

Rozdział 3. KONKURENCYJNOŚĆ KOLEJOWEGO TRANSPORTU TOWAROWEGO W POLSCE

3.1. Funkcjonowanie towarowego rynku kolejowego w Polsce

Początek zmian w zakresie liberalizacji europejskiego kolejowego rynku usług transportowych zbiegł się w czasie ze zmianami systemowymi, jakie następowały w tym okresie w Polsce. Jako kraj ubiegający się od 1991 r. o przyjęcie do struktur Unii Europejskiej, Polska zobligowana została dostosować m.in. swój rynek usług transportowych, w tym kolej, do norm obowiązujących we Wspólnocie⁶⁴⁰. Jednocześnie, na skutek zmian systemowych, niezbędne stały się procesy zmierzające do uzdrowienia zasad funkcjonowania tej gałęzi, jako części składowej systemu transportowego, który z kolei stanowił ważny element funkcjonowania gospodarki, jako całości. Stąd, zdaniem A. Mężyk, reforma kolei w Polsce przebiegała w odmiennych warunkach, niż w krajach Wspólnoty; cechowało ją to, iż zupełnie „inny był punkt wyjścia do podjęcia przemian i w konsekwencji znacząco inne były uzyskane efekty”⁶⁴¹.

16 grudnia 1991 r. Polska podpisała „Układ ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony”, zwany Układem Europejskim. Układ ten wszedł w życie w dniu 1 lutego 1994 r., stając się tym samym podstawowym porozumieniem w zakresie integracji Polski z Unią Europejską⁶⁴², a także fundamentem zacieśniania stosunków gospodarczych i politycznych w Europie, stwarzając podstawy m.in. do udzielania Polsce pomocy finansowej i technicznej, w tym również dotyczącej kolei⁶⁴³.

Zgodnie z art. 68 wskazanego dokumentu, istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą stało się zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa obowiązującego we Wspólnocie⁶⁴⁴. Polska, zgłaszając swój akces do struktur Unii Europejskiej, zobligowana została zatem do harmonizacji warunków prawnych, a także sposobów kształtowania działalności gospodarczej. Wśród wielu wskazanych w art. 69 Układu Europejskiego dziedzin, w których następowała konieczność zbliżenia przepisów prawa krajowego, znalazł się poza m.in. prawem celnym, bankowym, rachunkowością

⁶⁴⁰ Mężyk A., *Uwarunkowania i efekty reform kolei ...*, op. cit., s. 343.

⁶⁴¹ Ibidem, s. 343.

⁶⁴² Engelhardt J., *Polski transport kolejowy ...*, op. cit., s. 71.

⁶⁴³ Mendyk D., *Polska kolei na progu UE (część I)*, Spedycja. Transport. Logistyka nr 2/2005, Warszawa 2005, s. 46.

⁶⁴⁴ Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 173.

przedsiębiorstw czy zasadami konkurencji, również transport⁶⁴⁵. Zgodnie z treścią dokumentu, harmonizacja dotyczyła również ważnego elementu polskiej gospodarki, mianowicie rynku usług transportowych. W art. 56 Układu Europejskiego podkreślone zostały zasady: skoordynowanego rozwoju, nieograniczonego dostępu do rynków, wolnej konkurencji, stopniowej liberalizacji transportu, a także tworzenia warunków koniecznych dla zwiększenia swobody w świadczeniu usług transportowych. Artykuł 81 z kolei określił wagę współpracy pomiędzy stronami w zakresie: restrukturyzacji transportu, usuwaniu technicznych i administracyjnych barier dostępu do rynków oraz modernizacji infrastruktury sieci transeuropejskiej. We wskazanym artykule strony zobowiązały się również do tworzenia wspólnej polityki transportowej. Układ Europejski zakładał konieczność dostosowania polskiego kolejowego rynku usług przewozowych w trzech głównych aspektach, mianowicie⁶⁴⁶:

- przepisów prawnych regulujących działalność przewoźnika,
- rozwoju i modernizacji infrastruktury kolejowej,
- przekształceń dotychczasowego przedsiębiorstwa kolejowego, tj. pełnego przyjęcia „dorobku prawnego” Wspólnoty Europejskiej.

Polski kolejowy rynek usług przewozowych został zatem poddany restrukturyzacji niejako z dwóch stron jednocześnie. Z jednej strony zmiany wynikały z transformacji systemowej i przejścia kraju z gospodarki sterowanej centralnie w kierunku wolnorynkowej, z drugiej zaś ze wspomnianej już akcesji Polski do struktur UE i idącą za tym koniecznością dostosowania przepisów wewnętrznych do obowiązujących dla całej Wspólnoty⁶⁴⁷, w tym zniwelowania istniejącej asymetrii pomiędzy PKP a operatorami kolejowymi prowadzącymi działalność na obszarze UE⁶⁴⁸. Czynności wynikające z konieczności dostosowania kolei do zmieniających się wewnętrznych warunków polskiej gospodarki determinowały jednocześnie wprowadzanie procesów zewnętrznych zmierzających do liberalizacji tego rynku⁶⁴⁹. Proces adaptacji rynku kolejowego w Polsce do nowych warunków rozpatrywać można zatem zarówno z punktu widzenia uwarunkowań wewnętrznych, jak też zewnętrznych⁶⁵⁰. Podział reformy kolejowego rynku usług przewozowych w Polsce według wskazanych dwóch kryteriów obrazuje szczegółowo rysunek nr 13.

⁶⁴⁵ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z dnia 27 stycznia 1994 r.), s. 19.

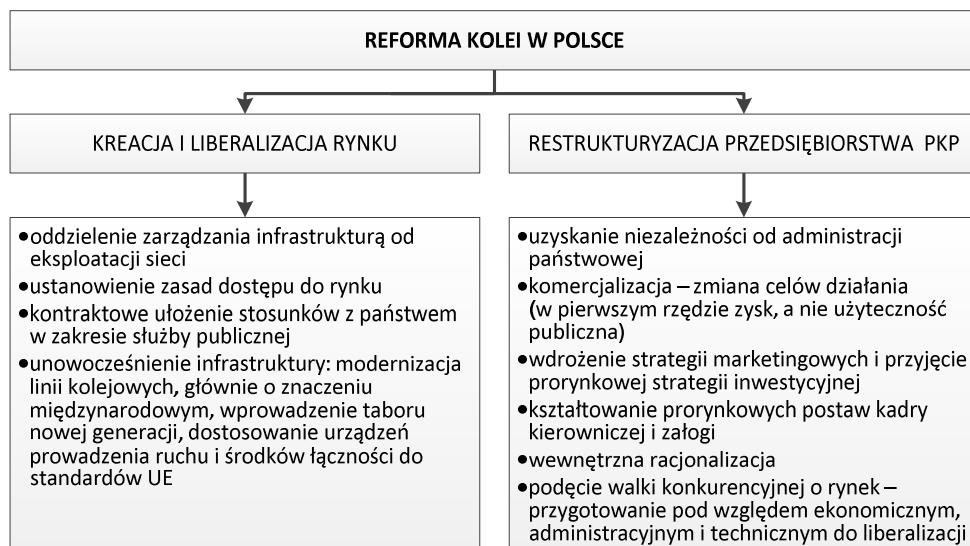
⁶⁴⁶ Mendyk D., *Polska kolei na progu UE ...*, op. cit., s. 46 – 47.

⁶⁴⁷ Mężyk A., *Uwarunkowania i efekty reform kolei ...*, op. cit., s. 343.

⁶⁴⁸ Dembińska-Cyran I., Wolska G., *Integracja z europejskim transportem kolejowym ...*, op. cit., s. 14.

⁶⁴⁹ Kotowska-Jelonek M., *Sektor publiczny w transporcie w świetle tendencji liberalizacyjnych i deregulacyjnych*, w: *Liberalizacja i konkurencja na rynku usług transportowych w Europie*, pod red. nauk. S. Dziadka, M. Michałowskiej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2000, s. 91.

⁶⁵⁰ Miecznikowski S., *Zdolność adaptacyjna przedsiębiorstwa PKP do wymogów i standardów Unii Europejskiej*, w: *Dostosowanie polskiego transportu do Unii Europejskiej. Wyzwania dla przedsiębiorstw*, pod red. D. Rucińskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 62.



Rysunek 13. Zakres reformy kolei w Polsce

Źródło: Mężyk A., *Uwarunkowania i efekty reform kolei ...*, op. cit., s. 347.

Warto w tym miejscu nadmienić, iż do lat 90-ych XX-go w. zadania z zakresu transportu kolejowego wykonywało przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe (PKP)⁶⁵¹, posiadające pozycję monopolisty na tym rynku. Przedsiębiorstwo PKP zajmowało się zatem pełną obsługą procesów związanych z zapewnieniem ciągłości realizacji usług, a zatem: budową i modernizacją infrastruktury, zarządzaniem ruchem kolejowym, przewozami osób i ładunków, obsługą bocznic i ładowni, sprzedażą biletów, informacją nt. ruchu itp. Stan taki był efektem upaństwowienia gospodarki oraz sfery usług publicznych⁶⁵², a co za tym idzie, pełnego podporządkowania tej gałęzi decyzjom polityczno-gospodarczym.

Wraz z upadkiem gospodarki centralnie planowanej, nastąpiło znaczące załamanie kolejowego rynku usług przewozowych, co powiązane było głównie ze zmianami strukturalnymi w produkcji przemysłowej, handlu wewnętrznym i zagranicznym oraz konsumpcji⁶⁵³. Jako powód zmniejszenia udziału transportu kolejowego w przewozach ogółem wskazać można również jego dotychczasowy monopolistyczny charakter, którego cechą charakterystyczną był brak jakichkolwiek działań i bodźców zmierzających do podejmowania działań konkurencyjnych⁶⁵⁴. Ścisłe powiązanie tej gałęzi z krajowym przemysłem, w tym przemysłem wydobywczym i metalurgicznym, po-

⁶⁵¹ Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 150.

⁶⁵² Ibidem, s. 150.

⁶⁵³ Lesiak P., *Prywatyzacja i restrukturyzacja kolei za granicą – wnioski dla Polski*, w: *Szybki, bezpieczny, ekologiczny transport ładunków koleją w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, II Konferencja Naukowo-Techniczna Szynotrans 2011, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Warszawa – Radom 2011, s. 73.

⁶⁵⁴ Rosa G., *Konkurencja na rynku ...*, op. cit., s. 197.

zwałało na wykorzystanie podstawowej pozytywnej cechy tej gałęzi – zdolności do obsługi znacznej masy ładunkowej, przy jednoczesnym zapewnieniu niskiej taryfy przewozowej. Wskazane powiązania skutecznie utrwały silną pozycję kolei na rynku usług przewozowych, przez co kolej nie dostrzegała potencjalnie możliwych zagrożeń ze strony bardziej elastycznych gałęzi transportu. Według J. Perenca, wskazane zachowanie przedsiębiorstwa PKP podyktowane było tym, iż do końca lat osiemdziesiątych funkcjonowało ono w warunkach stałej nadwyżki popytu na usługi przewozowe w stosunku do zdolności przewozowej⁶⁵⁵. Dodatkowo, na skutek niewystarczającej zdolności przewozowej innych gałęzi, dokonywano przesunięć w kierunku transportu kolejowego, czego efektem stało się ukształtowanie nierynkowego podziału zadań przewozowych pomiędzy poszczególnymi gałęziami⁶⁵⁶.

Pozycję monopolisty na polskim kolejowym rynku usług przewozowych przedsiębiorstwo PKP posiadało do momentu uchwalenia w połowie lat 90-ych XX w. nowych ustaw kolejowych. Ustawa o przedsiębiorstwie PKP z 6 lipca 1995 r.⁶⁵⁷ oraz ustawa o transporcie kolejowym z 27 czerwca 1997 r.⁶⁵⁸, stworzyły nowe unormowania legislacyjne ograniczające monopol PKP i, zgodnie z Dyrektywą 91/440/EWG, zagwarantowały rozwiązania prawne i organizacyjne dopuszczające do rynku nowe podmioty.

Pierwsza ze wskazanych ustaw zagwarantowała, w myśl art. 4 Dyrektywy 91/440, przedsiębiorstwu państwowemu PKP niezależność działania⁶⁵⁹. Dzięki zapisom w ustawie, powołującym nowe organy przedsiębiorstwa w postaci Rady PKP oraz Zarządu PKP, podmiot ten uzyskał szerokorozumianą autonomię podejmowania decyzji⁶⁶⁰. Co niezmiernie ważne, z punktu widzenia dostosowania polskiego transportu kolejowego do zasad obowiązujących w UE, w art. 7 ust. 1 ustawy pojawił się zapis, zgodnie z którym przedmiotem działalności przedsiębiorstwa PKP, poza działalnością dotychczasową, stało się również „udostępnianie linii kolejowych innym przedsiębiorcom”⁶⁶¹. Zapisy ustawy wskazywały ponadto m.in. na⁶⁶²:

- uznanie PKP za przedsiębiorstwo państwowe transportu publicznego prowadzące działalność na zasadach rynkowych (z zastrzeżeniem zasad dotacji),
- uznanie prowadzenia przez PKP wszelkiej działalności pod warunkiem nie ograniczania przez nią działalności podstawowej (przewozowej),
- uznanie, iż nadzór nad przedsiębiorstwem sprawuje ministerstwo właściwe ds. transportu, zaś Zarządowi PKP przysługuje prawo wnoszenia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych przez ministerstwo.

⁶⁵⁵ Międzynarodowe przewozy towarowe ..., op. cit., s. 88.

⁶⁵⁶ Engelhardt J., *Transport kolejowy w Polsce w warunkach transformacji gospodarki, Tom II. Działalność przedsiębiorstwa PKP*, Kolejowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1998, s. 27.

⁶⁵⁷ Dz.U. 1995 nr 95, poz. 474.

⁶⁵⁸ Dz.U. 1997 nr 96, poz. 591.

⁶⁵⁹ Mendyk D., *Polska kolej na progu UE* ..., op. cit., s. 47.

⁶⁶⁰ Jastrzębska J., *Polski transport kolejowy* ..., op. cit., s. 123.

⁶⁶¹ Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza* ..., op. cit., s. 150.

⁶⁶² Miecznikowski S., *Zdolność adaptacyjna przedsiębiorstwa PKP* ..., op. cit., s. 63.

Dodatkowo, wskazana ustawa zobowiązywała przedsiębiorstwo PKP do prowadzenia rachunkowości według standardów UE. Oznaczało to wyodrębnienie: ewidencji przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich (z wyłączeniem bezpłatnych i wg taryfy ulgowej), ewidencji kosztów ponoszonych na realizację inwestycji związanych z liniami o znaczeniu państwowym oraz ewidencji wpływów z opłat za udostępnianie linii innym podmiotom, a także ewidencji kosztów linii kolejowych. Ewidencja taka miała być prowadzona z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania nimi⁶⁶³.

Druga ze wskazanych – ustawa o transporcie kolejowym z 1997 r. (wraz z późniejszymi zmianami) – stała się zasadniczym dokumentem określającym stan prawny kolei w Polsce⁶⁶⁴, tworząc ponadto podstawę do demonopolizacji rynku⁶⁶⁵ i zbliżenia organizacyjnego kolejowego rynku usług transportowych w Polsce do ram prawnych UE. W art. 10 ust. 6 ustawy wprowadzono niezbędny i fundamentalny, dla prowadzenia polityki transportowej zgodnej z realizowaną przez UE, zapis stanowiący iż „Zarządzanie liniami kolejowymi powinno być (...) rozdzielone od wykonywania przewozów kolejowych przez utworzenie odrębnych jednostek organizacyjnych bądź podmiotów gospodarczych prowadzących jeden z tych rodzajów działalności”. Jednocześnie w ust. 1 wskazanego artykułu dokonano zapisu, który zobowiązywał zarząd kolei (czyli – zgodnie z art. 4 ustawy – koncesjonowany podmiot uprawniony do zarządzania liniami kolejowymi) do udostępniania linii kolejowych przewoźnikom (koncesjonowanym podmiotom gospodarczym uprawnionym do wykonywania przewozów kolejowych). Udostępnianie linii, czyli zgodnie z ustawą – umożliwianie przejazdu po liniach kolejowych pojazdów szynowych przewoźnika, zgodnie z art. 21, odbywać się miało na podstawie opłaty, pobieranej przez zarząd kolei. Organem właściwym do udzielenia lub też odmowy, a także zmiany i cofnięcia koncesji był minister transportu i gospodarki morskiej⁶⁶⁶.

W następnym roku – 1998 – Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wydał pierwsze 8 koncesji na wykonywanie przewozów kolejowych⁶⁶⁷, a łącznie w okresie od 1998 do 2002 wydanych zostało 20 takich dokumentów⁶⁶⁸. Wśród nich znalazły się wnioski przedsiębiorstw z branży chemicznej, nawozów sztucznych, cementowej, podmiotów związanych z obsługą transportową elektrowni i elektrociepłowni⁶⁶⁹, a także przedsiębiorstw reprezentujących tzw. „koleje piaskowe i górnicze”⁶⁷⁰ powiązane z przemysłem wydobywczym. Wskazane podmioty dysponowały zazwyczaj własnym zapleczem technicznym oraz parkiem trakcyjnym

⁶⁶³ Jastrzębska J., *Polski transport kolejowy ...*, op. cit., s. 148.

⁶⁶⁴ Ibidem, s. 63.

⁶⁶⁵ Ibidem, s. 125.

⁶⁶⁶ Dembińska-Cyran I., Wolska G., *Integracja z europejskim transportem kolejowym ...*, op. cit., s. 15.

⁶⁶⁷ *Międzynarodowe przewozy towarowe ...*, op. cit., s. 27 – 28.

⁶⁶⁸ Engelhardt J., *Transport kolejowy*, Przegląd Komunikacyjny nr 12/2005, Miesięcznik Naukowo-Techniczny SITK-RP, Wrocław 2005, s. 33.

⁶⁶⁹ Engelhardt J., *Liberalizacja dostępu do infrastruktury kolejowej ...*, op. cit., s. 130.

⁶⁷⁰ Mężyk A., *Uwarunkowania i efekty reform kolei ...*, op. cit., s. 374.