



RAPORT Z BADANIA RYNKU KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH W POLSCE





Raport z badania rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Departament Analiz Rynku
Październik 2024



Spis treści

Wstęp	5
1 Specyfika rynku kolejowych przewozów pasażerskich i jego otoczenie regulacyjne	7
1.1 Rodzaje podmiotów działających na rynkach związanych ze świadczeniem kolejowych przewozów pasażerskich.....	8
1.2 Modele konkurencji na rynkach przewozów kolejowych	9
1.3 Zmiany w regulacjach i organizacji pasażerskich przewozów kolejowych.....	11
1.3.1 Zmiany prawne na szczeblu europejskim sprzed wdrożenia tzw. Pakietów kolejowych.....	11
1.3.2 Zmiany na kolejach w Polsce na początku XXI w.....	13
1.3.3 Pakiety Kolejowe	16
1.4 Regulacje w prawie krajowym	19
1.4.1 Ustawa o transporcie kolejowym	19
1.4.2 Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.....	23
1.4.3 Plany transportowe	25
1.4.4 Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego	26
1.4.5 Procedura przyznawania otwartego dostępu	27
2 Rynek kolejowy w Polsce	37
2.1 Podmioty świadczące usługi jako pasażerscy przewoźnicy kolejowi	37
2.2 Przewozy pasażerskie realizowane w Polsce.....	45
2.2.1 Główne pasażerskie trasy kolejowe	46
2.2.2 Dane na temat przewozów pasażerskich	50
2.2.3 Dostęp do infrastruktury kolejowej.....	57
2.3 Konkurencja „o rynek”.....	58
2.3.1 Przetargi o świadczenie usług publicznych w kraju i województwach	59
2.3.2 Wygasanie i przygotowywanie nowych przetargów	63
2.3.3 Opinie przewoźników	63
2.3.4 Wnioski	65
2.4 Konkurencja „na rynku”	66
2.4.1 Wnioski złożone	66
2.4.2 Czas postępowania w podziale na poszczególne spółki	69
2.4.3 Uwagi zgłoszone do wniosków.....	70
2.4.4 Wnioski skierowane do powtórnego rozpatrzenia i zaskarżone.....	72
2.4.5 Wnioski przyjęte, ale niewdrożone przez operatorów	73
2.4.6 Opinie przewoźników o systemie przyznawania otwartego dostępu.....	74
2.4.7 Wnioski ws. funkcjonowania systemu przyznawania otwartego dostępu.....	75

3	Rozwiązania promujące konkurencję w wybranych państwach członkowskich UE	76
3.1	Hiszpania.....	78
3.2	Francja	85
3.3	Niemcy.....	88
3.4	Włochy.....	91
3.5	Szwecja	93
3.6	Czechy.....	94
3.7	Wnioski	97
4	Propozycje rozwiązań wspierających konkurencję na kolei w Polsce.....	99
4.1	Propozycje dotyczące konkurencji „o rynek”	100
4.1.1	Podział przewozów zleczanych przez jednego organizatora na mniejsze części	100
4.1.2	Zapewnienie wystarczającego czasu na przygotowanie się do przetargu.....	101
4.1.3	Uszczegółowienie planów transportowych o kwestie związane z planowanymi przetargami na usługi publiczne	101
4.1.4	Udostępnianie taboru przez organizatorów	102
4.1.5	Ujawnienie danych dotyczących świadczenia usług publicznych	102
4.1.6	Rozszerzanie działalności spółek publicznych	103
4.1.7	Trasy łączące usługi publiczne i komercyjne.....	103
4.2	Propozycje dotyczące konkurencji „na rynku”	104
4.2.1	Elastyczne zasady świadczenia usług przewozu	104
4.2.2	Wskazanie otwartych tras w planie transportowym.....	105
4.2.3	Zmniejszenie uznaniowości decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.....	105
4.2.4	Domniemanie zgody na otwarty dostęp po przekroczeniu terminów na wydanie decyzji.....	106
4.2.5	Ocena ex-post metodyki przyznawania otwartego dostępu	107
4.2.6	Łączenie bardziej i mniej atrakcyjnych połączeń.....	107
4.2.7	Przeniesienie właściwości odwołań od decyzji UTK do SOKiK	107
4.3	Przewidywane skutki wdrożenia proponowanych rozwiązań	108



Wstęp

Kolej w Polsce jest jednym z kluczowych elementów krajowego systemu transportowego, który łączy zarówno wielkie aglomeracje, jak i mniejsze ośrodki miejskie oraz wiejskie. Z uwagi na rosnące i wzmacniane przez polityki unijne zainteresowanie społeczeństwa zrównoważonym transportem, sektor kolejowy odgrywa coraz większą rolę w strategiach rozwoju transportu zbiorowego, będąc konkurencyjną alternatywą dla transportu drogowego oraz lotniczego. W ciągu ostatnich lat rynek pasażerskich przewozów kolejowych uległ w niektórych państwach UE istotnym zmianom, co wiąże się zarówno z rozwojem infrastruktury, jak i z otwarciem na nowych przewoźników, którzy wprowadzają różnorodne oferty, dostosowane do zmieniających się potrzeb pasażerów.

W kontekście transformacji tego rynku kluczową rolę odgrywa liberalizacja przewozów kolejowych, która umożliwia funkcjonowanie większej liczby podmiotów obok dominującego przewoźnika państwowego. Liberalizacja ta otworzyła nowe możliwości dla konkurencji, zarówno na poziomie przewozów regionalnych, jak i dalekobieżnych. Wzrost liczby operatorów kolejowych w niektórych krajach UE przyczynił się do poprawy jakości usług, zmusił przewoźników do wprowadzania innowacji oraz konkurencyjnych cen, a także do inwestycji w tabor, aby spełnić rosnące oczekiwania pasażerów.

Jednym z istotnych czynników wpływającym na konkurencję na rynku przewozów pasażerskich w Polsce jest polityka państwa. Regulacje dotyczące przewozów, w szczególności zasady przyznawania dostępu do infrastruktury kolejowej, odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu warunków dla prywatnych i publicznych operatorów. W tym kontekście działania regulacyjne i polityczne mają niebagatelny wpływ na dynamikę rozwoju rynku.

Celem powstania niniejszego opracowania było przybliżenie czytelnikowi specyfiki polskiego rynku kolejowych przewozów pasażerskich, a w szczególności tych jego aspektów, które mają wpływ na występujący na nim poziom konkurencji. Aby umożliwić porównanie rozwiązań polskich z innymi przedstawiono również skrótowo specyfikę kilku wybranych krajów UE. Wreszcie przedstawiono propozycje rozwiązań, które mogą przyczynić się do rozwoju konkurencji na rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce.

Pierwszy rozdział traktuje o specyfice kolejowych przewozów pasażerskich w UE oraz w Polsce. Przedstawiono głównych aktorów działających na rynku, modele konkurencji oraz najważniejsze regulacje polskie i unijne, wliczając w to omówienie czterech unijnych pakietów kolejowych.



W drugim rozdziale przedstawiono specyfikę polskiego rynku. W szczególności przedstawiono działające na nim przedsiębiorstwa i ich zasięg działania. W rozdziale tym czytelnik znajdzie również omówienie najważniejszych polskich tras kolejowych oraz zbiorcze informacje dotyczące przewozów pasażerskich w ostatnich latach. Zaprezentowano tutaj również w jaki sposób jest w Polsce realizowana konkurencja – zarówno konkurencja „o rynek” jak i „na rynku”.

Kolejny, trzeci rozdział traktuje o pasażerskich przewozach kolejowych w sześciu wybranych państwach UE: Hiszpanii, Francji, Niemczech, Włoszech, Szwecji i Czechach. Państwa te zostały wybrane ze względu na to, że w XXI wieku nastąpił w nich znaczny wzrost konkurencji na rynku kolejowych przewozów pasażerskich bądź też konkurencja funkcjonuje na nich nawet od końca XX wieku.

Wreszcie w ostatnim, czwartym rozdziale przedstawiono propozycje rozwiązań które mogą wesprzeć konkurencję na kolei w Polsce. Propozycje te podzielono na te, które dotyczą konkurencji „o rynek” oraz konkurencji „na rynku”.



1 Specyfika rynku kolejowych przewozów pasażerskich i jego otoczenie regulacyjne

Rynek kolejowy jest jednym z tzw. rynków infrastrukturalnych. Rynki te charakteryzują się występowaniem obszarów, na których istnieje monopol naturalny wynikający z nieopłacalności duplikowania elementów infrastruktury, a istnienie na nich monopolu prowadziło do pojawienia się nieefektywności właściwych dla tej struktury rynku. Okoliczność ta sprawia też, że bez odpowiednich regulacji podmioty posiadające pozycję monopolistyczną mają możliwość jej nadużywania. Dlatego też począwszy od lat 80 XX wieku w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej rozpoczęto próby wydzielania na rynkach infrastrukturalnych obszarów, na których istnieją naturalne monopole i obszarów, na których możliwe jest istnienie konkurencji.

Głównymi narzędziami mającymi służyć wprowadzeniu konkurencji na rynkach infrastrukturalnych były *unbundling* oraz zasada równego dostępu stron trzecich (tzw. zasada TPA). *Unbundling* oznacza oddzielenie będących naturalnymi monopolistami podmiotów zarządzających infrastrukturą od przedsiębiorców świadczących usługi w oparciu o nią. W oparciu o powyższą zasadę dyrektywa 2012/34¹ wyszczególnia trzy typy przedsiębiorców aktywnych w sektorze kolejowym: podmioty zajmujące się eksploatacją obiektów infrastruktury usługowej², zarządców infrastruktury oraz przedsiębiorców świadczących usługi przewozowe (pasażerskie i towarowe), lecz analizując konkurencję na rynku przewozów nie poświęca się szczególnej uwagi pierwszej grupie podmiotów.

Unbundling jest wskazany przy rozwijaniu konkurencji, ponieważ przedsiębiorcy świadczący usługi wykorzystujące infrastrukturę powinni konkurować pomiędzy sobą na równych zasadach. Rozdzielenie tych działalności ma gwarantować brak bodźców do preferowania przez zarządcę infrastruktury jednego z usługodawców.

Natomiast zasada TPA polega na niedyskryminacyjnym udostępnianiu infrastruktury przez jej właściciela bądź zarządcę osobom trzecim, tj. podmiotom świadczącym usługi w oparciu o tę infrastrukturę, w celu zapewnienia im równych warunków konkurowania. Obie zasady, stosowane łącznie, służą demonopolizacji oraz rozwijaniu konkurencji na licznych rynkach infrastrukturalnych, w tym na rynku pasażerskich przewozów kolejowych.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0034>

² Do obiektów infrastruktury usługowej zaliczane są m.in. dworce kolejowe, bocznice, tory postojowe, stacje paliw, terminale przeładunkowe, infrastruktura służąca formowaniu składów pociągów, jak również obiekty zaplecza technicznego czy prąd trakcyjny, usługi telekomunikacyjne, dostęp do sieci teleinformatycznej, usługi sprzedaży biletów oraz rewizji technicznej.

1.1 Rodzaje podmiotów działających na rynkach związanych ze świadczeniem kolejowych przewozów pasażerskich

Przedstawione powyżej ogólne spostrzeżenia dotyczące rynków infrastrukturalnych znajdują swoje odzwierciedlenia na rynkach związanych ze świadczeniem usług kolejowych. Zarządcy infrastruktury to naturalni monopolisci, którzy są odpowiedzialni za całokształt działań dotyczących budowy i utrzymania infrastruktury kolejowej³. Zgodnie z przedstawionym wyżej ogólnym modelem funkcjonowania rynków infrastrukturalnych są oni zobowiązani do alokacji tras pociągów oraz pobierania opłat za dostęp do infrastruktury na niedyskryminacyjnych zasadach. Otwarty, realizowany na zasadzie dostępu stron trzecich (TPA) dostęp przedsiębiorstw kolejowych do kluczowej infrastruktury ma gwarantować rozwój konkurencji w zakresie usług przewozowych, a tym samym wzrost efektywności transportu kolejowego. Kluczowym narzędziem zarządczym, otwierającym dostęp do infrastruktury kolejowej, jest funkcjonalna, organizacyjna i prawna niezależność zarządców infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych⁴.

Kolejną grupą podmiotów działających w sektorze kolejowym są przewoźnicy kolejowi. Podmioty te świadczą usługi przewozu towarów lub pasażerów na podstawie licencji i brak jest teoretycznych przeszkód by pojawiła się między nimi konkurencja. Aby świadczyć usługi jako przewoźnik kolejowy niezbędne jest posiadanie licencji na przewozy towarów lub na przewozy pasażerów. Są one wydawane w kraju, w którym dany przedsiębiorca ma siedzibę, jednak licencja jest ważna na obszarze całej Unii Europejskiej. Wydawanie licencji leży w kompetencjach niezależnego od przedsiębiorstw kolejowych organu, przy czym funkcje te może pełnić regulator sektorowy. Oddzielnie w każdym państwie członkowskim UE wydawane są jedynie świadectwa bezpieczeństwa.

Istotnymi podmiotami dla funkcjonowania przewozów pasażerskich są organizatorzy transportu publicznego. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego, związek odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, związek metropolitarny albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Zadaniem organizatora jest określenie jakie jest zapotrzebowanie społeczne na przewozy pasażerskie na właściwym dla siebie obszarze oraz zorganizowanie ich.

³ Przy czym obowiązek finansowania rozwoju krajowej infrastruktury kolejowej spoczywa na państwach członkowskich UE.

⁴ Ł. Ziarko, Jednolity europejski rynek kolejowy - tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4(2), s. 10, <http://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/10/pdf/08.pdf>, data pobrania 1.06.2014 r.



1.2 Modele konkurencji na rynkach przewozów kolejowych

Realizacja przedstawionej koncepcji funkcjonowania rynków kolejowych jest wystarczająca dla rozwoju konkurencji przy realizacji usług świadczonych na zasadach czysto rynkowych. Usługami takimi są np. kolejowe przewozy towarowe. W ich przypadku całość przewozów może odbywać się na zasadach rynkowych, wobec czego umożliwiono świadczenie przewozów na zasadach wolnego dostępu. W efekcie rynek ten, dzięki zastosowaniu *unbundlingu* i zasady TPA, działa w sposób konkurencyjny – funkcjonuje na nim wiele różnych podmiotów rywalizujących ze sobą o kontrahentów i realizujących usługi tam, gdzie są one opłacalne.

W odniesieniu do przewozów pasażerskich istnieje jednak konsensus w zakresie istnienia społecznego zapotrzebowania na te usługi także na trasach, na których nie byłyby one świadczone na zasadach komercyjnych w wystarczającym stopniu i nieprzerwanie, ze względu na niską opłacalność. W przypadku zachowania wyłącznie zasad rynkowych może się okazać, że duże grupy obywateli nie będą miały dostępu do usług transportowych. Dlatego też istnieje potrzeba interwencji władz publicznych i traktowania tego rodzaju usług jako usług publicznych. Ogólnie akceptowane są więc odstępstwa od reguł rynkowych na rzecz zagwarantowania niektórych połączeń pasażerskich, co wymagać może ich dotowania. Jak każda interwencja państwa w gospodarkę wiąże się to z zaburzeniem funkcjonowania mechanizmu rynkowego, co w omawianym przypadku skutkuje możliwością ograniczania dostępu do rynku innym przewoźnikom pasażerskim oraz przekazywaniem operatorom rekompensat pokrywających straty wynikające z realizacji usług publicznych.

Traktowanie pasażerskich przewozów publicznych jako usług publicznych nie oznacza jednakże, że w ich przypadku koniecznym jest zrezygnowanie z efektywności, jaką zapewnia mechanizm rynkowy. Wyróżnia się dwa modele konkurencji na rynkach, na których istnieją usługi publiczne, a wdrożenie tych modeli może sprawić, że presja konkurencyjna wymusi na uczestnikach rynku ciągłą poprawę jakości ich usług. Modele te określa się jako konkurencję „o rynek” i konkurencję „na rynku”.

W przypadku konkurencji „o rynek” całość przewozów o charakterze użyteczności publicznej odbywa się na podstawie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (Public Service Contract – PSC) z ceną ustaloną na społecznie akceptowanym poziomie. Na tej podstawie realizowane są zarówno przewozy deficytowe jak i przynoszące zyski, zaś świadczące je podmioty nie spotykają się z konkurentami, którzy nie są dopuszczeni do świadczenia usług na trasach, na których są wykonywane usługi publiczne. W takim modelu przewoźnicy kolejowi konkurują ze sobą na etapie zawierania umów PSC, kiedy to składają konkurencyjne wobec siebie oferty świadczenia usług, a organizator wybiera spośród nich najbardziej korzystną.



Co istotne, w modelu tym organizator może rozdzielić trasy, za które odpowiada i organizować więcej niż jeden przetarg na organizację usług publicznych co zachęcać może do uczestnictwa w przetargach większą liczbę przewoźników.

Konkurencja na rynku polega na umożliwieniu przewoźnikom realizacji usług komercyjnych, w tym na trasach, na których są także świadczone usługi przewozu o charakterze użyteczności publicznej. W tym modelu nadal zawierane są umowy na świadczenie usług publicznych, jednakże podmioty chcące świadczyć usługi na trasach objętych PSC komercyjnie mogą występować o przyznanie im dostępu (otwartego lub ograniczonego⁵) do infrastruktury i świadczenie usług na zasadach rynkowych. W ten sposób konkurencja pojawia się w sposób naturalny tam, gdzie możliwe jest świadczenie usług o charakterze komercyjnym. Więcej informacji na temat przyznawania otwartego dostępu zamieszczono w podrozdziale dotyczącym ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Oba modele funkcjonowania konkurencji mają swoje wady i zalety. Konkurencja na rynku oznacza oparcie się na mechanizmie rynkowym i jako taka może być uznawana za bardziej efektywną i prowadzącą do najwyższej jakości usług. Jednocześnie jednak sam mechanizm rynkowy nie zapewni realizacji usług na niektórych społecznie pożądanach trasach, które nie są rentowne, a komercyjne przewozy świadczone będą tylko na najbardziej atrakcyjnych trasach i w najbardziej atrakcyjnych pasmach czasowych. Powadzić to może do pogłębienia deficytowości usług świadczonych w ramach PSC i konieczności zwiększenia poziomu dotacji ze strony organizatorów.

Konkurencja „o rynek” jest lepiej dopasowana do usług, które nie mogą być wykonywane w sposób komercyjny. Wówczas koniecznym jest zawieranie umów o świadczenie usług publicznych, a jedynym sposobem na wprowadzenie elementów rywalizacji między przewoźnikami jest zmuszenie ich do konkurowania ofertami w momencie rozstrzygnięcia przetargu. Dzięki temu ograniczane są wydatki organizatorów na realizację społecznie pożądanach usług. Aby ta konkurencja zaistniała, o świadczenie usług faktycznie powinno się ubiegać kilku przewoźników, bowiem oczywistym jest, że jeżeli w przetargu startuje tylko jeden przewoźnik, spodziewać się można zawyżania cen i braku poprawy jakości usług.

Oba powyższe modele nie wykluczają się nawzajem. Możliwe są rozwiązania hybrydowe, łączące w sobie rozwiązania z modelu konkurencji „o rynek” i konkurencji na rynku, co przewiduje nowe prawo europejskie. Takie połączenie także wiąże się z licznymi zagrożeniami. Uzupełnienie konkurencyjnego sposobu powierzania usług publicznych o presję konkurencyjną na rynku zapewnić ma z jednej strony wzrost jakości usług z drugiej zaś zagwarantować efektywność finansowania publicznego przewozów pasażerskich. Jednocześnie jednak wprowadzanie konkurencji „na rynku” wiązać może się z

⁵ Ograniczony otwarty dostęp oznacza, że Prezes UTK w swojej decyzji ograniczył możliwość świadczenia usług przez przewoźnika w stosunku do jego wniosku.



zagrożeniem bezpieczeństwa ekonomicznego podmiotów realizujących usługi publiczne. Zagrożenia te wiązać należy z jednej strony z problemami, jakie mogą się pojawić w wyniku pojawienia się konkurencji na trasach, na których realizowane są usługi publiczne i związaną z tym utratą przychodów z drugiej zaś z niebezpieczeństwem przegranej w przetargu na świadczenie usług PSC, która może sprawić, że operator będzie musiał ograniczyć swoją działalność.

1.3 Zmiany w regulacjach i organizacji pasażerskich przewozów kolejowych

Powyższe rozważania stały u podstaw wprowadzanych w UE zmian regulacyjnych i organizacyjnych pasażerskich przewozów kolejowych. Zmiany te wprowadzane są już od ponad 30 lat, a obecny kształt tego rynku i funkcjonujące rozwiązania promujące konkurencję są w dużym stopniu ich następstwem.

1.3.1 Zmiany prawne na szczeblu europejskim sprzed wdrożenia tzw. Pakietów kolejowych

Poruszone wyżej kwestie dotyczące finansowania przejazdów o charakterze użyteczności publicznej, w odniesieniu do możliwości świadczenia na niektórych trasach nastawionych na zysk usług o charakterze komercyjnym stały u podstaw prac legislacyjnych podejmowanych przez organy Wspólnoty od początku lat 90. minionego wieku. Efektem tych prac są między innymi następujące akty prawne:

- dyrektywa w sprawie rozwoju kolei europejskich z dnia 29 lipca 1991 r.,
- dyrektywa w sprawie udzielania licencji przedsiębiorstwom kolejowym z dnia 19 czerwca 1995 r.,
- dyrektywa w sprawie przydziału przepustowości infrastruktury oraz pobieraniu opłat infrastrukturalnych z dnia 19 czerwca 1995 r.

Rozpoczęły one proces przystosowania kolei do konkurencji na rynku wewnętrznym.

Dyrektywa Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei Wspólnot⁶

Dyrektywa ta wprowadziła szereg kluczowych założeń mających na celu poprawę efektywności sektora kolejowego Wspólnoty oraz jego dostosowanie do potrzeb jednolitego rynku. Główne cele tej dyrektywy w zakresie promowania konkurencji obejmowały m. in.:

⁶ Dyrektywa Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (91/440/EWG), Dz. Urz. WE L 237/25

- oddzielenie zarządzania infrastrukturą od świadczenia usług transportowych poprzez wprowadzenie obowiązkowego oddzielenia rachunkowości oraz potencjalnego wydzielenia organizacyjnego lub instytucjonalnego części infrastrukturalnej w przedsiębiorstwach kolejowych (*unbundling*),
- zapewnienie międzynarodowym grupom przedsiębiorstw kolejowych oraz przedsiębiorstwom kolejowym prowadzącym transport intermodalny⁷ dostępu do sieci państw członkowskich (zasada TPA).

Zgodnie z dyrektywą, przewidziano szereg założeń mających na celu integrację sektora transportu kolejowego we Wspólnocie jako kluczowego elementu rynku wewnętrznego. Istotne było również zwiększenie efektywności systemu kolejnictwa, czemu służyć miało oparcie go na zasadach komercyjnych i dostosowanie się do potrzeb rynku. Z tego powodu domagano się również oddzielenia świadczenia usług transportowych od zarządzania infrastrukturą kolejową oraz zapewnienia niezbędnych zasad dotyczących płatności za korzystanie z infrastruktury, aby zapewnić niedyskryminacyjny dostęp dla przedsiębiorstw kolejowych.

Należy zauważyć, że dyrektywa nie obejmowała pewnych kategorii kolei, takich jak przedsiębiorstwa kolejowe świadczące usługi miejskie, podmiejskie lub o zasięgu regionalnym, oraz firmy, których działania ograniczają się do świadczenia przewozów wahadłowych dla pojazdów drogowych przez tunel pod kanałem La Manche. Państwa członkowskie miały również możliwość wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy wszelkich tranzytowych usług kolejowych.

Dyrektywa Rady 95/18/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym

Celem tej dyrektywy było wspieranie konkurencji w sektorze kolejowym poprzez wdrożenie zasady swobody świadczenia usług we Wspólnocie Europejskiej w sektorze kolejowym, z uwzględnieniem jego specyficznych cech, co pozwala zwiększyć liczbę podmiotów działających na rynku. Najistotniejsze dla rozwoju konkurencji zapisy zawarte w dyrektywie obejmowały:

- zapewnienie, że prawa dostępu do infrastruktury kolejowej są stosowane jednolicie i bez dyskryminacji na całym terytorium Wspólnoty, co wspiera rozwój konkurencji poprzez rozszerzenie rynku i związane z tym dalsze zwiększenie liczby konkurujących podmiotów,
- ustanowienie ogólnych zasad systemu licencji dla przedsiębiorstw kolejowych (włączając w to zawartość tych licencji tak, aby były porównywalne pomiędzy krajami), pozostawiając państwom

⁷ Transport intermodalny to forma przewozu ładunków wykorzystująca więcej niż jedną gałąź transportu



członkowskim odpowiedzialność za wydawanie i zarządzanie nimi, efektem powstania tego systemu licencji jest ułatwienie świadczenia usług przez podmioty mające już licencje w innym państwie członkowskim UE,

- zobowiązanie każdego państwa członkowskiego do wyznaczenia organu odpowiedzialnego za wydawanie licencji oraz określenie warunków uzyskania licencji – w Polsce tym organem jest Urząd Transportu Kolejowego.

Dyrektywa ta stanowiła istotny krok w harmonizacji przepisów dotyczących działalności przedsiębiorstw kolejowych w ramach Wspólnoty Europejskiej, mając na celu zapewnienie skuteczności, przejrzystości i niedyskryminacji w sektorze kolejowym.

Dyrektywa Rady 95/19/WE z 19 czerwca 1995 r. w sprawie przydzielania dostępu do infrastruktury i pobierania opłat za jej użytkowanie

Głównym celem tej dyrektywy było zapewnienie uczciwego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej poprzez ustanowienie systemu opłat za korzystanie z niej, opartego na rzeczywistych kosztach. Istotnym elementem tej dyrektywy było również wymaganie stworzenia niezależnego organu odpowiedzialnego za pobieranie tych opłat.

Dyrektywa 95/19/WE regulowała zasady i procedury dotyczące ustalania i pobierania opłat za infrastrukturę kolejową oraz alokacji zdolności przepustowej tej infrastruktury. Opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej miały być wpłacane do zarządcy infrastruktury i wykorzystywane na finansowanie jego działalności gospodarczej. Systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej miały zapewniać równy i niedyskryminujący dostęp dla wszystkich przedsiębiorstw oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb różnych użytkowników i rodzajów przewozów w sposób sprawiedliwy i niedyskryminujący.

Dyrektywa 95/19/WE została zastąpiona dyrektywą 2001/14/WE z dnia 26 lutego 2001 roku, która była częścią pierwszego pakietu kolejowego. Nowa dyrektywa doprecyzowała definicję praw przedsiębiorstw kolejowych w kontekście alokacji zdolności przepustowej infrastruktury i wprowadziła procedury łagodzenia ograniczeń tej zdolności.

1.3.2 Zmiany na kolejach w Polsce na początku XXI w.

Polska przygotowując się do wstąpienia do Unii Europejskiej dostosowywała swój sektor kolejowy do zasad panujących we Wspólnocie, a także musiała dokonać istotnych zmian w jego funkcjonowaniu.

Podział PKP na poszczególne spółki

Podstawowym warunkiem niezbędnym do wdrożenia mechanizmów konkurencji na rynkach kolejowych było rozdzielenie obszarów działalności dotychczas skupionych w PKP. W 2000 roku rozpoczęła się reforma PKP, której celem była restrukturyzacja i prywatyzacja spółek kolejowych, uregulowanie spraw prawnych i sprzedaż niepotrzebnych nieruchomości oraz wydzielenie infrastruktury kolejowej, a następnie przekazanie jej Skarbowi Państwa. Reforma ta była zgodna z kierunkiem rozwoju rynków kolejowych wyznaczonym w opisanych wyżej regulacjach unijnych. Podstawą prawną zmian w PKP była ustawa z 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.

W ramach restrukturyzacji PKP SA utworzyło kilka spółek zależnych i przeprowadziło zmiany w zatrudnieniu. Jedynym akcjonariuszem PKP SA stał się Skarb Państwa. Z punktu widzenia wprowadzania konkurencji kluczowe było utworzenie spółki odpowiedzialnej za zarządzanie liniami kolejowymi (PKP Polskie Linie Kolejowe SA dalej PKP PLK) oraz oddzielnych spółek odpowiedzialnych za przewozy pasażerskie i towarowe. Następnym krokiem było rozdzielenie własnościowe PKP PLK i PKP S.A. (*unbundling*). Proces ten został rozpoczęty w 2010 r., obecnie PKP S.A. jest właścicielem 18% akcji PKP PLK. Pozostałe akcje PKP PLK posiada Skarb Państwa.

Poza PKP PLK z PKP wydzielono m.in. spółki zajmujące się przewozami pasażerskimi: PKP Intercity, Warszawska Kolej Dojazdowa (WKD), Szybka Kolej Miejska w Trójmieście (SKM) i Przewozy Regionalne (wcześniej Sektor Przewozów Pasażerskich PKP, a obecnie POLREGIO). Ponadto wydzielono część zajmującą się przewozami towarowymi – PKP Cargo (od lutego 2004 roku spółka posiada licencję także na przewozy osób, lecz świadczy usługi na tym rynku w minimalnym zakresie).

Powstanie spółek samorządowych

Na przemiany w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich silnie oddziaływał proces regionalizacji, który dał początek kolejowym przewoźnikom regionalnym. Wzrost tego zjawiska był wynikiem kilku kluczowych czynników. Pierwszym z nich była reforma administracyjna kraju, która nastąpiła w 1999 roku, wprowadzając nowy podział terytorialny kraju. To spowodowało konieczność dostosowania struktur przewozów pasażerskich do nowego układu administracyjnego.



Kolejnym istotnym czynnikiem był wpływ polityki państwa, wynikającej z wytycznych Unii Europejskiej, która dążyła do decentralizacji różnych zadań gospodarczych, w tym organizacji i finansowania publicznego transportu pasażerskiego. Ten trend decentralizacyjny spowodował przesunięcie obowiązku organizowania przewozów pasażerskich na szczebel wojewódzki, co sprzyjało powstawaniu regionalnych przewoźników kolejowych.

Wspomniane wyżej uchwalenie przez Sejm ustawy z 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” stanowiło kolejny istotny krok. Ta ustawa wprowadziła istotne zmiany w zasadach organizowania i finansowania przewozów regionalnych, co otworzyło drzwi dla powstania nowych podmiotów na rynku przewozów regionalnych, niezwiązanych z PKP.

Samorządowi przewoźnicy kolejowi powstawali na dwa sposoby. Niektóre ze spółek wydzielonych z dawnego PKP zostały następnie przejęte przez samorządy – właścicielami WKD SA są: Samorząd Województwa Mazowieckiego i gminy, przez które przebiega WKD, właścicielem 49,9% udziałów POLREGIO są samorządy wszystkich województw, a ponad 20% udziałów SKM w Trójmieście posiadają łącznie Gmina Miasta Gdańsk i Województwo Pomorskie. Po 2001 roku powstały również nowoutworzone samorządowe spółki zajmujące się kolejowymi przewozami pasażerskimi. Spółki te (zarówno wydzielone z PKP jak i powołane przez samorządy) odegrały istotną rolę w świadczeniu usług przewozów regionalnych, co stanowiło kolejny krok w kierunku regionalizacji kolei pasażerskich⁸.

Obecnie dziewięciu funkcjonujących kolejowych pasażerskich przewoźników regionalnych podzielić można na trzy zasadnicze grupy:

- podmiot obsługujący przewozy regionalne w więcej niż jednym województwie (spółka POLREGIO, dawniej Przewozy Regionalne),
- podmioty obsługujące połączenia regionalne w wybranym województwie (spółki: Szybka Kolej Miejska w Trójmieście, Koleje Mazowieckie, Koleje Wielkopolskie, Koleje Dolnośląskie, Koleje Śląskie, Koleje Małopolskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna oraz Arriva RP⁹),
- podmioty, których jedynym zadaniem jest dowożenie pasażerów do i z aglomeracji warszawskiej (Szybka Kolej Miejska w Warszawie i Warszawska Kolej Dojazdowa).

Należy zaznaczyć, że istnieją również instytucje takie jak Poznańska Kolej Metropolitalna, Szczecińska Kolej Metropolitalna i Podkarpacka Kolej Aglomeracyjna, które nie świadczą usług przewozu osób samodzielnie. Ich

⁸ A. Drewnowski, Funkcjonowanie i rozwój regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce, Uniwersytet Szczeciński 2019.

⁹ Arriva świadczy usługi przewozów o charakterze użyteczności publicznej w województwie kujawsko-pomorskim.



zadaniem jest organizacja pasażerskich przewozów kolejowych na określonym obszarze, w tym integracja działań poszczególnych samorządów w zakresie transportu publicznego. W przypadku kolei poznańskiej przewozy realizują Koleje Wielkopolskie, a w przypadku dwóch pozostałych zajmuje się tym POLREGIO.

1.3.3 Pakiety Kolejowe

Począwszy od 2001 r. reformy rynku transportu kolejowego w UE znacznie przyspieszyły, a wprowadzane regulacje zyskały znacznie szerszy charakter. Ponieważ celem działań UE była dalsza liberalizacja rynku przewozów kolejowych oraz zwiększenie na nim konkurencji, wprowadzane były kolejne znaczące zmiany w formie tzw. „pakietów kolejowych”, czyli zestawów dyrektyw i rozporządzeń zmierzających do kompleksowego uregulowania konkretnych obszarów. Do chwili obecnej uchwalono cztery takie pakiety.

Pierwszy pakiet kolejowy (tzw. pakiet infrastrukturalny) z 2001r.

Głównym zadaniem pierwszego pakietu kolejowego, który został przyjęty pod koniec 2000 roku, było umożliwienie przedsiębiorstwom kolejowym posiadającym licencje zgodne z kryteriami wspólnotowymi, korzystania z infrastruktury kolejowej na równych i niedyskryminujących warunkach. Dzięki temu mogły one świadczyć usługi przewozów towarowych w ramach transeuropejskiej sieci kolejowej towarowej (TERFN).

TERFN obejmowała około 50 tysięcy kilometrów linii kolejowych otwartych na europejskie przewozy towarowe od 2003 roku. Jednakże TERFN miała charakter tymczasowy, ponieważ w 2007 roku rynek europejskich przewozów towarowych kolejowych został otwarty na liniach o łącznej długości 150 tysięcy kilometrów.

Drugi pakiet kolejowy z 2004 r.

Drugi pakiet kolejowy powstał w wyniku realizacji założeń zawartych w Białej Księdze z września 2001 roku, dotyczącej polityki transportowej Unii Europejskiej. Jego głównym celem było usunięcie transgranicznych barier dla usług kolejowych oraz zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w sieci kolejowej. Pakiet zawierał także szczegółowy plan stopniowego otwierania rynków przewozów towarowych, mający wejść w życie 1 stycznia 2007 roku. Istotne zagadnienia poruszane w ramach drugiego pakietu to rozszerzenie prawa dostępu do infrastruktury dla krajowych usług towarowego transportu kolejowego, w tym kabotażu, czyli świadczenia usług transportowych w innych państwach członkowskich, oraz określenie kluczowych elementów systemów bezpieczeństwa. Ponadto, pakiet umożliwił powstanie Europejskiej Agencji Kolejowej, organu zapewniającego techniczne wsparcie w obszarze interoperacyjności sieci oraz bezpieczeństwa.



Trzeci pakiet kolejowy z 2007 r.

Projekty aktów prawnych składające się na trzeci pakiet kolejowy zostały zaprezentowane przez Komisję Europejską w marcu 2004 roku. Ostatecznie, pakiet ten przyjął formę dwóch dyrektyw oraz rozporządzenia. Głównym celem trzeciego pakietu było otwarcie międzynarodowego rynku przewozów pasażerskich do 2010 roku, wprowadzenie procedur certyfikacji dla maszynistów oraz określenie praw pasażerów. Przyjęcie trzeciego pakietu kolejowego pozwala na wniosek, który jest obecny również w dokumentach Unii Europejskiej, że ramy prawne dla sektora kolejowego w Europie są kompleksowe.

Czwarty pakiet kolejowy – 2016 r.

Czwarty Pakiet Kolejowy jest złożonym zestawem aktów prawnych, składającym się z filaru technicznego oraz filaru rynkowego (który dotyczy głównie kolejowych przewozów pasażerskich), mających prowadzić do stworzenia spójnego obszaru kolejowego w ramach Unii Europejskiej. Głównym celem czwartego pakietu jest zwiększenie konkurencyjności kolei w UE w porównaniu z innymi środkami transportu. Promocja kolei wynika z różnych czynników, w tym potrzeby stymulacji rozwoju gospodarczego na poziomie europejskim oraz poprawy ochrony środowiska.

Część techniczna czwartego pakietu kolejowego opublikowana została w maju 2016 roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i dotyczy interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej oraz bezpieczeństwa kolei. Z punktu widzenia barier wejścia na rynek istotne jest, że część ta zharmonizowała podejście do kwestii certyfikacji przewoźników kolejowych w zakresie bezpieczeństwa na szczeblu unijnym wprowadzając tzw. jednolity certyfikat bezpieczeństwa ważny dla całego wybranego obszaru działalności, niezależnie od tego czy obejmuje on jeden, czy więcej krajów. Dzięki temu uproszczono i zmniejszono koszty przedsiębiorców działających w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej m.in. poprzez regułę, że przewoźnicy nie będą musieli uzyskiwać wielu certyfikatów bezpieczeństwa, ale tylko jeden.¹⁰

Z punktu widzenia rozwoju konkurencji bardziej istotnym jest filar rynkowy przyjęty w grudniu 2016 r. Obejmuje on:

- Rozporządzenie (UE) 2016/2338 zmieniające rozporządzenie (UE) 1370/2007, które dotyczy udzielania zamówień publicznych na usługi w zakresie krajowych kolejowych przewozów pasażerskich („rozporządzenie w sprawie obowiązku użyteczności publicznej”),

¹⁰ <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/filar-techniczny-iv-pakietu-kolejowego-wejdzie-w-zycie-w-czerwcu-2020-r-89553.html>

- Dyrektywę 2016/2370 / UE zmieniającą dyrektywę 2012/34 / UE, która dotyczy otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową („dyrektywa w sprawie zarządzania”),
- Rozporządzenie (UE) 2016/2337 uchylające rozporządzenie (EWG) 1192/69 w sprawie normalizacji rachunków przedsiębiorstw kolejowych.

Głównym celem implementacji filara rynkowego czwartego pakietu kolejowego jest realizacja wizji jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, jak to zostało określone w Białej Księdze dotyczącej polityki transportowej z 2011 roku. Ta wizja zakłada stworzenie rynku wewnętrznego, na którym wszystkie europejskie przedsiębiorstwa kolejowe mogą swobodnie konkurować ze sobą dzięki eliminacji barier prawnych, instytucjonalnych i technicznych. Realizacja jednolitego europejskiego obszaru kolejowego opiera się na ustalonych wspólnych zasadach dotyczących zarządzania przedsiębiorstwami kolejowymi i zarządcami infrastruktury, finansowania infrastruktury, pobierania opłat za dostęp do niej, warunków dostępu do infrastruktury kolejowej i przewozów oraz nadzoru regulacyjnego nad rynkiem kolejowym.

W ramach tych działań wprowadzono za pomocą wyżej wymienionych aktów prawnych, zmiany które otwierają rynek kolejowy na konkurencję w przewozach towarowych i międzynarodowych przewozach pasażerskich. Jednocześnie ustanowiono podstawowe, ogólne zasady, zgodnie z którymi:

- wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe muszą być zarządzane zgodnie z zasadami obowiązującymi przedsiębiorstwa działające na zasadach komercyjnych,
- podmioty odpowiedzialne za alokację zdolności przepustowej i pobieranie opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej muszą być niezależne od tych, które świadczą usługi kolejowe, oraz prowadzić oddzielną księgowość (*unbundling*),
- wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe koncesjonowane według kryteriów UE muszą mieć dostęp do infrastruktury kolejowej na uczciwych i niedyskryminacyjnych warunkach (zasada TPA),
- przedsiębiorstwa mogą uzyskać tzw. jednolity certyfikat bezpieczeństwa, który jest ważny dla całego wybranego obszaru działalności, niezależnie od tego czy obejmuje on jeden, czy więcej krajów, co zharmonizowało podejście do kwestii certyfikacji przewoźników kolejowych w zakresie bezpieczeństwa na szczeblu unijnym,
- zarządcy infrastruktury mogą korzystać z finansowania ze środków publicznych.

Wprowadza się także zasadę otwartego dostępu do krajowych rynków kolejowych oraz reformę zarządzania zarządcami infrastruktury w celu



zapewnienia równego dostępu do infrastruktury.¹¹ W szczególności rozporządzenie 2016/2338 wprowadza domyślną zasadę organizowania konkurencyjnych przetargów w przypadku zawierania umów o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego. Jednak należy zaznaczyć, że organizatorzy transportu publicznego mogą w dalszym ciągu (z pominięciem procedur przetargowych) samodzielnie świadczyć tego rodzaju usługi albo powierzać je odrębnej prawnie jednostce, nad którą sprawują kontrolę podobną do tej, jaką sprawują nad swoimi własnymi częściami. W przypadku polskich pasażerskich przewozów kolejowych uprawnienie takie mają tylko organizatorzy transportu zbiorowego na poziomie powiatu bądź mniejszym lub operatorzy dysponujący również infrastrukturą kolejową. W praktyce oznacza to ograniczenie do Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie i Warszawskiej Kolei Dojazdowej.

W Polsce filar techniczny Czwartego Pakietu Kolejowego został wdrożony w końcu października 2020 r. Filar rynkowy IV Pakietu Kolejowego został implementowany w Polsce 12 maja 2020 r. nowelizacją ustawy o transporcie kolejowym, o której mowa w p. 1.5.1.

1.4 Regulacje w prawie krajowym

Po II wojnie światowej, w ramach gospodarki centralnie sterowanej, wszystkie sektory sieciowe w Polsce funkcjonowały jako państwowe monopole, które albo zostały stworzone od podstaw, albo powstały poprzez nacjonalizację różnych gałęzi gospodarki. Istotne zmiany w organizacji nastąpiły dopiero wraz z procesami stopniowej demonopolizacji, liberalizacji i prywatyzacji, które otworzyły przestrzeń dla nowej funkcji państwa, jaką jest regulacja gospodarcza, zwłaszcza w sektorach infrastrukturalnych. Wspomniane procesy były związane z aktualnymi wtedy trendami przejścia z gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę rynkową, co w przypadku kolei wymagało rozbicia monopolu PKP na zarządzanie infrastrukturą kolejową oraz organizację przewozów kolejowych (zarówno pasażerskich jak i towarowych). Jednocześnie na skutek polskich ambicji dotyczących wstąpienia do Unii Europejskiej okazało się konieczne dostosowanie do prawa wspólnotowego także i w tym zakresie. W dalszej części tego podrozdziału zostaną przedstawione aktualne uregulowania dotyczące pasażerskiego transportu kolejowego w Polsce.

1.4.1 Ustawa o transporcie kolejowym

Ustawa o transporcie kolejowym¹² stanowi fundamentalny akt prawny regulujący wszystkie kluczowe aspekty związane z organizacją, bezpieczeństwem i funkcjonowaniem transportu kolejowego w kraju. Jest to

¹¹ E. Nieznalska, Filar rynkowy czwartego pakietu kolejowego i jego implementacja, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2020, nr 8(9)

¹² Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, 1720, 2029)



kompleksowy dokument normatywny, który obejmuje szereg zagadnień, takich jak zarządzanie infrastrukturą kolejową, bezpieczeństwo podróżnych i pracowników, regulacje dotyczące ruchu pociągów oraz nadzór i kontrolę nad sektorem kolejowym.

Przepisy ustawy o transporcie kolejowym w Polsce precyzują zasady i procedury związane z korzystaniem z infrastruktury kolejowej, zarządzaniem nią oraz konserwacją. Określają również reguły dotyczące prowadzenia ruchu kolejowego i realizacji przewozów, w tym wymogi techniczne dotyczące eksploatacji pojazdów kolejowych.

Dodatkowo, ustawa ustala warunki zapewnienia interoperacyjności transeuropejskich systemów kolei dużych prędkości i konwencjonalnych na obszarze Polski oraz określa zasady regulacji transportu kolejowego. Wskazuje szczególne zasady dotyczące przygotowania inwestycji w linie kolejowe o strategicznym znaczeniu dla państwa, włączając w to kwestie lokalizacji, nabywania nieruchomości oraz właściwe organy odpowiedzialne za te sprawy. Ponadto, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i efektywności funkcjonowania systemu transportu kolejowego, ustawa określa także regulacje dotyczące czasu pracy pracowników kolei, zwłaszcza tych, którzy świadczą usługi transgraniczne.

Ustawa wprowadza również zasady niedyskryminacji w traktowaniu przewoźników przez zarządcę infrastruktury. Przepisy zawierają m. in. monitorowanie przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) negocjacji pomiędzy zarządcą infrastruktury a przedsiębiorcami w zakresie umów o przydzielenie oraz wykorzystanie zdolności przepustowej. Organ ten sprawuje też nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej. Ponadto Prezes UTK ma obecnie możliwość wydania pisemnego ostrzeżenia w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów m. in. przez przewoźnika kolejowego lub zarządcę infrastruktury. Podmiot, który nie zastosuje się do wspomnianego ostrzeżenia naraża się na karę finansową.

Ustawa o transporcie kolejowym zawiera również przepisy zmniejszające bariery wejścia na rynek krajowy przewozów pasażerskich dla przewoźników, w szczególności dla przewoźników z innych państw członkowskich. Potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego¹³ są licencje wydane przez właściwe władze innych państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. W Polsce, aby uzyskać licencję

¹³ Obowiązkowi posiadania licencji nie podlegają przedsiębiorcy wykonujący przewozy wyłącznie koleją wąskotorową na lokalnych i regionalnych sieciach kolejowych lub na infrastrukturze prywatnej, w tym na bocznicach kolejowych.



przewoźnicy muszą dostarczyć dokumentację potwierdzającą spełnienie warunków, takich jak: stabilność finansowa, kwalifikacje zawodowe, bezpieczeństwo finansowe, ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej oraz dobra reputacja. Licencje mają na celu zapewnienie, że podmioty świadczące usługi na rynku przewozów kolejowych nie będą stwarzały zagrożenia dla innych użytkowników, klientów i osób postronnych, a UTK powinien zapewnić, że będą przydzielane w sposób obiektywny i niedyskryminacyjny. Ponadto wdrażając filar techniczny Czwartego Pakietu Kolejowego dodano do ustawy o transporcie kolejowym przepisy wprowadzające jednolity certyfikat bezpieczeństwa, co dodatkowo ułatwiło wchodzenie na rynek krajowy przewoźników z innych państw członkowskich.

Wraz z implementacją kolejnych pakietów kolejowych w ustawie zaproponowano rozwiązania zwiększające konkurencję na rynku przewozów pasażerskich. W ten sposób zaimplementowano, a następnie wzmacniano regulacje wprowadzające rozdzielność pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikami kolejowymi. Bieżące rozwiązania w tych zakresach wprowadziła nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym, która weszła w życie 12 maja 2020 r.¹⁴. Stanowi ona implementację „filaru rynkowego” czwartego pakietu kolejowego UE¹⁵ do polskiego porządku prawnego.

Po wdrożeniu filaru rynkowego czwartego pakietu kolejowego do ustawy Prawo Kolejowe wprowadzono istniejącą już wcześniej, np. na rynku elektroenergetycznym, koncepcję „przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo”. To szczególnie istotne, ponieważ ustawa nakłada szereg ograniczeń nie tylko na zarządców infrastruktury kolejowej, ale także na podmioty należące do przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. Takie przedsiębiorstwo to:

a) podmiot lub grupa podmiotów, w którym zarządca infrastruktury:

- nadzoruje działalność co najmniej jednego przewoźnika kolejowego na podstawie praw, umów lub jakichkolwiek innych środków, o których mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004¹⁶ lub,
- jest kontrolowany przez podmiot, który jednocześnie kontroluje co najmniej jednego przewoźnika kolejowego, który operuje na sieci kolejowej zarządcy lub,
- podlega kontroli co najmniej jednego przewoźnika kolejowego, który prowadzi przewozy na własnej sieci kolejowej lub,

¹⁴ Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 400)

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2016/2370 z 14 grudnia 2016 r. zmieniającej dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową oraz dyrektywy PE i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw



b) podmiot, w którego skład wchodzi zarządca infrastruktury oraz wyodrębnione organizacyjnie części tego podmiotu, nieposiadające odrębnej osobowości prawnej, wykonujące przewozy kolejowe.

W celu zwiększenia niezależności zarządcy infrastruktury kolejowej oraz uniknięcia możliwych konfliktów interesów, a także wpływu na działalność zarządcy w kluczowych funkcjach, ustawodawca wprowadził obowiązek zachowania rozdziału między zarządcą infrastruktury a przewoźnikami kolejowymi, a także innymi podmiotami będącymi częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. Dodatkowo, nowelizacja ustawy:

- zakazała łączenia funkcji członka zarządu lub rady nadzorczej zarządcy infrastruktury i przewoźnika kolejowego, zarówno w ramach przedsiębiorstwa zintegrowanego poziomo, jak i w przypadku stanowisk kierowniczych o znaczącej władzy decyzyjnej w obu tych podmiotach,
- zabroniła osobie pełniącej funkcję członka zarządu zarządcy infrastruktury jednoczesnego zasiadania w radzie nadzorczej podmiotu wchodzącego w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, który sprawuje kontrolę nad zarządcą i przewoźnikiem kolejowym,
- zablokowała członkom zarządu przewoźnika kolejowego zajmowanie stanowisk kierowniczych właściwych w zakresie funkcji podstawowych¹⁷,
- ograniczyła możliwość otrzymywania wynagrodzeń lub premii zależnych od wyników finansowych przewoźnika kolejowego przez członków zarządu zarządcy infrastruktury oraz osoby pełniące funkcje kierownicze w zakresie funkcji podstawowych, jak również wynagrodzeń zależnych od wyników finansowych zarządcy infrastruktury przez osoby pełniące funkcje kierownicze w zakresie przewozów kolejowych,
- wprowadziła zakaz ingerencji przewoźnika kolejowego lub innego podmiotu wchodzącego w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo w proces powoływania i odwoływania członków zarządu lub rady nadzorczej zarządcy,
- zablokowała możliwość pełnienia funkcji w organach przewoźnika kolejowego lub podmiotu sprawującego kontrolę nad nim, pozostawania w stosunku pracy lub świadczenia usług na jego rzecz przez członków zarządu i rady nadzorczej zarządcy, a także osoby zajmujące kierownicze stanowiska w obszarze funkcji podstawowych. Ten zakaz obowiązuje przez cały okres współpracy i dodatkowo przez 6 miesięcy po jej zakończeniu.

¹⁷ Ta sama osoba nie może być zatem zarówno członkiem zarządu przewoźnika kolejowego, jak i członkiem personelu (osobą zatrudnioną lub świadczącą usługi na jakiegokolwiek podstawie prawnej) zarządcy odpowiedzialnym na jakimkolwiek etapie za podejmowanie przez zarządcę decyzji dotyczących udostępniania infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, w tym ustalania tych opłat. Zakaz ten dotyczy wszystkich zarządców i wszystkich przewoźników kolejowych, nie tylko tych, którzy wchodzi w skład tego samego przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. (Za Treła Marcin (red.), Wajda Paweł (red.), Wierzbowski Marek (red.), Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, WKP 2022).



Ustawa o transporcie kolejowym wprowadziła więc w polskim systemie prawnym *unbundling* oraz zasadę TPA w sektorze kolejowym jak również przepisy promujące konkurencję poprzez ograniczenie barier wejścia przewoźnikom kolejowym z innych państw członkowskich UE.

Ustawa ta reguluje także kwestię zasad świadczenia usług przewozów pasażerskich niebędących usługami publicznymi, czyli wprowadzania konkurencji „na rynku”. Przewoźnicy, którzy chcieliby świadczyć usługi komercyjne mogą występować o wydanie decyzji o przyznaniu otwartego bądź ograniczonego dostępu. Zarówno organizator publicznego transportu kolejowego, jak i przewoźnik kolejowy, którzy podpisali umowę o świadczenie usług publicznych, oraz zarządca infrastruktury kolejowej mogą zażądać od Prezesa UTK przeprowadzenia analizy ekonomicznej wniosku o przyznanie otwartego dostępu. Jeśli nowe połączenie stanowiłoby zagrożenie dla równowagi finansowej umowy, Prezes UTK może podjąć decyzję o ograniczeniu dostępu lub odmowie przyznania otwartego dostępu. Szczegółowe informacje na temat procedury przyznawania otwartego dostępu znajdują się w punkcie 1.5.5.

1.4.2 Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

Kolejnym, obok ustawy o transporcie kolejowym, aktem prawnym istotnym dla funkcjonowania rynku kolejowych przewozów pasażerskich jest ustawa o publicznym transporcie zbiorowym¹⁸. Funkcjonuje ona w polskim obrocie prawnym już blisko 15 lat i miała w założeniu stanowić odpowiedź na potrzebę kompleksowego uregulowania zasygnalizowanych wyżej zagadnień dotyczących społecznie pożądaných usług transportu pasażerskiego w oparciu o unijne rozporządzenie 1370/2007. Jest ona aktem szerszym niż omawiana wyżej ustawa o transporcie kolejowym, ponieważ dotyczy również i innych rodzajów transportu.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadziła do polskiego porządku prawnego nowe instytucje, w tym definicje i pojęcia istotne dla przewozów użyteczności publicznej, jak chociażby organizatora oraz operatora publicznego transportu zbiorowego czy też planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego nazywanego dalej „planem transportowym”.

Organizatorem publicznego transportu zbiorowego, jak wskazano w punkcie 1.1., jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego, związek odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, związek metropolitalny albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Organizator określa jakie usługi

¹⁸Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2778)



publicznego transportu zbiorowego są na obszarze jego właściwości społecznie pożądane. Odpowiada on m. in. za:

- badanie i analizę potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym;
- opracowanie i podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego;
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania w wyniku którego zostanie zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (PSC);
- zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Z kolei operator publicznego transportu zbiorowego to samorządowy zakład budżetowy lub przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie. Operator publicznego transportu zbiorowego może także prowadzić niezwiązane z usługami publicznymi przewozy świadczone na zasadach komercyjnych.

Należy przy tym zauważyć, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym reguluje zagadnienia związane nie tylko z przewozami użyteczności publicznej, ale również komercyjnymi. Konieczne zatem było określenie zasad, w oparciu o które usługi przewozowe są świadczone przez poszczególne podmioty.

Przewozy o charakterze użyteczności są świadczone na podstawie umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z podmiotami, które będą świadczyły tego rodzaju usługi. Umowa taka zawiera nie tylko zakres świadczonych usług, ale także sposób rozliczeń pomiędzy stronami umowy, polegający zazwyczaj na przyznaniu rekompensaty podmiotowi świadczącemu usługi (operatorowi publicznego transportu zbiorowego) ze względu na zmniejszone korzyści polegające na obsługiwaniu potencjalnie nierentownych połączeń.

Do 2023 r. władze samorządowe mogły wybrać przewoźnika w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej w drodze przetargu publicznego lub mogły udzielić zamówienia bezpośrednio na podstawie ofert różnych przewoźników w ramach konsultacji rynkowych. Umowy takie mogą funkcjonować maksymalnie do 2033 r. Począwszy od 2024 r. umowy o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym muszą być zawierane na podstawie przetargu publicznego, z wyjątkiem wspomnianych wyżej możliwości realizacji przewozów przez operatora należącego do jednostki samorządowej realizującego przewozy na obszarze powiatu lub mniejszym albo przez operatora będącego właścicielem infrastruktury kolejowej. Oznacza



to, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wdraża od tego roku koncepcję konkurencji „o rynek”.

W ocenie doktryny ten akt normatywny – jakkolwiek z założenia mający w sposób wyczerpujący regulować zagadnienia związane z organizowaniem i wykonywaniem transportu – uchodzi za niedoskonały¹⁹. Jednym z głównych problemów istniejącej ustawy jest fakt, że obecnie organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Możliwość organizacji transportu na tym samym obszarze przez podmioty różnego szczebla może rodzić niepożądaną²⁰ w tym zakresie konkurencję pomiędzy podmiotami samorządowymi oraz przedsiębiorstwami należącymi do różnych podmiotów, czego skutkiem może być np. przejmowanie klientów przewoźników lokalnych przez przewoźników dalekobieżnych. Jednak alternatywą w tym przypadku byłoby powołanie jednego podmiotu odpowiedzialnego za dysponowanie środkami na przewozy w charakterze usług publicznych i zawieranie PSC. Takie rozwiązanie z kolei mogłoby stworzyć monopol państwowy w zakresie przewozów pasażerskich.

1.4.3 Plany transportowe

Jednym z kluczowych rozwiązań wprowadzonych ustawą o publicznym transporcie zbiorowym jest nałożenie na organizatorów tego transportu obowiązku przygotowania, zatwierdzenia i aktualizacji planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, nazywanego "planem transportowym". Muszą go opracować m.in. gminy o liczbie mieszkańców co najmniej 50 tys., powiaty o liczbie mieszkańców co najmniej 80 tys., województwa oraz minister odpowiedzialny za sprawy transportu (w przypadku przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych w transporcie kolejowym). W zależności od sytuacji w danej jednostce samorządowej, plan transportowy powinien uwzględniać również kwestie transportu kolejowego (zarówno towarowego jak i pasażerskiego). Plan transportowy uchwalony przez odpowiednie organy jednostek samorządu terytorialnego staje się aktem prawa miejscowego.

Plan transportowy ma kluczowy wpływ na każdy aspekt publicznego transportu zbiorowego w obszarze właściwości organizatora, od jego organizacji przez funkcjonowanie aż po finansowanie. Jest on głównym

¹⁹ B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Publiczny transport zbiorowy Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2021

²⁰ Zdanie takie wyraził np. Dr Michał Wolański, adiunkt w Kolegium Zarządzania i Finansów, Instytut Infrastruktury, Transportu i Mobilności w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/zbiorowy-transport-wymaga-zmian-a-zmieniaja-sie-tylko-projekty-ustawy.312409.html>, dostęp z 20 lutego 2024 r.



warunkiem uruchomienia przewozów użyteczności publicznej, a brak takiego planu uniemożliwia zawarcie umowy z operatorem na prowadzenie tych przewozów. Plan transportowy stanowi podstawę organizacji transportu publicznego, ustalając m.in. zasady funkcjonowania rynku przewozów. Należy określić w nim, ilu operatorów ma działać na danym rynku i w jaki sposób będą oni wybierani²¹. Warto zaznaczyć, że w dotychczasowej praktyce realizacja tego obowiązku ogranicza się do opisu istniejącego stanu (kto jest operatorem i na jakiej podstawie wykonuje przewozy) i nie zawiera informacji na temat przyszłych postępowań związanych z wyłonieniem operatora.

Plan jest dokumentem odzwierciedlającym aktualną sytuację społeczną i gospodarczą obszaru objętego przez organizatora. Prezentuje on potrzeby dotyczące publicznego transportu zbiorowego, które są w dużej mierze kształtowane przez czynniki ekonomiczne i społeczne. Ponadto, jako dokument perspektywiczny, plan musi odpowiadać na oczekiwania mieszkańców, szczególnie w zakresie zapewnienia powszechnej dostępności. W ten sposób może on być odzwierciedleniem mobilności społeczeństwa oraz narzędziem kształtowania pożądanych postaw społecznych poprzez proponowanie innowacyjnych i przyjaznych dla środowiska rozwiązań.

Zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym, plan transportowy zawiera m.in. ocenę i prognozy potrzeb przewozowych oraz przewidywane finansowanie usług przewozowych. W szczególności, określa on sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, pożądany standard usług w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz zasady organizacji rynku przewozów. Z planu transportowego jednak obecnie nie wynika na jakich ewentualnie trasach organizator przewiduje zaspokojenie potrzeb przewozowych wyłącznie na zasadach komercyjnych.

1.4.4 Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

Instytucją odpowiedzialną za regulowanie i nadzorowanie działalności w zakresie transportu kolejowego w Polsce jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK). Jest on krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej. Poniżej przedstawione są trzy kluczowe aspekty roli Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego:

- **Bezpieczeństwo i standardy techniczne:** Jedną z głównych funkcji UTK jest nadzór nad bezpieczeństwem transportu kolejowego. Urząd ten współpracuje przy opracowywaniu i egzekwuje przepisy oraz standardy techniczne, których celem jest zapewnienie bezpiecznej eksploatacji

²¹ Zasady wyboru operatora ustalone zostały w rozporządzeniu (WE) nr 1370/20076 oraz w art. 19 i następnych ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.



infrastruktury kolejowej, taboru kolejowego oraz wszelkich związanych z nią urządzeń. UTK nadzoruje również procedury certyfikacji dla firm i operatorów kolejowych, aby upewnić się, że podmioty te spełniają wymogi bezpieczeństwa.

- **Regulacja i nadzór rynku:** Prezes Urzędu Transportu Kolejowego odpowiada za regulowanie i nadzorowanie funkcjonowania rynku transportu kolejowego. Jest odpowiedzialny za wydawanie koncesji na prowadzenie działalności przewozowej oraz monitorowanie działań przedsiębiorstw kolejowych, aby zapewnić zgodność z obowiązującymi przepisami. Do jego zadań należy również nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej oraz za korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej. Ponadto UTK rozpatruje skargi pasażerów w sprawie naruszenia praw pasażerów w transporcie kolejowym.
- **Certyfikowanie zawodu maszynisty:** UTK sprawuje nadzór nad ośrodkami szkolenia maszynistów przeprowadza egzaminy oraz wydaje licencje maszynisty i świadectwa maszynisty²².

Dzięki swojej wieloaspektowej roli, Urząd Transportu Kolejowego odgrywa kluczową funkcję w zapewnianiu bezpieczeństwa, skuteczności i rozwoju transportu kolejowego w Polsce. Jego działania mają istotny wpływ na funkcjonowanie całego sektora oraz na komfort i bezpieczeństwo podróżujących koleją. W zakresie omawianym w niniejszym opracowaniu najistotniejszymi zadaniami UTK są: wydawanie decyzji o otwartym dostępie, zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do torów oraz opiniowanie projektów planów transportowych. Organ ten pełni więc kluczową rolę we wprowadzaniu konkurencji na rynku przewozów pasażerskich.

1.4.5 Procedura przyznawania otwartego dostępu

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o transporcie kolejowym, do zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego należy wydawanie decyzji dotyczących otwartego dostępu na podstawie art. 11 dyrektywy 2012/34/UE²³. Stosownie do treści art. 29c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym regularny przewóz kolejowy osób niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej jest wykonywany na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu.

²² Świadectwo maszynisty uprawnia do prowadzenia pociągu lub pojazdu kolejowego u przewoźnika kolejowego lub zarządcy, który je wydał, w ramach określonej kategorii uprawnień i jest ważne na określonej w nim infrastrukturę kolejową oraz określony typ pojazdu.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.



Aplikant²⁴, który zamierza wystąpić o przydzielenie zdolności przepustowej w celu wykonywania przewozu na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu, na trasie, na której są wykonywane przewozy na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, informuje o tym właściwego zarządcę infrastruktury oraz Prezesa UTK. Wniosek o przyznanie otwartego dostępu powinien być złożony przez aplikanta z wyprzedzeniem na co najmniej 18 miesięcy przed wejściem w życie rozkładu jazdy, do którego odnosi się wniosek o przyznanie zdolności przepustowej. Dochowanie wskazanego terminu ma na celu umożliwienie podjęcia niezbędnych czynności zarówno przez organ regulacyjny, jak i przez zarządcę infrastruktury. Powiadomienie składa się na standardowym formularzu dostępnym na stronach UTK.

O wydanie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu ma prawo wystąpić aplikant, który zamierza uruchomić połączenia komercyjne na danej trasie krajowej albo międzynarodowej. W dotychczasowej praktyce Prezesa UTK każdy wniosek dotyczący otwartego dostępu pochodził od przewoźnika kolejowego.

Aplikant, który planuje uruchomienie nowych kolejowych przewozów pasażerskich, powinien złożyć organowi regulacyjnemu (Prezesowi UTK) powiadomienie zawierające informacje na temat podstawowej specyfikacji planowanej nowej usługi. Równocześnie aplikant powinien przekazać stosowne powiadomienie właściwemu zarządcy infrastruktury. Informacje zawarte w powiadomieniu stanowią podstawę do zajęcia stanowiska przez podmioty uprawnione, które mają prawo złożyć wniosek o badanie równowagi ekonomicznej. Z tego względu powiadomienie powinno być kompletne i spójne. Dopiero przedłożenie przez aplikanta wszystkich informacji wymaganych przepisami prawa umożliwia Prezesowi UTK wszczęcie postępowania.

Prawodawca unijny stwierdził, że publikacja powiadomienia powinna nastąpić w terminie maksymalnie do 10 dni, licząc od otrzymania wypełnionego formularza powiadomienia. Termin dotyczący publikacji nie rozpocznie swojego biegu w sytuacji przekazania przez aplikanta informacji niekompletnych lub niespójnych ze sobą. Prezes UTK wzywa wnioskodawcę do ich uzupełnienia pod rygorem pozostawienia powiadomienia bez rozpoznania.

Po otrzymaniu wniosku o przyznanie otwartego dostępu Prezes UTK publikuje na swojej stronie internetowej jawną wersję zawartych we wniosku informacji oraz zawiadamia podmioty uprawnione o możliwości wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej. Wniosek o badanie

²⁴ Przewoźnik kolejowy, międzynarodowe ugrupowanie interesów gospodarczych obejmujące przewoźników kolejowych lub inny podmiot zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej, w szczególności organizator publicznego transportu kolejowego, spedytor, nadawca ładunku lub operator transportu kombinowanego.



równowagi ekonomicznej powinien zostać złożony elektronicznie na stosownym formularzu.

Pod pojęciem podmiotów uprawnionych należy rozumieć przewoźników kolejowych, organizatorów publicznego transportu zbiorowego czy zarządców infrastruktury mogących być szczególnie zainteresowanych uruchamianiem przez aplikanta nowej usługi przewozu osób. Ta grupa podmiotów ma możliwość zapoznania się z podstawowymi parametrami planowanej nowej usługi, a także prawo do zgłoszenia ewentualnych umotywowanych zastrzeżeń i obaw. Ponadto organizacja społeczna może występować z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Podmioty uprawnione powinny przeprowadzić analizę, w której uwzględniają m.in., czy na danej trasie realizują przewozy kolejowe na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, w jakiej częstotliwości oraz terminach są wykonywane przewozy, a także do jakiej grupy potencjalnych podróżnych adresowana jest nowa usługa przewozu. Swoje ustalenia powinny podeprzeć odpowiednimi wyliczeniami ekonomicznymi. Jeśli w wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzą występowanie istotnego negatywnego wpływu na realizowaną umowę o świadczenie usług publicznych, mogą złożyć wniosek o badanie równowagi ekonomicznej, w związku z przeprowadzoną przez siebie analizą. Wniosek zarządcy infrastruktury, który nie jest stroną PSC będzie koncentrował się przede wszystkim na kwestiach dotyczących konstrukcji rozkładu jazdy, przyznania i wykorzystywania zdolności przepustowej.

Nie każda sytuacja daje podstawy do złożenia przez podmioty uprawnione wniosku o badanie równowagi ekonomicznej. Zasadniczo przedstawienie takiego wniosku powinno ograniczać się do sytuacji, w której jest to uzasadnione i odpowiednio udokumentowane, a także pozwala przyjąć, że faktycznie istnieje ryzyko zagrożenia równowagi ekonomicznej umowy o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym.

Ze względu na to, że obowiązujące przepisy nie wiążą ze sobą początku biegu terminu dla złożenia wniosku o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej z momentem publikacji jawnej wersji powiadomienia aplikanta o planowanej nowej usłudze, Prezes UTK przyjął, że początek biegu terminu dla każdego z podmiotów liczony jest indywidualnie. Początek biegu terminu dla złożenia przez podmiot uprawniony wniosku o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej jest liczony od momentu doręczenia pisma organu regulacyjnego informującego o otrzymaniu wniosku o przyznanie otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej. Podmioty uprawnione mogą zgłaszać swoje zastrzeżenia wobec planowanej nowej usługi komercyjnego przewozu osób w terminie 1 miesiąca od momentu, w którym dowiedziały się o planowanej nowej usłudze. Jeżeli w terminie 1 miesiąca nie został złożony żaden wniosek o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej, organ



regulacyjny wydaje decyzję w sprawie przyznania otwartego dostępu, nie przeprowadzając badania równowagi ekonomicznej (art. 29c ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym). Ponadto zawiadamia on o tym fakcie właściwego zarządcę infrastruktury, który następnie realizuje procedurę zmierzającą do przyznania podmiotowi, który ma wykonywać przewozy kolejowe, zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej.

W ciągu 1 miesiąca, licząc od daty otrzymania wniosku o badanie równowagi ekonomicznej, organ regulacyjny powinien stwierdzić, czy wniosek zawiera wszelkie niezbędne informacje do przeprowadzenia badania równowagi ekonomicznej. W celu skrócenia czasu²⁵, jaki może być niezbędny organowi regulacyjnemu na przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej, Prezes UTK uznał, że podmioty uprawnione już na początkowym etapie, tj. w momencie składania wniosku o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej, powinny przedstawić możliwie szerokie uzasadnienie przyjętego stanowiska. Prezes UTK może także zwrócić się do podmiotu uprawnionego o uzupełnienie określonych informacji.

Jeśli w odpowiedzi na wezwania otrzymane od UTK podmiot uprawniony w dalszym ciągu nie przedstawi informacji niezbędnych do przeprowadzenia badania równowagi ekonomicznej, wówczas możliwe jest ponowne wezwanie go do uzupełnienia informacji. W celu uniknięcia sytuacji, w której organ regulacyjny nieustannie wzywałby podmiot uprawniony do przedstawienia informacji umożliwiających przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej, a podmiot uprawniony nie przekazywałby wymaganych informacji, UTK ma możliwość przeprowadzenia badania równowagi ekonomicznej na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego bądź odrzucenia wniosku o badanie równowagi ekonomicznej. To rozwiązanie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy na sześć tygodni przed ostatecznym terminem przyjmowania wniosków o przyznanie zdolności przepustowej organ regulacyjny uzna, że dostarczone przez podmiot uprawniony informacje uniemożliwiają przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej.

W sytuacji, gdy w ramach postępowania został zgłoszony wniosek o badanie równowagi ekonomicznej, organ regulacyjny jest związany terminem 6 tygodni, licząc od momentu otrzymania wszystkich niezbędnych informacji, do wydania decyzji w kwestii przyznania otwartego dostępu.

Dodatkowo należy wskazać, że możliwe jest wszczęcie postępowania dotyczącego zmiany praw już przyznanych na mocy wydanej decyzji w sprawie otwartego dostępu. Jest ono wszczynane w sytuacji zgłoszenia właściwego powiadomienia przez aplikanta oraz analizy organu regulacyjnego, która prowadzi do konkluzji, że planowana zmiana zasad wykonywania prawa

²⁵ Niektórzy przewoźnicy zaznaczają, że ich zdaniem czas oczekiwania na decyzję UTK jest zbyt długi. Szerzej uwagi przedsiębiorców opisano w Rozdziale 2.



otwartego dostępu miałyby charakter znaczący. Również to postępowanie może zostać objęte badaniem równowagi ekonomicznej.

Zakres badania równowagi ekonomicznej

Zakres badania równowagi ekonomicznej przeprowadzanego przez UTK w związku z wnioskiem otrzymanym od podmiotu uprawnionego odnosi się do parametrów określonych w umowie o świadczenie usług publicznych jako całości, a nie do poszczególnych usług wykonywanych na podstawie konkretnej PSC, w całym okresie jego obowiązywania.

Decyzją unijnego prawodawcy organ regulacyjny może stosować wstępnie ustalone wartości progowe lub określone kryteria (stosują je np. Hiszpania i Włochy). Jednak zdaniem UTK organ regulacyjny nie powinien wykorzystywać ich w sposób rygorystyczny lub w oderwaniu od innych kryteriów. Dlatego Prezes UTK nie określił kryteriów i wartości progowych, które pozwalałyby w sposób jednoznaczny ocenić wpływ planowanej nowej usługi przewozu na realizację umowy o świadczenie usług publicznych.

Ponadto organ regulacyjny przy przeprowadzaniu badania równowagi ekonomicznej analizuje wiele kryteriów, które powinny zostać wzięte pod uwagę podczas podejmowania decyzji, a każde powiadomienie oraz wnioski o badanie równowagi ekonomicznej, w tym przedstawione w toku postępowania argumenty, organ regulacyjny ocenia indywidualnie.

Kryteria badania równowagi ekonomicznej

Badanie równowagi ekonomicznej ma na celu określenie spodziewanego wpływu, jaki wywoła uruchomienie nowych kolejowych przewozów pasażerskich na funkcjonujące umowy o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym. Kryteria badania określił szczegółowo Prezes UTK²⁶ na podstawie wskazówek zawartych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji 2018/1795²⁷.

UTK ocenia spodziewany wpływ finansowy netto nowych kolejowych przewozów pasażerskich na umowę o świadczenie usług publicznych. Celem przeprowadzenia przez organ regulacyjny badania równowagi ekonomicznej jest ocena, czy uruchomienie nowej usługi komercyjnej wywoła skutek w postaci istotnego negatywnego wpływu na co najmniej jeden z następujących elementów:

²⁶ Otwarty dostęp. Powiadomianie aplikanta oraz metodyka badania równowagi ekonomicznej. Poradnik znajdujący się pod adresem: <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/17515,Otwarty-dostep-Powiadamianie-aplikanta-oraz-metodyka-badania-rownowagi-ekonomicz.html>

²⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/1795 z dnia 20 listopada 2018 r. ustanawiające procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE

- rentowność usług, które przedsiębiorstwo kolejowe świadczy w ramach umowy o świadczenie usług publicznych;
- koszty netto dla właściwego organu, który zawarł umowę o świadczenie usług publicznych.

Analiza kosztów i przychodów generowanych w związku ze świadczeniem usług objętych PSC po ewentualnym pojawieniu się na rynku proponowanych nowych kolejowych przewozów pasażerskich obejmuje następujące elementy:

- a) zmienność kosztów ponoszonych i przychodów uzyskiwanych przez przedsiębiorstwo kolejowe realizujące umowę o świadczenie usług publicznych (w tym, w stosownych przypadkach, wszelkie oszczędności kosztów, np. wynikających z braku wymiany taboru osiągnącego koniec okresu użytkowania lub niezastępowania pracowników, których umowa się kończy);
- b) skutki finansowe wygenerowane przez proponowane nowe kolejowe przewozy pasażerskie w sieci objętej umową o świadczenie usług publicznych (takie jak zwiększenie liczby pasażerów, którzy, dzięki nowemu połączeniu, mogą być zainteresowani usługami objętymi umową o świadczenie usług publicznych);
- c) ewentualne konkurencyjne reakcje przedsiębiorstwa kolejowego realizującego umowę o świadczenie usług publicznych;
- d) wpływ na odpowiednie inwestycje przedsiębiorstw kolejowych lub właściwych organów, na przykład w odniesieniu do taboru;
- e) inne obowiązujące ustalenia umowne między organizatorem publicznego transportu zbiorowego a przedsiębiorstwem kolejowym wykonującym usługi publiczne w tym przysługujące przedsiębiorstwu kolejowemu prawa wyłączne.

Aby ocenić znaczenie wpływu, organ regulacyjny korzysta z danych przedstawionych przez podmioty uprawnione we wniosku o badanie równowagi ekonomicznej, przekazywanych Prezesowi UTK w związku z wykonywaniem obowiązków wynikających z innych przepisów prawa (np. dotyczących realizacji przez Prezesa UTK działań polegających na monitorowaniu rynku i wielkości odnoszących się do charakterystyki sektora kolejowego), ale przede wszystkim z treści obowiązujących PSC (umów na świadczenie usług publicznych) i ustaleń pomiędzy ich stronami.

Dla organu regulacyjnego szczególnie istotne będą kwestie dotyczące:

- poziomu rekompensaty ustalonego zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. lub wynikającego z konkurencyjnego zawarcia umowy;



- wszelkich mechanizmów podziału ryzyka, takiego jak ryzyko związane z ruchem i przychodami;
- zasad ustalenia wielkości sumarycznych przychodów otrzymywanych przez przedsiębiorstwo kolejowe i ich stosownych wielkości (np. w zakresie rozsądnego zysku);
- okresu pozostałego obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych, których równowaga ekonomiczna mogłaby być zagrożona.

Mając na względzie całokształt zgromadzonego materiału dowodowego, a także wiedzę na temat funkcjonowania rynku, organ regulacyjny będzie również oceniał:

- korzyści netto dla podróżnych wynikające z nowych kolejowych przewozów pasażerskich w krótkim i średnim okresie;
- deklarację zawieszenia dotychczasowych połączeń lub rozpoczęcia wykonywania przewozów na nowej trasie;
- wpływ nowych kolejowych przewozów pasażerskich na wyniki i jakość przewozów kolejowych;
- wpływ nowych kolejowych przewozów pasażerskich na planowanie rozkładu jazdy przewozów kolejowych.

Przywołane wyżej elementy mają charakter wyjściowy dla Prezesa UTK. Nie jest więc wykluczone, że w toku realizowanych zadań oraz wykonywania ustawowych kompetencji nie zostaną wykorzystane inne kryteria podlegające ocenie. Jednocześnie Prezes UTK nie wskazuje przy tym żadnych liczbowych wartości wskazujących, kiedy przewozy proponowane przez aplikanta będą uznawane za zagrażające równowadze ekonomicznej.

Rodzaje decyzji dotyczących otwartego dostępu

W przypadku braku wniosku o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej w terminie określonym przepisami rozporządzenia 2018/1795 organ regulacyjny niezwłocznie powiadamia o tym aplikanta i zarządca infrastruktury kolejowej i wydaje decyzję o przyznaniu otwartego dostępu bez badania równowagi ekonomicznej. Natomiast przeprowadzone przez organ regulacyjny badanie równowagi ekonomicznej może prowadzić do różnych wniosków, mających bezpośrednie przełożenie na rodzaj i kierunek decyzji wydawanej na rzecz aplikanta.

Prezes UTK może wydać decyzję:

- o przyznaniu otwartego dostępu na danej trasie;
- odmawiającą przyznania otwartego dostępu;
- o przyznaniu ograniczonego dostępu.

W przypadku, gdy badanie dotyczyło już udzielonego otwartego dostępu Prezes UTK może także wydać decyzję:

- uchylającą decyzję o przyznaniu otwartego lub ograniczonego dostępu na skutek rażącego naruszenia warunków korzystania z dostępu do infrastruktury kolejowej przez aplikanta;
- o zmianie decyzji przyznającej otwarty dostęp,
- o odmowie zmiany decyzji przyznającej otwarty dostęp.

Przyznanie prawa w sprawie otwartego dostępu zgodnie z żądaniem aplikanta następuje wtedy, gdy przeprowadzone przez organ regulacyjny badanie równowagi ekonomicznej wykaże, że nowa usługa komercyjnego przewozu osób nie stanowi zagrożenia równowagi ekonomicznej dla obowiązujących kontraktów służby publicznej, stanowiących punkt odniesienia w toku badania. Przyznanie następuje również, jeżeli badanie równowagi ekonomicznej nie zostało przeprowadzone.

Zmiana decyzji w sprawie otwartego dostępu ma miejsce w sytuacji, gdy przeprowadzone badanie równowagi ekonomicznej (o ile było ono przeprowadzone) wykaże, że modyfikacja dotychczas realizowanych przewozów nie spowoduje zagrożenia równowagi ekonomicznej obowiązujących kontraktów służby publicznej.

Przyznanie ograniczonego otwartego dostępu to rozstrzygnięcie, które należałoby uplasować pomiędzy decyzją w sprawie otwartego dostępu przyznającą prawa zgodnie z żądaniem strony a decyzją odmowną. Jest to decyzja, której intencją jest pogodzenie interesów aplikanta starającego się o przyznanie prawa dostępu oraz podmiotów uprawnionych, które zgłosiły umotywowane wnioski w sprawie badania równowagi ekonomicznej i przedstawiły dane w tym zakresie. Rolą organu regulacyjnego jest wskazanie aplikantowi warunków, których spełnienie pozwoli na uruchomienie nowego komercyjnego połączenia. Warunki mogą się odnosić np. do:

- częstotliwości uruchamianych połączeń;
- dni kursowania uruchamianych połączeń;
- okresu wykonywania przewozów;
- stacji zatrzymania;
- modyfikacji trasy przewozów.

Decyzja odmowna powinna być wydawana wtedy, gdy przeprowadzone badanie równowagi ekonomicznej wykaże występowanie istotnego zagrożenia dla umowy o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym oraz gdy nie jest możliwe zmienienie warunków powodujących negatywne skutki dla kontraktów służby publicznej i stron tych umów. W takiej sytuacji nie jest możliwe zatem wydanie decyzji pozytywnej dla aplikanta nawet w formie decyzji przyznającej warunkowe prawo w sprawie otwartego dostępu.



Konsekwencje wydania przez Prezesa UTK decyzji dotyczącej otwartego dostępu

Decyzja o przyznaniu otwartego lub warunkowego prawa dostępu do infrastruktury kolejowej nie jest decyzją, na podstawie której możliwe jest uruchamianie połączeń kolejowych.

W istocie jest to rozstrzygnięcie organu regulacyjnego uprawniające do wystąpienia do właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej o przydzielenie, a następnie wykorzystanie zdolności przepustowej.

Decyzja określa zasady wykonywania nowych komercyjnych przewozów osób, ustalając m.in.:

- okres wykonywania przewozów;
- trasę, na której mają być wykonywane przewozy, wraz ze wskazaniem stacji zatrzymania;
- częstotliwość realizowanych połączeń;
- projekt rozkładu jazdy przewozów;
- parametry techniczne taboru, jakim mają być wykonywane przewozy;
- charakter przewozów komercyjnych wobec tych realizowanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych;
- dodatkowe warunki, nałożone przez organ regulacyjny, mające na celu pogodzenie uzasadnionych obaw podmiotów uprawnionych i zamiaru realizowania przewozów przez aplikanta.

Pozytywna decyzja dotycząca otwartego dostępu wyznacza również warunki, których powinien przestrzegać zarządca infrastruktury, rozpatrując wniosek o przydzielenie, a następnie o wykorzystanie zdolności przepustowej i infrastruktury kolejowej.

Możliwość zmiany przyznanego otwartego dostępu

Zawarte w decyzjach dotyczących otwartego dostępu postanowienia są wiążące i po wydaniu decyzji nie podlegają wzruszeniu. W sentencji decyzji organ regulacyjny formułuje stosowne klauzule, do których przestrzegania zobowiązuje aplikanta. Regulują one, na jakich warunkach i w jaki sposób przewoźnik będzie mógł korzystać z infrastruktury kolejowej na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu.

Przewoźnik uprawniony jest do uruchamiania pociągów, na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego albo ograniczonego dostępu na wskazanej w decyzji trasie, na wskazanych odcinkach trasy, zgodnie z sentencją decyzji. Uruchamianie przez przewoźnika połączeń w krótszej relacji niż na podstawie



sentencji decyzji jest zastrzeżone dla zdarzeń będących następstwem siły wyższej lub działalności zarządcy infrastruktury.

Jednocześnie Prezes UTK stwierdza w decyzjach o przyznaniu otwartego albo ograniczonego dostępu, że nie stanowi naruszenia postanowień decyzji wprowadzenie dodatkowych postojów:

- a) po otrzymaniu wniosku od organizatora publicznego transportu zbiorowego o wprowadzenie dodatkowego zatrzymania na wskazanej stacji/przystanku;
- b) ustalonych w ramach procesu koordynacji przy konstrukcji rocznego rozkładu jazdy, na wniosek zarządcy infrastruktury kolejowej w celu zachowania cykliczności rozkładu jazdy pociągów przewoźników kolejowych;
- c) wystąpienia zdarzeń będących następstwem działania siły wyższej lub działalności zarządcy infrastruktury.

Dopuszczalne jest korzystanie przez przewoźnika z innych linii kolejowych niż wymienione w decyzji i jednocześnie przyznanych przez zarządcę infrastruktury, o ile ich przyznanie nastąpi z przyczyn niezależnych od przewoźnika (np. w związku z ograniczoną zdolnością przepustową konkretnego odcinka infrastruktury kolejowej lub obowiązywaniem trasy okrężnej dla określonego fragmentu trasy).

Przewoźnik, który uzyskał decyzję o przyznaniu otwartego albo ograniczonego dostępu na danej trasie, zobowiązany jest poinformować organ regulacyjny o każdym przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających uruchomienie połączenia niezgodnie z decyzją o przyznaniu otwartego dostępu.

Prezes UTK dokonuje okresowej kontroli działalności przewoźników kolejowych wykonujących przewozy w ramach otwartego dostępu w zakresie spełniania warunków korzystania z dostępu do infrastruktury kolejowej określonych w decyzji o przyznaniu otwartego lub ograniczonego dostępu. Jednocześnie należy wskazać, że Prezes UTK dokonuje kontroli działalności przewoźników kolejowych wykonujących przewozy w ramach otwartego dostępu jedynie w zakresie odcinków przebiegających przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W przypadku wystąpienia rażącego naruszenia warunków korzystania z dostępu do infrastruktury kolejowej określonych w decyzji, w tym zaprzestania wykonywania przewozów, przez co najmniej 6 miesięcy z przyczyn leżących po stronie aplikanta, Prezes UTK uchyla decyzję o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzję o przyznaniu ograniczonego dostępu do infrastruktury kolejowej. Od 2017 roku Prezes UTK nie uchylił decyzji o przyznaniu otwartego albo ograniczonego dostępu do infrastruktury kolejowej.



2 Rynek kolejowy w Polsce

Przedstawione w poprzednim rozdziale otoczenie regulacyjne tworzy podstawy funkcjonowania rynków kolejowych przewozów pasażerskich. Aby jednak zdiagnozować stan konkurencji na nich konieczne jest bliższe przyjrzenie się jakie podmioty funkcjonują na tym rynku jak również zobrazowanie jak wygląda w praktyce sytuacja w przypadku konkurencji „o rynek” oraz konkurencja „na rynku”.

2.1 Podmioty świadczące usługi jako pasażerscy przewoźnicy kolejowi

Obecnie na obszarze Polski funkcjonuje 16 podmiotów które aktywnie zajmują się przewozem osób koleją. Należy zaznaczyć, że zgodnie z informacjami publikowanymi przez UTK, aktywną licencją kolejowego przewoźnika osób w Polsce dysponuje 35 podmiotów, jednak 19 z nich nie świadczy tego rodzaju usług, albo świadczy je jedynie okazjonalnie, np. oferując okolicznościowe przejazdy turystyczne zabytkowym taborom. Poniżej przedstawiono podmioty świadczące usługi przewozu pasażerskiego w Polsce.

POLREGIO

Spółka POLREGIO powstała w wyniku reorganizacji kolei państwowych w 2000 r. i rozpoczęła działalność jako PKP „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. W grudniu 2008 r. nastąpiło „usamorządowienie” przewoźnika, kiedy Spółka opuściła Grupę PKP S.A., a udziały w spółce zostały przeniesione na samorządy wszystkich województw. W 2015 r. większość udziałów w Spółce (50% i jeden udział) przejęła Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., zaś pozostałe udziały posiadają w dalszym ciągu samorządy województw. W 2020 r. spółka zmieniła nazwę na POLREGIO sp. z o.o., a w grudniu 2021 r. zmieniła formę prawną na spółkę akcyjną.

Przedmiotem działalności POLREGIO jest miejski, podmiejski, regionalny, dalekobieżny oraz transgraniczny przewóz osób i rzeczy koleją. Zdecydowana większość realizowanych przez Spółkę zadań to działalność o charakterze służby publicznej w oparciu o umowy na świadczenie usług publicznych (PSC), wykonywana na zlecenie urzędów marszałkowskich - organizatorów regionalnego transportu kolejowego. Obecnie Spółka ma zawarte umowy PSC z 15 województwami.

Uzupełnieniem podstawowej działalności Spółki są przewozy organizowane pociągami na indywidualne zamówienia oraz przewozy organizowane z okazji imprez kulturalnych, turystycznych, sportowych i religijnych o charakterze masowym. Pociągi przewoźnika zatrzymują się na ponad 1900 stacjach i przystankach kolejowych w Polsce.



Poza działalnością przewozową, w ramach posiadanych zasobów, Spółka realizuje zadania m.in. w zakresie napraw i utrzymania taboru kolejowego oraz dystrybucji usług przewozowych w imieniu innych przewoźników kolejowych.

POLREGIO co do zasady organizuje przejazdy dotowane (dotyczy to również przejazdów dalekobieżnych), jednak w kilku przypadkach (np. dowóz na imprezy masowe, przejazdy sezonowe) oferowało również przejazdy komercyjne.

PKP Intercity

Wydzielony w 2001 r. z PKP przewoźnik kolejowy należący do Grupy PKP, który obsługuje kolejowe dalekobieżne przewozy pasażerskie pod markami Twoje Linie Kolejowe (TLK), InterCity, Express Intercity i Express Intercity Premium. 1 grudnia 2008 PKP Intercity przejęła od PKP Przewozy Regionalne obsługę międzywojewódzkich pociągów pospiesznych, które ostatecznie zostały zunifikowane pod marką TLK. Pociągi TLK objęte są umową PKP IC – MIR na dofinansowanie międzywojewódzkich przewozów pasażerskich, pod pozostałymi markami są świadczone usługi komercyjne.

Połączenia Express InterCity Premium w części są obsługiwane przez składy Pendolino (relacje łączące Warszawę z Bielskiem-Białą, Gliwicami, Gdynią, Katowicami, Kołobrzegiem, Krakowem, Rzeszowem i Wrocławiem). Są to pociągi osiągające największą prędkość na polskiej sieci kolejowej – na niektórych odcinkach rozkładowa prędkość to 200 km/h.

Przewoźnik uruchamia również obecnie pociągi międzynarodowe EuroCity, EuroNight i międzynarodowe pospieszne. PKP Intercity uruchamia także pociągi okazjonalne oraz połączenia autobusowe Intercity Bus w sytuacjach, kiedy ruch pociągów nie jest możliwy ze względu na prace modernizacyjne lub jako oferta uzupełniająca do popularnych miejscowości wypoczynkowych, które nie posiadają dostępu do sieci kolejowej

PKP Intercity organizuje przejazdy dotowane (pod wspomnianą marką TLK) oraz przejazdy komercyjne.

Koleje Mazowieckie

Koleje Mazowieckie powstały w połowie 2004 jako spółka samorządu województwa i PKP Przewozów Regionalnych, w 2008 r. samorząd województwa zdecydował się wykupić od PKP PR resztę udziałów oraz tabor. Obecnie Koleje Mazowieckie obsługują 8 głównych tras kolejowych w województwie mazowieckim, zazwyczaj dojeżdżając do większych stacji węzłowych poza jego granicami. Na niektórych trasach (m.in. do Siedlec,



Łukowa, Płocka, Skierniewic) kursują pociągi określone jako „ekspresy regionalne” – zatrzymują się one na wybranych stacjach i są często obsługiwane przez składy piętrowe. Ponadto Koleje Mazowieckie latem uruchamiają ekspres krajowy „Słoneczny” (z Warszawy Zachodniej do Ustki), a w okresie przewidywanego większego obciążenia „Słoneczny Bis” z Warszawy Zachodniej do Gdyni Głównej.

Koleje Mazowieckie współpracują z warszawskim Zakładem Transportu Miejskiego - posiadacze długoterminowych biletów okresowych ZTM mogą korzystać z pociągów KM na obszarze miejskim i podmiejskim.

Koleje Mazowieckie co do zasady organizują przejazdy na zasadzie usługi publicznej (dotowane), jednak pociąg „Słoneczny” (oraz „Słoneczny Bis”) z Warszawy do Ustki funkcjonuje na zasadach komercyjnych.

PKP SKM w Trójmieście

PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. rozpoczęła działalność operacyjną w połowie 2001 r. PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o. prowadzi działalność: przewoźnika kolejowego o charakterze użyteczności publicznej, zarządcy infrastruktury kolejowej (sprawując zarząd nad linią kolejową nr 250 dedykowanej do realizacji aglomeracyjnych przewozów pasażerskich) oraz jest operatorem obiektów infrastruktury usługowej. Świadczy również okazjonalne (komercyjne) przewozy pasażerskie, na zlecenie i za odpłatnością zainteresowanych podmiotów zewnętrznych.

Udziałowcami PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o. są: Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, Województwo Pomorskie, oraz gminy miast Gdańsk, Gdynia, Sopot, Pruszcz Gdański i Rumia.

PKP SKM w Trójmieście co do zasady organizuje wyłącznie przejazdy dotowane na obszarze województwa pomorskiego, jednak podobnie jak POLREGIO oferowało również przejazdy komercyjne (np. dowóz na imprezy masowe).

Koleje Śląskie

Przewoźnik kolejowy, utworzony w 2010 przez samorząd województwa śląskiego. Pod koniec 2012 spółka przejęła od Przewozów Regionalnych obsługę niemal wszystkich regionalnych połączeń kolejowych w województwie śląskim. Jedynym udziałowcem spółki jest województwo śląskie.

Przewoźnik obsługuje 17 linii na terenie województwa śląskiego, w tym 3 kończące się w województwie małopolskim oraz 1 kończącą się na terytorium



Czech, w kraju morawsko-śląskim. Koleje Śląskie mają umowę ze Śląskim Urzędem Marszałkowskim na obsługę tych tras do 31 grudnia 2030.

Koleje Śląskie oferują wyłącznie przejazdy dotowane.

Koleje Dolnośląskie

Przewoźnik kolejowy jest spółką akcyjną samorządu województwa dolnośląskiego, powołaną w 2007 r. Jedynym właścicielem Kolei Dolnośląskich pozostaje samorząd wojewódzki, który użycza spółce posiadany tabor kolejowy i zleca w trybie bezprzetargowym obsługę wybranych połączeń. Pierwsze regularne pociągi Kolei Dolnośląskich wyjechały na trasy pod koniec 2008 r.

Głównym przedmiotem działalności spółki jest prowadzenie kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze województwa dolnośląskiego oraz na liniach do województw ościennych, zarówno na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK, jak i przejętych przez władze samorządowe, zarządzanych przez operatorów wybranych w drodze przetargu (np. PMT Linie Kolejowe Sp. z o.o.). Poza województwem dolnośląskim Koleje Dolnośląskie obsługują relacje, w których, w wyniku zawartych porozumień, organizatorem transportu jest Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

Zdecydowana większość przejazdów Kolei Śląskich to przejazdy oferowane na zasadzie usługi publicznej, jednak zdarzają się również przejazdy komercyjne (np. jeżdżący w wakacje pociąg z Wrocławia do Świnoujścia).

Koleje Wielkopolskie

Przewoźnik kolejowy powołany w 2009 przez samorząd województwa wielkopolskiego do wykonywania przewozów regionalnych na terenie Wielkopolski oraz częściowo na terenach województw: łódzkiego, lubuskiego i kujawsko-pomorskiego. Jedynym właścicielem spółki Koleje Wielkopolskie jest samorząd województwa wielkopolskiego.

Aktualnie przewoźnik realizuje przewozy samodzielnie na sześciu liniach. Na kolejnych pięciu liniach: Koleje Wielkopolskie współdzielą przewozy pasażerskie ze spółką POLREGIO.

Koleje Wielkopolskie oferują wyłącznie przejazdy dotowane.

SKM w Warszawie

Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. powstała w 2004 r. i jest – jedynym w kraju – miejskim przewoźnikiem kolejowym, a także jednym z elementów



Warszawskiego Transportu Publicznego. Spółka świadczy usługi na istniejących liniach zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Obecnie system SKM jest jednym z ważniejszych środków komunikacji aglomeracyjnej, a jego znaczenie ciągle rośnie, szczególnie dzięki integracji kolejowej komunikacji aglomeracyjnej z systemem transportu miejskiego Warszawy przez włączenie do niej ruchu regionalnego.

Warszawska Szybka Kolej Miejska oferuje wyłącznie przejazdy dotowane.

Łódzka Kolej Aglomeracyjna

Spółka Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o. powstała w 2010 roku. w celu zapewnienia efektywnej organizacji i funkcjonowania pasażerskiego ruchu kolejowego w regionie łódzkim. Działalność ŁKA skupia się na liniach łączących miasta satelickie z Łodzią. W weekendy między Łodzią a Warszawą uruchamiane są komercyjne pociągi ŁKA Sprinter, nie są one jednak formalnie częścią kolei aglomeracyjnej.

Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o. jest podmiotem, w którym 100% udziałów posiada samorząd województwa łódzkiego. Wykonywanie przewozów odbywa się na podstawie umowy zawartej z samorządem województwa łódzkiego w ramach usług wykonywanych w ramach świadczenia usług publicznych (PSC).

Łódzka Kolej Aglomeracyjna oferuje przejazdy realizowane na zasadzie usługi publicznej oraz wspomniane wyżej połączenie komercyjne ŁKA Sprinter.

Koleje Małopolskie

Jest to przewoźnik kolejowy utworzony przez samorząd województwa małopolskiego w 2013 roku. Spółka została powołana w celu świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie transportu publicznego poprzez zapewnienie efektywnej organizacji i funkcjonowania pasażerskiego ruchu kolejowego na terenie województwa małopolskiego.

Od początku 2015 roku Koleje Małopolskie w celu zwiększenia liczby pasażerów wprowadziły przewóz podróżnych autobusami. Na przejazdy autobusem i koleją może być zakupiony jeden bilet.

Docelowo spółka ma przejąć obsługę wszystkich linii w województwie, z wyjątkiem obsługiwanego przez Koleje Śląskie połączenia Katowice – Oświęcim.

Koleje Małopolskie oferują wyłącznie przejazdy dotowane.

Warszawska Kolej Dojazdowa

Spółka WKD świadczy usługi wyłącznie na linii²⁸ przebiegającej przez obszar trzech powiatów: m.st. Warszawy, pruszkowskiego i grodziskiego, w tym 2 dzielnic m.st. Warszawy oraz 6 gmin. Linia Warszawskiej Kolei Dojazdowej jest całkowicie odrębna od ogólnopolskiej sieci kolejowej. Jedyne infrastrukturalne połączenie z tą siecią (możliwość wjazdu pociągu z sieci ogólnopolskiej na tory WKD) zapewnia linia kolejowa nr 512 łącząca stację Pruszków ze stacją Komorów (na tej linii nie prowadzi się przewozów pasażerskich). Pasażerowie mogą przesiadać się pomiędzy WKD, a pociągami innych przewoźników na czterech stacjach w obrębie Warszawy²⁹, jednak w tym celu muszą przejść na oddzielny peron.

W założeniach dzisiejsza WKD miała być częścią systemu kolei podmiejskich, którego budowę planowano przed pierwszą wojną światową z uwagi na wyższe, niż w innych miastach europejskich, zagęszczenie ludności. 11 grudnia 1927 r. uruchomiona została pierwsza w Polsce normalnotorowa kolej elektryczna pod nazwą Elektryczne Koleje Dojazdowe (EKD). W 1951 nastąpiło przejęcie linii EKD przez Dyрекcję Okręgową Kolei Państwowych w Warszawie i zmiana nazwy na Warszawską Kolej Dojazdową. W latach 2000–2008 przedsiębiorstwo funkcjonowało jako PKP Warszawska Kolej Dojazdowa.

Warszawska Kolej Dojazdowa oferuje wyłącznie przejazdy dotowane.

Arriva

W Polsce Arriva RP to pierwszy pasażerski przewoźnik kolejowy niepowiązany kapitałowo z Grupą PKP ani kolejami samorządowymi świadczący usługi na dużą skalę. W 2007 roku przewoźnik ten (jeszcze jako joint venture polskiego przewoźnika kolejowego PCC Rail S.A. i brytyjskiego operatora transportu publicznego Arriva plc³⁰) wygrał w przetargu na wykonywanie przewozów obejmujących linie spalinowe w województwie kujawsko-pomorskim. Obecnie Arriva realizuje blisko 50% połączeń pasażerskich w tym regionie oraz obsługuje 100 przystanków i stacji. Arriva oferuje również (na zamówienie innych podmiotów) połączenia transgraniczne, wynajem taboru, a także usługę utrzymania pojazdów trakcyjnych w tym przeglądy i naprawy pojazdów trakcyjnych od P1 do P4³¹.

²⁸ Linia rozgałęzia się w Podkowie Leśnej do dwóch różnych stacji krańcowych – Grodzisk Mazowiecki Radońska i Milanówek-Grudów.

²⁹ Warszawa Centralna (przesiadka na Warszawę Śródmieście WKD), Warszawa Ochota, Warszawa Zachodnia i Warszawa Aleje Jerozolimskie.

³⁰ Obecnie spółka jest własnością niemieckiego koncernu Deutsche Bahn, który w latach 2009–2010 przejął PCC Rail S.A. i Arriva plc.

³¹ Na kolejach polskich przeglądy i naprawy taboru podzielone są na pięć poziomów: od P1 (przegląd wykonywany praktycznie codziennie) do P5 (naprawa główna skutkująca wymianą większości części).



Arriva oferuje obecnie wyłącznie przejazdy realizowane na zasadzie usługi publicznej.

RegioJet

Czeski prywatny przewoźnik kolejowy. Firma została założona w 2009 roku. Należy do czeskiego biura podróży Student Agency. Przedsiębiorstwo RegioJet zajmuje się kolejowymi przewozami osób na terenie Czech, Polski, Austrii i Słowacji m.in. na trasie Praga - Ostrawa - Kraków - Przemyśl.

RegioJet planował rozwój działalności na obszarze Polski oraz utworzenie regionalnego, polskiego oddziału pod nazwą „RegioJet PL”, jednak z uwagi na wielokrotne odmowy udzielenia przez UTK otwartego dostępu do tras m. in. Kraków Główny – Warszawa Wschodnia, Wrocław Główny – Warszawa Wschodnia czy Kraków Główny – Gdynia Główna przewoźnik zrezygnował z tych planów, powołując w zamian w Austrii spółkę „RegioJet AT”.

RegioJet prowadzi przejazdy komercyjne oraz (jak określa to spółka) – „humanitarne” – w związku z wojną na Ukrainie.

SKPL Cargo

Grupa SKPL wywodzi się z założonej w 2001 roku organizacji non-profit ukierunkowanej na utrzymanie kolei wąskotorowych, wyłączonych ze struktur PKP. Od samego początku tworzona była przez grupę hobbystów, wspieraną przez wykwalifikowaną kadrę pracowników kolejowych, zatrudnianych równolegle z przejmowaniem kolejnych linii.

Od 2002 roku SKPL Cargo prowadzi regularne przewozy pasażerskie na dwóch liniach wąskotorowych stając się tym samym pierwszym w Polsce prywatnym operatorem kolejowym działającym po roku 1989 (jednak dotychczas nie osiągnął skali działalności porównywalnej z Arriva RP). Z biegiem czasu zakres pasażerskich usług świadczonych przez SKPL objął także linie normalnotorowe znaczenia lokalnego, a także eksploatację bocznic kolejowych i transport wewnątrzzakładowy.

Obecnie Grupa SKPL świadczy głównie usługi w zakresie obsługi ruchu manewrowego na rzecz wiodących kolejowych firm przewozowych i przemysłowych, operatorów logistycznych oraz spedytorów, a także w zakresie serwisu oraz utrzymania lokalnych linii kolejowych wyłączonych ze struktur PKP, w tym również infrastruktury zakładowych bocznic kolejowych. SKPL Cargo Sp. z o.o. przez cały rok prowadzi ruch pociągów pasażerskich na lokalnych liniach w województwie wielkopolskim oraz obsługuje połączenia Warszawy z Rawą Ruską.



SKPL Cargo oferuje zarówno przejazdy komercyjne, jak i świadczone na zasadzie usługi publicznej.

Leo Express

Czeski prywatny przewoźnik kolejowy założony w 2010 roku, po decyzji o liberalizacji dostępu do infrastruktury dla połączeń pomiędzy Pragą a Ostrawą. Na tej linii wprowadzono równe warunki dla wszystkich przewoźników, w wyniku czego pociągi ČD na tej trasie od grudnia 2011 przestały być dotowane.

W 2017 przewoźnik uzyskał od UTK certyfikat niezbędny do świadczenia przewozów na terenie Polski. Następnie UTK wydał zgodę na świadczenie usług przewozowych przez Leo Express na trasie Kraków-Katowice-Praga, jednak planowany termin uruchomienia połączenia nie został dotrzymany. W maju kolejnego roku PLK zatwierdziła rozkład jazdy na tej trasie, umożliwiając uruchomienie pociągów na przełomie czerwca i lipca. W grudniu 2019 Leo Express otrzymał otwarty dostęp dla pasażerskich przewozów kolejowych na odcinku przebiegającym przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dla trasy Praha hl. n. - Terespol - granica państwa i w relacji powrotnej z możliwością zatrzymywania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie przewoźnik realizuje jedynie połączenia z Pragi przez Katowice do Krakowa.

Leo Express oferuje wyłącznie przejazdy komercyjne.

PKP Cargo

PKP CARGO S.A., wraz z 20 spółkami zależnymi tworzącymi Grupę PKP CARGO stanowiącą część grupy PKP, jest operatorem kolejowych przewozów towarowych i pasażerskich w Polsce i na terenie Unii Europejskiej. Grupa świadczy usługi transportowe, spedycyjne, terminalowe, bocznicowe i trakcyjne oraz rekultywacyjne, a także zapewnia naprawy i serwis taboru kolejowego. Największym akcjonariuszem spółki jest PKP S.A., posiadająca 33,01% akcji PKP Cargo.

W skład grupy kapitałowej PKP Cargo wchodzi kilkanaście spółek świadczących usługi w zakresie transportu lądowego i morskiego, logistyki, spedycji, przeładunku towarów, naprawy taboru kolejowego i trakcyjnego oraz obsługi bocznic kolejowych. Dodatkowo spółka prowadzi sporadyczne i sezonowe komercyjne przewozy pasażerskie.

PKP Cargo oferuje wyłącznie przejazdy komercyjne na trasie Osielec-Chabówka-Mszana Dolna w województwie małopolskim.



Wpływ liczby przewoźników na konkurencję na rynkach przewozów kolejowych

Jak zaprezentowano w powyższym zestawieniu, na rynku polskich kolejowych przewozów pasażerskich działa obecnie 16 podmiotów. Należy jednak wskazać, że przewoźnicy działają na rozłącznych rynkach geograficznych – można wśród nich wyróżnić rynki przewozów krajowych, międzynarodowych i lokalnych. Większość z opisanych podmiotów działa przede wszystkim na rynkach lokalnych – oferując połączenia w ramach jednego województwa lub nawet aglomeracji, oferując jednocześnie jedynie pojedyncze połączenia wykraczające poza „bazowy” region (np. połączenie weekendowe Łodzi z Warszawą realizowane z Łódzką Koleją Aglomeracyjną albo sezonowy pociąg „Słoneczny” uruchamiany przez Koleje Mazowieckie). Szczególnym przypadkiem jest tutaj POLREGIO działający na kilkunastu rynkach lokalnych. Przewoźnicy lokalni mają bardzo silną pozycję na „swoich” rynkach, przede wszystkim ze względu na oferowanie przewozów na zasadach świadczenia usług publicznych.

Z kolei podmioty takie jak PKP Intercity oraz prywatni przewoźnicy (RegioJet i Leo Express) działają na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych. Należy zaznaczyć, że również i ci przewoźnicy świadczą usługi będące substytutem przewozów regionalnych, np. pomiędzy odległymi miejscowościami w województwie).

Z powyższych rozważań wynika, że mimo istnienia stosunkowo licznych podmiotów prowadzących działalność na rynku kolejowym, trudno mówić o istnieniu na nim konkurencji. Aby konkurencja była możliwa, na poszczególnych rynkach geograficznych powinna funkcjonować większa liczba podmiotów będących w stanie wywierać na siebie presję.

2.2 Przewozy pasażerskie realizowane w Polsce

Przewozy pasażerskie odgrywają kluczową rolę w codziennym funkcjonowaniu społeczeństwa. Rozwój sieci komunikacyjnej, zarówno w zakresie transportu drogowego, kolejowego, jak i lotniczego, jest nie tylko wskaźnikiem postępu technologicznego i gospodarczego kraju, ale również odpowiada na rosnące potrzeby mobilności mieszkańców. W podrozdziale tym zostaną omówione różnorodne aspekty przewozów pasażerskich w Polsce, z uwzględnieniem najważniejszych kolejowych tras, zbiorczych danych dotyczących przewozów pasażerskich oraz informacje o dostępie do infrastruktury. Przedstawione informacje mają na celu nie tylko zobrazowanie obecnej sytuacji, ale także wskazanie kierunków dalszego rozwoju rynku kolejowych przewozów pasażerskich w kraju.

2.2.1 Główne pasażerskie trasy kolejowe

Rozważając funkcjonowanie rynku pasażerskich przewozów kolejowych warto przyrzeć się jak są one realizowane na najważniejszych krajowych i regionalnych trasach w Polsce. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że główne pasażerskie trasy kolejowe to trasy na których zarówno podróżuje wielu pasażerów jak i odległości na jakie odbywa się podróż są znaczne. Dlatego główną miarą była tutaj jednostka pracy przewozowej – pasażerokilometr (paskm)³². Trasy takie wydają się potencjalnie najbardziej atrakcyjne dla podmiotów chcących świadczyć usługi na zasadach komercyjnych i w przypadku ich uwolnienia prawdopodobnie pojawiliby się na nich przewoźnicy komercyjni. Brak konkurencji na tych trasach wskazywać będzie, że obecne rozwiązania w zakresie otwartego dostępu nie są wystarczające do rozwoju konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Ponadto, jeśli zostałaby podjęta decyzja o liberalizacji połączeń na wzór czeski lub hiszpański (wprowadzenie konkurencji „na rynku” na niektórych popularnych połączeniach), w pierwszej kolejności powinno się rozważyć wprowadzenie konkurencji na poniżej wymienionych trasach.

Alternatywnie trasy można postrzegać jako główne analizując wyłącznie liczbę pasażerów, lecz wówczas bardzo istotne stałyby się linie aglomeracyjne, które są ściśle powiązane z polityką transportową dużych miast, np. Warszawy. Linie takie są w istotnym stopniu dotowane, powiązane z siecią transportu miejskiego i jako takie mało prawdopodobne jest, by pojawiły się na nich przewozy komercyjne.

Należy zaznaczyć, że na potrzeby niniejszego opracowania jako trasę rozumie się relację pociągu (czyli stację początkową i końcową) z uwzględnieniem najbardziej popularnych wariantów.

Porównując dane przekazane przez przewoźników regionalnych i krajowych zauważono również, że fragmenty najpopularniejszych tras krajowych często pokrywają się z najpopularniejszymi trasami regionalnymi. Wyjątkiem od tej zasady są lokalne trasy dowożące turystów w okresie wakacyjnym – w szczególności do popularnych miejscowości nadmorskich.

Z dostępnych danych wynika, że najpopularniejszą trasą w kraju jest zdecydowanie **trasa Kraków-Warszawa-Trójmiasto (ponad 2 mld paskm rocznie)**. Trasa ta ma kilka wariantów: z Krakowa do Warszawy można dostać się przez Kielce (linia kolejowa nr 8) lub wykorzystując łącznik z linią kolejową nr 4 (Centralną Magistralą Kolejową, CMK). Poczawszy od Warszawy pociągi jadą w stronę Trójmiasta linią kolejową nr 9. Należy zaznaczyć, że w tym ostatnim przypadku jest to również linia wyjazdowa z Warszawy do Olsztyna.

³² Jednostka stosowana w przewoźnictwie, transporcie pasażerskim, będąca iloczynem liczby pasażerów na danej trasie i długości tej trasy.



Na całej tej trasie kursują wyłącznie pociągi PKP Intercity (jako operatora publicznego i komercyjnego).

Ponadto na częściach tej trasy kursują:

- POLREGIO (połączenia jako operator publiczny w województwach: małopolskim, świętokrzyskim i pomorskim),
- Kolei Mazowieckich (połączenia jako PSO na obszarze województwa mazowieckiego i komercyjne połączenie Warszawy z Trójmiastem/Ustką),
- Kolei Małopolskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa małopolskiego).

Drugą pod względem popularności trasą jest **trasa Przemyśl-Kraków-Katowice-Opole-Wrocław ponad 870 mln paskm rocznie**). Przebiega ona wzdłuż europejskiej linii kolejowej E 30 (składającej się z wielu linii krajowych). Przedłużenie tej trasy łączy przejście kolejowe w Medyce z przejściem kolejowym w Zgorzelcu. Ostatnio jej znaczenie zwiększyło się w związku z wojną na Ukrainie i przemieszczaniem licznych obywateli Ukrainy. Podobnie jak trasa Kraków-Trójmiasto, przebiega ona przez pięć województw i dodatkowo, dzięki połączeniu przez przejście kolejowe w Chałupkach, stanowi część połączenia z Republiką Czeską.

Także na tej trasie jedynym operatorem świadczącym usługi na całym jej przebiegu jest PKP Intercity (jako operator publiczny).

Ponadto, na jej częściach kursują pociągi wielu przewoźników:

- POLREGIO (połączenia jako PSO na licznych fragmentach tej trasy),
- Kolei Dolnośląskich (połączenia jako PSO i komercyjne na obszarze województwa dolnośląskiego),
- Kolei Śląskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa śląskiego),
- Kolei Małopolskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa małopolskiego),
- RegioJet (komercyjne pociągi z Pragi czeskiej do Przemyśla),
- LeoExpress (komercyjne pociągi z Pragi czeskiej do Krakowa).

Jedną z najważniejszych tras w Polsce jest także **trasa Wrocław-Poznań-Trójmiasto (ponad 580 mln paskm rocznie)**. Trasa ta przebiega zazwyczaj liniami kolejowymi 271 (Wrocław-Poznań), nr 353 (Poznań-Tczew) i dalej wspomnianą linią nr 8.

Podobnie jak w poprzednich przypadkach na całej tej trasie kursują wyłącznie pociągi PKP Intercity (jako operator publiczny).

Przewoźnikami świadczącymi usługi na jej fragmentach są także:

- POLREGIO (połączenia jako PSO na wielu fragmentach tej trasy),

- Kolei Dolnośląskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa dolnośląskiego),
- Kolei Wielkopolskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa wielkopolskiego),
- Arriva (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego).

Trasą chętnie wybieraną jest **trasa łącząca Warszawę i Wrocław (ponad 490 mln paskm rocznie)**. Również ta trasa ma kilka wariantów. Bezpośrednie połączenia z Warszawy do Wrocławia są możliwe przez Skierniewice, Częstochowę, Opole i Brzeg, ale również od Skierniewic przez Łódź, Sieradz, Kalisz i Ostrów Wielkopolski. Szybszym wariantem może być przesiadka w Krakowie bądź Katowicach na pociąg z tych miast do Wrocławia. Dodatkowo od 2025 roku z Warszawy do Wrocławia będzie można dostać się przez Poznań i Leszno.

Także w tym przypadku jedynie PKP Intercity świadczy usługi na całej trasie (jako operator publiczny).

Ponadto, w zależności od wariantu trasy, po jej fragmentach kursują pociągi:

- POLREGIO (połączenia jako PSO na wielu fragmentach tej trasy),
- Kolei Mazowieckich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa mazowieckiego),
- Kolei Śląskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa śląskiego),
- Kolei Dolnośląskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa dolnośląskiego),
- Kolei Łódzkich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa łódzkiego oraz wspomniany wcześniej komercyjny ŁKA Sprinter z Łodzi do Warszawy),
- Kolei Wielkopolskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa wielkopolskiego).

Kolejną popularną trasą w Polsce jest **trasa Warszawa-Poznań (ponad 385 mln paskm rocznie)**. Przebiega ona wzdłuż linii kolejowej nr 3 łączącej Warszawę z zachodnią granicą państwa. Ze względu na prosty przebieg w trasie tej nie wyróżniono wariantów. Należy jednak zaznaczyć, że po tej trasie kursują pociągi międzynarodowe (za Poznaniem zmierzające do przejścia granicznego w Kunowicach), a ze względu na łącznik przez Warszawę trasa ta jest jedną z głównych dróg kolejowych w kierunku wschód-zachód.

Po trasie tej kursują pociągi PKP Intercity (jako operator publiczny), który jako jedyny świadczy usługi na całej trasie.



Ponadto na jej częściach świadczone są usługi przez:

- POLREGIO (połączenia jako operator publiczny w województwie wielkopolskim, a także lubuskim jeśli wziąć pod uwagę trasę do granicy z Niemcami),
- Kolei Mazowieckich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa mazowieckiego),
- Kolei Wielkopolskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa wielkopolskiego).

Następną często wybieraną trasą jest **trasa Warszawa-Katowice (ponad 350 mln paskm rocznie)**. Ma ona dwa warianty – przez Koluszki i Częstochowę (linia kolejowa nr 1) oraz z wykorzystaniem CMK. Trasa ta jest częścią trasy łączącej Katowice z Trójmiastem (przez Warszawę, chociaż zdarzają się połączenia przez Płock).

Po trasie tej kursują pociągi PKP Intercity (jako operator publiczny) jeżdżące na całej tej trasie, zaś na jej fragmentach także:

- Kolei Mazowieckich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa mazowieckiego),
- Kolei Śląskich (wyłącznie na zasadzie świadczenia usług publicznych na obszarze województwa śląskiego).

Bardzo popularna jest również relatywnie krótka **trasa Warszawa-Łódź (ponad 260 mln paskm rocznie)**. Biegnie ona fragmentem linii nr 1 i łącznikiem Łódź-Koluszki (linia kolejowa nr 17). Po całej trasie tej kursują (na zasadzie świadczenia usługi publicznej z wyjątkiem ŁKA Sprinter) pociągi PKP Intercity (na całej trasie), POLREGIO (na całej trasie) oraz Łódzka Kolej Aglomeracyjna pod marką ŁKA Sprinter. Ponadto na częściach tej trasy realizowane są usługi komercyjne:

- Kolei Mazowieckich (na obszarze województwa mazowieckiego),
- Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej (jako przewozy publiczne w województwie łódzkim).

Dodatkowo warto wspomnieć kilka istotnych, nieco mniej popularnych tras. We wschodniej Polsce popularną trasą jest **trasa Warszawa-Lublin (ponad 160 mln paskm rocznie)**. Przebiega ona wzdłuż linii kolejowej nr 7 (Warszawa-Dorohusk). Podobnie jak w przypadku trasy Przemyśl-Wrocław, znaczenie tej trasy wzrosło po wybuchu wojny na Ukrainie. Dość popularną trasą na wschodzie Polski jest również **trasa z Białegostoku do Warszawy (ponad 140 mln paskm rocznie)** (linia kolejowa nr 6). Ma znaczenie międzynarodowe – przez przejście kolejowe w Kuźnicy Białostockiej można dojechać do Grodna na Białorusi i dalej (po zmianie rozstawu kół) do Sankt-Petersburga. Alternatywnie przez przejście w Trakiszkach można udać się do Wilna (po przesiadce w pociąg szerokotorowy w Mockawie). Po obu tych trasach kursują (wyłącznie jako



przewozy publiczne) pociągi: PKP Intercity (po całej trasie), POLREGIO (w województwach podlaskim oraz lubelskim) i Kolei Mazowieckich (w województwie mazowieckim).

Należy również wspomnieć o innych popularnych trasach kolejowych: z **Warszawy do Szczecina** oraz z **Krakowa do Poznania**. Obie te trasy mogą być realizowane w różnych wariantach, a ich fragmenty są obsługiwane przez różnych przewoźników. Ważną rolę pełni również nadodrzańska magistrala kolejowa (linia kolejowa nr 273 łącząca **Wrocław, przez Zieloną Górę, ze Szczecinem**). Części tej linii są wykorzystywane jako podstawa połączeń regionalnych w zachodniej Polsce.

Duże znaczenie turystyczne i lokalne ma również trasa z **Trójmiasta do Szczecina** (w większości przebiegająca linią nr 202). Łączy ona miejscowości nadmorskie z resztą kraju, co ma największe znaczenie w okresie wakacyjnym, ale również poza nim trasa ta ma duże znaczenie dla regionu. W okresie letnim podobnie wzrasta znaczenie linii lokalnych takich jak trasa Kraków-Zakopane, Tarnów-Krynica czy Wrocław-Jelenia Góra.

Podsumowując: wymienione powyżej trasy są najbardziej atrakcyjne dla przewoźników. Domniemywać można, że będą oni najbardziej chętni żeby rozwijać na nich połączenia komercyjne (nie dotowane przez podmioty publiczne). Jak już wspomniano nawet fragmenty tych tras są atrakcyjne z punktu widzenia ruchu lokalnego. Należy zwrócić uwagę, że podejmując decyzję o budowie linii kolei dużych prędkości w ramach Centralnego Portu Komunikacyjnego, jako pierwszy do realizacji wskazuje się fragment „Y” realizujący połączenia na przedstawionych powyżej trasach: Warszawa-Łódź, Warszawa - Wrocław, Warszawa-Poznań i Wrocław-Poznań.

Jednocześnie należy przypomnieć, że pomimo iż wspomnianych wyżej trasach usługi przewozowe świadczy kilka przedsiębiorstw, nie można stwierdzić, że konkurują oni ze sobą. Zazwyczaj aby uzyskać alternatywę dla najczęściej realizującego usługi na dłuższych trasach PKP Intercity, konieczne byłoby korzystanie z usług kilku przewoźników. W szczególności konieczne byłoby łączenie usług przewoźników regionalnych świadczących usługi na obszarze „swoich” województw.

2.2.2 Dane na temat przewozów pasażerskich

Analiza rynku kolejowego wymaga nie tylko przedstawienia najpopularniejszych tras, ale także przeanalizowania danych dotyczących rynku kolejowego ukazujących jaka jest wielkość usług świadczonych przez poszczególnych przedsiębiorców. Przy analizie poniżej przedstawionych informacji należy mieć na względzie, że badani przewoźnicy nie działają na



wspólnym rynku przewozów pasażerskich w Polsce. Większość spółek zajmuje się przewozem pasażerów w jednym, „swoim” województwie i nie odczuwa presji konkurencyjnej ze strony innych podmiotów. Dotyczy to również POLREGIO i Arrivy, którzy obsługują przewozy w województwach niemających swojego przewoźnika. Konkurencję mogłyby stanowić przejazdy PKP Intercity, który rzeczywiście czasami konkuruje na rynkach lokalnych, jednak może to skutkować trudnościami w dostępie do miejsc w pociągu na trasie krajowej.³³

Należy więc pamiętać, że w Polsce istnieje wiele rynków przewozów pasażerskich, przy czym niektóre z nich się nakładają (oferta krajowa może być częściowo substytucyjna wobec lokalnej), a niektóre są zasadniczo rozdzielne i podmioty działające na poszczególnych rynkach nie konkurują ze sobą.

2.2.2.1 Liczba pasażerów u poszczególnych przewoźników w latach 2019-23

W 2023 r. z usług kolei skorzystało ponad 373 mln pasażerów. Jest to wynik najlepszy od 1999 r., kiedy to pociągami podróżowało 395,2 mln. W poniżej tabeli przedstawiono liczbę pasażerów rozpoczynających podróż w danym województwie oraz łączną liczbę pasażerów kolei w latach 2019-22.

³³ <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/pkp-intercity-nasz-najdrozszy-przewoznik-analiza--cz-2-118526.html>

Tabela 1. Liczba pasażerów zaczynająca podróż w danym województwie w latach 2019-2022 (w mln)

Województwo	2019	2020	2021	2022	2023
mazowieckie	105	67	74	96	98
pomorskie	61	37	47	64	71
dolnośląskie	33	19	23	33	37
wielkopolskie	32	19	22	32	36
śląskie	27	16	19	27	29
małopolskie	16	10	13	21	26
łódzkie	16	10	11	16	18
zachodniopomorskie	10	6	8	11	11
kujawsko-pomorskie	9	6	6	9	10
podkarpackie	5	3	4	7	8
opolskie	5	3	4	5	6
warmińsko-mazurskie	5	3	4	5	6
lubelskie	4	3	4	5	6
lubuskie	4	2	3	4	5
świętokrzyskie	3	2	3	4	4
podlaskie	3	2	2	2	2
Suma	335	209	245	342	374

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UTK

Liczba pasażerów w Polsce rośnie, widoczny jest spadek przewozów pasażerskich w okresie ograniczeń związanych z epidemią COVID-19. Należy zauważyć, że w niektórych województwach (Mazowieckie, Podlaskie) liczba pasażerów nie osiągnęła jeszcze w 2023 poziomu sprzed pandemii.

Liczba pasażerów w podziale na poszczególnych przewoźników

W poniższej tabeli przedstawiono liczbę pasażerów przewiezionych przez poszczególnych przewoźników w latach 2019-2023.



Tabela 2. Liczba pasażerów przewieziona koleją w latach 2019-2023 w podziale na poszczególnych przewoźników (w mln)

Nazwa	Rok				
	2019	2020	2021	2022	2023
POLREGIO	88,87	55,74	62,61	87,18	97,29
PKP Intercity	48,87	26,67	35,69	58,96	67,97
Koleje Mazowieckie.	62,11	41,80	47,10	59,08	61,51
PKP SKM w Trójmieście	43,09	25,54	32,7	43,58	44,96
Koleje Śląskie.	20,41	12,98	14,85	19,99	21,98
Koleje Dolnośląskie	14,11	9,15	10,98	16,01	19,18
Koleje Wielkopolskie.	12,17	7,57	9,26	14,25	16,86
Szybka Kolej Miejska w Warszawie	22,05	14,93	14,59	17,75	15,16
Łódzka Kolej Aglomeracyjna	6,01	4,56	6,04	8,67	10,15
Koleje Małopolskie.	6,48	3,90	4,45	7,05	9,39
Warszawska Kolej Dojazdowa	8,80	4,62	4,85	6,68	6,42
Arriva RP	2,31	1,52	1,60	2,29	2,65
Pozostali	0,13	0,10	0,10	0,26	0,36
Suma	335,54	209,18	244,92	342,01	374,24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UTK

Najwięcej pasażerów w każdym z badanych lat, skorzystało z usług Przewozów Regionalnych, działających od 2019 r. pod marką konsumencką POLREGIO. W latach 2019-2022 drugie pod względem liczby przewiezionych pasażerów były Koleje Mazowieckie. W pierwszej trójce znalazł się także przewoźnik dalekobieżny - PKP Intercity. Przewoźnik ten w 2023 r. po raz pierwszy w historii znalazł się na drugim miejscu pod względem udziału w rynku.

Trzy analizowane spółki przewiozły w 2023 r. ponad 50% ogólnej liczby pasażerów. Pozostałe spółki obsługujące połączenia regionalne (będące własnością samorządów oraz Arriva RP) przewiozły w 2023 r. 39,25% ogólnej liczby pasażerów.

Jak można zauważyć z powyższych zestawień, liczba podróżnych w Polsce zwiększa się (pomijając lata pandemii COVID-19). Dotyczy to również prawie wszystkich działających w Polsce przewoźników (z wyjątkiem trzech przewoźników mazowieckich). Pozwala to domniemywać, że w przyszłości popyt na przejazdy kolejowe będzie rósł, co oznacza większe możliwości konkurencji wśród przewoźników.

2.2.2.2 Praca przewozowa

Jak już wspomniano w części dotyczącej najbardziej popularnych tras praca przewozowa w transporcie pasażerskim to iloczyn wykonanych przez środki

transportu: długości drogi (liczby kilometrów) i liczby przewiezionych osób (ładunek osobowy). Jednostką miary jest pasażerokilometr (paskm) - 1 pasażerokilometr to przewóz 1 pasażera na odległość 1 km.

Tabela 3. Praca przewozowa kolei pasażerskich w latach 2019-2023 w podziale na poszczególnych przewoźników (w mld paskm)

Nazwa	Rok				
	2019	2020	2021	2022	2023
PKP Intercity	10,864	6,15	8,502	13,858	15,205
POLREGIO	4,458	2,767	3,02	4,128	4,348
Koleje Mazowieckie.	2,14	1,318	1,436	1,797	1,869
Koleje Dolnośląskie	0,68	0,427	0,546	0,815	0,949
Koleje Śląskie.	0,685	0,424	0,531	0,683	0,917
PKP SKM w Trójmieście	1,002	0,605	0,683	0,894	0,85
Koleje Wielkopolskie.	0,439	0,291	0,42	0,531	0,597
Łódzka Kolej Aglomeracyjna	0,182	0,143	0,188	0,279	0,316
Koleje Małopolskie.	bd	0,175	0,202	0,276	0,281
Szybka Kolej Miejska w Warszawie	0,259	0,224	0,219	0,266	0,227
Warszawska Kolej Dojazdowa	0,133	0,07	0,073	0,099	0,094
Arriva RP	0,083	0,048	0,06	0,081	0,091
Pozostali	0,004	0,002	0,002	0,056	0,102
Suma	20,93	12,64	15,88	23,76	25,85

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UTK

W wyniku pandemii COVID-19 w 2020 r. wykonano pracę przewozową o 42,6% mniejszą niż w roku poprzednim – osiągnęła ona poziom blisko 12,7 mld pasażerokilometrów. W porównaniu do lat poprzednich widoczny jest spadek udziału głównego przewoźnika dalekobieżnego PKP Intercity, ponieważ sytuacja epidemiczna spowodowała znaczne ograniczenie przemieszczania się na większe odległości.

Łączny poziom pracy przewozowej wykonanej w 2023 r. wyniósł 25,85 mld paskm. Był to wzrost o 2,1 mld paskm (+8,8%) w porównaniu do wyniku z 2022 r. Jest to zarazem najwyższa wartość tego parametru uzyskana od czasu prowadzenia statystyk przez UTK.

W prawie każdym z badanych lat (ze wspomnianym wyżej wyjątkiem 2020 r.) ponad połowę ogólnej pracy przewozowej w Polsce wykonuje PKP Intercity. Wynika to z tego, że spółka ta świadczy przewozy o zasięgu krajowym i międzynarodowym i (jak wspomniano wyżej) przewozi dużą liczbę pasażerów. W każdym z badanych lat kolejne miejsce w pracy przewozowej przypada



POLREGIO, jednak udział tej spółki spada od 2020 r. z 21,88% do 16,82%. Podobnie od 2020 spada udział pracy przewozowej trzeciej ze spółek – Kolei Mazowieckich (z 10,42% do 7,23%). Trzy wspomniane spółki wykonały w 2023 r. łącznie prawie 83% pracy przewozowej w Polsce.

2.2.2.3 Praca eksploatacyjna

Praca eksploatacyjna to liczba kilometrów, jakie przejechały pociągi przewoźnika w danym roku mierzona w pociągokilometrach (pockm). W poniższej tabeli przedstawiono pracę eksploatacyjną wykonaną przez przewoźników w Polsce w latach 2019-2023.

Tabela 4. Praca eksploatacyjna kolei pasażerskich w Polsce w latach 2019-2023 w podziale na poszczególnych przewoźników (w mln pockm)

Nazwa	Rok				
	2019	2020	2021	2022	2023
PKP Intercity	55,4	55,9	64,0	66,2	67,1
POLREGIO	60,5	48,8	52,3	54,0	55,6
Koleje Mazowieckie.	16,9	17,5	18,9	19,3	19,6
Koleje Dolnośląskie	8,6	7,9	9,8	10,4	11,7
Koleje Wielkopolskie.	6,4	6,5	7,3	8,4	9,3
Koleje Śląskie.	7,4	7,5	8,1	8,0	8,2
Łódzka Kolej Aglomeracyjna	3,1	3,0	4,2	5,1	5,7
Koleje Małopolskie.	2,7	2,4	2,5	3,0	3,3
Szybka Kolej Miejska w Warszawie	0,8	3,1	3,1	3,0	3,1
PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście	4,1	3,5	4,0	3,9	2,9
Arriva RP	2,4	2,2	1,7	2,5	2,7
Warszawska Kolej Dojazdowa	1,7	1,6	1,7	1,6	1,2
Pozostali	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5
Suma	170,0	160,0	177,7	185,9	191,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UTK

W każdym z badanych lat najwięcej kilometrów pokonują pociągi PKP Intercity. W 2023 r. przewoźnik ten wykazał pracę eksploatacyjną w wysokości prawie 67,1 mln pockm, co stanowi 35,1% udziału w ogóle pracy eksploatacyjnej. W porównaniu z 2022 r. to spadek udziałów o ok. 0,5 punktu procentowego. Nieznacznie niższy wynik uzyskał największy pod względem liczby pasażerów przewoźnik POLREGIO. 55,6 mln pockm, które zrealizował w 2023 r., oznacza udział w rynku na poziomie 29,1%. W zestawieniu rok do roku to nieznaczny wzrost, o 0,05 punktu procentowego. Z kolei Koleje Mazowieckie uzyskały udział w rynku na poziomie 10,2%, (19,6 mln pockm). W porównaniu z 2022 r. jest

to spadek o 0,13 punktu procentowego. Wspomniane 3 podmioty wykonały łącznie prawie 75% pracy eksploatacyjnej w Polsce w 2023 r.

Podział przewozów na komercyjne i dofinansowane ze względu na pracę eksploatacyjną

Dla oceny poziomu konkurencji w usługach przewozów pasażerskich w Polsce warto sprawdzić jaki ich odsetek jest realizowany na zasadach rynkowych (komercyjnych). Według przekazanych przez przewoźników danych w 2023 r. **aż 93,76% pracy eksploatacyjnej było wykonywane w ramach PSC**, a jedynie 6,24% przejazdów było organizowanych na zasadach komercyjnych.

Oznacza to, że przejazdy komercyjne, w których przewoźnicy muszą dynamicznie reagować na działania innych podmiotów (konkurując ceną przewozu bądź jego jakością) stanowią bardzo niewielką część rynku przewozów pasażerskich w Polsce.

2.2.2.1 Tabor

Aby sprostać popytowi i mieć możliwość ekspansji, przewoźnicy muszą mieć dostęp do zasobów umożliwiających rozszerzenie działalności. W ramach badania przewoźnikom zadano pytanie o tabor jakim dysponują, jaki wykorzystują i poproszono ich o wskazanie powodów niewykorzystywania posiadanych zasobów. W poniższej tabeli przedstawiono zagregowane odpowiedzi przewoźników.

Tabela 5. Zasoby sprzętowe posiadane i wykorzystywane przez poszczególnych przewoźników w 2023 r. (sztuki)

Rodzaj zasobów	Posiadane	Wykorzystywane
Lokomotywy	422	295
Wagony pasażerskie	2183	1518
Zespoły trakcyjne	1470	1268
Inne (np. wagony silnikowe)	79	48

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania rynku kolejowego

Pomimo tego, że wydawać by się mogło, iż przewoźnicy dysponują odpowiednimi zasobami sprzętowymi, które mogą zaangażować w nowe trasy, z przekazanych informacji wynika, że sytuacja wygląda wprost przeciwnie. Zasoby niewykorzystywane są trwale wyłączone z użytku, albo przechodzą remont wynikający z przepisów bądź mający usunąć skutki wypadku. Z przeprowadzonego badania wynika, że, co do zasady, przewoźnicy nie mają wolnych zasobów do rozszerzania swojej działalności i to pomimo historycznie największych zakupów taboru pasażerskiego przeprowadzonych przez polskich przewoźników w 2023 r. ³⁴ Należy jednocześnie zaznaczyć, że

³⁴ <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/zakupy-taboru-w-polsce-2023-rok-najlepszy-w-historii-118094.html>



podpisanie umów w zeszłym roku oznacza dostawy sprzętu mające miejsce w ciągu najbliższych kilku lat. Wynika z tego, że aby obsłużyć nowe trasy w najbliższej przyszłości przewoźnicy byłiby zmuszeni pozyskać nowy tabor od innych spółek (np. pooli taborowych³⁵).

2.2.2.2 Wnioski

Z przedstawionych powyżej informacji wynika, że polski rynek kolejowych przewozów pasażerskich rośnie, co potencjalnie powinno sprzyjać rozwojowi konkurencji na nim, zwłaszcza przez pojawianie się nowych podmiotów lub ekspansję podmiotów już istniejących. Jak wskazano powyżej, rynek nie jest jednak całością – poszczególne przedsiębiorstwa działają na rynkach ograniczonych terytorialnie jedynie rzadko konkurując ze sobą. Przewozy pasażerskie w Polsce oferowane są przede wszystkim przez operatorów publicznych (PSO), co naturalnie powoduje terytorialny podział rynku. Sytuacja ta może zniechęcać przewoźników do konkurowania z innymi podmiotami. Ponadto przewoźnicy zmagają się z sytuacją niedoborów taboru, co utrudnia ich ekspansję na inne rynki i podnoszenie jakości świadczonych usług.

2.2.3 Dostęp do infrastruktury kolejowej

Po rozdziale w 2000 r. Polskich Kolei Państwowych wydzielono (na zasadzie unbundlingu) operatora infrastruktury kolejowej jakim jest PKP Polskie Linie Kolejowe (PLK). Istnienie niezależnego zarządcy infrastruktury jest jednym z koniecznych warunków rozwoju konkurencji. Dlatego też istotne dla oceny możliwości zwiększania się presji konkurencyjnej było zweryfikowanie, czy PKP PLK w praktyce nie dyskryminuje niektórych przewoźników stwarzając im problemy w przydzielaniu przepustowości albo preferując określone kategorie przewozów.

Aby ocenić współpracę przewoźników z zarządcą infrastruktury zwrócono się o opinię przewoźników realizujących przewozy pasażerskie w Polsce, spośród których 11 postanowiło przekazać do UOKiK informację na ten temat. Większość uwag dotyczących przepustowości dotyczyła problemów wynikających z modernizacji torów, w tym Warszawskiego Węzła Kolejowego. W niektórych przypadkach prace modernizacyjne spowodowały zaniechanie świadczenia usług w formule otwartego dostępu. Jednak czterech przewoźników zgłaszało problemy występujące przy współpracy z PKP PLK (uwagi jednego z tych przewoźników zostały ujęte poniżej w dwóch kategoriach).

Problemem w opinii dwóch podmiotów **są częste zmiany rozkładu jazdy** (niektóre przejazdy przesuwane są o ponad godzinę), co utrudnia skonstruowanie przejrzystej dla pasażerów oferty. Pasażerowie są niechętni częstym zmianom rozkładu, ponieważ zmusza to do często znacznego

³⁵ Poole taborowe to przedsiębiorstwa prowadzące działalność polegającą na komercyjnym wynajmie posiadanych lokomotyw, wagonów czy składów



przeformułowania ich przyzwyczajęń. Spółki przewozowe nie odpowiadają za te zmiany, jednak to one muszą zadbać o właściwe komunikowanie ich swoim klientom. Ponadto pasażer, który spodziewa się i nie znajduje pociągu o określonej godzinie, może skorzystać z usług konkurencji co oznacza stratę dla przewoźnika, której trudno mu uniknąć.

Dwóch przewoźników wskazało, że **przy konstruowaniu rozkładów jazdy uprzywilejowane są pociągi EIP Pendolino**, które uruchamiane są na zasadach komercyjnych przez przewoźnika PKP IC w oparciu o decyzję otwartego dostępu. W tym przypadku pociągi w Regulaminie sieci PKP PLK korzystają z najwyższego priorytetu trasowania i w rzeczywistości są traktowane identycznie jak pociągi międzynarodowe. Oznacza to, iż na etapie konstrukcji zatwierdzone są jako pierwsze i jakakolwiek zmiana wtórna tych tras jest praktycznie niemożliwa. Ponieważ pociągami o najwyższym priorytecie dysponuje tylko jeden przewoźnik, można takie działania uznać za dyskryminacyjne.

Ponadto w jednym przypadku zwrócono uwagę, że **proces przyznawania przepustowości jest zbyt długi**. Czas oczekiwania na decyzje PKP PLK utrudnia spółce efektywne planowanie przewozów. Żaden z innych ankietowanych nie zgłaszał takich problemów, wydaje się więc, że problem oczekiwania na przepustowość nie jest problemem systemowym.

Z przedstawionych informacji wynika, że przez niektórych uczestników rynku PKP PLK jest postrzegane jako podmiot utrudniający funkcjonowanie przewoźników kolejowych, jednakże w zdecydowanej większości zgłaszane problemy dotyczyły kwestii niemających wpływu na konkurencję takie jak: długość procesu przyznawania przepustowości, zmiany wynikające z modernizacji linii kolejowych lub zbyt częste zmiany rozkładów jazdy. Poważnym zarzutem jest uprzywilejowanie przez PLK PKP IC, co może być traktowane jako działanie utrudniające konkurencyjne świadczenie usług. Praktyka ta nie jest jednak dyskryminująca, gdyż w regulaminie sieci jako pociągi z najwyższym priorytetem wymienione zostały pasażerskie ekspresowe (EC, EN, EI)³⁶, co oznacza, że rzekome uprzywilejowanie jednej ze spółek wynika z tego, iż obecnie tylko jeden z przewoźników świadczy usługi pociągami ekspresowymi a inne podmioty zyskałyby priorytet, gdyby zaczęły świadczyć usługi tego samego typu. Tym samym nie ma podstaw, by twierdzić, że działania PLK utrudniają rozwój konkurencji.

2.3 Konkurencja „o rynek”

W rozdziale pierwszym wyjaśniono, że polski system funkcjonowania rynku przewiduje istnienie na nim zarówno konkurencji „o rynek” jak i „na rynku”. W konkurencji „o rynek” przewoźnicy konkurują ze sobą na etapie wyboru

³⁶ Regulamin Sieci 2023/2024, UTK, s.50.



operatora usług publicznych. Przedsiębiorstwa świadczące usługi otrzymują de facto monopol na przewozy na wskazanym obszarze w określonym przedziale czasu. Model ten znajduje zastosowanie do przewozów mających charakter usługi publicznej, zasadniczo nierentownych.

W warunkach polskich jest to powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego, która ma być wykonywana przez operatora w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. W przypadku przewozów kolejowych funkcję organizatora publicznego transportu zbiorowego powierzono ministrowi właściwemu do spraw transportu oraz samorządom terytorialnym.³⁷

2.3.1 Przetargi o świadczenie usług publicznych w kraju i województwach

Do wejścia w życie postanowień IV Pakietu Kolejowego podmioty zamawiające mogły wybierać podmioty realizujące usługi przewozu na zasadzie świadczenia usług publicznych z pominięciem procedur przetargowych. Najczęściej stosowaną praktyką było tworzenie podmiotu związanego finansowo z konkretnym samorządem i powierzanie mu świadczenia usług publicznych „z wolnej ręki”.

Zgodnie z IV Pakietem Kolejowym, podstawowym sposobem wyboru operatora (przedsiębiorcy wykonującego przewozy) jest model konkurencji „o rynek”. W pasażerskich przewozach kolejowych oznacza to wybór operatora w trybie przetargowym. Likwidacji uległa możliwość pomijania procedur konkurencyjnych i swobodnego, bezpośredniego powierzania świadczenia usług np. spółkom komunalnym czy innym zależnym od zlecającego przewozy. Zgodnie z przepisami UE konkurencyjna procedura wyboru operatora powinna być otwarta dla wszystkich podmiotów, sprawiedliwa i zgodna z zasadami przejrzystości oraz niedyskryminacji.

Należy podkreślić, że prawo polskie jest bardziej restrykcyjne niż rozwiązania unijne i przewiduje krótsze terminy ich wejścia w życie. Zgodnie z postanowieniami IV Pakietu Kolejowego od 25 grudnia 2023 r. operator powinien być zasadniczo wybierany w procedurze konkurencyjnej. Umowy powierzone na starych zasadach (bezpośrednio) nie powinny obowiązywać dłużej niż do 2033 r. Jednak w Polsce okres ten został skrócony: możliwość bezpośredniego powierzania umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym wygaśa w grudniu 2020 r. (umowy powierzone na starych zasadach mogą jednak obowiązywać do grudnia 2030 r.).

³⁷ Jak rozwinąć konkurencję na torach? Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich, Fundacja ProKolej, Warszawa 2023



Do tej pory tylko nieliczni organizatorzy zdecydowali się na organizowanie przetargów. Przetargi przeprowadzono w zaledwie 4 z 16 samorządów wojewódzkich (więcej przetargów będzie miało miejsce po wygaśnięciu obowiązujących umów). Tym niemniej przebieg organizowanych przez nie przetargów może posłużyć za podstawę do wyciągania wniosków na temat okoliczności mogących wzmocnić konkurencję o rynek.

2.3.1.1 Podkarpackie

Pod koniec grudnia 2019 województwo podkarpackie ogłosiło przetarg nieograniczony na świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych wojewódzkich przewozów pasażerskich organizowanych przez Województwo Podkarpackie oraz w ramach Podmiejskiej Kolei Aglomeracyjnej w okresie od 01.01.2021 r. do 31.12.2025 r. Przetarg dotyczył całości zamówienia, nie został podzielony na części, o które mogli konkurować oferenci.

Planowana praca eksploatacyjna w okresie obowiązywania umowy wyniosła łącznie ponad 21,4 mln pociągokilometrów (pockm). Wykonawca zobowiązany został do wykorzystania do realizacji przedmiotu zamówienia 27 pojazdów kolejowych udostępnionych przez Zamawiającego, część na zasadzie użyczenia, część na zasadzie płatnej dzierżawy.

Do przetargu stanął wyłącznie POLREGIO – dotychczasowy przewoźnik w województwie podkarpackim i właśnie ta spółka została zwycięzcą przetargu.

2.3.1.2 Kujawsko-pomorskie

Samorząd województwa kujawsko-pomorskiego ogłosił w maju 2022 r. przetarg na obsługę regionalnych pasażerskich połączeń kolejowych w regionie na 8 lat (od połowy grudnia 2022 do 2030 roku). W tym przetargu na uwagę zasługuje podzielenie zamówienia na cztery pakiety (zadania), każdy zamawiający mógł składać ofertę na obsługę połączeń w jednym lub więcej pakietów. Zadania 1 i 2 (o łącznej wielkości 21 707 427,26 pockm dotyczyły linii zelektryfikowanych, natomiast zadania 3 i 4 o łącznej wielkości 18 205 846,69 pockm dotyczyły linii nieelektryfikowanych. Wartość kontraktów wynosiła odpowiednio 74,4 mln i 96,2 mln. złotych rocznie. Zamawiający przekazał do wykorzystania w ramach świadczenia przewozów: 13 autobusów szynowych, 5 wagonów doczepnych oraz 10 elektrycznych zespołów trakcyjnych stanowiących własność województwa kujawsko-pomorskiego.

Dodatkową dobrą praktyką było uwzględnienie ustaleń z przeprowadzonego w marcu 2022 r. badania ankietowego preferencji podróżnych w komunikacji kolejowej, w którym uczestniczyło 4,5 tysiąca osób. Badanie dotyczyło atrakcyjności oferowanej siatki połączeń i posłużyło do określenia tras, które obsługują zwycięzcy przetargu.

Do przetargu stanęły Arriva RP i POLREGIO – dotychczasowi operatorzy w regionie. Zgłosili oni jedyne oferty, które nie konkurowały ze sobą, a każdy z tych



przedsiębiorców złożył ją w części dotyczącej przewozów, które do tej pory realizował. Arriva RP będzie obsługiwać linie niezelektryfikowane, natomiast POLREGIO będzie wozić pasażerów na liniach zelektryfikowanych oraz na zaplanowanym do elektryfikacji po roku 2025 odcinku linii 208 w północnej części regionu.

Natomiast należy zaznaczyć, że przetarg został ogłoszony na zaledwie 8 miesięcy przed rozpoczęciem świadczenia usług – oferty otwarto pod koniec czerwca 2022 r. (trzy miesiące od ogłoszenia przetargu), oferenci mieli więc bardzo mało czasu na przygotowanie ofert.

2.3.1.3 Trójmiasto

W 2022 r. Zarząd Województwa Pomorskiego przeprowadził przetarg na przewozy pasażerskie na liniach Pomorskiej Kolei Metropolitalnej (linia nr 248 oraz nr 253) od końca 2022 r. do 2026 r. Są to linie kolejowe obsługujące Trójmiasto, w szczególności połączenia z gdańskim portem lotniczym. Umowa, przewiduje uruchamianie 82 pociągów w weekendy i święta oraz 97 w dni powszednie. Planowana praca eksploatacyjna to od 5,75 do 6,36 mln pockm. Województwo Pomorskie udostępnia do tego celu tabor kolejowy w liczbie 13 sztuk (8 sztuk pojazdów trójczłonowych i 5 pojazdów dwuczłonowych) na podstawie umowy dzierżawy.

Na uwagę w tym przypadku zasługuje szybkość przeprowadzenia przetargu. Przetarg ogłoszono w połowie września 2022 r., przy czym na początku października przetarg został unieważniony przez zamawiającego z przyczyn formalnych. Kolejny przetarg ogłoszono pod koniec października 2022 r., a jego wyniki podano w połowie listopada tego samego roku. Do przetargu stanął wyłącznie POLREGIO – dotychczasowy przewoźnik w województwie pomorskim (z wyłączeniem Pomorskiej Kolei Metropolitalnej), natomiast nie przystąpiła SKM Trójmiasto, która dotychczas obsługiwała te linie.

2.3.1.4 Podlaskie

Województwo podlaskie jest kolejnym samorządem w Polsce, który zorganizował przetarg na obsługę połączeń kolejowych. We wrześniu 2023 roku marszałek Podlaskiego ogłosił przetarg na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie. Postępowanie dotyczyło przewozów na terenie województwa w latach 2025–2029. Zamówienie nie zostało podzielone na części.

W postępowaniu wzięły udział dwa podmioty – pojawiła się możliwość, że obsługującą połączenia w województwie od wielu lat spółkę POLREGIO może zastąpić Arriva. Po otwarciu ofert na początku listopada 2023 r. okazało się, że Arriva za pięcioletnie wożenie podróżnych chciała otrzymać 439 mln zł, o niecałe 60 mln mniej niż POLREGIO. Należałoby uznać to za sukces z punktu widzenia rozwoju konkurencji, jednak województwo podlaskie 2 stycznia unieważniło przetarg, co uzasadniono przekroczeniem kwoty przyjętej w kosztorysie. Zakładany przez samorząd budżet zlecenia opiewał na 367 mln zł.

W komunikacie prasowym przedstawiciel Arrivy zaznaczył: „Wybór takiego rozwiązania [unieważnienie przetargu i rozpisanie nowego] może finalnie oznaczać konieczność wydatkowania znacznie większych środków finansowych na kolej niż te, które byłyby wystarczające do wyboru operatora w unieważnionym postępowaniu”³⁸.

W pierwszym kwartale 2024 r. województwo podlaskie ogłosiło kolejny przetarg na obsługę połączeń kolejowych. Ponownie przetarg stanowił całość – bez dzielenia na części. Planowana maksymalna praca eksploatacyjna w kolejowych przewozach pasażerskich, w okresie obowiązywania umowy ma wynieść łącznie 12 547 189,348 pockm – więcej niż w poprzednim przetargu – wówczas zakładano nie więcej niż 11 733 187,764 pockm. Natomiast planowana minimalna praca eksploatacyjna jest bez zmian - 10 907 883,444 pockm.

W drugim postępowaniu Arriva utrzymała ofertę zbliżoną finansowo do wcześniej proponowanego poziomu, POLREGIO obniżyło swoją stawkę za pockm aż o 29% w stosunku do stawki zaproponowanej w poprzednim przetargu. Oznacza to, że jeszcze w listopadzie 2023 w pierwszym postępowaniu spółka wyceniała swoje usługi za pockm na 42,49 zł, a już w kwietniu br. w powtórzonym postępowaniu na 30,27 zł, obniżając cenę całkowitą o ponad 118 mln zł przy bardzo zbliżonych warunkach realizacji zlecenia³⁹.

Arriva zwróciła się do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO), która pod koniec czerwca 2024 r. nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty POLREGIO oraz wezwanie spółki do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, w zakresie wyliczenia kosztów, w szczególności w odniesieniu do trzech podstawowych kosztów realizacji zamówienia: kosztów taboru, kosztów energii trakcyjnej oraz kosztów drużyn pociągowych⁴⁰. W ocenie KIO spółka nie wykazała w sposób wystarczający rzeczywistego zaistnienia okoliczności, które pozwoliłyby jej na możliwość takiego obniżenia zaoferowanej stawki, jak również wpływu powołanych przez POLREGIO okoliczności na możliwość zmniejszenia kosztów ponoszonych przy realizacji zamówienia. W efekcie Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego poinformował, że ponownie dokona badania i oceny ofert oraz wyboru najkorzystniejszej oferty⁴¹.

³⁸ <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/arriva-krytykuje-uniewaznienie-przetargu-na-uslugi-kolejowe-w-podlaskim,514683.html>

³⁹ <https://transinfo.pl/inforail/przetarg-kolejowy-w-woj-podlaskim-jak-to-widzi-arriva/>

⁴⁰ <https://kurier-kolejowy.pl/aktualnosci/45499/przetarg-kolejowy-w-woj-podlaskim-kio-nakazuje-uniewaznienie-wyboru-oferty-i-wezwanie-polregio-do-w.html>

⁴¹ <https://kolejowyportal.pl/podlaskie-ponownie-zweryfikuje-oferty-na-przewozy-pasazerskie-w-regionie/>



2.3.2 Wygasanie i przygotowywanie nowych przetargów

Z powodu wygasania dotychczasowych umów o świadczenie przewozów w ramach PSC kolejne samorządy będą musiały przeprowadzić przetargi mające wyłonić operatorów. W pierwszej kolejności przetargi będą organizowane w następujących województwach:

- mazowieckie (2024 r. — przewozy realizowane przez SKM Warszawa),
- podkarpackie (2025 r. — całość przewozów),
- zachodniopomorskie (2025 r. — lub wykorzystanie opcji przedłużenia umowy do 2030 r.),
- pomorskie (2026 r. — całość przewozów, także SKM),
- małopolskie (2026 r. — całość przewozów),
- warmińsko-mazurskie (2026 r. — całość przewozów).

Ostatecznie do końca 2030 r. powinny wygasnąć pozostałe umowy o świadczenia usług przewozowych PSC zawierane bez przetargów. Wszystkie nowe umowy powinny być zawierane w procedurze przetargowej.

2.3.3 Opinie przewoźników

W ramach badania podmioty zostały poproszone o przekazanie niewiążącej informacji czy zamierzają startować w ogłaszanych w przyszłości przetargach na zawarcie umowy o świadczenie przewozów na zasadzie usług publicznych. Drugim pytaniem była prośba o propozycję zmian w systemie udzielania zamówień. Poniżej przedstawione są odpowiedzi podmiotów w tych kwestiach.

2.3.3.1 Startowanie w nowych przetargach

W ramach przeprowadzonego badania przedsiębiorcy mieli możliwość określenia, czy planują w przyszłości brać udział w przetargach o świadczenie przewozów kolejowych w charakterze operatora publicznego. Na pytanie to odpowiedziało 14 podmiotów, pozostałe wskazały, że pytanie ich nie dotyczy. Z tych 14 podmiotów, 12 określiło, że jest potencjalnie zainteresowane udziałem w takich przetargach. Pozostałe podmioty nie są zainteresowane udziałem w przetargach.

Koleje regionalne, które mają podpisane umowy z poszczególnymi regionami planują konkurowanie w swoich „macierzystych” regionach, ewentualnie z uwzględnieniem niektórych połączeń w regionach sąsiednich (o ile będzie taka możliwość). Spółki nie powiązane kapitałowo z konkretnymi samorządami rozważają branie udziału w przetargach w całym kraju.

Dwa podmioty wskazały, że warunkiem ich uczestniczenia w przetargach jest ogłaszanie ich w czasie pozwalającym na niezbędne przygotowanie się nowych podmiotów zarówno do złożenia oferty, jak i od strony technicznej do realizacji przewozów. Ponadto jedna z nich wskazała, że przetargi ogłaszane są zbyt późno, często unieważniane i obejmują zbyt krótkie okresy świadczenia usług.

2.3.3.2 Propozycje zmian w systemie udzielania zamówień

Przewoźnicy badani przez UOKiK licznie zgłaszali zastrzeżenia do obecnie funkcjonującego systemu udzielania zamówień. Propozycję zmian w systemie zawierania przetargów przedstawiło 11 podmiotów, a dwóch przewoźników regionalnych wskazało, że obecna sytuacja jest optymalna. Poniżej przedstawiono zestawienie zgłaszanych przez przewoźników postulatów.

Jeden z przewoźników wskazał propozycję systemową: **procedury udzielania zamówień na realizację pasażerskich przewozów kolejowych powinny być jego zdaniem udzielane według pełnej procedury ustawy Prawo Zamówień Publicznych**. Zgodnie z opinią przedstawioną przez podmiot, w obecnym stanie prawnym przy udzielaniu zamówień na realizację pasażerskich przewozów kolejowych, obowiązują przepisy kodeksu cywilnego jedynie z pewnymi elementami ustawy prawo zamówień publicznych. Zgodnie z wyjaśnieniami przedsiębiorcy, taki stan rzeczy nie zapewnia przewoźnikowi kolejowemu wystarczających środków prawnych w celu reagowania na sytuację gdy organizator przewozów w sposób np. ograniczający konkurencję opisze przedmiot zamówienia.

Sześć podmiotów zaproponowało **ustawowe zobowiązanie do organizowania przetargów z wyprzedzeniem w stosunku do terminu rozpoczęcia usług** (proponowano okres od 2 do 5 lat). Czas pozostający od rozstrzygnięcia postępowania do uruchomienia przewozów powinien być dostosowany do skali przedsięwzięcia. Dodatkowo przetargi powinny trwać odpowiednio dłużej tak, aby po ich ogłoszeniu każdy podmiot miał możliwość przygotowania oferty (w tym przypadku nie proponowano konkretnych terminów).

Zdaniem dwóch podmiotów wskazane jest zobowiązanie do **ogłaszania przetargów na okres dłuższy, niż dotychczas**. Proponowano okres minimum ośmioletni, optymalnie powinien wynosić on 10 lat.

Dwa podmioty wskazały, że należy zawrzeć w procedurach przetargowych **obowiązek organu zamawiającego do przeprowadzania niezbędnych uzgodnień z podmiotami zewnętrznymi**. Na przykład zdarzało się, że organizatorzy obejmowali postępowaniem przetargowym odcinki linii kolejowych zaczynające się lub kończące na granicy województwa przerzucając na wyłoniony podmiot konieczność uzgodnień finansowania z sąsiednim regionem.

Jeden z przewoźników wskazał również, że **dzielenie zamówienia na mniejsze pakiety** może spowodować, że więcej podmiotów będzie chciało startować w przetargach.



2.3.4 Wnioski

Dotychczasowa praktyka przetargowa wskazała, że w poszczególnych przetargach (w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego w jego poszczególnych częściach) bierze udział zazwyczaj jeden oferent, który wygrywa przetarg. Jedynym przypadkiem, gdzie pojawiła się rzeczywista konkurencja było województwo podlaskie, w którym przetarg unieważniono, a obniżenie ceny przez jednego z oferentów w kolejnym przetargu wzbudziło wątpliwości KIO. Warto tu podkreślić, że, spośród analizowanych przetargów, w przypadku województwa podlaskiego przewidywany był najdłuższy czas między ogłoszeniem przetargu a planowanym terminem rozpoczęcia świadczenia usług.

Przetargi dotyczą zazwyczaj całości obsługiwanych na danym obszarze połączeń. Wyjątkiem jest przetarg w Kujawsko-Pomorskiem, gdzie zamówienie podzielono na cztery części, co należy uznać za dobrą praktykę promującą konkurencję.

W przetargach standardem jest użyczenie taboru przez zamawiającego – w formie płatnej dzierżawy lub bezpłatnego udostępnienia. Kwota dzierżawy jest określona w przetargu, ma więc dający się przewidzieć wpływ na cenę.

Czas ogłaszania przetargów (w stosunku do przewidywanego początku świadczenia usługi) jest różny. Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić przetarg w Podlaskiem, który został pierwotnie ogłoszony na 15 miesięcy przed rozpoczęciem świadczenia usług. Podobnie w przypadku województwa podkarpackiego okres ten wynosił ponad rok. Natomiast w pozostałych dwóch przypadkach czas był bardzo krótki, pierwotnie przetarg ogłoszono na trzy miesiące przed uruchomieniem usługi, a ostatecznie czas ten był o miesiąc krótszy. Im dłuższy czas pomiędzy ogłoszeniem przetargu a rozpoczęciem działalności, tym mniejsza bariera wejścia dla poszczególnych podmiotów, w szczególności nowych spółek, niedziałających na danym terytorium.

Analizując czas, na jaki zawierane są umowy należy zauważyć, że nie jest on zbyt długi. Standardem są okresy zbliżone do 5 lat, tylko w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego przetarg ogłoszono na 8 lat.

Reasumując – pomimo stosowania potencjalnie promującego konkurencję rozwiązania jakim jest przetarg, dotychczasową praktykę w wyłanianiu operatorów połączeń dofinansowanych należy uznać za daleką od optymalnej. Przetargi organizowane są rzadko i nie dają przewoźnikom wystarczającego czasu na przygotowanie ofert i zdobycie zasobów niezbędnych do rozpoczęcia świadczenia. Niepokoić może także, że przewoźnicy regionalni, którzy są powiązani kapitałowo z jednym województwem co do zasady nie planują ekspansji poza swoje „macierzyste” regiony,

2.4 Konkurencja „na rynku”

Jak wspomniano w rozdziale pierwszym, kolejnym modelem konkurencji przewidzianym w krajowych regulacjach jest konkurencja „na rynku”. Aby ona zaistniała przewoźnik realizujący usługi na zasadach komercyjnych musi uzyskać dostęp do infrastruktury na podstawie decyzji o otwartym dostępie, które w Polsce wydaje Urząd Transportu Kolejowego (UTK)

2.4.1 Wnioski złożone

W latach 2015-23 badane podmioty złożyły w sumie 115 wniosków o przyznanie otwartego dostępu. Jednocześnie na koniec 2023 r. 6 wniosków (3 wnioski SKPL, 2 wnioski POLREGIO i 1 RegioJet) pozostawało nierozpatrzonych. W jednym przypadku (Intercity) Prezes UTK zawiesił postępowanie. W poniższej tabeli przedstawiono liczbę wniosków, które złożył każdy z podmiotów z uwzględnieniem wniosków rozpatrzonych pozytywnie (w tym pozytywnie z ograniczeniami i zmienionych), odrzuconych oraz wycofanych. W tabeli nie ujęto wniosków „niezakończonych” czyli będących w trakcie rozpatrywania.



Tabela 6. Wnioski o przyznanie otwartego dostępu do torów złożone przez poszczególne podmioty

Nazwa podmiotu	Liczba zakończonych wniosków	Liczba wniosków rozpatrzonych			Wycofane przez wnioskodawcę
		pozytywne	zmienione ⁴²	negatywne	
PKP Intercity ⁴³	30	30	1	0	1
POLREGIO	20	20	13	0	0
RegioJet	13	11	1	2	2
Arriva RP	13	10	0	3	0
Koleje Mazowieckie	7	5	0	2	0
Koleje Dolnośląskie	6	6	0	0	0
Leo Express Global	5	5	0	0	1
SKPL Cargo	3	3	0	0	0
Koleje Małopolskie.	3	3	0	0	0
PKP SKM w Trójmieście	1	1	0	0	2
PKP CARGO	2	2	0	0	0
Koleje Śląskie	1	1	0	0	0
Suma	104	97	15	7	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania rynku kolejowego

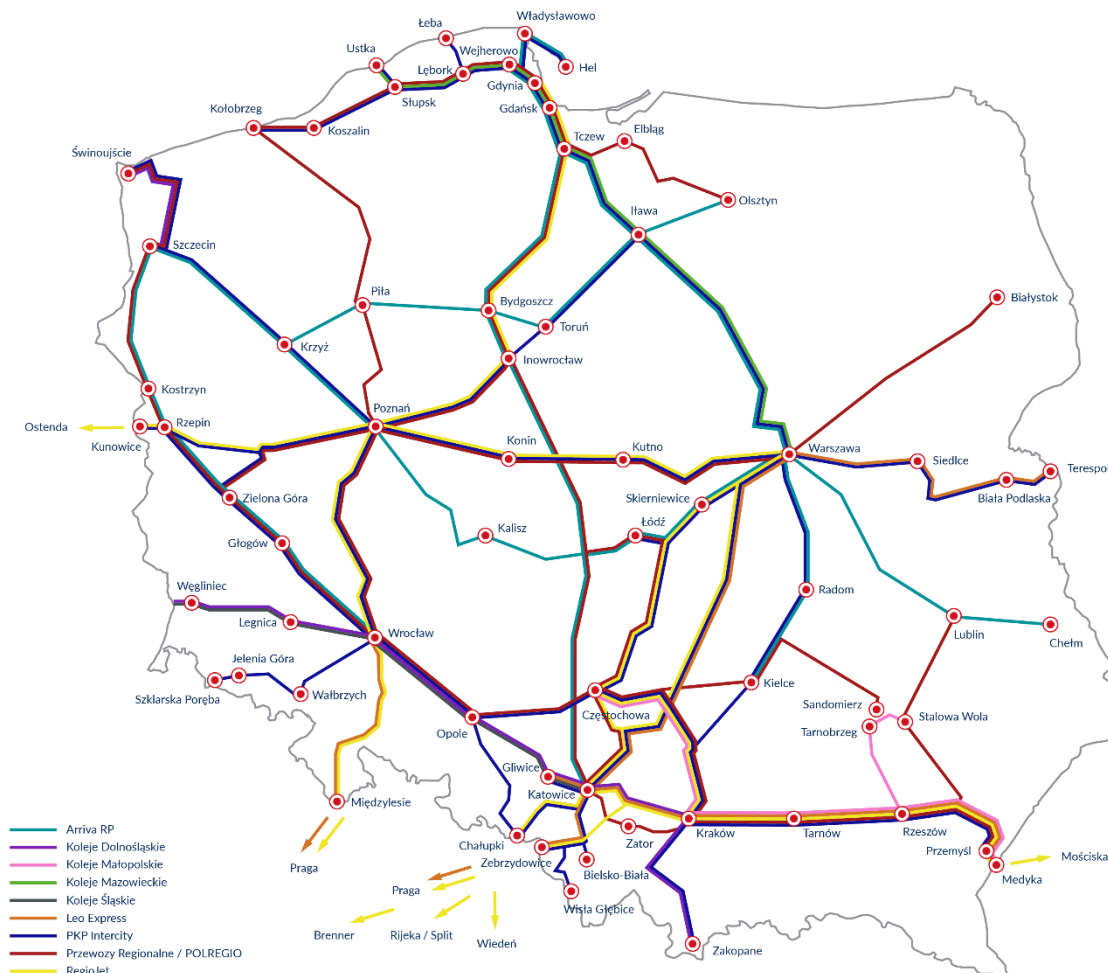
Na uwagę zasługuje fakt, że ponad 85% wniosków jest rozpatrywanych pozytywnie, jedynie 6% wniosków zostało odrzuconych przez UTK. Jednak należy zaznaczyć, że rzadko (jedynie 2 przypadki w 2016 r.) odmowy dotyczyły podmiotów z sektora publicznego, większość odmów dotyczyła przewoźników wyłącznie komercyjnych. Warto w tym miejscu zauważyć, że samo przyznanie decyzji o otwartym dostępie nie oznacza, że przedsiębiorcy rozpoczęli świadczenie usług. Liczne są przypadki rezygnacji ze świadczenia usług po uzyskaniu otwartego dostępu o czym będzie mowa w dalszej części raportu.

Na poniższej grafice zostały przedstawione na jakich trasach poszczególnym podmiotom przyznano otwarty dostęp do torów (stan na 2023 r.).

⁴² Wnioski zmienione są jednocześnie zawarte w kolumnie „pozytywne”.

⁴³ Niektóre z wniosków Intercity na te same trasy w różnych wariantach były składane w tym samym czasie i taki sam był czas ich rozpatrywania. Intercity w swojej odpowiedzi traktował te wnioski łącznie, UTK rozdzielnie. W niniejszym opracowaniu zdecydowano się przyjąć wersję Intercity

Rys. 7: Wnioski o otwarty dostęp do torów przyznane do 2023 r.



Źródło: Urząd Transportu Kolejowego

Jak wynika z powyższej ryciny, najczęściej przyznawano otwarty dostęp na następujących trasach:

- Trasa Gdynia-Kraków w wariantach przez Kielce i przez Centralną Magistralę Kolejową, z odgałęzieniami np. do Zakopanego.
- Trasa Gdynia-Katowice-granica państwa w wariantach: przez CMK, przez Częstochowę i przez Bydgoszcz.
- Trasa Wrocław-Poznań-Bydgoszcz-Gdańsk z odgałęzieniem do Szczecina.
- Trasa Szczecin-Świnoujście
- Trasa Przemyśl-Kraków-Katowice-Wrocław-Rzepin z odgałęzieniem na Kunowice, Zgorzelec i Szczecin.
- Trasa Terespol-Warszawa-Poznań-Kunowice
- Trasa Gdynia-Kołobrzeg



Należy zaznaczyć, że na większości ze wskazanych wyżej połączeń przewoźnicy zaniechali ich realizacji (w całości lub części), co omówiono w dalszej części dokumentu.

2.4.1.1 Zmiany we wnioskach o otwarty dostęp

Na uwagę zasługują również zmiany we wnioskach o otwarty dostęp wprowadzane w czasie procedowania ich przez UTK. Z przekazanych przez badanych przedsiębiorców informacji wynika, że w przypadku 13% wniosków został on zmieniony lub ograniczony: 3% wniosków Intercity, 59% wniosków POLREGIO i 6% wniosków RegioJet. W tym ostatnim wypadku była to decyzja pozytywna z ograniczeniami – zmiana liczby pociągów z wnioskowanych 4 par do jednej. W przypadku Intercity skrócono trasę ze względu na niedostępność infrastruktury na jej części, natomiast we wszystkich przypadkach zmiany wniosków POLREGIO zmiana dotyczyła terminu przyznania otwartego dostępu w stosunku do terminu wskazanego we wniosku w związku z wydłużonym procesem rozpatrywania wniosku.

Na uwagę zasługuje fakt, że żaden z wniosków zmienionych nie zaowocował uruchomieniem połączenia. Intercity dla uruchomienia pociągów na skróconej trasie wykorzystuje inną decyzję UTK, a POLREGIO uznał trasy za nieopłacalne z powodu wybuchu pandemii COVID-19. Natomiast w przypadku ograniczonego wniosku RegioJet przyznany ograniczony otwarty dostęp całkowicie przekreślił sens biznesowy przedsięwzięcia.

2.4.2 Czas postępowania w podziale na poszczególne spółki

Na podstawie danych dostarczonych przez badane podmioty przeprowadzono analizę czasu niezbędnego dla UTK na wydanie decyzji dotyczącej przyznania dostępu do torów. Analizie poddano 104 wnioski o dostęp do torów złożonych przez 11 podmiotów, które zostały zakończone decyzją (nie wycofane przez wnioskodawcę). Z tej liczby 7 wniosków spotkało się z decyzją negatywną (UTK odmówił przyznania dostępu), 14 wniosków zakończyło się decyzją pozytywną, ale wprowadzono do wniosku istotne zmiany, w jednym przypadku decyzja była pozytywna, ale UTK ograniczył możliwość świadczenia usług. W pozostałych 82 przypadkach decyzja UTK była pozytywna.

Dla wszystkich 104 wniosków średnia rozpatrywania ich przez UTK wyniosła 240 dni. Dla poszczególnych spółek średni czas rozpatrywania przedstawiał się następująco:

Tabela 8. Średni czas rozpatrywania wniosku o przyznanie dostępu do torów dla poszczególnych podmiotów

Nazwa	Średni czas oczekiwania na decyzję UTK	Czas minimalny	Czas maksymalny
Koleje Małopolskie	231 dni	158 dni	378 dni
Koleje Mazowieckie	166 dni	93 dni	292 dni
PKP Intercity	216 dni	94 dni	837 dni
Arriva RP	202 dni	99 dni	398 dni
Koleje Dolnośląskie	164 dni	45 dni	337 dni
Koleje Śląskie	348 dni	348 dni (1 wniosek)	
Leo Express Global	278 dni	141 dni	454 dni
PKP Cargo	104 dni	81 dni	126 dni
POLREGIO	352 dni	141 dni	976 dni
RegioJet	257 dni	96 dni	834 dni
SKPL Cargo	94 dni	13 dni	143 dni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania rynku kolejowego

Najszybciej UTK rozpatrywało 3 wnioski SKPL Cargo (średnio 94 dni) i 2 wnioski PKP CARGO (średnio 104 dni), przy czym należy zaznaczyć, że w przypadku żadnego z wniosków tych dwóch przewoźników nie wystąpiono o badanie równowagi ekonomicznej. Z kolei najdłużej rozpatrywano wnioski POLREGIO (średnia - 352 dni), które złożyło również najdłużej rozpatrywany wniosek (976 dni). Co ważniejsze wydaje się, że czas oczekiwania na wydanie decyzji nie jest uzależniony od operatora – np. PKP Intercity, których wnioski rozpatrywane są nieco poniżej średniej, złożyło drugi najdłużej rozpatrywany wniosek (837 dni).

Należy zaznaczyć, że zgodnie z przywoływanym wyżej rozporządzeniem, podmiot powinien złożyć wniosek na co najmniej 18 miesięcy (ok. 550 dni) przed planowanym uruchomieniem połączenia. Sześć wniosków (4 wnioski Intercity, 1 wniosek RegioJet i wspomniane już wnioski POLREGIO) było rozpatrywanych dłużej niż 500 dni, co oznacza, że nawet przy najlepszej organizacji podmioty te nie byłyby w stanie uruchomić tych połączeń w planowanym terminie. Okres oczekiwania powinien być znacznie krótszy – szczególnie mniejsze przedsiębiorstwa nie mogą sobie pozwolić na zamrożenie aktywów na wiele miesięcy.

2.4.3 Uwagi zgłoszone do wniosków

Analizie poddano również uwagi zgłoszone do wniosków o przyznanie otwartego dostępu. Według danych UTK w latach 2015-2023 złożono ogółem 277 uwag do 98 wniosków złożonych przez 10 przedsiębiorców. Uwagi były zgłaszane przede wszystkim przez marszałków województw (117 uwag), ale



również przez Ministra Infrastruktury (46 uwag), przewoźników kolejowych (53 uwagi), PKP PLK (22 uwagi), ZTM w Warszawie (35 uwag) i Fundację ProKolej (4 uwagi). Uwagi dotyczyły złożonych aspektów realizacji połączeń takich jak przepustowość, zasoby niezbędne do realizacji połączenia, problemów technicznych wpływających na jakość planowanego połączenia jak również zawierały wnioski o badanie równowagi ekonomicznej.

W poniższej tabeli przedstawiono zestawienie wniosków o badanie równowagi ekonomicznej w odniesieniu do wszystkich złożonych wniosków.

Tabela 9. Liczba wniosków o przyznanie otwartego dostępu poszczególnych przewoźników do których zgłaszane były wnioski o badanie równowagi ekonomicznej

Nazwa	Badanie równowagi ekonomicznej	Liczba zakończonych wniosków	Odsetek wniosków, w których przeprowadzano badanie równowagi
POLREGIO	15	22	68,2%
PKP Intercity	11	30	36,7%
Leo Express Global	4	6	66,7%
RegioJet	4	16	25,0%
Arriva RP	2	13	15,4%
Koleje Dolnośląskie	2	6	33,3%
Koleje Małopolskie	1	3	33,3%
Koleje Mazowieckie	1	7	14,3%
Koleje Śląskie	1	1	100,0%
Suma	41	104	Średnia 39,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania rynku kolejowego

W badanym okresie do 41 wniosków dziewięciu przewoźników złożono ogółem 58 wniosków o badanie równowagi ekonomicznej. Znacznie częściej niż średnio z badaniami równowagi ekonomicznej spotykają się POLREGIO i Leo Express Global. Przypadkiem szczególnym są tu Koleje Śląskie, które złożyły tylko jeden wniosek, a do niego zawnioskowano o badanie równowagi ekonomicznej.

Zebrane wyniki pozwoliły na stwierdzenie jaki wpływ ma złożenie wniosku o badanie równowagi ekonomicznej na czas rozpatrywania wniosku o przyznanie



otwartego dostępu. Jak wspomniano powyżej średni czas rozpatrywania wniosku wyniósł 240 dni. Natomiast średni czas rozpatrywania wniosku do którego złożono wniosek o badanie równowagi ekonomicznej wyniósł prawie dwukrotnie więcej – 461 dni (przy średniej 165 dni dla wniosków gdzie nie badano równowagi).

2.4.4 Wnioski skierowane do powtórnego rozpatrzenia i zaskarżone

2.4.4.1 Wnioski kierowane do powtórnego rozpatrzenia

Jedynym podmiotem, który zwracał się o powtórne rozpatrzenie sprawy przez UTK był RegioJet. Podmiot ten zgłosił łącznie 6 wniosków o powtórne rozpatrzenie sprawy: w dwóch przypadkach nieprzyznania otwartego dostępu, w jednym przypadku przyznania ograniczonego dostępu i w trzech przypadkach z powodu błędów w decyzji UTK. W jednym przypadku UTK przychylił się do prośby wnioskodawcy (korygując błąd w decyzji), w trzech przypadkach (dwie decyzje negatywne i pozytywna z ograniczeniami) ją odrzucił z informacją, że wszystkie analizy i działania UTK były poprawne. W dwóch przypadkach (błędy w decyzji) postępowanie nie zostało zakończone.

2.4.4.2 Wnioski zaskarżone

Decyzje UTK zostały zaskarżone pięciokrotnie: dwie decyzje zaskarżone przez Koleje Mazowieckie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w 2016 r. (według obowiązującego wówczas stanu prawnego) oraz trzy decyzje zaskarżone przez RegioJet w 2023 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Koleje Mazowieckie zaskarżyły negatywne decyzje w sprawie uruchomienia połączeń z Warszawy do Poznania i z Warszawy do Łodzi. Obie skargi zostały oddalone.

W przypadku RegioJet zostały zaskarżone decyzje negatywne dotyczące połączeń Kraków Główny - Gdynia Główna i Wrocław Główny - Warszawa Wschodnia oraz pozytywna decyzja z ograniczeniami dotycząca połączenia Praha hl.n - Wrocław Główny - Gdynia Główna. Zgodnie z informacją przekazaną przez skarżącego, powodami zaskarżenia decyzji były:

- niewłaściwe wszczęcie procedury badania równowagi ekonomicznej (wnioski o badanie równowagi ekonomicznej złożone przez osobę nieuprawnioną),
- nieuwzględnienie w badaniu równowagi ekonomicznej korzyści dla klientów,
- uwzględnienie tymczasowych prac modernizacyjnych w badaniu równowagi ekonomicznej (czynnik nieistotny w procesie przyznawania otwartego dostępu),
- niepodjęcie decyzji przed upływem ostatecznego terminu przyjmowania wniosków o przyznanie zdolności przepustowej w



terminie niedyskryminacyjnym (co uniemożliwiło podjęcie działalności, a jednocześnie zablokowało środki przewoźnika),

- nieuwzględnienie wpływu istniejących już na tych trasach połączeń komercyjnych, co skutkuje dyskryminacją RegioJet wobec innych komercyjnych przewoźników.

W przypadku połączenia Kraków Główny - Gdynia Główna WSA utrzymał zaskarżoną decyzję (przewoźnik złożył skargę kasacyjną w WSA), w pozostałych przypadkach je uchylił. Wszystkie postanowienia WSA zostały zaskarżone kasacyjnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który dotychczas nie podjął decyzji w tych sprawach.

2.4.5 Wnioski przyjęte, ale niewdrożone przez operatorów

Zgodnie z przedstawionymi przez UTK informacjami, przewoźnik jest zobowiązany do uruchomienia i utrzymania funkcjonowania połączeń, na które uzyskał zgodę w ramach procedury otwartego dostępu. Jednak od 2015 dziewięciu przewoźników zaniechało utrzymywania w sumie 64 połączeń kolejowych. W poniższej tabeli przedstawiono liczbę zaniechanych (w tym częściowo, na fragmencie połączenia) lub nieuruchomionych połączeń w podziale na przewoźników.

Tabela 10. Połączenia zaniechane lub nie uruchomione przez przewoźników

Nazwa przewoźnika	Liczba przyznanych połączeń	Liczba niezrealizowanych połączeń		Odsetek niezrealizowanych połączeń
		całkowicie	częściowo	
Koleje Małopolskie	3	3	0	100,00%
Koleje Śląskie	1	1	0	100,00%
POLREGIO	20	18	1	95,00%
RegioJet	11	10	0	90,91%
Leo Express Global	5	2	2	80,00%
Arriva RP	10	8	0	80,00%
Koleje Mazowieckie	5	3	0	60,00%
PKP Cargo	2	1	0	50,00%
PKP Intercity	30	6	8	46,67%
Koleje Dolnośląskie	6	1	0	16,67%
Suma	97	53	11	65,98%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania rynku kolejowego

Na uwagę zasługuje fakt, że ogólny odsetek niezrealizowanych w pełni bądź częściowo połączeń wyniósł 66% - co oznacza, że prawie 2/3 połączeń



komercyjnych nie zostało w pełni zrealizowanych. Najczęstszymi przyczynami zaniechania połączeń były:

- brak przepustowości i inne problemy związane z infrastrukturą: 27 połączeń,
- trudna sytuacja gospodarcza, w szczególności pandemia COVID-19 i wzrost cen surowców energetycznych: 27 połączeń,
- wydłużone postępowania o przyznanie otwartego dostępu w UTK: 4 połączenia,
- zmiana koncepcji przez przewoźnika: 2 połączenia,
- inne przyczyny – np. nieatrakcyjne sloty na sieci PLK (2 połączenia) lub brak potrzeby uruchamiania połączeń w związku z obciążeniem na innych liniach (2 połączenia).

2.4.6 Opinie przewoźników o systemie przyznawania otwartego dostępu

W badaniu przewoźnicy mieli możliwość oceny systemu przyznawania otwartego dostępu, jak również postulowania zmian w nim. Z możliwości wystawienia oceny skorzystało 12 przewoźników, a ze zgłoszenia propozycji usprawnień skorzystało 13 podmiotów. Pozostałe uznały, że nie mają wystarczających doświadczeń do oceny systemu.

Ocena polegała na przyznaniu systemowi punktacji w skali od 0 do 6 (gdzie 0 było oceną najniższą) oraz możliwości przedstawienia komentarza. **Średnia ocena wyniosła 3,18 punktu** (przy najniższej 0 a najwyższej 5), co należy uznać za wartość średnią.

Jeśli chodzi o oceny opisowe, to trzy podmioty zgłosiły wyłącznie pozytywne uwagi. W pozostałych przypadkach najczęściej powtarzającym się problemem jest **zbyt długi czas** na przyznanie decyzji – jedynie dwóch przewoźników oznajmiło, że czas na wydanie decyzji nie stanowi dla nich problemu. Uwagę o zbyt długim czasie zgłosiło 7 podmiotów (w tym jeden określił czas postępowania za sprzeczny z normami europejskimi) i postulowało normatywne ograniczenie czasu postępowania. Jeden z podmiotów proponuje, żeby wprowadzić zmiany ustawowe, które skróciłyby proces rozpatrywania wniosków o otwarty dostęp projektów, które już funkcjonują oraz wprowadzić zasadę (nowelizacja art. 29c ustawy o transporcie kolejowym), że jeżeli do UTK nie wpłynęły wnioski o badanie równowagi ekonomicznej, wniosek jest rozpatrywany niezwłocznie, nie później niż w terminie 60 dni od wpłynięcia.

Dwa podmioty wskazały, że problemem jest to, iż nawet **pozytywna decyzja nie jest równoznaczna z możliwością uzyskania przepustowości**. Zdaniem tych podmiotów zdarzały się przypadki, że pomimo decyzji o przyznaniu otwartego dostępu nie można było uruchomić połączenia.



Jeden z przewoźników wskazał, że **po złożeniu wniosku przewoźnik nie ma możliwości jego modyfikacji** na przykład w reakcji na zmiany popytu. Modyfikacja wniosku oznacza rozpoczęcie całej procedury od nowa. Dodatkowo ten sam przewoźnik zaznaczył, że **wnioskujący o otwarty dostęp nie może zapoznać się szczegółowo z argumentacją podmiotów występujących o badanie równowagi ekonomicznej**, gdyż jest ona chroniona tajemnicą handlową.

Jeden z podmiotów zauważył, że w konkurencji godzina wykonywania połączenia jest równie ważna jak trasa. Postulował jednocześnie, żeby UTK podczas przyznawania otwartego dostępu dbał, **aby wszystkie atrakcyjne godziny nie przypadły jednemu wnioskującemu**.

2.4.7 Wnioski ws. funkcjonowania systemu przyznawania otwartego dostępu

Na podstawie przytoczonych wyżej wyników można stwierdzić, że w większości proces przyznawania otwartego dostępu funkcjonuje teoretycznie prawidłowo, co nie przekłada się jednak na szybki rozwój usług świadczonych na zasadach komercyjnych. Kluczowym mankamentem tego systemu jest czas, który UTK potrzebuje na wydanie decyzji. Wydaje się, że ulega on znacznemu wydłużeniu w przypadku badania równowagi ekonomicznej. Problemem jest także objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa danych kluczowych do badania równowagi ekonomicznej.

Kwestią budzącą wątpliwości odnośnie rozwoju konkurencji „na rynku” jest także względnie wysoka liczba połączeń zaniechanych lub nieuruchomionych przez przewoźników. Długi czas rozpatrywania wniosków sprawiać może, że warunki rynkowe, w których miały być świadczone usługi zmieniają się i operatorzy, nawet jeśli uzyskają otwarty dostęp, nie są w dalszym ciągu nim zainteresowani.

3 Rozwiązania promujące konkurencję w wybranych państwach członkowskich UE

Sposób wdrożenia w Polsce europejskich regulacji w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego nie jest jedynym możliwym. Inne państwa członkowskie wychodzące od tych samych przepisów wdrożyły nieco inne w szczegółach rozwiązania. Warto więc przyjrzeć się tym rozwiązaniom oraz efektom, jakie udało się dzięki nim uzyskać w zakresie rozwoju konkurencji.

Otwarcie na konkurencję pasażerskiego transportu kolejowego to jedna z kluczowych kwestii w Europie, zarówno w perspektywie dokończenia budowy wspólnego europejskiego rynku kolejowego, jak i w odniesieniu do celów zrównoważonej mobilności i gospodarki neutralnej dla klimatu do połowy stulecia określonych w Europejskim Zielonym Ładzie. Pomimo tego, że transport kolejowy od momentu jego powstania w XIX wieku zawsze był przedmiotem zainteresowania rządów, jako symbol służby publicznej, to dopiero w 1991 r. UE zapoczątkowała transformację sektora i jego otwarcie na konkurencję wraz z pierwszym Pakietem Kolejowym. Opisany w rozdziale pierwszym Czwarty Pakiet Kolejowy, przyjęty w 2016 r., jest na chwilę obecną **ostatnim etapem liberalizacji** krajowego transportu pasażerskiego.

Liberalizacja kolei europejskiej otwiera przed operatorami na całym kontynencie nowe możliwości, a zwiększona konkurencja ostatecznie prowadzi do lepszej obsługi klienta. Według doniesień prasowych, niektóre przedsiębiorstwa (Renfe i Mobico Group) rozważają nawet przełamanie monopolu Eurostar na trasie w tunelu pod kanałem La Manche między Londynem a Paryżem. W Wielkiej Brytanii operator otwartego dostępu Lumo odniósł pewien sukces w pozyskiwaniu na pokład pasażerów, którzy albo latali między Londynem a Edynburgiem, albo korzystali z droższej usługi przewoźnika LNER.

Pasażerowie chcą bardziej zrównoważonych opcji podróży w porównaniu ze śladem węglowym lotnictwa, a jeśli ograniczenia na krajowych trasach lotniczych będą się nadal pogłębiać (np. z powodu restrykcji klimatycznych), w przyszłości na całym kontynencie będziemy mogli zaobserwować duże przesunięcie w stronę kolei. Fakt, że jeden z największych na świecie ubezpieczycieli i grup świadczących usługi finansowe - Allianz, posiada większościowe udziały w Italo (przedsiębiorstwie obsługującym włoskie pociągi dużych prędkości) oraz że prywatny operator dużych prędkości w Hiszpanii - Iryo, jest częściowo własnością hiszpańskiego przewoźnika lotniczego, z którego usługami bezpośrednio konkurują podróże koleją, pokazuje jak biznesowo atrakcyjna jest obecnie kolej działająca w oparciu o zasady rynkowe.

Aby uzyskać dokładny obraz wdrażania mechanizmów konkurencji na rynkach przewozów pasażerskich w Europie, w niniejszym rozdziale skupiono się na



liberalizacji sektora kolejowego w kilku państwach europejskich (Hiszpania, Niemcy, Szwecja, Czechy, Francja i Włochy). Kraje te zostały wybrane ponieważ są to kraje należące do UE (i wobec tego związane europejskimi pakietami kolejowymi), o znaczących rozmiarach sieci kolejowej oraz w których w ciągu ostatnich kilku lat udało się z sukcesem wprowadzić konkurencję na przynajmniej części połączeń kolejowych.

W każdym z podrozdziałów omówiono obowiązującą w danym kraju procedurę przyznawania otwartego dostępu. Ponieważ procedurę tę regulują: dyrektywa 2012/34/UE oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji 2018/1795, procedury te zawierają pewne wspólne elementy, które przedstawiono poniżej aby uniknąć powtarzania ich w każdym przypadku, natomiast w poszczególnych podrozdziałach przedstawiono jedynie elementy charakterystyczne dla danego kraju.

Procedura przyznawania otwartego dostępu (elementy wspólne):

W procedurze przyznawania otwartego dostępu główne role mają: regulator (organ decyzyjny) oraz wnioskodawca (podmiot występujący o przyznanie otwartego dostępu). Wnioskujący o przyznanie otwartego dostępu jest obowiązany powiadomić regulatora o swoim zamiarze, co najmniej 18 miesięcy przed wejściem w życie rozkładu jazdy, w którym miałyby pojawić się wnioskowane połączenie.

Regulator niezwłocznie publikuje na swojej stronie internetowej zawiadomienie wnioskodawcy o planowanej nowej usłudze, nie później jednak niż w terminie 10 dni od dnia otrzymania wypełnionego formularza zgłoszenia. Jednocześnie informuje uprawnione podmioty o możliwości wystąpienia z wnioskiem o badanie równowagi ekonomicznej. Uprawnionymi podmiotami są:

- organizator transportu publicznego, który udzielił zamówienia publicznego na usługi kolejowych przewozów pasażerskich na trasie nowego połączenia kolejowego lub na trasie alternatywnej,
- przewoźnik kolejowy wykonujący usługi w ramach umowy o świadczenie usług publicznych na trasie nowego połączenia kolejowego lub na trasie alternatywnej,
- zarządca infrastruktury kolejowej, na której w całości lub w części planowane jest uruchomienie nowego połączenia kolejowego.

Termin do złożenia wniosku o wykonanie badania równowagi ekonomicznej wynosi miesiąc od dnia otrzymania informacji o zamiarze wykonywania przewozów pasażerskich.

Regulator jest uprawniony w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku wezwać strony do udzielenia mu informacji niezbędnych do przeprowadzenia badania.



Jeżeli przekazane w ten sposób informacje są niekompletne, organ regulacyjny może zwrócić się o dalsze wyjaśnienia, na które wyznaczy rozsądne terminy.

Badanie równowagi ekonomicznej zamówienia skupia się na ogólnym wpływie gospodarczym proponowanej nowej usługi na zamówienie publiczne na usługi przez cały okres jego obowiązywania. Równowagę ekonomiczną uznaje się za zagrożoną, jeżeli nowa usługa w kolejowym transporcie pasażerskim miałaby znacząco negatywny wpływ na co najmniej jeden z poniższych elementów:

- rentowność usług, które przewoźnik świadczy na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych;
- koszty netto poniesione przez właściwy organ, który udzielił zamówienie publiczne na usługi;
- korzyści z niej płynące dla klientów, jej wpływ na wydajność i jakość oraz na planowanie rozkładów jazdy usług kolejowych.

Na podstawie zgromadzonych danych regulator może wydać decyzję przyznającą otwarty dostęp zgodnie z wnioskiem, zmieniającą wniosek, z ograniczeniami lub odmówić przyznania otwartego dostępu. Regulator wydaje decyzję w ciągu sześciu tygodni od otrzymania wszystkich istotnych informacji. Jeżeli na sześć tygodni przed upływem terminu przyjmowania wniosków o przydział przepustowości przekazane przez wnioskodawcę informacje są nadal niekompletne, organ regulacyjny przeprowadzi badanie w oparciu o dostępne informacje. Jeżeli jednak regulator uzna, że informacje są niewystarczające do przeprowadzenia testu, odmówi przyznania dostępu. Z kolei jeżeli w tym terminie informacje podmiotów wnioskujących o badanie równowagi ekonomicznej okażą się niewystarczające urząd odrzuci wniosek o badanie równowagi ekonomicznej i udzieli żadanego dostępu.

Co do zasady w Polsce obowiązują te same regulacje unijne i procedura przyznawania otwartego dostępu zawiera wskazane powyżej elementy. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z interpretacją Urzędu Transportu Kolejowego zastosowanie wspomnianego wyżej sześciotygodniowego terminu na wydanie decyzji jest opcjonalne w przypadku, gdy UTK nie dysponuje kompletem niezbędnych informacji.

3.1 Hiszpania

W Hiszpanii **przyznawaniem otwartego dostępu** zajmuje się Komisja ds. Rynków Krajowych i Konkurencji (CNMC) – hiszpański podmiot łączący funkcję organu antymonopolowego i regulatorów rynku, w tym regulatora zajmującego się kolejnictwem. Proces przyznawania otwartego dostępu w Hiszpanii przebiega zgodnie z normami dyrektywy 2012/34/UE oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji 2018/1795 z następującymi charakterystycznymi elementami:



- Podmioty zainteresowane mogą zwrócić się o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej również jeżeli toczy się aktualnie proces zamówienia publicznego na usługi obejmujące tę samą lub równoważną trasę, jeżeli w momencie pozyskania informacji o planowanej usłudze przez podmiot zainteresowany upłynął termin składania ofert. W takim przypadku CNMC może zawiesić rozpatrywanie wniosku na nową usługę na okres maksymalnie 12 miesięcy od otrzymania powiadomienia wnioskodawcy dotyczącego nowej usługi lub do czasu zakończenia procesu przetargowego, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.
- Jeżeli na sześć tygodni przed upływem terminu przyjmowania wniosków o przepustowość⁴⁴ CNMC uzna, że informacje przekazane przez podmiot wnioskujący lub kandydata są niewystarczające do przeprowadzenia testu równowagi ekonomicznej, wniosek zostanie odrzucony.
- CNMC podejmuje decyzję w ciągu sześciu tygodni od daty otrzymania wszystkich istotnych informacji, decyzja nie może być podjęta później niż przed końcem okresu przyjmowania wniosków o przepustowość. W zależności od wyniku testu równowagi ekonomicznej CNMC wydaje decyzję o przyznaniu, modyfikacji, przyznaniu pod pewnymi warunkami lub odmowie prawa dostępu do sieci kolejowej.

Charakterystycznym elementem badania równowagi ekonomicznej w Hiszpanii jest uwzględnienie konkretnych progów różnicy w zyskach przedsiębiorstwa występującego o przyznanie otwartego dostępu, które warunkują decyzję regulatora. Jeżeli różnica jest równa lub mniejsza niż 1% wartości dochodu przed wprowadzeniem nowej usługi, uznaje się, że świadczenie nowych kolejowych usług pasażerskich nie ma istotnego negatywnego wpływu na rentowność usług świadczonych w ramach realizacji umowy o świadczenie usług publicznych. W takim przypadku podmiot wnioskujący uzyska dostęp do sieci kolejowej w celu realizacji planowanej usługi.

Z kolei jeżeli różnica w zyskach (liczona jak wyżej) będzie wynosić od 1% do 2% uznaje się, że świadczenie nowych kolejowych usług pasażerskich ma ograniczony negatywny wpływ na rentowność usług świadczonych w ramach umowy o świadczenie usług, przed wprowadzeniem nowej usługi. W tym przypadku dostęp kandydata do sieci kolejowej w celu realizacji usługi komunikowanej będzie uzależniony od odsetka przewidywanych nowych pasażerów. Jeżeli przewidywany jest wzrost liczby pasażerów na danej trasie o co najmniej 20% dostęp zostanie przyznany.

⁴⁴ Wnioski o przepustowość należy składać najpóźniej na osiem miesięcy przed wejściem w życie nowego rozkładu jazdy.



Natomiast jeżeli różnica w zyskach będzie większa niż 2% świadczenie nowych usług zostanie ocenione jako mające istotny negatywny wpływ na rentowność usług świadczonych w ramach umowy o świadczenie usług publicznych. W takim przypadku CMNC odmówi dostępu do sieci kolejowej.

Należy jednak zaznaczyć, że pomimo interesujących rozwiązań wprowadzonych przez Hiszpanię w procedurze przyznawania otwartego dostępu, kraj ten przeprowadził liberalizację kolei dużych prędkości w modelu **konkurencji „na rynku”** z pominięciem wspomnianej procedury. Głównym inicjatorem liberalizacji był hiszpański zarządca infrastruktury kolejowej ADIF, który jest odpowiedzialny za infrastrukturę, włączając w to sieci dużych prędkości. Podobnie jak w Polsce, w Hiszpanii zarządzanie infrastrukturą kolejową jest całkowicie oddzielone od świadczenia usług kolejowych.

Hiszpania posiada jedną z największych sieci dużych prędkości na świecie, o łącznej długości 2718 km. Sieć ma charakter typu „hub-i-szprychy”⁴⁵, a jej centrum znajduje się w Madrycie. Cztery korytarze odchodzą od Madrytu i stają się bardziej rozgałęzione w miarę przesuwania się w stronę wybrzeży: na północny wschód do Barcelony, na wschód do Walencji i Alicante, na południe do Malagi i Sewilli oraz na północ (linie w tym kierunku w dalszym ciągu są budowane). Warto wspomnieć, że przed liberalizacją dostępu do kolei dużych prędkości Renfe, spółka państwowa, posiadała wyłączne prawa do świadczenia pasażerskich usług kolejowych na terenie Hiszpanii.

Hiszpańskie koleje dużych prędkości zostały otwarte dla operatorów otwartego dostępu dopiero w 2020 r. z wykorzystaniem rozwiązań IV pakietu kolejowego. Po nieformalnych i przeprowadzanych w różnych okresach konsultacjach z potencjalnymi operatorami ADIF stwierdził duże zainteresowanie wejściem na rynek ze strony znacznej liczby przedsiębiorstw kolejowych (co najmniej sześciu). Zdaniem ADIF hiszpańska sieć dużych prędkości nie byłaby w stanie obsłużyć wszystkich usług zaplanowanych przez nowych operatorów.

Strategia liberalizacji zaprojektowana przez zarządcę infrastruktury została w dużej mierze zdeterminowana przez dwa czynniki napędzające politykę kolei dużych prędkości w Hiszpanii. Z jednej strony zaistniała potrzeba zwiększenia wolumenu pasażerów, który jest niższy niż w innych sieciach dużych prędkości. Z drugiej strony panowało przekonanie, że nowe firmy wybiorą przede wszystkim trasę Madryt–Barcelona. Trasa ta, zwana korytarzem północno-wschodnim, obsługuje największą liczbę pasażerów, generuje największe przychody i jest najbardziej rentowna, ponieważ zapewnia najwyższe marże. Tradycyjnie korytarz ten generował Renfe większość zysków, z których subwencjonowane były nierentowne trasy dalekobieżne.

⁴⁵ Model zakładający istnienie węzła transportowego (hubu) oraz zasilających go promienistych linii transportowych (szprych). Transport w ramach tego systemu następuje najpierw do węzła transportowego, a następnie od węzła do wybranego celu.



Kluczem w modelu liberalizacji był przetarg. Przedmiotem przetargu nie były jednak licencje (prawo świadczenia usług), co byłoby zakazane przez prawodawstwo UE, ale umowy ramowe przyznające prawo do korzystania z przepustowości torów. Umowy ramowe są zdefiniowane w prawodawstwie kolejowym UE jako „prawnie wiążące umowy ogólne [...] określające prawa i obowiązki wnioskodawcy i zarządcy infrastruktury w odniesieniu do przepustowości infrastruktury, która ma zostać przydzielona, oraz opłaty, które należy pobierać w okresie dłuższym niż jeden obowiązujący rozkład jazdy” (art. 3 ust. 23 dyrektywy 2012/34/UE). Rozporządzenie wykonawcze Komisji 2016/545 jest w szczególności poświęcone umowom ramowym. Umowy ramowe mogą wykluczać korzystanie z infrastruktury przez innych wnioskodawców, dlatego są ograniczone przepisami UE pod względem czasu trwania (5 lat z pewnymi odstępstwami) i zakresu (nie więcej niż 70% całkowitej przepustowości).

Umowy ramowe umożliwiają przedsiębiorstwom kolejowym planowanie swojej działalności wykraczającej poza zwykłe roczne przydzielanie przepustowości tras kolejowych. Powstały aby zapewnić przewoźnikom kolejowym niezbędną pewność długoterminowych inwestycji w tabor i wszystkie niezbędne aktywa, które charakteryzują się długimi terminami zapadalności, z pewnością przekraczającymi 1 rok. Umowy ramowe nie zapewniają skutecznego dostępu do przepustowości infrastruktury kolejowej. Nie definiują nawet szczegółowo tras pociągów. Konkretne trasy pociągów nadal przydzielane są co roku przez zarządcę infrastruktury. Preferowane są jednak przedsiębiorstwa realizujące umowy ramowe.

ADIF zdecydowało, że każda pojedyncza umowa ramowa będzie obejmować przepustowość we wszystkich trzech korytarzach dużych prędkości. Wykluczono alternatywę polegającą na oddzielnych umowach ramowych dla każdego korytarza. Wreszcie ADIF zdecydowało, że okres 10 lat będzie optymalnym dla obowiązywania umów ramowych, pomimo okresu pięciu lat zalecanego w dyrektywie 2012/34/UE.

ADIF zdefiniowało najbardziej intensywne wykorzystanie przepustowości infrastruktury jako parametr pozwalający na priorytetyzację sprzecznych wniosków o zawarcie umów ramowych (nie zbadano jednak innych możliwych sposobów alokacji). Umowy zawierane były w drodze aukcji zamkniętej z kandydatami, którzy zażądali największej liczby tras pociągów objętych umową ramową. Każdy przedsiębiorca kolejowy, z wyłączeniem operatora zasiedziałego – Renfe, mógł uzyskać tylko jeden pakiet.

W przypadku remisu zdefiniowano dalsze parametry: zobowiązania do redukcji emisji CO₂; niższy odsetek pracowników zatrudnionych na krótkoterminowych umowach o pracę; wyższy odsetek zatrudnionych kobiet; oraz wyższy odsetek pracowników niepełnosprawnych. Jednak kluczowym parametrem decydującym o wyłonieniu zwycięskich oferentów była skala działalności pod



względem wykorzystywanych tras kolejowych. W ten sposób zachęcano oferentów, aby składali oferty na maksymalną dostępną zdolność przewozową w każdym pakiecie lub możliwie najbliższą maksymalnej, na jaką pozwala dostępność taboru. ADIF nałożyło obowiązek przedłożenia opisu planów nabycia taboru i zastrzegło sobie możliwość oceny realności tych planów. Określono również kary w przypadku niewykorzystania przepustowości w przyszłości (zgodnie z maksymalnymi karami umownymi dopuszczonymi w rozporządzeniu 2016/545), a nawet kary pieniężne za naruszenie krajowego prawodawstwa kolejowego w takim scenariuszu.

Zasadniczym elementem przetargu była decyzja o ocenie ofert nie osobno dla każdego korytarza, ale połączonych w jedną ofertę obejmującą wszystkie trzy korytarze. Im więcej usług świadczonych na mniej popularnych trasach, tym większa szansa na przyznanie przepustowości na trasie Madryt–Barcelona. Przewoźnicy kolejowi zobowiązujący się do wykorzystania przepustowości wyłącznie na trasie Madryt–Barcelona zostaliby w praktyce wykluczeni z rynku hiszpańskiego.

ADIF zaprosiło przewoźników kolejowych, którzy byli potencjalnie zainteresowani umowami ramowymi, do składania ofert do dnia 31 października 2019 r. Sześć przedsiębiorstw złożyło wnioski, a ADIF stwierdził, że przepustowość była zbyt niska, aby zaakceptować wszystkie wnioski. Jednocześnie ADIF opracował optymalny rozkład jazdy dla trzech najbardziej ruchliwych korytarzy dużych prędkości w kraju: północno-wschodni (Madryt–Barcelona), wschodni (Madryt–Walencja i Alicante) i południowy (Madryt–Sewilla i Malaga). Wstępnie zdefiniowane trasy pociągów zaprojektowane dla wszystkich trzech korytarzy zostały skoordynowane w celu uzyskania maksymalnej przepustowości.

Następnym krokiem było udostępnienie 70% (maksymalnie dopuszczalne przez unijne ramy prawne) tej zoptymalizowanej przepustowości na potrzeby „umów ramowych”. ADIF zdecydował, że zostaną zawarte trzy umowy ramowe, które będą obowiązywać przez 10 lat, oraz iż będą one asymetryczne, w tym sensie, że każda z nich zapewni dostęp do innej części przepustowości: 60%, 30% i 10% przepustowości udostępnionej na potrzeby odpowiednich umów ramowych. Wreszcie, ponieważ sześciu wnioskodawców było zainteresowanych tymi trzema umowami ramowymi, zorganizowano przetarg w celu wyłonienia trzech zwycięzców. 27 listopada 2019 r. ADIF ogłosił zwycięzców trzech umów ramowych: hiszpańskiego operatora Renfe, ILSA (spółki należącej do włoskiego Trenitalia) i francuskiego operatora SNCF. Podpisanie umów ramowych odbyło się w maju 2020 r., z pewnym opóźnieniem wynikającym z kryzysu związanego z Covid-19.

Przewoźnicy zobowiązali się do wykorzystania przepustowości pod groźbą kar umownych, a nawet kar pieniężnych w przypadku niewywiązania się ze swoich



zobowiązań. Dodatkowo zobowiązali się do korzystania z określonego taboru i do stosowania modelu określonego przez ADIF w zakresie stacji, rozkładów jazdy, przystanków itp. Mogli korzystać z dalszych usług, ale nie mogli zmniejszać minimalnej liczby usług w każdym korytarzu ani usług przesiadkowych z jednego korytarza do drugiego, chyba że uzasadniała to siła wyższa.

Ogólnie rzecz biorąc, trzech wybrani konkurenci (SNCF, Renfe i Iryo) zobowiązali się do świadczenia średnio o 55% większej liczby usług niż usługi świadczone przez Renfe przed liberalizacją. Nowi gracze zadeklarowali eksploatować około 35% mocy przyznanej w umowach ramowych. Pod względem finansowym ADIF oszacował wzrost przychodów o 2 miliardy euro w okresie 10 lat.

Model wdrożony przez ADIF umożliwiający otwarcie rynku poprzez przyznawanie przepustowości na zasadzie otwartego dostępu sprawił, że usługi kolei dużych prędkości są świadczone w Hiszpanii na konkurencyjnych warunkach. Dla wchodzących na rynek bariery wejścia zostały zmniejszone. Postępowanie przetargowe zapewniło gwałtowny wzrost liczby świadczonych usług i sprzyja efektywnej konkurencji, pasażerowie skorzystali na większej częstotliwości i niższych cenach. Zwycięscy przewoźnicy kolejowi będą jednak przez kolejne 10 lat zobowiązani podlegać sztywnym zobowiązaniom w zakresie obsługiwanych tras, częstotliwości i rozkładów jazdy. Taka sztywność przez tak długi okres może stanowić przeszkodę w dostosowaniu się podaży do popytu i może stanowić zagrożenie dla rentowności tych przedsiębiorstw kolejowych w perspektywie długoterminowej.

Jednym z pierwszych podmiotów, które postanowiły wejść na zliberalizowany rynek kolei dużych prędkości było SNCF – francuski państwowy przewoźnik kolejowy. Wykorzystując możliwość wykorzystywania certyfikatów uzyskanych w innym państwie członkowskim (dzięki Agencji Kolejowej Unii Europejskiej) w 2021 r. uruchomiono Ouigo Espana z inauguracyjnym połączeniem na linii dużych prędkości między Madrytem, a drugim pod względem liczby ludności miastem Hiszpanii, Barceloną, łączącej po drodze Tarragonę i Saragossę. Konkurując ceną z marką szybkich pociągów AVE hiszpańskiego operatora Renfe, Ouigo Espana przewiozła w pierwszym roku ponad dwa miliony pasażerów na trasie Madryt-Barcelona.

Renfe w odpowiedzi uruchomiło w 2021 r. własną, tanią usługę Renfe Avlo. Pomimo istnienia dwóch innych szybkich usług na tej trasie; Avlo odniosło sukces, mogąc pochwalić się ponad 90% obłożeniem tej trasy. Od tego czasu operator ten uruchomił połączenie Madryt-Walencja, a w przyszłości planowane są także połączenia ze stolicy do Sewilli.

Kolejny operator, Iryo, uruchomił działalność na szybkiej trasie Madryt-Barcelona w listopadzie 2022 r. Pod względem ceny usługa ta plasuje się pośrodku między AVE Renfe a opcjami budżetowymi Ouigo i Avlo. Iryo, będące



współwłasnością Trenitalii (państwowego operatora pociągów we Włoszech), hiszpańskich linii lotniczych Air Nostrum i funduszu inwestycji infrastrukturalnych Globalvia, oferuje bardziej luksusowe udogodnienia niż operatorzy budżetowi, takie jak np. łączność 5G na pokładach pociągów. Można uznać, że Iryo stworzył trzeci (średniobudżetowy) segment rynku przewozów pasażerskich.

Przy trzech operatorach rywalizujących o usługi niestandardowe, linia dużych prędkości Madryt–Barcelona jest obecnie najbardziej konkurencyjną trasą w Europie; pozostawiając pasażerom wybór pomiędzy różnymi poziomami jakości, ceny i dostępności.

Hiszpańska CNMC wskazała, że w trzecim kwartale 2023 r. liczba pasażerów na konkurencyjnych trasach dużych prędkości w Hiszpanii wzrosła o jedną trzecią (w ciągu zaledwie jednego kwartału), do ponad 8,4 mln pasażerów, przy czym na niektórych trasach wzrost wyniósł ponad 90% w ciągu zaledwie kwartału. Największy wzrost rok do roku, wynoszący 96%, czyli 1,4 mln pasażerów, zanotowano na trasie Madryt – Walencja. Należy jednocześnie zauważyć, że w 2022 roku pociągiem ogółem podróżowało 2,9 mln osób między tymi dwoma miastami, tj. ponad dwukrotnie więcej niż w 2021 r. Nawet tradycyjne spadki liczby pasażerów w trzecim kwartale na trasie Madryt – Barcelona o 10% i o 8% na trasie Madryt – Sewilla były niższe niż w poprzednich latach.

Z raportu CNMC wynika, że chociaż ogólna liczba pasażerów wzrosła, obłożenie i wykorzystanie pociągów – kluczowe wskaźniki komercyjne – spadły. Stało się tak ponieważ operatorzy wyprzedzając popyt zainwestowali w zasoby zmierzając do zaoferowania konsumentom licznych i dogodnych terminów przewozów. Nie bez znaczenia był również fakt, że warunki licencyjne nałożone przez zarządcę infrastruktury Adif AV stanowią, że każdy koncesjonowany operator musi obsługiwać minimalną liczbę pociągów dziennie na każdej trasie.

Ceny płacone przez pasażerów spadły, zwłaszcza na trasach, na których w 2023 r. wprowadzono konkurencję. Jak wynika z danych taryfowych zebranych przez CNMC, wejście Iryo na trasy Madryt – Sewilla i Madryt – Malaga spowodowało spadek cen odpowiednio o 24% i 19% w porównaniu z poprzednim kwartałem. Podobnie ceny spadły na innych trasach. Dane udostępnione przez platformę internetową Trainline pokazały również, że w wyniku konkurencji ceny na trasie Madryt–Barcelona spadły o prawie połowę (43%) w ostatnim kwartale 2022 r. w porównaniu z tym samym okresem 2019 r.

Dane pokazują, że konkurencja między przedsiębiorstwami obsługującymi koleje dużych prędkości zwiększyła liczbę pasażerów podróżujących pociągami w całej Hiszpanii. Jak wynika z raportu rocznego za rok 2022 hiszpańskiej Komisji Krajowej ds. Rynków i Konkurencji (CNMC), coraz więcej osób decyduje się na podróż pociągiem zamiast samolotem dzięki nowym prywatnym



operatorom Ouigo i Iryo oraz niższym cenom biletów kolejowych. Najbardziej widoczne jest to na trasie Madryt-Barcelona, gdzie obecnie prawie czterech na pięciu pasażerów (78%) wybiera pociąg zamiast samolotu w porównaniu z 2019 r., w którym 64% pasażerów wybrało pociąg zamiast samolotu. Na innych trasach, na których działają obecnie nowi operatorzy, takich jak korytarz Madryt–Walencja, liczba pasażerów preferująca podróż koleją zamiast samolotem wzrosła w 2022 r. do 90% z 86% w 2021 r. W przypadku kierunków, do których w 2022 r. konkurenci jeszcze nie dotarli, preferencja kolei w stosunku do podróży lotniczych pozostała stabilna lub nieznacznie spadła.

CNMC wskazało, że na trasach, na których konkurencja rozpoczęła się wcześniej, przychód na pasażerokilometr – miara umożliwiająca porównanie tras o różnej długości – jest niższy. Na przykład 0,0661 € na trasie Madryt – Barcelona i 0,073 € na trasie Madryt – Walencja. Przed liberalizacją Renfe Viajeros raportowało 0,11–0,13 euro na obu trasach. Na trasie Madryt – Alicante przychód na pasażerokilometr wynosi niecałe 0,08 euro, co oznacza spadek o około 30% w porównaniu z wartością sprzed wprowadzenia konkurencji.

Należy również zauważyć, że liczba podróży turystycznych pociągami w Hiszpanii wzrosła w 2022 r. aż jedenastokrotnie w porównaniu z rokiem poprzednim, co tylko częściowo można przypisać „odbiciu” po pandemii COVID-19. Jednak wstępne dane Trainline pokazują, że turystyka odnotowała ogromny rozwój dzięki nowym operatorom dużych prędkości obsługującym pociągi do miast takich jak Malaga, gdzie liczba turystów przyjeżdżających koleją wzrosła o 540% w ciągu jednego roku, i Walencji, ze wzrostem o 400%. Dane pokazują również, że obcokrajowcy zmieniają także sposób podróżowania po Hiszpanii, co przekłada się na wzrost liczby podróży koleją o 66% w porównaniu z latem 2022 r. Wzrost liczby Amerykanów podróżujących pociągiem w Hiszpanii jest wyraźny i wynosi 18%. Między innymi z tych powodów ADIF planuje zachęcić operatorów do rozszerzenia konkurencji na trasy na północ od Madrytu.

3.2 Francja

Po otwarciu na konkurencję w pierwszej dekadzie XXI wieku rynków kolejowego transportu towarowego i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich Francja przyjęła ustawę dotyczącą nowego paktu kolejowego, która określa **harmonogram liberalizacji pasażerskich przewozów kolejowych** w następujący sposób:

- Od 3 grudnia 2019 r. do 24 grudnia 2023 r. państwo francuskie mogło udzielać zamówień publicznych na usługi w zakresie krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego („Intercités”) podmiotom wyłonionym w drodze przetargu, a francuskie regiony (samorządy pełniące rolę władz transportu publicznego) mogły udzielać zamówień



publicznych na usługi regionalnego kolejowego transportu pasażerskiego (TER – „trains express régionaux”) po zaproszeniu do składania ofert lub samodzielnie świadczyć takie usługi;

- Umowy o świadczenie usług publicznych zawarte przed 25 grudnia 2023 r. pomiędzy państwem francuskim lub francuskimi regionami a SNCF Mobilités (historycznym francuskim operatorem państwowym) będą obowiązywać dziesięć lat (tj. do 24 grudnia 2033 r.);
- Od 25 grudnia 2023 r. państwo francuskie oraz regiony francuskie rozpoczęły konkurencyjną procedurę przetargową w celu udzielenia zamówień publicznych na usługi w zakresie usług kolejowego transportu pasażerskiego.
- Przewidziany został szczegółowy harmonogram otwarcia na konkurencję linii kolejowego transportu pasażerskiego obsługujących region Île-de-France (tj. Paryż i jego przedmieścia).
- Od grudnia 2020 r. linie dużych prędkości mają charakter ogólnodostępny, z wyjątkiem przypadków objętych umową regionalną (z powodu pandemii COVID-19 faktyczne otwarcie nastąpiło w grudniu 2021 r.).

Z powyższego zestawienia wynika, że we Francji model „**konkurencji na rynku**” dotyczy wyłącznie kolei dużych prędkości, które przebiegają przez wiele regionów i mogą być obsługiwane przez kilku różnych operatorów. Każdy operator może uzyskać zezwolenie na świadczenie usług dużych prędkości w dowolnym miejscu we Francji, w szczególności na najbardziej dochodowych korytarzach, takich jak Paryż – Lyon, Paryż – Lille, Lyon – Marsylia i Paryż – Bordeaux. Należy zaznaczyć, że Francja ma jedną z największych na świecie sieć kolei dużych prędkości o łącznej długości ok. 2800 km. Na sieci tej działa obecnie sześciu przewoźników, z których najważniejszy jest zasiedziały francuski operator SNCF, ale również przewoźnicy powiązani z narodowymi przewoźnikami z krajów sąsiednich: Deutsche Bahn (Niemcy), Renfe (Hiszpania), Trenitalia (Włochy), Lyria (wspólne przedsiębiorstwo szwajcarsko-francuskie) i Eurostar (przedsiębiorstwo działające na liniach dużych prędkości w Belgii, Francji, Niemczech, Holandii i Wielkiej Brytanii, w którym największe udziały ma SNCF).

W wyniku przeprowadzonej liberalizacji na linii Paryż-Lyon, która jest najbardziej ruchliwą linią dużych prędkości w Europie wzrosła częstotliwość pociągów o 15% i jednocześnie spadek cen biletów o 23%. Wynika to z faktu, że ceny pobierane przez nowego operatora (Trenitalia) są niższe niż ceny operatora dotychczasowego (od 30% do 60%).

Należy jednocześnie zaznaczyć, że we Francji **przyznawaniem otwartego dostępu** zajmuje się Urząd Regulacji Transportu (ART). Proces przyznawania



otwartego dostępu w tym kraju przebiega zgodnie z przedstawionymi wcześniej normami dyrektywy 2012/34/UE oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji 2018/1795. Jedyną zmianą jest to, że podmiotem uprawnionym do żądania przeprowadzenia równowagi ekonomicznej jest dodatkowo państwo. Ponadto wnioskodawca albo podmiot uprawniony do badania równowagi ekonomicznej może żądać ponownego rozpatrzenia decyzji regulatora w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia.

Z kolei w przypadku pozostałych linii kolejowych ustawodawca francuski wybrał koncesje jako formę umów o świadczenie usług publicznych (na zasadzie **konkurencji „o rynek”**). Ramy prawne takich umów są dobrze ugruntowane, a francuskie podmioty publiczne (zarówno krajowe, jak i lokalne) korzystają z nich od dawna. Koncesje reguluje francuski Kodeks zamówień publicznych.

Koncesje na usługi kolejowego transportu pasażerskiego obejmują usługi transportu pasażerskiego (w tym, w zależności od przypadku, system biletowy), ale koncesjonariusz może także odpowiadać za rewitalizację części infrastruktury kolejowej (oraz warsztatów utrzymaniowych), za świadczenie uzupełniających usług drogowego transportu pasażerskiego oraz utrzymanie infrastruktury towarzyszącej, a także za zakup i utrzymanie taboru.

Linie regionalne są obecnie obsługiwane przez Intercités⁴⁶ na podstawie umowy z państwem francuskim, ale w 2021 r. Transdev wygrał w przetargu z SNCF kontrakt na obsługę linii Nicea - Marsylia. Zwycięzca zaoferował podwojenie oferty przewozowej, obsługę trasy szesnastoma nowymi piętrowymi pociągami, zakup energii z zielonymi certyfikatami oraz program socjalny dla pracowników zmieniających pracodawcę⁴⁷. Z kolei we wrześniu 2022 r. ogłoszono przetarg na linie Nantes – Lyon i Nantes – Bordeaux. Zwycięski oferent miał rozpocząć działalność w 2027 roku. Jednak przetarg zakończył się niepowodzeniem. SNCF kontynuuje obsługę wymienionych tras.

W ramach konkurencji „o rynek” w 2024 r. sześć regionów zaprosiło nowych operatorów do składania ofert na trasy dotychczas obsługiwane przez SNCF: Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże, Hauts-de-France, Grand Est, Pays-de-la-Loire, Burgundia-Franche-Comté i Normandia. Z kolei region Auvergne-Rhône-Alpes przygotowuje przetarg podzielony na pięć części.

Region Hauts-de-France rozpoczął przetarg na obsługę przewozów pasażerskich na liniach biegnących do Paryża z miast północnej Francji. Kontrakt ma szacunkową wartość 2,5 miliarda euro i ma obowiązywać przez okres dziewięciu lat od zmiany rozkładu jazdy 12 grudnia 2027 r. Zamówienie

⁴⁶ Pociągi dalekobieżne uruchamiane przez SNCF (operator zasiedziały). Pod marką tą realizowane są wszystkie połączenia obsługiwane przez pociągi klasyczne w odróżnieniu od połączeń TGV.

⁴⁷ Jak rozwinąć konkurencję na torach? Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich, Fundacja ProKolej, Warszawa 2023



obejmie przewozy kolejowe o szacunkowej długości 10,9 mln pociągokilometrów rocznie, w tym nowe połączenia z lotniskiem Roissy-Charles-de-Gaulle.

Hauts-de-France udostępni przyszłemu operatorowi niezbędny tabor. Operator ten będzie odpowiedzialny za utrzymanie taboru na poziomach od 1 do 5, z wyjątkiem remontów i modernizacji w połowie cyklu życia oraz montażu bardziej ekologicznych silników w pociągach z silnikiem Diesla. Region wniesie wkład we wszelkie nowe wymagane inwestycje, w szczególności w zakup dodatkowego taboru, co nastąpi jedynie w przypadku, gdy obecna wielkość taboru będzie niewystarczająca. Przyszły operator ma także zapewniony 18-miesięczny okres przygotowawczy m. in. na przeniesienie personelu od dotychczasowego operatora zasiedziałego. SNCF poinformowała Hauts-de-France, że będzie to obejmować łącznie 1181 pracowników.

3.3 Niemcy

W Niemczech, w 1993 r. zwiększyła się presja na polityków, aby podjęli działania i osiągnęli ponadpartyjny konsensus w sprawie wprowadzenia reformy kolei. Od 1950 r. na rynku przewozów kolejowych w Niemczech funkcjonowały dwa przedsiębiorstwa: Deutsche Bundesbahn (DB – państwowy przewoźnik NRD) i Deutsche Reichsbahn (DR – państwowy przewoźnik RFN). Przedsiębiorstwa te, wywodząc się z oddzielnych rynków wschodnich i zachodnich Niemiec konkurowały ze sobą w nieznacznym stopniu. Na początku lat 90-tych XX wieku udział DB w rynku przewozów kolejowych znacznie spadł na rzecz DR, a wraz z otwarciem granic wolumen ruchu kolejowego Deutsche Reichsbahn również zaczął drastycznie spadać. Sytuacja finansowa obu przedsiębiorstw była zła, a próby wprowadzenia reformy kolei do tego momentu odniosły bardzo niewielki sukces.

Jednak w tym samym czasie w Brukseli przyjęto dyrektywę UE 91/440, której celem było uniezależnienie kolei od rządów, stworzenie zdrowej struktury finansowej i oddzielne rozliczanie infrastruktury i usług transportowych. Dzięki konieczności wdrożenia przepisów europejskich reforma została przeprowadzona bardzo szybko, w ciągu około dziesięciu miesięcy. Polegała ona na przekształceniu Bundesbahn i Reichsbahn w spółkę akcyjną (w wyniku tych zmian w 1994 r. powstał holding Deutsche Bahn AG). Ograniczyło to wpływ rządu na ład korporacyjny spółki. Kolejnymi ważnymi instrumentami reformy kolei były między innymi:

- przeniesienie odpowiedzialności za regionalne usługi transportu kolejowego pasażerów na poszczególne kraje związkowe: od czasu regionalizacji tych usług od 1996 r. rząd zapewnia krajom związkowym fundusze na ten cel, a kraje związkowe organizują regionalne usługi transportu kolejowego pasażerów zgodnie z zasadą nabywca/dostawca,



- otwarcie rynków transportu kolejowego na konkurencję w celu zwiększenia ruchu kolejowego.

Obecnie rząd federalny w celu zmniejszenia opóźnień na kolei planuje zreformować strukturę spółki państwowego operatora Deutsche Bahn, która zarówno obsługuje pociągi, jak i, za pośrednictwem dwóch spółek zależnych, jest właścicielem powiązanej infrastruktury, takiej jak stacje i sieć kolejowa. Reforma zakłada połączenie dwóch ostatnich spółek zależnych w jedną, która w przyszłości zamiast być nastawiona na zysk, będzie inwestować w infrastrukturę zgodnie z priorytetami politycznymi, takimi jak cel polegający na ogólnym zwiększeniu kolejowego transportu pasażerskiego i towarowego. Działania rządu federalnego nie uwzględniają więc szeroko stosowanej (m.in. w Polsce) praktyki unbundlingu właścicielskiego.

Rozpatrując model **konkurencji „na rynku”** należy zaznaczyć, że niemieckie regulacje są w tym zakresie bardzo liberalne. W ramach udzielania dostępu do torów niemiecki rząd nie przeprowadza badania równowagi ekonomicznej – wystarczy samo przyznanie przepustowości przedsiębiorcy mającemu status przewoźnika kolejowego.

Organizacja przetargów w regionalnym transporcie kolejowym w modelu **konkurencji „o rynek”** rozwija się od 1996 r. Od tego czasu inni niż Deutsche Bahn (DB) przewoźnicy regularnie biorą udział i wygrywają przetargi w regionach. Reforma przełożyła się na obniżenie kosztów i wzrost jakości świadczonych usług. W latach 1996-2014 (okres w jakim przeprowadzono liberalizację rynku przewozów pasażerskich w Niemczech) liczba pociągokilometrów (pockm) wzrosła w Niemczech o 20%, a praca przewozowa o 48%, co wynika po części z liberalizacji usług świadczonych na zasadzie konkurencji „o rynek”, a częściowo dzięki rozwojowi dostępu do torów na zasadzie otwartego dostępu. Spadły subsydia w przeliczeniu na pociągokilometr (z poziomu ok. 12,5 EUR/pockm do ok. 8,5 EUR/pockm). Konkurenci zaoferowali niższe ceny, a przewoźnik dominujący musiał przejść proces reform, by móc wygrywać przetargi. Wzrosła także punktualność pociągów (o 4%) i satysfakcja klientów (o 10%). Specyfiką niemieckiego sektora przewozów publicznych jest fakt, że za zakupy taboru, inaczej niż w wielu państwach EU, odpowiadają przewoźnicy. Badania potwierdzają, że koleje regionalne w Niemczech są bardziej efektywne, kiedy udział przewozów wybranych w procedurze przetargowej jest wyższy. Korzystne są także dłuższe kontrakty na obsługę mniejszych fragmentów rynku.⁴⁸

Wszystkie regionalne i lokalne usługi pociągów pasażerskich są obecnie zlecane w drodze przetargu przez kraj związkowy (region) czasami nawet we

⁴⁸ Jak rozwinąć konkurencję na torach? Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich, Fundacja ProKolej, Warszawa 2023



współpracy z władzami na szczeblu powiatu - w przypadku usług najbardziej lokalnych. Wiele usług jest nadal świadczonych przez DB Regio⁴⁹ lub jedną z jej spółek zależnych, ale duża ich część jest obecnie świadczona przez firmy niezależne od DB. Mogą one być własnością kraju związkowego, na przykład Hessische Landesbahn (HLB). Niektóre są własnością zagranicznych kolei państwowych, np. Eurobahn, będący marką Keolis, spółki zależnej SNCF, czy Netinera, spółki zależnej włoskiego operatora państwowego FS, który ma udziały w kilku lokalnych operatorach, takich jak Metronom i Vogtlandbahn. Część niezależnych operatorów to firmy całkowicie prywatne, jak na przykład brytyjskie firmy National Express i Go-Ahead. W niektórych przetargach zwycięzcy uzyskują dostęp do taboru kolejowego wykorzystywanego na trasie, której dotyczy przetarg.

Przykładami ogłoszonych w 2023 r. przetargów mogą być: przetarg na obsługę sieci West Netz i Dagebüll w landzie Szlezwik-Holsztyn oraz przetarg w Vogtland.

W pierwszym przypadku Stowarzyszenie Transportu Lokalnego Szlezwiku-Holsztynu i hamburski Urząd ds. Transportu i Zmian Mobilności ogłosiły wspólny przetarg na obsługę sieci West i Dagebüll. Zamówienie podzielone na dwie części obejmuje połączenie Marschbahn z wyspą Sylt, która jest połączona z lądem tamą, na której znajduje się linia kolejowa. Rozpoczęcie dziewięcioletnich kontraktów wyznaczono na grudzień 2025 roku (ponad dwa lata od ogłoszenia przetargu). Zwycięzca kontraktu zobowiązany jest do przejęcia taboru od dotychczasowego operatora i wynajęcia warsztatu utrzymaniowego w Husum. Umowa zawiera opcje zwiększenia lub zmniejszenia częstotliwości kursowania, zmiany trakcji elektrycznej oraz przedłużenia umowy.

W drugim przypadku Stowarzyszenie Transportu Publicznego Vogtland, Wolny Kraj Turyngia i Bawarskie Towarzystwo Kolejowe (BExG) opublikowały szczegóły planowanego przetargu na usługi regionalne w Vogtland, w pobliżu granicy niemiecko-czeskiej, w latach 2027-2042 (rozpoczęcie usług ma mieć miejsce ok 4 lata po ogłoszeniu przetargu). Roczny wolumen przewozów wynosi 2,5 mln pociągokilometrów⁵⁰. Piętnastoletni kontrakt ma obowiązywać od 12 grudnia 2027 r. Zwycięzca kontraktu musi mieć możliwość prowadzenia działalności na terenie Czech.

Z kolei w zakresie **konkurencji „na rynku”** pierwsze połączenia w formule otwartego dostępu pojawiły się w Niemczech w roku 2002. Uruchomił je przewoźnik Transdev pod marką Inter-Connex. Kolejną próbę wejścia na rynek w 2016 r. podjęła utworzona dzięki crowdfundingowi spółka Locomore. Trzecią,

⁴⁹ Niemiecki przewoźnik kolejowy wchodzący w skład koncernu Deutsche Bahn, zajmujący się regionalnymi przewozami kolejowymi

⁵⁰ Dla porównania – polscy organizatorzy regionalni organizują przetargi na 1-5 mln pociągokilometrów rocznie.



najbardziej owocną, stały się pociągi FlixTrain rozwijające się w oparciu o doświadczenia marketingowe i sieć sprzedaży dużego przewoźnika autobusowego FlixBus. Połączenia te zostały zawieszone na czas pandemii, ale w 2021 r. wróciły na rynek, poszerzając ofertę również o komunikację w porze nocnej.⁵¹

Decydującym czynnikiem sukcesu była konsekwentna i jednoczesna realizacja wszystkich opisanych powyżej instrumentów reformy. W latach 1994–2012 wolumen ruchu kolejowego wzrósł o 36% w transporcie pasażerskim i o 58% w transporcie towarowym. W transporcie pasażerskim wzrost wynikał głównie z większej liczby lokalnych usług transportowych (+69%); transport dalekobieżny wzrósł o 7%. Środki udostępnione przez rząd federalny na rzecz kolei spadły z 20,5 mld EUR w 1994 r. do 16,7 mld EUR w 2012 r. Mimo że ruch rósł, emisja CO₂ z transportu kolejowego spadła o 16% w transporcie pasażerskim i o 10% w transporcie towarowym. Należy zaznaczyć, że w 2024 r. w Niemczech działało 81 pasażerskich przewoźników kolejowych oraz 32 organizatorów przejazdów.

3.4 Włochy

Włochy to kolejny przykład kraju, w którym przedsiębiorstwa państwowe i prywatne konkurują o ten sam rynek i oba typy podmiotów po kilku latach zanotowały wzrost liczby pasażerów. Włochy były pierwszym krajem członkowskim UE, któremu udało się otworzyć (na zasadzie **konkurencji „na rynku”**) rynek kolei dużych prędkości na konkurencję.

We Włoszech **przyznawaniem otwartego dostępu zajmuje** się Urząd Regulacji Transportu (ART). Proces przyznawania otwartego dostępu w przebiega zgodnie z przedstawionymi wcześniej normami dyrektywy 2012/34/UE oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji 2018/1795 z następującymi charakterystycznymi elementami:

- Włoski wniosek o badanie równowagi ekonomicznej jest odrzucany, jeżeli spełniony jest jeden z poniższych warunków:
 - a) stosunek przychodów z ruchu do kosztów operacyjnych PSO, pomniejszonych o opłatę za przejazd zarządcy infrastruktury kolejowej jest niższy niż 35%;
 - b) w przypadku wygaśnięcia umowy PSC w okresie pomiędzy wejściem w życie rozkładu jazdy, którego dotyczy nowa usługa, a kolejnymi 12 miesiącami; w przypadku umowy o świadczenie usług podlegającej przedłużeniu termin ten pokrywa się z terminem przedłużenia jeżeli: przedłużenie jest przewidziane w umowie i zostało wykonane przed zgłoszeniem Organowi nowej usługi kolejowej.

⁵¹ Jak rozwinąć konkurencję na torach? Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich, Fundacja ProKolej, Warszawa 2023

- Co 24 miesiące ART ocenia potrzebę ewentualnej aktualizacji metodyki przyznawania otwartego dostępu. Dzięki temu metodyka regularnie podlega przeglądowi pod kątem występowania „wąskich gardeł” i generowania innych problemów. Istnieje zatem regularna możliwość jej zmiany w celu wprowadzenia usprawnień.

Pierwsze próby wprowadzenia konkurencji we włoskich kolejach dużych prędkości miały miejsce w 2010 r. Prywatny przewoźnik Arenaways uruchomił swoje pierwsze usługi pasażerskie pod koniec tego roku, konkurując z państwowym operatorem pasażerskim Trenitalia (a konkretnie z jego spółką zależną Frecciarossa) na trasie Mediolan–Turyn. Arenaways otrzymała zgodę na prowadzenie dwóch codziennych pociągów w każdym kierunku, jednak nie uzyskała zgody na zawijanie do stacji pośrednich ze względu na obawy regulacyjne, że będzie konkurować przede wszystkim ze świadczonymi przez Trenitalia dotowanymi usługami regionalnymi, a nie z komercyjnymi pociągami międzymiastowymi. Takie rozwiązanie oznaczało, według wypowiedzi założyciela Arenaways Giuseppe Areny, że początkowa usługa nie będzie konkurencyjna. Zgodnie z tymi przewidywaniami Arenaways nie przyciągnęła wystarczającej liczby pasażerów i jej działalność na omawianej trasie została wstrzymana w 2011 roku.

W 2012 r. włoski Urząd Regulacji Komunikacji (AGCOM) nałożył na Frecciarossa karę grzywny za próbę zakłócenia i uniemożliwienia Arenaways świadczenia konkurencyjnej usługi między Mediolanem a Turynem. Nałożyła także grzywnę na powiązaną finansowo z Frecciarossa spółkę zarządzającą infrastrukturą kolejową Rete Ferroviaria Italiana (RFI) za opóźnienie o 18 miesięcy rozpatrzenia złożonego przez Arenaways wniosku o przyznanie tras bez przystanków pośrednich. Orzeczenie zapadło jednak zbyt późno, aby utrzymać usługi przewozu osób przez Arenaways na omawianej trasie. Należy wspomnieć, że pod koniec 2023 r. spółka Longitude Holding, prywatna firma inwestująca w transporcie kolejowym i morskim, finansowaniu taboru kolejowego i branży hotelarsko-gastronomicznej, złożyła wniosek do ART o przyznanie tras na sześciu korytarzach krajowych i jednej trasie międzynarodowej. Według włoskiej prasy za projektem stoi Giuseppe Arena, który założył Arenaways.

Z kolei w kwietniu 2012 r., dzięki obniżeniu stawek za dostęp do infrastruktury na rynek weszła prywatna spółka Italo (zarządzana przez Nuovo Trasporto Viaggiatori - NTV). NTV to prywatne przedsiębiorstwo, które od 2012 r. konkuruje z narodowym przewoźnikiem Trenitalia na tych samych trasach, oferując produkt o podobnej charakterystyce. W przeciwieństwie do większości przewoźników kolejowych działających w ramach otwartego dostępu, Italo dysponuje kapitałochłonnym tabor, nowocześniejszym od pojazdów przedsiębiorcy zasiedziałego. Jest operatorem pociągów dużej prędkości typu AGV dopuszczonych do poruszania się z prędkością 360 km/h.



Zwiększenie konkurencji na trasie Mediolan - Rzym spowodowane uruchomieniem połączeń przez Italo doprowadziło w latach 2011-2018 do wzrostu możliwości przewozowych o 67% i faktycznej liczby pasażerokilometrów o 69%. Co istotne, konkurencja nie spowodowała, że dotychczasowy monopolista (narodowy przewoźnik) stracił pasażerów. Choć jego udział w rynku spadł ze 100% do 71% (liczone na podstawie wykonanej pracy przewozowej mierzonej w pasażerokilometrach), to odnotował on wzrost liczby pasażerów. Dzięki konkurencji pasażerowie pociągów i konsumenci we Włoszech znajdują się obecnie w znacznie lepszej sytuacji dzięki obniżce cen biletów o ponad 40%. Pozwoliło to podwoić popyt bez konieczności budowy nowych linii kolei dużych prędkości.

Należy zaznaczyć, że włoski rynek przewozów dalekobieżnych już przed wdrożeniem IV pakietu kolejowego należał do najbardziej konkurencyjnych rynków transportowych w Europie. Obecnie tylko 17% dalekobieżnych przewozów to usługi dotowane. 56% połączeń obsługuje Trenitalia na zasadach rynkowych. 15% udział w rynku ma NTV-Italo, zaś 12% rynku przypada na przewoźników autobusowych, którzy uchodzą we Włoszech za konkurencję dla kolei.⁵²

3.5 Szwecja

Regulatorem rynków kolejowych w Szwecji jest Szwedzka Agencja Transportu (TS). Szwedzkie rozwiązania dotyczące **przyznawania otwartego dostępu** opierają się literalnie na dokumentach unijnych: przede wszystkim na dyrektywie 2012/34/UE oraz rozporządzeniu wykonawczym Komisji 2018/1795. Jedyną modyfikacją jest bezpośrednie wskazanie, że próba w badaniu równowagi ekonomicznej musi być kompleksowa i reprezentatywna dla klientów publicznego transportu pasażerskiego i innych potencjalnych klientów.

Szwecja wraz z Wielką Brytanią należy do grona krajów, w których rynek kolejowy zdemonopolizowano najwcześniej w Europie. W pierwszej kolejności zostały zliberalizowane przewozy towarowe, następnie regionalne i lokalne przewozy pasażerskie, a na końcu transport dalekobieżny.

W 1988 r. wprowadzono pionowy podział Szwedzkich Kolei Państwowych na jednego operatora kolejowego (SJ) i jednego posiadacza infrastruktury (Banverket). Wraz z przeniesieniem odpowiedzialności za regionalne, nierentowne usługi kolei pasażerskiej na regionalne władze transportowe, reforma ta utorowała drogę do wprowadzenia przetargów na przewozy regionalne (w ramach **konkurencji „o rynek”**). W wyniku tych zmian

⁵² Jak rozwinąć konkurencję na torach? Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich, Fundacja ProKolej, Warszawa 2023



konkurencyjne przetargi w Szwecji zostały wprowadzone dla subsydiowanych połączeń regionalnych już w 1990 r.

Z kolei 1992 r. po raz pierwszy ogłoszono przetarg na połączenia międzyregionalne. Początkowo zgłosiła się tylko jedna nowa firma, ale w wyniku kolejnych przetargów liczba ta wzrosła do czterech. Od momentu otwarcia rynku koszty obsługi pociągów spadły o 11% w całym sektorze i o 9% u SJ. W latach 1993-1999 koszty uruchamiania pociągów spadły o 17% w całym sektorze i o 14% w SJ. Badania wykazały, że konkurencja odpowiadała za około 50-60% zmniejszenia kosztów. Zauważono także opóźnione efekty kosztowe zwiększania podaży połączeń — koszty spadały dopiero po pewnym czasie, najczęściej po 2-3 latach od zwiększenia liczby połączeń. Efektem otwarcia rynku były spadki dopłat do przewozów na poziomie sięgającym nawet 30%. Równolegle o 40% wzrosła praca przewozowa i efektywność zatrudnienia w przedsiębiorstwach przewozowych. Zasadniczo, pomimo upadku kilku mniejszych przewoźników, szwedzki rynek kolejowy stawał się coraz bardziej rentowny.⁵³

W 2010 r., w ostatnim etapie liberalizacji sektora kolejowego, otwarto rynek przewozów dalekobieżnych (z pełnym skutkiem od 2012 r.) Przewoźnicy kolejowi w ramach dostosowania do przepisów unijnych otrzymali prawo do bezpośredniego konkurowania na torach (na zasadzie **konkurencji „na rynku”**). W efekcie konkurencji ceny biletów na trasie Göteborg — Sztokholm spadły, szczególnie w 2021 r. gdy swoje pociągi uruchomił trzeci przewoźnik, czyli FlixTrain.

Nowy system zastąpił nie tylko ogólnokrajowy monopol SJ AB na komercyjne linie dalekobieżne, ale także umożliwił operatorom kolejowym uzupełnianie regionalnych usług użyteczności publicznej. Efektywność prywatnych przewoźników pozwoliła na uruchomienie większej liczby kursów niż wcześniej i racjonalizację zatrudnienia w sektorze. Szwedzki model konkurencji „o rynek” charakteryzują względnie krótkie okresy trwania umów i częsta weryfikacja kosztów usług, co pozwala na większą elastyczność kontraktowania przewoźników.

3.6 Czechy⁵⁴

Rozpatrywaniem **wniosek o otwarty dostęp** zajmuje się w Czechach Urząd Ochrony Konkurencji (UOHS), a proces przyznawania otwartego dostępu przebiega zgodnie z normami dyrektywy 2012/34/UE oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji 2018/1795.

⁵³ Jak rozwinąć konkurencję na torach? Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich, Fundacja ProKolej, Warszawa 2023

⁵⁴ Jak rozwinąć konkurencję na torach? Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich, Fundacja ProKolej, Warszawa 2023



Wnioskujący o zdolność przepustową jest obowiązany dodatkowo powiadomić zainteresowanych przewoźników kolejowych o swoim zamiarze. Podmiot dążący do uruchomienia nowej usługi w kolejowym transporcie pasażerskim, powinien przedstawić plan jej realizacji obejmujący co najmniej trzy lata, a jeśli to możliwe, pięć lat działalności. Jeżeli nowa usługa przewidziana jest na okres krótszy niż 3 lata, regulator podejmuje decyzję, czy zgodzi się na taki okres.

Czechy należą do prekursorów liberalizacji kolei w Europie Środkowej. W 1994 r. zobligowano prawnie podmiot zarządzający infrastrukturą kolejową do udostępnienia infrastruktury przewoźnikom komercyjnym, jednak stało się to realnie możliwe dopiero w 2003 r. po rozdzieleniu działalności w obszarze infrastruktury i usług. Pierwsze próby organizacji konkurencyjnych przetargów na przewozy dalekobieżne miały miejsce już w 2006 r. Nie przyniosły spodziewanej demonopolizacji, lecz uwidoczniły się wówczas skutki pojawienia się presji konkurencyjnej. W celu obrony swojej pozycji przed nowymi podmiotami, przewoźnik krajowy — České dráhy (CD) zaproponował wielokrotnie niższą, niż stosowana wcześniej, stawkę, uznawaną wówczas przez konkurentów za dumpingową. Wymogiem wygrania przetargu była poprawa jakości taboru względem stanu sprzed przetargu, ale stawka zaproponowana przez CD nie pozwalała nawet na pokrycie w pełni kosztów operacyjnych.

Z wyjątkiem trasy Praga–Ostrawa, obsługa pozostałych linii pasażerskich zaliczana jest do obowiązku świadczenia usługi publicznej (na zasadzie **konkurencji „o rynek”**) i jest dotowana z budżetów publicznych. Organizacją usług dalekobieżnych zajmuje się Ministerstwo Transportu, a najczęstszą formą udzielania zamówień było bezpośrednie zlecenie usług podmiotowi zasiedzialemu. Obecnie widoczna jest jednakże tendencja coraz częstszego stosowania przetargów konkurencyjnych. Konkurencyjne przetargi są teoretycznie możliwe również w transporcie regionalnym, jednak w 2009 r. władze transportu regionalnego zdecydowały o bezpośrednim przyznaniu wszystkich kontraktów operatorowi zasiedzialemu na okres 10–15 lat, skutecznie zamykając na ten okres rynki regionalne. Mimo to doświadczenia z sektora przewozów dalekobieżnych i sukcesy niezależnych przewoźników skłoniły samorządy do wcześniejszego uwolnienia rynku.

Kolejne próby liberalizacji odbywały się poprzez przetargi na poszczególne linie czy ich pakiety. Rozpoczęły się w 2012 r. i potrwają aż do 2028 r. Uwolnienie połączeń dalekobieżnych zapoczątkował udany pilotażowy projekt konkurencyjnego przetargu na mniej istotnej trasie Ołomuniec – Ostrawa w 2012 r. Koleje Czeskie zdecydowały się nie wziąć udziału w przetargu, uzasadniając to brakiem możliwości pozyskania taboru, który spełniałby wysokie normy wymagań zamawiającego. W efekcie w przetargu wzięły udział: RegioJet (należący do operatora autobusowego) i Arriva. Arriva została wykluczona z przetargu z powodów formalnych, co spowodowało unieważnienie postępowania ponieważ pozostał tylko jeden oferent. Jednak



Arriva zaapelowała publicznie o przyznanie połączeń RegioJet, co ostatecznie nastąpiło na skutek udzielenia zamówienia z wolnej ręki na warunkach zgodnych z ofertą RegioJet złożoną w przetargu.

Doświadczenia i sukcesy na czeskim rynku pozwoliły rozwinąć się przewoźnikom RegioJet i LEO Express. Wojna cenowa przewoźników nie doprowadziła do upadku żadnego z przewoźników świadczących usługi publiczne, czy też pogorszenia oferty. Wzrost popularności konkurencyjnej kolei sprawił, że dochody z trasy Ołomuniec-Ostrawa nieznacznie zwiększyły się, nawet pomimo obniżonych cen biletów.

Z kolei pierwszy otwarty dostęp dla komercyjnych usług pasażerskich (na zasadzie **konkurencji „na rynku”**) pojawił się w 2011 r. Duże natężenie ruchu, niska intensywność konkurencji intermodalnej, wysokie ceny biletów i niska jakość usług zasiedziałego operatora były przyczyną uruchomienia nowych połączeń na trasie Praga-Ostrawa. Dwóch prywatnych operatorów, wspomniany wcześniej RegioJet i LEO Express (nowy podmiot w branży transportowej), ogłosiło swoje zamiary wejścia na trasę w 2010 roku. W reakcji na to ogłoszenie Ministerstwo Transportu wycofało trasę Praga-Ostrawa z systemu PSO w grudniu 2011 roku i zaprzestało udzielania jakichkolwiek dotacji na jej eksploatację. Połączenie Praga-Ostrawa zostało całkowicie otwarte na konkurencję między dotychczasowym a nowym prywatnym operatorem. RegioJet uruchomił połączenia w 2011 r., a LeoExpress wszedł na tę trasę pod koniec 2012 r. Spowodowało to intensywną konkurencję na trasach, powodującą obniżki stawek i poprawę jakości usług.

Pierwszym prywatnym podmiotem wchodzącym na rynek był RegioJet, który od 2011 roku stopniowo zwiększał liczbę swoich usług do 18 połączeń dziennie. RegioJet korzystał ze starych wagonów zakupionych od austriackiego €OBB, które stały się dobrej jakości alternatywą dla wysłużonych wagonów obecnego przewoźnika po pewnej modernizacji ich wnętrza. RegioJet był w stanie ograniczyć wielkość swojej inwestycji dzięki temu zakupowi z drugiej ręki. Wejście RegioJet charakteryzowało się ogromną kampanią marketingową promującą jego usługi; kampania ta odniosła spory sukces pod względem przyciągania pasażerów i uzyskiwania udziału w rynku. Popyt na jego usługi jest dość wysoki, a szacowany średni współczynnik wypełnienia wynosi około 80%. Jednak typowa długość pociągów RegioJet to tylko cztery wagony (sześć w godzinach szczytu). Ponadto, ponieważ jego wagony mają więcej miejsca dla pasażerów, pojemność miejsc siedzących w ich wagonach jest o 20% niższa niż w wagonach obecnego przewoźnika.

Wejście RegioJet natychmiast doprowadziło do spadków cen. Podstawowa stawka za bilet w jedną stronę oferowana przez Koleje Czeskie w 2011 r. (przed wejściem RegioJet) wynosiła 438 CZK w usługach EC. Co ciekawe, RegioJet ustalił swoją podstawową stawkę na niewiele niższą niż zasiedziały przewoźnik



(420 CZK) i postanowił konkurować wyższą jakością swoich wagonów i usług pokładowych. Jednak obecny przewoźnik zareagował szybko i wprowadził zniżki na ruch dalekobieżny, przy czym największa zniżka dotyczyła linii Praga-Ostrawa. W rezultacie podstawowa stawka obecnego przewoźnika spadła do 295 CZK. RegioJet oskarżył Ceske Drahy o stosowanie drapieżnych cen i odwołał się do Urzędu Antymonopolowego. Wojna cenowa nasiliła się wraz z wejściem trzeciego operatora, LEO Express, w grudniu 2012 r. z 16 pociągami dziennie. Najniższa stawka za przejazd w jedną stronę została ustalona na 137 CZK, ale pojawiały się także bilety z ceną 95 CZK dla posiadaczy kart klienta Ceske Drahy. Średnia stawka w LEO Express wynosiła 209 CZK, a szacowany współczynnik obłożenia był mniejszy niż 50%. LEO Express korzysta z nowych pociągów Stadler Flirt, które pierwotnie zostały opracowane dla ruchu podmiejskiego, a nie ruchu dalekobieżnego. Presja konkurencji zmusiła nawet przewoźnika zasiedziałego Ceske Drahy do znacznych inwestycji w celu ulepszenia taboru na tej trasie. Dlatego LEO Express znalazł się w trudnej sytuacji, będąc nie tylko ostatnim konkurentem, który wszedł na rynek, ale także konkurentem z prawdopodobnie najgorszą jakością taboru. Został więc zmuszony do jeszcze większego obniżenia ceny, aby przyciągnąć pasażerów. Ta drastyczna strategia niskich cen przyniosła efekty, a popyt na przewozy LEO Express znacznie wzrósł.

Konkurencja w przewozach komercyjnych spowodowała istotną poprawę atrakcyjności transportu kolejowego. Liczba połączeń na trasie Praga — Ostrawa w wyniku procesów konkurencyjnych wzrosła o ponad połowę. W pierwszym okresie doszło wręcz do wojny cenowej. W 2020 r. szczególnie niskie ceny oferowały Koleje Czeskie, co uruchomiło procedury weryfikacji w Komisji Europejskiej, która badała, czy przedsiębiorstwo posiadające pozycję dominującą nie stosuje cen dumpingowych⁵⁵. Na obniżce cen skorzystali natomiast klienci kolei. Wzrastała też jej popularność — o niemal 100% w latach 2010-2016. Ceny także spadły – o 42%.

3.7 Wnioski

Dostęp do rynku kolejowych przewozów pasażerskich w analizowanych krajach UE był liberalizowany w niejednakowy sposób. W przypadku Włoch i Hiszpanii liberalizacja dotyczyła wyłącznie kolei dużych prędkości (w modelu konkurencji „na rynku”). W Szwecji natomiast rozpoczęto od konkurencyjnych przetargów „o rynek” w kolejach regionalnych, a następnie niejako w naturalny sposób otworzono dostęp do torów na zasadach komercyjnych. W tym przypadku w pierwszym przetargu wziął udział wyłącznie jeden operator, a prawdziwa konkurencja pojawiła się dopiero przy następnych (konsekwentnie powtarzanych) przetargach. Można domniemywać, że częste organizowanie przetargów (nawet na pojedyncze trasy) generuje wzrost zainteresowania nimi i zwiększoną chęć udziału. Wydaje się także, że nawet jeśli początkowo

⁵⁵ W 2022 r. Komisja Europejska wycofała się z postawionych zarzutów.



przetargi nie powodują wzrostu liczby podmiotów chętnych do świadczenia usług powtarzanie ich oraz odpowiednio wczesne ogłaszanie (przykłady przetargów z Niemiec) prowadzą do pojawienia się konkurencji.

W każdym z analizowanych państw wzrost konkurencji na torach skutkował zwiększeniem liczby pasażerów dla wszystkich przewoźników – także zasiedziały. Najbardziej pasażerowie skorzystali dzięki obniżeniu cen biletów i pojawieniu się połączeń o różnej jakości. Zróżnicowana oferta, w której są zarówno drogie, szybkie i wygodne pociągi jak i tańsze, wolniejsze i bardziej ekonomiczne zdecydowanie sprzyja wzrostowi popytu. Pomimo jednak spadku cen, wzrost popytu spowodował, że wartość rynku oraz zyski przewoźników wzrosły.

Można zaobserwować, że konkurencja „na rynku” rozwija się zazwyczaj poczynając od linii najbardziej atrakcyjnych, najczęściej krajowych (takich jak koleje dużych prędkości). Linie takie wskazuje najczęściej regulator lub zarządca infrastruktury. W przypadku sukcesu (wzrostu liczby pasażerów) dodawane są nowe linie bądź rejony.

Procedury przyznawania otwartego dostępu są oparte na prawodawstwie UE, w szczególności dyrektywie 2012/34/UE i rozporządzeniu wykonawczym komisji (UE) 2018/1795. Procedury są więc bardzo podobne we wszystkich analizowanych krajach – włączając w to Polskę. Do mechanizmów, które wydają się pozytywnie wpływać na rozwój konkurencji, a jednocześnie nie są obecnie stosowane w przypadku Polski należą:

- rygorystyczne egzekwowanie terminów wynikających z rozporządzenia 2018/1795,
- wprowadzenie na wzór hiszpański i włoski ustalonych wartości ekonomicznych, w przypadku których organ musiałby podjąć konkretną decyzję,
- regularny przegląd metodyki badania równowagi ekonomicznej na wzór włoski,
- rezygnacja (na wzór niemiecki) z procedury przyznawania otwartego dostępu na jednej lub kilku najbardziej popularnych liniach – do przewozów wystarczyłoby przyznanie przepustowości i licencja przewoźnika kolejowego.



4 Propozycje rozwiązań wspierających konkurencję na kolei w Polsce

W poprzednich rozdziałach przedstawiono funkcjonowanie rynku przewozów kolejowych w Polsce i w wybranych państwach UE. Stwierdzono, że liberalizacja dostępu do sieci kolejowej może powodować zwiększenie liczby przewoźników, spadek cen i wzrost popytu. Efektem przeprowadzonych zmian często były korzyści dla wszystkich zaangażowanych podmiotów: spadek cen był z nawiązką rekompensowany zwiększoną liczbą pasażerów.

Krajowe regulacje dotyczące pasażerskich przewozów kolejowych co do zasady nie różnią się zasadniczo od regulacji ogólnoeuropejskich. Tym niemniej możliwe jest ustalenie kilku istotnych czynników utrudniających rozwój konkurencji i wynikającego z niej zwiększenia popularności pasażerskich przewozów kolejowych.

W przypadku dominującego w Polsce modelu konkurencji „o rynek” wskazać można:

- brak przetargów lub zbyt późno ogłaszane przetargi, co powoduje, że startują w nich nieliczne podmioty;
- wielkość przetargów – duże przetargi wymagają zaangażowania znacznych zasobów, które mogą nie zostać wykorzystane w przypadku przegranego przetargu, a jednocześnie późno ogłaszane przetargi utrudniają zorganizowanie tych zasobów przed przygotowaniem oferty;
- okres, na jaki zawierana jest umowa – im dłuższy okres obejmuje przetarg, tym jest on bardziej atrakcyjny dla potencjalnych oferentów, z kolei długie obowiązywanie przetargów utrudnia wprowadzanie zmian w wypadku zmiany warunków co w konsekwencji zmniejsza możliwość racjonalizacji kosztów ponoszonych przez organ publiczny.

Z kolei w odniesieniu do modelu konkurencji „na rynku” głównym problemem wydaje się długi czas postępowania o przyznanie otwartego dostępu do torów. Czas ten w niektórych przypadkach znacznie przekracza normy z rozporządzenia wykonawczego 2018/1795. Istotnym wydaje się także ograniczona przejrzystość rynku i procedur badania równowagi ekonomicznej, która sprawia, że przedsiębiorcy nie są w stanie przewidzieć kierunku rozstrzygnięcia tego badania.

Ponadto należy zaznaczyć, że chociaż istotą modelu konkurencji „o rynek” jest realizowanie usług, które nie byłyby świadczone w oczekiwany społecznie sposób bez wsparcia finansowego, wydaje się że nie ma przeszkód dla umożliwienia podmiotom świadczącym usługi publiczne (PSO) konkurowania z innymi podmiotami działającymi na zasadach komercyjnych.



Koncepcje możliwych zmian promujących konkurencję zebrane zostały w grupy dedykowane wspieraniu konkurencji „o rynek” oraz konkurencji „na rynku”.

4.1 Propozycje dotyczące konkurencji „o rynek”

Rozwój konkurencji „o rynek” manifestować powinien się w zwiększeniu się liczby podmiotów uczestniczących w przetargach na realizację usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych ogłaszanych przez organizatorów. Dzięki temu organizatorzy powinni mieć możliwość zapewnienia społecznie pożądanых usług po niższej cenie, a jakość tych usług powinna rosnąć.

4.1.1 Podział przewozów zleczanych przez jednego organizatora na mniejsze części

Organizatorzy transportu publicznego w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, głównie samorządy terytorialne, mają obowiązek zapewnić funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na właściwym sobie obszarze. Najprostszym, lecz zarazem najmniej korzystnym dla rozwoju konkurencji sposobem zrealizowania tego zadania jest organizacja jednego dużego przetargu na całość przewozów kolejowych będących w gestii takiego organizatora. Tymczasem, jak wskazano wyżej, przewoźnikom łatwiej jest przygotować się do brania udziału w mniejszych przetargach. Mniejszy przetarg oznacza mniejsze środki niezbędne do wystartowania w nim i potencjalnie mniejsze koszty ewentualnego niepowodzenia w przetargu. W przypadku dużych przetargów prawdopodobnym jest, że jedynym podmiotem mogącym wystartować w przetargu jest podmiot posiadający już zasoby niezbędne do realizacji usługi, czyli podmiot do tej pory je świadczący.

Aby temu przeciwdziałać postulujemy, żeby w czasie postępowania przetargowych wyznaczać operatorów nie dla całej jednostki terytorialnej (np. województwa), ale dla jej części. Mogą to być pojedyncze trasy lub grupy tras wyznaczone w oparciu o różne kryteria np. wzajemne powiązania tras czy elektryfikacja linii kolejowej lub jej brak. Jak wskazano w punkcie 2.3.1 niektóre województwa już praktykują takie rozwiązanie (kujawsko-pomorskie, wielkopolskie). Należy zaznaczyć, że ceny w przetargach powinny odzwierciedlić to, że nie każda trasa jest równie atrakcyjna.

Przyjęcie tego rozwiązania ma także dodatkowe, długoterminowe zalety. Podmiot, który w poprzednim postępowaniu przetargowym otrzymał możliwość świadczenia usługi na niektórych trasach może być bardziej skłonny do wzięcia udziału w następnych przetargach na inne trasy w tym samym regionie. Jednocześnie przegrana w przetargu na część tras nie powinna być tak bolesna dla dotychczasowego operatora, jak ewentualna utrata przewozów



w całym województwie, co sprawi, że podmiot ten będzie w stanie funkcjonować mimo ewentualnej porażki.

4.1.2 Zapewnienie wystarczającego czasu na przygotowanie się do przetargu

Przetargi na operatora publicznego w danym regionie (lub jego części) są organizowane na wiele lat. W związku z tym z dużym wyprzedzeniem można określić kiedy powinien zostać rozpisany nowy przetarg. Organizator może więc odpowiednio wcześniej ogłosić postępowanie i dać wystarczająco dużo czasu na przygotowanie oferty w organizowanym przetargu. Jeśli czas na przygotowanie oferty jest zbyt krótki przedsiębiorstwa "zasiedziały" mają przewagę, gdyż mogą świadczyć usługi "od ręki", podczas gdy przedsiębiorstwa chcące wejść na ten rynek potrzebują czasu na zorganizowanie zasobów w celu świadczenia usług. Opisana zależność widoczna jest przy porównaniu opisanych w punkcie 2.3.1 przykładów przetargów organizowanych w Polsce, w których od momentu ogłoszenia do momentu rozpoczęcia świadczenia usług był względnie krótki okres w porównaniu z opisanymi w rozdziale 3 przetargami organizowanymi w Niemczech. W Polsce zazwyczaj w przetargach startują wyłącznie przewoźnicy „zasiedziali”, w Niemczech rozwija się konkurencja „o rynek”.

W związku z powyższym proponujemy zapewnienie przewoźnikom wystarczającego czasu na przygotowanie oferty oraz okresu między rozstrzygnięciem przetargu a terminem występowania o przepustowość. Aby umożliwić start nowym przewoźnikom, przetarg powinien być ogłoszony co najmniej 18 miesięcy przed rozpoczęciem świadczenia usług. Jednocześnie ostateczne rozstrzygnięcie przetargu nastąpić musi w terminie umożliwiającym wystąpienie przez przewoźnika o przepustowość. Tym samym już podczas ogłaszania przetargu uwzględnione powinny być możliwe odwołania i inne sytuacje utrudniające wyłonienie wykonawcy.

4.1.3 Uszczegółowienie planów transportowych o kwestie związane z planowanymi przetargami na usługi publiczne

Kolejną zmianą, która powinna ułatwić przewoźnikom udział w przetargach jest uszczegółowienie planów transportowych o kwestie związane z planowanymi przetargami na usługi publiczne. Plany transportowe jako dokumenty opisujące funkcjonowanie transportu na danym obszarze mogłyby wskazywać istotne dla potencjalnych operatorów kwestie takie jak wymienione wcześniej terminy przetargów oraz omawiany w punkcie 4.1.1 ewentualny podział na części przewozów leżących w kompetencji danego organizatora. Ułatwiłoby to planowanie działalności przez przewoźników i dało im szansę



zaplanowania swojej działalności w obszarze ubiegania się o świadczenie usług publicznych.

4.1.4 Udostępnianie taboru przez organizatorów

Najbardziej kosztownym zasobem niezbędnym do świadczenia usług przewozów pasażerskich kolejną jest tabor. Organizatorzy dążąc do poprawy jakości świadczonych usług często nabywają ten tabor, który następnie oddają w użytkowanie operatorom. Korzystne dla rozwoju konkurencji wydaje się stosowanie praktyki udostępniania w ramach przetargu taboru, który jest własnością zamawiającego w całości lub w jego istotnej części. Dzięki temu podmioty chcące brać udział w przetargach miałyby mniejsze bariery wejścia, a jednocześnie ewentualna porażka w przetargu nie prowadziłaby do problemu zagospodarowania nieużytkowanego taboru.

4.1.5 Ujawnienie danych dotyczących świadczenia usług publicznych

Przewoźnicy świadczący usługi publiczne otrzymują dotacje ze strony jednostek samorządu terytorialnego lub państwa. Mimo tego dane o świadczonych przez nich usługach są traktowane jako tajemnice przedsiębiorstwa i nie są podawane do powszechnej wiadomości. W związku z tym proponujemy rozważyć obowiązek rezygnacji z tajemnicy przedsiębiorstwa i jawności danych dotyczących PSO. W takim przypadku spółka realizująca usługi publiczne miałaby obowiązek upubliczniać dane dotyczące liczby pasażerów, realizowanej pracy przewozowej, a także przychodów z tras i dofinansowania, jakie otrzymuje z samorządu. Pozwoliłoby to na:

- wzajemne porównanie przez organizatorów transportu kosztów na poszczególnych trasach, a docelowo na racjonalizację kosztów dla samorządów i państwa,
- lepsze przygotowanie do przetargów zarówno po stronie podmiotów publicznych, jak i startujących w przetargach.

Dzięki takiej zmianie przewoźnicy wiedzieliby jaki jest popyt na trasach, których dotyczy przetarg i mogliby dokładnie zaplanować przyszłe przejazdy. Dodatkowo zniknęłaby asymetria informacji pomiędzy zasiedziałym przewoźnikiem i jego konkurentami będąca jedną z przewag tego pierwszego podczas ubiegania się o realizację usług publicznych.

Propozycja nie dotyczy usług świadczonych na zasadach komercyjnych, wobec czego spółki świadczące zarówno usługi komercyjne jak i publiczne byłyby zobowiązane do ujawniania danych wyłącznie o usługach publicznych. Ujawnianie tych danych wydaje się uzasadnione także dlatego, że na ich



realizację wydawane są środki publiczne, co sprawia, że pożądana jest jak największa transparentność ich wykorzystania.

4.1.6 Rozszerzanie działalności spółek publicznych

Obecnie, pomimo istnienia licznych spółek zajmujących się przewozami pasażerskimi, mamy do czynienia z niewielką konkurencją między nimi, gdyż co do zasady prowadzą one działalność wyłącznie na swoim „macierzystym” rynku. W momencie upowszechnienia się przetargów taktyka taka okazać się może zgubna, gdyż ewentualna przegrana w przetargu sprawić może, że podmiot stracić może swoją rację bytu. Prawdopodobne jest także, że po podziale przewozów organizowanych w ramach jednego województwa na części i utracie niektórych z nich przewoźnicy samorządowi dysponować będą istotnymi nadwyżkami zasobów. Dlatego rekomendujemy, aby spółki należące do samorządów konkurowały także w przetargach w innych województwach. Mimo, że nie ma takiego zwyczaju, istnieje możliwość, by podmioty obsługujące koleje w jakimś województwie (nawet spółki samorządowe) obsługiwały również połączenia w innych województwach – zarówno na zasadach komercyjnych, jak i jako zwycięzca przetargu PSC. Sprawi to, że będą one bardziej elastyczne i mniej podatne na upadłość w przypadku porażki w pojedynczym przetargu.

Głównym zadaniem spółek samorządowych jest realizacja świadczeń dla ludności danego obszaru. Jednak w najbliższej przyszłości spółkom tym nie będzie już można udzielać zamówień „z wolnej ręki”. Dlatego wskazane wydaje się wykorzystanie doświadczenia i zasobów tych podmiotów w innych przetargach. Będzie to tym bardziej atrakcyjne, jeżeli spółki te będą obsługiwać trasy graniczące z tymi, które obecnie realizuje. Trasy takie mogłyby zostać wydzielone na podstawie rekomendacji z p. 4.1.1.

4.1.7 Trasy łączące usługi publiczne i komercyjne

Trasy realizowane w ramach PSO często kończą się poza obszarem właściwości organizatora tych przewozów. Możliwe jest także, że z biznesowego punktu widzenia atrakcyjne byłoby wydłużenie takiej trasy, a korzyści finansowe z takiego wydłużenia byłyby wyższe niż koszty, co oznacza, że przedłużenie trasy nie musiałoby być dofinansowane. Przewoźnicy mogliby wówczas część trasy przejeżdżać jako PSO, a część (prawdopodobnie w innej jednostce samorządowej) jako usługa komercyjna. W związku z powyższym proponujemy aby umożliwić, a nawet zachęcać przedsiębiorstwa, żeby wykorzystywały takie sytuacje i kierowały pociągi na przedłużone trasy, już jako połączenia komercyjne. Na przedłużenie trasy prawdopodobnie będzie wymagana zgoda na dostęp do torów, co oznacza, że propozycja ta wchodzi częściowo w zakres propozycji zwiększających konkurencję „na rynku”. Tym niemniej, ze względu



na oparcie przedłużonych tras na obecnie realizowanych PSO punktem wyjścia do takiej zmiany byłby jednak system organizacji przewozów publicznych.

Rozwiązanie to może być rekomendowane w szczególności dla spółek samorządowych napotykających problemy związane z utratą części obszaru działalności na skutek przegranego przetargu. Dodatkowo zaletą realizacji tego i poprzedniego postulatu jest łączenie poszczególnych obszarów do tej pory rozdzielonych poprzez granice województw.

4.2 Propozycje dotyczące konkurencji „na rynku”

Druga grupa propozycji ma za zadanie zachęcić przewoźników do występowania o otwarty dostęp oraz sprawić, że system jego przyznawania będzie bardziej przejrzysty, a wynik badania równowagi ekonomicznej przewidywalny.

4.2.1 Elastyczne zasady świadczenia usług przewozu

Sztywny system świadczenia usług publicznych sprawia, że po zawarciu umowy na ich świadczenie są one realizowane na takich samych zasadach niezależnie od zmiany sytuacji rynkowej. Tymczasem w związku z np. wzrostem liczby pasażerów zainteresowanych daną trasą okazać się może, że trasa, na której bez wsparcia finansowego nie dało się zorganizować przewozów stała się atrakcyjna i popyt na niej może być zaspokojony w oparciu o usługi komercyjne. W związku z tym proponujemy wprowadzenie możliwości zamiany umowy o świadczenie usług publicznych w trakcie jej obowiązywania. W szczególności dotyczyłaby ona takich sytuacji jak wejście przewoźnika komercyjnego na trasę objętą PSC, co może mieć bezpośredni wpływ na przychody PSO, a w efekcie na koszty ponoszone przez samorząd (który będzie musiał dopłacić więcej w ramach PSC) albo zmiana charakteru świadczonych usług na trasie z publicznych na komercyjne. W dłuższej perspektywie występowanie o otwarty dostęp na trasie objętej usługami publicznymi może być sygnałem dla samorządu, że dana trasa może nie być objęta PSC, albo objęta nim w mniejszym stopniu (np. w innych godzinach, lub tylko w weekendy). Można rozważyć zawarcie w PSC klauzul, które regulują, co się dzieje przy wejściu usługi komercyjnej na trasę PSC – na przykład:

- samorząd ma możliwość renegocjacji usługi w celu zmniejszenia jej zakresu, za ewentualną zmianą wysokości wypłat dla PSO (np. zapewnienie mu rozsądnych spodziewanych zysków przy obniżeniu kosztów dla samorządu i PSO).
- przewoźnik komercyjny otrzyma możliwość przejęcia od PSO świadczenia usługi na danej linii, co miałyby następujące skutki:
 - przewoźnik komercyjny miałby obowiązek świadczenia usług przewozu na tej linii na zasadach komercyjnych,



- o PSO nie świadczyłby usług przewozu na przejętej trasie, wartość wypłat dla PSO byłaby wtedy modyfikowana w związku ze zmianą zakresu PSC
- o organizator przewozów (samorząd) płaciłby prawdopodobnie PSO mniejsze wynagrodzenie oszczędzając środki.

Rozwiązanie to wymaga wyceny każdej trasy objętej umową PSC. Jest to łatwiejsze w przypadku gdy umową o świadczenie usług publicznych objęte są części jednostki terytorialnej, a najlepiej poszczególne trasy. Rozwiązanie to współgra więc z rozwiązaniem zaprezentowanym w p. 4.1.1.

4.2.2 Wskazanie otwartych tras w planie transportowym

Jak zostało opisane wyżej, podstawą do planowania usług w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych powinny być plany transportowe. Poza umieszczaniem w nich informacji ułatwiających udział w przetargach na usługi publiczne mogą one także posłużyć rozwojowi konkurencji „na rynku”. Aby temu posłużyły proponujemy wskazanie w planach transportowych tras obsługiwanych wyłącznie w otwartym dostępie albo dopuszczonych do otwartego dostępu. Będzie to wymagało wcześniejszych analiz dotyczących zapotrzebowania na usługi przewozu na poszczególnych liniach, lecz jednocześnie ułatwi i usprawni proces uruchamiania przewozów komercyjnych. Wykonanie tej pracy wcześniej powinno spowodować zmniejszenie liczby uwag zgłaszanych przez PSO i samorządy do wniosków o otwarty dostęp, ponieważ jeżeli w planie transportowym jest informacja o usługach komercyjnych, to powinno to już znaleźć odzwierciedlenie przy zawieraniu PSC.

Aby to osiągnąć należy wykorzystać istniejące w planach transportowych prognozy ruchu na poszczególnych trasach, w tych planach, gdzie ich nie ma należy takie prognozy wprowadzić. Zasadnym wydaje się także, by przewoźnicy kolejowi mogli brać udział w konsultowaniu planów transportowych, zwłaszcza przy ustalaniu ewentualnych tras przeznaczonych do realizacji usług poprzez otwarty dostęp. Wstępnie uznać należy, że potencjalnie takimi otwartymi trasami mogłyby być wskazane w punkcie 2.2.1 najpopularniejsze połączenia międzyaglomeracyjne np. Kraków-Warszawa-Gdańsk. Zauważyć należy także, że, co do zasady, od otwarcia głównych tras kolejowych rozpoczynały rozwój konkurencji na swoich rynkach państwa omówione w rozdziale 3.

4.2.3 Zmniejszenie uznaniowości decyzji o przyznaniu otwartego dostępu

Obecny system wydawania decyzji o otwartym dostępie, w tym badania ekonomicznej równowagi, jest dla przedsiębiorców nieprzejrzysty i nie pozwala na przewidzenie jaka będzie decyzja Prezesa UTK. Zniechęca to przewoźników



do występowania o ten dostęp i tym samym hamuje rozwój konkurencji. Aby temu zapobiec proponujemy, by, podobnie jak w przypadku wspomnianych w rozdziale 3 hiszpańskich i włoskich procedur, przy przyznawaniu otwartego dostępu (badanie równowagi ekonomicznej) wyniki badania równowagi ekonomicznej oprzeć na jawnych i mierzalnych kryteriach i wskaźnikach. Wskaźniki te nie dawałyby ostatecznego rozstrzygnięcia, lecz ich przekroczenie tworzyłoby domniemanie wpływu, czyli jeśli poziom określony we wskaźniku nie zostanie osiągnięty przyjmowane byłoby domniemanie braku wpływu na równowagę ekonomiczną operatora. Wskaźniki mogłyby być oparte np. na relacji przychodów i kosztów operatora publicznego w szczególności z trasy, której dotyczy wnioski o otwarty dostęp. Dzięki temu przewoźnik ubiegający się o otwarty dostęp miałby większą przewidywalność przyszłych decyzji Prezesa UTK.

Aby to rozwiązanie było łatwiejsze do wprowadzenia należałoby rozważyć (zgodnie z p. 4.1.5) ujawnienie przez operatora niektórych danych związanych z jego działalnością na trasach pokrywających się z tymi we wniosku. W ten sposób wnioskujący już wcześniej będzie mógł przeprowadzić kalkulację, czy jest możliwe otrzymanie przez niego otwartego dostępu na żądanej trasie. Obecnie, jak to wskazane zostało w punkcie 2.4.6 wnioskujący o otwarty dostęp nie mogą nawet zapoznać się szczegółowo z argumentacją podmiotów występujących o badanie równowagi ekonomicznej, gdyż jest ona chroniona tajemnicą handlową.

4.2.4 Domniemanie zgody na otwarty dostęp po przekroczeniu terminów na wydanie decyzji

Jednym z podstawowych problemów związanych z wydawaniem decyzji o otwartym dostępie jest obecnie czas ich wydawania. Przewoźnicy nierzadko oczekują na taką decyzję ponad rok, co sprawia, że nie mogą oni racjonalnie planować swoich działań, co zniechęca ich do uruchamiania nowych połączeń w Polsce. Problem ten proponujemy rozwiązać poprzez uznanie, że czas postępowania o przyznanie otwartego dostępu jest ściśle określony i przedłużony może być wyłącznie poprzez oczekiwanie na odpowiedź ze strony podmiotu ubiegającego się o otwarty dostęp. Jeżeli termin na zgodę zostałby przekroczony byłoby to równoznaczne ze zgodą na otwarty dostęp. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym 2018/1795 UTK może przeprowadzić badanie w oparciu o dostępne informacje, nawet jeśli nie są one kompletne. Jeżeli informacje przekazane przez podmiot wnioskujący o otwarty dostęp są niewystarczające do przeprowadzenia testu, dostęp nie zostaje przyznany. Z kolei jeżeli informacje podmiotów wnioskujących o badanie równowagi ekonomicznej okażą się niewystarczające urząd powinien odrzucić wniosek o badanie równowagi ekonomicznej i udzielić otwartego dostępu.



4.2.5 Ocena ex-post metodyki przyznawania otwartego dostępu

Po pewnym czasie obowiązywania metodyki przyznawania otwartego dostępu może się okazać, że procedura ma wady, np. istnieją w niej wąskie gardła nie pozwalające na sprawne podejmowanie decyzji przez regulatora. Proponujemy wobec tego wprowadzenie na wzór włoski opisany w rozdziale 2 obowiązkowej okresowej ewaluacji metodyki (np. co 24 miesiące), z której będzie opublikowany raport. Ewaluacja powinna zawierać również opinie przewoźników i innych podmiotów zaangażowanych w procedurę przyznawania otwartego dostępu.

Dzięki regularnym przeglądom łatwo wychwycić ewentualne nieprawidłowości i wprowadzić zmiany w celu wprowadzenia usprawnień. Dyskusja nad raportem ewaluacyjnym mogłaby również spowodować pojawienie się nowych pomysłów, które można wykorzystać do usprawnienia działań w tym obszarze.

4.2.6 Łączenie bardziej i mniej atrakcyjnych połączeń

Jednym z czynników zniechęcających do wprowadzania konkurencji „na rynku” jest obawa przed realizacją usług komercyjnych wyłącznie na najbardziej atrakcyjnych trasach w najbardziej atrakcyjnych przedziałach czasu czyli tzw. *cherry picking*. Zachowania takie mogłyby prowadzić do wyłuskiwania elementów najbardziej dochodowych, co sprawiałoby, że pozostałe przewozy stałyby się jeszcze bardziej deficytowe.

Problem ten mógłby zostać rozwiązany poprzez wprowadzenie zasady, że jeżeli jakieś przedsiębiorstwo wnioskuje o otwarty dostęp do torów w celu realizacji połączenia w atrakcyjnym czasie, musi również zgodzić się na komercyjną obsługę połączenia po tej samej trasie także w czasie mniej atrakcyjnym. Dzięki takiemu rozwiązaniu uniknie się sytuacji, w której funkcjonujący od dawna przewoźnik obsługuje wszystkie atrakcyjne połączenia, a ewentualni konkurenci muszą z założenia zajmować się przewozami w mniej atrakcyjnym czasie.

4.2.7 Przeniesienie właściwości odwołań od decyzji UTK do SOKiK

Obecny system odwołań od decyzji w sprawie otwartego dostępu przewiduje, że po ewentualnym uchyleniu decyzji odmawiającej otwartego dostępu wniosek o ten dostęp ponownie jest rozpatrywany przez Prezesa UTK. Bardziej efektywny mógłby być system, w którym organem odwoławczym od decyzji Prezesa UTK byłby Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Obecnie odwołanie do SOKiK w sprawach z zakresu transportu kolejowego służy jedynie od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa jest w art. 29e ust. 3, art. 30d (decyzje w sprawie przydzielenia i wykorzystania zdolności przepustowej) ust. 3, art. 33 ust. 15



(zatwierdzenie cennika za korzystanie z infrastruktury kolejowej) oraz art. 66 ust. 1, 2, 2aa (kary pieniężne za naruszenie przepisów ustawy). Wydaje się możliwe, żeby oprócz spraw z zakresu infrastruktury SOKiK mógł stanowić organ odwoławczy również od decyzji w sprawie przyznawania otwartego dostępu, które mają dużo wspólnego z konkurencją w zakresie kolejowych przejazdów pasażerskich. Zmiana taka mogłaby zachęcać zarówno do występowania o otwarty dostęp jak i do odwoływania się od decyzji UTK.

4.3 Przewidywane skutki wdrożenia proponowanych rozwiązań

Powyżej omówiono kluczowe propozycje, które mogą przyczynić się do zwiększenia konkurencji na rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Jak pokazują doświadczenia innych krajów uwolnienie konkurencji na tym rynku sprzyja wzrostowi efektywności alokowania zasobów i przynosi korzyści wszystkim podmiotom działającym na rynku.

Inspiracją dla powyższych propozycji były rozwiązania funkcjonujące w badanych krajach, jednak zostały one rozwinięte i dopasowane do polskiej specyfiki. Najważniejsze kwestie to (w przypadku konkurencji „o rynek”): ułatwienie startowania w przetargach poprzez zmniejszenie barier wejścia na rynek i zwiększenie przejrzystości informacyjnej. W efekcie tych zmian spodziewać należy się stopniowego wzrostu liczby podmiotów biorących udział w przetargach, co doprowadzić powinno zarówno do wzrostu jakości usług jak i obniżenia ich kosztów.

Natomiast w zakresie konkurencji „na rynku” kluczowe wydaje się ograniczenie uznaniowości przy wydawaniu decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Dodatkowo także w tym przypadku wskazana jest większa przejrzystość, na przykład dzięki wskazywaniu tras komercyjnych w planach transportowych. Należy zaznaczyć, że co do zasady trasy komercyjne powinny być proponowane przez przewoźników na podstawie ich analizy rynku, jednak z pewnością niektóre, najbardziej popularne trasy są łatwe do zidentyfikowania i ujęcia w dokumentach planistycznych. Wzrost liczby przewozów komercyjnych powinien doprowadzić nie tylko do spadków cen i zwiększenia częstotliwości realizowanych przewozów, ale także uniezależnić przewoźników od realizacji usług zlecanych w ramach PSC.

Na koniec należy także zauważyć, że sztywny rozdział przewozów w ramach świadczenia usług publicznych i usług komercyjnych wydaje się ograniczać rozwój rynku poprzez nadmierną specjalizację jego uczestników. Możliwość dobrowolnej zmiany połączeń publicznych i komercyjnych oraz łączenia tych



typów przejazdu w czasie jednego przewozu sprzyjać powinna rozwojowi rynku.

