiotem, całość ryzyka finansowego związanego z działalnością przewozową spada na organizatora (samorząd województwa). W szczególności mowa o:

- zmienności przychodów z tytułu sprzedaży biletów (szczególnie uwidoczniła się ona w 2020 r. w czasie wprowadzenia ograniczeń w przemieszczaniu się związanych z pandemią COVID-19);
- zmienności kosztów pośrednich (wynagrodzenia, ubezpieczenie);
- zmienności kosztów bezpośrednich (stawki dostępu do sieci PKP PLK, koszty energii elektrycznej i paliwa).

Do wspomnianych wyżej wydatków dochodzą także koszty utrzymania taboru, tj. dostarczenie materiałów eksploatacyjnych, przeglądy i naprawy na wszystkich poziomach utrzymania, zarządzanie usterkami i awariami oraz konieczność utrzymywania niezbędnej rezerwy taborowej. Stanowią one w pewnym sensie koszty stałe, zmniejszające swój udział w koszcie jednostkowym pociągów i pociągów wraz ze wzrostem skali działalności. Jest to jedna z przyczyn, dla których na utworzenie własnych spółek zdecydowały się jedynie województwa o dużych potokach pasażerów, pozwalających na stopniowe uzyskanie korzyści skali.

Podejmując działalność przewozową w formie spółki własnej, samorząd naraża się także na ryzyko operacyjne związane z dostępnością taboru i kadr. Problem ten

uwidacznia się szczególnie w początkowej fazie działalności, w której duże wyzwanie stanowi dostosowanie bazy zasobów ludzkich i taborowych do wymaganej pracy przewozowej. W przypadku Kolei Śląskich efektem urzeczywistnienia się tego ryzyka były znaczne perturbacje; ich skutkiem było nierzadko odwoływanie pociągów, co zaowocowało koniecznością podzelenia części usług Przewozom Regionalnym. Inne województwa postawiły na stopniowy, ostrożny rozwój oferty, co przełożyło się jednak na gorsze wyniki finansowe.

Ponadto należy pamiętać, iż branża kolejowa jest jednym z najsilniej regulowanych sektorów usług w ogóle. Uzyskanie i utrzymanie niezbędnej certyfikacji wiąże się m.in. z opracowaniem systemu SMS wraz z pozytywnym przejściem corocznych kontroli jego stosowania. Sprostanie wymogom UTK oznacza konieczność wysokiego stopnia specjalizacji oraz dysponowania wysoko wykwalifikowaną kadrą inżynierską. W przypadku wykrycia uchybień w zakresie zarządzania bezpieczeństwem regulator rynku dysponuje arsenalem dość radykalnych środków zaradczych, w tym zawieszenia lub cofnięcia niezbędnych certyfikatów i licencji.

Wspomniana wcześniej kontrola polityczna nad działalnością spółki przewozowej wiąże się także z szeregiem obciążeń. W takiej sytuacji samorządy zmuszone są pogodzić nierzadko sprzeczne interesy: utrzymanie równowagi budżetu wojewódzkiego, zadowolenie pasażerów (wyborców) oraz zapewnienie ciągłości działania operatora i jego pracowników. W tej sytuacji samorząd wojewódzki, będący jednocześnie uczestnikiem rynku i pracodawcą, pozbawiony jest obiektywnej bezstronności pozwalającej na podejmowanie decyzji zgodnie z rozsądnym rachunkiem ekonomicznym. Działalność przewozowa podlega różnego rodzaju naciskom politycznym; zarządy i rady nadzorcze są powoływane i odwoływane przez kolejne władze samorządowe. W efekcie nierzadko na drugi plan schodzi podstawowy cel działalności przewoźnika, jakim jest realizacja oferty przewozowej o jak najbardziej zadowalających dla pasażerów jakości i wielkości. Ponadto brak „widma konkurencji” oraz realnego benchmarku rynkowego mogą powodować zaniechanie działań na rzecz zwiększania efektywności oraz poprawy oferty, co niesie za sobą ryzyko zwiększania koniecznych dopłat przy braku wzrostu liczby pasażerów i jakości usługi.

2.2 Konkurencja regulowana

Model konkurencji regulowanej pozwala organizatorowi przewozów na optymalizację proporcji cena/jakość, zarówno w kontekście kosztu jednostkowego, jak i jakości realizowanych usług, pod warunkiem

odpowiedniej konstrukcji procesów zakupowych oraz stosowania skutecznych narzędzi dyscyplinowania operatora przewozów. Wprowadzenie IV pakietu kolejowego dodatkowo zwiększa zasadność takiej organizacji przewozów ze względu na radykalne ograniczenie możliwości odstąpienia od trybu przetargowego.

Organizator transportu publicznego, rezygnując z koncepcji „podmiotu wewnętrznego” i podejmując działania mające na celu wybór jednego lub więcej operatorów, zapewnia sobie, w granicach istniejących regulacji oraz możliwości faktycznych rynku, szerokie możliwości decyzji odnośnie do:

- wyboru przewoźnika pasażerskiego, który będzie wykonywał usługę (operatora) według jednej z procedur określonych w uoptz i Rozporządzenie 1370;
- ustalenia okresu, na jaki zawierane będą umowy (od 1 do 22,5 roku);
- określenia sposobu finansowania i podziału pomiędzy organizatora a operatora ryzyka związanego z wielkością popytu, a więc stopniem pokrycia przychodów biletami;
- wyboru taboru poprzez bezpośredni zakup na własność organizatora, leasing lub dzierżawę od wyspecjalizowanego podmiotu lub innego właściciela, a następnie jego udostępnienie lub użyczenie operatorowi, co może być traktowane jako element wynagrodzenia operatora;
- postawienie w procesie wyboru operatora warunków, jakie ma spełniać tabor własny operatora albo tabor przez niego leasingowany/dzierżawiony;
- postawienie w procesie wyboru operatora podmiotowi wygrywającemu warunku przejęcia pracowników operatora dotychczas wykonującego usługi zaangażowanych w ich realizację;
- stopnia bezpośredniego zaangażowania w kształtowanie rozkładu jazdy poprzez wykorzystanie statusu aplikanta, który wprost w PLK ubiega się o przydział przepustowości infrastruktury (co w praktyce oznacza kształtowanie rozkładu jazdy pociągów), a następnie wskazanie przewoźnika, który tę przepustowość wykorzysta (zrealizuje rozkład jazdy); alternatywnie wcześniejszy wybór przewoźnika (operatora) i pozostawienie mu całokształtu spraw kontaktu z PLK; w tej sytuacji przewoźnik jest aplikantem i operatorem legitymującym się umową z organizatorem lub jego deklaracją o zamiarze zawarcia umowy i wykonuje funkcje aplikanta,
- zakresu współpracy z operatorem oraz innymi samorządami w przedmiocie ogólnej promocji transportu kolejowego w regionie a także systemów biletowych.

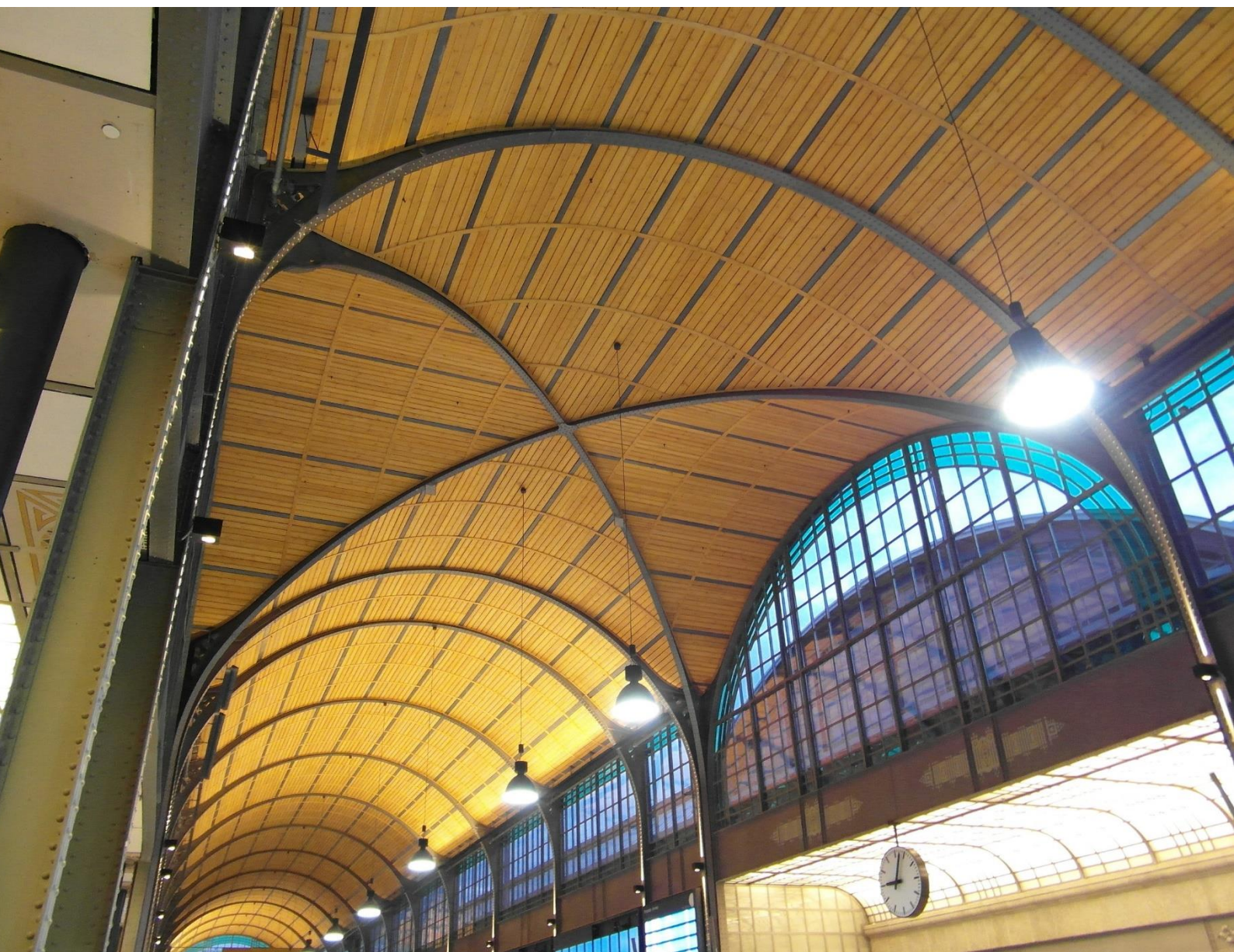
2.2.1 Wybór operatora i tryb zawierania umów

Organizator musi dokonać wyboru operatora spośród licencjonowanych przewoźników kolejowych, przy czym może wskazać go krajowemu zarządcy infrastruktury albo na etapie umowy ramowej (jej zawarcie następuje 18 miesięcy przed pierwszym RRJ realizacji usług), albo w ramach wnioskowania o przydzielenie zdolności przepustowej na 9 miesięcy przed wdrożeniem RRJ, ostatecznie zaś na etapie umowy o wykorzystanie i wniosków o wykorzystanie infrastruktury (około 6 miesięcy przed wejściem w życie RRJ). Dla konkretnego wniosku (a więc co najmniej dla jednej linii komunikacyjnej) można wskazać tylko jednego przewoźnika, poza tym liczba przewoźników wskazanych przez aplikanta nie jest ograniczona.

Tak więc organizator, stosownie do przyjętej procedury wyboru oraz zamiaru wykonywania bezpośrednio funkcji aplikanta na wczesnych etapach tworzenia pierwszego

RRJ albo pozostawienia jej operatorowi, powinien ją rozpocząć z odpowiednim wyprzedzeniem. Trzeba dodać, że także z pragmatycznego punktu widzenia zbyt późne rozpoczęcie procedur wyboru w zasadzie wyklucza przewoźników innych niż już obecni, nie daje bowiem szans na rozeznanie zlecenia, jak i uwarunkowań jego realizacji (kadrowych, taborowych i dostępności zaplecza) i - pomijając możliwe problemy prawne (skargi na przetarg) - zmniejsza pole faktycznego wyboru.

Podstawową regulacją dotyczącą wyboru oraz treści zawieranych umów z operatorami jest Rozporządzenie 1370, które stosuje się bezpośrednio. Jednakże niektóre ustalenia, zwłaszcza dotyczące możliwości stosowania lub niestosowania wyjątków od zasady przetargu, odesłane zostały do prawa krajowego (uoptz). Artykuł 7 rozporządzenia nakłada na organizatorów obowiązek ogłoszenia większości istotnych parametrów przyszłej umowy na rok przed rozpoczęciem postępowania, także gdy nie ma zamiaru lub obowiązku przeprowadzenia konkurencyjnego przetargu.





Podstawą do przeprowadzenia procedury wyboru i następującego po niej zawarcia umowy jest specyfikacja zobowiązań z tytułu usług publicznych, wśród których mogą być zarówno usługi rentowne, jak i nierentowne oraz rekompensaty. Polskie prawoodawstwo (uoptz) wyklucza przyznanie wyłączności jako jednej z form „wynagrodzenia”. Niemniej zasady udzielania otwartego lub ograniczonego dostępu przewoźnikom ubiegającym się o wykonywanie przewozów innych niż okazjonalne na linii, na której są wykonywane przewozy w ramach usług publicznych, dają organizatorowi, operatorowi i PLK prawo do oceny, czy i na ile mogą one zakłócić równowagę ekonomiczną usług ptz świadczonych w ramach umowy ptz. Prezes UTK jest obowiązany zasięgnąć tych opinii i przeprowadzić badanie naruszenia równowagi, którego zasady dokładnie określa Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/1795.

Pozycja konkurencyjna przewoźników realizujących usługę publiczną jest jednak zróżnicowana. Na niektórych liniach realizowana jest więcej niż jedna umowa usług publicznych: organizatora krajowego i wojewódzkiego, a czasem także komunikacji miejskiej. Występują więc konkurencja albo współpraca, raczej pomiędzy organizatorami niż przewoźnikami, zwłaszcza tam, gdzie potok pasażerów dojeżdżających codziennie (*commuters*) może zostać obsługiwany także przez pociągi dalekobieżne (TLK lub IC), realizowane jako usługi publiczne (tego typu sytuacja jest możliwa np. na trasie Toruń - Bydgoszcz czy Katowice - Kraków). Wykluczona natomiast jest praktyka typu *cherry picking*, polegająca na uruchamianiu usług komercyjnych w okresach, dniach i godzinach zwiększonego popytu bez podejmowania usług w okresach niższej frekwencji, gdy trasy są nierentowne. Skazywałoby to usługi publiczne na nierentowność nawet na dobrze uczęszczanych trasach. Tak więc usługi publiczne z powyższym zastrzeżeniem nie są uczestnikami konkurencji „na torach”.

Publiczny transport zbiorowy jest natomiast polem konkurencji „o tory”: w tym przypadku zakres możliwych wyjątków uległ zdecydowanemu ograniczeniu w wyniku wzmiankowanej w rozdziale 1 nowelizacji uoptz, będącej pośrednio warunkiem zgody Komisji Europejskiej na pomoc publiczną dla istotnego gracza na tym rynku, czyli Polregio. Pomoc ta została uwarunkowana

koniecznością z minimalizowania możliwych odstępstw od reguł rynku i konkurencji, w wyniku czego przewozy kolejowe wojewódzkie nie mogą być wykonywane w trybie art. 5 ust. 2 i ust. 18 preambuły Rozporządzenia 1370 poprzez „samodzielne świadczenie usług”, np. przez samorządowy zakład budżetowy albo przez zlecenie bezpośrednio, bez przetargu, na rzecz podmiotu w pełni kontrolowanego, np. spółkę samorządową. Oczywiście spółka taka może brać udział w przetargu, ale na równych prawach z innymi przedsiębiorstwami - przewoźnikami. Jednak w tym ostatnim przypadku powstaje sytuacja, w której nieuchronne są zarzuty stronniczości, w tym zwłaszcza przewagi „informacyjnej” podmiotu zależnego. **Po stronie organizatora - samorządu pojawia się wyraźny konflikt interesu pomiędzy optymalizacją usługi w interesie pasażerów i finansującego usługi samorządu a jego funkcją właściciela, zobowiązanego wobec spółki i ewentualnie innych udziałowców do działania na korzyść spółki.** W praktyce pojawia się także rola „pośredniego” pracodawcy, który jest uwikłany w spory pracownicze ze związkami zawodowymi, gdyż w przypadku podmiotu publicznego trudno jest wytrwać na merytorycznie poprawnej pozycji, w której pracodawcą jest spółka i sprawy pracownicze negocjuje wyłącznie jej zarząd. Występuje zatem wiele okoliczności obiektywnie utrudniających poprawny wybór oraz jeszcze większe pole do różnego rodzaju podejrzeń i zarzutów. Niezależnie od tego trzeba stwierdzić, że **począwszy od 13 grudnia 2020 roku samorząd województwa nie ma możliwości zgodnego z prawem zapewnienia podmiotowi, także zależnemu, zawarcia umowy o ptz w zakresie kolejowych przewozów wojewódzkich w trybie bezprzetargowym.** Tak więc utworzenie własnej spółki przewozowej będzie zawsze obarczone ryzykiem braku prawnej możliwości zawarcia umowy dotyczącej większości przewozów w województwie. Zmiany dotyczące wyjątków umożliwiających bezpośrednio zawarcie umowy z przewoźnikiem bez wcześniejszego przeprowadzenia przetargu dotyczą między innymi:

- braku możliwości odstąpienia od przetargu z przyczyn wymienionych w art. 5 ust. 4 Rozporządzenia 1370, tj. ze względu na specyfikę geograficzną lub jakościową;
- braku możliwości powierzenia bez przetargu, z przyczyn wymienionych w art. 5 ust. 4 lit. a) i b) Rozporządzenia 1370, małego pakieta usług (do 300 tys. pockm lub wartości do 1 mln euro). Ta możliwość dotyczy już tylko transportu drogowego lub - teoretycznie - przewozów kolejowych innych niż wojewódzkie;
- braku możliwości zawierania umów w trybie bezpośrednim na 10 lat [art. 5 ust. 6 oraz art. 8 ust. 2 (iii)], także przed 23 grudnia 2023 roku, do kiedy jest to możliwe dla przewozów innych niż wojewódzkie. Dopuszczalne wyjątki wskazane zostały w rozdziale 1, str. 7.



Z drugiej strony organizator nie jest prawnie zmuszony do powierzenia całokształtu usług jednemu podmiotowi wygrywającemu przetarg. Może skorzystać z metody postępowania wynikającej z art. 5 ust. 6a Rozporządzenia 1370, tj. dokonać podziału usługi na pakiety i jednocześnie przed rozpoczęciem procedury przetargowej zdecydować o ograniczeniu liczby zamówień, które są udzielane temu samemu operatorowi. W ten sposób organizator, być może kosztem wyboru nieco mniej korzystnej oferty dla niektórych pakietów, zapewnia sobie działanie na swoim terenie więcej niż jednego operatora i tworzy pole konkurencji parametrycznej - między innymi co do jakości usług i ewentualnych innowacji w zakresie ich wykonywania. W każdym razie nie jest skazany na jednego partnera posiadającego często przewagę nad organizatorem w zakresie wiedzy o realiach usługi, może więc porównywać sposób realizacji zadań. Oczywiście poszczególne pakiety są na ogół nieporównywalne w dosłownym tego słowa znaczeniu (np. różne potoki pasażerów generują obiektywnie różne wpływy i zapotrzebowanie na kompensatę), jednakże wielość podmiotów daje organizatorowi pewną przewagę, a także doświadczenie w zakresie organizacji kolejnych postępowań. Tak więc samorząd wojewódzki może w procesie wyboru operatora nadać kierunek podmiotowej strukturze usług:

- 1) Określić zamówienie jako jeden pakiet i przeprowadzić przetarg, w którym kandydatami są dowolne podmioty spełniające wymogi uotk i uoptz. Jednakże spółki, które otrzymały uprzednio zlecenie w trybie bezprzetargowym, nie mogą bez ograniczeń uczestniczyć w przetargach w innych województwach. Zwycięzca staje się jedynym podmiotem świadczącym usługi ptz w zakresie przewozów wojewódzkich (poza przypadkami pogranicznymi i porozumienia z sąsiednimi

województwami). Tym sposobem na terenie jednego województwa usługi świadczy w zasadzie jeden operator.

- 2) Dokonać podziału zakresu usług na pakiety będące przedmiotem odrębnych umów, przeprowadzić odrębne przetargi, w wyniku czego stosownie do ich wyników na terenie województwa może być jeden lub więcej operatorów.
- 3) Dokonać podziału zakresu usług na pakiety będące przedmiotem odrębnych umów, zdecydować o maksymalnej liczbie usług powierzanych jednemu operatorowi i przeprowadzić odrębne przetargi. W rezultacie stosownie do ich wyników na terenie województwa pojawi się w zasadzie przewidywalna liczba operatorów.

Pole wyboru operatora w sensie formalnym podlega kilku ograniczeniom, nie ma jednak dyskryminacji w zakresie struktury własnościowej podmiotów ubiegających się o realizację usług ptz. Zgodnie z zasadą wyrażoną w ust. 12 preambuły Rozporządzenia 1370: *Z punktu widzenia prawa wspólnotowego nie jest istotne, czy usługi publicznego transportu pasażerskiego świadczone są przez przedsiębiorstwa publiczne czy prywatne. Niniejsze rozporządzenie oparte jest na zasadzie neutralności pod względem prawa własności (...).* Tak więc zarówno spółki samorządowe, państwowe, jak i firmy prywatne powinny być dopuszczone do udziału w przetargu na równych, niedyskryminacyjnych zasadach. W Polsce w roku 2020 na podstawie licencji UTK, a w jednym przypadku licencji wydanej przez regulatora innego państwa członkowskiego, przewozy osób wykonywało 17 przewoźników. Aktywnych licencji wydanych przez UTK w dniu 21 marca 2021 roku było 30⁴. Licencjonowany przewoźnik musi posiadać certyfikat bezpieczeństwa, przy czym od 31 października 2020 roku dotychczasowe dwuczęściowe certyfikaty zostały zastąpione jednolitym certyfikatem bezpieczeństwa, obejmującym jeden lub więcej krajów i wydawanym przez regulatora krajowego lub Agencję Kolejową UE.

Kwestie formalne wprowadzają kolejne ograniczenie pola wyboru. Pewien rodzaj wyłączenia wynika z idei wyrażonej w ust. 18 i 32 preambuły Rozporządzenia 1370: *Ponadto właściwy organ (w polskich warunkach tylko władza lokalna posiadająca kompetencje i umocowanie do organizacji przewozów wojewódzkich - dop. red.) samodzielnie świadczący usługi transportowe lub podmiot wewnętrzny świadczący takie usługi nie powinien mieć prawa udziału w przetargach organizowanych poza terytorium podległym temu organowi. Organ sprawujący kontrolę nad wewnętrznym podmiotem świadczącym takie usługi powinien mieć także możliwość wyłączenia tego podmiotu z udziału w przetargach organizowanych na terytorium podległym temu organowi.*

⁴ <https://www.utk.gov.pl/pl/rejestry/licencjonowani-przewozn/17100,Wykaz-przewoznikow-licencjonowanych.html>.

Ponadto: (...) Aby poprzez proporcjonalne działanie zapobiec wszelkim dysproporcjom w otwieraniu rynku transportu publicznego, w drugiej połowie okresu przejściowego właściwe organy powinny mieć możliwość odrzucania ofert złożonych przez przedsiębiorstwa charakteryzujące się tym, że ponad połowa wartości świadczonych przez nie usług transportu publicznego dotyczy usług, które nie zostały przyznane zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, o ile nie dochodzi do dyskryminacji i o ile taką decyzję podjęto przed ogłoszeniem przetargu. Konkretnie reguluje to art. 8 ust. 4⁵. Tak więc z konkurencji o usługi w określonym województwie wyłączone są te spółki regionalne, które wykonują swoje usługi na zasadzie podmiotu wewnętrznego. Status kolei regionalnych pod tym względem może być zróżnicowany, ale nawet jeżeli obecne umowy tak funkcjonują, to z czasem po ich wygaśnięciu, najpóźniej 10 lat od zawarcia, spółki te nie będą już miały takiego charakteru i będą mogły uczestniczyć w przetargach w sąsiednich województwach. Podobnie firmy funkcjonujące na rynku europejskim mogą być uczestnikami przetargów, startując w nich bezpośrednio lub tworząc podmioty krajowe.

2.2.2 Tabor

Duże koszty zakupu taboru kolejowego, długi okres amortyzacji, a jednocześnie jego długowieczność są czynnikami zmniejszającymi perspektywy rynkowego i konkurencyjnego podejścia do kolejowego transportu pasażerskiego. Ponadto pojawiają się tendencje do dużej indywidualizacji typów taboru, gdyż lokalni zamawiający dobierają tabor do specyfiki usług na swoim terenie. Równocześnie realizacja celu, jaki przyświeca polityce transportowej (zwiększenie roli ptz, w tym zwłaszcza kolejowego) wymaga zdecydowanego unowocześnienia taboru i poprawy jego jakości z każdego punktu widzenia: właściwości trakcyjnych, ekologicznych i sanitarnych, wygody pasażera i zmniejszania kosztów eksploatacyjnych. Organizator transportu ma szereg możliwości, przy czym istotnym problemem jest pogodzenie okresu amortyzacji taboru (ewentualnie spłaty rat kredytu lub rat leasingowych) z okresem trwania umowy o świadczenie usług ptz, a co za tym idzie - umiejscowienie ryzyka wynikającego z zakończenia umowy przed całkowitym zwrotem nakładów.

W celu zwiększania zakresu oddziaływań rynkowych na kolejowy ptz pod koniec 2017 roku weszła w życie nowelizacja Rozporządzenia 1370 (art. 5a), która skłania organizatorów do przejęcia części tego ryzyka, niemniej w wersji bardziej „miękkiej” od pierwotnie proponowanego obowiązku zapewnienia taboru przez organizatora, która znacznie ograniczałaby możliwości wyboru w tej kwestii. Organizator ma więc obowiązek dokonać (i opublikować) oceny i odpowiedzieć na pytanie: czy konieczne są środki do zapewnienia skutecznego i niedyskryminacyjnego (dla operatora) dostępu do odpowiedniego taboru (...), w tym zbadać: (...) obecność na rynku właściwym przedsiębiorstw prowadzących leasing taboru kolejowego lub innych podmiotów rynkowych prowadzących leasing taboru. Wydaje się jednak, że problem taborowy nadal może być rozwiązywany na różne sposoby. Na etapie formułowania zamówienia i warunków przyszłej umowy konieczne jest oczywiście dokonanie wyboru spośród możliwych wariantów:

- Operator ma posiadać lub dostarczyć tabor spełniający wymagane warunki i zapewnić jego eksploatację do końca trwania umowy. Organizator nie oczekuje inwestycji i w ramach kompensaty nie przewiduje nakładów. Taka formuła wydaje się niewykluczona, pomimo



⁵ Właściwe organy, bez naruszania ust. 3, mogą w drugiej połowie okresu przejściowego, o którym mowa w ust. 2, wykluczyć z uczestnictwa w procedurach udzielania zamówień w drodze przetargu podmioty świadczące usługi publiczne, które nie są w stanie wykazać, że wartość usług transportu publicznego, za które przyznano im rekompensatę lub wyłączne prawo zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, stanowi przynajmniej połowę wartości wszystkich usług transportu publicznego, za które otrzymują rekompensatę lub wyłączne prawo. Wyłączenie takie nie dotyczy podmiotów aktualnie świadczących usługi publiczne, które mają być przedmiotem przetargu. Przy stosowaniu tego kryterium nie bierze się pod uwagę zamówień prowadzących do zawarcia umowy

o świadczenie usług publicznych udzielonych w ramach środka nadzwyczajnego, o którym mowa w art. 5 ust. 5. W przypadku gdy właściwe organy korzystają z możliwości, o której mowa w akapicie pierwszym, odbywa się to w sposób niedyskryminacyjny; organy te wykluczają wszystkie potencjalne podmioty świadczące usługi publiczne, które spełniają to kryterium i informują je o swojej decyzji na początku procedury udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych. Właściwe organy informują Komisję o zamiarze zastosowania tego przepisu przynajmniej na dwa miesiące przed opublikowaniem zaproszenia do składania ofert.

2.2.3 Okres obowiązywania umowy

Podstawowy parametr umowy ptz to okres obowiązywania; co do zasady Rozporządzenie 1370 ogranicza go do 15 lat. Możliwości ewentualnego wydłużenia mogą być powiązane z długością okresu amortyzacji środków trwałych niezbędnych do realizacji umowy, w szczególności w przypadku konieczności zakupu nowego taboru, który ma obciążać operatora⁷.

Wtedy dopuszczalne jest wydłużenie o połowę (do 22,5 roku), pod warunkiem przeprowadzenia przetargu (uchylone wyjątki) oraz przedstawienia Komisji UE w ciągu roku od zawarcia umowy (art. 4 ust. 4) powodów jej wydłużenia. Kwestia okresu, na jaki zawierane są umowy, ma kluczowe znaczenie dla kształtowania rynku usług publicznych.

Okresy zbyt krótkie, np. roczne, nie sprzyjają stabilności ekonomicznej, organizacyjnej i kadrowej przewoźników, a więc nie tworzą warunków do podnoszenia jakości usług, nie mówiąc o jakichkolwiek szeroko rozumianych inwestycjach, w tym także niematerialnych, takich jak szkolenie kadry. W takim przypadku długoterminowe nakłady (m.in. na tabor) musi ponosić organizator, natomiast operator motywowany jest ekonomicznie do ograniczania jakichkolwiek przedsięwzięć i pracy na granicy wymagań umownych, bez inicjatyw wybiegających w przyszłość. Ponadto zbyt krótkie umowy mogą zostać uznane za zachwianie konkurencji ze względu na oczywistą przewagę „zasiedziałego” przewoźnika w takiej sytuacji.

Okresy zbyt długie zmniejszają elastyczność rynku, a także możliwości organizatora w zakresie wymiany operatora w przypadku, niedającego się określić jako ewidentne złamanie umowy, niezadowolona z usług. Może też powstać konieczność renegeacji warunków

w przypadku zmian na rynku przewozowym, zwłaszcza wielkości i kierunków potoków pasażerów, zmian cen (inflacja), uwarunkowań rynku pracy i innych. Niektóre z tych aspektów powinny i mogą być zawarte w umowie, jednakże przewidzenie wszystkich okoliczności nie jest możliwe.

Doświadczenie eksperymentu brytyjskiego, w ramach którego najwcześniej w Europie wprowadzono urynko- wienie usług publicznych, pokazało kłopoty z dotrzym- waniem długoterminowych umów i konieczność ich renegeacji, przy czym pozostaje kwestią sporną:

- w jakim stopniu były to błędy odnośnie do prognoz ruchu, a potem negocjacji i umowy - nie dość elastycznej i „sparametryzowanej” nawet w warunkach względnie stabilnych;
- w jakim stopniu był to skutek ostrego wyścigu i przeliczowania, tj. zaniżenia oczekiwanych rekompensat przez przewoźników w celu wygrania przetargu za wszelką cenę (tzw. *overbidding*), a w trakcie trwania umowy trudność z jej realizacją;
- na ile problemy z realizacją umów były wynikiem przyjęcia nierealistycznych założeń początkowych przez organizatora przetargu, np. odnośnie do wzrostu liczby pasażerów.

W warunkach szczególnych, jakim był i jest wybuch pandemii COVID-19, zaszły daleko idące zmiany, gdyż wykonalność umów i sytuacja ekonomiczna operatorów stały pod znakiem zapytania.

Jeszcze w okresie względnie stabilnym umowy 7-letnie uznano za zbyt krótkie i generalnie następowało ich wydłużanie w skrajnym, powiązanym z inwestycjami wariacie - do 20 lat.

Pomijając wyjątkowe okoliczności, można wskazać na następujące przesłanki czasu trwania umów, przy założeniu wkomponowania do ich treści parametryzacji umożliwiającej dostosowanie rekompensat i/lub zakresu usług do zmieniającego się popytu:

Faktyczny okres eksploatacji taboru pasażerskiego	25-50 lat
Amortyzacja taboru kolejowego - prawo o rachunkowości tego nie precyzuje, ale istotne jest faktyczne zużycie, okresy leasingowe, spłaty kredytu	20-30 lat
Amortyzacja taboru kolejowego - prawo podatkowe 7%/rok	do 14 lat i 3 miesięcy, możliwe różne metody skrócenia okresu
Warunkowa granica z Rozporządzenia 1370 w przypadku poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych	do 22,5 roku
Zasadnicza granica z Rozporządzenia 1370	do 15 lat
W przypadku wyjątkowej procedury - bez przetargu	do 10 lat
Umowa tymczasowa na podstawie art. 5 ust. 3	do 5 lat
Umowy ramowe z PLK kształtujące rozkład jazdy	do 5 lat
Jednolity certyfikat bezpieczeństwa dla przewoźnika	5 lat

⁷ Drugim powodem może być świadczenie usługi związanej ze szczególnym położeniem geograficznym regionu, co jednak

dotyczy niektórych wysp i regionów zamorskich państw europejskich.

Biorąc powyższe pod uwagę, za optymalną należy uznać sytuację, w której okres obowiązywania umów wynosi od 5 do 15 lat stosownie do przyjętych uwarunkowań taborowych. Takie okresy powinny motywować operatorów do starań jakościowych i starań o zwiększanie potoku pasażerów, w celu wykształcenia dobrej opinii i reputacji w kolejnym przetargu, a jednocześnie zachowywać realne prawo wyboru w ręku organizatora.

2.2.4 Finansowanie

Zarówno Rozporządzenie 1370, jak i inne przedmiotowe regulacje starannie limitują kwestie finansowania operatorów, tak aby wyjątek od zakazu pomocy publicznej, jakim jest finansowanie ptz, nie został nadmiernie poszerzony. Generalnie jednak względy pragmatyczne i prawne przemawiają za zapewnieniem usługom publicznym stabilnego finansowania (art. 2, ust. 2 lit. b Rozporządzenia 1370). Możliwe jest zatem:

- 1) Ustalenie, że wpływy z biletów są przekazywane lub wprost stanowią dochód organizatora, który rekompensuje operatorowi całe koszty i uzasadniony zysk. Jest to praktyka powszechna w komunikacji miejskiej. Jej zaletą jest przecięcie wszelkich problemów uznawania biletów różnych operatorów na danym terenie i uznawania zniżek oraz przejęcie przez organizatora pełnego ryzyka z tytułu wahań potoku pasażerów i popytu. Jednocześnie operator nie ma bezpośredniej motywacji ekonomicznej do działań zwiększających zainteresowanie transportem publicznym, natomiast jest zainteresowany redukcją kosztów. Rozliczenie z jakości jego pracy polega wyłącznie na weryfikacji spełnienia określonych umową parametrów jakościowych, od czego można uzależnić wysokość rekompensaty. W tym kierunku zmierzają ostatnio ogłoszone zamiary rządu Wielkiej Brytanii, poprzez przyjęcie wzoru stosowanego w komunikacji miejskiej Londynu.
- 2) Ustalenie, że wpływy biletowe stanowią dochód operatora, przy czym musi on przestrzegać określonych regulacji dotyczących zniżek, może jednak stosować na własne ryzyko dodatkowe ulgi i promocje. Uznawanie biletów innych operatorów jest przedmiotem umowy i ewentualnie dodatkowego wynagrodzenia. Przykładowo Koleje Mazowieckie, dla których organizatorem jest województwo mazowieckie, mają odrębną umowę o uznawaniu biletów warszawskiego ZTM. Generalnie występują tu jednak komplikacje i dojście do optymalnego dla pasażerów systemu biletowego nie jest trywialne i w Polsce rzadkie. Umowa może przewidywać uzależnienie rekompensaty od rzeczywistego potoku pasażerów i wpływów biletowych (art. 4 ust. 1 i 2 Rozporządzenia 1370), ale ryzyko jest zasadniczo po stronie operatora. Jest on mniej lub bardziej motywowany ekonomicznie do rozwiązań

jakościowych i promocyjnych na rzecz zwiększenia popytu.

- 3) Podejście mieszane - określona zostaje minimalna, gwarantowana kwota przychodów z tytułu sprzedaży biletów. Wszystkie wpływy w ramach limitu trafiają do kasy organizatora, zaś w przypadku nieoczekiwanego spadku popytu organizator zobowiązuje się pokryć brakującą kwotę. Po przekroczeniu pułapu wpływy są dzielone w ustalonej proporcji pomiędzy organizatora a operatora. Tego typu podział ryzyka związanego z fluktuacją przychodów (szczególnie dotkliwą w czasie pandemii COVID-19) ma szansę doprowadzić do obniżenia jednostkowej rekompensaty wypłacanej przez organizatora dla przewoźnika.

W przypadku zastosowania wariantów zakładających przejęcie części lub całości przychodów przez operatora powstaje problem rzetelnego ustalenia wielkości potoków pasażerskich i osiąganych z tego tytułu przychodów. Z uwagi na wielość operatorów kas biletowych, a co za tym idzie, wielość systemów informatycznych, wprowadzenie tego typu rozwiązań wymaga dogłębnej weryfikacji wiarygodności danych sprzedażowych. Należy także uwzględnić rozliczenia z tytułu wzajemnego honorowania biletów przez różnych operatorów.



2.2.5 Infrastruktura, dostęp do infrastruktury i rozkład jazdy

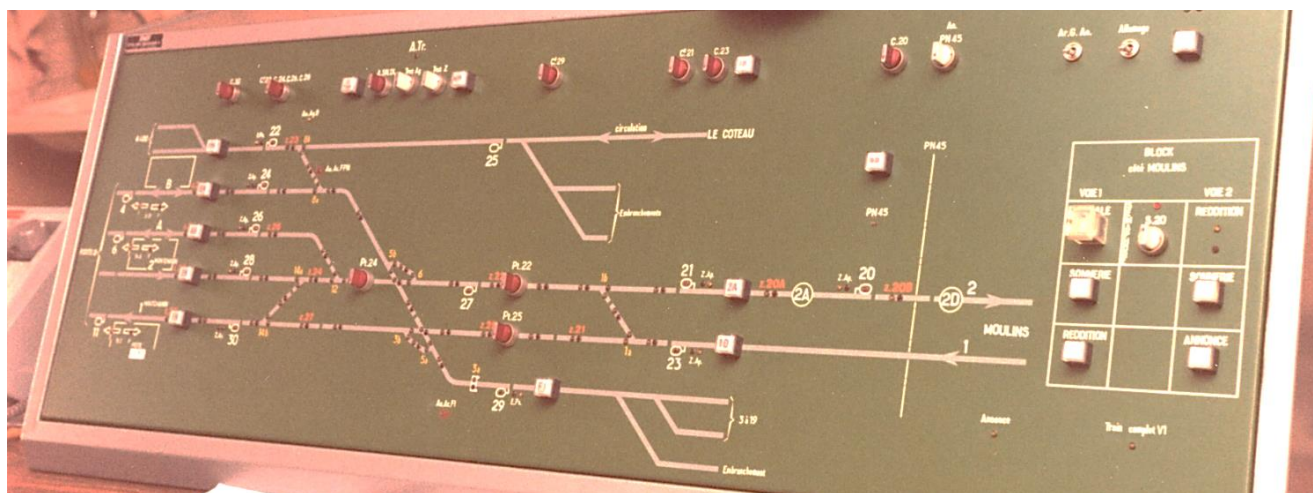
Plan transportowy

Pierwszym zadaniem dla organizatora w obszarze infrastrukturalnym jest rozpoznanie możliwości, jakie daje istniejąca w regionie infrastruktura kolejowa, co powinno mieć miejsce już na etapie projektowania lub aktualizacji regionalnego planu transportowego. Formalne obowiązki PKP PLK lub innego zarządcy infrastruktury w tym zakresie reguluje art. 12 ust. 3 uopty, art. 5b i 5c uotk oraz rozporządzenie wykonawcze⁸, które pozwala uzyskać istotne informacje o sieci kolejowej oraz stopniu jej wykorzystania w aktualnym rozkładzie jazdy. Istotną publikacją porządkującą wykorzystanie infrastruktury kolejowej i ułatwiającą orientację co do realnych możliwości infrastruktury byłby raport o ramowej zdolności przepustowej, uwzględniający zawarte umowy, przewidywany w art. 42 ust. 8 Dyrektywy 2012/34 i Rozporządzeniu wykonawczym Komisji 2016/545. Prawo krajowe nakłada jedynie obowiązek informowania na wniosek i z zachowaniem tajemnicy handlowej o zawartych umowach. Regulamin sieci PKP PLK ogranicza się do wskazania procedur (załączniki 7.1-7.3). Warto nadmienić, że samorząd wojewódzki ma możliwość nie tylko korzystania z infrastruktury jako organizator ptz, może także wywierać wpływ na jej kształt, i to nie tylko w ramach opiniowania procesów inwestycyjnych i modernizacyjnych. Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być finansowana lub

dofinansowana działalność zarządcy, która nie może zostać sfinansowana z opłat za korzystanie z infrastruktury, także inwestycje w linie inne niż o znaczeniu państwowym⁹. Samorząd ma też decydujący wpływ na likwidację linii kolejowych - może nieodpłatnie przejąć linię przygotowywaną do likwidacji¹⁰.

Na marginesie tego problemu warto wspomnieć, że optymalny pod względem jednorodności w skali kraju, cykliczności i skomunikowań system rozkładu jazdy w Szwajcarii opiera się odwrotnym podejściu. Najpierw projektowany jest pożądany rozkład jazdy, a potem dokonuje się korekt infrastruktury (mijanki, nowe punkty przesiadkowe, możliwości wyprzedzania w optymalnych miejscach itp.). Oznacza to konieczność planowania rozkładu jazdy z wieloletnim wyprzedzeniem.

W praktyce użyteczna może być też wiedza operatorów, którzy już korzystają z infrastruktury oraz obserwują faktycznie realizowany rozkład jazdy, lub wiedza ekspercka pozwalająca wychwycić pewne niuanse infrastruktury oraz obowiązującego rozkładu jazdy niemieszczące się w formalnym zakresie informacji. Informacja o liniach, stacjach, peronach itp. nieczynnych, a także o pewnych lukach w infrastrukturze może przyczynić się do wnioskowania o budowę lub modernizację infrastruktury lub do skorygowania projektów modernizacyjnych. Przykładowo: kiedyś na wniosek spółki Arriva RP wprowadzono na pewnych mijankach odcinki ochronne za semaforami, co istotnie skróciło czas potrzebny na krzyżowanie (mijanie się) pociągów na stacji (zwłaszcza na linii jednotorowej) i pozwoliło optymalizować rozkład jazdy - zmniejszyć czasy postoju, a więc poprawić prędkość komunikacyjną.



⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie zakresu i trybu udzielania przez zarządcę infrastruktury niezbędnych informacji organizatorowi publicznego transportu kolejowego (Dz.U. 2011.150.893).

⁹ Szczegóły: art. 38 ust. 5, 38a ust. 1 oraz 38b uotk.

¹⁰ Art. 38ba ust. 3 pkt 1 uotk.



Umowa ramowa - ramowa zdolność przepustowa

Na 18 miesięcy przed pierwszym RRJ, który ma ona obejmować, na uzasadniony wniosek aplikanta może zostać zawarta umowa ramowa - rezerwacja ramowej zdolności przepustowej w ramach czasowych przekraczających rok (okres obowiązywania RRJ). Projekt umowy podlega zatwierdzeniu przez Prezesa UTK na wniosek PKP PLK, a więc ewentualne porozumienie musi zostać parafowane z wyprzedzeniem potrzebnym na czas procedury administracyjnej, w praktyce dwa miesiące wcześniej. Taka umowa gwarantuje wieloletnie ramy korzystania z infrastruktury. Nie jest to etap obowiązkowy, a zawarcie umowy wymaga przedłożenia uzasadnienia. Maksymalny okres obowiązywania umowy ramowej to 5 lat z możliwościami przedłużenia, a w przypadku zobowiązań inwestycyjnych nawet do 15 lat. Już na tym etapie konieczne jest, wymagające orientacji w „kolejowej geografii”, wyznaczenie konkretnych odcinków linii PLK, po których będą przebiegać linie komunikacyjna transportu publicznego i trasa pociągu, określenie terminów, liczby dni i rodzaju pociągu, a także informacji o taborze, który zostanie wyznaczony do wykonania przewozów. Na tym etapie organizator może działać bezpośrednio jako aplikant, ewentualnie, korzystając z kompetencji innego podmiotu (przewoźnika, innego organizatora) lub dokonawszy odpowiednio wcześniej wyboru przewoźnika, pozostawić mu rolę aplikanta, który utrzymuje relacje z zarządcą infrastruktury, realizując zadania wynikające z umowy o świadczenie ptz. Warto zauważyć, że w każdym przypadku konieczne są kompetencje w zakresie technologii przewozów kolejowych, aby pogodzić wymagania planu transportowego i proponowanego kształtu usługi publicznej z możliwościami oferowanymi przez infrastrukturę i tabor, a także przeprowadzić dialog techniczny i negocjacje z PKP PLK w celu optymalnego wykorzystania zasobów. Skuteczność tych działań zależy w dużej mierze od doświadczenia, co jest wartością oferowaną przez przewoźników już realizujących usługi. W celu usprawnienia realizacji zadań z zakresu ptz w regionach na przejęcie roli aplikanta zdecydowały się w 2018 roku województwo śląskie i wielkopolskie¹¹.

Umowa i wnioski o przydzielenie przepustowości

Aplikant, a więc organizator lub operator, bez uprzedniego zawierania umowy ramowej albo na jej podstawie powinien doprowadzić do zawarcia umowy o przydzieleniu, co jest warunkiem składania, drogą elektroniczną przy pomocy Internetowego Systemu Zamawiania Trasy Pociągu (ISZTP), wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej. Rozpoczyna to także proces koordynacji prowadzony przez PKP PLK, mający na celu rozwiązanie konfliktów pomiędzy przewoźnikami. Skuteczne przeprowadzenie tych prac przez aplikanta wymaga kompetencji w zakresie korzystania z ISZTP. Wnioski składa się na około 3 kwartały przed okresem obowiązywania RRJ, w terminie szczegółowo określonym w Regulaminie sieci PKP PLK. Przykładowo dla wdrażanego w dniu 12 grudnia 2021 roku o godz. 0:01 RRJ 2021/2022 dla pociągów pasażerskich, z pewnym zróżnicowaniem rodzaju pociągów i wniosków, działania te podejmuje się w okresie od 29 marca do 16 kwietnia 2021 roku. Obowiązują przy tym różnego rodzaju uwarunkowania wynikające z prawa UE i krajowego oraz Regulaminu sieci PKP PLK. W trakcie powyższego organizator będący aplikantem może nadal nie wskazywać przewoźnika. Szczegółowe terminy tej i innych czynności wyznacza Regulamin sieci. W procesie rezerwacji tras dla RRJ przewoźnik staje się obowiązkowym uczestnikiem około pół roku przed okresem obowiązywania RRJ. Przykładowo dla RRJ 2021/2022 ostateczny termin wyboru lub zmiany przewoźnika to 4 czerwca 2021 roku, ale w tym dniu to już wybrany przewoźnik powinien autoryzować dokonane rezerwacje, przyjmując w istocie zobowiązanie do podjęcia dalszych kroków dotyczących tras (wnioski o wykorzystanie itd.) oraz realizacji przewozów. PKP PLK muszą w tym dniu uzyskać pewność, że przewoźnik istotnie podejmie realizację przewozu, co następuje z chwilą autoryzacji wniosków. Warunkiem zawarcia umowy o wykorzystanie (otrzymania decyzji zastępującej) jest przedłożenie:

- kopii licencji na przewóz osób wydanej przez Prezesa UTK;
- kopii certyfikatu bezpieczeństwa wydanego przez Prezesa UTK;
- oświadczenia o posiadanym taborze;
- oświadczenia o informowaniu o zmianach w powyższym;
- polisy OC przewoźnika (dopiero w chwili rozpoczęcia wykonywania przewozu); według Rozporządzenia Dz.U.2017.1033 minimalna suma gwarancyjna wynosi 2 500 000 euro, na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy.

¹¹ Wykaz aplikantów, których wiąże z PKP Polskimi Liniami Kolejowymi S.A. umowa o przydzielenie zdolności przepustowej w ramach rozkładu jazdy pociągów 2018/2019.

Tak więc i na tym ostatecznym etapie realizacji ptz organizator może w różnym czasie przekazać odpowiedzialność operatorowi. Co do zasady możliwe są więc **bardzo różne rozwiązania** leżące pomiędzy następującymi skrajnościami:

- Organizator sam kupuje tabor, zawiera umowę ramową z PLK, występuje o przydział przepustowości, przyjmuje dochody z biletów i wynajmuje przewoźnika do wykonania zadanego rozkładu jazdy użyczonym mu taborom; wskazuje go definitywnie na około pół roku przed wdrażaniem RRJ.
- Organizator dokonuje odpowiednio wcześniej, nawet cztery lata przed wdrożeniem RRJ, wyboru przewoźnika, który ma zapewnić/zakupić tabor, odgrywać rolę aplikanta w pełnym zakresie w trakcie uzyskiwania dostępu do infrastruktury, wykonywać usługi na własne ryzyko, przy założeniu otrzymania rekompensaty z tytułu ich nierentowności.

Zważywszy na faktyczne i formalne uwarunkowania organizacji przetargu powinien on być ogłoszony z minimum rocznym wyprzedzeniem względem ostatecznego wyboru, a więc więcej niż do połowy roku poprzedzającego wdrożenie RRJ. Przykładowo dla umowy rozpoczynającej się od RRJ 2021/2022 w połowie roku 2020.

2.2.6 Konstrukcja kryteriów przetargowych i podział ryzyka

Organizacja przetargów na obsługę połączeń kolejowych zgodnie z wytycznymi IV pakietu kolejowego daje samorządom szeroki wachlarz możliwości w zakresie podziału ryzyka pomiędzy organizatora a operatora. Aktualne prawodawstwo daje duże pole manewru w zakresie konstrukcji założeń przetargowych, kryteriów oceny ofert czy zapisów umownych. Oprócz zarządzania ryzykiem możliwość definiowania różnych aspektów relacji z przewoźnikiem pozwala także na bardziej skuteczne zapewnienie wysokiej jakości realizowanych usług. W szczególności ukształtowaniu mogą podlegać następujące aspekty operacyjne i finansowe (

Tabela 3, str. 23).

Na podstawie przedstawionych narzędzi samorząd województwa powinien ukształtować procedury przetargowe i zapisy umowne w taki sposób, aby jak najlepiej dopasować je do realiów danego regionu, tj. sytuacji taborowej, rezerw budżetowych czy faktycznych potrzeb pasażerów. W przypadku gdy dany samorząd dysponuje własnym taborom i jest zainteresowany sprawowaniem silnej kontroli nad działalnością przewoźną, może tak skonstruować ramy działalności, aby operatorowi przypadała wyłącznie rola wykonawcza. Ryzyko operacyjne znajduje się po stronie operatora,

finansowe zaś po stronie organizatora. Wariant ten zapewnia organizatorowi praktycznie pełną kontrolę nad działalnością kolejowego ptz na terenie swojego województwa; co do zasady możliwość wywierania wpływu jest nawet większa niż w przypadku posiadania własnej spółki przewoźowej. Jeżeli zaś dane województwo zainteresowane jest odsunięciem od siebie ryzyka finansowego i operacyjnego, obowiązujące przepisy dają możliwość organizacji przewozów na zasadach bardziej zbliżonych do komercyjnych.

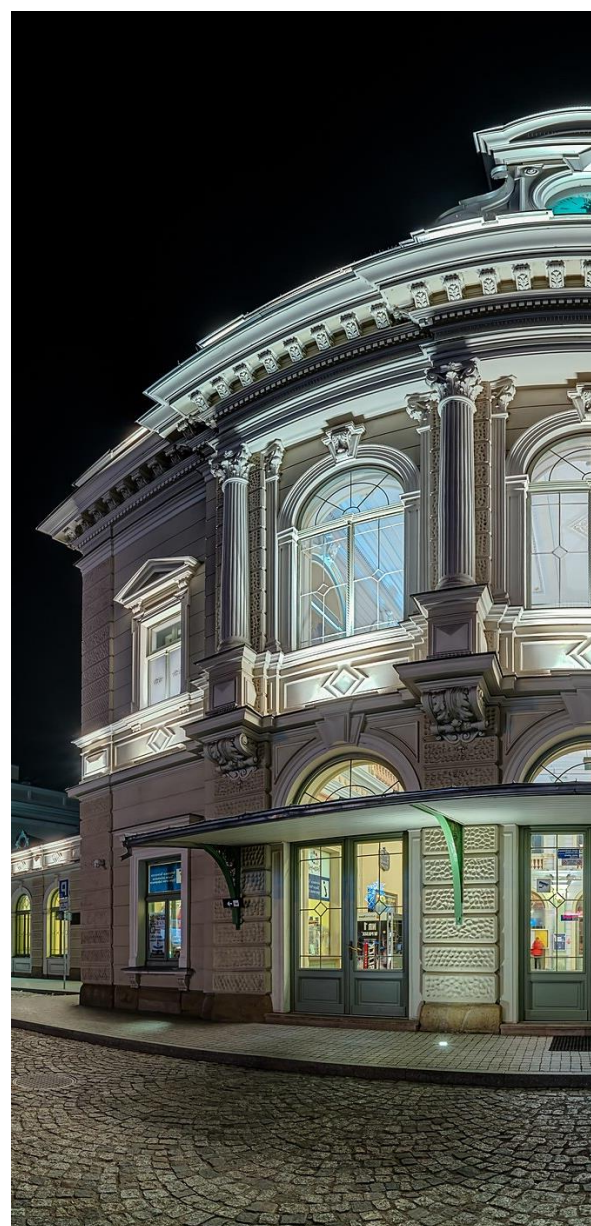


Tabela 3 Aspekty operacyjne i finansowe - konstrukcja kryteriów przetargowych i podział ryzyka

Zakładany poziom pracy eksploatacyjnej	- uzgadniany w ramach RRJ lub w innych okresach rozliczeniowych - możliwość określenia górnych i dolnych limitów rocznej pracy eksploatacyjnej - zapewnienie możliwości realizacji dodatkowych połączeń w okresach wzmożonego zapotrzebowania
Konstrukcja rekompensaty	- odgórne zdeterminowanie kwoty jednostkowej na etapie oferty przetargowej - uzależnienie wysokości rekompensaty od kosztów działalności w danym okresie (z uwzględnieniem tzw. rozsądnego zysku) lub od wyników działalności przewozowej, względnie od obu wartości jednocześnie - odgórne lub oddolne ograniczenie rocznej kwoty rekompensaty - ustalenie stałej w odniesieniu do poziomu wysokości rekompensaty z coroczną indeksacją (patrz poniżej)
Rozkład jazdy	- oddanie operatorowi szerokiego pola manewru w zakresie konstrukcji rozkładu jazdy LUB - określenie sztywnych ram dotyczących częstotliwości połączeń na poszczególnych trasach z uwzględnieniem godzin odjazdu ze stacji początkowej LUB - samodzielne wnioskowanie do PKP PLK o przydzielenie przepustowości jako aplikant, a następnie wskazanie wybranego przewoźnika - koszt dostępu do infrastruktury ponosi organizator (aplikant) lub operator
Przychody z tytułu sprzedaży biletów	- trafiają w całości do organizatora lub operatora - trafiają do organizatora do wysokości określonej kwoty, po osiągnięciu zadanego pułapu stanowią dodatkowy przychód operatora lub są dzielone w określonej z góry proporcji pomiędzy stronami
Taryfa biletowa	- określana sztywno z góry przez organizatora lub pozostawiony margines dla operatora - określenie proporcji regulowanych i nieregulowanych stawek taryfowych - dopuszczenie ofert specjalnych - zasady uznawania biletów lub nośników biletów (kart elektronicznych) innych przewoźników lub organizatorów (np. komunikacji miejskiej)
Własność taboru	- tabor po stronie organizatora, operatora lub model mieszany - w przypadku wykorzystania taboru organizatora - określenie warunków dzierżawy lub użyczenia - zasady przejęcia taboru operatora w razie braku kontynuacji umowy po kolejnym przetargu
Standard taboru	- określenie typu taboru do obsługi poszczególnych połączeń lub wymagań dotyczących jego parametrów funkcjonalnych (liczba miejsc, toalety, klimatyzacja, bezprzewodowy Internet itp.)
Marka	- organizacja przewozów pod marką własną operatora lub samorządu (np. Podkarpacka Kolej Aglomeracyjna której operatorem jest Polregio, albo SKA Kraków której operatorem są kolejnice Małopolskie i Polregio) - narzucenie jednolitej identyfikacji wizualnej
Zapewnienie jakości	- metoda obliczania wskaźników punktualności - kary umowne w przypadku niedotrzymania wskaźników oraz „bonusy” w przypadku ich przekroczenia - kary umowne z tytułu odwołań pociągów - zapewnienie płynnej obsługi skarg i reklamacji - możliwość określenia innych kryteriów jakościowych związanych z satysfakcją pasażerów, np. łatwość uzyskania informacji telefonicznie (czas oczekiwania) lub przez Internet
Pracownicy	- możliwość przejęcia pracowników od dotychczas funkcjonującego operatora lub do zorganizowania w pełni przez nowego przewoźnika
Zaplecze techniczne	- w gestii organizatora lub operatora (w drugim przypadku pojawia się problematyka celowego ograniczania otwartego dostępu do OIU)
Indeksacja	- możliwość wprowadzenia współczynników indeksacji stawek rekompensaty zapewniających przejrzystość i podział ryzyka zmiany czynników kosztowych - przykładowe czynniki indeksacji: CPI, średniosieciowa stawka dostępu PKP PLK, przeciętne realne wynagrodzenie w gospodarce, wskaźniki cen paliw i energii

2.2.7 Wady i zalety modelu

Dekady doświadczenia krajów europejskich, stosujących zróżnicowane modele organizacji kolejowego transportu zbiorowego, pokazały, że w przypadku tego typu rynku konkurencja o odpowiednim stopniu regulacji przynosi znaczne korzyści, zarówno finansowe, jak i jakościowe. W przeciwieństwie do monopolu naturalnego, jakim jest infrastruktura kolejowa, w przypadku segmentu przewozów pasażerskich kontrolowane urynkwienie jest optymalnym kierunkiem rozwoju. Do najważniejszych korzyści związanych z operowaniem w ramach modelu konkurencji regulowanej należą:

- **Uzyskanie rynkowej ceny** - w obliczu ryzyka pojawienia się konkurencji podmioty będą siłą rzeczy dążyć do racjonalizacji bazy kosztowej i optymalizacji wykorzystania zasobów ludzkich i taborowych.
- **Wzmocnienie konkurencji pozacenowej** - odpowiednia konstrukcja zapisów przetargowych może stymulować działania na rzecz poprawy jakości realizowanych usług oraz innowacyjne przedsięwzięcia.
- **Możliwość zarządzania ryzykiem** - aktualne uwarunkowania prawne dają organizatorom możliwość niemalże dowolnego kształtowania podziału ryzyka operacyjnego i finansowego oraz usankcjonowany umownie poziom wpływu wywieranego na działalność przewozową.
- **Szerokie pole do ustalania kryteriów jakościowych** - możliwość ustalenia i niejako „dania z góry” kryteriów dot. taboru, taryfy i wskaźników jakościowych zgodnie z realnymi potrzebami województwa. W takiej sytuacji na operatorach ciąży obowiązek dostosowania swojej działalności do wymagań organizatora
- **Stabilność i ciągłość realizacji usług** - zagwarantowana w przypadku odpowiedniego kształtu zapisów umownych (kary umowne, przejęcie pracowników itp.).

Urynkwienie segmentu kolejowego ptz przeprowadzone na tak dużą skalę wiąże się także z szeregiem wyzwań, które należy zaadresować poprzez wypracowanie odpowiednich praktyk. Należą do nich przede wszystkim:

- **Problem dostępności i amortyzacji taboru** - w przypadku konieczności zapewnienia taboru przez operatora różnica pomiędzy przeciętnym czasem trwania umów ptz (10-15 lat) a okresem amortyzacji pojazdów (25-30 lat) stanowi duże ryzyko z perspektywy operatora i może prowadzić do zawężenia konkurencji. Problemu tego dotyczy art. 5a znowelizowanego Rozporządzenia 1370/2007, wedle którego organizator powinien ocenić, czy są *konieczne środki zmierzające do skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru*. Sprawozdanie z oceny ma być dostępne publicznie. Z oceny tej organizator może 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 współpracy z innymi organami w celu stworzenia zaplecza taborowego.
- **Słabość rynku** - sytuacja, w której w przetargu startuje tylko jeden podmiot, zazwyczaj dotychczas świadczący usługi na danym terenie, w wyniku czego warunki operacyjne i finansowe nie poprawiają się. W celu minimalizacji tego ryzyka zaleca się ogłaszanie przetargów z większym (ponadrocznym) wyprzedzeniem.
- **Problem załogi** - z uwagi na długotrwały proces uzyskania kwalifikacji przez maszynistów (świadectwo, licencja, znajomość szlaku) przejęcie jednorazowo dużego pakietu usług w wyniku wygrania przetargu stanowi duże wyzwanie, w szczególności dla nowych podmiotów. Problem ten uwidocznił się np. w początkowej fazie działalności Kolei Śląskich (por. rozdział 3.1). Z drugiej strony ewentualna masowa redukcja zatrudnienia u operatora obsługującego duży pakiet usług w ramach ptz po przegraniu przetargu jest problemem społecznym, zwłaszcza w odniesieniu do grup zawodowych o gorszej pozycji rynkowej. 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. Aby zapobiec obydwu sytuacjom, Rozporządzenie 1370 przewiduje możliwość umieszczenia w warunkach przetargowych obowiązku przejęcia załogi od operatora, który ma po przetargu ustąpić komuś miejsca na torach¹².

¹² Rozporządzenie 1370/2017, ust. 16 preambuły: *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 przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów (...). 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 przejęcia przedsiębiorstwa (...).



3 Studia przypadku – organizacja przewozów przez regiony

3.1 Województwo śląskie

3.1.1 Uwagi ogólne

Projekt Kolei Śląskich zrealizowany przez województwo śląskie odegrał wieloznaczną rolę na polskim rynku kolejowym. Z jednej strony było to najbardziej radykalne podejście do organizacji przewozów regionalnych w sposób niezależny od PR (dzisiejsze Polregio). Na utworzenie swoich przedsiębiorstw kolejowych zdecydowało się wcześniej kilka województw, jednakże przejmowanie usług nie miało w tych przypadkach charakteru jednorazowego i całkowitego. Funkcjonowały utworzone przez samorządy Koleje Mazowieckie, Koleje Wielkopolskie i Koleje Dolnośląskie, a ponadto utworzona przez miasto stołeczne SKM Warszawa. W przypadku Kolei Mazowieckich nastąpiło przejście oddziału PR najpierw jako spółki województwa z PR, a w dalszej kolejności jako spółki w 100% wojewódzkiej. Restrukturyzacja prowadząca do poprawy efektywności nastąpiła dopiero po kilku latach. W pozostałych nowo utworzonych spółkach skala pracy przewozowej zwiększała się stopniowo (por. rozdział 1). Województwo śląskie zdecydowało się na utworzenie spółki z dniem

3.1.2 Okoliczności powstania

W ówczesnym stanie prawnym UE pojawiła się zasada organizowania przetargu na usługi publiczne, ale zachowana została możliwość przydzielania umowy podmiotom wewnętrznym bez przetargu i liczne inne wyjątki od konkurencyjnej procedury przetargowej. Na początku dekady 2010-2019 tak zwany IV pakiet kolejowy pozostawał w sferze dyskusji i raczej nie przewidywano całkowitej eliminacji tej ostatniej możliwości.

Obecna na rynku od 2001 roku spółka PR (później Polregio) początkowo nie została poddana restrukturyzacji i redukcji kosztów, z drugiej strony finansowanie usług publicznych pozostawało na poziomie nieadekwatnym do pracy przewozowej i kosztów spółki. W 2008 roku PR poddano „usamorządowieniu” poprzez przydzielenie udziałów województwom, w tym śląskiemu, proporcjonalnie do pracy przewozowej, a bez związku z realnym wykorzystaniem PR w województwie. Generalnie dotacje dla PR wzrastały z 385 mln zł w 2005 do 942 mln zł w 2011 roku, a liczba pasażerów zmniejszała się z 118,7 mln w 2005 do 91,8 mln w 2011 roku. Tymczasem samorządowe Koleje Mazowieckie,



17 lutego 2010 roku, a już w rozkładzie jazdy 2012/2013, który wchodził w życie w nocy 8/9 grudnia 2012 roku, powierzono Kolejom Śląskim wykonywanie nieomal 100% usług w województwie, jako podmiotowi wewnętrznemu (bez przetargu). Równocześnie PR zlikwidowały swój oddział wojewódzki.

Występujące w pierwszym okresie problemy nie były zachęcającym przykładem dla kogokolwiek i skłaniały do zdecydowanie większej ostrożności w zakresie tworzenia nowych podmiotów - spółek samorządowych. Za chaos powstały w pierwszym tygodniu realizacji zaczynającego się 9 grudnia 2012 roku RRJ 2012/2013 ówczesny marszałek Województwa Śląskiego poniósł odpowiedzialność polityczną - złożył rezygnację 13 grudnia 2012 roku. Kolejno tworzone spółki samorządowe, Koleje Małopolskie i Łódzka Kolej Aglomeracyjna, rozpoczęły działalność dopiero w 2014 roku. Na tym zakończył się jak na razie proces tworzenia spółek samorządowych.

wprowadzie działające w generalnie lepszym otoczeniu społeczno-ekonomicznym, także uzyskały wzrost rekompensaty, z 99 mln zł w 2005 do 211 mln zł w 2011 roku, jednakże towarzyszył temu widoczny wzrost liczby pasażerów: z 40 mln w 2005 do 54,4 mln w 2011 roku. Tak więc rekompensata w przeliczeniu na pasażera wzrosła w przypadku PR z 3,24 do 10,26 zł/pas, tj. o 216%, zaś w KM z 2,48 do 3,88 zł/pas, tj. o 56,71%. Taki obrót spraw napotkał na zrozumiały niepokój samorządu województwa, nie tylko śląskiego.

W ówczesnej strategii województwa zakładano istotną poprawę kolejowej integracji województwa, co wymagało rewizji zastanego rozkładu jazdy, i to nie tylko z punktu widzenia poprawy częstotliwości na istniejących trasach, lecz także uruchamiania nowych.

3.1.3 Organizacja i uruchomienie Kolei Śląskich

W obliczu kryzysowej sytuacji zarząd województwa zdecydował o powołaniu spółki Koleje Śląskie (KŚL) i bezprzetargowe powierzenie jej kolejowych usług ptz w województwie. Spółka powstała 7 lutego 2010 roku. Działalność operacyjną Koleje Śląskie rozpoczęły 1 października 2011 r., zatrudniały wówczas niecałe 300 pracowników i eksploatowały 17 jednostek taboru trakcyjnego, obsługiwały 2 linie. Natomiast podejmując operacje w rozkładzie 2012/2013 w grudniu 2012 roku, miały ponad 400 pracowników i 21 jednostek; na początku stycznia 2013 r. zatrudniały zaś nieomal 800 pracowników. Tak szybki wzrost personelu uniemożliwiał wykształcenie więzi oraz wzajemne poznanie przełożonych i podwładnych.

W listopadzie 2012 roku dokonywano pewnych korekt organizacyjnych, ocenianych przez ekspertów raczej krytycznie, np. podziału dyspozytury na dyspozyturę i dyspozyturę taboru, tworzenie nadmiernej liczby stanowisk kierowniczych i wydłużenie drogi decyzji, co dało się we znaki w sytuacji kryzysowej. Zmiany te, zdaniem ekspertów, wymagały opracowania na nowo lub skorygowania systemu zarządzania bezpieczeństwem, a więc KŚL od listopada 2021 nie miały aktualnego SMS, co wiązało się z realnym ryzykiem cofnięcia certyfikatu bezpieczeństwa przez UTK. Stosunkowo dużą część pracy zorganizowano poprzez zlecenia dla usługodawców zewnętrznych. W szczególności cały tabor był dzierżawiony i zakładano outsourcing utrzymania taboru dla wszystkich poziomów. W istocie przeważająca część realnej pracy wykonywana była poza spółką. Co gorsza, dostępny tabor, w całości jako dzierżawa, pochodził z różnych źródeł, co prowadziło do problemów związanych z certyfikacją i dopuszczeniem do ruchu, a sprawność operacyjna (dostępność) jednostek kształtowała się na niskim poziomie. Dla zachowania niezawodności usług wymagałoby to posiadania dużej rezerwy taborowej, co jednak nie miało miejsca w tym przypadku.

3.1.4 Rozkład jazdy 2012/2013

Sposób ułożenia RRJ 2012/2013 odpowiadał autentycznym potrzebom przewozowym i realizował założenia strategii województwa:

- Zaplanowano zwiększenie liczby pociągów względem oferty realizowanej w poprzednim RRJ.
- Istotnie zwiększono zakres usług na liniach umożliwiających dojazd do głównych ośrodków województwa.
- Wprowadzono cykliczne rozkłady jazdy, co było istotną poprawą oferty.
- Pojawiły się pociągi przyspieszone skracające czas jazdy pomiędzy większymi ośrodkami.

- Wprowadzono zintegrowane połączenia autobusowo-kolejowe.
- Zwiększono liczbę pociągów w mniej atrakcyjnych okresach dnia, co zapewniło kompletność oferty i mogło przyczynić się do wyboru pociągu jako środka transportu.

Powyższe działania są stosunkowo typowe dla „nowych” operatorów. Problemem okazało się porozumienie z niektórymi województwami sąsiednimi, przez co doszło (co prawda w mniejszości przypadków) do podziału usług na liniach „granicznych”, przy czym koordynacja skomunikowań pomiędzy pociągami także zawodziła. Tam, gdzie doszło do porozumienia województw, tam także przewoźnicy (PR i KŚL) podjęli uzgodnioną realizację połączeń zgodnie ze zleceniem, natomiast w kilku przypadkach pojawiła się konieczność przesiadek na granicy województw.

W efekcie rozpoczęcie realizacji RRJ 2012/2013 przyniosło szereg niepowodzeń:

- Ujawniły się (łatwe do przewidzenia) luki w kwalifikacjach maszynistów. Część z nich nie miała dopuszczenia do obsługi konkretnych linii, na których przyszło im pracować, co oznaczało zmniejszenie prędkości do 40 km/h przy dopuszczalnej i planowanej w RRJ nawet do 120 km/h; było to głównym powodem licznych i dużych opóźnień lub odwoływania pociągów. Brak znajomości szlaku dotyczył ok. 75% pracowników. Przypuszczalnie ta luka była głównym źródłem chaosu w pierwszych dniach nowego RRJ.
- Niezależnie od powyższego maszynistów było po prostu za mało. Bez względu na przyjęty sposób oszacowania pożądanego stanu osobowego, wychodząc od dysponowanego taboru albo od liczby obiegów, Koleje Śląskie nie miały nawet 75% potrzebnych maszynistów.
- Zaplanowane obiegi taboru nie miały pokrycia w dostępnym taborze. Jakkolwiek niektóre rodzaje taboru miały rezerwę (niewielką jak na wiek i stan), niektórych po prostu było mniej niż liczba zaplanowana w rozkładzie, innych było dokładnie tyle samo, co oznaczało w praktyce brak rezerwy.
- Na powyższe nakładały się duża zawodność i wyłączenia pojazdów z ruchu. Liczba pojazdów trakcyjnych wyłączonych w proporcji do posiadanych oscylowała wokół 30% przez pierwsze 6 tygodni operacji w RRJ 2012/2013, częściowo z powodu drobnych usterek, częściowo z uwagi na brak decyzji UTK w zakresie dopuszczenia jednostek do ruchu.
- Obsługiwanie tras regionalnych, a zwłaszcza aglomeracyjnych, składami: lokomotywa + wagony, adekwatnymi do ruchu dalekobieżnego powodowało spowolnienie wymiany pasażerów na stacjach i dyskomfort dla nich wobec trudności w szybkim wsiadaniu i wysiadaniu.

- Zaplanowano w wielu przypadkach krótkie czasy przejścia składów pomiędzy pociągami, na poziomie minimum wykonalności technicznej. Kwestia czasu pomiędzyjazdami pociągowymi i czasu na zmianę kierunku (zmiana kabiny sterowniczej, próba hamulca, ewentualnie oblot lokomotywy) jest zawsze przedmiotem sporu pomiędzy przewoźnikiem, który chce, aby tabor był maksymalnie eksploatowany, a PLK, które limitują jego skracanie, aby poprawić elastyczność rozkładu jazdy i zapobiec opóźnieniom wtórnym. Zbyt długi czas przejścia oznacza konieczność zaangażowania większej ilości taboru dla danej linii (wydłużenie czasu obiegu); zbyt krótki czas może być zaś niemożliwy do osiągnięcia technicznie, a także likwiduje jakąkolwiek rezerwę. W efekcie, w przypadku wystąpienia nawet pojedynczego, krótkiego opóźnienia, taka sytuacja kreuje szereg opóźnień wtórnych, które mogą trwać do końca dnia.



3.1.5 Lekcja Kolei Śląskich

Powyższe czynniki w powiązaniu z niesprawnością zarządzania kryzysowego spowodowały chaos i kompromitację słusznej idei dokonania przełomu jakościowego w kolejowym ptz w województwie. Już w drugim tygodniu RRJ część tras zwrócono do realizacji Przewozom Regionalnym. Co prawda koncepcja przekształcenia PR w pool taborowy nie weszła w stadium poważnej dyskusji, ale PR stopniowo dzierżawiły coraz większą część taboru KŚL, pomimo pierwotnej niechęci. Najprawdopodobniej był to tabor „z najniższej półki”, co dodatkowo obniżało jakość usług i oddalało wizję przełomu jakościowego. Powyższa sytuacja ilustruje szereg możliwych do uogólnienia napięć związanych z organizowaniem nowego podmiotu:

- Procedury dopuszczenia i certyfikacji podmiotu (przewoźnika), personelu (zwłaszcza maszynistów) i taboru wymagają czasu i w przypadku nowego podmiotu są obciążone ryzykiem pozyskania ludzi i odpowiedniego sprzętu.
- Niewielka skala działań co prawda zmniejsza powyższe ryzyko, ale powoduje wysokie koszty stałe przypadające na jednostkę pracy. Nawet dla jednej linii komunikacyjnej trzeba mieć kompetencje w zakresie komunikacji: z UTK w przedmiocie dopuszczania taboru, z PLK co do rozkładu jazdy oraz planowania obiegu taboru i personelu, dyspozycję w zasadzie całodobową itd. Pełny outsourcing tego typu usług jest niewykonalny. Z drugiej strony właśnie stopniowy wzrost i dojście do optymalnego rozmiaru działalności są bezpieczniejsze.
- Szybkie pozyskiwanie kwalifikowanego personelu na stosunkowo płytkim rynku pracy coraz trudniejszym na skutek wzrostu średniego wieku kwalifikowanego personelu kolejowego, powoduje wzrost oczekiwań płacowych i kosztów oraz pogłębia konflikty na rynku.
- Posiadanie niewielkiej liczby pracowników i taboru powoduje oczywiste kłopoty w zakresie zabezpieczenia rezerw.

Wydaje się więc, że korzystanie z istniejących większych podmiotów, dysponujących rezerwami w kraju lub za granicą, w warunkach konkurencji regulowanej pozwala z jednej strony stawiać wymagania reformujące stan usług ptz, z drugiej zaś uniknąć niektórych „trudności wieku dziecięcego”. Alternatywą wybraną przez kilka województw było ostrożne rozwijanie własnego podmiotu w oparciu o nowy tabor i starania o „pokojuowe” przejmowanie pracy od Polregio. Z czasem sytuacja KŚL oczywiście ulegała poprawie. Przeminięły trudności pierwszych tygodni i poprawiała się sytuacja taborowa z uwagi na pozyskanie nowych jednostek, zarówno przez urząd marszałkowski, jak i bezpośrednio przez KŚL.

Jednakże aż do 2016 roku nie udało się osiągnąć wzrostu liczby pasażerów, dopiero lata 2017-2019 przyniosły istotną poprawę wyników. W przypadku pozostałych przewoźników samorządowych nie było początkowego skoku, ale od pierwszych lat operacji systematycznie przyrastała liczba pasażerów. Województwo śląskie, pomimo dobrych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych (największej w Polsce gęstości zaludnienia, wysokiego poziomu urbanizacji i posiadaniu gęstej infrastruktury kolejowej) z liczbą podróży 5,9 na mieszkańca na rok pozostaje w tyle nie tylko za województwem pomorskim i mazowieckim, dysponującymi wyjątkowymi walorami, lecz także dolnośląskim, wielkopolskim i łódzkim. Pomimo długotrwałych wysiłków władz województwa, a później Metropolii GZM rola kolei w ptz nadal pozostaje marginalna¹³. Pomimo przeprowadzonej modernizacji linii kolejowej przewozy kolejowe nie wyeliminowały konkurencji autobusowej na „flagowej” linii łączącej dworce kolejowe: Kraków - Katowice. Komercyjny autobus w cenie zbliżonej do biletu Polregio jeździ co 15 lub 30 minut. Związek Metropolitalny organizuje połączenie typu metrobusek, szybki autobus łączący dwa punkty: dworce kolejowe w Katowicach i Gliwicach. Wydaje się, że transport autobusowy jest adekwatny na liniach prostopadłych do kolejowych albo przy niewielkim potoku pasażerów. Jakkolwiek co do zasady przewozy autobusowe to także transport publiczny, nasuwa się pytanie, dlaczego komercyjny zbiorowy transport drogowy jest bardziej efektywny w warunkach względnie dużych miast, a co za tym idzie - dużych potencjalnych potoków pasażerów, i to przy znacznym dofinansowaniu dla kolei. Dużych nadziei należy upatrywać w rosnącym zaangażowaniu

Metropolii GZM w zwiększenie roli transportu kolejowego, co znajduje odzwierciedlenie w dofinansowaniu dodatkowych połączeń czy w prowadzonych pracach studialnych na rzecz rozwoju systemu kolei metropolitalnej.

Jak widać, podmiotowa struktura operatorów kolejowych świadczących usługi publiczne oraz odpowiednia infrastruktura nie są warunkami wystarczającymi do należytego wykorzystania kolei dla ptz pomimo na pierwszy rzut oka sprzyjających czynników. Istotne jest zidentyfikowanie realnych potrzeb i realnych oraz potencjalnych potoków pasażerów, a także czynników decydujących o wyborze transportu zbiorowego i kolejowego.

Wyciągając wnioski z lekcji KŚ i praktyki samorządowej ostatniej dekady, należy pamiętać o zmianie szeregu uwarunkowań, która nastąpiła w drugiej połowie minionej dekady. Przede wszystkim samorząd wojewódzki jako organizator zyskał możliwość bliższego oddziaływania na rozkład jazdy i rezerwowania tras jako aplikant, który może być bezpośrednio stroną umowy z PLK, zarówno kompleksowej, jak i umowy o przydział przepustowości (tras). Tak więc samorząd wojewódzki, który zamierza poprawić kolejowy ptz, ma szereg możliwości i wiele ścieżek prowadzących poprzez realizację niektórych działań we własnym zakresie, i to w takim, jaki sam wybierze, a następnie skorzystanie z przetargu dla wyboru optymalnego wykonawcy usług ptz w województwie, i nie jest zmuszony do kreowania podmiotu i ponoszenia ryzyka, jakie były udziałem województwa śląskiego w 2011 roku.



¹³ Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w ramach *Studium Transportowego Subregionu Centralnego Województwa*

Śląskiego transport kolejowy odpowiadał za 3-5% podróży realizowanych w obrębie Metropolii GZM.

3.2 Województwo małopolskie

3.2.1 Okoliczności powstania KML

W kontekście powoływania spółek wojewódzkich warto przyjrzeć się także najmłodszemu przewoźnikowi samorządowemu, jakim są Koleje Małopolskie. Do 2013 roku samorząd województwa powstrzymywał się z powołaniem własnego przewoźnika kolejowego, licząc na poprawę sytuacji i jakości oferowanych usług ze strony PR (dzisiejszego Polregio). W wyniku rosnącej dotacji, przy braku zmian w ofercie przewozowej, a także nie najlepszej jakości usług ze strony PR, województwo małopolskie podjęło decyzję o powołaniu podmiotu własnego. Decyzja wpisywała się też w *Strategię Rozwoju Transportu w Województwie Małopolskim na lata 2010-2030*, która zakładała m.in. podnoszenie jakości usług wzrost udziału transportu kolejowego w przewozie pasażerów, a także podnoszenie efektywności ekonomicznej, konkurencyjności i atrakcyjności przewozów regionalnych względem transportu drogowego.

W drodze uchwały sejmiku oraz zarządu województwa w grudniu 2013 roku powołano spółkę Koleje Małopolskie (KML). W czerwcu 2014 roku spółka uzyskała licencję na wykonywanie przewozów kolejowych osób, a w sierpniu i październiku europejskie certyfikaty bezpieczeństwa. Utworzenie nowego przewoźnika powiązano też z realizacją projektu POLiŚ, współfinansowanego przez województwo, na zakup taboru kolejowego do obsługi połączeń aglomeracyjnych w liczbie 10 szt., które w ramach dzierżawy miały trafić do nowo powstałej spółki. Powstanie Kolei Małopolskich powiązano także z tworzeniem sieci Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej (SKA). Warto dodać, że w odróżnieniu od województwa śląskiego w województwie małopolskim zdecydowano się na stopniowe powierzanie nowej spółce usług ptz, ucząc się na błędach sąsiedniego województwa i unikając chaosu organizacyjnego związanego z radykalnym przejściem obsługi połączeń.

3.2.2 Początki KML

Koleje Małopolskie swoją działalność przewozową rozpoczęły 14 grudnia 2014 roku od obsługi zmodernizowanej linii kolejowej i trasy jednej z linii SKA: Wieliczka Rynek-Kopalnia - Kraków Główny. Do realizacji połączeń wykorzystano wydierżawione od województwa 3 sztuki nowych EZT EN67 Pesa Acatus Plus, będące składami nowoczesnymi względem EN57 wykorzystywanych przez PR. Uruchomienie nowego przewoźnika powiązano też z nową jakością oferty w postaci cyklicznego rozkładu jazdy w takcie 30-minutowym oraz wspólnego biletu aglomeracyjnego na kolej i komunikację miejską.

Z początkiem 2015 roku uruchomiono też linie autobusowe kursujące z Raciborska i Byszyc do węzła przesiadkowego Wieliczka Rynek-Kopalnia przy zapewnieniu wzajemnej koordynacji rozkładów jazdy transportu kołowego i kolejowego oraz wspólnego biletu na przejazd. Kolejne miesiące 2015 roku upłynęły pod znakiem dostaw kolejnych EZT EN67 i ich dzierżawy przez Koleje Małopolskie. Nowe pojazdy pozwoliły na rozszerzenie działalności samorządowej spółki od września 2015 roku o linię Kraków Główny - Kraków Lotnisko oraz od grudnia 2015 roku o kolejną linię aglomeracyjną Kraków Główny - Miechów - Sędziszów.

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (UMWM) chcąc rozwijać w dalszym ciągu kolej aglomeracyjną, w kwietniu 2016 roku podjął decyzję o zakupie 12 EZT Newag Impuls (8 szt. czteroczlonowych i 4 szt. pięcioczlonowych) z zamiarem przekazania ich Kolejom Małopolskim. Pojawiły się też pierwsze głosy UMWM o chęci zmiany operatora wszystkich połączeń kolejowych w województwie z PR na KML w ciągu 3 lat. Odbiór pierwszych 6 nowych EZT od firmy Newag w listopadzie 2016 roku pozwolił poczynić kolejny krok w rozwoju Kolei Małopolskich, które miały od nowego rozkładu (obowiązującego od 11 grudnia) obsługiwać większość połączeń na linii Kraków Główny - Tarnów, Tarnów - Nowy Sącz oraz wszystkie połączenia na trasie Nowy Sącz - Krynica-Zdrój.

3.2.3 Rozkład jazdy 2016/2017 - pierwsze problemy

Na początku grudnia 2016 roku pojawiły się pierwsze głosy ze strony związków zawodowych związanych z PR o problemach kadrowych Kolei Małopolskich, które nie posiadały wystarczającej liczby maszynistów do obsługi nowych połączeń. Związki zaapelowały też o niepodejmowanie pracy w Kolejach Małopolskich, co miało „godzić w etos kolejarza”. Ponadto spółce samorządowej zarzucano nieprawidłowy model funkcjonowania i brak zasobów w postaci zaplecza utrzymaniowego (wynajmowane od PR), własnych maszynistów czy możliwości bezpośredniej sprzedaży biletów. 7 grudnia 2016 roku (na 4 dni przed wejściem w życie nowego rozkładu jazdy) odbyło się spotkanie pomiędzy zarządami KML i PR w sprawie realizacji nowego RRJ. PR przystąpiły do rozmów ze stanowiskiem, że nie są firmą leasingującą pracowników, a co najwyżej mogą być podwykonawcą innego operatora. Optymalnym rozwiązaniem według PR była obsługa całych linii, i to w perspektywie rocznej.



Tego samego dnia nastąpiło także *dementi* powyższych problemów ze strony ówczesnego prezesa Kolei Małopolskich. Zapewnił on, że samorządowa spółka gotowa jest na przejęcie nowych połączeń poprzez odpowiednie zabezpieczenie w postaci taboru i personelu (w odniesieniu do personelu zadeklarowano nawet nadwyżkę). Z pomocą przyszła także jedna z najstarszych spółek samorządowych - Koleje Mazowieckie, które użyczyły odpłatnie 6 maszynistów na okres grudnia 2016 roku. Ponadto według słów prezesa KML początkowo pracownicy PR byli używani samorządowej spółce. Jednak z czasem, poznając funkcjonowanie nowego przewoźnika, zaczęli oni zmieniać pracodawcę. Pojawiło się także oświadczenie ze strony UMWM, które zapewniało, że Koleje Małopolskie posiadają możliwości do obsługi kolejnych połączeń.

W wyniku rozmów, 9 grudnia (2 dni przed zmianą RJ) nastąpiło całkowite odwrócenie sytuacji i porozumienie pomiędzy przewoźnikami, a także UMWM. W drodze porozumienia PR przejęło od KML obsługę połączeń na trasie Kraków Główny - Sędziszów, a także część połączeń na odcinkach planowanych do obsługi przez KML (Kraków Główny - Tarnów, Tarnów - Nowy Sącz oraz do Krynicy-Zdroju). W konsekwencji zakładana prawie równa proporcja liczby połączeń dziennych pomiędzy przewoźnikami (150 KML i 152 PR) zmieniła się na korzyść PR (117 KML, 191 PR). Nastąpiło też podpisanie umowy pomiędzy UMWM a Kolejami Małopolskimi (10-letniej z opcją przedłużenia o 5 lat) oraz z Przewozami Regionalnymi (3-letniej z opcją wydłużenia o 3 lata). Ustalono też, że zakres tras udzielanych poszczególnym operatorom będzie wynikiem corocznej decyzji. Koleje Małopolskie w wyniku ustaleń wstrzymały się z wypożyczaniem pracowników od Kolei Mazowieckich na rzecz zatrudniania nowych maszynistów. Ponadto jednostki EZT EN67 obsługujące połączenia do Sędziszowa zostały przekazane z KML do PR. Po podpisaniu umów z operatorami urząd przyznał też, że istniało ryzyko wystąpienia znacznych perturbacji w przypadku pozostania przy wcześniejszych ustaleniach, które zakładały uruchomienie nowych połączeń przez KML. Dzięki podpisaniu nowych umów udało się jednak uniknąć chaosu, na 2 dni przed

wprowadzeniem nowego rozkładu. Powyższe problemy przyczyniły się też między innymi do rozpoczęcia kontroli w UMWM przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK). Zakres kontroli objął zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym, w tym m.in. planowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego, organizowanie regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych, zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, w tym przeprowadzanie działań nadzorczych i kontrolnych nad przewoźnikami, powołanie spółki Koleje Małopolskie sp. z o.o., procedury wyboru operatorów, analizy rentowności tras, skarg i pism od pasażerów oraz wykorzystanie zakupionego taboru kolejowego.

Początek roku to kolejne rekordy miesięczne w liczbie pasażerów przewożonych przez Koleje Małopolskie (w 2016 roku KML przewiozły 4,8 mln pasażerów, co stanowiło 39% pasażerów regionalnych i aglomeracyjnych w województwie małopolskim). Pomimo tego porażka samorządowej spółki zmieniła także podejście władz województwa, które zaczęły deklarować obojętność wobec wyboru konkretnego operatora na rzecz ogólnego podnoszenia jakości połączeń w województwie. W czerwcu 2017 roku pojawiła się wiadomość, że KML są gotowe na przejęcie nowych tras, dzięki szkoleniom nowych kierowników pociągów, a także sprzedawców biletów. Ponadto samorządowy przewoźnik poszerzył bazę maszynistów dzięki oferowaniu atrakcyjnych warunków finansowych. Pojawił się także temat budowy zaplecza technicznego przez Koleje Małopolskie, które miało powstać na gruntach należących do PKP S.A. Z nowego zaplecza miały także skorzystać Przewozy Regionalne.

Kolejne miesiące 2017 roku upłynęły pod znakiem uruchamiania kolejnych linii autobusowych dowożących do pociągów, a także połączeń weekendowych: Kraków - Jasto, Nowy Sącz - Jasto przez KML. W międzyczasie PKP S.A. wyraziły zgodę na wydzierżawienie nieruchomości niezbędnej do budowy nowego zaplecza technicznego, ale tylko na 10 lat, a spółka samorządowa uzyskała decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej inwestycji.

3.2.4 Rozkład jazdy 2017/2018 - problemy z zapleczem technicznym

Pod koniec listopada 2017 roku ponownie wybuchł spór pomiędzy przewoźnikami. Tym razem przedmiotem sporu było zaplecze techniczne w Krakowie-Płaszowie będące własnością Polregio, wykorzystywane przez Koleje Małopolskie do wykonywania przeglądów. Ówczesna umowa obowiązywała tylko do 9 grudnia. Groziło to niemożliwością wykonywania przeglądów oraz koniecznością odwołania części kursów w nowym rozkładzie jazdy. Cała sytuacja związana była też z planowanym przekazaniem obsługi linii Kraków - Miechów Kolejom Małopolskim. W kontekście warto dodać, że KML korzystały z serwisu odpłatnie. Oznacza to, że cała sprawa nabierała cechy szantażu: samorządowy przewoźnik przejmie nową trasę, ale nie będzie mógł wykonywać przeglądów w bazie na krakowskim Płaszowie lub nic się nie zmieni.

Ostatecznie, wraz z nastaniem nowego rozkładu jazdy, Koleje Małopolskie przejęły całkowicie obsługę linii Sędziszów - Miechów - Kraków Główny - Skawina. Oznaczało to, że KML straciły możliwość wykonywania przeglądów w krakowskim zapleczu technicznym Polregio. W konsekwencji Koleje Małopolskie zaczęły serwisować swoje pociągi w różnych miejscach - EZT Newag Impuls u producenta w Nowym Sączu, EZT produkcji Pesy w Dębicy, a przeglądy wyższych rzędów wykonywać w Katowicach. Oznaczało to konieczność ponoszenia znacznych kosztów dodatkowych przez KML. W kolejnych miesiącach toczyły się dalsze rozmowy z Polregio na temat wykorzystania jego zaplecza technicznego. W lutym 2018 roku Polregio ograniczyło udostępnianie punktu utrzymania taboru do pojazdów trójczłonowych, tj. jednostek EN64, tłumacząc swoją decyzję długością kanałów oraz ograniczonymi możliwościami zaplecza (pomimo wcześniejszej obsługi pojazdów dłuższych). Zarząd Kolei Małopolskich ostatecznie nie przystał na nową ofertę konkurenta.

3.2.5 Sytuacja w kolejnych rozkładach jazdy - zahamowanie rozwoju

W międzyczasie zaczęto także zastanawiać się nad racjonalnością i amortyzacją inwestycji w nowe zaplecze techniczne dla Kolei Małopolskich ze względu na jedynie 10-letni okres dzierżawy terenu. Ponadto okazało się, że wniosek o dzierżawę tego samego terenu złożyło także Polregio, co według przedstawicieli UMWM posiadało znamiona świadomego blokowania rozwoju kolejowych przewoźników aglomeracyjnych. W drugiej części listopada 2018 roku pojawiła się informacja, że po nieskutecznych dyskusjach z PKP S.A. na temat dzierżawy terenu pod

bazę techniczną spółka porozumiała się z władzami miasta Oświęcim, które udostępniły grunt na 3 lata pod namiotową halę obsługową.

Rok później, w grudniu, nastąpiła ponowna zmiana sytuacji związanej z zapleczem technicznym. UMWM ogłosił, że jest gotowy na ogłoszenie przetargu związanego z budową i wyposażeniem zaplecza technicznego do obsługi taboru kolejowego w pobliżu Dworca Towarowego. Nowe zaplecze ma służyć Kolejom Małopolskim oraz spółce Polregio i zapewniać kompleksowe utrzymanie pojazdów, wraz z przeprowadzaniem napraw bieżących i przeglądów. Łączna wartość inwestycji realizowanej przez Koleje Małopolskie, która została dofinansowana w tym celu, wynosi 92,4 mln zł, w tym 63,9 mln zł stanowi dofinansowanie z Unii Europejskiej. Całość inwestycji ma zostać zakończona na koniec I kwartału 2022 roku, a dzierżawa terenu została w końcu ustalona na 30 lat.



Pod koniec października 2018 roku UMWM ogłosił także zamiar powierzenia przewozów na 10 lat na liniach kolejowych, które były obsługiwane przez Polregio. Miesiąc później, po zmianie władzy w UMWM, zdecydowano o powierzeniu przewozów spółce Polregio od grudnia 2019 roku na 10 lat, w trybie bezpośredniego zawarcia umowy. Dł ugoletni kontrakt umożliwia podjęcie ewentualnych inwestycji taborowych z wykorzystaniem kredytów bankowych bez konieczności uzyskania unijnego wsparcia. Nowa umowa pozwoliła też uciąć spekulacje na temat niedoinwestowania Polregio w Małopolsce. Przyczyniło się to także do ograniczenia możliwości rozwojowych Kolei Małopolskich, które nie będą mogły przejmować nowych tras do czasu zakończenia umowy z Polregio. Ma to także przełożenie na dane: w latach 2018-2019 dochodzi do zahamowania wzrostu liczby pasażerów obsługiwanych przez KML, która ustabilizowała się na poziomie około 6,5 mln pasażerów rocznie. Nie przeszkodziło to jednak samorządowi wojewódzkiemu w zakupie nowych 4 sztuk 4-członowych EZT Pesa Elf II dla Kolei Małopolskich do wzmocnienia obsługi połączeń spółki oraz 9 sztuk 4-członowych EZT Newag Impuls II, które mają być przeznaczone dla samorządowego przewoźnika oraz Polregio.

3.2.6 Lekcja KMŁ

Podsumowując powyższe studium przypadku, można dojść do następujących wniosków:

- Niewielka początkowa skala działań pozwala uniknąć ryzyko chaosu przy zmianie operatora.
- Powierzenie zadań własnemu operatorowi warto powiązać ze znaczną zmianą jakościową dla pasażera: otwarciem zmodernizowanej linii kolejowej, wykorzystaniem nowych pojazdów, cyklicznym rozkładem jazdy, wspólnym biletem na połączenia kolejowe i autobusowe, a także z uruchomieniem połączeń dowozowych do pociągów.
- Opieranie działalności własnego przewoźnika na zasobach obcych w postaci pracowników, nieruchomości czy systemów sprzedażowych powoduje podatność na różnego rodzaju szantaże i wpływy ze strony konkurencyjnych przewoźników. Optymalnym modelem budowy spółki samorządowej

jest zatem wcześniejsze zapewnienie pełnej obsady dla planowanych tras oraz samodzielnego zaplecza utrzymaniowego i wyodrębnienie kanałów sprzedaży biletów.

- Podobnie jak w przypadku Kolei Śląskich posiadanie niewielkiej bazy pracowników powoduje kłopoty w zakresie zabezpieczenia rezerw, w szczególności w sytuacji podjęcia decyzji o dalszym rozwoju spółki samorządowej.
- Przedsięwzięcie polegające na uruchomieniu własnej spółki zawsze wiąże się z wielomilionowymi nakładami inwestycyjnymi oraz ponoszeniem dodatkowych, nieplanowych strat w początkowym okresie działalności, zwiększonych wobec obligatoryjnego charakteru .
- Powołanie i funkcjonowanie własnego podmiotu może być też przedmiotem sporu politycznego pomiędzy szczeblem samorządowym a centralnym i doprowadzić do braku współpracy pomiędzy przewoźnikami.



3.3 Województwo kujawsko-pomorskie

3.3.1 Uwarunkowania transportu kolejowego w województwie

Województwo kujawsko-pomorskie pod względem gęstości zaludnienia oraz poziomu urbanizacji (odsetka ludności w miastach) zajmuje miejsce tuż poniżej mediany zbioru województw i w pobliżu średniej krajowej. We wszystkich województwach o gęstości zaludnienia powyżej mediany działa konkurent PR. Nie ma go w żadnym województwie plasującym się poniżej mediany gęstości zaludnienia, poza województwem kujawsko-pomorskim (mediana: 116,4, woj. kujawsko-pomorskie: 115-116 osób na kilometr kwadratowy¹⁴). Nie jest to okoliczność sprzyjająca wykorzystaniu transportu kolejowego jako podstawowego środka ptz. Specyficzna jest też sytuacja braku jednego dużego ośrodka centralnego województwa. Komunikacja takiego ośrodka z bliższą i dalszą okolicą stanowi czynnik sprzyjający potokom pasażerów z jednej strony, natomiast kongestia w centrach większych metropolii skłania pasażerów do korzystania z transportu kolejowego z wykorzystaniem opcji Park&Ride. Kolej najszybciej (prędkość komunikacyjna ok. 40 km/h), w porównaniu z autobusem, tramwajem (ok. 20 km/h), a nawet metrem (30 km/h), penetruje centrum metropolii. Toteż nawet bez agresywnej polityki parkingowej (mało miejsc, duże opłaty za postój w centrum) można osiągnąć konkurencyjność względem transportu indywidualnego. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego okolicznością sprzyjającą rozwojowi transportu kolejowego teoretycznie powinno być istnienie dwu ośrodków: Bydgoszczy i Torunia, które pełnią różne funkcje metropolitalne (administracyjne, akademickie i edukacyjne oraz w zakresie innych usług publicznych), ich szybkie skomunikowanie jest zaś istotne dla funkcjonowania województwa.

Słabością systemu kolejowego jest położenie głównych dworców kolejowych poza ścisłym centrum tych miast, aczkolwiek argument ten, używany przy uzasadnieniu projektu inwestycji tramwajowej łączącej obie stolice województwa, jest w odniesieniu do Torunia sztuczny wobec istnienia przystanku Toruń Miasto położonego w zasadzie w centrum. Opublikowane informacje o projekcie tramwajowym nie informują, czy wykonano porównanie funkcjonalności i kosztów realizacji kolejowego BiT City z projektem tramwajowym.

W każdym razie **zaniechanie powoływania własnej kolei w województwie nie jest przypadkiem**. Takie inicjatywy dotyczyły liczniejszych metropolii w gęściej zaludnionych i bardziej zurbanizowanych

województwach. Odnosnie do infrastruktury można powiedzieć, że wszystkie ważne linie kolejowe w województwie są zelektryfikowane, natomiast nieelektryfikowane pozostają te o znaczeniu lokalnym i regionalnym. Największe potoki podróżnych występują na odcinkach dojazdowych do Torunia i Bydgoszczy.

3.3.2 Podmioty realizujące przewozy aglomeracyjne i regionalne (wojewódzkie) w województwie

W województwie kujawsko-pomorskim funkcjonuje dwóch operatorów kolejowego ptz: Polregio oraz Arriva RP Sp. z o.o., firma należąca do międzynarodowej grupy kolejowo-autobusowej. W przypadku Polregio przewoźnik od początku posiada na terenie województwa zakład, następnie oddział z siedzibą w Bydgoszczy, którego efektywność mieści się w średnich parametrach spółki.

Arriva rozpoczęła aktywność kolejową w procesie prywatyzacji kolei brytyjskiej. Jest międzynarodową firmą transportową zatrudniającą około 60 tys. pracowników, działającą w 14 krajach europejskich i przewożącą 2,2 mld pasażerów rocznie. Początkowo jako rodzinna firma handlowa z Sunderland weszła na giełdę (jako Cowie), w 1980 roku zaczęła skupować prywatyzowane brytyjskie firmy autobusowe. Jej zasadniczym przedmiotem operacji są usługi publicznego transportu zbiorowego autobusowego w Wielkiej Brytanii. W 1997 roku, łącząc około 140 firm, przyjęła nazwę Arriva i nabyła pierwszą spółkę w Europie kontynentalnej (w Danii i Szwecji). Potem stała się istotnym lub głównym przewoźnikiem autobusowym w Holandii, Danii, Portugalii (przejęcia); przejęła także firmy w Niemczech. Działalność kolejową pod szyldem Arriva UK Trains rozpoczęła w Wielkiej Brytanii w 2000 roku od lokalnej kolei, a potem fransyz (umów ptz) obejmujących znaczną część Walii (do 2020 roku). Od 2007, jako uczestnik spółki, a ostatnio już samodzielnie, jest operatorem London Overground, wyodrębnionego systemu kolei miejskiej w Londynie, jako Arriva Rail London. Nawiasem mówiąc w nowym projekcie reform kolejowych w Wielkiej Brytanii ta umowa i system podawany jest jako pozytywny przykład dla kształtowania przyszłych relacji organizator - operator na sieci kolejowej. W okresie 2007-2023 Arriva jest operatorem dalekobieżnej fransyzy Cross Country (linia z Penzance w Kornwalii na pld.-zach. cyplu wyspy do Aberdeen we wschodniej Szkocji wraz z odgałęzieniami). W 2004 roku kupiła od landu Bawaria

¹⁴ W zależności od źródła.

w Niemczech 76,8% Regentalbahn AG (przewozy w Bawarii, Turyngii i Saksonii), w 2005 roku uzyskała zaś kontrakt wyłączny w dwu regionach Holandii. W 2006 uzyskała 9-letni kontrakt na regionalne przewozy w jednym z regionów Szwecji. W 2007 poszerzyła też (nowe kontrakty) operacje w Bawarii, a w 2008 i 2009 w Szwecji (nowy kontrakt). W 2010 roku Arrivę nabyła niemiecka spółka kolejowa DB i od tego czasu Arriva nie jest notowana na giełdzie w Londynie. Jednak wskutek realizacji zobowiązań wobec Komisji Europejskiej niemiecki oddział Arrivy został w 2011 roku sprzedany. Tak więc po przejęciu przez DB ustaly operacje grupy Arriva w Niemczech i zostały one przekazane poza grupę DB, natomiast brytyjska franszyza należąca do DB Regio (Chiltern Railways) weszła w skład obsługiwanych Arriva UK Train.

W Polsce w zakresie kolejowym spółka Arriva RP jest obecna od 2007 roku w wyniku wygrania przetargu na kolejowe usługi ptz w województwie kujawsko-pomorskim. Jest to jedyny przypadek przewoźnika międzynarodowego, który w drodze przetargu uzyskał część tras na terenie województwa (początkowo jako konsorcjum PCC Rail/Arriva, a obecnie spółka krajowa Arriva RP Sp. z o.o.). Przykład Arrivy RP jako konsorcjum pokazuje, że podmiot nieposiadający w kraju zaplecza kadrowego, taborowego i logistycznego, lecz posiadający solidne zaplecze w postaci operacji w innych krajach oraz niezbędnego know-how, był w stanie skutecznie podjąć walkę na polskim rynku usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich. Rynek ten nie został w późniejszych latach zliberalizowany i jak dotąd podobna sytuacja nie miała miejsca, pomimo że od pierwszego zwycięstwa Arrivy RP w przetargu mija w tym roku 14 lat.



3.3.3 Historia umów ptz w województwie

Samorząd województwa kujawsko-pomorskiego jest pionierem w zakresie organizacji przetargów na kolejowe przewozy ptz. W roku 2007 został ogłoszony przetarg z zachowaniem terminów (z dużym wyprzedzeniem) umożliwiających faktyczne przystąpienie operatorów nieobecnych na rynku krajowym i lokalnym. Dzięki wygraniu postępowaniu w 2007 roku Arriva w konsorcjum z PCC uzyskała kontrakt w województwie kujawsko-pomorskim w Polsce, w 2010 przejęła go w całości jako Arriva PCC. Realizuje przewozy na liniach niezelektryfikowanych na terenie województwa oraz na połączeniach „stykowych” (do Chojnic i Czerska w woj. pomorskim).

W 2010 roku rywalizacja pomiędzy PR i Arrivą RP spowodowała, że postępowania o udzielenie zamówień województwo prowadziło w trybie przetargu nieograniczonego, podzielonego na szereg zadań, pogrupowanych w funkcjonalne pakiety: A - spalinowy, B - toruński; C - bydgoski, D - inowrocławski i E - BiT City. PR przystąpiły do przetargów w każdym pakiecie i w rezultacie nastąpił podział ról: PR obsługiwały przewozy na liniach zelektryfikowanych, Arriva otrzymała zaś pakiet „spalinowy” na lata 2010-2020. W przetargu na rok 2013 i następne, podzielonym na kilka zadań, Arriva RP wystartowała także tam, gdzie do tej pory działały PR, i złożyła korzystniejsze oferty w dwóch z trzech ogłoszonych wówczas pakietów dotyczących obsługi linii zelektryfikowanych. Pomimo skarg i wykorzystaniu wszystkich możliwych kroków prawnych przez PR samorząd województwa podpisał umowę ze spółką Arriva RP na świadczenie usług do grudnia 2015 r. na wszystkich liniach województwa kujawsko-pomorskiego poza liniami: Bydgoszcz - Inowrocław i Toruń, Inowrocław - Gniezno oraz Toruń - Bydgoszcz. Spowodowało to radykalną redukcję pracy oddziału PR i znaczące zmiany w podziale pracy eksploatacyjnej. Doprowadziło to do sytuacji, w której na RRJ 2014/2015 Arriva RP realizowała ponad 70% pracy eksploatacyjnej w ptz, a PR niecałe 30%, gdyż poza tymi trzema liniami przewozy miała realizować Arriva RP.

Jednak już począwszy od RRJ 2015/2016 województwo zawarło wieloletnią umowę z PR w trybie bezprzetargowym. Umowa zakładała wykonanie pracy eksploatacyjnej do grudnia 2020 r. na 16,49 mln pockm (ok. 3,3 mln pockm w roku 2016). W tej sytuacji udział PR w pracy eksploatacyjnej wzrósł do ok. 62%, a Arriva RP przestała obsługiwać linie zelektryfikowane. Decyzja władz woj. kujawsko-pomorskiego o powierzeniu spółce PR w 2015 r. obsługi wszystkich tras zelektryfikowanych bez przetargu (w trybie bezpośrednim) zamykała okres realnych przetargów - nie tylko w tym województwie. Poza tym wyjątkiem albo nie ogłaszano przetargów, albo ogłoszenia były na tyle późne, że podmiot inny niż

„zasiedziały” nie miał realnych możliwości przystąpić i próbować wygrać przetarg.

Pandemia COVID-19 znacząco zdestabilizowała działalność kolei pasażerskiej w województwie kujawsko-pomorskim. Dotychczasowy poziom dopłat dla Polregio wiązał się z generowaniem przez spółkę strat w okresie 2015-2019 (zdaniem przewoźnika wynosiły one przeciętnie 12 mln zł w skali roku); II kwartał 2020 roku przyniósł zaś drastyczne spadki liczby pasażerów rzędu 90%. W obliczu trudnej sytuacji budżetowej samorząd był zmuszony do wstrzymania około 40% połączeń regionalnych w trakcie obowiązywania rocznego rozkładu jazdy. Harmonogramy zmieniane były w trybie operatywnym, w niektórych przypadkach została uruchomiona zastępcza komunikacja autobusowa. Równocześnie z dniem 12 grudnia 2020 roku dobiegał końca okres obowiązywania umów wieloletnich. Mając na uwadze dynamiczną i niepewną sytuację, samorząd zdecydował się powierzyć zadania z zakresu ptz obu spółkom w trybie bezpośredniego zawarcia umowy z rocznym okresem obowiązywania, tj. na RRJ 2020/2021. Dotknięci drastycznym spadkiem przychodów oraz wzrostem kosztów operacyjnych (głównie energii elektrycznej) operatorzy oczekiwali podniesienia dopłat do poziomu rekompensującego spadek pracy przewozowej. Przez kilka miesięcy trwały negocjacje, dodatkowo utrudnione przez badanie konieczności uzyskania zgody Komisji Europejskiej na zawarcie umów „pomostowych”. Przewoźnicy oczekiwali wyższych dopłat jednostkowych, co przy ograniczonym budżecie organizatora mogło oznaczać dalsze cięcia pracy eksploatacyjnej. Ostatecznie umowy zostały zawarte na dzień przed wejściem w życie rozkładu jazdy 2020/2021. Kryzys okazał się najbardziej dotkliwy dla pasażerów: do końca nie był znany finalny kształt nowego rozkładu jazdy, ostatecznym wynikiem negocjacji było zaś dalsze

ograniczenie pracy eksploatacyjnej. Poziom jednostkowej dopłaty do pckm wzrósł w przypadku Polregio z 13,06 zł do 23,03 zł, zaś dla Arrivy RP: z 20,56 zł do 23,63 zł.

Po zakończeniu okresu obowiązywania umów „pomostowych” województwo będzie zobligowane do przeprowadzenia konkurencyjnego przetargu zgodnie z wytycznymi IV pakietu kolejowego. Doświadczenia poprzedniego roku skłoniły Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego do podjęcia kroków formalnych mających na celu powołanie samorządowej spółki przewozowej. Koncepcja ta spotkała się z szeroką falą krytyki: oponenci wskazują m.in. na konieczność poniesienia wielomilionowych inwestycji w trudnym okresie (problemy 2020 roku były pokłosiem nie tylko COVID-19, lecz także trudnej sytuacji budżetowej województwa), długi okres dojścia potencjalnej spółki do pełnej operacyjności oraz uwarunkowania IV pakietu kolejowego. Zgodnie z informacjami rzeczniczki urząd marszałkowski wystąpił do PKP PLK jako aplikant w ramach ubiegania się o przepustowość w rozkładzie jazdy 2021/2022 i zamierza ogłosić przetarg na obsługę połączeń w okresie 9-letnim. O ile wstępna rezerwacja przepustowości pozwala na opóźnienie przetargu, o tyle zbyt późna publikacja warunków postępowania może stanowić ograniczenie konkurencji, tj. uniemożliwić start podmiotom operującym w innych regionach z uwagi na zbyt krótki okres przygotowawczy. Na dzień publikacji niniejszego opracowania dalsze losy przetargu oraz spółki samorządowej nie są jasne. Z przepisów ustawowych i wykonawczych skonkretyzowanych w Regulaminie sieci PKP PLK wynika, że ostateczny termin zmiany lub wskazania przewoźnika przez aplikanta w RRJ 2021/2022 minął 4.06.2021 roku (Regulamin sieci PKP PLK, załącznik 8.1, pkt 10).



3.4 Doświadczenia rynku europejskiego

Już w latach 90. XX wieku rozpoczęte w wyniku zmian prawa UE procesy **liberalizacji transportu kolejowego** i publicznego transportu zbiorowego w Europie weszły w stadium praktyczne. Reforma kolei w Europie związana jest z koniecznością odpowiedzi na spadek udziału tego środka transportu w podziale zadań przewozowych na rzecz transportu drogowego i lotniczego¹⁵. W niniejszym rozdziale opisano przykłady Czech, Niemiec i Wielkiej Brytanii i jako pioniera liberalizacji rynku kolejowego ptz. W kontekście nieuchronnego otwarcia rynku krajowego doświadczenia tych państw mogą posłużyć za studium dobrych praktyk i wyciągniętych lekcji.

Czechy

Ze względu na wysoki poziom podobieństwa polskich i czeskich uwarunkowań historycznych, ekonomicznych i prawnych, czeskie doświadczenia we wdrażaniu modelu konkurencji regulowanej należy uznać za szczególnie interesujące z polskiej perspektywy.

Pierwsze próby organizacji konkurencyjnych przetargów miały w Czechach miejsce w 2006 r. na rynku przewozów dalekobieżnych, zakończyły się jednak utrzymaniem monopolu Kolei Czeskich. Dla obrony swojej pozycji przed niemieckimi podmiotami operator krajowy, České dráhy, zaoferował bardzo niską stawkę, uznawaną wówczas przez konkurentów za dumpingową i niepozwalającą choćby na poprawę jakości taboru, co było jednym z wymagań przetargu. W 2019 r. urząd antymonopolowy podtrzymał wątpliwości konkurentów i nałożył na Koleje Czeskie karę finansową¹⁶.

Właściwa liberalizacja pasażerskiego rynku kolejowego w Czechach związana była pierwotnie z konkurencją „na torach” i dotyczyła przewozów dalekobieżnych. Miała miejsce w kontekście skutecznych doświadczeń wejścia na rynek przez prywatnych przewoźników: Leo Express i RegioJet, przede wszystkim w ramach otwartego dostępu. Zapoczątkowane w latach 2011-2012 doświadczenia (wzrost liczby pasażerów, poprawa oferty przewozowej przy jednoczesnym spadku cen biletów¹⁷)

związane z efektami konkurencji prywatnych przewoźników z przewoźnikiem narodowym na kluczowej trasie międzymiastowej sprawiły, że otwarcie kolejnych segmentów przewozów stało się częścią szerszego programu urynkwienia kolei.

Historia organizacji konkurencyjnych przetargów w Czechach rozpoczęła się od decyzji rządu z 2011 r., dzięki której możliwe było systemowe otwarcie rynku usług kolejowego ptz. Proces zaplanowano w sposób stopniowy, aż do 2028 r.¹⁸, w późniejszych latach jednak ograniczano jego zakres¹⁹. Pierwszy udany pilotażowy projekt konkurencyjnego przetargu na nierentownej linii dotyczył trasy Olomouc - Krnov - Ostrava i miał miejsce w 2012 r. Wybrano trasę o niewielkim znaczeniu dla sieci w celu uniknięcia konsekwencji potencjalnego niepowodzenia. Co zaskakujące, Koleje Czeskie (České dráhy) nie wystartowały w przetargu; uzasadnieniem był brak możliwości pozyskania taboru o wysokich parametrach, zgodnego z zapisami przetargu w terminie zgodnym z wymogami zamówień publicznych. W przetargu wystartowały finalnie dwie firmy: RegioJet (żądający 188 CZK/pokm) i Arriva (żądająca 189 CZK/pokm). Ze względów formalnych Arriva została ostatecznie wyeliminowana z przetargu, jednak publicznie podtrzymywała, że przetarg powinien zostać kontynuowany. Finalnie powierzono kontrakt spółce RegioJet na okres 15 lat²⁰, począwszy od 2014 roku²¹.

Liberalizacja przewozów regionalnych została w Czechach wstrzymana aż do 2019 r. Na lata 2009-2019 wszystkie czeskie regiony zleciły ČD kontrakty z pięcioletnią opcją. Oznaczało to, że nawet pomimo uchwalenia na początku drugiej dekady XXI w. przepisów zobowiązujących do organizacji konkurencyjnych przetargów na wszystkie rodzaje transportu publicznego o charakterze użyteczności publicznej rynek regionalnych przewozów pasażerskich został potencjalnie zamrożony aż do 2024 r. Mając jednak na uwadze pozytywne zmiany, jakie konkurencja przyniosła na rynku przewozów dalekobieżnych, część regionów nie skorzystała z prawa opcji i w latach 2019-2020 ogłoszono

¹⁵ Finger M., Messulam P., *Rail economics, policy and regulation in Europe*, *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, 2015, s. 9.

¹⁶ Railway Gazette, *ČD fined for anti-competitive bidding*, <https://www.railwaygazette.com/policy/d-fined-for-anti-competitive-bidding/54476.article>, dostęp: 21.05.2021 r.

¹⁷ Należy tu jednak także wspomnieć, że konkurencja ta mogła mieć charakter wyniszczającej wojny cenowej prowadzącej do strat dla wszystkich stron i była przedmiotem sporu w organach antymonopolowych. W szczególności niskie ceny oferowały Koleje Czeskie: w 2020 r. Komisja Europejska wstępnie potwierdziła, że České dráhy stosowały drapieżne ceny w celu obrony rynku przed konkurentami; <https://www.railwaygazette.com/policy/european-commission-says-eske-drahy-may-have-engaged-in-predatory-pricing/57704.article>, dostęp: 21.05.2021 r.

¹⁸ Tomeš Z., Kvizda M., Nigrin T., Seidenglanz D., *Competition in the railway passenger market in the Czech Republic*, „Research in Transportation Economics”, 2014, t. 48, str. 270-276.

¹⁹ Rynek Kolejowy, *Liberalizacja w Czechach częściowo wstrzymana. Dziesięcioletnie kontrakty dla ČD*, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/czeskie-ministerstwo-wstrzymuje-liberalizacje-ryнку--nawet-na-10-lat-91005.html>, dostęp: 21.05.2021 r.

²⁰ Railway Gazette, *RegioJet awarded pilot Czech operating contract*, <https://www.railwaygazette.com/passenger/regiojet-awarded-pilot-czech-operating-contract/37928.article>, dostęp: 21.05.2021 r.

²¹ (zob. przypis 19)

szereg regionalnych przetargów „o rynek” na przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Przetargi dotyczą zazwyczaj pakietów linii i są wieloletnie (dominuje okres ok. 10 lat), co pozwala prywatnym przewoźnikom ubiegać się jedynie o część rynku danego regionu²²

i zmniejsza bariery wejścia. Poniżej przedstawiono wybrane przetargi wygrane przez nowych przewoźników kolejowych na poziomie krajów (czeski odpowiednik województwa).

Tabela 4 Wybrane połączenia regionalne (pakiety linii) w Czechach obsługiwane przez nowych przewoźników

Przedmiot przetargu	Data obowiązywania	Przewoźnik
Kraj liberecki L3/L5 Liberec - Lomnice nad Popelkou L31 Železný Brod - Tanvald	2020-2029	Arriva ²³
Praga (PID) S49 Praha Hostivař - Roztoky u Prahy	2019-2022	Arriva ²¹
Kraj zliński 7 połączeń	2019-2029	Arriva ²⁴
Kraj pilzneński P11 Horažďovice Předměstí - Sušice - Klatovy P23 Domažlice - Klatovy	2023-2033	GW Train Regio
Kraj południowoczeski České Budějovice - Černý Kříž, Čičenice - Nové Údolí, Strakonice - Volary	2017-2032	GW Train Regio ²⁵
Kraj pardubicki 024 Ústí nad Orlicí-Mlýnský Dvůr 025 Dolní Lipka - Hanušovice	2019-2029	Leo Express ²⁶
Kraj usteckí 6 połączeń	2019-2029	RegioJet ²⁷

Jak pokazuje czeskie doświadczenie, optymalną formą uzyskiwania konkurencyjnych ofert przewoźników kolejowych są przetargi na okres zbliżony do 10 lat, ogłaszane na długo przed rozpoczęciem przewozów. Kluczowy jest też podział linii w regionie na pakiety - tak, by nawet w obliczu braku dużego parku taborowego możliwe było wejście na rynek nowych podmiotów. Co najistotniejsze, udział wielu spółek w przetargach na obsługę linii doprowadził w Czechach do zmniejszenia poziomu dopłat do pckm i wzmacnia wzajemną presję przewoźników na poprawę jakości usług, w szczególności działając stymulująco na działania Kolei Czeskich.

Obraz czeskiego rynku kolejowego dopełnia szereg przetargów na obsługę połączeń międzymiastowych wygranych w ostatnich latach przez niezależnych przewoźników oraz działania w formule otwartego dostępu. Warto wspomnieć także o bardziej znaczącej

niż w wypadku Polski roli regionalnych połączeń transgranicznych realizowanych przez przewoźników niemieckich - Vogtlandbahn, Trilex czy Erzgebirgebahn.

Efektem otwarcia rynku naszych południowych sąsiadów jest także nowa dynamika pozyskiwania taboru. Dla przykładu: Arriva od 2020 do 2029 r. leasinguje od Alpha Trains (firmy powstałej na bazie brytyjskiej koncepcji ROSCO) spalinowe zespoły trakcyjne Siemens Desiro, które wcześniej wykorzystywane były przez RegioJet na Słowacji²⁸. Zmiany w sposobie pozyskiwania taboru dotyczą także organizatorów transportu. W 2020 r. Kraj Południowomorawski zakupił na własność 37 EZT. Obsługa tras, które będą obsługiwać, po 2023 r. będzie przedmiotem konkurencyjnego przetargu, w którym oczekuje się startu wszystkich najważniejszych graczy na rynku²⁹.

²² <https://www.railjournal.com/news/arriva-leo-express-consortium-wins-zlin-regional-tender/>, dostęp: 21.05.2021 r.

²³ <https://www.railwaygazette.com/traction-and-rolling-stock/arriva-leases-alpha-trains-dmus-for-czech-operating-contract/55664.article>, dostęp: 21.05.2021 r.

²⁴ <https://www.railjournal.com/news/arriva-leo-express-consortium-wins-zlin-regional-tender/>, dostęp: 21.05.2021 r.

²⁵ <https://www.railwaygazette.com/passenger/gw-train-regio-to-operate-umava-mountain-routes/58879.article>, dostęp: 21.05.2021 r.

²⁶ <https://www.railwaygazette.com/passenger/leo-express-wins-regional-contract/47709.article>, dostęp: 21.05.2021 r.

²⁷ <http://www.railfaneurope.net/list/czechia.html>, dostęp: 21.05.2021 r.

²⁸ <https://www.railwaygazette.com/traction-and-rolling-stock/arriva-leases-alpha-trains-dmus-for-czech-operating-contract/55664.article>, dostęp: 21.05.2021 r.

²⁹ <https://www.railwaygazette.com/traction-and-rolling-stock/czech-region-orders-its-own-emu-fleet/55544.article>, dostęp: 21.05.2021 r.

Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że efekty czeskiej liberalizacji rynku kolejowego miały bezpośrednio przełożenie na polskie realia. Doświadczenia czeskich przewoźników pokazują, że granica pomiędzy działaniem na zlecenie sektora publicznego (w różnych formułach) a otwartym dostępem może mieć płynny charakter nawet w wymiarze transgranicznym. Leo Express wykorzystał hybrydową formułę współpracy z Kolejami Dolnośląskimi po stronie Polski (jako pociąg o charakterze regionalnym w ramach linii D9 KD) i otwartego dostępu w Czechach (jako pociąg pośpieszny), by w 2019 r. uruchomić połączenie Wrocław - Praga. GW Train Regio obsługuje połączenia w kraju hradeckim, jak i relację (Trutnov) - Kralovec - Lubawka - Sędziszów we współpracy z Kolejami Dolnośląskimi.

Wadą czeskich rozwiązań jest przede wszystkim zmniejszenie poziomu integracji taryfowej: w sytuacji, w której jeden region obsługuje kilku różnych przewoźników, dużo trudniej o atrakcyjne oferty sieciowe. Należy jednak zauważyć, że trwają prace nad jednolitym systemem taryfowym.

Wielka Brytania

Najdalej posunięta reforma miała miejsce Wielkiej Brytanii, gdzie jednolitą koleją państwową British Rail podzielono sektorowo, bez zachowania (jak w przypadku DB lub PKP) wspólnej grupy kapitałowej. Powstały: jedna spółka infrastrukturalna (potem zrenacjonalizowana, Network Rail), kilka spółek przewoźników towarowych, kilka spółek taborowych (ROSCO, Rolling Stock Company) oraz operatorów pasażerskich (TOC - Train Operating Company), które poddano prywatyzacji. Wzięły w niej udział:

- przedsiębiorstwa autobusowe, między innymi Arriva (znana w Polsce także jako spółka kolejowa) oraz Stagecoach Group, w Polsce do 2017 roku jako Polski Bus (nie zdecydowano się, wbrew pewnym zapowiedziom, na aktywność kolejową w Polsce, aktywność autobusową przejął zaś FlixBus);
- grupy biznesowe spoza sektora, a także spółki tworzone przez grupy menadżerów;
- spółki związane z państwowymi kolejami we Francji i Holandii oraz DB Regio.

Po przejęciu Arrivy przez DB Arriva przejęła franszyzę DB Regio w Wielkiej Brytanii. Jedynym (poza Szkocją, Walią i Irlandią Północną) organizatorem transportu zarówno dalekobieżnego, regionalnego, jak i aglomeracyjnego jest rząd, ściślej: Departament Transportu (DfT; odpowiednik ministerstwa). Władze lokalne mogą dodatkowo finansować usługi, np. w postaci dopłat na uruchomienie dodatkowych pociągów. Usługi publiczne podzielono na franszyzy, następnie DfT ogłaszał przetargi na wieloletnie umowy (dla każdej franszyzy osobno), w których uczestniczą TOC (dzierżawią tabor od ROSCO). Tak skomplikowany system był krytykowany, aczkolwiek było w tym sporo „czarnego PR-u” ze strony konkurencji politycznej i związków zawodowych. Pomimo głosów krytyki dość szybko nastąpił bezprecedensowy wzrost liczby pasażerów, a wbrew obiegowym opiniom ogólny poziom bezpieczeństwa na kolei poprawił się. Nawiasem mówiąc, w dekadzie 2010-2019 koleje brytyjskie miały najwyższe wskaźniki bezpieczeństwa w Europie i osiągnęły bezprecedensowy przyrost pasażerów (1,7 mld) - powyżej historycznie najwyższego poziomu w historii powojennej (ok. 1 mld w 1950 roku) i ponad dwukrotnie więcej niż pod koniec państwowych BR (0,6 mld w 1982 r., 0,7 mld w 1994 roku).

Z drugiej strony nadzieje na zmniejszenie udziału władz publicznych w inwestycjach, zmniejszenie kosztów oraz zmniejszenie zakresu funkcji regulacyjnych państwa nie ziściły się. Dość szybko okazało się, że funkcjonowanie infrastruktury w formie czysto komercyjnej jest nierealne, a poprawa jakości kolei wymaga dużych inwestycji publicznych, zaś przeciętne dopłaty do pasażerokilometra są jedne z wyższych w Europie. Obok problemów w ciągłości umów franszysowych pojawił się inny efekt: w kolejnej turze przetargów do wielu z nich przystąpił jeden podmiot, co być może



było powiązane z konsolidacją korporacyjną przewoźników. Cały czas występowały problemy współpracy na linii zarządca infrastruktury - operatorzy i przedmiotem namysłu pozostawało i pozostaje pytanie: dlaczego nowy sposób zarządzania usługami publicznymi poprzez konkurencję i prywatyzację zafunkcjonował w energetyce i telekomunikacji, a napotyka na tak duże trudności w kolejnictwie? Specyfika brytyjska polega również na silnej centralizacji państwa. O ile Szkocja, Walia i Irlandia Północna mają parlamenty i rządy, które mogą oddziaływać na lokalne franszyzy, o tyle Anglia nie ma swoich władz politycznych i rząd brytyjski jest też rządem angielskim. Nie ma też samorządu na poziomie wyższym niż gminy i hrabstwa (powiaty), tj. odpowiednika polskich województw lub niemieckich landów. Epidemia COVID-19 spowodowała raptowne zmniejszenie potoków pasażerów i wpływu z biletów. Poprzednio zdarzały się, w wyniku kłopotów franczyzobiorcy, przypadki przejmowania operacji przez operatora „ostatniego wyboru” i wykonywania usług w takiej lub innej formie przez Departament Transportu (DfT). W 2020 roku dotknęło to wszystkich operatorów, rząd przejął koszty i przychody (ryzyko), umożliwił utrzymanie zatrudnienia i zaczął płacić pewną marżę za zarządzanie. Zawarte w szczególnej sytuacji umowy tego typu obowiązują do 2022 roku, ale ogłoszony w maju 2021 nowy plan³⁰ zakłada, że nie będzie powrotu do systemu sprzed COVID-19. Kluczową rolę ma odgrywać nowa organizacja - Great British Railways (GBR) która przejmie zarządcę infrastruktury (NR) i część funkcji DfT. Poprzez swoje oddziały regionalne (które zastąpią brakujące władze regionów w Anglii) będzie organizować przewozy regionalne/aglomeracyjne, ustalając rozkład jazdy, na swojej infrastrukturze, co wyeliminuje konflikty, a organizując przetargi na ich realizację. GBR przejmie wpływy z biletów, co ma przezwyciężyć problem wielości taryf i systemów. Po stronie operatora pozostanie tylko ryzyko kosztów. Taka struktura opiera się na dobrej ocenie okresu prywatyzacji i równocześnie dostrzeżeniu jej problemów jeszcze sprzed COVID-19, a także pozytywnej ocenie systemu w jakim TfL (Transport for London) organizuje przewozy na londyńskim Overground. Podkreśla się, że takie przetargi powinny zapewnić większą liczbę dostępnych oferentów i generalnie system, nie tylko w tej kwestii, ma zwiększyć *contestability*, tj. konkurencyjność rozumianą jako łatwość wejścia i wyjścia z rynku - tym samym zwiększyć innowacyjność i zaangażowanie sektora prywatnego. Nieco luźniejsze ramy przewiduje się dla ruchu dalekobieżnego (zachowanie części wpływów), dla przewozów pasażerskich w otwartym dostępie oraz przewozów towarowych. Misją GBR ma być nie tylko zarządzanie infrastrukturą, lecz także popieranie rozwoju wszystkich rodzajów przewozów, a zasady alokacji przepustowości mają zyskać rangę prawną zapewniającą bezstronność. Jednakże, pomimo wprost wyrażonych obaw, czy GBR nie będzie zbyt silne,

autorzy tego nowego projektu nie mają wątpliwości co do zapewnienia sprawiedliwego przydziału przepustowości - oczywiście tej, jaka pozostanie wolna po zaprojektowaniu rozkładu jazdy dla usług publicznych: regionalnych i dalekobieżnych. Nasuwa się jednak pytanie, czy nie zagraża to podporządkowaniem organizacji przewozów zarządzaniu infrastrukturą, co było mankamentem jednolitych przedsiębiorstw kolejowych, w których sektor infrastrukturalny uzyskiwał nieformalną przewagę nad przewozowymi. Firmy leasingujące tabor pozostaną zachowane bez zmian.

Wcielenie planu w życie będzie jeszcze przedmiotem dyskusji, ale jego ranga jest poważniejsza niż wcześniejszych raportów i badań, a sytuacja wyjątkowo sprzyja dokonaniu zmian. Tak więc powtarzające się poszukiwanie optymalnego podziału zadań pomiędzy sektor publiczny a prywatny nadal towarzyszy kolejom brytyjskim - tym razem na 4 lata przed dwóchsetleciem tej kolei. Przykład Wielkiej Brytanii uwidacznia korzyści związane z odejściem od monolitycznej struktury zarządzania do systemu przetargowego z udziałem podmiotów prywatnych. Pokazuje też jednak, że nadmierna liberalizacja może prowadzić do wystąpienia zawodności działania rynku, przykładowo nadmiernej koncentracji podmiotów. Proponowane obecnie rozwiązania bazujące na doświadczeniach z niemal 30-letniego eksperymentu brytyjskiego wskazują na model pośredni („utorowana” konkurencja) jako optymalny.



³⁰ Department for Transport. Williams Rail Review. *Great British Railways. The Williams-Shapps Plan for Rail*. May 2021.

Niemcy

W Niemczech organizacja ptz w skali regionalnej przeszła w ręce landów w oparciu o „znanzone” dotacje rządowe. Niektóre landy niemieckie weszły już w roku 1994 na drogę ogłaszania przetargów dotyczących wykonywania transportu kolejowego pasażerskiego, w efekcie pojawiły się niezależne od DB przedsiębiorstwa kolejowe, które świadczyły usługi także na liniach od dawna nieczynnych. Niemieckie landy zyskały więc możliwość zdecydowanego wpływu na jakość usług w warunkach konkurencji tradycyjnego DB Regio (spółki powstałej na gruncie restrukturyzacji DB) z dopuszczonymi do rynku innymi firmami. Pomimo zachowania dominującej pozycji DB wpłynęło to na zwiększenie mocy sprawczej landów i w konsekwencji wymuszenie polepszenia jakości usług, zagęszczenia rozkładów jazdy i skomunikowań (także z autobusami) oraz szeregu innych udogodnień. Przytaczanym w literaturze przykładem jest doprowadzenie przez land Bawarii (w wyniku przetargu) do wymiany taboru na nowy, poprawy komfortu, rozpoczynania jazdy na trasie Monachium - Passau o dwie godziny wcześniej, kończenia o godzinę później, jazdy co godzinę, a nie co dwie godziny. W rezultacie w rozkładzie jazdy 2009/2010 w porównaniu z rozkładem 2008/2009 dotacja jednostkowa do pckm zmniejszyła się z 9,50 euro do 0,75 euro³¹. Liczba pociągów musiała wzrosnąć ponad dwukrotnie, ale i tak wydatki organizatora na trasę istotnie się zmniejszyły.

Podsumowanie

Na podstawie opisanych doświadczeń można jednoznacznie stwierdzić, że kontrolowana liberalizacja rynku kolejowego w UE przełożyła i przekłada się na poprawę jakości usług i proporcji jakość / cena. Konkurencja „o tory” pozostawała w UE jednym z podstawowych filarów reformowania i zwiększania znaczenia kolei w ptz. Zakres możliwości komercyjnych (otwarty dostęp) pozostawał ograniczony, co rzutowało na mniejsze znaczenie konkurencji „na torach”. Jednak zarówno w modelu niemieckim, jak i polskim nie doszło do prywatyzacji majątku i przedsiębiorstw „tradycyjnych” w stopniu tak dużym jak w Wielkiej Brytanii - wywołującym realną konkurencję „o tory”. Reformy nie wykreowały podmiotów na majątku istniejących przewoźników, ale dopuściły nowych, przy prawie niedyskryminacyjnym dostępie do torów i taboru. W przeważającej większości przypadków otwarcie rynku przyniosło wzrost liczby pasażerów i poprawę jakości usług, a co za tym idzie - zwiększenie roli kolei w podziale zadań przewozowych z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Za szczególną historię sukcesu (choć niepozbawioną skaz) należy uznać doświadczenia czeskie.



³¹ B. Molecki, *Rola samorządu w kształtowaniu transportu regionalnego w Polsce i w Europie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2010.



4 Porównanie wybranych aspektów działalności dla poszczególnych modeli

Finalną część niniejszego opracowania stanowi synteza wypracowanych wcześniej wniosków. W porównaniu wzięto pod uwagę różnorodne aspekty działalności kolejowego ptz w dwóch wariantach: podmiotu zależnego oraz ram konkurencji regulowanej, przyjęto

perspektywę zarówno organizatora i operatora, jak i klientów końcowych, czyli pasażerów. Poniższe zestawienie ma charakter syntetyczny, każdy z prezentowanych aspektów został omówiony w ramach poprzednich rozdziałów.

Perspektywa organizatora (samorządu)		
Aspekt	Podmiot własny lub jeden zależny	Konkurencja regulowana
Powołanie podmiotu o uprawnieniach przewoźnika	Odpowiedzialność samorządu (organizatora)	Wykorzystanie istniejących podmiotów spełniających warunki prawne
Koszt rozpoczęcia działalności przewozowej (tabor, zaplecze, szkolenia, certyfikacje)	Po stronie samorządu	Możliwość podziału pomiędzy organizatora a operatora
Wysokość dopłaty do działalności operatora	Zależna wprost od kosztów operacyjnych, mała motywacja do racjonalizacji kosztów po stronie operatora	Możliwa do ukształtowania w pewnym stopniu za pomocą zapisów umownych, widmo konkurencji wymusza racjonalizację kosztów
Liczba przewoźników operujących w regionie	Jeden	Można wskazać maksymalny zakres pojedynczego operatora i tym sposobem zapewnić wykonywanie usług przez więcej niż jednego
Inwestycje taborowe	Samorząd wprost lub poprzez wyposażenie w kapitał spółki	Wybór rozwiązania w zależności od potrzeb, od własnej inwestycji po oczekiwanie od uczestników przetargu
Kształtowanie zarządu podmiotu	Samorząd	Autonomia podmiotów
Problemy pracownicze	Samorząd jest wprost albo pośrednio pracodawcą	Pracodawcą są autonomiczne podmioty; możliwość złagodzenia skutków zmiany operatora poprzez zobowiązanie do przejścia pracowników
Współpraca z PLK w przedmiocie rozkładu jazdy	Samorząd jako aplikant lub powierzenie spraw kontrolowanemu operatorowi	Samorząd jako aplikant lub przekazanie spraw operatorowi w wybranej fazie postępowania
Ryzyko operacyjne i finansowe (w tym ryzyko przegrania przetargu)	Pełne	Do podziału pomiędzy samorząd a operatora w pożądanej proporcji
Kontrola jakości	Według umowy z możliwością nieformalnej interwencji i sankcji wobec zarządu. Ewentualne kary umowne mogą być nieefektywne w przypadku, gdy organizator i operator korzystają <i>de facto</i> z tego samego budżetu (pomimo formalnego rozdzielenia finansów)	Zgodnie z zapisami umowy
Perspektywa operatora (przewoźnika)		
Aspekt	Podmiot własny lub jeden zależny	Konkurencja regulowana
Ciągłość działalności	Zależna od samorządu, ryzyko przegrania przetargu	Ryzyko przegrania przetargu, łatwiejsza relokacja działalności w przypadku przetargów z dużym „wkładem własnym” organizatora
Stabilność przychodów	Zależna od konstrukcji umowy	Zależna od konstrukcji umowy
Motywacja do poprawy jakości i innowacji	Niska w przypadku zasiedziatych podmiotów	Potencjalnie wyższa w przypadku widma konkurencji
Kwestie pracownicze	Organizator jest pośrednio pracodawcą	Pracownicy niezależni, możliwość przejścia w przypadku zmiany operatora w regionie
Perspektywa pasażera		
Aspekt	Podmiot własny lub jeden zależny	Konkurencja regulowana
Wielkość oferty	Z reguły definiowana z góry przez samorząd	Możliwe wzbogacenie oferty spowodowane obniżeniem jednostkowych dopłat dla operatora
Taryfa biletowa	Definiowana z góry przez samorząd	Konkurencja między operatorami może mieć też charakter taryfowy, co oznacza tańsze bilety; może wystąpić problem wielości taryf. Organizator może określić odgórnie politykę taryfową
Niezawodność usług	Większe ryzyko opóźnień i odwołań w przypadku „zasiedziatych” podmiotów	Większa niezawodność pod warunkiem odpowiedniej konstrukcji zapisów umownych i wypracowania dobrego modelu współpracy operatorów z zarządcą infrastruktury

Spis tabel i ilustracji

TABELA 1 WYNIKI (LICZBA PASAŻERÓW W TYSIĄCACH) DZIAŁALNOŚCI PRZEWOSOWEJ PRZEWÓZNIKÓW PASAŻERSKICH	5
TABELA 2 CZYNNIKI WARUNKUJĄCE DŁUGOŚĆ WEJŚCIA NA RYNEK PRZEWÓZÓW KOLEJOWYCH PRZEZ PRZEWÓZNIKA W UNII EUROPEJSKIEJ (STAN NA 2019 R.)	17
TABELA 3 ASPEKTY OPERACYJNE I FINANSOWE - KONSTRUKCJA KRYTERIÓW PRZETARGOWYCH I PODZIAŁ RYZYKA	23
TABELA 4 WYBRANE POŁĄCZENIA REGIONALNE (PAKIETY LINII) W CZECHACH OBSŁUGIWANE PRZEZ NOWYCH PRZEWÓZNIKÓW.....	38
RYSUNEK 1 STRUKTURA WŁASNOŚCIOWA PODMIOTÓW REALIZUJĄCYCH ZADANIA Z ZAKRESU KOLEJOWEGO PTZ W WOJEWÓDZTWACH ..	3
RYSUNEK 2 LICZBA PODRÓŻY NA MIESZKAŃCA A DEMOGRAFIA POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTW - OPRACOWANIE OPARTE NA DANYCH Z OSTATNIEGO ROKU PRZED PANDEMIA COVID-19	4
RYSUNEK 3 WYNIKI PRZEWOSOWE DZIAŁALNOŚCI MNIEJSZYCH SPÓŁEK SAMORZĄDOWYCH ORAZ ARRIVA RP	5
RYSUNEK 4 DATY OBOWIĄZYWANIA ZAWARTYCH UMÓW NA OBSŁUGĘ PTZ W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH	8

