

JULIUSZ ENGELHARDT

prof. dr hab., Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, ul. Cukrowa 8, 71-004 Szczecin, tel.: 91 44 43 205, e-mail: juliusz.engelhardt@wzieu.pl

Zarządzanie publicznym transportem kolejowym w Polsce w latach 1990–2018^{1,2}

Streszczenie: W artykule zaprezentowane są etapy zmian w organizacji zarządzania publicznym transportem kolejowym w Polsce w latach 1990–2018. Pierwszy etap obejmuje okres lat 1990–2000, który charakteryzował się pełnym zmonopolizowaniem kolejowych przewozów pasażerskich w przedsiębiorstwie państwowym PKP. Kolejny etap to lata 2001–2008, kiedy to ustanowiono nowe zasady organizowania i finansowania kolejowych przewozów pasażerskich oraz z PKP wyodrębniono kolejowe spółki pasażerskie, takie jak PKP Intercity, PKP Przewozy Regionalne, PKP WKD i PKP SKM w Trójmieście. Ponadto na tym etapie pojawiły się pierwsze w Polsce koleje samorządowe i prywatny przewoźnik kolejowy. Trzeci etap zmian organizacji zarządzania publicznym transportem kolejowym obejmuje lata 2009–2018. Jest to etap ukształtowania się obowiązującego obecnie modelu zarządzania tym segmentem przewozów pasażerskich, powstały w wyniku wdrożenia przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z grudnia 2010 roku. Na tym etapie ewolucji powstały ponadto kolejne kolejowe spółki samorządowe. Rynek kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce obecnie obsługuje 12 przewoźników.

Słowa kluczowe: transport publiczny, transport kolejowy, kolejowe przewozy regionalne, kolejowe przewozy międzywojewódzkie.

Wprowadzenie

Publiczny transport zbiorowy to pojęcie stosunkowo niedawno zdefiniowane w polskim prawodawstwie transportowym i oznacza ono „powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej”³. Tak rozumiany transport zbiorowy może być realizowany z zastosowaniem całego spektrum istniejących współcześnie środków transportu: kolei, metra, tramwajów, autobusów, trolejbusów, statków żegluga śródlądowej i samolotów.

Tytuł artykułu wskazuje, że przedmiotem rozważań będzie jedynie niewielka, chociaż bardzo istotna, część całego polskiego publicznego transportu zbiorowego, którą jest transport kolejowy, natomiast drugim ograniczeniem jest koncentracja tylko na problematyce ewolucji i zmian w organizacji zarządzania kolejowym transportem pasażerskim na przestrzeni lat 1990–2018. Takie ograniczenia pozwolą w tekście artykułu wskazać na drogę zmian, którą

przeszedł kolejowy transport pasażerski w Polsce od rozpoczęcia transformacji systemowej w 1990 roku aż po lata bieżące.

Zarządzanie publicznym transportem kolejowym w latach 1990–2000

W momencie rozpoczęcia transformacji systemowej w Polsce cały pasażerski transport kolejowy był wykonywany w przedsiębiorstwie PKP. Obowiązujące wówczas przepisy prawa dawały przedsiębiorstwu PKP faktyczny monopol na wszelką działalność w zakresie transportu kolejowego. Przedsiębiorstwo to podlegało wówczas bezpośrednio ministrowi transportu.

Można stwierdzić, że w pierwszych latach transformacji systemowej przedsiębiorstwo PKP pozostawało nie tylko sektorowym monopolistą w zakresie transportu kolejowego⁴, ale było też zarządzane przez władze państwowe w systemie bezpośrednim, charakterystycznym dla okresu gospodarki planowej⁵. W systemie tym zarządzany był cały publiczny kolejowy transport pasażerski, przy czym za pociągi dalekobieżne (typu intercity i ekspresowe) oraz międzynarodowe odpowiadała Dyrekcja Generalna PKP, a za pozostałe pociągi pasażerskie Dyrekcje Okręgowe Kolei Państwowych (DOKP)⁶. Przepisy ustawy o przedsiębiorstwie

⁴ Monopol PKP próbowano złamać. W 1991 roku z inicjatywy władz regionalnych województwa lubuskiego utworzono pierwszą w Polsce kolej lokalną pod nazwą „Lubuska Kolej Regionalna” (LKR), która w okresie maj 1993–luty 1994 wykonywała kolejowe przewozy pasażerskie w województwie lubuskim (głównie na liniach, które PKP planowały zamknąć). Próba ta nie powiodła się ze względu na trudności z dofinansowaniem deficytowych przewozów pasażerskich. W końcu w 1997 roku LKR została zlikwidowana.

⁵ Zdaniem autora, stąd właśnie bierze się źródło trwającego do czasów współczesnych przekonania dużej części społeczeństwa oraz większości przedstawicieli mediów, że w przypadku, gdy mają miejsce zakłócenia w ruchu kolejowym, np. opóźnienia pociągów, niedogodności w rozkładzie jazdy, tłok w pociągach, odwoływanie pociągów, itp. krytykę kieruje się pod adresem ministra transportu, ponieważ uważa się, że to właśnie minister zarządza koleją, co oczywiście od dawna nie ma miejsca.

⁶ W połowie lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia PKP uruchomiły dobowo około 5200 pociągów pasażerskich. Zdecydowaną większość stanowiły pociągi regionalne i w aglomeracjach miejskich o niezbyt wysokich standardach jakościowych. Warto jednak odnotować, że w 1992 roku uruchomiono, nowoczesną na owe czasy, kompleksową ofertę pociągów kwalifikowanych o standardzie EC (EuroCity – 3 połączenia międzynarodowe) i IC (InterCity – 12 połączeń krajowych), którą uzupełniała sieć 30 krajowych połączeń Ex (ekspresowych) oraz 6 połączeń pociągami hotelowymi. Oferta ta miała relatywnie wysoką akceptację społeczną. Szerzej na ten temat, zob.: J. Engelhardt, *Transport kolejowy w Polsce w warunkach transformacji gospodarki*, Kolejowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1998, t. II Działalność przedsiębiorstwa PKP, s. 48–52.

¹ ©Transport Miejski i Regionalny, 2018.

² Artykuł przygotowany na XIII Konferencję „Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów”, Zakopane 24–26.10.2018 r.

³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. 2011, Nr 5 poz. 13.

państwowym „Polskie Koleje Państwowe” z 1989 roku⁷ zakładały wprawdzie niezwykle szczerze dofinansowanie kolejowych przewozów pasażerskich, ale w praktyce pierwsze połowy lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia nigdy nie były stosowane. Polityką ówczesnych rządów było ograniczanie wszelkich dotacji na fali walki z inflacją i ogólnych trudności gospodarczych charakterystycznych dla pierwszego okresu transformacji systemowej. W tej sytuacji, przy utrzymującym się permanentnie deficycie w kolejowych przewozach pasażerskich, przedsiębiorstwo PKP zmuszone było do co najmniej częściowego pokrywania tego deficytu z nadwyżki uzyskiwanej w przewozach towarowych. Było to zjawisko gospodarczo bardzo szkodliwe, ponieważ taryfy towarowe utrzymywały się na zawyżonym poziomie, a to z kolei obniżało konkurencyjność transportu kolejowego względem transportu drogowego⁸. Niemniej jednak władze państwowe akceptowały taką sytuację aż do 2001 roku.

W 1995 roku sejm uchwalił nową ustawę o PKP⁹, pozostawiając je dalej przy formule organizacyjno-prawnej przedsiębiorstwa państwowego, ale zmieniając jego ustrój wewnętrzny oraz zasady dofinansowania deficytowej działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich z budżetu państwa. Do wewnętrznego systemu zarządzania wprowadzono, na wzór spółek handlowych, dwa organy kolejalne, a mianowicie Radę PKP i Zarząd PKP, co zwiększyło autonomię decyzyjną PKP względem ministra transportu (część kompetencji ministra przejęła Rada PKP). Przyjęty w tej ustawie sposób dofinansowania kolejowych przewozów pasażerskich był – jak na owe czasy – dość nowatorski. Zakładał on, że: „budżet państwa wyrównuje PKP, w formie dotacji przedmiotowej, różnicę między sumą uzasadnionych kosztów krajowych przewozów pasażerskich z narzutem zysku a kwotą przychodów uzyskanych za te przewozy”¹⁰. Kwota dotacji należnej PKP miała być określana na podstawie sieci połączeń kolejowych realizowanej w przewozach krajowych przez PKP i uzgodnionej z rządem w ramach umowy zawieranej pomiędzy Skarbem Państwa (ministrem transportu) a Zarządem PKP. W momencie uchwalenia ustawy przedsiębiorstwo PKP nadal pozostawało sektorowym monopolistą w zakresie wykonywania w Polsce kolejowych przewozów pasażerskich.

Nowe zasady dofinansowania kolejowych przewozów pasażerskich określone w ustawie o PKP z 1995 roku nigdy nie znalazły odzwierciedlenia w praktyce. Ówczesne Ministerstwo Finansów nigdy ich nie akceptowało i nadal przyjmowało w ustawach budżetowych kwoty dotacji znacznie niższe niż wynikałoby to z przepisów ustawowych. Nigdy też nie doszło do podpisania umowy pomiędzy ministrem transportu reprezentującym Skarb Państwa a Zarządem PKP w sprawie ustalenia sieci połączeń kolejowych i na-

leżnych z tego tytułu dotacji. W rezultacie, pod rządami nowej ustawy system zarządzania kolejowymi przewozami pasażerskimi nie uległ istotnym zmianom.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych pojawiły się jednak nowe elementy związane z polityką transportową państwa, które najpierw w gremiach kierowniczych PKP, a później w Ministerstwie Transportu wywoływały dyskusję o potrzebie podjęcia bardziej radykalnych reform całego PKP, w tym segmentu działalności związanej z kolejowymi przewozami pasażerskimi. Polska od 1991 roku miała podpisaną umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Perspektywa pełnego członkostwa była wówczas jeszcze dość odległa, ale już wtedy rząd był zobowiązany uwzględnić w prawodawstwie wewnętrznym zalecenia dyrektyw unijnych odnoszących się do sektora kolejowego, a w szczególności były to: dyrektywa 91/440 w sprawie rozwoju kolei wspólnoty¹¹, dyrektywa 95/18 dotycząca wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym¹² oraz dyrektywa 95/19 dotycząca alokacji potencjału infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę¹³. Zawierały one kilka grup fundamentalnych zaleceń dla państw członkowskich (oraz stowarzyszonych), które można określić jako filary nowego ładu rynkowego w europejskim sektorze kolejowym. Chodziło między innymi o zagwarantowanie niezależności zarządzania przedsiębiorstwami kolejowymi oraz uzdrowienie struktury finansowej przedsiębiorstw kolejowych (rozumiane jako oddłużenie i zapewnienie odpowiedniego poziomu dofinansowania bieżącej działalności deficytowej), o oddzielenie funkcji zarządzania infrastrukturą kolejową od funkcji eksploatacji (wykonywania przewozów) w przedsiębiorstwach kolejowych oraz o wdrożenie zasady odpłatnego korzystania z usług dostępu do infrastruktury kolejowej.

Na fali dyskusji inspirowanych perspektywą wejścia do Unii Europejskiej, w przedsiębiorstwie PKP oraz w ministerstwie transportu zrodziła się idea przekształcenia PKP w holding spółek. Wymagało to w pierwszej kolejności odejścia od obszarowej organizacji zarządzania wewnętrznego w PKP poprzez DOKP na rzecz wprowadzenia struktury dywizjonalnej zarządzanej według wyodrębnionych sektorów lub pionów działalności i ostatecznie w 1998 roku, po likwidacji okręgów kolei, utworzono w PKP Sektor Przewozów Pasażerskich. Zmiana ta nie była jednak dostrzegalna z zewnątrz, z punktu widzenia całego otoczenia PKP, ale stanowiła swoiste preludium do dalszych, bardziej radykalnych zmian.

W latach 1999–2000 w Ministerstwie Transportu trwały prace nad ustawą, która całkowicie przekształciła istniejące przedsiębiorstwo państwowe PKP w holding spółek. Oznaczało to, że zarządzanie publicznym transportem kolejowym w następnych latach ulegnie zasadniczym zmianom.

⁷ Dz. U. z 1989 r., nr 26, poz. 138.

⁸ Szerzej na ten temat, zob.: J. Engelhardt, *Transport ...*, op.cit., s. 41–44.

⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. z 1995 r. nr 95, poz. 474.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1991, L 237/25.

¹² Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1995, L 143/70.

¹³ Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1995, L 143/75.

Zarządzanie publicznym transportem kolejowym w latach 2001–2008

Grupa spółek kolejowych pod umowną nazwą „Grupa PKP SA” powstała w wyniku realizacji przepisów ustawy z 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹⁴ (dalej: ustawa restrukturyzacyjna). Przepisy ustawy przewidywały przekształcenie PKP w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, utworzenie spółki pod nazwą „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna” (PKP PLK SA) do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania liniami kolejowymi, utworzenie spółek przewozowych do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych mających kontynuować działalność przewozową PKP oraz utworzenie spółek do prowadzenia innej działalności.

Wymienione grupy rodzajowe spółek kolejowych podjęły działalność w pełnym zakresie od 1 października 2001 roku. W tej grupie znalazły się dwie spółki pasażerskie, a mianowicie PKP Intercity i PKP Przewozy Regionalne. Wcześniej, w połowie 2001 roku, podjęły działalność dwie inne wyodrębnione w PKP spółki, będące typowymi kolejami aglomeracyjnymi, tj. Warszawska Kolej Dojazdowa – WKD i Szybka Kolej Miejska w Trójmieście – SKM.

W przywołanej wyżej ustawie znalazły się bardzo ważne przepisy nowelizujące art. 22 ustawy o transporcie kolejowym z 1997 roku¹⁵, zgodnie z którymi:

- organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich należało do zadań własnych samorządu województwa, a środki finansowe na te zadania określać miała corocznie ustawa budżetowa;
- regionalne przewozy pasażerskie mogły być dofinansowywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- organizowanie i dotowanie kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu międzywojewódzkim, z wyjątkiem przewozów kwalifikowanych, należało do zadań ministra właściwego do spraw transportu, działającego w tym zakresie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, a środki finansowe na te zadania miała określać corocznie ustawa budżetowa, do czasu osiągnięcia rentowności tych przewozów.

Ogólnie można stwierdzić, że od 2001 roku w wyniku realizacji ustawy restrukturyzacyjnej rząd stworzył całkowicie nowy model organizacji zarządzania publicznym transportem kolejowym, który miał następujące cechy:

1. instytucjonalne rozdzielenie pomiędzy działalnością w zakresie kolejowych przewozów towarowych a działalnością w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich;
2. komercjalizacja działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, w wyniku utworzenia 4 spółek

- kolejowych, które powinny finansować swoją działalność z przychodów przewozowych oraz z dotacji, która jest zrównana z przychodami ze sprzedaży usług;
3. wyróżnienie kolejowych przewozów międzywojewódzkich i kolejowych przewozów regionalnych;
4. rozdział pomiędzy działalnością niedotowaną z budżetów publicznych a działalnością dotowaną – kolejowe przewozy międzywojewódzkie kwalifikowane, tj. pociągi dalekobieżne o podwyższonym standardzie ekspresowe oraz intercity, zostały wyłączone spod możliwości wsparcia finansowego;
5. podział zadań w zakresie obowiązku organizowania i finansowania kolejowych przewozów pasażerskich w taki sposób, że za organizowanie i finansowanie regionalnych przewozów pasażerskich odpowiadać mają samorządy województw (tzw. zadanie własne), a za organizowanie i finansowanie kolejowych przewozów międzywojewódzkich odpowiadać ma minister właściwy do spraw transportu;
6. samorządy województw na wykonanie swojego zadania własnego otrzymywać będą z budżetu centralnego środki finansowe, corocznie określone w ustawach budżetowych.

Należy ponadto podkreślić, że w przywołanej ustawie restrukturyzacyjnej ustawodawca podjął pewne zobowiązania finansowe, zapewniając, że na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych będą w latach 2001–2005 wyasygnowane odpowiednio następujące kwoty: w roku 2001 – 300 mln zł, w roku 2002 – 500 mln zł, w roku 2003 – 800 mln zł, a w latach 2004–2005 co najmniej 800 mln zł rocznie. Kwoty te, jako dotacja centralna, miały być dzielone na poszczególne województwa, przy czym po jej podziale samorządy miały przeznaczać nie mniej niż 10% kwot dotacji centralnej na zakupy kolejowych pojazdów szynowych, a w szczególności autobusów szynowych.

Wprawdzie przepisy ustawy restrukturyzacyjnej, zmieniając w sposób istotny organizację zarządzania publicznym transportem kolejowym oraz wprowadzając nowe zasady dofinansowania kolejowych przewozów regionalnych i międzywojewódzkich, napawały pewnym optymizmem, co do najbliższej przyszłości tego rodzaju przewozów kolejowych, ale rzeczywistość polityczna okazała się dość brutalna. W kolejnych latach budżet państwa nie wywiązał się ze zobowiązania do wyasygnowania określonych w ustawie kwot na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych i przeznaczał na ten cel tyle co w roku 2001, czyli 300 mln zł.

W sytuacji drastycznych ograniczeń finansowych w zakresie dofinansowania kolejowych przewozów regionalnych nieunikniony był kryzys finansowy spółki PKP Przewozy Regionalne, którego pierwsze symptomy pojawiły się już w 2002 roku. Systematycznie rosło jej zadłużenie wobec innych spółek grupy PKP SA, gdyż finansowała się głównie i z konieczności wzrostem zobowiązań bieżących, nie płacąc za usługi wewnętrzne (usługi udostępniania infrastruktury,

¹⁴ Dz. U. z 2000 r. nr 84 poz. 948 z późniejszymi zmianami.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 1997 r. Nr 96, poz. 591. Ustawa ta zastąpiła przestarzałą ustawę o kolejach z 1960 r.

usługi obsługi trakcyjnej lokomotywami i usługi drużyn trakcyjnych, dostawy energii elektrycznej, usługi telekomunikacyjne). Apogeum tego kryzysu nastąpiło wiosną 2003 roku, kiedy to spółka PKP Przewozy Regionalne, w związku z brakiem dofinansowania, ogłosiła i zamierzała wdrożyć program redukcji 1050 pociągów regionalnych, w celu poprawy swojej niezwykle trudnej sytuacji ekonomicznej. Program ten – co oczywiste – został oprotestowany przez kolejowe związki zawodowe i różne instancje władz samorządowych, co w rezultacie doprowadziło do jego zawieszenia.

Od 2004 roku, po wejściu w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁶ sytuacja w zakresie kolejowych przewozów regionalnych uległa pewnym zmianom. Założeniem dalszej reformy przewozów regionalnych było zlikwidowanie od 2004 roku straty spółki PKP Przewozy Regionalne, między innymi w wyniku zwiększenia dofinansowania ze strony samorządów województw, dzięki zwiększonym udziałom w dochodach z podatków PIT i CIT, a także dostosowywania oferty przewozowej PKP Przewozy Regionalne do potrzeb lokalnych. Dotychczasowa dotacja centralna na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych została zlikwidowana i od tego momentu samorządy województw dofinansowują te przewozy z dochodów własnych. Zmiana ta nie przyczyniła się jednak do istotnego zredukowania deficytu kolejowych przewozów regionalnych. Straty spółki PKP Przewozy Regionalne w 2004 roku nie zostały wyeliminowane, chociaż ich poziom został zmniejszony.

1 maja 2004 roku Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. W całym sektorze transportu pojawiły się pewne symptomy poprawy sytuacji, ze względu na dopływ środków unijnych. Uruchomiono Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPOT) na lata 2004–2006. Rząd rozważał wówczas dalsze kierunki zmian w sektorze kolejowym, szczególnie ze względu na rosnące zadłużenie i pogarszający się stan finansów spółki PKP Przewozy Regionalne. Rozpoczęły się dyskusje o tzw. usamorządowieniu kolejowych przewozów regionalnych rozumianym jako przekazanie samorządom województw nie tylko obowiązku organizowania i finansowania przewozów regionalnych, ale również jako przekazanie władzy właścicielskiej nad spółką PKP Przewozy Regionalne lub nad jej zorganizowanymi częściami.

Pionierską rolę w takim podejściu do kolejowych przewozów regionalnych odegrał samorząd województwa mazowieckiego. W połowie 2004 roku została utworzona spółka „Koleje Mazowieckie – KM”, w której 51% udziałów objęło województwo mazowieckie, a 49% spółka PKP Przewozy Regionalne. Koleje Mazowieckie rozpoczęły działalność przewozową 1 stycznia 2005 roku, dzierżawiąc wyodrębniony ze spółki PKP Przewozy Regionalne Zakład Mazowiecki tej spółki. W 2007 roku Zakład Mazowiecki został sprzedany spółce KM, a na początku 2008 roku

samorząd województwa mazowieckiego odkupił od spółki PKP Przewozy Regionalne pozostałe 49% udziałów w spółce KM, stając się jej stuprocentowym właścicielem.

Równoległe do Kolei Mazowieckich tworzona była spółka kolejowa pod nazwą „Szybka Kolej Miejska sp. z o.o., Warszawa”. Spółka ta została utworzona w celu zorganizowania, uruchomienia i zarządzania systemem przewozów pasażerów w formule *park & ride* w oparciu o istniejące w aglomeracji warszawskiej linie kolejowe. Właścicielem 100% udziałów w spółce prowadzącej działalność przewozową od 2005 roku jest miasto Warszawa.

W toku dyskusji nad „usamorządowaniem” w latach 2005–2007 niektóre województwa (np. wielkopolskie, dolnośląskie, śląskie) zgłaszały gotowość utworzenia – wzorem Mazowsza – własnych spółek do wykonywania kolejowych przewozów regionalnych, przy czym wzorcem postępowania miały być Koleje Mazowieckie (tworzenie nowych spółek na bazie majątku i zatrudnienia spółki PKP Przewozy Regionalne).

W 2007 roku pojawił się ponadto pierwszy na polskim rynku prywatny kolejowy przewoźnik pasażerski, którym była spółka międzynarodowego holdingu Arriva PCC. Spółka ta wygrała wówczas przetarg na obsługę około 40% pasażerskich linii kolejowych w województwie kujawsko-pomorskim¹⁷.

W latach 2005–2007 sytuacja spółki PKP Przewozy Regionalne nadal pogarszała się, czego wyrazem był wzrost zadłużenia do poziomu około 2,2 mld zł i permanentny brak płynności finansowej. Powstało zagrożenie destabilizacji finansowej całego polskiego sektora kolejowego, ponieważ wierzycielami spółki były inne spółki kolejowe, takie jak PKP Cargo, PKP PLK, PKP Energetyka. W tej sytuacji rząd przyjął dokument pt.: „Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013”¹⁸, na podstawie którego przeprowadził pod koniec 2008 roku złożoną operację „usamorządowania” spółki PKP Przewozy Regionalne, którego ostatecznym rezultatem było oddłużenie spółki na kwotę 2160 mln zł i przekazanie przez Skarb Państwa udziałów w spółce PKP Przewozy Regionalne do samorządów województw.

Pomimo wielu kontrowersji związanych z całym procesem „usamorządowania” należy podkreślić, że był on bardzo korzystny z punktu widzenia samorządów województw, ponieważ jego efektem był znaczny dopływ środków z budżetu centralnego oraz z funduszy unijnych do tych jednostek samorządowych. Rząd pozostawił wprawdzie nadal dofinansowanie działalności operacyjnej spółki Przewozy Regionalne w ramach umów o świadczenie usług publicznych jako zadanie własne samorządów województw – zgodnie z przyjętymi już w 2004 roku rozwiązaniami modelowymi – ale udzielił samorządom istotnego wsparcia finansowego w tym zakresie (dodatkowy odpis w podatku CIT,

¹⁷ Spółka Arriva PCC była joint venture z polsko-niemiecką spółką kolejową PCC Rail. W 2010 roku została przejęta przez niemieckie koleje państwowe Deutsche Bahn AG.

¹⁸ Rada Ministrów przyjęła „Strategię...” wraz z odpowiednimi projektami ustaw w dniu 5 kwietnia 2007 roku.

¹⁶ Dz. U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966.

możliwość dofinansowania napraw taboru kolejowego ze środków budżetowych). Z drugiej strony, rząd zapewnił finansowanie wielkiego programu inwestycyjnego w zakresie taboru służącego do realizacji kolejowych przewozów regionalnych – łączna wartość deklarowanego programu w latach 2009–2020 wynosiła około 7,5 mld zł, z czego 3,5 mld zł miało być zrealizowane do 2015 roku. Można dodać, że w tym przypadku w kolejnych latach po „usamorządowieniu” rząd wywiązał się ze swoich zobowiązań finansowych wobec samorządów województw z dużą nadwyżką, dzięki czemu kolejowe przewozy regionalne obsługiwane są obecnie w zdecydowanej większości przez nowoczesny tabor.

Ugruntowany ostatecznie w 2004 roku model organizacji zarządzania publicznym transportem kolejowym nie ulegał dalszym zmianom aż do wejścia w życie przepisów przywołanej już we wprowadzeniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym. Spółka PKP Przewozy Regionalne w końcu 2008 roku wyszła z Grupy PKP i zmieniła nazwę na Przewozy Regionalne sp. z o.o.

Publiczny transport kolejowy w latach 2009–2018

Lata 2009–2018 w publicznym transporcie kolejowym charakteryzują się kilkoma wyróżnikami:

- powstają kolejne spółki tworzone przez samorządy województw z zadaniem obsługi przewozów kolejowych w regionach,
- występuje szereg problemów na tle funkcjonowania spółki Przewozy Regionalne,
- władze państwowe decydują się na formalno-prawne uregulowanie zagadnień związanych z organizacją zarządzania publicznym transportem zbiorowym.

Spółki tworzone przez samorządy

Już w grudniu 2008 roku podjęła działalność spółka „Koleje Dolnośląskie”, która początkowo prowadziła działalność przewozową w niewielkim zakresie, ale w kolejnych latach przejęła wszystkie przewozy na liniach niezelektryfikowanych w województwie dolnośląskim oraz część przewozów na liniach zelektryfikowanych.

W 2010 roku została utworzona spółka „Koleje Śląskie”, która początkowo prowadziła niewielką działalność, pozostając jednak w konflikcie z Zakładem Śląskim spółki Przewozy Regionalne (2011 rok). W czerwcu 2012 roku województwo śląskie ostatecznie wypowiedziało umowę ze spółką Przewozy Regionalne i podjęło decyzję o przejęciu całości przewozów regionalnych w województwie przez własną spółkę „Koleje Śląskie” od grudnia 2012 roku.

W 2011 roku podjęły działalność „Koleje Wielkopolskie”. Spółka ta przejęła wszystkie przewozy regionalne na liniach niezelektryfikowanych w Wielkopolsce, a także, po zakupie 22 pociągów zespolonych „Elf”, dużą część przewozów na liniach zelektryfikowanych.

W tym samym roku samorząd województwa łódzkiego utworzył spółkę „Łódzka Kolej Aglomeracyjna” z zamiarem powierzenia jej części przewozów aglomeracyjnych.

W 2014 roku podjęła działalność spółka „Koleje Małopolskie” utworzona przez samorząd województwa małopolskiego, która w pierwszym etapie swojego rozwoju przejęła przewozy pasażerskie na trzech podkrakowskich liniach kolejowych.

W końcu 2016 roku działalność przewozową na polskim rynku prowadziło 12 kolejowych przewoźników pasażerskich.

Problemy spółki Przewozy Regionalne

Na skutek wystąpienia w latach 2009–2014 wyraźnej tendencji, bądź to do tworzenia własnych przewoźników kolejowych w województwach, bądź to do ogłaszania otwartych przetargów na wykonywanie przewozów regionalnych, w których zwycięzcą nie była spółka Przewozy Regionalne, zaczęto dość głośno podważać sens dalszego istnienia tej spółki, ale słabsze samorządy województw, których nie stać było na utworzenie własnego przewoźnika kolejowego bądź miały inną koncepcję organizacji rynku przewozów regionalnych, sprzeciwiły się takim zamiarom.

W latach 2009–2013 spółka Przewozy Regionalne traciła rynek i ponownie zadłużała się, a marszałkowie województw, jako jej współwłaściciele, nie mogli wdrożyć jej skutecznej restrukturyzacji. Dopiero z początkiem 2014 roku zarząd spółki podjął starania i działania na rzecz jej dalszej restrukturyzacji, zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Ówczesny rząd zadeklarował wsparcie procesu restrukturyzacji i odciążenia spółki Przewozy Regionalne, uznając, że w procesie restrukturyzacji finansowej spółki konieczny jest udział Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP). W rezultacie negocjacji z partnerami społecznymi i prac przygotowawczych przyjęto wariant swoistej renacjonalizacji spółki Przewozy Regionalne, i we wrześniu 2015 roku Agencja Rozwoju Przemysłu SA i Przewozy Regionalne sp. z o.o. podpisały umowę jej dokapitalizowania¹⁹. W praktyce oznaczało to, że ARP objęła 1 540 607 udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki Przewozy Regionalne (50% + 1 udział), pokrywając je gotówką w kwocie 770,3 mln zł. Decyzję o dokapitalizowaniu Przewozów Regionalnych poprzedziło przygotowanie przez spółkę planu restrukturyzacji na lata 2015–2018, który zakłada odzyskanie przez Przewozy Regionalne długoterminowej rentowności. Oznaczało to ponowne przejęcie przez rząd kontroli właścicielskiej nad spółką Przewozy Regionalne, a także kolejne, czwarte już, duże oddłużenie tej spółki. Na realizację tego projektu ARP otrzymała środki publiczne i dlatego jednym z warunków dokapitalizowania jest notyfikacja pomocy publicznej w Komisji Europejskiej.

Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (dalej ustawa o PTZ) weszła w życie w marcu 2011 roku, za wyjątkiem niektórych przepisów.

¹⁹ ARP objęła większościowy pakiet udziałów w Przewozach Regionalnych – www.rynek-kolejowy.pl, 30.09.2015.

Czynności organizowania, zarządzania i ogólne zasady funkcjonowania publicznego transportu kolejowego		
Czynności organizowania publicznego transportu kolejowego (zbiorowego)	Czynności zarządzania publicznym transportem kolejowym (zbiorowym)	Ogólne zasady funkcjonowania publicznego transportu kolejowego (zbiorowego)
<ul style="list-style-type: none"> • badanie i analiza potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; • podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu; • zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie: a) standardów dotyczących przystanków oraz dworców, b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców, c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych, d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, e) systemu informacji dla pasażera; • określanie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej; • określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów; • określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów; • przygotowanie i przeprowadzenie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; • zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; • ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z obowiązującymi przepisami; • ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego; • wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. 	<ul style="list-style-type: none"> • negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem; • ocena i kontrola realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; • kontrola nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego; • współpraca przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej; • analiza realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; • dokonywanie zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych; • zatwierdzanie rozkładów jazdy oraz dokonywanie ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu; • administrowanie systemem informacji dla pasażera; • wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007; • wykonywanie zadań, określonych w odpowiednich przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. <p>– Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora w zakresie linii komunikacyjnych oraz rozkładów jazdy w ramach transportu kolejowego odbywa się we współpracy z zarządcą infrastruktury kolejowej w zakresie określonym przepisami ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.</p> <p>– Zarządca infrastruktury kolejowej, uwzględnia potrzeby przewozowe wynikające z realizacji przewozów przez operatora, ujęte w planie transportowym obowiązującym na obszarze właściwości organizatora</p>	<ul style="list-style-type: none"> • przewóz osób odbywa się środkami transportu przystosowanymi do przewozu osób, odpowiadającymi wymaganym ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym; • środki transportu, którymi są wykonywane usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego, powinny być oznakowane w sposób widoczny dla pasażera; • rozkłady jazdy środków transportu poszczególnych operatorów i przewoźników są podawane do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych oraz dworcach z wyłączeniem przystanków komunikacyjnych przeznaczonych wyłącznie dla wysiadających pasażerów; • rozkłady jazdy są poddawane aktualizacji, o której mowa w odpowiednich przepisach; • cennik opłat lub taryfa są podawane do publicznej wiadomości na dworcu, przy czym cennik opłat w przewozach o charakterze użyteczności publicznej powinien także zawierać ceny biletów ulgowych wynikające z obowiązujących przepisów; • operator uwzględni uprawnienia pasażerów do ulgowych przejazdów określone w przepisach; • w przewozach o charakterze użyteczności publicznej mogą być ustanawiane przez operatora uprawnienia do ulgowych przejazdów w uzgodnieniu z organizatorem; • środki transportu udostępnione operatorowi przez organizatora mogą być wykorzystywane wyłącznie do realizacji przewozów na podstawie zawartej z organizatorem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

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

Jednym z czynników skłaniających rząd do wniesienia tej ustawy pod obrady sejmu było wejście w życie w grudniu 2009 roku rozporządzenia nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego²⁰, które szczegółowo określa szereg kwestii związanych z zasadami organizowania przetargów na usługi publicznego transportu zbiorowego, warunki tzw. bezpośredniego udzielania zamówień (bez przetargów) oraz zasady rekompensowania operatorom publicznego transportu zbiorowego poniesionych kosztów.

Przyjęta ustawa o PTZ, określa „zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludzie śródlądowej”²¹, a także „zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej...”²². Wynika stąd, że przepisy ustawy stosuje się do publicznego transportu kolejowego. Z tego powodu ustawodawca przeniósł do

ustawy o PTZ szereg przepisów, które poprzednio znajdowały się w ustawie z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym²³, a dotyczyły zagadnień organizowania i dofinansowania kolejowych przewozów regionalnych i międzywojewódzkich.

Ustawa o PTZ definiuje w niektórych elementach dość szczegółowo obowiązujący obecnie model organizacji zarządzania całym publicznym transportem zbiorowym, w tym transportem kolejowym.

Organizatorami publicznego transportu kolejowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich są województwa, a na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich minister właściwy do spraw transportu. Do zadań organizatora należy: 1) planowanie rozwoju transportu, 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego, 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Organizatorzy transportu mają obowiązek opracowywania planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, z zachowaniem zasady ich hierarchiczności. Czynności i działania obejmujące organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, jak również ogólne zasady jego funkcjonowania zostały wyspecyfikowane w ustawie (zob. tabela 1).

²⁰ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007 L 315/1.

²¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym..., op.cit.

²² Tamże.

²³ Dz. U. 2003 Nr 86 poz. 789.

Ustawa o PTZ określa również zasady finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, które mogą polegać na:

- 1) pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 2) przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu:
 - a) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym,
 - b) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, jeśli zostały ustanowione,
 - c) poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- 3) udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Odrębny rozdział ustawy o PTZ został poświęcony zasadom zawierania umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Jest to jednak zagadnienie głównie o charakterze prawnym, nie wchodzące w zakres tematyczny artykułu. Warto jedynie wskazać, że organizatorzy transportu dokonują wyboru operatorów przewozów albo w trybie przetargowym wynikającym z dwóch polskich ustaw²⁴, albo w trybie bezpośrednim (bez przetargu) w przypadkach określonych w ustawie, lub na podstawie przepisu odsyłającego do zasad określonych w cytowanym rozporządzeniu unijnym 1370/2007.

Podsumowanie

System organizacji i zarządzania publicznym transportem kolejowym w latach 1990–2018 uległ znaczącej ewolucji. Na obecnym etapie, po wejściu w życie ustawy o PTZ, jest on już dość precyzyjnie określony oraz uregulowany szczegółowymi przepisami. Nie oznacza to jednak, że w najbliższych latach nie będzie podlegał zmianom. Należy przewidywać, że w związku z wdrażaniem przez Unię Europejską zasad tzw. czwartego pakietu kolejowego w następujących kilkunastu latach szczególnie silnie będą artykułowane dążenia Komisji Europejskiej do stworzenia całkowicie konkurencyjnego rynku kolejowych przewozów pasażerskich w ramach polityki budowy Jednolitego Europejskiego Obszaru Kolejowego. Komisja Europejska już od wielu lat eksponuje konieczność odejścia w całej Unii Europejskiej od tzw. bezpośredniego udzielania zamówień na kolejowe przewozy pasażerskie na rzecz ogłaszania otwartych, międzynarodowych przetargów na te przewozy. Dążenie to koliduje z sytuacją w niektórych

województwach w Polsce, gdzie samorządy są właścicielami kolejowych spółek pasażerskich i udzielają im zamówień, jako tzw. podmiotom wewnętrznym, w trybie bezpośrednim (bez przetargów). Ponieważ przepisy czwartego pakietu kolejowego przewidują długie okresy przejściowe i obecnie można jeszcze zawierać w trybie bezpośrednim umowy o świadczenie usług publicznych na okresy 10 lat, kwestia niemożności bycia jednocześnie organizatorem publicznego transportu zbiorowego, podmiotem finansującym te usługi publiczne oraz właścicielem spółki kolejowej, której zleca się tego rodzaju przewozy, stanie się istotna około 2030 roku.

Literatura

1. Dyrektywa 91/440 w sprawie rozwoju kolei wspólnoty, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1991, L 237/25.
2. Dyrektywa 95/18 dotycząca wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1995, L 143/70.
3. Dyrektywa 95/19 dotycząca alokacji potencjału infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1995, L 143/75.
4. Rozporządzenie nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007 L 315/1.
5. *Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*, Ministerstwo Infrastruktury.
6. *Transport kolejowy w Polsce w warunkach transformacji gospodarki*, Kolejowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1998, t. II, Działalność przedsiębiorstwa PKP.
7. Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, Dz. U. z 1989 r., nr 52, poz. 310.
8. Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. z 1995 r. nr 95, poz. 474.
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. z 1989 r., nr 26, poz. 138.
10. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 1997 r. Nr 96, poz. 591.
11. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. z 2000 r. nr 84 poz. 948.
12. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. 2003 Nr 86 poz. 789.
13. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966.
14. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.
15. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. poz. 1920.
16. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. 2011, Nr 5 poz. 13.

²⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 albo Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. poz. 1920.