

Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce

sierpień 2010 r.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów



Spis treści

Wstęp	5
I. Problemy rozwoju i ochrony konkurencji w sektorze przewozów kolejowych	7
1. Rynek przewozów kolejowych w Polsce – stan obecny	7
1.1. Dotychczasowy kierunek zmian na rynku przewozów kolejowych	7
1.2. Kategorie przedsiębiorstw z sektora kolejowego	10
1.3. Funkcjonowanie konkurencji na rynku przewozów osobowych i rynku przewozów towarowych	11
1.4. Problemy ograniczające rozwój konkurencji na rynku przewozów osobowych i bariery wejścia	15
1.5. Pozyskiwanie i modernizacja taboru kolejowego w praktyce	17
2. Otoczenie regulacyjne sektora transportu kolejowego a problemy konkurencji ..	20
2.1. Regulacja ex-ante - rola regulatora sektorowego	20
2.2. Regulacja ex-post - rola organu antymonopolowego	21
2.3. Problemy konkurencji na rynku kolejowym przez pryzmat orzecznictwa Prezesa UOKiK	22
3. Możliwości finansowania ze środków publicznych spółek z rynku kolejowego	28
3.1. Sektor kolejowy a pomoc publiczna	28
3.2. Najważniejsze kategorie pomocy w zakresie dofinansowania taboru kolejowego	34
3.2.1. Pomoc regionalna	34
3.2.2. Pomoc w celu ochrony środowiska naturalnego	35
3.2.3. Pomoc na koordynację transportu	37
3.2.4. Pomoc w formie rekompensaty kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem usług publicznych	38
4. Usługi publiczne w zakresie transportu kolejowego	41
4.1. Ocena obecnych rozwiązań w zakresie świadczenia kolejowych usług publicznych w Polsce	41
4.2. Wydzielenie tras, na których świadczone mają być usługi publiczne w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego	46
4.3. Zakres umów na usługi publiczne w pasażerskich przewozach kolejowych	49
4.4. Finansowanie usług publicznych	51
4.5. Rachunkowość regulacyjna w przewozach kolejowych	53
4.6. Usługi powszechne a swobodny dostęp do infrastruktury kolejowej	54

5.	Przekształcenia własnościowe i dostęp do infrastruktury kolejowej	57
5.1.	Przekształcenia własnościowe spółek z grupy kapitałowej PKP	57
5.2.	Wydzielenie spółek infrastrukturalnych.....	58
5.3.	Problematyka prywatyzacji zarządców infrastruktury kolejowej.....	59
5.4.	Regulacja stawek za dostęp do infrastruktury	61
6.	Liberalizacja rynku przewozów kolejowych a rola regulatora sektorowego	63
6.1.	Polityka regulacyjna a rozwój konkurencji na rynku przewozów kolejowych	63
6.2.	Zwiększenie kompetencji regulatora.....	66
6.3.	Zakres współpracy pomiędzy operatorami obecnymi na rynku przewozów kolejowych, regulatorem i organizatorami transportu	68
II.	Prawa konsumentów na rynku przewozów kolejowych i problemy ich skutecznej ochrony	70
1.	Podstawa prawna - najważniejsze przepisy określające prawa konsumenta w transporcie kolejowym.....	70
2.	Źródła informacji o nieprawidłowościach	72
3.	Podejmowane przez Prezesa UOKiK działania w celu ochrony konsumentów na rynku kolejowych przewozów pasażerskich	75
3.1.	Wybrane problemy, które były przedmiotem prowadzonych przez Prezesa UOKiK postępowań wyjaśniających dotyczących działalności przewoźników kolejowych.....	75
3.1.1.	Dopłaty do biletów na przewóz pociągami objętymi obowiązkową rezerwacją miejsc	75
3.1.2.	Dopłaty do biletów na pociągi międzynarodowe.....	76
3.1.3.	Pozostałe kwestie	76
3.2.	Wybrane problemy będące przedmiotem decyzji Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stosowanych przez przewoźników kolejowych.....	77
3.2.1.	Niedopełnienie obowiązków informacyjnych wynikających z Prawa przewozowego	77
3.2.2.	Utrudnianie możliwości zakupu biletów	78
3.2.3.	Ograniczenie prawa konsumenta do odstąpienia od umowy przewozu	79
3.2.4.	Ograniczenie prawa konsumenta do zmiany umowy przewozu.....	81
3.2.5.	Bezprawne postępowanie z przesyłkami konduktorskimi	82

4. Postulowane zmiany dotyczące ochrony praw konsumentów	83
4.1. Konieczność wzmocnienia pozycji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz prowadzenia edukacji konsumenckiej	83
4.2. Realizacja kompetencji kontrolnych działalności przewoźników przez Ministra Infrastruktury.....	84
4.3. Realizacja opracowanej przez Ministerstwo Transportu <i>Strategii dla Rozwoju Transportu Kolejowego do 2013 r</i>.....	84
4.4. Konieczność pilnej nowelizacji przepisów Prawa przewozowego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.....	85
4.5. Konsekwentne i efektywne stosowanie przepisów rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007	85
Podsumowanie	87

Wstęp

Rynek kolejowy w Polsce w ostatnich latach przechodzi poważne zmiany będące efektem nowych regulacji prawnych, jak również zmian w strukturze przedsiębiorstw na nim działających (np. wyłączenie Przewozy Regionalne Sp. z o.o. z grupy kapitałowej PKP). Jedną z nieuniknionych, negatywnych konsekwencji zmian są spory i konflikty pomiędzy poszczególnymi podmiotami. W bieżącym roku szczególnie ostre różnice interesów wystąpiły w relacjach zarządcy infrastruktury kolejowej - PKP PLK S.A. z dwoma przewoźnikami - PKP Intercity S.A. i Przewozy Regionalne Sp. z o.o. Miało to wyraźny wpływ na pogorszenie się oferty dla pasażerów. Dnia 6 maja 2010 roku Prezes UOKiK wszczął postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy zaistniała sytuacja nie jest wynikiem naruszenia przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów.

Organ antymonopolowy już wcześniej wielokrotnie zajmował się problematyką rynków kolejowych, zarówno jeśli chodzi o rozwój i ochronę konkurencji jak również o ochronę zbiorowych interesów konsumentów. Niniejszy raport zawiera rekomendacje będące konkluzją ustaleń poczynionych w toku prowadzonego obecnie postępowania, jak również będące podsumowaniem wcześniejszych analiz i działań orzeczniczych. Propozycje te dotyczą zmian w sektorze, korzystnych z punktu widzenia dobra konsumentów i rozwoju konkurencji na rynku. Wskazują one pożądane, zdaniem UOKiK, kierunki rozwoju sektora, za którymi powinny pójść decyzje dotyczące konkretnych działań oraz związane z nimi zmiany legislacyjne.

Opracowanie składa się z dwóch części. Część pierwsza dotyczy problemów konkurencji i zawiera sześć rozdziałów. Rozdział pierwszy przedstawia skrótowo obecną sytuację w polskim sektorze kolejowym i pełni rolę wprowadzenia. Rozdziały drugi i trzeci traktują na temat otoczenia regulacyjnego sektora kolejowego prezentując m.in. najistotniejsze decyzje wydane przez Prezesa UOKiK dotyczące podmiotów działających na rynkach kolejowych. W trzech pozostałych rozdziałach analizie poddano problemy dotyczące przedmiotowego sektora, ważne z punktu widzenia jego prawidłowego i efektywnego rozwoju zgodnego z zasadami konkurencji. Rozdział czwarty dotyczy usług publicznych, rozdział piąty kwestii przekształceń własnościowych i dostępu do infrastruktury, natomiast rozdział szósty poświęcony jest kwestii skutecznej regulacji rynku.

Część druga dotyczy problematyki ochrony konsumentów korzystających z przewozów kolejowych. Tworzą ją cztery rozdziały. Rozdział pierwszy i drugi analizują obecny stan prawny oraz tematykę skarg konsumenckich napływających do Urzędu. Rozdział trzeci przedstawia dotychczasowe działania Prezesa UOKiK dotyczące ochrony konsumentów w sektorze kolejowym. Rozdział ostatni prezentuje postulaty odnośnie dalszych działań mogących poprawić ochronę praw pasażerów korzystających z kolei.

Sektor kolejowy jest bardzo ważną częścią gospodarki. Z jego usług korzystają nie tylko konsumenci, ale również przedsiębiorcy (transport towarów). Sprawne i efektywne funkcjonowanie kolei ma zatem bezpośredni wpływ na jakość życia obywateli kraju i rozwój jego gospodarki. Kluczem do dalszego rozwoju transportu kolejowego, zdaniem organu antymonopolowego, jest jego liberalizacja i zwiększanie presji konkurencyjnej.

Do tej pory rynek pasażerskich usług kolejowych w Polsce był zdominowany przez jeden tylko podmiot - grupę PKP. Przedsiębiorca ten był niemal klasycznym monopolistą. Pozbawiony jakiegokolwiek konkurencji nie miał wystarczających bodźców, aby obniżać koszty działania, dostosowywać ofertę i jej jakość do potrzeb pasażerów, ani też aby wprowadzać lepsze, bardziej innowacyjne rozwiązania. Dopiero wydzielenie z grupy spółki Przewozy Regionalne stworzyło szanse zaistnienia zmian. Tym niemniej dotychczasowe działania nie mogą być uznane za wystarczające a sytuacja na rynku przewozów pasażerskich daleka jest od efektywnej konkurencji. Zdaniem organu antymonopolowego tylko rzeczywista konieczność konkurowania z innymi przedsiębiorcami oraz realna możliwość przegrania takiej rywalizacji ze wszystkimi tego konsekwencjami jest w stanie zmusić spółki kolejowe do skutecznej poprawy swojego funkcjonowania.

Oczywiście konkurencja na rynku kolejowym może być zapewniona na wiele sposobów, a jej wprowadzenie może napotkać liczne trudności. Niniejszy dokument prezentuje rekomendacje Prezesa UOKiK dotyczące tych kwestii.

I. Problemy rozwoju i ochrony konkurencji w sektorze przewozów kolejowych

1. Rynek przewozów kolejowych w Polsce – stan obecny

1.1. Dotychczasowy kierunek zmian na rynku przewozów kolejowych

Liberalizacja przewozów kolejowych jest od początku lat 90 jednym z elementów polityki transportowej Unii Europejskiej. Reformy transportu kolejowego wewnątrz Unii mają na celu pełniejsze wprowadzenie mechanizmów rynkowych oraz umożliwienie wejścia na rynek nowym przedsiębiorcom. Pierwszym aktem prawnym mającym na celu stworzenie konkurencyjnego rynku kolejowego we Wspólnocie była Dyrektywa 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei europejskich¹ (doprecyzowana następnie przez kolejne dwie dyrektywy²). W następnych latach przyjmowane były następne dokumenty dotyczące przewozów kolejowych, wśród których wymienić należy: Białą Księgę z roku 2001, pierwszy pakiet kolejowy (interoperacyjność i liberalizacja rynku przewozów towarowych) z roku 2001, drugi pakiet kolejowy (interoperacyjność i bezpieczeństwo) z roku 2004 i trzeci pakiet kolejowy (liberalizacja przewozów pasażerskich, prawa pasażerów i licencje maszynistów) z roku 2007. Zawarte w nich projekty zmian dotyczyły między innymi:

- oddzielenia zarządzania infrastrukturą kolejową od jej eksploatacji,
- ustanowienia krajowych regulatorów rynków kolejowych,
- określenia zasad niedyskryminacyjnego przydzielania przepustowości i ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz przydzielania licencji i certyfikatów bezpieczeństwa przedsiębiorcom kolejowym,
- oddzielenia przez przedsiębiorstwa kolejowe zestawień rachunkowych dla usług transportowych w przewozie pasażerów i przewozie ładunków,
- liberalizacji rynku międzynarodowych kolejowych przewozów towarowych,
- otwarcia krajowych rynków przewozów towarowych,
- pełnego otwarcia rynków dla międzynarodowych pasażerskich przewozów kolejowych (od stycznia 2010 roku).

Zmiany w polskim prawie dotyczącym przewozów kolejowych traktować należy jako konsekwencję regulacji unijnych. Do końca lat 90 przewozy kolejowe w Polsce były

¹ Dz. Urz. UE L 237 z 29.07.1991 r.

² Dyrektywa Nr 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz. Urz. UE L 143 z 27.06.1995 r.) oraz Nr 95/19/WE w sprawie alokacji potencjału infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za używanie infrastruktury (Dz. Urz. UE L 143 z 27.06.1995 r.).

realizowane przez Przedsiębiorstwo Państwowe Polskie Koleje Państwowe. Aby wdrożyć zapisy pierwszego pakietu kolejowego, jak również w celu zwiększenia efektywności gospodarowania zasobami dzięki wykorzystaniu mechanizmów rynkowych w 2000 roku uchwalono ustawę o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Koleje Państwowe”³ (dalej zwaną ustawą o restrukturyzacji PKP). Przeprowadzana na podstawie tej ustawy restrukturyzacja dotyczyć miała czterech obszarów: organizacyjnego, finansowego, zatrudnieniowego i majątkowego. Jednym z podstawowych działań mających wspomóc rozwój rynku kolejowego w Polsce miał być podział funkcyjny PKP, w szczególności oddzielona miała zostać działalność przewozowa od zarządzania infrastrukturą.

W wyniku wdrożenia ustawy o restrukturyzacji PKP Przedsiębiorstwo Państwowe PKP zostało przekształcone w Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna (dalej PKP S.A.), którego jedynym akcjonariuszem pozostał Skarb Państwa. Następnie w 2001 roku z PKP S.A. wydzielone zostały 24 spółki zależne tworzące wraz ze spółką-matką grupę kapitałową określaną się jako grupa PKP.

W ciągu kolejnych 10 lat rynek przewozów kolejowych podlegał dalszym modyfikacjom. Plany działań na rzecz poprawy funkcjonowania rynku przewozów kolejowych przedstawiane były w tym czasie w następujących po sobie programach:

- *Programie dalszej restrukturyzacji i prywatyzacji spółek Grupy PKP do roku 2006,*
- *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji grupy PKP S.A. obejmującej lata 2005-2007,*
- *Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013.*

W wyniku realizacji tych dokumentów grupa PKP składa się obecnie ze spółki matki oraz trzech grup spółek:

- spółek operatorskich: obsługujące przewozy pasażerskie - PKP Intercity S.A. (dalej PKP Intercity) i PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. oraz obsługujące przewozy towarowe - PKP Cargo S.A. (dalej PKP Cargo) i PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.,
- spółek związanych z infrastrukturą kolejową - PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej PKP PLK), PKP Energetyka Sp. z o.o., Telekomunikacja Kolejowa Sp. z o.o., PKP Informatyka Sp. z o.o.,

³ Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (DZ. U. Nr 84, poz. 948 z późn. zm.).

- innych spółek związanych z szeroko pojętym rynkiem kolejowym takich jak Przedsiębiorstwo Napraw Infrastruktury Sp. z o.o., WAGREM Sp. z o.o. czy CS Szkolenie i Doradztwo.

W ramach reorganizacji rynku przewozów kolejowych w Polsce z grupy PKP wydzielonych zostało kilka spółek. Najważniejszą z nich, z punktu widzenia konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych, jest Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (dalej PR). Spółka ta od 2008 roku jest własnością samorządów wojewódzkich i może być obecnie traktowana, w ograniczonym zakresie, jako konkurent dla PKP Intercity.

Dokonane w pierwszej dekadzie XXI wieku reformy nie przyniosły oczekiwanych efektów. Wyodrębnienie spółek infrastrukturalnych oraz przewozowych nie doprowadziło do zwiększenia ich efektywności oraz nie rozwiązało problemów finansowych zarówno grupy PKP jak i spółki PR Sp. z o.o. Ilość połączeń jest ciągle redukowana, zaś samo istnienie PR jest zagrożone w związku z trudnościami finansowymi, które po inkorporacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań wynikających z wspólnotowych Wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych (Dz. Urz. UE C 184 z 22.07.2008 r.)⁴ doprowadzić mogą do ogłoszenia upadłości tej spółki. Dotkliwe problemy istnieją chociażby w sferze regulowania należności za dostęp do infrastruktury kolejowej, czego efektem było, wymuszone postawą PKP PLK, ograniczenie oferty przewozowej przez PKP Intercity i PR w drugim kwartale roku 2010.

Obecnie obowiązująca „Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013” zakłada kontynuację przenoszenia składników majątku z PKP S.A. do spółek zależnych, zwłaszcza do PKP PLK, w zakresie jaki jest niezbędny dla efektywnego funkcjonowania tychże spółek. Przewiduje się także przejęcie własności zarządcy infrastruktury – PKP PLK przez państwo poprzez wykup należących do PKP S.A. akcji tej spółki. Uzyskane z ww. transakcji środki mają zostać przeznaczone przez PKP S.A. na spłatę zadłużenia. Planowana jest również prywatyzacja wydzielonych spółek operatorskich należących obecnie do grupy PKP. Jednym z postulatów przedstawionych przez tę strategię jest stworzenie warunków niezbędnych do prowadzenia uczciwej walki konkurencyjnej na zliberalizowanym rynku kolejowym. Ciągłe

⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe,” ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o transporcie kolejowym został na posiedzeniu z 18 sierpnia 2010 roku przyjęty przez Radę Ministrów.

podlegającą dyskusji kwestią jest sposób organizacji świadczenia usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów osobowych.⁵

1.2. Kategorie przedsiębiorstw z sektora kolejowego

Przedsiębiorstwa prowadzące działalność na szeroko pojętym rynku kolejowym podzielić można na trzy kategorie. Pierwszą z nich są operatorzy kolejowi realizujący przewozy pasażerskie lub towarowe. Odbiorcami usług tych przedsiębiorstw są kontrahenci spoza branży kolejowej, w efekcie tego działalność operatorów jest zazwyczaj podstawą oceny funkcjonowania całego rynku kolejowego. W polskim modelu funkcjonowania przewozów kolejowych przedsiębiorstwa te są też najczęściej właścicielami taboru kolejowego wykorzystywanego do świadczenia usług przez nie oferowanych. Przewoźnicy kolejowi są grupą, w której konkurencja jest pożądana, a nawet niezbędna by uzyskać wysoki poziom świadczonych usług oraz ich niskie ceny. Zapewnienie istnienia konkurencji między operatorami kolejowymi powinno być podstawą wszelkich planów rozwoju rynku kolejowego w Polsce.

Drugim rodzajem przedsiębiorstw kolejowych są zarządcy infrastruktury. Za infrastrukturę kolejową uznaje się wszelkie urządzenia techniczne umożliwiające funkcjonowanie przewozów kolejowych. Są to między innymi: tory, sieć trakcyjna a w szerokim rozumieniu także elementy niezbędne dla funkcjonowania infrastruktury, czyli zaplecze energetyczne, telekomunikacyjne i informatyczne. Obecnie zarządcą głównej infrastruktury kolejowej w Polsce jest należąca do grupy PKP spółka PKP PLK. Ponadto do grupy przedsiębiorstw infrastrukturalnych zaliczyć należy spółki PKP Energetyka, Telekomunikacja Kolejowa i PKP Informatyka, które oferują swoje usługi odpowiednio w zakresie obsługi energetycznej, telekomunikacyjnej i informatycznej kolei. Oprócz PKP PLK część linii kolejowych zarządzanych jest przez inne podmioty takie jak: PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa, PKP Szybka Kolej w Trójmieście, Warszawska Kolej Dojazdowa czy PCC Rail Infrastruktura.

Zarządzanie liniami kolejowymi zaliczyć w większości należy do obszarów monopolu naturalnego. Jediną możliwością wprowadzenia konkurencji w tej dziedzinie byłoby rozdzielanie właściciela od zarządcy infrastruktury a następnie wyłanianie zarządcy w drodze

⁵ Problem ten był jednym z tematów poruszanych podczas prezentacji „Pięć działań ze sfery regulacyjnej, które mogą zmienić rynek kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce” autorstwa Dariusza Nachyły na konferencji zorganizowanej przez Gazetę Giełdy „Parkiet”-„Perspektywy rozwoju kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Regulacja rynku a inwestycje przewoźników”, jaka odbyła się 18 lutego 2010 roku.

przetargu. Rozwiązanie to ze względu na wysokie bariery wejścia (koszty uczenia się oraz koszty utopione⁶ poniesione w ramach przygotowań do przetargu) nie wydaje się jednak być zasadnym w przypadku zarządcy głównej sieci kolejowej, gdzie wszelkie problemy związane z przekazywaniem zarządu mogłyby wywołać negatywne efekty na rynku kolejowym. Procedura przetargu może być z powodzeniem wykorzystywana przy wyłanianiu zarządcy wydzielonej infrastruktury o zasięgu lokalnym, jak również w odniesieniu do dworców kolejowych, zwłaszcza będących własnością samorządów.

Większe szanse na istnienie konkurencji dostrzec można w usługach powiązanych z liniami kolejowymi. W przypadku energetyki, telekomunikacji i informatyki na kolei zasadnym wydaje się, aby nie dublować samych sieci koniecznych do świadczenia tych usług. Tym samym własność tych sieci uznać można za obszar monopolu naturalnego. Odmienne jest jednak w przypadku usług świadczonych w oparciu o ww. sieci. Przedsiębiorstwa realizujące usługi energetyczne, telekomunikacyjne lub informatyczne na rzecz kolei mogą bowiem ze sobą konkurować pod warunkiem zapewnienia im niedyskryminującego dostępu do istniejących sieci. Istnieje możliwość, że specjalistyczne usługi, jakich wymaga obsługa linii kolejowych stanowić będą niszę, na której obecny będzie tylko jeden podmiot, lecz rozwiązania systemowe powinny umożliwiać istnienie konkurencji w tych dziedzinach.

Ostatnią grupą podmiotów obecnych na rynku kolejowym są różnego rodzaju przedsiębiorstwa zajmujące się obsługą techniczną pojazdów, naprawą taborów, usługami szkoleniowymi itp. Przedsiębiorstwa te jakkolwiek świadczą istotne dla funkcjonowania kolejnictwa usługi, nie są postrzegane jako obszar zagrożony niedoskonałością rynku w postaci istnienia na nich pozycji monopolistycznych.

1.3. Funkcjonowanie konkurencji na rynku przewozów osobowych i rynku przewozów towarowych

Przewozy kolejowe w Polsce są realizowane na podstawie licencji udzielanych przez Urząd Transportu Kolejowego (dalej UTK). Licencje dotyczyć mogą przewozów kolejowych osób, rzeczy albo na świadczenia usług trakcyjnych. Do dnia 9 sierpnia 2010 r. licencje otrzymało

⁶ Poprzez koszty utopione rozumiemy wydatki poniesione w okresach wcześniejszych w związku z przygotowaniem do rozpoczęcia działalności (w analizowanym przypadku przetargu), które nie są możliwe do odzyskania przez przedsiębiorcę i tym samym nie są traktowane jako element wpływający na podjęcie przez niego decyzji o kontynuowaniu działalności. W przypadku zaniechania działalności na danym obszarze traktowane są one jako strata.

107 podmiotów, z czego 90 posiadało licencje aktywne. 34 licencje dotyczyły przewozów osobowych, zaś 71 podmiotów posiadało licencje na przewóz rzeczy.

Na chwilę obecną na rynku przewozów kolejowych istnieje kilka podmiotów realizujących przewozy pasażerskie. Zajmują się nimi następujące przedsiębiorstwa:

- Arriva RP Sp. z o.o. (do 25.06.2010 Arriva PCC Sp. z o.o.) Spółka ta jest współwłasnością Arriva International Limited i DB Schenker Rail Polska S.A. Realizuje ona pasażerskie przewozy kolejowe na terenie województwa kujawsko-pomorskiego i pomorskiego;
- Koleje Dolnośląskie S.A. będące własnością samorządu województwa dolnośląskiego. Spółka ta realizuje przewozy kolejowe na terenie województwa dolnośląskiego;
- „Koleje Mazowieckie - KM” Sp. z o.o. Spółka ta stanowi własność samorządu województwa mazowieckiego. Realizuje ona przewozy regionalne na obszarze województwa mazowieckiego oraz, w bardzo ograniczonym zakresie, międzywojewódzkie.⁷
- PKP Intercity S.A., należąca do grupy PKP. Spółka realizuje pasażerskie przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe;
- PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. będąca własnością Skarbu Państwa oraz władz samorządowych. Spółka ta realizuje przewozy aglomeracyjne oraz regionalne w rejonie Trójmiasta;
- Przewozy Regionalne Sp. z o.o. będąca własnością 16 samorządów wojewódzkich. Spółka realizuje przewozy regionalne na obszarze 15 województw oraz przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe;
- Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. należąca do miasta stołecznego Warszawa. Spółka prowadzi działalność w zakresie pasażerskich przewozów aglomeracyjnych w Warszawie i okolicach;
- Usedomer Bäderbahn GmbH, której właścicielem jest Deutsche Bahn. Działalność tej spółki na terenie Polski ogranicza się wyłącznie do wyspy Uznam (stacja Świnoujście Centrum).

Spośród tych przedsiębiorstw jedynie dwa (PKP Intercity oraz PR) świadczą usługi na rynku ogólnopolskim. Rynek ten jest więc wysoce skoncentrowany, zaś przynależność PKP

⁷ Koleje Mazowieckie posiada w swojej ofercie jeden pociąg kursujący okresowo na trasie z Warszawy na wybrzeże (pociąg „Słoneczny”).

Intercity i zarządcy linii kolejowych (PKP PLK) do jednej grupy kapitałowej otwiera możliwości nadużyć ze strony Grupy PKP. Warto również zauważyć, iż standard pociągów InterRegio należących do PR uchodzi za niższy niż pociągów TLK należących do Intercity o przeciętnym standardzie jakościowym, zaś w segmencie międzyaglomeracyjnych przewozów kwalifikowanych (przewozów o podwyższonym standardzie jakości, takich jak Intercity lub Eurocity) trudno jest mówić o istnieniu konkurencji dla usług PKP Intercity.⁸

Inaczej przedstawia się sytuacja na lokalnych rynkach przewozów pasażerskich. W ich przypadku, w niektórych województwach, takich jak województwo pomorskie, gdzie obecnych jest na rynku trzech operatorów (Arriva RP, PR i PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście, która obsługuje wyłącznie linie zelektryfikowane), można mówić o istnieniu konkurencji w ograniczonym zakresie. Tym niemniej na obszarze większości województw prowadzi działalność jedynie jeden przewoźnik obsługujący trasy lokalne.

Do najważniejszych przewoźników towarowych w Polsce należy zaliczyć:

- PKP Cargo S.A.
- PKP LHS Sp. z o.o.
- DB Schenker Rail Polska S.A.
- CTL Logistics Sp. z o.o.
- Pol-Miedź-Trans Sp. z o.o.
- Lotos Kolej Sp. z o.o.
- Rail Polska Sp. z o.o.

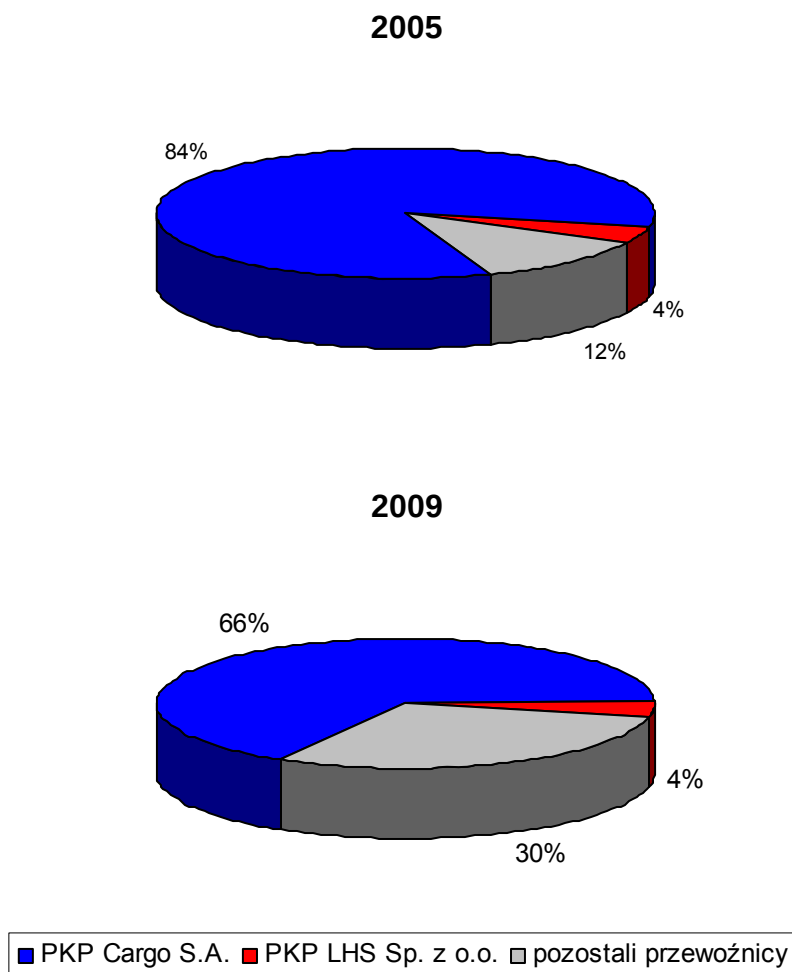
Na polskim rynku przewozów towarowych prowadzą działalność podmioty powstałe w wyniku podziału dawnego, działającego w warunkach monopolu prawnego, Przedsiębiorstwa Państwowego PKP, tj. PKP Cargo S.A. i PKP LHS Sp. z o.o., a także operatorzy prywatni. Większość prywatnych przewoźników powstała z przekształcenia kolei zakładowych należących do przedsiębiorstw różnych branż przemysłu (np. przemysł wydobywczy). Przedsiębiorstwa te dysponowały własnym parkiem trakcyjnym – lokomotywami i wagonami (a często także własnym zapleczem technicznym), co eliminowało jedną z podstawowych barier wejścia na rynek.

⁸ Produktem konkurencyjnym dla pociągów Intercity i Eurocity mają być pociągi Regioekspres należące do spółki PR. Są to pociągi o wyższym standardzie niż Interregio, lecz brak jest w nich pierwszej klasy oraz nie występuje zróżnicowanie cenowe pomiędzy Regioekspres a Interregio. Pociągi Regioekspres kursują jednak obecnie zaledwie na 3 trasach, wobec czego trudno jest uznać, by były one rzeczywistym konkurentem dla przewozów kwalifikowanych realizowanych przez PKP Intercity.

Należy także wyjaśnić, iż PKP LHS Sp. z o.o. jest wyłącznym operatorem działającym na tzw. Linii Hutniczej Szerokotorowej (pierwotnie nazwanej Linia Hutniczo Siarkowa). Jest to jedyna szerokotorowa linia kolejowa w Polsce (szerokość toru 1520 mm - odpowiadająca szerokości toru kolei rosyjskich) o długości 394,65 km. Pozostali operatorzy – PKP Cargo S.A. oraz przewoźnicy prywatni prowadzą swoją działalność na podstawowej sieci kolejowej w Polsce o standardowej szerokości toru (1435 mm).

Rynek przewozów kolejowych w Polsce jest silnie skoncentrowany, z jedną spółką o wyraźnej pozycji dominującej. Na wykresach poniżej porównano udział w rynku przewoźników prywatnych oraz PKP Cargo w 2005 r. i w 2009 r. Z wykresów tych wynika, iż chociaż udział PKP Cargo w rynku spadł w porównywanym okresie, to wciąż spółka ta posiada bardzo wysoki udział sugerujący istnienie pozycji dominującej.

Wykres 1. Struktura rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce w roku 2005 i w roku 2009 (tnkm)



Źródło: Łukasz Malinowski „Przewozy towarowe w roku 2009” [w:] „Rynek Kolejowy” 2010, nr 3, s. 54–55.

Kolejowe przewozy towarowe uchodzą za atrakcyjny obszar działalności przewozowej. Według niektórych poglądów, w przyszłości rynek kolejowych przewozów towarowych w Polsce będzie miał charakter oligopolu, podzieli go między siebie kilku operatorów, pozostali będą zaś mieli marginalny, lokalny charakter.⁹ Tym samym istnieje prawdopodobieństwo, iż na rynku tym zaistnieją warunki do rozwoju konkurencji, zaś PKP Cargo utraci pozycję dominującą.

1.4. Problemy ograniczające rozwój konkurencji na rynku przewozów osobowych i bariery wejścia

Przedstawione wyżej informacje sugerują, iż obszarem największych problemów w dziedzinie rozwoju kolejnictwa w Polsce jest funkcjonowanie rynku przewozów osobowych. Mimo braku istnienia formalnych barier uniemożliwiających powstawanie nowych podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie, ilość wejść na rynek w latach 2001-2010 była znikoma, zaś żadne z prywatnych przedsiębiorstw nie było w stanie uzyskać zbliżonej pozycji do podmiotów powstałych w wyniku wydzielenia z PKP S.A.¹⁰. Sytuacja ta jest niepokojąca, gdyż istnienie konkurencji o realizowanie przewozów społecznie pożądanых, na które PKP Intercity i PR otrzymują dofinansowanie, jest niezbędnym warunkiem uzdrowienia rynku przewozów osobowych w Polsce oraz zapewnienia ciągłości realizacji tych przewozów po wprowadzeniu prawnej możliwości ogłaszania upadłości przewoźników kolejowych. Konieczność rywalizowania z nowopowstałymi podmiotami wymusiłaby więc także działania racjonalizatorskie niezbędne do poprawnego funkcjonowania obecnie istniejących na rynku przedsiębiorstw.

Podstawowym utrudnieniem w rozwoju konkurencji na rynku kolejowych przewozów pasażerskich wydają się być istotne bariery wejścia zniechęcające potencjalnych operatorów do podjęcia działalności na terenie Polski.

Pierwszym i podstawowym problemem związanym z rynkiem kolejowym w Polsce jest wysoki koszt zakupu taboru kolejowego. W wyniku przekształceń majątkowych wewnątrz grupy PKP tabor kolejowy został przekazany bezpośrednio przewoźnikom. Nowi przewoźnicy mający zamiar zaistnieć na rynku polskim muszą pozyskać tabor kolejowy na

⁹ Mirosław Antonowicz, „Liberalizacja kolejowego rynku towarowego w Polsce - stan i perspektywy” [w:] „Przegląd Komunikacyjny” 2007, nr 1, s.10.

¹⁰ Jedynym przedsiębiorstwem, które skutecznie konkuruje z PR jest Arriva RP, lecz jej działalność ograniczona jest jedynie do dwóch województw.

własny rachunek, co wiąże się z dużymi wydatkami. Warto podkreślić, iż jedyna spółka, która weszła na rynek przewozów na liniach niezelektryfikowanych (Arriva RP) korzystała w momencie wejścia na rynek wyłącznie z taboru niebędącego jej własnością. Także PR nie jest w stanie w pełni konkurować z PKP Intercity w segmencie przewozów kwalifikowanych, gdyż nie posiada odpowiedniej klasy składów. Okoliczność ta znacząco podwyższa ryzyko działalności na rynku kolejowych przewozów pasażerskich i sprawia, iż rynek ten znacząco różni się od, podawanego czasem za wzór zmian w organizacji przewozów kolejowych, rynku przewozów pasażerskich w Wielkiej Brytanii, gdzie wszystkie przedsiębiorstwa świadczą swoje usługi z wykorzystaniem taboru wydierzanego od spółek nieprowadzących działalności jako przewoźnicy kolejowi.

Wysoki koszt taboru kolejowego jest istotną przeszkodą także dlatego, że zgodnie z regulaminem przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach rozkładu jazdy 2009/2010 spółki PKP PLK tabor kolejowy musi być w dyspozycji przedsiębiorstwa zanim wystąpi ono do PLK o uzyskanie dostępu do linii kolejowych oraz o przydzielenie tras pociągów. Przedsiębiorcy muszą więc uzyskać pojazdy w drodze zakupu lub leasingu zanim uzyskają pewność odnośnie otrzymania dostępu do infrastruktury. Ewentualne niezaspokojenie ich oczekiwań w zakresie przyznanych tras prowadzić może z kolei do braku możliwości wykorzystania części taboru, a tym samym poniesienia relatywnie wysokich strat.

Dodatkowe problemy na rynku przewozów osobowych wynikają z braku przejrzystych uregulowań prawnych i powszechnego poczucia braku stabilności prawa w tym zakresie. Zmiany w sposobie funkcjonowania kolei w Polsce są powszechnie oczekiwane, wynikają one zarówno z deklaracji władz polskich jak i z obowiązku wdrożenia regulacji unijnych. Nie jest jednak klarowne, jaki kształt przybierze rynek kolejowy w Polsce. Bez wiedzy na temat warunków uzyskiwania dofinansowania do przewozów uznanych za usługi powszechne, wysokości opłat za dostęp do infrastruktury, sposobów negocjowania rozkładów jazdy czy wręcz samej dostępności do infrastruktury żaden racjonalnie działający przedsiębiorca nie będzie ponosił wysokich kosztów związanych z inwestycjami w tabor kolejowy. Niepewność odnośnie ostatecznego kształtu rozwiązań prawnych wpływa również negatywnie na proces prywatyzacji już istniejących spółek.

Za ostatnią ważną barierę wejścia na rynek uznać należy wynikającą z powyższych trudność pozyskiwania kapitału na rozwój usług w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich.

Uzyskanie kredytu w warunkach istnienia wysokiego ryzyka zmian otoczenia prawnego, jak i ryzyka zmian warunków dostępu do infrastruktury jest trudne, zaś koszt takiego ryzyka jest wysoki. Tym samym sfinansowanie taboru ze źródeł zewnętrznych w obecnych warunkach jest mało prawdopodobne. Przedsiębiorstwo wchodzące na rynek musi więc albo posiadać własny tabor kolejowy¹¹ albo być w stanie sfinansować inwestycje ze środków własnych. Warto zauważyć, iż trudności z pozyskaniem kapitałów dotyczą nie tylko przedsiębiorstw wchodzących na rynek, ale i podmiotów obecnych na rynku mających zamiar rozszerzyć swoją działalność lub podnieść standard jakości swoich przewozów.

1.5. Pozyskiwanie i modernizacja taboru kolejowego w praktyce

Przedstawione bariery wiążą się w dużym stopniu z kwestiami nabywania taboru kolejowego. Aby rozwinąć ten wątek należy przyjrzeć się, w jaki sposób spółki nabywają obecnie nowy tabor kolejowy. Zauważyć należy przy tym, iż dokonane zakupy są w znacznej mierze jedynie odtworzeniem posiadanego zużytego taboru, zaś zakupione i wyleasingowane składniki taboru służą raczej zachowaniu obecnych przewozów niż rozwojowi zakresu świadczonych usług. Zakupy te nie wpłynęły także znacząco na ogólny stan techniczny taboru kolejowego, który ocenić należy jako wysoce wyeksploatowany.

Proces wymiany, modernizacji oraz unowocześniania taboru jest finansowany ze środków własnych przedsiębiorstw kolejowych (w tym pozyskanych z kredytów) lub ze źródeł publicznych. W przypadku przewozów towarowych wymiana taboru jest finansowana przede wszystkim ze środków własnych. W przeciwieństwie do przewozów towarowych, w przewozach pasażerskich podstawowym źródłem finansowania inwestycji taborowych są zasoby pozostające w dyspozycji władz publicznych. W ostatnim czasie szeroko wykorzystywane są środki funduszy strukturalnych - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz Regionalne Programy Operacyjne.

Aktualnie można zaobserwować intensyfikację inwestycji taborowych np. zakup przez PKP Intercity S.A. 10 nowoczesnych lokomotyw wielosystemowych ES64U4 TAURUS „Husarz”, rozpisany przez tę spółkę przetarg na zakup 20 składów zespolonych, zakup przez Koleje Mazowieckie nowoczesnych elektrycznych zespołów trakcyjnych STADLER, jak również liczne zakupy autobusów szynowych dokonywane przez samorządy województw.

¹¹ Mogą więc być to przede wszystkim zagraniczni operatorzy kolejowi. Muszą oni jednak przystosować swój tabor do jazdy w Polsce. W przypadku taboru elektrycznego musi być on dostosowany do polskiego systemu zasilania lub też wielosystemowy.

Ponadto w ostatnim czasie widoczny jest rozwój rozwiązań mających na celu pozyskiwanie przez przewoźników taboru opierających się o leasing lub wynajem pojazdów. Najważniejsze podmioty oferujące leasing taboru kolejowego w Europie Środkowo-Wschodniej to:

- Angel Trains (od stycznia 2010 r. Alpha Trains) – powstała w 1994 r., jako jedna ze spółek, które przejęły tabor prywatyzowanych Kolei Brytyjskich, po licznych przekształceniach, w 2008 r. przedsiębiorstwo podzielono na spółki AT Limited (działająca na wyspach brytyjskich) i AT International (prowadząca działalność na kontynencie). Przedsiębiorstwo to posiada około 400 lokomotyw, tabor pasażerski i działa na terenie 12 krajów Europy.
- MRCE Dispolok GmbH – spółka powstała w 2008 r. w wyniku fuzji japońsko – brytyjskiej spółki MRCE (Mitsui Rail Capital Europe) i niemieckiej Siemens Dispolok.
- CB Rail (Luksemburg) – spółka powstała w 2004 r., dysponuje ponad 100 lokomotywami elektrycznymi i spalinowymi (m.in. produkowane w Polsce w nowosądeckim Nowagu lokomotywy 311D), kilkudziesięcioma pojazdami do przewozów pasażerskich oraz pokaźnym parkiem wagonów towarowych.
- Railpool z siedzibą w Monachium – spółka ta przejęła część parku lokomotyw CB Rail, a od 2009 r. otrzymuje nowe lokomotywy TRAXX MS, w tym osiem posiadających homologację na terytorium Polski.

Przedsiębiorstwa te proponują niemal wyłącznie leasing nowych pojazdów wraz ze świadczeniem usług serwisowych.

W listopadzie 2007 r. PKP Cargo zawarło z przedsiębiorstwem Angel Trains umowę leasingu sześciu lokomotyw elektrycznych E186. W chwili obecnej, w celu rozwiązania bieżących problemów taborowych, PKP Intercity wzięło w leasing 5 lokomotyw elektrycznych ES64F4 od przedsiębiorstwa MRCE Dispolok GmbH. Taborem należącym do ww. przedsiębiorstw dysponowały ponadto w 2010 roku także samorządowe PR (MRCE Dispolok GmbH) oraz prywatni przewoźnicy towarowi – CTL Logistics Sp. z o.o. (MRCE Dispolok GmbH) Lotos Kolej Sp. z o.o. (Railpool) i ITL Polska Sp. z o.o. (MRCE Dispolok GmbH)¹².

Wzmożenie inwestycji taborowych, jakie można było w ostatnim czasie (po długim okresie zastoju) zaobserwować oraz rozwój nowych rozwiązań w zakresie pozyskiwania taboru może sugerować ożywienie na rynku transportu kolejowego oraz rozszerzanie działalności

¹² Paweł Terczyński, „Lokomotywy E186 i E189 w Polsce”[w:] „Świat Kolei” 2010, nr 4, s. 14-17; Michał Grobelny, „Eurosprintery w PKP Intercity” [w:] „Rynek Kolejowy” 2010, nr 5, s. 18.

przewoźników. W rzeczywistości jednak powyższe inwestycje mają raczej charakter odtworzeniowy i są spowodowane koniecznością odnowy wyeksploatowanego i przestarzałego parku trakcyjnego. W dodatku, w przypadku większości przewoźników, inwestycje taborowe są zdecydowanie niewystarczające w stosunku do istniejących potrzeb.

2. Otoczenie regulacyjne sektora transportu kolejowego a problemy konkurencji

W rozwiniętych gospodarkach rynkowych przyjmuje się, że niezakłócona konkurencja jest niezbędnym elementem funkcjonowania rynku i prawnie zapewnia się jej ochronę. Na straży konkurencji stoją organy antymonopolowe. Regulację dotyczącą ochrony konkurencji zalicza się do tzw. regulacji ex-post, ponieważ (za wyjątkiem kontroli koncentracji) zajmuje się ona naruszeniami konkurencji, które już zaistniały i których eliminacja jest istotna z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania rynku.

W przypadku sektorów, w których przez dziesięciolecia istniał monopol, najczęściej usankcjonowany prawnie (np. telekomunikacja, poczta, energetyka) i w których zdecydowano się przeprowadzić proces liberalizacji, czyli de facto wprowadzić konkurencję, oprócz regulacji ex-post prowadzona jest również regulacja ex-ante, czyli działania mające zapobiegać ograniczaniu konkurencji lub takie, które mają umożliwić jej powstanie i rozwój. Tego typu regulacją zajmują się najczęściej powołane do tego celu wyspecjalizowane organy administracji określane jako regulatorzy sektorowi.

Sektor transportu kolejowego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej znajduje się w trakcie procesu liberalizacji i również poddany jest regulacji ex-ante.

2.1. Regulacja ex-ante - rola regulatora sektorowego

Pomimo, że w roku 2003 po przekształceniu Głównego Inspektoratu Kolejnictwa powstał Urząd Transportu Kolejowego jako regulator rynku kolejowego, w rzeczywistości większością działań z zakresu regulacji zajmuje się minister do spraw transportu, obecnie Minister Infrastruktury (dalej MI). Wynika to w naturalny sposób z tego, że MI jest największym w kraju podmiotem pełniącym rolę organizatora transportu kolejowego i tym samym zamawiającym dofinansowywane usługi przewozów pasażerskich.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w chwili obecnej zajmuje się głównie technicznymi kwestiami regulacji ruchu kolejowego, a także sprawami jego bezpieczeństwa. Działania z zakresu regulacji ekonomicznej stanowią margines jego działalności.

Zgodnie z ustawą do podstawowych zadań Urzędu Transportu Kolejowego należą:

1. nadzór techniczny nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych;

2. nadzór nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego;
3. regulacja transportu kolejowego;
4. licencjonowanie transportu kolejowego.

Według art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym do zadań Prezesa UTK z zakresu regulacji rynku należy zaliczyć przede wszystkim te związane z zapewnieniem równego dostępu do infrastruktury:

1. zatwierdzanie i koordynowanie opłat za korzystanie z przyznanych tras pociągów infrastruktury kolejowej pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat;
2. nadzór nad zapewnieniem równości dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej;
3. nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat;
4. nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych.

Pozostałe zadania Prezesa UTK z zakresu regulacji rynku dotyczą rozpatrywania skarg dotyczących wymienionych powyżej kwestii, prowadzenia analiz rynkowych, współdziałania z innymi organami administracji państwowej oraz nakładania kar pieniężnych przewidzianych w ustawie.

Podstawowe zadania Prezesa UTK zatem tylko w niewielkim stopniu pozwalają mu wpływać na sytuację na rynku kolejowym, w szczególności na działania przewoźników.

2.2. Regulacja ex-post - rola organu antymonopolowego

Regulacja ex-post dotycząca konkurencji, odnosząca się do całości gospodarki kraju, więc również do sektora kolejowego, opiera się na przepisach ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, zwanej ustawą antymonopolową.

Organem egzekwującym postanowienia zapisane w ustawie jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zwany również organem antymonopolowym. Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji państwowej. Odpowiada bezpośrednio przed Prezesem Rady Ministrów. Podstawowym instrumentem Prezesa Urzędu w zakresie ochrony konkurencji jest prowadzenie postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk

ograniczających konkurencję – nadużywania pozycji dominującej na rynku (art. 9 ustawy antymonopolowej) oraz antykonkurencyjnych porozumień (art. 6 ustawy antymonopolowej). Mogą się one zakończyć nakazem zaniechania kwestionowanych działań oraz nałożeniem kary pieniężnej. Prezesowi UOKiK przysługuje również prawo kontroli koncentracji, w celu niedopuszczenia do sytuacji, w której w wyniku łączenia się przedsiębiorców powstanie podmiot dominujący na rynku.

Od 2004 roku Prezes UOKiK opiniuje projekty pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w ramach programów pomocowych oraz decyzji indywidualnych przed ich wysłaniem do Komisji Europejskiej, która jest jedynym organem władnym podejmować decyzje w prawach zgodności wsparcia z rynkiem wewnętrznym. Na podstawie sprawozdań podmiotów udzielających pomocy oraz jej beneficjentów Prezes Urzędu przygotowuje raporty roczne o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom oraz jej wpływie na konkurencję.

2.3. Problemy konkurencji na rynku kolejowym przez pryzmat orzecznictwa Prezesa UOKiK

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wielokrotnie podejmował interwencje w sektorze usług kolejowych. Niemal wszystkie dotyczyły nadużywania pozycji dominującej przez PKP Cargo S.A. W jednym przypadku postępowanie dotyczyło antykonkurencyjnego porozumienia PKP Cargo S.A. i jego konkurenta CTL Logistics S.A.

2.3.1. Ograniczanie dostępu do rynku usług spedycyjnych

Prezes UOKiK zidentyfikował praktyki przedsiębiorców działających w zakresie świadczenia usług przewozów towarowych mające na celu ograniczanie dostępu do rynku usług spedycyjnych.

Decyzją nr DOK-172/05 z dnia 21 grudnia 2005 r. Prezes UOKiK stwierdził zawarcie przez PKP Cargo i CTL Logistics S.A. porozumienia, którego celem i skutkiem było ograniczanie dostępu do rynku usług spedycyjnych lub wyeliminowanie z tego rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem, poprzez zawarcie w wieloletniej umowie o współpracy w zakresie świadczenia usług przewozowych Nr 1-31-169-2003 z dnia 20 stycznia 2003 r. postanowienia zakazującego stosowania przez PKP Cargo w stosunku do innych podmiotów takich samych lub korzystniejszych warunków na świadczenie usług przewozowych do

11 odbiorców określonych w załączniku do tej umowy, umożliwiającego odmowę przez PKP Cargo realizacji Sped-Pro S.A. przewozów węgla kamiennego do 2 stacji odbiorczych i korzystających z nich trzech odbiorców węgla kamiennego (naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów).

Skutkiem zawarcia niedozwolonego porozumienia było ograniczenie Sped-Pro S.A. możliwości korzystania z usług przewozowych, co z kolei powodowało ograniczenie możliwości świadczenia przez tego przedsiębiorcę usług spedycyjnych. Sped-Pro miało wprawdzie możliwość skorzystania z usług przewozowych PKP Cargo na innych zasadach, lecz były one mniej korzystne (przedsiębiorca mógł skorzystać z usług PKP Cargo na przewozy do określonych stacji w ramach innego rodzaju umów ale korzystałby wtedy z niższych upustów i byłby mniej konkurencyjny dla swoich klientów). PKP Cargo ograniczając możliwość korzystania z usług przewozowych w ramach umowy wieloletniej do wskazanych w umowie stacji i odbiorców, nie tylko ograniczyło, ale praktycznie wręcz zamknęło Sped-Pro możliwość spedycji towarów do stacji i odbiorców objętych ograniczeniem. Nałożone zostały kary pieniężne – na PKP Cargo 10 mln zł., na CTL Logistics S.A. – 1,5 mln zł. Decyzja jest prawomocna. Strony wniosły skargi kasacyjne, które Sąd Najwyższy odrzucił.

2.3.2. Przeciwdziałanie rozwojowi konkurencji na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych

Prezes UOKiK podejmował również kroki formalne przewidziane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z przejawami nadużywania pozycji dominującej na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych, które **przeciwdziałają rozwojowi konkurencji** na tym rynku.

Decyzją nr DOK-50/2004 z dnia 17 czerwca 2004 r. Prezes UOKiK stwierdził nadużywanie przez PKP Cargo pozycji dominującej na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych, poprzez: a) przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji polegające na uzależnianiu przez PKP Cargo zawarcia wieloletniej umowy przewozowej od zobowiązania przedsiębiorcy - kontrahenta do powstrzymywania się od podejmowania działań konkurencyjnych (w grupach towarów objętych umową), zmierzających do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wykonywania kolejowych przewozów towarowych, (naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z 15 grudnia 2000 r.); b) uzależnianie przez PKP Cargo zawarcia wieloletniej umowy

przewozowej od zobowiązania przedsiębiorcy - kontrahenta do korzystania przy realizacji przewozów koleją towarów o poz. NHM, (określonych w załączniku nr 1 do umowy) wyłącznie z usług PKP Cargo (naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 i 6 ww. ustawy); c) uzależnianie przez PKP Cargo zawarcia wieloletniej umowy przewozowej od zobowiązania przedsiębiorcy-kontrahenta do korzystania przy przewozie innych towarów, niż wymienione w załączniku nr 1 umowy, z usług transportowych oferowanych przez PKP Cargo na zasadzie preferowanego wyboru, tj. w każdym przypadku, kiedy warunki oferty złożonej przez PKP Cargo nie będą gorsze od warunków zaoferowanych przez innych przewoźników, (naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 i 6 ww. ustawy); d) uzależnianie przez PKP Cargo zawarcia wieloletniej umowy przewozowej od zobowiązania przedsiębiorcy - kontrahenta do akceptacji postanowienia, iż naruszenie postanowień umownych wymienionych w podpunktach a, b i c, będzie uzasadnieniem dla rozwiązania umowy przez PKP Cargo bez wypowiedzenia (naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy).

Działania PKP Cargo związane z zawieraniem umów wieloletnich z największymi odbiorcami, przy jednoczesnym wprowadzaniu do tych umów klauzul, będących przedmiotem postępowania zakończonego niniejszą decyzją, mogły skutecznie zagrozić rozwojowi konkurencji. Zgodnie bowiem z zawartymi w tych umowach postanowieniami, PKP Cargo wiązało swoich największych kontrahentów zakazem wykonywania działalności konkurencyjnej, zapisami gwarantującymi wyłączność PKP Cargo na przewóz określonych towarów oraz zasadą preferowanego wyboru, odnoszącą się do innych towarów. Podpisanie tych umów zmniejszyłoby krąg podmiotów wykonujących kolejowe przewozy towarowe, w tym również tych, które taką działalność wykonują na własne potrzeby. Zmniejszyłby się również krąg podmiotów, które taką działalność mogłyby prowadzić potencjalnie w przyszłości (umowy zawierano na minimum 24 miesiące – w praktyce na 3-7 a nawet 14 lat, z możliwością przedłużania na lata następne). Umowy wieloletnie, w kształcie proponowanym przez PKP Cargo stanowiły środek do utrzymania stabilnego poziomu cen, co kłóci się z natury z konkurencją i charakterem wolnego rynku. Za pomocą tych umów PKP Cargo byłoby w stanie kontrolować większość przewozów towarowych koleją w Polsce. Na PKP Cargo nałożona została kara pieniężna – 40 mln zł. Decyzja jest prawomocna.

Decyzją Nr DOK-142/04 z dnia 31 grudnia 2004 r. Prezes UOKiK uznał za ograniczające konkurencję i nakazał zaniechania praktyk nadużywania przez PKP Cargo pozycji dominującej na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych polegających na:

a) przyznawaniu w ramach umów wieloletnich zróżnicowanych wielkości upustów na

przewóz węgla kamiennego, kontrahentom o podobnej wartości obrotów i wielkości masy przewiezionych towarów, b) różnicowaniu w umowach z kontrahentami warunków związanych z możliwością zmiany masy towarów deklarowanej do przewozów w poszczególnych kwartałach oraz deklarowanej rocznej masy towarów; c) zastrzeżeniu w treści zawieranej z kontrahentem umowy wieloletniej, iż PKP Cargo nie będzie realizować na jego rzecz przewozów do wymienionych stacji odbiorczych i wymienionych odbiorców towarów.

Jak wykazało postępowanie zakończone powyższą decyzją, udzielanie upustów przez PKP Cargo nie było powiązane z przewożoną przez kontrahentów masą towarową. Pomimo, iż kryteria ustalania upustów były jednolite dla wszystkich podmiotów, brak było przejrzystych reguł, zapewniających sytuację, w której poszczególne kryteria uwzględniane byłyby w takim samym stopniu dla wszystkich kontrahentów PKP Cargo. Postępowanie wykazało, że PKP Cargo nie posiadało jasnych, transparentnych reguł, które dawałyby jego kontrahentom pewność, iż w sytuacji skorzystania z usług przewozowych o określonej wartości, przysługuje również upust w ściśle określonej wysokości. Warunki umów związane z dostarczaniem harmonogramów przewozów, zawarte przez PKP Cargo w umowach wieloletnich były również zróżnicowane w stosunku do różnych podmiotów. Niektóre umowy przewidywały konieczność zrealizowania 90 % zadeklarowanych przewozów, niektóre nie. Nie wszystkie umowy dopuszczały możliwość zmiany masy towarów deklarowanej do przewozu w poszczególnych kwartałach. Różne były także terminy dostarczania rocznego zestawienia planu przewozów na rok następny oraz miesięcznych harmonogramów przewozów na następny miesiąc. Ww. zobowiązania umowne prowadziły do powstania niejednorodnych warunków konkurencji, stawiały niektórych kontrahentów PKP Cargo w korzystniejszej sytuacji. Kwestionowane warunki przeciwdziałały również powstaniu i rozwojowi konkurencji na rynku usług spedycyjnych. Wyłączenie pewnych stacji (podmiotów), w stosunku do których ograniczono kontrahentowi korzystanie z umowy wieloletniej, zostało uznane również za uciążliwe (kontrahent mógł skorzystać z przewozu w ramach innego rodzaju umów, ale na znacznie mniej korzystnych warunkach). Korzyścią PKP Cargo w tym przypadku było wyeliminowanie jednego z pośredników, co pozwoliło na przejęcie jego klientów. Na PKP Cargo nałożona została kara pieniężna – 20 mln zł. Decyzja jest prawomocna. Sąd Najwyższy odrzucił skargę kasacyjną.

Decyzją nr DOK-94/07 z dnia 27 lipca 2007 r. Prezes UOKiK stwierdził nadużywanie przez PKP Cargo S.A. pozycji dominującej na krajowym rynku przewozów towarów kolejną

poprzez stosowanie w umowach przewozu niejednorodnych warunków, stwarzających zróżnicowane warunki konkurencji kontrahentom tego przedsiębiorcy w wyniku przyznania niektórym podmiotom w ramach umów akwizycyjnych (specjalnych) wyższych upustów na przewóz węgla i mialu węglowego, niż te które zostały przyznane CTL (naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy).

Postępowanie wykazało, iż kryteria, w oparciu o które PKP Cargo udzielało upustów na przewozy węgla są nieobiektywne. Przesłanki przyznawania upustów określone zostały celowo przez PKP Cargo w sposób na tyle ogólny i elastyczny, że dawały możliwość temu przewoźnikowi podejmowania arbitralnych decyzji w tym zakresie. Czynniki brane pod uwagę przez PKP przy ustalaniu wysokości upustów były w dużej mierze subiektywne a przyznawane przez PKP Cargo upusty - w dużej mierze uznaniowe. Wynikiem tego dyskryminowane podmioty miały gorsze warunki konkurowania z tymi podmiotami, które uzyskiwały upusty w wyższej wysokości. Decyzja DOK-94/07 nie jest prawomocna. Po rozprawie przed sądem apelacyjnym sprawa została skierowana do ponownego rozpatrzenia przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Decyzją nr DOK-3/2009 z dnia 7 lipca 2009 r. Prezes UOKiK stwierdził nadużywanie przez PKP Cargo pozycji dominującej na krajowym rynku przewozów towarów koleją polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, poprzez odmowę świadczenia usług kolejowego przewozu towarów swoim konkurentom na zasadach szczególnych, tj. w drodze zawierania umów przewidujących upusty od taryfy towarowej PKP Cargo.

PKP Cargo odmawiając zawierania umów na zasadach szczególnych w znacznym stopniu utrudniało konkurentom funkcjonowanie na rynku – zmniejszało bowiem znacznie opłacalność ich działalności i zdolność rywalizacji z dominantem. PKP Cargo traktowało konkurentów w sposób odmienny (gorszy) niż inne podmioty zgłaszające się do niego z ofertą zawarcia umowy przewozu na zasadach szczególnych. Przewoźnicy konkurencyjni, którzy mają zawarte z PKP Cargo umowy wieloletnie, specjalne lub handlowe, są w stanie skuteczniej walczyć z PKP Cargo o klienta i osiągać lepszą pozycję na rynku właściwym. Celem ww. zachowań PKP Cargo było ograniczenie możliwości wzmocnienia pozycji rynkowej tych przewoźników poprzez utrzymanie dotychczasowych i zdobywanie nowych klientów, a więc ograniczenie konkurencji na rynku właściwym poprzez pozbawienie konkurentów możliwości przewozu towarów w ramach umów z PKP Cargo przewidujących

wyższe upusty od Taryfy Towarowej. Na PKP Cargo nałożona została kara pieniężna w wysokości ponad 60 mln zł. PKP Cargo odwołało się od decyzji.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w aktualnych realiach praktyki ograniczające konkurencję o podobnym charakterze są stosowane przez przedsiębiorców kolejowych przez wiele lat (co najmniej do czasu uprawomocnienia się decyzji) powodując poważne utrudnienia w funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych. Przykładem dodatkowych opóźnień (po uprawomocnieniu się decyzji) w wykonywaniu decyzji Prezesa jest praktyka PKP Cargo, której dotyczy postępowanie wszczęte w dniu 31 maja 2010 r. w sprawie nałożenia na tego przedsiębiorcę kary pieniężnej w związku z podejrzeniem pozostawiania w zwłoce w wykonaniu decyzji nr DOK-142/04 z 2004 r. Przesunięcie w czasie wykonania decyzji UOKiK sugeruje, iż bez zmian systemowych nawet liczne interwencje UOKiK nie są wystarczające by zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku kolejowego w Polsce.

3. Możliwości finansowania ze środków publicznych spółek z rynku kolejowego

3.1. Sektor kolejowy a pomoc publiczna

Biorąc pod uwagę, iż spółki należące do grupy PKP prowadzą działalność na rynkach otwartych na konkurencję, przekazywanie tym spółkom jakichkolwiek środków ze źródeł publicznych musi pozostawać w zgodzie z unijnymi regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej, tj. głównie artykułem 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zgodnie z ww. przepisami, udzielanie pomocy publicznej w Unii Europejskiej, ze względu na potencjalne zagrożenie dla konkurencji na rynku wewnętrznym oraz dla wymiany handlowej między państwami członkowskimi UE, jakie rodzi wsparcie przekazywane przez państwo przedsiębiorstwom, jest co do zasady zakazane. Zakaz udzielania pomocy publicznej nie jest wprowadzie bezwzględny, istnieją od niego wyjątki, jednak ich zastosowanie wymaga spełnienia restrykcyjnych warunków oraz, zazwyczaj, zgody Komisji Europejskiej.

W art. 107 ust. 1 TFUE zdefiniowano pojęcie pomocy publicznej, która jest zakazana. Zgodnie z tym przepisem *„z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”*. Zatem wsparcie udzielane przedsiębiorcy stanowi pomoc publiczną, jeśli łącznie zostaną spełnione następujące przesłanki:

1. wsparcie udzielane jest przez państwo lub ze źródeł państwowych,
2. przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
3. wsparcie ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
4. grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Z powyższego wynika, iż możliwe jest również wzmocnienie finansowe przez państwo przedsiębiorstw (w tym spółek z grupy PKP), o ile transakcje dokonywane byłyby na zasadach rynkowych, tzn. związane byłyby z adekwatnym wynagrodzeniem lub ekwiwalentnym świadczeniem wzajemnym od przedsiębiorcy (nie stanowiłoby ono wówczas

pomocy publicznej). Podstawową metodą, stosowaną dla oceny transakcji wiążącej się z zaangażowaniem środków pozostających w dyspozycji państwa jest tzw. test inwestora prywatnego (test zachowania prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej). Ocena, czy dane działanie władz publicznych spełnia test inwestora prywatnego, wymaga analizy w wielu płaszczyznach. Dokonując ww. oceny, należy brać pod uwagę warunki i informacje, jakie były znane organowi władzy publicznej w momencie przeprowadzania danej inwestycji (podejmowania decyzji o danej inwestycji). Istotne jest również wykazanie możliwości uzyskania przez podmiot, który otrzymał wsparcie finansowe od państwa, funduszy tej samej wysokości na rynku kapitałowym, a więc od inwestorów prywatnych, np. banków. Zasadniczo zakłada się, że prywatny inwestor, podejmując poszczególne decyzje inwestycyjne, przyjmuje długookresową perspektywę w osiąganiu zysku. Ponadto, przewidywany zysk powinien w zasadzie odpowiadać co najmniej standardowej (przeciętnej) stopie zwrotu inwestycji (rate of return) notowanej w danym sektorze działalności gospodarczej, choć należy podkreślić, że akceptowalny mógłby być również zysk minimalny, ale przy krótkim okresie jego otrzymywania. Dodatkowo, określając, czy został spełniony test prywatnego inwestora, należy udowodnić, że jedynym celem organu władzy publicznej było osiągnięcie zysku. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości¹³, prywatny inwestor, angażując swoje środki finansowe w dane przedsięwzięcie, kieruje się tylko i wyłącznie perspektywą uzyskania zysku (a nie np. rozwojem regionalnym, utrzymaniem stanowisk pracy itp.), który zwróciłby mu, w drodze dywidendy, czy też w inny sposób, poniesiony koszt.

Natomiast w odniesieniu do PKP PLK uznaje się, iż spółka ta działa na rynku, na którym wyłączona jest konkurencja (PKP PLK S.A. jest jedynym podmiotem zarządzającym główną (narodową) infrastrukturą kolejową, wykonującym de facto kompetencje władzy publicznej w zakresie utrzymania, budowy i modernizacji tej infrastruktury), a zatem wsparcie przekazywane tej spółce związane z infrastrukturą kolejową nie spełnia czwartej z przesłanek określonych w art. 107 ust. 1 TFUE – brak możliwości zakłócenia konkurencji, co oznacza, iż nie stanowi ono pomocy publicznej.

W art. 107 ust. 2 i 3 prawodawca unijny ustanowił wyjątki od zakazu udzielania pomocy publicznej określonego w ustępie 1 ww. artykułu. Wyjątki zgrupowane w ustępie 2 nazywa się wyłączeniami automatycznymi lub też wyłączeniami z mocy prawa, zaś wyjątki zawarte

¹³ Sprawa T-296/97 Alitalia v KE, Zb. Orz. z 2000 r., str. II-387, pkt 84.

w ustępie 3 określa się mianem wyłączeń fakultatywnych. Podział ten ma jednak wymiar raczej czysto teoretyczny, bowiem w obu przypadkach istnieje konieczność notyfikowania środka Komisji Europejskiej. Różnica sprowadza się jedynie do charakteru decyzji Komisji. Użycie w ustępie 2 artykułu 107 TFUE konstrukcji polegającej na wyliczeniu kategorii pomocy „*zgodnych z rynkiem wewnętrznym*” powoduje, iż decyzja Komisji ma w tym przypadku charakter wyłącznie deklaratoryjny. W przypadku ustępu 3 artykułu 107 TFUE, w którym wskazano rodzaje pomocy państwa, które „*mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym*”, decyzja podejmowana przez Komisję ma charakter konstytutywny. Dodatkowo w art. 93 TFUE wprowadzono wyjątek od zakazu udzielania pomocy publicznej, dotyczący pomocy związanej ze świadczeniem usług publicznych w transporcie (doprecyzowany w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70¹⁴) oraz pomocy przeznaczonej na koordynację transportu.

Należy również poczynić spostrzeżenie, iż Komisja Europejska precyzuje warunki dopuszczalności zastosowania poszczególnych wyłączeń spod zakazu udzielania pomocy publicznej w wydawanych przez siebie aktach prawnych, w szczególności zasadach ramowych, komunikatach, wytycznych. Warunki te są także określane w rozporządzeniach zarówno wydawanych przez Parlament Europejski i Radę, jak i Komisję. Dla przykładu można w tym miejscu wymienić rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*¹⁵, czy rozporządzenie Komisji Europejskiej z dnia 6 sierpnia 2008 r. nr 800/2008 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)¹⁶. Z przeznaczeń pomocy określonych w ww. aktach prawnych mogą korzystać wszystkie przedsiębiorstwa, w tym przedsiębiorstwa kolejowe (chyba że konkretny akt prawny zawiera stosowne wyłączenie).

Rodzaje pomocy publicznej, jakie mogą być udzielane wyłącznie przedsiębiorstwom kolejowym oraz warunki dopuszczalności tej pomocy zostały określone w Wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych¹⁷ (z wyjątkiem pomocy w postaci rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, której warunki

¹⁴ Dz. Urz. UE L 315 z dnia 3.12.2007 r.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006 r., s. 5.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 214 z 9.08.2008 r.

¹⁷ Dz. Urz. UE C 184 z 22.07.2008 r.

dopuszczalności są zawarte w rozporządzeniu nr 1370/2007). Przepisy ww. Wytycznych, zgodnie z ich punktem 21, odnoszą się do przedsiębiorstw kolejowych w rozumieniu dyrektywy Rady nr 91/440/EWG, tj. koncesjonowanych przedsiębiorstw publicznych lub prywatnych, których działalność podstawowa polega na świadczeniu usług transportu osób lub rzeczy bądź dostarczaniu trakcji. Ze względu na powyższe uregulowanie, ww. Wytycznych teoretycznie nie stosuje się np. do zarządców infrastruktury kolejowej.

Do najistotniejszych przeznaczeń pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom kolejowym należy zaliczyć rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych, która została omówiona osobno w rozdziale 4 poświęconym usługom publicznym w transporcie kolejowym. Wytyczne dotyczące pomocy państwa dla przedsiębiorstw kolejowych przewidują następujące kategorie pomocy:

1. pomoc na anulowanie długów,
2. pomoc na restrukturyzację przedsiębiorstw kolejowych (restrukturyzacja działu przewozów towarowych),
3. pomoc na koordynację transportu,
4. pomoc w celu zakupu i wymiany taboru.

W odniesieniu do pomocy na anulowanie długów należy zauważyć, iż zgodnie z postanowieniami sekcji 4.3. ww. Wytycznych, Komisja zasadniczo bada taki środek na podstawie Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw¹⁸, a zatem oddłużenie przedsiębiorstwa kolejowego powinno być częścią jego kompleksowej restrukturyzacji.

Pod pewnymi warunkami wskazana pomoc może zostać również zatwierdzona przez Komisję Europejską przy braku restrukturyzacji finansowej, o ile anulowane są długi stare, tj. zostały zaciągnięte przed wejściem w życie dyrektywy 2001/12/WE określającej warunki otwarcia sektora transportu kolejowego dla konkurencji.

Pomoc taka może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile spełnione zostaną następujące warunki. Po pierwsze, pomoc powinna służyć do zrekompensowania wyraźnie określonych i wyodrębnionych długów, które zostały zaciągnięte przed dniem 15 marca 2001 r., tj. datą wejścia w życie dyrektywy 2001/12/WE, a w przypadku Polski przed dniem akcesji. Pomoc nie może w żadnym wypadku przekraczać wysokości tych długów. Po drugie,

¹⁸ Dz. Urz. UE C 244 z 1.10.2004 r.

długi muszą dotyczyć bezpośrednio działalności związanej z transportem kolejowym. Po trzecie, beneficjentem oddłużenia powinny być przedsiębiorstwa mające nadmierne zadłużenie, które hamuje ich zdrowe zarządzanie finansowe. Pomoc musi być niezbędna do naprawy tej sytuacji, wobec przewidywanego rozwoju konkurencji na rynku, który nie pozwoli przedsiębiorstwu poprawić swojej sytuacji finansowej w przewidywalnej przyszłości. Ocena tego kryterium powinna uwzględniać poprawę wydajności przedsiębiorstwa, której można się spodziewać w normalnych okolicznościach. Po czwarte, pomoc nie powinna wykraczać poza pomoc konieczną. Pomoc nie może w żadnym wypadku stawiać przedsiębiorstwa, w krótkim horyzoncie czasowym, w bardziej uprzywilejowanym położeniu niż położenie typowego, dobrze zarządzanego przedsiębiorstwa mającego taki sam profil działalności. Po piąte, anulowanie długów nie powinno dawać przedsiębiorstwu przewagi konkurencyjnej, utrudniającej rozwój efektywnej konkurencji na rynku, na przykład poprzez zniechęcanie przedsiębiorstw spoza rynku lub nowych podmiotów do wejścia na określone rynki krajowe lub regionalne. W szczególności, pomoc przeznaczona na anulowanie długów nie może być finansowana z opłat pobieranych od innych przedsiębiorstw kolejowych.

W odniesieniu do pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstw kolejowych należy zauważyć, iż postanowienia ww. Wytycznych w tym zakresie nie mają już praktycznego znaczenia, bowiem dotyczyły wyłącznie projektów restrukturyzacji notyfikowanych Komisji przed dniem 1 stycznia 2010 r. Należy wskazać w tym względzie, iż żadne przedsiębiorstwo kolejowe nie zwróciło się do UOKiK o wydanie opinii dotyczącej pomocy na restrukturyzację, a następnie jej notyfikowanie Komisji Europejskiej. W związku z tym obecnie udzielanie pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstwom kolejowym jest możliwe na ogólnych zasadach, wynikających z Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw¹⁹.

Pomoc na potrzeby koordynacji transportu może przybierać wiele form:

- a) pomoc na cele korzystania z infrastruktury, czyli pomoc przyznawana przedsiębiorstwom kolejowym, które muszą ponosić (znaczące) wydatki związane z infrastrukturą, z której korzystają, podczas gdy przedsiębiorstwa świadczące usługi transportowe w oparciu o inne środki transportu nie podlegają takiemu obciążeniu;

¹⁹ Dz. Urz. UE C 244 z dnia 1.10.2004 r.

- b) pomoc na ograniczenie kosztów zewnętrznych, mająca zachęcać do zmiany transportu na transport kolejowy, ponieważ generuje on mniejsze koszty zewnętrzne w porównaniu z innymi typami transportu, jak np. transport drogowy;
- c) pomoc na rzecz interoperacyjności oraz, jeżeli odpowiada to potrzebom koordynacji transportu, pomoc na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa, usunięcia barier technicznych i zmniejszenia uciążliwości wynikających z hałasu (ten rodzaj pomocy zostanie omówiony w części dotyczącej pomocy na zakup i wymianę taboru kolejowego);
- d) pomoc na działalność badawczą i rozwojową odpowiadającą potrzebom koordynacji transportu.

W odniesieniu do pomocy na zakup i wymianę taboru kolejowego należy zauważyć, iż zgodnie z postanowieniami pkt. 31 oraz 33 Wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych, ocena tego typu pomocy powinna być przeprowadzana pod kątem celu pomocy, który musi służyć wspólnemu interesowi. Warunki udzielania przedsiębiorstwom kolejowym pomocy na cele inwestycji taborowych zostały określone w ww. Wytycznych lub w innym odpowiednim dokumencie odnoszącym się do kategorii pomocy w ramach, których mogą być finansowane inwestycje taborowe, tj. następujących kategorii pomocy:

- a) pomocy na koordynację transportu;
- b) pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstw kolejowych²⁰;
- c) pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw²¹;
- d) pomocy w celu ochrony środowiska naturalnego²²;
- e) pomocy w formie rekompensaty kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem usług publicznych²³;
- f) pomocy regionalnej²⁴.

²⁰ Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 1.10.2004 r.) oraz postanowienia wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych odnoszące się do pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstw kolejowych (restrukturyzacja działu przewozów towarowych).

²¹ Rozporządzenie Komisji Europejskiej z dnia 6 sierpnia 2008 r. nr 800/2008 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. UE L 214 z 9.08.2008 r.).

²² Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego (Dz. Urz. UE C 82 z 1.04.2008 r.).

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/07 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 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007 r.).

²⁴ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (Dz. Urz. UE C 54 z 4.03.2006 r.).

Poniżej zostały omówione najważniejsze kategorie pomocy w zakresie dofinansowania taboru kolejowego.

3.2. Najważniejsze kategorie pomocy w zakresie dofinansowania taboru kolejowego

Biorąc pod uwagę, iż przedsiębiorstwa kolejowe zazwyczaj są dużymi przedsiębiorstwami (nie mieszczą się w kategorii małych i średnich przedsiębiorstw), jak również uwzględniając specyficzny charakter pomocy na restrukturyzację²⁵, do podstawowych przeznaczeń pomocy, w ramach których może zostać udzielone wsparcie na inwestycje taborowe należą: pomoc regionalna, pomoc odpowiadająca potrzebom ochrony środowiska naturalnego, pomoc odpowiadająca potrzebom koordynacji transportu, jak również pomoc przekazywana w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

3.2.1. Pomoc regionalna

W przypadku pomocy regionalnej w odniesieniu do pasażerskich przewozów kolejowych Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych czynią odstępstwo od zasady wyrażonej w Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007 – 2013, zgodnie z którą wydatki na zakup środków transportu (majątku ruchomego) w sektorze transportu nie kwalifikują się do pomocy na inwestycje początkowe, a zatem możliwe jest udzielanie pomocy na inwestycje początkowe w pasażerski tabor kolejowy (odstępstwo to nie ma jednak zastosowania w odniesieniu do towarowych przewozów kolejowych). Jednocześnie jednak Komisja uznaje, iż konieczne jest łączne spełnienie następujących warunków:

1. tabor, którego dotyczy pomoc, ma być wykorzystywany wyłącznie do świadczenia usług w zakresie pasażerskich przewozów miejskich, podmiejskich lub regionalnych w określonym regionie lub na określonej trasie obsługującej kilka regionów. W przypadku przewozów obsługujących kilka regionów Komisja sprawdza, czy pomoc nie zagrazi faktycznemu otwarciu międzynarodowego rynku przewozów pasażerskich i kabotażu, wynikającemu z wejścia w życie trzeciego pakietu kolejowego;
2. tabor, którego dotyczy pomoc, ma być wyłącznie wykorzystywany w określonym regionie lub na określonej trasie łączącej kilka regionów, w odniesieniu do której był objęty pomocą przez co najmniej 10 lat;

²⁵ Pomoc ta należy do rodzajów pomocy najbardziej zakłócających konkurencję, stąd jej udzielenie wiąże się z koniecznością spełnienia restrykcyjnych warunków. Ponadto, aby uzyskać taką pomoc, dany podmiot musi znajdować się w trudnej sytuacji finansowej.

3. nowy tabor ma odpowiadać najnowszym normom interoperacyjności, bezpieczeństwa i ochrony środowiska naturalnego stosowanym w danej sieci transportu;
4. państwo członkowskie musi wykazać, że projekt wchodzi w skład spójnej strategii rozwoju regionalnego.

W Wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych zaznaczono także, iż Komisja będzie czuwać, aby nie nastąpiło niepotrzebne zakłócenie konkurencji. W szczególności, biorąc pod uwagę dodatkowe dochody, jakich mógłby dostarczyć wspomaganemu przedsiębiorstwu nowy tabor wykorzystywany na danej trasie, na przykład poprzez zbycie stronie trzeciej lub wykorzystanie go na innych rynkach. Komisja może zatem uzależnić przyznanie pomocy od zobowiązania się beneficjenta pomocy do zbycia na normalnych warunkach rynkowych całości lub części taboru, z którego przedsiębiorstwo to już nie korzysta. W takim przypadku dochód ze sprzedaży starego taboru musi zostać odjęty od kosztów kwalifikowanych. W pozostałym zakresie zastosowanie znajdują, z odstępstwami dotyczącymi braku konieczności stosowania części postanowień odnoszących się do tzw. dużych projektów inwestycyjnych, reguły określone w Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007 – 2013.

Należy zauważyć, iż możliwość udzielenia pomocy regionalnej na zakup pasażerskiego taboru kolejowego PKP Intercity w ramach projektu zakupu składów zespolonych do obsługi połączeń dalekobieżnych z udziałem środków POIiŚ rozważana była przez Ministerstwo Infrastruktury. W dniu 18 czerwca 2009 r. UOKiK dokonał prenotyfikacji przedmiotowego projektu Komisji Europejskiej. Niemniej jednak wydaje się, iż obecnie zrezygnowano z przekazywania omawianego wsparcia, a przewiduje się dofinansowanie zakupu ww. taboru w ramach rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

3.2.2. Pomoc w celu ochrony środowiska naturalnego

Dofinansowanie nabycia (modernizacji) taboru, zgodnie z postanowieniami wspólnotowych Wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego,²⁶ zasadniczo może być przyznawane według zasad odnoszących się do pomocy dla przedsiębiorstw stosujących normy ochrony środowiska surowsze niż europejskie (unijne), lub podnoszących poziom ochrony środowiska, gdy brak jest norm europejskich (unijnych). W odniesieniu do transportu kolejowego pomoc może być przyznana także wówczas, gdy

²⁶ Dz. Urz. UE C 82 z 1.04.2008 r.

usprawnienia prowadzą do spełnienia przez przedsiębiorstwa już przyjętych, ale jeszcze nieobowiązujących norm europejskich (unijnych). Warunki dopuszczalności takiej pomocy zostały określone w pkt 74 – 84 oraz sekcji 3.2. ww. Wytycznych.

Koszty kwalifikowane ograniczają się do dodatkowych kosztów inwestycji, niezbędnych do osiągnięcia poziomu ochrony środowiska wyższego niż poziom określony przez normy unijne. Maksymalna intensywność omawianej pomocy wynosi: 50% kosztów kwalifikowanych – jeśli inwestycja nie dotyczy nabycia aktywów w postaci innowacji ekologicznych albo 60% kosztów kwalifikowanych – jeśli inwestycja dotyczy nabycia aktywów w postaci innowacji ekologicznych.²⁷ Powyższe wielkości mogą zostać podwyższone, w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Jednocześnie intensywność pomocy może wynieść do 100% kosztów kwalifikowanych, jeśli pomoc na inwestycje przyznaje się w drodze otwartej, niedyskryminacyjnej procedury przetargowej, skutecznie gwarantującej ograniczenie pomocy do minimum niezbędnego do osiągnięcia celu związanego z ochroną środowiska.

Przykładem zatwierdzenia przez Komisję Europejską pomocy związanej z inwestycjami w tabor kolejowy (modernizacja taboru kolejowego), jako pomocy w celu ochrony środowiska naturalnego, jest decyzja Komisji z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie N 324/09 - pomoc państwa – Niemcy – Funding for measures of noise reduction for existing railway freight wagons under the framework of the pilot project „Silent Rhein”²⁸. Przedmiotowa decyzja dotyczyła programu pomocowego, jaki zamierzały wprowadzić władze niemieckie w zakresie modernizacji towarowych wagonów kolejowych, wykorzystywanych głównie w dolinie Renu, polegającego na wspieraniu stosowania mniej hałaśliwych układów hamulcowych. Celem wsparcia było nie tylko zredukowanie poziomu hałasu generowanego przez transport kolejowy, lecz również zebranie danych technicznych, ekonomicznych i operacyjnych dotyczących nowo wprowadzanych rozwiązań systemu hamulcowego. Zastosowanie nowych rozwiązań miało zredukować poziom hałasu do 50%. Regulacje europejskie (unijne) nie wymagały, w chwili podejmowania decyzji przez Komisję, stosowania owych nowych rozwiązań hamulcowych w istniejących wagonach towarowych, wymóg ten dotyczył jedynie nowych wagonów. Beneficjentem wsparcia mógł być każdy właściciel wagonów towarowych zarejestrowany w Niemczech lub w innym państwie na

²⁷ Definicja innowacji ekologicznych – zobacz sekcja 2.2. (definicje) pkt 4 wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego.

²⁸ http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2009/n324-09.pdf

terytorium, którego obowiązują unijne regulacje prawne dotyczące transportu kolejowego. Pomoc miała być przyznawana w formie bezzwrotnej dotacji. Intensywność pomocy miała wynieść 50% dodatkowych kosztów modernizacji wagonów związanych z osiągnięciem poziomu ochrony środowiska wyższego niż europejski. Wsparcie mogło dotyczyć wyłącznie wagonów towarowych, które w okresie 5 lat od przyznania pomocy będą eksploatowane w dolinie Renu. Władze niemieckie zadeklarowały, iż wsparcie nie będzie dotyczyło wagonów, które zostały zmodernizowane przed złożeniem wniosków o przyznanie wsparcia. Kumulacja z innymi rodzajami pomocy przeznaczonymi na ten sam cel nie miała być dopuszczalna. Komisja Europejska uznała, iż ww. wsparcie stanowi pomoc publiczną zgodną z rynkiem wewnętrznym, bowiem spełnione zostały warunki określone we wspólnotowych Wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego.

3.2.3. Pomoc na koordynację transportu

Pomoc na zakup i wymianę (modernizację) taboru kolejowego może zostać udzielona także jako pomoc na potrzeby koordynacji transportu w zakresie interoperacyjności (pomoc na rzecz interoperacyjności) na podstawie art. 93 TFUE (dawny art. 73 TWE). Zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych, w odniesieniu do pomocy na rzecz interoperacyjności, koszty kwalifikowane obejmują wszystkie inwestycje związane z wprowadzaniem systemów bezpieczeństwa systemów interoperacyjnych lub ze zmniejszeniem uciążliwości wynikających z hałasu. Koszty kwalifikowane obejmują w szczególności inwestycje związane z wdrażaniem ERTMS (Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym) i wszelkie inne podobne środki, które mogą przyczynić się do likwidacji barier technicznych na europejskim rynku usług kolejowych.

Komisja uznaje, iż istnieje domniemanie konieczności i proporcjonalności pomocy na rzecz interoperacyjności, gdy intensywność tej pomocy nie przekracza 50% kosztów kwalifikowanych. W przypadku zamiaru przyznania pomocy o wyższej intensywności państwa członkowskie muszą wykazać jej konieczność i proporcjonalność.

3.2.4. Pomoc w formie rekompensaty kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem usług publicznych

Ponadto pomoc na zakup pasażerskiego taboru kolejowego może być udzielana w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Kwestie związane z tym rodzajem pomocy będą szczegółowo omówione w punkcie 4.4. „Finansowanie usług publicznych”. Należy jednak zauważyć, iż istnieją dwie zasadnicze drogi zapewniania taboru kolejowego przeznaczonego do świadczenia usług publicznych przez władze publiczne:

- przekazanie środków finansowych na ww. cel w ramach wypłacanej rekompensaty przewoźnikowi - w tym przypadku tabor jest zakupywany przez podmiot świadczący usługi publiczne i stanowi jego własność,
- zakup taboru przez organizatora (władze publiczne), a następnie jego udostępnianie podmiotowi świadczącemu usługi. Fakt udostępnienia taboru powinien być przy tym brany pod uwagę przy obliczaniu rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (co omówiono szczegółowo w pkt 2.3 niniejszego raportu). W tym przypadku występują dwie możliwości: organizator (organ publiczny) jest bezpośrednim właścicielem taboru i udostępnia go przewoźnikowi, bądź też tworzy specjalną spółkę taborową, odpowiedzialną za dokonywanie zakupów taboru oraz jego udostępnianie podmiotom świadczącym usługi.

Zastosowanie drugiego z rozwiązań legło u podstaw rozwoju konkurencji w zakresie świadczenia usług publicznego pasażerskiego transportu kolejowego w Wielkiej Brytanii. Aktywa byłego British Rail (Kolei Brytyjskich) zostały przeniesione w 1996 r. do przedsiębiorstw wynajmujących tabor, tzw. ROSCOS's (Rolling Stock Companies)²⁹, co umożliwiło udział w przetargach o świadczenie usług publicznych wielu przedsiębiorstw nieposiadających taboru, a zatem wystąpienie rzeczywistej konkurencji. Było to czynnikiem wyróżniającym Wielką Brytanię na tle pozostałych państw europejskich, w których nawet jeśli ogłaszano przetargi o świadczenie ww. usług, to nie budziły one szerszego zainteresowania ze względu na brak możliwości spełnienia ich warunków w praktyce. Zatem często jedynym podmiotem startującym w przetargu był dotychczasowy monopolista narodowy.

²⁹ Na rynku brytyjskim aktualnie działają trzy ROSCO's: Angel, HSBC i Porterbrook.

W Niemczech Deutsche Bahn (DB) stał się jedynym właścicielem taboru po przeprowadzeniu liberalizacji rynku, niemniej jednak poszczególne kraje związkowe (landy) zaczęły tworzyć własne floty pojazdów, aby zainteresować ogłaszanymi przetargami inne podmioty niż DB. Na wczesnym etapie rozwoju rynku rozwiązanie to przyniosło oczekiwane rezultaty (liczba przedsiębiorstw biorących udział w przetargach na świadczenie usług publicznych była znacznie wyższa w landach, które posiadały własny tabor). System ten posiada jednak pewne wady, np. w Dolnej Saksonii zapewnianie taboru do świadczenia usług publicznych przez land początkowo przyczyniło się do rozwoju konkurencji, lecz, gdy rynek wszedł w bardziej dojrzałą fazę, zaczęło ją hamować³⁰. Niektóre przedsiębiorstwa nie składały ofert w ogłaszanych przetargach, gdyż nie mogły wykorzystywać własnych wagonów i lokomotyw, które nie ustępowały flocie publicznej³¹.

Również w Wielkiej Brytanii działalność ROSCO's spotykała się z krytyką – podnoszono, iż niewielka liczba ROSCO's powoduje, że działają one w warunkach oligopolu, nie mają interesu w rozwoju systemu kolei jako całości, utrzymują wyższe ceny dzierżawy niż te, które można by osiągnąć na bardziej konkurencyjnym rynku, jak również nie mają bodźców w zakresie poprawy jakości taboru³².

Pomimo iż rozwiązanie w postaci posiadania własności taboru przez organizatora przewozów ma swoje wady i zalety, może ono w znacznym stopniu przysłużyć się do rozwoju konkurencji na rynku świadczenia usług publicznych pasażerskiego transportu kolejowego w Polsce, uwzględniając jego obecny stopień rozwoju. Jest ono o tyle korzystne, iż w przypadku zmiany podmiotu świadczącego usługi możliwe jest udostępnienie taboru nowo wybranemu podmiotowi. Dobrym przykładem zastosowania analizowanego rozwiązania w praktyce jest przypadek województwa kujawsko-pomorskiego. W dniu 19 czerwca 2007 r. polsko-brytyjskie konsorcjum PCC Rail-Arriva wygrało ogłoszony przez zarząd tego

³⁰ Podmiotem odpowiedzialnym za dokonywanie zakupów taboru oraz udostępnianie go przewoźnikom w Dolnej Saksonii jest Landesverkehrs-gesellschaft Niedersachsen (LNVG). Tabor zakupywany jest ze środków publicznych – budżetu landu. Celem powołania LNVG było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku pasażerskich przewozów kolejowych, m.in. poprzez poprawę zdolności do konkurowania mniejszych przedsiębiorstw.

³¹ Karl Bauer „Najlepsze praktyki w przetargach na regionalne usługi pasażerskie” [w:] „Rynek Kolejowy” 2010, nr 1, s. 41; Włodzimierz Rydzkowski „Rozwiązania, jakie w kwestii usług publicznych w transporcie kolejowym stosują państwa członkowskie UE, ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii i Niemiec” [w:] „Rynek kolejowy” 2007, nr 7-8, s. 64-66; Daniel Hanson „The what, why, how and when competition. Passenger rail transport in Britain”, prezentacja z forum „Perspektywy rozwoju kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce, regulacja rynku, a inwestycje przewoźników”, Warszawa 18 lutego 2010 r.

³² Daniel Hanson „The what, why, how and when competition. Passenger rail transport in Britain”, prezentacja z forum „Perspektywy rozwoju kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce, regulacja rynku, a inwestycje przewoźników”, Warszawa 18 lutego 2010 r.; <http://www.pessengerfocus.org.uk/what-we-are-doing/issues/issue.asp?dsis=668>.

województwa przetarg na obsługę linii niezelektryfikowanych w okresie 9 grudnia 2007 – 11 grudnia 2010. PCC Rail-Arriva zaproponowała w przetargu cenę niemal o 30% niższą od konkurenta – PKP Przewozów Regionalnych Sp. z o.o. Głównym powodem zainteresowania prywatnego podmiotu świadczeniem przedmiotowych usług było udostępnienie przez samorząd zwycięzcy 13 szynobusów stanowiących własność samorządu (w drodze umowy dzierżawy).³³

³³ <http://www.wprost.pl/ar/172256/Polskie-Koleje-Poustawiane/?O=172256&pg=1>.

4. Usługi publiczne w zakresie transportu kolejowego

4.1. Ocena obecnych rozwiązań w zakresie świadczenia kolejowych usług publicznych w Polsce

Jednym z podstawowych obowiązków nowożytnego państwa jest zapewnienie jego obywatelom tzw. dóbr i usług publicznych. W dziedzinie transportu za usługi publiczne uznaje się usługi o ogólnym znaczeniu gospodarczym, świadczone w sposób niedyskryminacyjny i ciągły, których świadczenia w przypadku braku rekompensaty, operator publicznego transportu zbiorowego, ze względu na swój własny interes gospodarczy, nie podjąłby się lub nie podjąłby się w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach.

Najważniejszym aktem prawnym regulującym organizowanie usług publicznych w zakresie przewozów kolejowych jest obecnie ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³⁴. Zgodnie z art. 40 i 40a te same ustawy organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów osób wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych należy do zadań własnych samorządu województwa. W myśl art. 40a przewozy osób wykonywane w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi, w których nie obowiązuje rezerwacja miejsc, są dotowane jako usługi publiczne z budżetu państwa, natomiast przewozy osób wykonywane w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi z rezerwacją miejsc mogą być dotowane jako usługi publiczne z budżetu państwa. Wyżej wymienione przewozy mogą być również dotowane z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto z budżetu państwa mogą być dotowane jako usługi publiczne przewozy osób wykonywane w połączeniach międzynarodowych na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Organizator świadczenia usług publicznych, tj. marszałek województwa (marszałkowie województw) lub minister właściwy do spraw transportu oraz przewoźnik kolejowy wybrany do świadczenia usług publicznych są zobowiązani do zawarcia umowy ramowej o świadczenie usług publicznych na okres nie krótszy niż 3 lata (w terminie 3 miesięcy od dnia wyboru przewoźnika). Umowa ramowa o świadczenie usług publicznych określa w szczególności warunki i tryb zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych oraz planowane łączne nakłady finansowe związane z realizacją usług na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych. Organ publiczny jest obowiązany do planowania w ustawie

³⁴ Dz. U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94 z późn. zm.

budżetowej lub uchwale budżetowej wydatków na spłatę zobowiązań wynikających z umowy ramowej o świadczenie usług publicznych w kolejnych latach obowiązywania umowy. Na podstawie umowy ramowej o świadczenie usług publicznych zawierana jest, nie później niż w terminie 1 miesiąca przed wejściem w życie rozkładu jazdy pociągów³⁵, umowa o świadczenie usług publicznych na okres obowiązywania rozkładu jazdy pociągów, określająca w szczególności wysokość dotacji.

W przypadku kolejowych przewozów regionalnych, które są dotowane z budżetów samorządów województw, uprawnieni do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych są marszałkowie województw. W przypadku przewozów międzywojewódzkich umowę o świadczenie usług publicznych zawiera z przewoźnikiem kolejowym minister właściwy do spraw transportu, jednostka samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego łącznie albo minister właściwy do spraw transportu i jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego łącznie. Umowę o świadczenie usług publicznych w zakresie przewozów międzynarodowych może zawrzeć wyłącznie minister właściwy do spraw transportu.

Zgodnie z art. 4 pkt 19 ustawy o transporcie kolejowym, umowa o świadczenie usług publicznych oznacza umowę zawartą między właściwym organem administracji publicznej a przewoźnikiem kolejowym, zawierającą elementy określone w art. 4 rozporządzenia nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. Szczegółowe zasady organizowania kolejowych przewozów pasażerskich oraz tryb wyboru przewoźników wykonujących te przewozy określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich³⁶ (dalej rozporządzenie w sprawie przewozów pasażerskich). Zgodnie z tym rozporządzeniem, wyboru przewoźnika świadczącego usługi publiczne dokonuje się zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, z wyjątkiem przewozów wykonywanych przez przedsiębiorców, w których organ publiczny (organy publiczne) ma decydujący wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwem.

Przewoźnik kolejowy prowadzący inną działalność poza przewozami wykonywanymi na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, jest obowiązany do prowadzenia

³⁵ Zgodnie z art. 30 ust. 5a i 5b ustawy o transporcie kolejowym, rozkład jazdy pociągów zmieniany jest raz w roku – o północy w drugą sobotę grudnia, z tym zastrzeżeniem, że w uzasadnionych przypadkach, szczególnie ze względu na konieczność uwzględnienia zmian regionalnych rozkładów jazdy dla przewozu osób, zmiana rozkładu jazdy pociągów następuje o północy w drugą sobotę czerwca.

³⁶ Dz. U. Nr 95, poz. 953.

oddzielnej rachunkowości dla przewozów wykonywanych na podstawie ww. umowy oraz dla innej działalności, a także do nieprzeznaczania środków publicznych na inną działalność niż przewozy wykonywane na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych.

Ponadto, zgodnie z art. 39 ustawy o transporcie kolejowym, przewoźnicy kolejowi wykonujący przewozy pasażerskie na obszarze kraju otrzymują z budżetu państwa dotację przedmiotową na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg taryfowych w krajowych przewozach pasażerskich. Wysokość ww. dotacji określa ustawa budżetowa. Należy wskazać, iż realizacja nałożonego na przedsiębiorstwa kolejowe obowiązku honorowania obowiązujących uprawnień do przejazdów ulgowych jest niezależna od faktu, czy w budżecie państwa zostały zarezerwowane odpowiednie środki na ten cel. W sytuacji złożenia przez przewoźników wniosków o dotację na kwotę przekraczającą wysokość środków zarezerwowanych w ustawie budżetowej, w trakcie roku budżetowego istnieje możliwość zwiększenia limitu wydatków z przeznaczeniem na ten cel – na ogólnych zasadach wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷. Ponadto brakujące kwoty rekompensaty mają charakter wymagalny i mogą być dochodzone na drodze sądowej (tj. zobowiązania do wypłaty rekompensaty są traktowane jako zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa). Kwestie te wynikają bezpośrednio z Kodeksu Cywilnego.³⁸ Wielkość ulg oraz katalog osób uprawnionych do korzystania z ulg określają przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego³⁹.

Największymi podmiotami świadczącymi usługi publiczne na rynku pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce są PR oraz PKP Intercity Z informacji uzyskanych przez UOKiK od Przewozów Regionalnych Sp. z o.o. wynika, iż spółka ta świadczy usługi publiczne w przewozach regionalnych i międzywojewódzkich na podstawie umów zawartych z marszałkami województw oraz w przewozach międzynarodowych przygranicznych na podstawie umowy zawartej z Ministrem Infrastruktury. W większości przypadków PR prowadzą regionalne przewozy kolejowe na wszystkich trasach w danym województwie, zarówno na liniach zelektryfikowanych, jak i nieelektryfikowanych. Ponadto niektóre

³⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

³⁸ Przedstawione informacje, wynikają ze stanowiska Ministerstwa Finansów przekazanego do UOKiK w związku z wątpliwościami dotyczącymi ewentualnego braku wystarczających środków na pokrycie kosztów ponoszonych przez przewoźników z tytułu stosowania uprawnień do przejazdów ulgowych uzyskanego w ramach konsultacji międzyresortowych dotyczących projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich.

³⁹ Dz. U. z 2002 r., Nr 175, poz. 1440 z późn. zm.

pociągi międzywojewódzkie, występujące pod marką InterREGIO, są uruchamiane na zasadach komercyjnych.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi UOKiK przez PKP Intercity, Spółka ta świadczy usługi pasażerskich przewozów kolejowych zarówno na zasadach komercyjnych, jak i w zakresie usług publicznych. W rozkładzie jazdy 2009/2010 obowiązującym od dnia 13 grudnia 2009 r. w ramach usług publicznych Spółka uruchamia 309 pociągów międzywojewódzkich oraz 60 pociągów międzynarodowych (stan na dzień 18 maja 2010 r.).

Obowiązujące przepisy prawne dotyczące świadczenia usług publicznych w zasadzie umożliwiają prawidłowe zorganizowanie i finansowanie tych usług, niemniej jednak w praktyce można zaobserwować problemy związane przede wszystkim z niewłaściwym stosowaniem przepisów przez organizatorów.

Do najpoważniejszych problemów należy organizacja przetargów. Często wybór podmiotu świadczącego usługi następuje zbyt późno - na jeden, dwa miesiące przed terminem rozpoczęcia realizacji usług. Jest to okres zbyt krótki dla operatorów prywatnych na właściwe przygotowanie się do świadczenia usług - np. nie jest w praktyce możliwe pozyskanie w takim czasie taboru niezbędnego do realizacji przewozów, jeśli przewoźnik nim nie dysponuje (ma to szczególnie doniosłe znaczenie w sytuacji, gdy usługi mają być świadczone na liniach zelektryfikowanych – poszczególne państwa europejskie stosują różne systemy elektryfikacji, co utrudnia i wydłuża proces pozyskiwania taboru). W związku z powyższym operatorzy prywatni zazwyczaj nie są zainteresowani udziałem w przetargach ogłaszanych przez samorządy województw – nie są bowiem w stanie spełnić ich warunków w przewidzianym terminie.

Istotne znaczenie ma również to, iż umowy o świadczenie usług publicznych nie są podpisywane w przewidzianych prawem terminach. Dla przykładu można wskazać, że z posiadanych przez UOKiK informacji uzyskanych od PR wynika, iż do dnia 18 maja 2010 r. województwa kujawsko – pomorskie, dolnośląskie i śląskie nie podpisały umów rocznych na świadczenie usług publicznych. Dochodzi również do podpisywania umów na okresy krótsze niż rok (np. w województwie podkarpackim dochodziło do zawierania umów na okresy 3 miesięczne). W przypadku PKP Intercity umowa roczna o świadczenie usług publicznych w okresie 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. została zawarta z Ministerstwem Infrastruktury dopiero w dniu 9 kwietnia 2010 r. Z kolei umowa na świadczenie przewozów

międzynarodowych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. przez PR została podpisana przez Ministerstwo Infrastruktury ze Spółką w dniu 7 maja 2010 r. Ponadto w niektórych przypadkach organizatorzy nie regulują terminowo należności z tytułu świadczenia usług publicznych.

Równie istotnym problemem jest to, iż organizatorzy, nawet jeśli dysponują własnym taborem, nie oferują jego udostępnienia w ramach ogłaszanych przetargów na świadczenie usług publicznych, pomimo iż, jak to zostało opisane w podrozdziale 3.2. dotyczącym rozwoju taboru kolejowego i możliwości jego dofinansowania, zastosowanie rozwiązań polegających na udostępnianiu taboru ww. podmiotom może wydatnie przyczynić się do wystąpienia konkurencji pomiędzy przewoźnikami.

Należy również zaznaczyć, iż obowiązujące przepisy prawne, stanowiąc, iż przewozy osób wykonywane w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi, w których nie obowiązuje rezerwacja miejsc, są dotowane jako usługi publiczne z budżetu państwa traktując de facto wszystkie tego rodzaju przewozy, jako przewozy o charakterze usługi publicznej. Podejście to jest niekorzystne z punktu widzenia społeczeństwa, gdyż ogranicza możliwość powstania konkurencji na komercyjnych trasach, czego skutkiem są wyższe ceny, mniejsza ilość usług oraz ich niższa jakość w stosunku do sytuacji, w której istniałaby konkurencja. Jednocześnie brak rozróżnienia przewozów na komercyjne i niekomercyjne powoduje nadmierne wydatki organizatorów, gdyż dotowane są trasy, na których przejazdy mogłyby się odbywać bez ponoszenia na ten cel wydatków. Obecnie brak jest jednak jasno sprecyzowanych mechanizmów służących podziałowi tras na komercyjne i niekomercyjne (niedochodowe, które muszą być realizowane w ramach usługi publicznej).

Związana z tym problemem jest kolejna niedoskonałość organizacji usług publicznych w Polsce dotycząca zakresu zawieranych umów. Należy bowiem zauważyć, w odniesieniu do zamówień na regionalne przewozy kolejowe, iż niekiedy ogłaszany jest przetarg na świadczenie wszystkich usług przewozowych na terenie całego województwa, co w praktyce uniemożliwia świadczenie usług przez mniejszych operatorów. Rozwiązanie to nie jest z pewnością optymalne z punktu widzenia efektywności rynku i należy szczegółowo rozważyć, wprowadzenie obowiązku dzielenia zamówienia na kilka zadań, np. na poszczególne trasy, rodzaje usług – linie zelektryfikowane/nieelektryfikowane. Należy przy tym podkreślić, iż sam podział zamówienia na kilka zadań bez zastosowania dodatkowych rozwiązań, takich jak oferta udostępnienia taboru przeznaczonego do świadczenia usług

publicznych przewoźnikowi, może nie przyczynić się do wystąpienia konkurencji pomiędzy przewoźnikami. Połączenie ww. dwóch rozwiązań może się jednak okazać niezwykle efektywne.

Jednocześnie z informacji przedstawionych UOKiK przez PR wynika, iż wielkość należnej rekompensaty jest ustalana według zasad określonych w postępowaniach o zamówienie publiczne, organizowanych przez poszczególne województwa.

Dominują następujące zasady:

- iloczyn stawki jednostkowej dotacji do pociągokilometra zgłoszonej w postępowaniu przetargowym oraz zamówionej pracy eksploatacyjnej (wynikającej z rozkładu jazdy pociągów) – w województwach, które dokonały wyboru przewoźnika w trybie przetargu nieograniczonego (kujawsko - pomorskie, pomorskie, zachodnio – pomorskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko – mazurskie);
- różnica pomiędzy przychodami i kosztami związanymi z realizacją usług publicznych (dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, śląskie, wielkopolskie).

W przypadku zastosowania pierwszego z rozwiązań nie jest jasne, czy rekompensata nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia różnicy pomiędzy przychodami i kosztami ponoszonymi przez Spółkę, przy uwzględnieniu rozsądnego zysku (jaka jest zależność pomiędzy stawką dotacji a ponoszonymi kosztami)⁴⁰. Sytuacja taka byłaby bardzo niebezpieczna, gdyż prowadziłaby do nadmiernego obciążenia budżetu organizatora oraz skutkowałaby nierównymi warunkami konkurowania pomiędzy przewoźnikami. Jednocześnie zbyt niskie jednostkowe stawki dotacji, nie pokrywające różnicy pomiędzy przychodami a kosztami mogą doprowadzić do upadku przewoźnika i utrudnień w zachowaniu ciągłości świadczenia usługi publicznej. Konieczne jest więc jednoznaczne doprecyzowanie zasad dofinansowania spółek realizujących usługi powszechne w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich.

4.2. Wydzielenie tras, na których świadczone mają być usługi publiczne w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego

Pasażerski transport kolejowy jest jedną z form publicznego transportu zbiorowego. Na gruncie przygotowanego przez Ministerstwo Infrastruktury, a znajdującego się obecnie

⁴⁰ W szczególności nie można uznać, iż kwota rekompensaty została określona w rynkowej wysokości, jeśli warunki danego przetargu nie dawały możliwości udziału w nim wielu przedsiębiorstwom.

w Sejmie⁴¹, projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym za usługę publiczną może być uznana wyłącznie usługa, której świadczenia w przypadku braku rekompensaty, operator publicznego transportu zbiorowego, ze względu na swój własny interes gospodarczy, nie podjąłby się lub nie podjąłby się w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach. Projekt zakłada, iż świadczenie usług komercyjnych będzie się odbywać na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, zaś usług publicznych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych. Zgodnie z projektowaną regulacją, organizatorem publicznego transportu zbiorowego w wojewódzkich przewozach kolejowych jest organizator (marszałek województwa w wojewódzkich przewozach kolejowych, zaś w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach kolejowych minister właściwy do spraw transportu) odpowiedzialny m. in. za sporządzenie planu transportowego, w tym określenia sieci komunikacyjnej, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Plan ten powinien zdaniem UOKiK uwzględniać dwa zasadnicze czynniki: zapotrzebowanie społeczne na przewozy kolejowe oraz niemożność zapewnienia usług na zasadach komercyjnych. Zagwarantowanie usług w tym zakresie powinno się bowiem odbywać na warunkach, które w maksymalnym możliwym stopniu zapewnią ich efektywność przy uwzględnieniu czynników społecznych i środowiskowych.

Podstawą do świadczenia usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego musi być wskazanie, jakie trasy kolejowe uznać należy za społecznie pożądane. Podział ten powinien być dokonany, oprócz wartości wymienionych w rozporządzeniu o regionalnych przewozach pasażerskich, na podstawie szczegółowych badań zwyczajów przewozowych ludności uwzględniających takie zagadnienia jak:

- natężenie ruchu na poszczególnych trasach kolejowych,
- rozłożenie ruchu w przekroju dobowym i tygodniowym i rocznym w odniesieniu do każdej trasy oddzielnie,
- zgłaszane zapotrzebowanie na dodatkowe przejazdy kolejowe,
- możliwości substytucji transportu kolejowego przez transport innego rodzaju na tych trasach.

W wyniku analizy powyższych wartości możliwe stałoby się dokładne wyznaczenie potrzeb przewozowych społeczeństwa. Potrzeby te mogłyby być opisane w zestawieniach opisujących trasy, schematy rozkładów jazdy na tych trasach w podziale na pasma czasowe wewnątrz

⁴¹ Druk sejmowy nr 2916.

doby oraz natężenie ruchu w poszczególnych pasmach. Na tej podstawie mogłyby być wyszczególnione przejazdy konieczne z punktu widzenia społeczeństwa. Badanie to należałoby cyklicznie powtarzać tak, aby realizowane usługi odpowiadały aktualnym potrzebom.

Następnym krokiem prowadzącym do stworzenia efektywnego systemu usług powszechnych w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego powinno być wyznaczenie z tras społecznie pożądaných tych, na których usługi nie mogą być realizowane w sposób komercyjny. Usługi mogące być realizowane w sposób komercyjny powinny być bowiem wykonywane w oparciu o zapewniające największe korzyści społeczeństwu mechanizmy rynkowe, wobec czego niesłusznym wydaje się włączenie ich do systemu usług powszechnych. Podstawowym wyznacznikiem możliwości finansowania rynkowego przejazdu na danej trasie powinny być składane do PKP wnioski o przydzielenie tras. Jeśli wnioski na daną trasę są składane w wymiarze i harmonogramie wystarczającym na zaspokojenie społecznego zapotrzebowania na usługi przewozowe, trasę tę można uznać za komercyjną i tym samym można wyłączyć ją z systemu usług publicznych⁴², w przeciwnym przypadku należy rozpiąć przetarg na świadczenie usługi publicznej.

Problematyczna wydaje się kwestia klasyfikacji tras, na które pojawiają się wnioski o przydzielenie tras, lecz nie wypełniają one zapotrzebowania we wszystkich pasmach, w których pojawia się społeczne zapotrzebowanie. W takich przypadkach konieczne będzie rozpiywanie przetargów na wykonanie usługi powszechnej. Dopiero po rozstrzygnięciu przetargu możliwe byłoby dalsze przydzielenie tras przewoźnikom komercyjnym na zasadach opisanych w podrozdziale 4.6.

Przy kształtowaniu podziału na sieci komercyjne i niekomercyjne należy zwrócić uwagę na ciągłość wykonywanych przejazdów na trasach społecznie pożądaných działających na zasadach komercyjnych. Jeśli bowiem przedsiębiorstwo świadczące komercyjne usługi przewozowe na trasach istotnych z punktu widzenia społeczeństwa zakończy swoją działalność w tym obszarze lub też ogłosi upadłość, utracona może zostać ciągłość zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Trasa taka, jeśli żadne przedsiębiorstwo nie wystąpi z wnioskiem o jej przyznanie na zasadach komercyjnych, może wówczas zostać uznana za niekomercyjną. Konieczne są więc takie zapisy w umowie o przydzielenie tras pociągów,

⁴² Jeśli zgłoszenia takie pojawiają się w trakcie trwania umowy na świadczenie usług publicznych umowa powinna być dokończona, zaś po jej wygaśnięciu nie powinno się ogłaszać przetargu na świadczenie usług publicznych.

które zagwarantują, iż zanim przewoźnik zakończy swoją działalność na danej trasie, możliwe będzie zakończenie procedury przetargowej i wyłoniony zostanie operator realizujący tę usługę jako usługę publiczną. Należy również pamiętać, iż rozporządzenie nr 1370/2007 dopuszcza w takich sytuacjach możliwość bezpośredniego powierzania umowy o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym, bez konieczności przeprowadzania przetargu, lecz zdaniem UOKiK rozwiązanie to, jako pozbawione mechanizmów rynkowych, stosowane być powinno jedynie w wyjątkowych okolicznościach.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że prawidłowe wydzielenie tras niekomercyjnych zmniejszy znacznie prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji, w której na trasę gdzie usługi są dotowane, wejdzie inny operator pragnący świadczyć usługi na zasadach komercyjnych. Z tego typu problemami mamy do czynienia obecnie, kiedy spółka PKP IC zarzuca PR świadczenie komercyjnych usług na trasach, na których ona sama świadczy usługi dotowane.

4.3. Zakres umów na usługi publiczne w pasażerskich przewozach kolejowych

Aby zapewnić świadczenie usług pasażerskiego transportu kolejowego na trasach niekomercyjnych, konieczne jest zawieranie umów o świadczenie usług publicznych. Istotną kwestią jest jednak zakres usług, jakie mają być świadczone na podstawie jednej umowy i rozstrzygane w jednym przetargu⁴³. Z jednej strony dbać należy o to, by jak największa część usług przewozowych była realizowana na zasadach komercyjnych, z drugiej zaś nie można dopuścić do zbytniego rozdrobnienia przedmiotów umów na świadczenie usług publicznych, gdyż prowadziłoby to do generowania nadto wysokich kosztów transakcyjnych związanych z procedurami przetargowymi.

Dzięki dokładnemu określeniu potrzeb ludności z dokładnością do pasm czasowych w ciągu doby i natężenia ruchu na tych pasmach, możliwe będzie dokładne sprecyzowanie zakresu usług społecznie pożądanых. Tym samym najprecyzyjniejsze możliwe umowy na świadczenie usług przewozowych jako usług publicznych dotyczyć mogłyby pojedynczych przejazdów realizowanych w określonych pasmach. Rozwiązanie to wiązałoby się jednak z koniecznością przeprowadzania bardzo dużej ilości przetargów.

⁴³ Zgodnie z rozporządzeniem nr 1370/2007 zasadniczym trybem wyboru podmiotu świadczącego usługi publiczne jest zastosowanie procedury zamówień publicznych/przetargu. W odniesieniu do transportu kolejowego możliwe jest także bezpośrednie powierzenie umowy o świadczenie usług publicznych, lecz zdaniem UOKiK powinno być ono stosowane jedynie w wyjątkowych okolicznościach.

Alternatywnym zakresem usług świadczonych na podstawie jednej umowy może być całość przejazdów realizowanych na jednej trasie. W tym przypadku umowa musiałaby precyzować ilość przejazdów w poszczególnych pasmach, dzięki czemu zapewnione byłoby zaspokojenie całości potrzeb przewozowych społeczeństwa na danej trasie. Rozwiązanie takie jest jednak z punktu widzenia organu antymonopolowego mniej korzystne. Znacznie zmniejszyłoby co prawda liczbę przeprowadzanych przetargów, lecz ograniczyłoby także konkurencję na danej trasie, gdyż w świetle zaprezentowanych w punkcie 4.6. rozważań uniemożliwiłoby realizowanie przejazdów komercyjnych na tej trasie wyłącznie w najbardziej opłacalnych pasmach⁴⁴.

Trzecim możliwym rozwiązaniem jest ogłaszanie przetargów obejmujących realizację usług powszechnych na więcej niż jednej trasie. Zestaw tras, także w podziale na ilość przejazdów w pasmach, powinien być logicznie powiązany i tak jak dotychczas składać się z tras przydzielonych jednemu organizatorowi. Rozwiązanie to również nie jest korzystne z punktu widzenia konkurencji i rozwoju sektora kolejowego w Polsce, ponieważ utrudniłoby wejście na te trasy przewoźnikom komercyjnym. Realizowanie przez nich przejazdów jedynie na niektórych trasach z zestawu doprowadziłoby do istnienia nieuczciwej konkurencji wobec podmiotu świadczącego usługi publiczne. Wejście na rynek podmiotów mających zamiar świadczyć usługi na takich samych trasach i w narzuconych pasmach czasowych wydaje się mało prawdopodobne, więc przejazdy kolejowe byłyby wówczas realizowane na danym obszarze (np. w województwie) wyłącznie przez jednego operatora. Tym samym konkurencja zostałaby zredukowana wyłącznie do konkurencji o rynek. Jedyną zaletą tego rozwiązania jest dalsze ograniczenie kosztów przeprowadzania przetargów. Model ten jest zbliżony do obecnie funkcjonującego zakresu zawierania umów na realizowanie usług publicznych.

Wybór jednego z tych wariantów dokonany być powinien poprzez porównanie kosztów przeprowadzenia przetargu z korzyściami wypływającymi z funkcjonowania konkurencji w określonych zakresach. Przed przeprowadzeniem dokładniejszych analiz najlepszymi rozwiązaniami wydają się być wariant pierwszy i drugi. Ponieważ każdy z nich ma swoje zalety, być może warto wypracować rozwiązanie hybrydowe zakładające stosowanie jednego lub drugiego rozwiązania w zależności od charakterystyki trasy.

⁴⁴ Przedsiębiorcy chcący świadczyć usługi w najbardziej korzystnych pasmach czasowych byłiby zobowiązani do organizowania przejazdów także w pasmach mniej opłacalnych. Szczegóły rozwiązania problemów współobecności przewozów komercyjnych i niekomercyjnych opisane zostaną w podrozdziale 4.6.

Dodatkowo, poza opisem tras i harmonogramem przejazdu na nich, umowa o świadczenie usług publicznych zawierać powinna zapisy dotyczące obsługi kasowej pasażerów. Konsumenci przewozów kolejowych powinni mieć bowiem możliwość zakupu biletów na każdym dworcu, zaś ewentualne redukcje kosztów dokonywane przez przewoźników nie powinny prowadzić do ograniczenia ilości kas. Ewentualną alternatywą wobec istnienia stanowiska sprzedaży biletu na wszystkich dworcach kolejowych mogłoby być wprowadzenie bezprowizyjnej sprzedaży biletów przez konduktorów.

4.4. Finansowanie usług publicznych

Rozporządzenie nr 1370/2007 określa w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa unijnego, właściwe organy państw członkowskich mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych. W tym celu ww. rozporządzenie określa warunki, na podstawie których właściwe organy zawierając umowy dotyczące świadczenia usług publicznych, rekompensują podmiotom realizującym te usługi poniesione z tego tytułu koszty, udzielając tym samym pomocy publicznej. W myśl art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1370/2007, rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego wypłacane zgodnie z tym rozporządzeniem, stanowią pomoc publiczną zgodną z rynkiem wewnętrznym i nie podlegają obowiązkowi notyfikacji, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE (dawny: art. 88 ust. 3 TWE).

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1370/2007, umowy o świadczenie usług publicznych jednoznacznie określają zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, które musi wypełniać podmiot świadczący te usługi, jak również obszar geograficzny, którego zobowiązania te dotyczą. Ponadto powinny określać z góry, w sposób obiektywny i przejrzysty, parametry, według których obliczane są ewentualne rekompensaty oraz zasady podziału kosztów związanych ze świadczeniem usług. Koszty te mogą obejmować w szczególności koszty personelu, energii, opłaty za użytkowanie infrastruktury, koszty utrzymania i napraw pojazdów przeznaczonych do transportu publicznego, taboru oraz instalacji niezbędnych do świadczenia usług transportu pasażerskiego, koszty stałe oraz odpowiedni zwrot z kapitału własnego. Umowy o świadczenie usług publicznych powinny także określać zasady podziału przychodów ze sprzedaży biletów, tzn. czy może je zatrzymać

podmiot świadczący usługi publiczne, czy też mają one być przekazywane organowi publicznemu lub dzielone pomiędzy obie strony.

Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia przewoźnik kolejowy świadczący usługi publiczne uprawniony jest do otrzymania rekompensaty pokrywającej różnicę pomiędzy przychodami a kosztami związanymi z realizacją usług publicznych. W wyliczeniu tej rekompensaty może zostać uwzględniony rozsądny zysk. Przy czym przez rozsądny zysk należy rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla danego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne.

Należy zwrócić szczególną uwagę na definicję rekompensaty wprowadzoną do rozporządzenia nr 1370/2007. Zgodnie z art. 2 lit. g rozporządzenia, rekompensata oznacza każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem. W tym kontekście przez rekompensatę należy rozumieć każde przysporzenie ze środków publicznych przekazane podmiotowi świadczącemu usługi publiczne w związku z realizacją tych usług, a nie tylko przekazanie środków finansowych. W szczególności elementem rekompensaty może być udostępnienie przewoźnikowi taboru bądź innego składnika majątkowego. Tabor udostępniany podmiotowi świadczącemu usługi publiczne nieodpłatnie musi zostać uwzględniony w wysokości przekazywanej temu podmiotowi rekompensaty finansowej. Możliwym rozwiązaniem w tym zakresie, zaproponowanym w przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wytycznych w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym⁴⁵, jest pomniejszenie wartości rekompensaty o wartość odpisów amortyzacyjnych taboru. Z kolei udostępnienie taboru na preferencyjnych warunkach (korzystniejszych niż rynkowe) powinno zostać uwzględnione w ten sposób, że wysokość należnej rekompensaty powinna być pomniejszona o wartość preferencji. Przy czym w wyliczeniu powinny być wzięte pod uwagę wszystkie przychody uzyskiwane przez dany podmiot w związku z użytkowaniem udostępnionego mu taboru.

Dostosowanie obowiązującego w Polsce stanu prawnego do przepisów rozporządzenia nr 1370/2007 jest zadaniem ww. projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

⁴⁵ http://www.mrr.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr/obowiazujace/horyzontalne/strony/lista.aspx.

Zgodnie z tym projektem finansowanie przewozów o charakterze usługi publicznej obejmuje pobieranie przez operatora opłat w związku z realizacją usług publicznego transportu zbiorowego, jeżeli z umowy o świadczenie usług publicznych wynika, że wpływy z tych opłat pobiera operator. Ponadto operator uprawniony jest do otrzymania rekompensaty z tytułu:

- utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów,
- utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora (o ile zostały ustanowione),
- poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem usług publicznych (nie dotyczy to operatora wybranego w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi).

4.5. Rachunkowość regulacyjna w przewozach kolejowych

Zasadniczą kwestią przy przyznawaniu rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych jest zachowanie rozdzielności rachunkowej pomiędzy działalnością stanowiącą przedmiot usługi powszechnej a pozostałymi aktywnościami gospodarczymi tegoż przedsiębiorstwa. Rozporządzenie nr 1370/2007 stanowi, iż w celu zwiększenia przejrzystości oraz uniknięcia subsydiowania skrośnego, w przypadku gdy podmiot świadczący usługi publiczne świadczy jednocześnie usługi rekompensowane podlegające zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług transportu publicznego i prowadzi inną działalność, rachunki związane ze wspomnianymi usługami publicznymi muszą zostać odpowiednio rozdzielone i spełniać przynajmniej następujące warunki:

- konta przypisane do każdej z tych dziedzin działalności muszą być prowadzone oddzielnie, a odpowiadające im aktywa oraz koszty stałe przydzielane są zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi,
- wszelkie koszty zmienne, odpowiednia suma na poczet kosztów stałych i rozsądny zysk związany z jakąkolwiek inną dziedziną działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne nie mogą być w żadnym przypadku rozliczane w ramach danych usług publicznych,
- koszty usług publicznych są wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych i nie ma możliwości przeniesienia dochodów na inną dziedzinę działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne.

W związku z trudnościami, jakie mogą się pojawić podczas realizacji przez przedsiębiorstwa powyższych zapisów warto rozważyć wprowadzenie zobowiązania podmiotów świadczących

usługi powszechne w zakresie przewozów kolejowych do prowadzenia rachunkowości regulacyjnej. Obejmowałaby ona kalkulację kosztów, przychodów oraz wskazywałaby, jaki kapitał można uznać za podstawę do wyliczenia „rozsądnego zysku” należnego z tytułu świadczenia usług publicznych.

Celem wprowadzenia rachunkowości regulacyjnej, prowadzonej zgodnie z zatwierdzonym przez Prezesa UTK opisem kalkulacji kosztów będzie wyliczenie kosztów jednostkowych poszczególnych usług, na które zostanie zawarta umowa o świadczenie usług publicznych oraz rozdzielenie ich od kosztów usług niezwiązanych ze świadczeniem usługi powszechnej. Rozwiązanie to uniemożliwiłoby subsydiowanie skrośne oraz umożliwiłoby lepszą ocenę ofert składanych podczas procesu przetargu na świadczenie usługi powszechnej na etapie składania ofert (biznesplany załączane do ofert musiałyby być oparte na metodologii wynikającej z zasad rachunkowości regulowanej). Zwiększyłoby to również porównywalność efektywności podmiotów na rynku oraz ułatwiło decyzję o uznawaniu danej trasy za trasę komercyjną bądź niekomercyjną.

Kalkulacja kosztów i przychodów zgodna z zatwierdzonymi zasadami rachunkowości regulacyjnej dotyczyć powinna każdego przedmiotu umowy o świadczenie usług publicznych oddzielnie. Na tej podstawie określona winna być, zgodnie z rozporządzeniem maksymalna kwota dopłat, jaką uzyskać może przedsiębiorstwo.

4.6. Usługi powszechne a swobodny dostęp do infrastruktury kolejowej

Ostatnią kwestią konieczną do rozstrzygnięcia w analizie systemu usług publicznych na rynku pasażerskich przewozów kolejowych jest pogodzenie funkcjonowania usług powszechnych ze swobodnym dostępem do infrastruktury kolejowej.

Zapewnienie podmiotom komercyjnym dostępu do infrastruktury, na której świadczone są usługi publiczne, uznane być powinno za jeden z podstawowych sposobów weryfikacji efektywności przedsiębiorstw na rynku przewozów pasażerskich. Podmiot otrzymujący dopłaty ze strony organizatora przewozów ma bowiem, dzięki otrzymywanym środkom pieniężnym, podstawy do zachowania stabilności finansowej i powinien być on na tyle efektywny by móc konkurować z przedsiębiorstwami komercyjnymi. Stanowisko to zawarte zostało w art. 18 ww. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowiącym, iż nie będzie miało miejsca stosowanie dopuszczonego rozporządzeniem nr 1370/2007 prawa wyłącznego dla operatorów usług publicznych. Aby jednak zapis ten nie miał negatywnych

konsekwencji dla sytuacji finansowej tych operatorów konieczne jest zapewnienie porównywalności warunków działalności przewoźników komercyjnych ze świadczącymi usługi powszechne.

W opinii UOKiK nie można dopuścić, by przedsiębiorstwa świadczące usługi komercyjnie prowadziły swoją działalność wyłącznie w najkorzystniejszych przedziałach czasowych opuszczając jednocześnie te pasma, w których nie będą one generowały zysku. Prowadziłoby to do nieuczciwej konkurencji wobec operatorów świadczących usługi publiczne. Przedsiębiorca działający w sposób komercyjny, aby uzyskać dostęp do danej trasy powinien być zobowiązany do realizowania swoich przewozów w takich samych pasmach i w proporcjonalnych ilościach jak otrzymujący dofinansowanie. Jako przykład przedstawić można sytuację, w której umowa o świadczenie usług publicznych na danej trasie zawiera zapis o realizowaniu przejazdów w pięciu pasmach: porannym, w ciągu dnia pracy, popołudniowym, wieczornym i nocnym w ilości po 4 przejazdy w każdym z tych pasm. Potencjalny przewoźnik komercyjny, który chciałby uzyskać dostęp do tej trasy zostałby zobligowany do wykonywania przejazdów w każdym z tych pasm. Ilość przejazdów realizowanych przez tego przewoźnika musiałaby być proporcjonalna do ilości przejazdów realizowanych przez podmiot świadczący usługi publiczne, w analizowanym przypadku musiałaby być identyczna w każdym z pasm, zarówno w tych bardziej jak i mniej opłacalnych. Dzięki temu, przy zachowaniu otwartości rynku, zachowana zostanie porównywalność warunków działania podmiotów.

Istnienie przewoźników działających na zasadach komercyjnych i otrzymujących dofinansowanie z tytułu świadczenia usług publicznych na jednej trasie uznać należy za sytuację wyjątkową i w dłuższym okresie nie powinno do niej dochodzić. Jeśli usługi przewozowe na danej trasie są opłacalne bez dofinansowania trasa ta nie powinna znajdować się na liście tras, na których świadczone są usługi powszechne. Jednocześnie pozostawienie możliwości swobodnego wejścia na trasę uznaną za niekomercyjną nowych przewoźników stanowić będzie groźbę zmuszającą operatorów do poprawy efektywności swojej działalności.

Powyżej opisany system gwarantuje, że nie dojdzie do sytuacji, z jaką mieliśmy do czynienia w 2009 roku, kiedy to dotowana przez samorządy spółka PR wprowadziła pociągi pod marką interRegio, konkurujące z dofinansowywanymi połączeniami PKP Intercity. Zakładając, że dofinansowania będą przyznawane na świadczenie określonych usług na ściśle określonych trasach, nie będzie możliwości, żeby na te same przewozy były przyznawane dotacje dwóm

podmiotom (jest to jeden z problemów, jaki musi rozwiązać plan transportowy). Oczywiście tak jak wskazano powyżej, na dotowaną trasę może wejść inny przewoźnik, ale tylko w takim samym zakresie, jak przedsiębiorca dofinansowywany. Zatem PR mogłyby wejść na dotowaną trasę obsługiwaną przez IC, ale będą to już strictly komercyjne (bez żadnych dotacji) usługi świadczone na takich samych warunkach. Jeżeli tego typu sytuacja będzie się utrzymywać należy to uznać koronny dowód, że połączenie nie powinno być w ogóle dofinansowywane.

Z całą mocą jednak należy tu podkreślić, że aby zaistniała tego typu sytuacja w planie transportowym muszą być skrupulatnie wskazane i wąsko zdefiniowane trasy, gdzie świadczone będą usługi dotowane. Na pozostałych trasach przewoźnicy powinni konkurować ze sobą na normalnych zasadach, a jedyne ograniczenia powinny wynikać z działań UTK i PKP PLK niezbędnych do utrzymania porządku, bezpieczeństwa i okresowej stabilności rozkładu jazdy.

5. Przekształcenia własnościowe i dostęp do infrastruktury kolejowej

5.1. Przekształcenia własnościowe spółek z grupy kapitałowej PKP

Podmioty z grupy PKP podlegają i prawdopodobnie będą podlegać licznym przekształceniom własnościowym. Z punktu widzenia polityki konkurencji istotne są jednak tylko takie przekształcenia, które prowadzą do trwałej własnościowej separacji podmiotów. Dotychczasowa praktyka polegająca na rozdzieleniu funkcjonalnym podmiotów wewnątrz grupy nie doprowadziła do uzyskania przez nie faktycznej niezależności. Spółki będące własnością PKP S.A. nadal są powiązane kapitałowo i z tego powodu powstaje niebezpieczeństwo dyskryminowania podmiotów niepowiązanych z tą grupą. Spółki te mogą wspólnie uzgadniać politykę handlową i strategie rynkowe nie podlegając zakazowi zawierania antykonkurencyjnych porozumień zawartym w art. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, jak również dowolnie przekształcać swe struktury nie podlegając przepisom o kontroli koncentracji, co byłoby szkodliwe dla rynku. Konieczne jest zatem, aby PKP S.A. wyzbyło się kontroli nad poszczególnymi prywatyzowanymi podmiotami zbywając wszystkie posiadane w nich udziały albo zachowując tylko pakiety mniejszościowe, niedające prawa do samodzielnego decydowania o działalności tych spółek.

Częściowa prywatyzacja, jakkolwiek jest istotna z punktu widzenia Skarbu Państwa, a także zarządzania firmą, nie powoduje zmiany postrzegania podmiotów prywatyzowanych przez organ antymonopolowy i prawo konkurencji, które traktuje je w tych warunkach identycznie jak przed dokonanymi przekształceniami własnościowymi. Wydzielenie poszczególnych działalności do osobnych spółek może być jedynie istotne z punktu widzenia polityki regulacyjnej prowadzonej przez UTK. Separacja strukturalna pozwala bowiem w bardziej precyzyjny sposób egzekwować równe traktowanie przedsiębiorców korzystających z infrastruktury kolejowej przez podmiot nią zarządzający, weryfikować przepływy finansowe wewnątrz grupy kapitałowej, co jest bardzo istotne dla przeciwdziałania np. subsydiowaniu skrótnemu oraz w sposób skuteczniejszy podejmować inne działania regulacyjne.

5.2. Wydzielenie spółek infrastrukturalnych

Najistotniejszym dla organu antymonopolowego elementem przekształceń organizacyjnych i własnościowych w grupie PKP jest oddzielenie części infrastrukturalnej od części usługowej. Mówiąc inaczej, kluczowe jest oddanie jednemu, niezależnemu od pozostałych, podmiotowi zarządu nad tymi składnikami majątku kolei państwowych, korzystanie z których jest niezbędne dla innych podmiotów do świadczenia usług transportowych.

W chwili obecnej podmiotem z grupy PKP, który najlepiej nadaje się do pełnienia takiej funkcji jest spółka PKP PLK. Posiada ona większość krajowej infrastruktury kolejowej niezbędnej do świadczenia usług ostatecznym odbiorcom i jednocześnie sama takich usług nie świadczy. Spółce tej można powierzyć wszystkie te procesy i usługi, które muszą być zakupione przez podmioty świadczące usługi końcowym odbiorcom. Biorąc pod uwagę, że do tej ostatniej grupy należą już nie tylko spółki z grupy PKP, ale również podmioty zupełnie od niej niezależne oraz to, że po zakończeniu procesu liberalizacji takich spółek będzie przybywało, wielkiej wagi dla rozwoju konkurencji nabiera konieczność zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej.

Najlepszym rozwiązaniem tego problemu jest całkowite własnościowe oddzielenie zarządcy infrastruktury od konkurujących na rynku dostawców usług. Inne rozwiązania takie jak np. separacja funkcjonalna, czy też nawet separacja strukturalna nie gwarantują optymalnych warunków do rozwoju konkurencji. Doskonałym przykładem potwierdzającym tę tezę jest polski sektor telekomunikacyjny, gdzie brak wyraźnego oddzielenia części infrastrukturalnej od części usługowej w ramach grupy TP jest powszechnie krytykowany i uznawany za jedną z głównych przeszkód rozwoju konkurencji na rynku a ponadto był wielokrotnie przyczyną interwencji zarówno regulatora rynku Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej UKE), jak i organu antymonopolowego. Przykładem separacji strukturalnej, której skutki też są krytycznie oceniane w kontekście rozwoju konkurencji, są z kolei krajowe koncerny energetyczne.

Pozostawienie w jednej grupie kapitałowej zarządcy infrastruktury i podmiotów świadczących usługi powoduje możliwość nierównego traktowania tych ostatnich i ich nienależących do grupy konkurentów, chociażby poprzez:

- stosowanie różnych cen i innych warunków handlowych,
- różnicowanie warunków technicznych dostępu do infrastruktury,

- subsydiowanie skrośne spółek z grupy.

Brak niezależności podmiotu ustalającego opłaty - PKP PLK – od spółek prowadzących działalność na rynku przewozowym (przewoźników towarowych i pasażerskich należących do Grupy PKP) jest również jedną z przyczyn kierowania przez prywatne przedsiębiorstwa kolejowe skarg do Komisji Europejskiej. W szczególności można - przywołać w tym miejscu pytania Komisji Europejskiej w związku ze skargą złożoną przez Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych, dotyczące potencjalnej niedozwolonej pomocy publicznej dla PKP Cargo w postaci preferencyjnych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej dla niektórych rodzajów przewozów.

Obecna prywatyzacja i restrukturyzacja PKP jest doskonałą okazją, aby uniknąć błędów popełnianych przy przekształceniach w innych sektorach i zapewnić optymalne warunki do rozwoju konkurencji.

Także Komisja Europejska w raporcie z wdrożenia tzw. „pierwszego pakietu kolejowego”⁴⁶, stoi na stanowisku, iż tylko rozdzielenie instytucjonalne działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą od działalności przewozowej jest gwarantem uczciwej konkurencji i niedyskryminującego dostępu przewoźników do infrastruktury oraz pozwala uniknąć zarzutu działania zarządcy na niekorzyść przewoźników niezależnych od grupy, do której sam należy.

5.3. Problematyka prywatyzacji zarządców infrastruktury kolejowej

W celu uniknięcia problemów z łąčeniem dostępu do infrastruktury w poszczególnych częściach sieci infrastruktury kolejowej w Polsce główna sieć powinna być zarządzana przez jeden podmiot. Najlepiej przygotowana do tego zadania wydaje się być wydzielona z grupy PKP spółka PKP PLK, której przekazać należy wszystkie pozostające w zarządzie innych spółek z grupy PKP (np. PKP Cargo) elementy infrastruktury. PKP PLK nie powinna być jednak prywatyzowana z dwóch zasadniczych względów. Po pierwsze majątek, którym będzie ona zarządzać, jest istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa kraju oraz możliwości jego zrównoważonego rozwoju. Po drugie zachowanie pełnej kontroli państwa nad tym podmiotem stwarza większe możliwości kontroli ww. równego traktowania podmiotów korzystających z jego usług.

⁴⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczące wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego, COM (2006) 189 final, 3.05.2006 r.

Wyłączenie z procesu prywatyzacji PKP PLK, spowoduje bardzo pożądaną, dla prawidłowego funkcjonowania rynku przewoźników kolejowych, efekt klarownego rozdziału podmiotów zajmujących się transportem od podmiotu zarządzającego infrastrukturą. Jednakże mając na uwadze zapewnienie prawidłowego rozwoju transportu kolejowego w Polsce należy szczegółowo przeanalizować, czy zasadne jest dokonywanie prywatyzacji spółek bardzo silnie powiązanych (organizacyjnie i technicznie) z PKP PLK, a mianowicie:

- PKP Energetyka Sp. z o.o.,
- PKP Informatyka Sp. z o.o.,
- Telekomunikacja Kolejowa Sp. z o.o.

Jeśli chodzi o spółkę Telekomunikacja Kolejowa Sp. z o.o. w pierwszej kolejności należałoby ustalić, czy jej prywatyzacja, w sytuacji kiedy PKP PLK S.A. pozostanie w gestii Skarbu Państwa, będzie korzystna z punktu widzenia faktycznych możliwości zarządu infrastrukturą wchodzącą w skład PKP PLK. Chodzi o to, czy sam fakt pozostawiania w różnych strukturach właścicielskich obydwu spółek nie wpłynie negatywnie (paralizująco) na funkcjonowanie PKP PLK. Czy z punktu widzenia potrzeb kontrahentów tej spółki taki rozdział nie będzie utrudniał realizowania kontraktu (np. kwestia rozliczeń)? Czy ewentualnie sprywatyzowana Telekomunikacja Kolejowa nie będzie wykorzystywała przymusowego położenia PKP PLK i w sposób nieefektywny świadczyła usługi? Nie jest pewne, czy jakiś inny podmiot będzie w stanie świadczyć, na zasadach komercyjnych, pełen zakres usług telekomunikacyjnych na rzecz PKP PLK na obszarze całego kraju. Jednocześnie zawieranie umów o świadczenie tych usług z wieloma przedsiębiorstwami będącymi w stanie obsługiwać kolej wyłącznie na wydzielonych obszarach, generować może nadmierne koszty transakcyjne i być tym samym nieopłacalne.

Należy szczegółowo przeanalizować, czy wielkość już poniesionych nakładów na infrastrukturę Telekomunikacji Kolejowej w celu świadczenia bardzo specjalistycznych usług telekomunikacyjnych o profilu kolejowym, w sposób adekwatny wpłynie na wysokość ceny w procesie prywatyzacyjnym. Nakłady na sieć telekomunikacyjną, w oparciu, o którą świadczone są usługi na rzecz kolei są bardzo wysokie, zatem należy zastanowić się czy przyszły inwestor po pierwsze będzie w ogóle zainteresowany, aby rozwijać infrastrukturę z uwzględnieniem specyfiki branży kolejowej czy też skupi uwagę na innej kategorii kontrahentów (operatorzy telekomunikacyjni i korporacje). Należy pamiętać, iż utrzymanie infrastruktury kolejowej na świecie (a na to składa się również telekomunikacyjna) jest

deficytowe, stąd mało prawdopodobnym jest, aby spółka działająca komercyjnie angażowała się w tego rodzaju działalność.

Niebagatelna jest również kwestia obecnego zaangażowania infrastruktury Telekomunikacji Kolejowej na potrzeby strategiczne państwa (obronność, bezpieczeństwo wewnętrzne). Poddać pod rozwałę należy, czy z uwagi na te cele, prywatyzowanie TK jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia interesów państwa. Przedstawione powyżej czynniki należy analogicznie przeanalizować dla spółek PKP Energetyka oraz PKP Informatyka.

Zdaniem UOKiK alternatywą do pozostawienia kontroli PKP PLK nad ww. spółkami infrastrukturalnymi (tzn. pozostawienia ich w rękach Skarbu Państwa) może być ich częściowa prywatyzacja. W trakcie jej przeprowadzania konieczne byłoby jednak zapewnienie przynajmniej takiego wpływu zarządcy infrastruktury na ich działalność, aby miały one obowiązek świadczyć na korzyść PKP PLK usługi w stopniu niezbędnym do wypełniania jej ustawowych obowiązków.

5.4. Regulacja stawek za dostęp do infrastruktury

W sytuacji przeprowadzenia przekształceń własnościowych spółek z grupy PKP, infrastruktura kolejowa pozostanie w zarządzie obecnej PKP PLK. Powstanie wówczas potrzeba sformułowania odpowiednich regulacji prawnych, które określa, kto i na jakich zasadach będzie ustalał stawki za dostęp do infrastruktury. Obecnie opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej stanowią ponad 30 % kosztów przewozu i należą do najwyższych w Europie⁴⁷.

Z punktu widzenia instytucjonalnego wydaje się, iż jedynym podmiotem, który systemowo jest predestynowany do tego rodzaju zadań, jest organ regulacyjny, czyli obecnie Urząd Transportu Kolejowego. Potwierdzają to przykłady innych branż opartych na monopolu sieciowym, np. telekomunikacji, gdzie poziom stawek za dostęp do infrastruktury jest kontrolowany właśnie przez regulatora rynku.

Kwestią, która musi być rozstrzygnięta na poziomie ustawowym jest (sposób) metodologia ustalania stawek za dostęp do infrastruktury oraz kto i w jakiej wysokości będzie ponosił koszt utrzymania infrastruktury kolejowej. Należy tu rozróżnić dwie kwestie, po pierwsze

⁴⁷ Raport NIK „Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej spółek Grupy PKP”, Warszawa 2010, s. 17.

ustalenie faktycznego kosztu budowy, utrzymania i modernizacji infrastruktury kolejowej i po drugie ustalenie realnego poziomu opłat za dostęp pobieranych od przewoźników kolejowych (osobowych i towarowych). Z uwagi na to, że na całym świecie budowa infrastruktury kolejowej jest deficytowa (ogromne nakłady finansowe związane z jej położeniem i utrzymaniem), niemożliwym będzie obciążenie pełnymi kosztami z tego tytułu przewoźników kolejowych.

Z drugiej strony należy odrzucić pojawiające się czasem pomysły, aby dostęp do infrastruktury kolejowej był bezpłatny. Za wzór wskazuje się wówczas dostęp do infrastruktury drogowej, jednocześnie podnosząc, że opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej powodują brak atrakcyjności i konkurencyjności tego typu transportu w porównaniu z transportem kołowym. Jak się wydaje porównania z infrastrukturą drogową są z wielu przyczyn nietrafione. Podstawową różnicą jest chociażby już to, że z dróg korzystają nie tylko przedsiębiorcy (jak się dzieje w przypadku kolei), ale również miliony kierowców prywatnych. Ponadto istnieje szereg obciążeń o charakterze innym niż płatności na rzecz zarządcy infrastruktury drogowej, które prywatni kierowcy i przedsiębiorcy ponoszą w związku z użytkowaniem dróg, nie wspominając już o kwestii autostrad, korzystanie z których jest przecież płatne.

Wydaje się zatem, że najlepszym rozwiązaniem jest dofinansowanie utrzymania i rozbudowy infrastruktury z budżetu państwa i przekazywanie na ten cel środków do zarządcy infrastruktury - PKP PLK, która będzie zobligowana do utrzymania i rozbudowy infrastruktury oraz skorelowania z tym poziomem opłat za dostęp do infrastruktury zatwierdzanych (bądź nawet ustalanych) przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Zadaniem regulatora będzie takie zrównoważenie cen, aby z jednej strony ich poziom był w ogóle do przyjęcia przez rynek, a z drugiej, aby w jak największym stopniu zarządzający infrastrukturą pokrywali koszt jej utrzymania.

Grupa PKP w niektórych opracowanych propozycjach zmian regulacji zaznacza, iż niekorzystnym dla niej jest wliczanie kwot amortyzacji do stawek pobieranych za dostęp do infrastruktury. W kontekście powyższych wywodów uwaga ta jest całkowicie bezzasadna, ponieważ czym innym jest ustalenie kosztu infrastruktury, i tam czynnik amortyzacji musi być uwzględniony, a czym innym jest określenie przez regulatora poziomu stawek należnych PKP PLK od przewoźników z tytułu dostępu do infrastruktury.

6. Liberalizacja rynku przewozów kolejowych a rola regulatora sektorowego

6.1. Polityka regulacyjna a rozwój konkurencji na rynku przewozów kolejowych

Niewątpliwym problemem w rozwoju konkurencji na krajowym rynku kolejowym jest praktyczny brak polityki regulacyjnej. Jak to wspomniano w rozdziale 2, od czerwca 2003 roku działa regulator rynku kolejowego - Urząd Transportu Kolejowego, jednak zarówno jego umiejscowienie w strukturze administracji rządowej, jak i ustawowe kompetencje powodują, że działa on bardziej jako nadzorca kwestii technicznych związanych z bezpieczeństwem niż regulator wpływający na rozwój konkurencji na rynku. Działania UTK z punktu widzenia polityki rozwoju konkurencji na rynku były przez większość dekady praktycznie niewidoczne. Można zaryzykować tezę, że organ ten był raczej postrzegany wyłącznie jako wykonawca polityki tworzonej przez Ministra Infrastruktury, niż jako samodzielny organ kreujący i realizujący własne cele.

Podstawowym ograniczeniem w skutecznym działaniu UTK jest brak odpowiednio sprecyzowanych zadań oraz narzędzi do ich realizacji. Wydaje się, że sytuacja ta jest poniekąd odzwierciedleniem podejścia kolejnych rządów do kwestii stymulowania rozwoju konkurencji w sektorze kolejowym.

Poważnym problemem w prowadzeniu skutecznej polityki przez UTK jest również kwestia umiejscowienia tego regulatora w strukturze administracji rządowej. Podporządkowanie Prezesa UTK Ministrowi Infrastruktury, w opinii organu antymonopolowego, owocuje brakiem jego wystarczającej samodzielności. Prawdą jest, że trzech pozostałych regulatorów liberalizowanych rynków (Prezes UKE, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – URE, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – ULC) również dysponuje ograniczonym zakresem samodzielności podlegając nadzorowi odpowiednich ministrów, niemniej ich sytuacja wydaje się być jednak odmienna, gdyż nie zachodzi konflikt interesów na podobną skalę, jak w przypadku regulatora rynku kolejowego i Ministra Infrastruktury, będącego jednocześnie organizatorem transportu, dodatkowo sprawującym nadzór właścicielski nad PKP.

Jeśli chodzi o rynki telekomunikacyjne, znaczna część podmiotów podlegających regulacji Prezesa UKE należy do grupy kapitałowej TP, która jest przedsiębiorcą prywatnym i której regulacja nie ma bezpośrednich skutków dla Skarbu Państwa. Podobnie jest zresztą w przypadku innych podmiotów, w stosunku do których regulator rynku

telekomunikacyjnego kieruje swoje decyzje, gdzie również własność Skarbu Państwa jest zdecydowanie mniejszościowa.

W przypadku rynków elektroenergetycznych mamy co prawda do czynienia z grupami kapitałowymi będącymi własnością Skarbu Państwa, ale też trzeba od razu podkreślić, że są to cztery odrębne podmioty o często przeciwstawnych interesach, co wymusza określoną niezależność i bezstronność, zarówno regulatora, jak i nadzoru właścicielskiego w kwestii podejścia do spraw konkurencji i regulacji rynku. Aczkolwiek zależność Prezesa URE jest w niektórych sytuacjach poddawana krytyce i słysząc głosy domagające się przyznania mu większej niezależności.

Jeszcze inaczej wygląda sytuacja ULC. Podmioty będące własnością Skarbu Państwa takie jak np. PLL LOT od początku procesu liberalizacyjnego spotykały się tam bowiem z silną presją konkurencyjną ze strony uczestników rynku pochodzących z innych krajów unijnych, mieliśmy tam również do czynienia z nieco innym charakterem i dynamiką procesów liberalizacyjnych.

W przypadku kolei mamy do czynienia z jedną dominującą grupą kapitałową PKP, posiadającą praktycznie na wszystkich rynkach, na których działa pozycję monopolistyczną lub silnie dominującą. Pojawienie się konkurencji w postaci PR będące efektem ubocznym procesu restrukturyzacyjnego niewiele tu zmieniło. Ponadto grupa PKP wciąż jest własnością Skarbu Państwa z ramienia którego nadzoruje ją Minister Infrastruktury, czyli ten sam organ, który nadzoruje regulatora rynku. Tego typu usytuowanie UTK generuje wyraźny konflikt interesów.

Warto w tym miejscu zauważyć, że nadzór właścicielski nad grupami elektroenergetycznymi jest sprawowany przez Ministra Skarbu, a nadzór nad Prezesem URE sprawowany jest przez Ministra Gospodarki. Podobną sytuację obserwujemy w przypadku podmiotów działających na rynku usług lotniczych i ich regulatora branżowego ULC.

Decyzje każdego regulatora rynku, który poddawany jest procesom liberalizacyjnym, w bardzo wielu przypadkach są niekorzystne, z biznesowego punktu widzenia, dla przedsiębiorstw posiadających silną rynkową, do których są adresowane. Polityka regulacyjna wspierająca rozwój konkurencji na rynku zazwyczaj ma na celu osłabienie pozycji przedsiębiorcy dominującego, co w naturalny sposób przekłada się na jego wartość i pozycję finansową. Jest to zatem sprzeczne np. z działaniami nadzoru właścicielskiego w procesie

prywatyzacji, którego celem jest właśnie maksymalizowanie wartości prywatyzowanych przedsiębiorstw i zwiększanie ich atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów.

Biorąc pod uwagę fakt, że w opisywanym „konflikcie interesów” strona reprezentująca interesy konkurencji i rynku jest ewidentnie słabsza i de facto podlega stronie reprezentującej przedsiębiorcę dominującego trudno zakładać, że polityka regulacyjna będzie skuteczna i efektywna.

Prezes UKE, oprócz rynków telekomunikacyjnych, reguluje również rynek pocztowy, gdzie sytuacja jest nieco podobna do tej, jaką mamy w przypadku rynku usług kolejowych, tzn. zarówno podmiot dominujący na tym rynku (Poczta Polska S.A.), jak i jego regulator są nadzorowani (przynajmniej częściowo) przez ten sam organ. Jakkolwiek może być to ryzykowna teza, to warto zauważyć, że w przeciwieństwie do polityki regulacyjnej w telekomunikacji, którą, szczególnie w ostatnich latach, powszechnie uważa się za bardzo skuteczną, politykę regulacyjną w odniesieniu do rynku pocztowego już za takową uznać trudno. Skutki dla konkurencji i konsumentów w obu przypadkach są również wyraźnie widoczne. Jakkolwiek zapewne jest to wynik wielu czynników (również nieco odmienną polityki na szczeblu UE) to trudno uznać, że miejsce regulatora w strukturze administracji jest tu bez znaczenia.

Warto jeszcze podkreślić, że Minister Infrastruktury sprawuje w sektorze kolejowym nie tylko nadzór właścicielski, ale także pełni kluczową rolę organizatora transportu kolejowego, tym samym również w określony sposób bezpośrednio oddziałuje na rynek. Kierunek i sposób tego oddziaływania z pewnością powinien być zgodny z polityką regulatora.

W związku z powyższym, aby prowadzić skuteczną politykę regulacyjną, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego powinien być niezależny od MI w podobnym stopniu jak organ antymonopolowy. Najlepiej gdyby podlegał bezpośrednio nadzorowi Prezesa Rady Ministrów lub w inny sposób był uniezależniony od MI i pełnił rolę przeciwwagi dla jego działalności nadzorczej.

Problemem w funkcjonowaniu UTK, który niekiedy pojawia się w dyskusji na temat regulatora jest niejako naturalny przepływ kadr pomiędzy nim a przedsiębiorstwami z grupy PKP. Wydaje się jednak, że na obecnym etapie liberalizacji sektora przepływ ten powinien być znacznie ograniczony. Na stanowiskach kierowniczych w UTK powinny zasiadać osoby niepowiązane w przeszłości z regulowanymi przedsiębiorstwami, a przynajmniej powinien

zostać na nie nałożony zakaz podejmowania pracy w tych przedsiębiorstwach w odpowiednim horyzoncie czasowym, analogiczny do podpisywanego często przez menedżerów przedsiębiorstw zakazu konkurencji.

6.2. Zwiększenie kompetencji regulatora

Rola i zakres obowiązków regulatora sektorowego w sposób oczywisty wynika z przyjętego modelu regulacyjnego. W poszczególnych krajach UE mamy do czynienia z bardzo dużym zróżnicowaniem pozycji oraz zakresu zadań i kompetencji regulatorów rynku kolejowego. W Wielkiej Brytanii, na przykład, tamtejszy regulator ORR (Office of Rail Regulation) ma bardzo szerokie kompetencje. Dokonuje nie tylko regulacji ex-ante, ale ma również kompetencje tożsame z kompetencjami organu antymonopolowego (z wyłączeniem kontroli koncentracji) umożliwiające mu podejmowanie działań z zakresu regulacji ex-post. We Francji natomiast aż do stycznia 2010 roku w ogóle nie było regulatora rynku kolejowego.

Wydaje się, że w polskich warunkach, gdzie prawie cała infrastruktura kolejowa należy do państwa i prawie wszyscy operatorzy przewozów pasażerskich są własnością organizatorów transportu kolejowego, uprawnienia regulatora rynku powinny być bardzo szerokie. Powinien mieć on możliwość wpływania na rynek usług kolejowych na trzech poziomach tzn. oddziaływać na przedsiębiorców świadczących usługi transportowe, zarządców infrastruktury, ale również na samych organizatorów transportu.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego powinien mieć szczególnie szerokie kompetencje w zakresie pozyskiwania informacji i badania rynku. Powinien móc pozyskiwać wszelkie informacje ekonomiczne i techniczne od wszystkich przedsiębiorstw świadczących usługi na szeroko pojętym rynku usług kolejowych i być wyposażony w narzędzia służące do egzekwowania swoich uprawnień w tym zakresie. Regulator rynku kolejowego powinien mieć również możliwość dokonywania kontroli u przedsiębiorców, czyli de facto weryfikacji przekazywanych przez nich danych i informacji, co do których rzetelności i prawdziwości zaistniałyby uzasadnione wątpliwości. Dopiero posiadanie szczegółowych, weryfikowalnych informacji na temat rynku i poszczególnych przedsiębiorstw umożliwia regulatorowi prawidłową ocenę sytuacji i podejmowanie efektywnych działań regulacyjnych.

Biorąc pod uwagę zapisy będącej właśnie przedmiotem prac Sejmu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, wiele kwestii dotyczących konkurencji na rynku będzie

rozstrzyganych przez organizatorów transportu kolejowego na etapie budowy planu transportowego, czyli decydowania, na jakich trasach będą świadczone usługi, na jakich warunkach i które z nich będą dofinansowywane przez organizatorów transportu lub też na etapie wybierania operatora, stąd regulator odpowiedzialny za rozwój konkurencji na rynku powinien mieć możliwość monitorowania działań organizatorów i ewentualnego wpływania na ich decyzje.

Wydaje się, że docelowo, zapewnioną ustawowo, rolą UTK powinno być opracowywanie szczegółowych wytycznych dotyczących budowania planów transportowych oraz organizowania transportu kolejowego na terenie kraju. Jednocześnie regulator powinien mieć możliwość monitorowania i egzekwowania prawidłowości ich stosowania.

Oczywiście wielce problematyczną kwestią jest możliwość wpływania przez regulatora rynku na działania organizatorów transportu w szczególności na Ministra Infrastruktury. Z drugiej strony wydaje się, że niewątpliwie istnieje taka konieczność. W tym celu niezbędne jest opisane powyżej zapewnienie niezależności regulatora oraz zmiana jego miejsca w strukturze administracji. Rola niezależnego regulatora może być tu tym ważniejsza, że przy budowie planów transportowych może dojść do sporów pomiędzy poszczególnymi organizatorami. Powinna istnieć instytucja mogąca podjąć się, przynajmniej polubownego, rozwiązywania takich sporów z korzyścią dla rynku.

W stosunku do zarządców infrastruktury, Prezes UTK powinien działać analogicznie jak Prezes UKE na rynkach telekomunikacyjnych nakładając na poszczególnych przedsiębiorców określone obowiązki wymuszające równe i niedyskryminacyjne traktowanie wszystkich kontrahentów oraz kontrolując ich wykonywanie. Jednym z takich obowiązków byłoby naliczanie w ściśle zdefiniowany sposób opłaty za dostęp do infrastruktury torowej.

Jeśli chodzi o poszczególnych operatorów świadczących usługi przewozowe Prezes UTK powinien:

- mieć możliwość nakładania na operatorów o znaczącej pozycji rynkowej określonych obowiązków regulacyjnych, niezbędnych do rozwoju konkurencji,
- badać wykonywanie przez nich usług o charakterze publicznym (tzn. tych dofinansowywanych przez organizatorów transportu), a także zgodność świadczonych przez nich usług z planami transportowymi,

- rozstrzygać spory pomiędzy operatorami, a także pomiędzy operatorami a zarządcami infrastruktury.

6.3. Zakres współpracy pomiędzy operatorami obecnymi na rynku przewozów kolejowych, regulatorem i organizatorami transportu

W opinii organu antymonopolowego organizacja sektora kolejowego powinna w jak najmniejszym stopniu zakładać współdziałanie konkurujących operatorów kolejowych tam, gdzie chodzi o kwestie ekonomiczne i dotyczące organizacji rynku. Oczywiście nie chodzi tutaj o wspólne przedsięwzięcia dotyczące bezpieczeństwa ruchu oraz sprawnej obsługi klientów (np. wspomniane wcześniej wspólne bilety).

W przeszłości wiele planów i strategii rozwoju sektora kolejowego, szczególnie w odniesieniu do przewozów pasażerskich, zakładało dobrowolną współpracę przedsiębiorców i wspólne rozwiązywanie przez nich pojawiających się problemów i kwestii spornych. Podejście takie wynikało głównie z faktu, że na rynku mieliśmy do czynienia prawie wyłącznie z podmiotami należącymi do jednej grupy kapitałowej. Wydzielenie z PKP osobnego przewoźnika – PR, w sposób drastyczny obnażyło brak zasadności takiego podejścia. Konflikty PKP IC i PR, w sytuacji braku efektywnej regulacji i odpowiednich przepisów prawnych, doprowadziły do zaistnienia wielu niekorzystnych dla pasażerów zjawisk oraz pogorszenia, i tak już nie najlepszego, sposobu postrzegania kolei przez społeczeństwo.

Dodatkowym aspektem współpracy pomiędzy przedsiębiorcami na rynku usług kolejowych jest jej zgodność z opisanym w rozdziale 2 artykułem 6 ustawy antymonopolowej, który mówi, że zabronione jest zawieranie antykonkurencyjnych porozumień pomiędzy przedsiębiorcami. Za szczególnie szkodliwe uznaje się porozumienia pomiędzy konkurentami, czyli podmiotami działającymi na tym samym szczeblu obrotu. Zakaz ten nie dotyczy podmiotów z tej samej grupy kapitałowej, które ustawa traktuje jak jednego przedsiębiorcę. W przeszłości zatem zgodna z prawem była współpraca poszczególnych spółek z grupy PKP mająca na celu wspólne ustalanie wysokości cen biletów (nie należy mylić tego z instytucją wspólnego biletu)⁴⁸, obecnie działanie takie zapewne zostałyby uznane

⁴⁸ Instytucja wspólnego biletu umożliwia konsumentowi kupno jednego biletu zawierającego bilety dwóch lub więcej przewoźników. Możliwość taka jest korzystna dla konsumenta i nie istnieją przyczyny, dla których nie należałoby jej stosować. Jednocześnie nie wolno jednak dopuścić do powstania niekorzystnej dla konsumentów praktyki ustalania cen biletów pomiędzy przewoźnikami.

za utworzenie kartelu cenowego i zagrożone wysokimi sankcjami finansowymi nakładanymi przez Prezesa UOKiK. Należy oczekiwać, że sytuacja w tym zakresie skomplikuje się jeszcze bardziej po planowanym wyłączeniu z grupy PKP głównego zarządcy infrastruktury, czyli PKP PLK S.A.

Z powyższego wynika, że współpraca pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na rynku przewozów powinna być ściśle regulowana w prawie, a zakres i sposób współpracy przedsiębiorców, szczególnie tam gdzie może dochodzić do naruszenia konkurencji powinien w dużej mierze być ustalany i monitorowany przez regulatora rynku lub ewentualnie w określonych przypadkach przez organizatorów transportu kolejowego.

II. Prawa konsumentów na rynku przewozów kolejowych i problemy ich skutecznej ochrony

1. Podstawa prawna - najważniejsze przepisy określające prawa konsumenta w transporcie kolejowym

Spośród przepisów regulujących prawa pasażera w transporcie kolejowym, podstawowe znaczenie ma ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe⁴⁹ (dalej jako Prawo przewozowe) oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy. Ustawa ta reguluje, m. in., uprawnienia podróżnego jako strony umowy przewozu, obowiązki przewoźnika, a także zasady odpowiedzialności przewoźnika z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przewozu.

W sprawach nieuregulowanych w Prawie przewozowym oraz przepisach wydanych w wykonaniu tej ustawy, zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.⁵⁰

Przepisy ustawowe i akty wykonawcze dotyczące praw konsumentów na rynku przewozów kolejowych muszą respektować zasady konstytucyjne. Szczególne znaczenie ma art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym władze publiczne chronią konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Przepis ten nie tworzy bezpośrednio praw podmiotowych ani roszczeń po stronie konsumenta, ale nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony przed działaniami zagrażającymi określonym dobrom. Norma ta stanowiła jedną z podstaw do uznania za niekonstytucyjny przepis Prawa przewozowego, dotyczący odpowiedzialności przewoźnika za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania środka transportowego. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego w części obejmującej zwrot: „jeżeli szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika”, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹.

⁴⁹ Dz. U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601 z późn. zm.

⁵⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁵¹ W wyroku z 2 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 37/7) Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zarzuty wnioskodawcy (Rzecznika Praw Obywatelskich) dotyczące niedostatecznej ochrony pasażerów w przypadku opóźnienia bądź odwołania środka transportowego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, majątkowe prawo do uzyskania odszkodowania jest w takich przypadkach „iluzoryczne” (konsumenty zostali przez ustawodawcę pozbawieni należytej ochrony). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z dniem wejścia w życie orzeczenia (ogłoszonego w

Na poziomie Unii Europejskiej prawa konsumentów na rynku przewozów kolejowych podlegają szczególnej ochronie od dnia 3 grudnia 2009 r., wraz z wejściem w życie rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁵² (dalej jako rozporządzenie 1371/2007). Przepisy rozporządzenia 1371/2007 zostały uchwalone w celu zapewnienia ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz podniesienia jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich. W szczególności uregulowano kwestie informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa kolejowe, odpowiedzialności tych przedsiębiorstw za pasażerów, a także bagaż oraz obowiązków wobec pasażerów w przypadku opóźnień. Szczególną uwagę zwrócono także na zapewnienie ochrony i pomocy osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej podróżującym koleją (konieczność dostosowania usług do szczególnych potrzeb takich osób, udzielanie im stosownych informacji oraz pomocy, a także zapewnienie dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego dla tych osób).

Rozporządzenie 1371/2007 zapewnia ochronę pasażerom w międzynarodowym oraz krajowym ruchu kolejowym. Jest stosowane na terenie całej Unii w odniesieniu do wszelkich podróży i usług kolejowych⁵³. Intencją unijnego prawodawcy było nawiązanie do istniejącego systemu prawa międzynarodowego w tej dziedzinie. Rozporządzenie 1371/2007 oparte jest na postanowieniach Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r., ze zmianami zawartymi w Protokole wprowadzającym zmiany do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami z dnia 3 czerwca 1999 r. (Protokół z 1999 r.).

Dz. U. z 2008 r., Nr 219, poz.1408 z dnia 11 grudnia 2008 r.), w odniesieniu do szkód poniesionych przez podróżnych wskutek opóźnienia albo odwołania kursu, zastosowanie znajdują zasady ogólne.

⁵² Dz. Urz. UE L 315/14 z 3.12.2007 r.

⁵³ Z zastrzeżeniem, iż każde państwo członkowskie może przyznać zwolnienie ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia na okres nieprzekraczający 5 lat (który może zostać dwukrotnie przedłużony, za każdym razem na okres nieprzekraczający 5 lat), w odniesieniu do krajowych kolejowych połączeń pasażerskich. Ponadto państwa członkowskie mogą zwolnić ze stosowania niektórych przepisów niniejszego rozporządzenia miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie. Zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94 z późn. zm.) w Polsce niektórych przepisów rozporządzenia 1371/2007 nie stosuje się do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób.

2. Źródła informacji o nieprawidłowościach

Ważnym źródłem informacji o problemach konsumentów korzystających z usług przewoźników kolejowych są wpływające do UOKiK skargi konsumentów. Nieprawidłowości na rynku pasażerskich przewozów kolejowych są także wskazywane m. in. w kierowanych do UOKiK pismach miejskich (powiatowych) rzeczników konsumentów, organizacji konsumenckich (przede wszystkim Federacji Konsumentów) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedmiotem skarg konsumentów są najczęściej problemy związane z:

- pobraniem opłaty dodatkowej w razie braku odpowiedniego dokumentu przewozu,
- uzyskaniem odszkodowania za opóźniony pociąg,
- niskim standardem usług przewozowych (zniszczone wagony, brak ogrzewania, brudne urządzenia sanitarne etc.),
- niewłaściwą jakością usług przewozowych świadczonych w okresach wzmożonego ruchu pasażerów (okresach świątecznych, wymiany turnusów wakacyjnych etc.), związaną przede wszystkim z nadmiernym zatłoczeniem pociągów,
- uzyskaniem rekompensaty w związku z nienależytym wykonaniem umowy przewozu,
- zwrotem należności za niewykorzystany bilet,
- niewłaściwie wystawionym biletem,
- odmową wydania duplikatu zagubionego biletu kolejowego.

Konsumenci skarżą się także na bardzo wysokie ceny biletów kolejowych (np. w związku z podwyżką opłat za przewóz spowodowaną przejęciem przez PKP Intercity S.A. międzywojewódzkich połączeń pospiesznych, dotychczas obsługiwanych przez PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o.). W skargach konsumenci zwracają także uwagę na problem niedostosowania taboru kolejowego w Polsce do potrzeb osób niepełnosprawnych (tylko część pociągów ma odpowiednio dostosowane składy). Analogiczne problemy dotyczą infrastruktury kolejowej, której właściciele nie podejmują zadowalających działań, ułatwiających korzystanie ze środków transportowych, punktów odprawy, przystanków i peronów osobom niepełnosprawnym (ogromna większość dworców i przystanków uniemożliwia poruszanie się na wózkach inwalidzkich).

Ponadto przedmiotem skarg konsumentów jest brak zintegrowanego rozkładu jazdy oraz niesprawny system dystrybucji biletów (problemy z dostępnością kas biletowych). Szczególnie dotkliwą kwestią jest także ograniczona możliwość nabycia biletów zintegrowanych (tzw. „wspólnych biletów”) dla osób, które podróżują na danej trasie pociągami różnych przewoźników kolejowych. W przypadku konieczności skorzystania z usług różnych przewoźników w trakcie jednej podróży, konieczne jest każdorazowe nabycie odrębnych biletów na przejazd pociągiem danego przewoźnika, co znacznie zwiększa jej koszt.

Należy zwrócić uwagę, iż większość kierowanych do UOKiK skarg dotyczy naruszeń interesów i praw konsumentów mających charakter indywidualny. Sprawy takie znajdują się poza kompetencjami Prezesa UOKiK. Jest on bowiem właściwy w sprawach ochrony konsumentów podejmowanej jedynie w interesie publicznym. Prezes UOKiK nie dysponuje zatem możliwością egzekwowania indywidualnych roszczeń konsumentów oraz nie jest uprawniony do występowania w trybie administracyjnym w imieniu i na rzecz oznaczonego konsumenta, w przypadku sporu wynikającego ze stosunku cywilnoprawnego.

Gdy z przesłanej do UOKiK sprawy wynika, iż doszło do naruszenia uprawnień indywidualnego konsumenta, otrzymuje on stosowną informację o przysługujących mu uprawnieniach i możliwości skorzystania z pomocy instytucji właściwych w sprawach ochrony interesów i praw konsumentów mających charakter indywidualny.

W sprawach indywidualnych bezpłatną pomoc prawną konsumenci (podróźni) mogą uzyskać przede wszystkim u miejskich (powiatowych) rzeczników konsumentów lub jednej z organizacji konsumenckich (Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich).

Pasażerowie mogą zgłaszać skargi na działania przedsiębiorcy (przewoźnika kolejowego, zarządcy infrastruktury kolejowej, właściciela bądź zarządcy dworca) naruszającego przepisy rozporządzenia 1371/2007 do Prezesa UTK, który sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów tego rozporządzenia. Skarga na naruszenie prawa pasażera w ruchu kolejowym może dotyczyć m. in. odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych za bagaż, obowiązków wobec pasażerów w przypadku opóźnień, informowania pasażerów o przysługujących im prawach.

Część skierowanych do UOKiK skarg zawiera informacje, które wskazują na możliwość stosowania przez przewoźników kolejowych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Każdorazowo, w przypadku otrzymania sygnału wskazującego na możliwość naruszenia zbiorowego interesu konsumentów, Prezes UOKiK podejmuje stosowne działania, w ramach swoich ustawowych kompetencji, mające na celu wyeliminowanie sprzecznych z prawem praktyk.

3. Podejmowane przez Prezesa UOKiK działania w celu ochrony konsumentów na rynku kolejowych przewozów pasażerskich

Prezes UOKiK realizuje rządową politykę ochrony konsumentów. Warunkiem podjęcia działań przez Prezesa UOKiK jest naruszenie interesu publicznego, w przypadku zaś naruszenia interesów konsumentów, będzie to miało miejsce wtedy, gdy zostały naruszone ich interesy zbiorowe.

3.1. Wybrane problemy, które były przedmiotem prowadzonych przez Prezesa UOKiK postępowań wyjaśniających dotyczących działalności przewoźników kolejowych

Większość postępowań wyjaśniających, dotyczących kolejowych przewozów pasażerskich (wszczynanych zazwyczaj w związku z otrzymaniem skargi od konsumenta) miała na celu wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

3.1.1. Dopłaty do biletów na przewóz pociągami objętymi obowiązkową rezerwacją miejsc

Problemem, który pojawia się w skargach konsumentów oraz informacjach prasowych jest praktyka pobierania przez przewoźników kolejowych obsługujących pociągi objęte obowiązkową rezerwacją miejsc dopłat (na miejsce bez wskazania miejsca), w sytuacji gdy na dany pociąg przewoźnik wyprzedał już wszystkie miejscówki. Zakup takiego biletu umożliwiał konsumentowi, któremu szczególnie zależało na odbyciu podróży określonym pociągiem objętym rezerwacją miejsc, skorzystanie z usługi przewozu. W sytuacji, gdy w pociągu brak było wolnych miejsc, w wyniku czego podróżny odbywał podróż na stojąco, konduktor zobowiązany był zamieścić na dokumencie potwierdzającym dokonanie dopłaty do biletu odpowiednią adnotację, że konsument nie skorzystał z miejsca siedzącego. Konsument dysponujący odpowiednio opisanym dokumentem dopłaty mógł zwrócić się o zwrot należności za nią (bez potrąceń), w trybie określonym przez regulamin przewozu.

Mając na względzie, że możliwość odbycia podróży określonym pociągiem (mimo kompletu dokonanych rezerwacji) jest korzystna dla konsumentów oraz fakt zwrotu dopłaty w przypadku, gdy podróżny nie mógł skorzystać z miejsca siedzącego, Prezes UOKiK nie dopatruje się w takich zachowaniach znamion praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

3.1.2. Dopłaty do biletów na pociągi międzynarodowe

Prezes UOKiK zweryfikował zasady stosowania w kolejowych przewozach pasażerskich tzw. dopłaty kursowej w walutach: dolar amerykański (USD) oraz euro (EUR). Dopłata kursowa jest stosowana przy wystawianiu przez PKP Intercity SA dokumentów przewozowych w połączeniach międzynarodowych w oparciu o taryfy międzynarodowe, np. Taryfę TCV lub taryfę Wschód – Zachód. Prezes UOKiK badał, czy przy stosowaniu tzw. kolejowych kursów walut następuje zawyżenie kursu EUR i USD w stosunku do aktualnych wycen rynkowych tych walut na rynku walutowym, a także w stosunku do średniego kursu walut obcych ogłaszanego przez NBP. Ustalono, iż PKP Intercity S.A. kształtuje wysokość dopłaty kursowej w granicach określonych wiążącymi ją umowami międzynarodowymi. Wysokość ta jest ściśle powiązana z wartością waluty z Tabeli A kursów średnich walut obcych NBP. Dlatego też Prezes UOKiK uznał, iż zachowanie przewoźnika nie jest bezprawne.

3.1.3. Pozostałe kwestie

Prezes UOKiK prowadził również postępowania wyjaśniające dotyczące następujących problemów związanych ze świadczeniem usług przewozu kolejowego dla konsumentów:

- zasad świadczenia usług przewozu osobom uprawnionym do zniżki na podstawie legitymacji seniora,
- wystawiania zaświadczeń o opóźnieniu pociągu pasażerskiego zawierających stwierdzenie, iż dokument taki nie daje prawa do roszczeń o odszkodowanie z tytułu opóźnienia pociągu,
- sprzedaży biletów okresowych określonych jako bilety 30–dniowe, podczas gdy w rzeczywistości termin ważności tych biletów uzależniony jest od liczby dni w miesiącu, na który dany bilet jest wystawiony,
- sposobu informowania konsumentów o wprowadzeniu oferty specjalnej *Wspólny bilet*,
- zasad udostępniania konsumentom regulaminu przewozu osób i przesyłek bagażowych,
- rozbieżności w treści wyciągów z regulaminu osób i przesyłek bagażowych z postanowieniami pełnej wersji tego regulaminu,
- zasad ustalania odległości taryfowych umieszczonych w Wykazie Odległości Taryfowych, w Sieciowym Rozkładzie Jazdy Pociągów oraz komputerowych systemach sprzedaży biletów,
- zasad podawania cen biletów w internetowym rozkładzie jazdy pociągów,

- procedury zwrotu należności za bilet zakupiony za pośrednictwem Internetu.

Działania dotyczące większości omówionych powyżej zagadnień zostały zakończone na etapie postępowania wyjaśniającego, gdyż w ocenie Prezesa UOKiK nie nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Obecnie przed Prezesem UOKiK toczy się jedno postępowanie wyjaśniające dotyczące zbiorowych interesów konsumentów⁵⁴, prowadzone w sprawie spółki Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o. w Grodzisku Mazowieckim.

3.2. Wybrane problemy będące przedmiotem decyzji Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stosowanych przez przewoźników kolejowych

Decyzje Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dotyczące działalności przewoźników kolejowych związane są przede wszystkim z naruszeniem przez przewoźników kolejowych przepisów Prawa przewozowego.

3.2.1. Niedopełnienie obowiązków informacyjnych wynikających z Prawa przewozowego

Z doświadczenia UOKiK wynika, iż problemem, który często występuje w praktyce jest kwestia prawidłowego **informowania przez przewoźników kolejowych o stosowanych taryfach i cennikach**, do czego zobowiązuje ich art. 11 ust. 1 Prawa przewozowego. Przepis ten stanowi, iż *przewoźnik jest zobowiązany podać do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty stosowane przez niego taryfy lub cenniki*. Jest to jeden z wielu obowiązków informacyjnych nałożonych na przewoźników, który umożliwia konsumentom zapoznanie się z cenami świadczonych usług przewozowych.

Jako przykład naruszenia tego obowiązku można wskazać działanie przewoźnika polegające na niepodaniu do publicznej wiadomości stosowanych taryf oraz cenników w sposób zwyczajowo przyjęty. W ocenie Prezesa UOKiK, bezpłatne rozprowadzanie wśród podróżnych kieszonkowych rozkładów jazdy zawierających cenniki biletów, czy też umieszczenie informacji o cenach na stronie internetowej przewoźnika nie jest wystarczającym spełnieniem tego obowiązku. Nie ma bowiem gwarancji, iż w ten sposób

⁵⁴ Wg stanu na dzień 30 sierpnia 2010 r.

każdy pasażer uzyska dostęp do informacji o cenach biletów (nie każdy z pasażerów otrzyma kieszonkowy rozkład jazdy; nie każdy pasażer ma dostęp do Internetu). Zdaniem Prezesa UOKiK, konsument powinien mieć zawsze zapewnioną możliwość zapoznania się z ofertą cenową bezpośrednio przed zawarciem umowy (na stacji kolejowej)⁵⁵.

Za niewystarczające do uczynienia zadość temu obowiązkowi Prezes UOKiK uznał także udostępnienie przez przewoźnika treści taryfy w punktach informacyjnych na niektórych stacjach, możliwość wglądu do postanowień taryfy w pociągu u konduktora, możliwość uzyskania informacji o cenie biletu za pośrednictwem infolinii lub możliwość zapewnienia wglądu do taryfy albo jej zakupu tylko na stacjach kolejowych, na których znajdują się kasy biletowe⁵⁶.

Do tej samej kategorii naruszeń należy **niezapewnienie przez przewoźnika zainteresowanym bezpłatnego wglądu do obowiązujących przepisów przewozowych** (obowiązek ten został określony w art. 11 ust. 2 Prawa przewozowego). Prezes UOKiK stwierdził, iż zamieszczenie przepisów przewozowych jedynie na stronie internetowej przewoźnika nie wypełnia nałożonego na przewoźnika obowiązku, ustawodawca wyraźnie bowiem wskazał, iż dostęp do przepisów musi być bezpłatny (natomiast korzystanie z Internetu nie jest – poza nielicznymi wyjątkami - usługą bezpłatną, ponadto dostępność do tego środka komunikacji jest ograniczona)⁵⁷. Zdaniem Prezesa UOKiK, brak zapewnienia wszystkim zainteresowanym pasażerom bezpłatnego dostępu do przepisów przewozowych narusza prawo konsumentów do rzetelnej i prawdziwej informacji.

3.2.2. Utrudnianie możliwości zakupu biletów

Obecnie często występującym problemem są trudności z zakupem biletów przez konsumentów na stacjach oraz przystankach kolejowych, wynikające z niewłaściwej organizacji sieci dystrybucji, za organizację której odpowiadają poszczególni przewoźnicy. W sytuacji, gdy przewoźnik uniemożliwia zakup biletu na stacji (przystanku), konsument może nabyć bilet w pociągu (u konduktora lub maszynisty danego przewoźnika). Prezes UOKiK uznał, że w sytuacji braku punktu sprzedaży biletów na przystanku lub w jego bezpośredniej okolicy – gdy zakup biletu w pociągu będzie wiązał się z koniecznością uiszczenia opłat manipulacyjnych, bądź niemożnością zakupu biletu zgodnie z posiadanym

⁵⁵ Tak uznał Prezes UOKiK w decyzji z dnia 24 marca 2006 r., RWA-13/2006 (decyzja prawomocna).

⁵⁶ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 września 2007 r., RWA-32/2007 (decyzja prawomocna).

⁵⁷ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 września 2007 r., RWA-32/2007 (decyzja prawomocna).

przez konsumenta prawem do ulgi – dochodzi do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, na których przedsiębiorca przerzuca dodatkowe koszty⁵⁸. Prezes UOKiK stwierdził, iż takie zachowanie godzi w interesy ekonomiczne konsumentów.

Natomiast w sytuacji, gdy przewoźnik zapewnia – przy braku punktu sprzedaży biletów na obsługiwaną przez siebie stacji kolejowej – możliwość zakupu biletu bezpośrednio u konduktora bez ponoszenia przez konsumentów z tego tytułu dodatkowych opłat, zdaniem Prezesa UOKiK nie dochodzi do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów⁵⁹.

3.2.3. Ograniczenie prawa konsumenta do odstąpienia od umowy przewozu

Przepisy Prawa przewozowego zawierają korzystne dla konsumentów zasady odstąpienia od umowy przewozu. Art. 17 Prawa przewozowego stanowi, iż podróżny może zmienić umowę przewozu lub odstąpić od niej przed rozpoczęciem podróży albo w miejscu zatrzymania środka transportowego na drodze przewozu. Podróżnemu, który odstąpił od umowy przewozu przysługuje zwrot należności stosowny do niewykorzystanego świadczenia przewozowego po potrąceniu części należności (odstepnego). Potrącenia nie stosuje się, jeżeli podróżny odstąpi od umowy przewozu z przyczyn występujących po stronie przewoźnika.

Z praktyki UOKiK wynika, iż przewoźnicy kolejowi często bezprawnie ograniczają konsumentom możliwość odstąpienia od umowy przewozu (np. poprzez skrócenie terminu na zrealizowanie prawa do odstąpienia od umowy przewozu). Dotyczy to w szczególności sprzedaży biletów w ramach tzw. ofert specjalnych (np. „*Bilet turystyczny*”, *Bilet weekendowy*”, „*Bilet podróżnika*”, „*Wcześniej i Taniej*”).

Należy wskazać, iż Prezes UOKiK uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działanie przewoźnika polegające na wyłączeniu prawa konsumenta do uzyskania zwrotu należności stosownego do niewykorzystanego świadczenia przewozowego poprzez zamieszczenie w regulaminie przewozu postanowienia o brzmieniu: „*Nie podlegają zwrotowi należności za bilety weekendowe – przedłożone po rozpoczęciu terminu ważności.*” oraz postanowienia oferty specjalnej o brzmieniu: „*za bilet wg oferty „Bilet weekendowy” przedłożony po rozpoczęciu terminu ważności nie zwraca się należności*”, a także

⁵⁸ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 24 marca 2006 r., RWA-13/2006 (decyzja prawomocna).

⁵⁹ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 września 2007 r., RWA-32/2007 (decyzja prawomocna).

zamieszczenie w ofercie specjalnej postanowienia: „za bilet wg oferty „Bilet podróżnika” przedłożony po rozpoczęciu terminu ważności nie zwraca się należności”⁶⁰.

Ograniczenie prawa konsumenta do odstąpienia od umowy przewozu może polegać na uregulowaniu przez przewoźnika w regulaminie przewozu zasad uzyskania zwrotu należności za niewykorzystany bilet w sposób odbiegający od unormowania wynikającego z art. 17 ust. 4 Prawa przewozowego. Naruszenie tego przepisu stwierdzono w przypadku, gdy przewoźnik posługiwał się w regulaminie przewozu postanowieniami o treści: „Nie dokonuje się zwrotu należności za bilet w relacji do 100 km: 1) całkowicie niewykorzystany wydany na przejazd „T”, 2) w razie rezygnacji z przejazdu „tam” na podstawie biletu „T/P”, po rozpoczęciu terminu jego ważności” oraz „Kasa prowadząca sprzedaż danego rodzaju biletów okresowych i innych na przejazdy wielokrotne, dokonuje zwrotu należności za: całkowicie niewykorzystany bilet turystyczny. Nie zwraca się należności za bilet turystyczny po rozpoczęciu terminu jego ważności”⁶¹.

Prezes UOKiK uznał także, iż przewoźnik ogranicza prawa konsumentów, którzy dokonują zakupu za pośrednictwem Internetu. Zasady odstąpienia od umowy przewozu określono w postanowieniu regulaminu internetowej sprzedaży biletów o brzmieniu: „W razie całkowitego odstąpienia od umowy przewozu (rezygnacji z podróży) nie później niż na 2 godz. przed planowanym odjazdem pociągu ze stacji początkowej – należy zwolnić miejsce korzystając z przycisku ‘Rezygnuj’ w zakładce ‘Bilety klienta’ i wydrukować poświadczenie rezygnacji z przejazdu (...).”

Zdaniem Prezesa UOKiK, skracanie terminu na zrealizowanie prawa do odstąpienia od umowy przewozu w ten sposób, że rezygnacja z podróży może nastąpić najpóźniej na 2 godziny przed planowanym odjazdem pociągu nie znajduje uzasadnienia w powołanych przepisach i prowadzi do ograniczenia uprawnień podróżnego. Art. 17 Prawa przewozowego nie powołuje się bowiem na przesłankę liczby godzin przed planowanym odjazdem pociągu. W przepisie tym, mowa o prawie do odstąpienia od umowy *przed rozpoczęciem podróży*, a taki stan rzeczy ma miejsce również na godzinę, czy pół godziny przed planowanym odjazdem pociągu ze stacji, na której posiadacz biletu rozpoczyna podróż. Na skutek stosowania kwestionowanego postanowienia konsumenci narażeni zostali na realne i wymierne straty o charakterze finansowym. Podróżni, którzy zakupili bilety w systemie

⁶⁰ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 18 grudnia 2009 r., RKT-39/2009 (decyzja nie jest prawomocna, przedsiębiorca wniósł odwołanie od decyzji do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

⁶¹ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 grudnia 2008 r., RKT-108/2008 (decyzja prawomocna).

sprzedaży internetowej i podjęli decyzję rezygnacji z podróży nie mogli bowiem liczyć na uzyskanie zwrotu należności za bilet w sytuacji gdy odstąpili od umowy przewozu przed rozpoczęciem podróży. Dlatego też Prezes UOKiK uznał, iż to postanowienie godzi w zbiorowe interesy konsumentów⁶².

3.2.4. Ograniczenie prawa konsumenta do zmiany umowy przewozu

Przepisy Prawa przewozowego zawierają szczególne zasady zmiany umowy przewozu. Zgodnie z art. 17 Prawa przewozowego, podróżny może zmienić umowę przed rozpoczęciem podróży albo w miejscu zatrzymania środka transportowego na drodze przewozu. Zmiana umowy przewozu może dotyczyć: terminu odjazdu, miejscowości przeznaczenia oraz klasy środka transportowego.

Prezes UOKiK zakwestionował postanowienia regulaminu przewozu stosowanego przez przewoźnika, które ograniczały lub wyłączały prawo konsumenta do zmiany umowy przewozu. W ocenie Prezesa UOKiK, ograniczenie prawa konsumenta do zmiany umowy może polegać na sformułowaniu w regulaminie przewozu katalogu okoliczności, w których zmiana taka jest nie możliwa (np.: *„Zmiana umowy przewozu po rozpoczęciu terminu ważności biletu w relacji do 100 km jest możliwa w przypadku: przejścia do wyższej klasy wagonu i/lub kategorii pociągu, zmiany drogi przewozu na dłuższą lub przejazdu poza stację przeznaczenia tą samą lub dłuższą drogą”*). Stosownie do tego postanowienia, podróżni na trasach do 100 km nie mogli uzyskać zwrotu części należności za bilet w sytuacji gdyby zmiana umowy przewozu, np. w efekcie zmiany klasy wagonu na niższą lub skrócenia drogi przejazdu, spowodowała obniżenie ceny należnej przewoźnikowi za zrealizowane świadczenie przewozowe. Stosowanie tego postanowienia przez przewoźnika prowadziło zatem do zagrożenia ekonomicznych interesów najsłabszych uczestników rynku⁶³.

Prezes UOKiK zakwestionował także wyłączenie prawa konsumenta do zmiany umowy przewozu poprzez ustalenie terminu, do kiedy taka zmiana jest możliwa (np. *„Zmiana umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu na podstawie biletów jednorazowych w relacjach do 100 km – po rozpoczęciu terminu ważności nie jest możliwa.”*)⁶⁴. W przytoczonym postanowieniu przewoźnik wyłączył zatem prawo podróżnego, który zakupił bilet jednorazowy w relacji do 100 km do zmiany terminu odjazdu po rozpoczęciu terminu

⁶² Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 18 grudnia 2009 r., RKT-39/2009 (decyzja nie jest prawomocna, przedsiębiorca wniósł odwołanie od decyzji do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

⁶³ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 grudnia 2008 r., RKT-108/2008 (decyzja prawomocna).

⁶⁴ Tamże.

ważności biletu (należy zaznaczyć, iż przepisy Prawa przewozowego, nie różnicują uprawnień podróżnych w zakresie zmiany umowy przewozu od długości trasy, na którą został wykupiony bilet).

3.2.5. Bezprawne postępowanie z przesyłkami konduktorskimi

W interesy konsumentów godziło działanie przewoźnika kolejowego polegające na zamieszczeniu w regulaminie przewozu terminu przechowywania przesyłek konduktorskich przed przystąpieniem do ich zniszczenia w sposób naruszający art. 58 ust. 3 pkt 2 Prawa przewozowego. Postanowienie regulaminu przewozu stosowanego przez przewoźnika określało, iż *„W przypadku braku dyspozycji w sprawie dalszego postępowania z przesyłką – przesyłka podlega likwidacji po upływie 10 dni od terminu odbioru przesyłki, nie wcześniej niż po upływie 5 dni od zawiadomienia osoby uprawnionej o zamierzonej likwidacji”*). Tymczasem w świetle przepisów Prawa przewozowego, termin ten powinien być dłuższy i wynosić odpowiednio co najmniej 30 dni od terminu odbioru przesyłki i co najmniej 10 dni od dnia zawiadomienia uprawnionego o zamierzonej likwidacji przesyłki. Bezprawne zamieszczenie przedmiotowego postanowienia regulaminu Prezes UOKiK uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów⁶⁵.

⁶⁵ Tamże.

4. Postulowane zmiany dotyczące ochrony praw konsumentów

Ochrona praw konsumentów realizowana przez Prezesa UOKiK może być wsparta przez odpowiednie zmiany prawa oraz działania innych instytucji państwowych w tym zakresie. Poniżej przedstawione zostały propozycje ewolucji polskiego systemu prawnego, które w opinii Prezesa UOKiK doprowadzić mogą do wzmocnienia pozycji konsumenta na rynkach przewozów kolejowych w Polsce.

4.1. Konieczność wzmocnienia pozycji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz prowadzenia edukacji konsumenckiej

Prezes UOKiK dostrzega konieczność wzmocnienia roli Prezesa UTK. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 o transporcie kolejowym⁶⁶, Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym między innymi w sprawach regulacji transportu kolejowego oraz nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym.

Sugestia wzmocnienia roli Prezesa UTK odnosi się przede wszystkim do jego roli jako organu nadzorującego w zakresie egzekwowania naruszeń rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Szczególną uwagę należy zwrócić na potrzebę respektowania określonego w art. 29 tegoż rozporządzenia, nałożonego na przedsiębiorców kolejowych, obowiązku informowania pasażerów o przysługujących im prawach. Niezbędne bowiem wydaje się edukowanie konsumentów, poprzez prowadzenie wśród pasażerów na szeroką skalę działań informacyjnych w zakresie przysługujących im praw oraz środków ich egzekwowania.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami ww. ustawy o transporcie kolejowym, pasażerowie mogą zgłaszać do Prezesa UTK skargi na działania przedsiębiorcy (przewoźnika kolejowego, zarządcy infrastruktury kolejowej, właściciela bądź zarządcy dworca) naruszającego przepisy rozporządzenia 1371/2007. Skarga na naruszenie prawa pasażera w ruchu kolejowym może dotyczyć m. in. odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych za bagaż, obowiązków wobec pasażerów w przypadku opóźnień, informowania pasażerów o przysługujących im prawach.

⁶⁶ Dz. U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94 z późn. zm.

4.2. Realizacja kompetencji kontrolnych działalności przewoźników przez Ministra Infrastruktury

W ocenie Prezesa UOKiK, konieczne jest skuteczne realizowanie kompetencji kontrolnych działalności przewoźników kolejowych przez Ministra Infrastruktury. Należy zauważyć, iż zgodnie z pkt 7 projektu⁶⁷ *Umowy ramowej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w okresie od dnia 1 lipca 2010 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury a „PKP Intercity” S.A.*, w zakresie obowiązków obciążających przewoźnika w związku z wykonaniem umowy – Minister Infrastruktury uprawniony jest w szczególności do kontroli zakresu oraz jakości świadczonych usług, punktualności przewozów oraz poprawności dokumentacji związanej ze świadczeniem usług. Minister Infrastruktury ma m.in. prawo do przeprowadzania, bez powiadamiania przewoźnika, doraźnych kontroli z realizacji przewozów (w pociągach, na dworcach i przystankach kolejowych), w szczególności w zakresie wypełniania określonych parametrów jakościowych i innych zasad związanych ze świadczeniem usług.

4.3. Realizacja opracowanej przez Ministerstwo Transportu *Strategii dla Rozwoju Transportu Kolejowego do 2013 r.*

Zdaniem Prezesa UOKiK niezwykle ważna jest również realizacja opracowanej przez Ministerstwo Transportu *Strategii dla Rozwoju Transportu Kolejowego do 2013 r.*⁶⁸. Strategia ta przedstawia założenia kształtowania polityki oraz sposoby i zakres rekonstrukcji narzędzi organizacyjnych, ekonomicznych i prawnych, które należy wypracować i wdrożyć w polskim systemie transportu kolejowego. Zwrócono w niej uwagę na niezwykle istotny dla konsumentów problem integracji taryfowej (możliwość zakupu jednego biletu na całą trasę, gdy poszczególne odcinki podróży obsługują różni przewoźnicy) i rozkładów jazdy w miejscach przesiadek. Obecna sytuacja powoduje znaczne utrudnienia dla podróżnych korzystających z usług różnych przewoźników kolejowych.

Wydaje się, że jeżeli w dalszym ciągu przedsiębiorcy nie zawrą stosownych porozumień pozwalających konsumentom w pełni korzystać ze zwiększonej konkurencji na rynku usług przewozu kolejowego, niezbędne będzie podjęcie działań legislacyjnych w celu ustalenia

⁶⁷ W brzmieniu projektu w wersji z dnia 16 kwietnia 2010 r.

⁶⁸ Tekst na stronie: http://www.bip.plk-sa.pl/fileadmin/PDF/BIP/strategia_dla_transportu_kolejowego.pdf.

zasad koordynacji ich działań (w zakresie skomunikowania pociągów, wzajemnego honorowania biletów i ulg, etc.).

4.4. Konieczność pilnej nowelizacji przepisów Prawa przewozowego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego

Dla zapewnienia należytej ochrony konsumentów niezwykle ważne jest jak najszybsze dokonanie nowelizacji przepisów Prawa przewozowego w związku z przytaczanym wcześniej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r., stwierdzającym niezgodność z Konstytucją RP przepisów dotyczących odpowiedzialności przewoźnika za szkodę jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania środka transportowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z dniem wejścia w życie orzeczenia (ogłoszonego w Dz. U. z 2008 r., Nr 219, poz. 1408 z dnia 11 grudnia 2008 r.), w odniesieniu do szkód poniesionych przez podróżnych wskutek opóźnienia albo odwołania kursu, zastosowanie znajdą zasady ogólne. W związku z tym, w celu zapewnienia konsumentom wysokiego poziomu ochrony, konieczna jest stosowna zmiana przepisów Prawa przewozowego, prowadząca do zwiększenia odpowiedzialności przewoźnika w stosunku do podróżnych, którzy ponieśli szkodę spowodowaną opóźnionym przyjazdem lub odwołaniem środka transportowego, a także usprawnienia mechanizmu umożliwiającego skuteczniejsze zaspokojenie roszczeń podróżnego.

4.5. Konsekwentne i efektywne stosowanie przepisów rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007

Jak wskazano powyżej, na poziomie Unii Europejskiej, prawa konsumentów na rynku przewozów kolejowych podlegają szczególnej ochronie od dnia 3 grudnia 2009 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Przepisy rozporządzenia 1371/2007 zostały uchwalone w celu zapewnienia ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz podniesienia jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich. W szczególności uregulowano kwestie informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa kolejowe, odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych za pasażerów oraz bagaż, a także obowiązków wobec pasażerów w przypadku opóźnień. Szczególną uwagę zwrócono również na zapewnienie ochrony i pomocy osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej podróżującym koleją (konieczność

dostosowania usług do szczególnych potrzeb takich osób, udzielanie im stosownych informacji oraz pomocy a także zapewnienie dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego dla tych osób).

Niezwykle istotne jest, aby przepisy rozporządzenia 1371/2007 były efektywnie stosowane, a wyznaczone przez wszystkie państwa członkowskie organy (w tym Prezes UTK), odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów tego rozporządzenia, podejmowały wszelkie niezbędne kroki w celu zapewnienia praw pasażerów.

Podsumowanie

Spośród sektorów gospodarki, które podlegają liberalizacji i „urynkowieniu” w całej UE, a więc również i w Polsce, rynek usług kolejowych należy z pewnością wskazać jako ten, którego przekształcenia zachodzą zbyt wolno, a ich efekty bardzo trudno uznać za satysfakcjonujące. Standard usług jest niższy niż w wielu krajach Unii Europejskiej, pogarsza się stan taboru i infrastruktury oraz kondycja finansowa przewoźników. Wielu pasażerów wybiera zamiast kolei transport drogowy.

Jakkolwiek zmiany przeprowadzane w sektorze kolejowym w ostatnich latach takie jak np. wydzielenie spółki Przewozy Regionalne z grupy PKP, jako potencjalnego konkurenta dla niej, miały słuszny kierunek, to jednak nie zawsze były w pełni przemyślane, a ich nieprzewidziane konsekwencje, takie jak np. ostre konflikty, mające wymierne konsekwencje dla pasażerów, pomiędzy PR i PKP Intercity oraz wyżej wymienionymi a PKP PLK, wynikające z braku skutecznej polityki regulacyjnej pokazują potrzebę kompleksowych zmian.

Za podstawę uzdrowienia rynków przewozów kolejowych w Polsce uznane być powinno zastosowanie w największym możliwym stopniu mechanizmów rynkowych. Jedynie rynkowy mechanizm alokacji zasobów jest w stanie wymusić na przedsiębiorcach efektywne zarządzanie posiadanym majątkiem oraz rywalizację o klientów, której efektami są niższe ceny oraz wyższa jakość usług. Należy pamiętać, że rynek funkcjonuje wydajnie jedynie w warunkach istnienia na nim konkurencji. Podstawowym wyznacznikiem kierunku zmian w polskim sektorze kolejowym powinno być więc zapewnienie możliwości konkurowania pomiędzy przewoźnikami kolejowymi.

Raport „Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce” prezentuje podstawowe obszary dotyczące rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów, które zdaniem UOKiK zasługują na szczególną uwagę. Poniżej zaprezentowane zostaną najważniejsze rekomendacje wynikające z przeprowadzonej przez Urząd analizy.

Większość kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce obecnie jest traktowana jako usługi publiczne. Dlatego kwestią kluczową dla rozwoju konkurencji w sektorze kolejowym jest sposób organizacji tych usług. Dotychczas funkcjonujący model ich organizacji posiada liczne wady utrudniające w praktyce zaistnienie konkurencji. Do najważniejszych z nich

należy zaliczyć brak precyzyjnego oddzielenia tras, które muszą być dofinansowane od tych, na których usługi mogą być świadczone w sposób komercyjny, możliwość zawierania umów na usługi powszechne na zbyt wiele tras jednocześnie, niedostatecznie precyzyjne określenie zasad dofinansowania spółek realizujących usługi powszechne oraz inne, powiązane bezpośrednio z praktyką zawierania umów przez organizatorów.

Kwestia precyzyjnego wyznaczenia tras komercyjnych i niekomercyjnych powinna być podstawą organizacji systemu usług publicznych. Traktowanie bowiem tras komercyjnych jako podlegających dofinansowaniu skutkuje nadmiernymi wydatkami organizatorów oraz ograniczeniem możliwości wejścia na te trasy konkurentów. Uznanie trasy nierentownej za konkurencyjną doprowadzi z kolei do niezaspokojenia społecznych potrzeb przewozowych. Od stopnia dokładności i przyjęcia prawidłowej metodologii wyznaczenia tras będzie zależało to, czy nie powtórzy się sytuacja z początku roku 2010, gdzie na dotowanych trasach obsługiwanych przez PKP Intercity pojawił się konkurent w postaci PR.

Zdaniem UOKiK podstawą ustalenia tras, na których świadczone mają być usługi publiczne jest dokładna analiza potrzeb przewozowych społeczeństwa. Następnie zaś należałoby sprawdzić, jaki byłby wymiar usług transportowych świadczonych na danej trasie na zasadach komercyjnych. Dopiero w sytuacji, gdy wymiar i harmonogram zgłaszanych wniosków nie zaspokaja zapotrzebowania na usługi należałoby ogłosić przetarg na świadczenie usług publicznych. Dzięki temu udałoby się zminimalizować ryzyko ograniczenia konkurencji na trasach, gdzie jest ona możliwa a jednocześnie zredukowane zostałyby wydatki organizatorów.

Równie istotną kwestią jest ustalenie, jakiego zakresu przejazdów powinna dotyczyć jedna umowa. Obecne rozwiązanie ogranicza konkurencję, gdyż umowy podpisywane są najczęściej na cały obszar podległy danemu organizatorowi. Jednocześnie wybór zakresu zawieranych umów nie opiera się na żadnych ekonomicznych przesłankach. Sposób zawierania umów nie uwzględnia bowiem korzyści w postaci rozwoju konkurencji, jakie wynikają z większego rozdrobnienia przedmiotów umów o usługi publiczne. Aby to zmienić należałoby porównać koszty przeprowadzania dodatkowych przetargów z korzyściami wynikającymi z funkcjonowania konkurencji. Wówczas można by określić, czy bardziej opłaca się zawierać umowy w skali jednego województwa, jednej trasy czy też dotyczące pojedynczych przejazdów. W chwili obecnej UOKiK stoi na stanowisku, iż najlepszymi rozwiązaniami wydają się dwie ostatnie opcje lub ich kombinacja.

Kolejnym zasadniczym problemem jest sposób finansowania usług publicznych. Kwestie związane ze świadczeniem usług publicznych w państwach członkowskich UE reguluje obecnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1370/2007. Akt ten nie został jednakże odpowiednio doprecyzowany na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów krajowych. Zdaniem UOKiK warto byłoby rozważyć w szczególności wprowadzenie obligatoryjnej rachunkowości regulacyjnej dla podmiotów świadczących lub starających się o świadczenie usług publicznych. Rozwiązanie to rozwiałoby wątpliwości odnośnie maksymalnej ilości przekazywanych środków oraz ułatwiłoby porównywanie ofert różnych przewoźników podczas rozstrzygania przetargów na świadczenie usług publicznych.

System umów na świadczenie usług publicznych ma, zgodnie z dyskutowanym w Sejmie projektem ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, współistnieć ze swobodnym dostępem do infrastruktury. Aby jednak wejścia przedsiębiorstw komercyjnych nie zagroziły świadczeniu dofinansowywanych usług publicznych poprzez wprowadzanie na tych samych trasach komercyjnych połączeń wyłącznie w najbardziej opłacalnych przedziałach czasowych, konieczne jest zagwarantowanie, aby podmioty te mogły świadczyć swoje usługi, ale tylko na porównywalnych warunkach. Tak jak to zostało opisane w podrozdziale 4.6., optymalnym sposobem, aby to zapewnić, wydaje się być przydzielanie dostępu do tras przewoźnikom komercyjnym pod warunkiem świadczenia swoich usług na identycznych trasach i w analogicznych przedziałach czasowych jak w przypadku operatora usług publicznych.

Udoskonalony w przedstawiony powyżej sposób system zawierania umów o świadczenie usług publicznych zapewni większy udział mechanizmu rynkowego w przewozach pasażerskich, ograniczy wielkość wydatków organizatorów a jednocześnie ułatwi wejście na rynek, dzięki czemu przewoźnicy będą musieli dbać o niskie ceny i wysoką jakość świadczonych usług. Dodatkowo, w celu zwiększenia efektów tych zmian, wsparte mogą one zostać udoskonaleniami procedury przetargowej w formie racjonalizacji terminów zawierania umów o świadczenie usług publicznych oraz dołączaniem do warunków tych umów możliwości korzystania z taboru będącego własnością organizatora.

Opisany system gwarantuje również, że nie dojdzie do konkurencji pomiędzy dwoma dofinansowanymi podmiotami. Zakładając, że dofinansowania będą przyznawane na świadczenie określonych usług na ściśle określonych trasach, nie będzie możliwości, żeby na te same przewozy były przyznawane dotacje dwóm podmiotom (jest to jeden z problemów,

jaki musi rozwiązać plan transportowy). Oczywiście tak jak wskazano powyżej, na dotowaną trasę może wejść inny przewoźnik, ale tylko w takim samym zakresie, jak przedsiębiorca dofinansowywany. Zatem PR mogłyby wejść na dotowaną trasę obsługiwaną przez IC, ale będą to już stricte komercyjne (bez żadnych dotacji) usługi świadczone na takich samych warunkach. Jeżeli tego typu sytuacja będzie się utrzymywać będzie to koronny dowód, że połączenie nie powinno być w ogóle dofinansowywane.

Z całą mocą jednak należy tu podkreślić, że aby zaistniała tego typu sytuacja, w planie transportowym muszą być skrupulatnie wskazane i wąsko zdefiniowane trasy, gdzie świadczone będą usługi dotowane. Na pozostałych trasach przewoźnicy powinni konkurować ze sobą na normalnych zasadach, a ograniczenia powinny wynikać jedynie z działań UTK i PKP PLK niezbędnych do utrzymania porządku, bezpieczeństwa i stabilności rozkładu jazdy.

Innym obszarem, w którym potrzebne są zmiany jest zarząd infrastruktury kolejowej. Zarząd ten podlegać powinien jednemu podmiotowi, który realizowałby politykę transportową państwa w zakresie utrzymania i modernizacji linii kolejowych. Zasadniczą kwestią jest jednak doprowadzenie do uzyskania niezależności zarządcy od przedsiębiorstw prowadzących działalność jako przewoźnicy. Obecną sytuację, w której PKP PLK jest częścią tej samej grupy kapitałowej co PKP Intercity i PKP Cargo, uznać należy za wysoce niekorzystną dla rozwoju rynków kolejowych. Rodzi ona bowiem podejrzenia o dyskryminację podmiotów spoza grupy PKP i stanowić może istotny czynnik zniechęcający do wejścia na rynek nowych przedsiębiorstw.

Problem ten rozwiązać należy poprzez przekazanie PKP PLK wszystkich składników infrastruktury, które konieczne są do świadczenia usług kolejowych ostatecznym odbiorcom a następnie wydzielenie jej z grupy PKP. Prezes UOKiK stoi na stanowisku, iż PKP PLK nie należy prywatyzować. Majątek, którym będzie ta spółka zarządzać, jest bowiem istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa kraju, zaś zachowanie pełnej nad nim kontroli stwarza większe możliwości zapewnienia równego traktowania podmiotów korzystających z usług PLK. W stosunku do pozostałych spółek infrastrukturalnych (PKP Energetyka, PKP Informatyka i Telekomunikacja Kolejowa) wydaje się, iż racjonalnym będzie zachowanie przynajmniej takiego wpływu na te przedsiębiorstwa, by zapewnione były usługi świadczone przez nie na rzecz PKP PLK, umożliwiające bezproblemowe funkcjonowanie tego przedsiębiorstwa.

Dodatkową kwestią związaną z dostępem do infrastruktury są stawki za dostęp do infrastruktury. Określanie ich wysokości, ze względu na naturalną monopolistyczną pozycję zarządcy infrastruktury, jest sprawą niezwykle ważną. Zbyt wysokie stawki mogą bowiem wpłynąć negatywnie na rozwój rynków kolejowych. Zdaniem UOKiK jednym podmiotem, który powinien regulować wysokość tych stawek jest Urząd Transportu Kolejowego.

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem UTK są następnym obszarem, na którym potrzebne są zmiany prowadzące do uzdrowienia sytuacji w przewozach kolejowych. Zmiany te dotyczyć powinny dwóch kwestii: powiązań instytucjonalnych pomiędzy UTK a MI oraz zwiększenia kompetencji Prezesa UTK.

Dotychczasowe zależności instytucjonalne podporządkowują UTK Ministerstwu Infrastruktury. Rozwiązanie to jest wysoce niefortunne, gdyż MI wykonuje także nadzór właścicielski nad grupą PKP. Tym samym MI jest zarówno właścicielem najważniejszych na rynku kolejowym przedsiębiorstw, jak i nadzorcą ich regulatora. Prowadzi to do oczywistych konfliktów interesu i uniemożliwia efektywną kontrolę rynku przez UTK. Zdaniem UOKiK, aby zwiększyć zakres swobody działań regulatora, doprowadzić należy do uniezależnienia go od MI i przekazania nadzoru nad nim bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.

Zdecydowanie powinien zostać poszerzony zakres zadań regulatora rynku. Powinien mieć on możliwość wpływania na rynek usług kolejowych na trzech poziomach, tzn. oddziaływać na przedsiębiorców świadczących usługi transportowe, zarządców infrastruktury, ale również na samych organizatorów transportu.

Docelowo, zapewnioną ustawowo, rolą UTK powinno być opracowywanie szczegółowych wytycznych dotyczących budowania planów transportowych oraz organizowania transportu kolejowego na terenie kraju. Jednocześnie regulator powinien mieć możliwość monitorowania i egzekwowania prawidłowości ich stosowania. Ponadto regulator powinien móc nakładać obowiązki regulacyjne na zarządców infrastruktury oraz operatorów świadczących usługi przewozowe, którzy posiadają znaczącą pozycję na rynku, monitorować świadczenie usług publicznych oraz rozstrzygać spory pomiędzy operatorami oraz pomiędzy operatorami i zarządcami infrastruktury.

Aby właściwie wykonywać te wszystkie zadania UTK powinien uzyskać szersze niż obecnie kompetencje. W kompetencji UTK winno znaleźć się nakładanie na poszczególnych przedsiębiorców obowiązków wymuszających równe i niedyskryminujące traktowanie

wszystkich kontrahentów oraz kontrola wykonania tych obowiązków. Między innymi w tym celu regulator powinien móc zarówno pozyskiwać szczegółowe informacje od przedsiębiorstw obecnych na rynku kolejowym jak i przeprowadzać u nich kontrole w celu weryfikacji otrzymywanych danych.

Przedstawione powyżej problemy i kierunkowe propozycje UOKiK dotyczące ich rozwiązania zakładają maksymalne otwarcie sektora na konkurencję. Kierunek ten jest częstokroć kwestionowany jako naznaczony zbędnym radykalizmem, a jako przykłady alternatywnych rozwiązań podaje się niektóre kraje europejskie takie jak Francja, czy Niemcy gdzie na rynku kolejowym nadal dominują dawni monopolisci a sektor mimo to rozwija się. Ostatnie dwie dekady pokazują jednak, że model taki w Polsce z wielu powodów⁶⁹ się nie sprawdza. Wydaje się, że dopiero oddzielenie infrastruktury od przewoźników i zmuszenie tych ostatnich do współzawodnictwa z innymi podmiotami przyniesie pożądane zmiany.

Tak jak przedstawiono w raporcie, postępowania prowadzone do tej pory przez Prezesa UOKiK dotyczyły przede wszystkim nadużywania pozycji dominującej przez PKP Cargo S.A. W poprzednich latach nie było przypadków postępowań przeciwko PKP PLK S.A. związanych z utrudnianiem przez ten podmiot dostępu do infrastruktury. Niemniej wydaje się, że sytuacja taka wynikała głównie z tego, że PKP na rynku przewozów pasażerskich w zasadzie nie napotkał istotnej konkurencji. W chwili pojawienia się konkurenta, za jakiego należy uznać Przewozy Regionalne, i podejmowania przez niego agresywnych działań konkurencyjnych problem równości dostępu do infrastruktury zyskał nowy wymiar. Przypomnieć należy, że asumptem do powstania niniejszego opracowania było prowadzone od kilku tygodni przez Prezesa UOKiK postępowanie, jednym z celów którego jest właśnie wyjaśnienie, czy PKP PLK S.A. wstrzymując część połączeń PR konkurencyjnych względem oferty PKP IC S.A. nie nadużył swojej pozycji dominującej na rynku.

W sytuacji nieprzeprowadzenia zmian strukturalnych należy spodziewać się kolejnych tego typu postępowań, tak jak to ma od wielu lat miejsce w przypadku grupy TP na rynku telekomunikacyjnym, gdzie mamy do czynienia z pionową integracją części infrastrukturalnej i usługowej. Trzeba zauważyć, że interwencje UOKiK zawsze dotyczą poszczególnych praktyk i, biorąc pod uwagę całą drogę odwoławczą, ich skutek może być znacznie odroczony w czasie. Nie można ich zatem traktować jako panaceum na problemy na rynku kolejowym.

⁶⁹ Jest tak chociażby z powodu dużo mniejszego potencjału gospodarki polskiej, a także z uwagi na słabiej rozbudowaną sieć kolejową i przestarzałą infrastrukturę, która jest pozostałością jeszcze z okresu gospodarki centralnie-planowanej.

Nawet częste doraźne interwencje na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie doprowadzą do znaczącej poprawy na całym rynku. Można tę sytuację porównać do leczenia ustawicznie występujących objawów choroby bez eliminowania jej przyczyn. Taki stan obserwujemy zresztą od pewnego stopnia w przypadku postępowań organu antymonopolowego przeciwko PKP Cargo.

Paradoksalnie konsekwencją konfliktu pomiędzy PKP IC a PR było zwrócenie uwagi na fakt, że dzisiejsza organizacja sektora kolejowego w znikomym stopniu bierze pod uwagę potrzeby konsumentów. W działaniach dotyczących spółek kolejowych większe znaczenie niekiedy wydają się mieć interesy ich akcjonariuszy i pracowników niż osób i przedsiębiorstw korzystających z ich usług. Część konsumentów świadomie wybierając ofertę PR – gorszą jakościowo, niegwarantującą szybkości ani komfortu podróży, jednak znacznie tańszą niż substytucyjna propozycja PKP IC pokazała, że są obszary niezaspokojonych potrzeb, których, pozbawiona konkurencji grupa PKP, w ogóle nie chciała zauważyć i których istnienie ujawniło się dopiero w momencie pojawienia się oferty alternatywnej. Podobnie przypadek wejścia prywatnego przewoźnika na niektóre trasy lokalne dofinansowywane przez samorządy pokazał, że możliwa jest tańsza oferta niż proponowana przez PR, a wybór jej może w pewnym zakresie dyscyplinująco podziać na ten ostatni podmiot. Rozsądne zaspokojenie tych potrzeb w ramach właściwej regulacji rynku może być niezwykle pozytywnym bodźcem dla rozwoju kolei. Efekt ten zostanie zaprzeczony w sytuacji traktowania ich jako „psucia rynku” lub „nieuczciwej konkurencji”. Prawdą jest, że konkurencja ta powinna odbywać się w cywilizowanych ramach, jednak powinna istnieć, a za jej optymalny kształt powinna być odpowiedzialna niedostatecznie wykorzystana dotychczas instytucja regulatora rynku.

Oprócz właściwej organizacji rynku zadbać należy o właściwą ochronę praw konsumentów podróżujących koleją. Dla większości z nich poważnym problemem jest niska jakość usług transportu kolejowego w Polsce, spowodowana przede wszystkim bardzo złym stanem infrastruktury. Konieczne jest także zapewnienie możliwości skuteczniejszego egzekwowania przysługujących podróżującym konsumentom uprawnień. Dodatkowo, aby podróżujący koleją konsumenci byli świadomi uprawnień, które im przysługują zaleca się prowadzenie wśród pasażerów na szeroką skalę działań informacyjnych dotyczących przysługujących im praw oraz środków ich egzekwowania.

Prezes UOKiK od lata wnikliwie bada sektor kolejowy, czego efektem są nie tylko postępowania antymonopolowe oraz dotyczące zbiorowych interesów konsumentów, ale również zaangażowanie w prace nad reformą sektora, czego przykładem jest udział w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. Kolejnictwa. Organ antymonopolowy jest przekonany, że zmiany na kolei są niezwykle potrzebne, a ich prokonkurencyjny kierunek powinien dać możliwie najbardziej pożądane efekty, stąd też deklaruje dalsze zaangażowanie w pracę nad kontynuacją w ten sposób rozumianych działań na rzecz rozwoju tego sektora gospodarki.