



STAN I POTRZEBY ROZWOJOWE KOLEI W POLSCE

DEBATA

ZAGADNIENIA PROBLEMOWE DO PODJĘCIA W TRAKCIE DEBATY

W dniu 8 września 2020 roku minęło 20 lat od uchwalenia ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP, zwaną dalej ustawą o PKP z dnia 8 września 2000 roku.

Była ona kluczowym aktem prawnym, na podstawie którego dokonano największej zmiany w funkcjonowaniu systemu kolei w wolnej Polsce.

ISTOTA WPROWADZONYCH REGULACJI

Implementacja postanowień ustawy o PKP z dnia 8 września 2000 roku, w wymiarze organizacyjnym i prawnym, oznaczała:

1. Przekształcenie dawnego Przedsiębiorstwa Państwowego PKP w spółkę akcyjną prawa handlowego PKP S.A, która, po rejestracji w KRS, rozpoczęła działalność z dniem 1 stycznia 2001 roku.
2. Założenie przez PKP S.A wyspecjalizowanych spółek do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową, w zakresie działalności przewozów osób i ładunków, jak również o innych specjalizacjach. Spółki te rozpoczęły samodzielną działalność w roku 2001.

Implementacja postanowień ustawy o PKP z dnia 8 września 2000 roku, w wymiarze majątkowym, oznaczała:

1. Sukcesję generalną tytułów prawnych do wszystkich składników majątku kolejowego dawnego PP PKP. Nabyła je PKP S.A z mocy aktu komercjalizacji, przekształcającego dotychczasowe przedsiębiorstwo państwowe w spółkę. W konsekwencji spółka PKP S.A, zachowała pełną ciągłość z działalnością dawnego przedsiębiorstwa państwowego PKP.
2. Konieczność inwentaryzacji i wniesienia aportem przez PKP S.A do spółek przez nią utworzonych, składników majątkowych niezbędnych tym spółkom do realizacji ich przedmiotów działania.

Procesy wyposażania majątkowego spółek zależnych okazały się bardzo złożone, chociażby z powodu braku tytułów prawnych do wielu nieruchomości kolejowych, jak również ewoluowania poglądów na temat niezbędności aportowania niektórych składników majątkowych.

Procesy te, pomimo upływu 20 lat od uchwalenia ustawy o PKP z dnia 8 września 2000 roku, nie są w pełni zakończone.



Celem ustawy o PKP z dnia 8 września 2000 roku było również przeprowadzenie restrukturyzacji finansowej dawnego przedsiębiorstwa państwowego PKP. Przyjęto w tym względzie interesujący model finansowy, zakładający:

1. Zachowanie całego długu w PKP S.A, pomimo że aktywa i działalność operacyjna zostały przemieszczone do spółek zależnych. W konsekwencji PKP S.A musiała spłacać te dawne długi przez wiele lat, w tym z wpływów z prywatyzacji i ze sprzedaży nieruchomości.
2. Przejęcie przez spółki zależne aktywów i działalności operacyjnej bez długów, czyli w całości sfinansowanych kapitałami własnymi. Niektóre ze spółek potrafiły dobrze wykorzystać tę nadzwyczajną sytuację.

Duże znaczenie miał również wymiar społeczny zmian, jakie wywołał proces wdrażania postanowień ustawy o PKP z dnia 8 września 2000 roku. Kolej, w odróżnieniu od innych branż gospodarki musiała sobie radzić sama z problemem restrukturyzacji zatrudnienia i przejściem do działalności w warunkach gospodarki rynkowej, bez specjalnego programu osłon ze strony Państwa.

CHARAKTER WPROWADZONYCH REGULACJI

Polska w roku 2000 nie była jeszcze członkiem Unii Europejskiej; nie znana była wówczas nawet data wejścia Polski do UE. Przekonanie społeczeństwa, jak i kolejnych ekip rządzących, o celowości wejścia Polski do UE było jednak powszechnie.

To przekonanie legło u podstaw rozwiązań przyjętych w ustawie o PKP z dnia 8 września 2000 roku.

Dotyczy to celu zasadniczego ustawy o PKP z dnia 8 września 2000 roku, jakim było i pozostaje nadal maksymalne urynkowienie całego sektora kolejowego, z zachowaniem zgodności z unijnym modelem funkcjonowania kolei, zapisanym wówczas w dyrektywie Rady 91/440/EWG z 29 lipca z 1991 roku, w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych.

W zgodzie z tą dyrektywą wdrożono wówczas (w latach 2000 – 2001) przede wszystkim rozdział funkcji zarządzania infrastrukturą kolejową od funkcji wykonywania przewozów osób i ładunków. Jak wiadomo zagadnienia te regulowane są obecnie w dyrektywie PE i Rady 34/2012 z 21.11.2012 w sprawie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

Przyjęty w ustawie o PKP z dnia 8 września 2000 roku, nowy model organizacji zarządzania systemem kolei w Polsce, oparty został na modelu Holdingu spółek prawa handlowego, na czele z PKP S.A w roli Holdera.



Spółka PKP S.A nie została jednak wyposażona w narzędzia skutecznego zarządzania tym Holdingiem. W związku z tym, na przestrzeni minionych 20 lat, pojawiały się zupełnie niesłusznie poglądy o potrzebie likwidacji PKP.

Należy dodać, że istotnym postanowieniem ustawy o PKP z dnia 8 września 2000 roku była zapowiedź prywatyzacji spółek kolejowych, co częściowo zostało zrealizowane.

Przyjęty wówczas model przekształceń i utworzona w następstwie jego struktura organizacyjna i prawna – zwana z czasem Grupą PKP (łącznie z PKP PLK S.A) funkcjonuje nadal.

Należy dodać, że pomimo utworzenia wielu kolejowych spółek samorządowych, jak również powstania wielu przewoźników prywatnych, Grupa PKP zachowała dominującą pozycję na rynku kolejowym w Polsce.

WAŻNE WYDARZENIA NA PRZESTRZENI MINIONYCH 20 LAT

Na przestrzeni minionych 20 lat miało miejsce na kolei wiele ważnych wydarzeń, tak w wymiarze regulacyjnym, jak i przede wszystkim inwestycyjnym.

Nie zmieniły one zasadniczego kształtu reform na kolei, wprowadzonych w latach 2000 i 2001, na podstawie przepisów ustawy o PKP z dnia 8 września 2000 roku.

Wpłynęły jednak istotnie na obecny system organizacji kolei w Polsce oraz przede wszystkim na obecną kondycję transportu kolejowego w Polsce.

Do najważniejszych z nich zaliczyć należy:

1. Uchwalenie w dniu 28 marca 2003 roku ustawy o transporcie kolejowym, do której następnie implementowane są sukcesywnie i w dużych pakietach postanowienia regulacji unijnych, w tym z tak ważnych dyrektyw, jak: dyrektywa w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, dyrektywa w sprawie interoperacyjności kolei, czy dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa systemu kolei.
2. Powstanie, na mocy przepisów ustawy o transporcie kolejowym, Urzędu Transportu Kolejowego. Urząd ten, w sposób niezależny, szczególnie w ostatnich latach, sprawuje profesjonalny nadzór nad działalnością zarządcy infrastruktury kolejowej, jak również nad funkcjonowaniem rynków kolejowych.
3. Podjęcie ogromnego, niespotykanego wcześniej, programu inwestycji w obszarze infrastruktury kolejowej, które po wejściu Polski do UE zyskały stabilne i duże źródła finansowania. Jak dotychczas, do końca 2019 roku, wydano na te inwestycje kolejowe ponad 70 mld złotych. Wraz z upływem 2020 roku kończy się formalny termin drugiej pełnej perspektywy budżetowej UE (pierwsza dyrektywa obejmowała lata 2007 – 2013, druga perspektywa obejmuje lata 2014 – 2020), ze środków których korzysta w największych



rozmiarach spółka PKP PLK S.A. Zgodnie z regulacjami unijnymi, zadania inwestycyjne, z perspektywy unijnej 2014 – 2020, mogą być kończone do roku 2023. Polska ma jeszcze do wydania i rozliczenia około połowy środków unijnych, z perspektywy budżetowej UE na lata 2014 – 2020.

4. Rozwój sektora kolejowych przewoźników ładunków, w następstwie czego główny przewoźnik z Grupy PKP – spółka PKP Cargo S.A, sukcesywnie zmniejszała udziały w rynku. Nowi przewoźnicy kolejowi zajęli już połowę kolejowego rynku przewozów ładunków.
5. Uchwalenie w dniu 16 grudnia 2010 roku ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, która jest ważnym aktem prawnym dla organizacji i funkcjonowania rynku kolejowych przewozów pasażerskich.
6. Prywatyzacja niektórych spółek kolejowych z Grupy PKP, w tym tak istotnych dla systemu kolei w Polsce jak:
 - 1) PKP Cargo S.A, której większość akcji sprzedano w ofercie publicznej i wprowadzono je następnie do notowań giełdowych na GPW w Warszawie.
 - 2) PKP Energetyka S.A, która została sprzedana w całości inwestorowi finansowemu.
7. Podjęcie inicjatywy budowy CPK, w tym przede wszystkim inicjatywa budowy 1 800 km nowych linii kolejowych, w koncepcji tzw. szprych do CPK. Jest to z pewnością jedna z najbardziej wyrazistych inicjatyw w zakresie inwestycji kolejowych w Polsce, stojąca w kontraście do dotychczasowej polityki inwestowania w ukształtowaną w XX wieku sieć linii kolejowych w Polsce.
8. Powstanie wielu nowych firm, działających w sektorze kolejowym, które dzięki wdrożeniu nowoczesnych technologii i nowych produktów i usług, osiągnęły sukcesy rynkowe i ekonomiczne

Ważnych wydarzeń i procesów było oczywiście znacznie więcej. Każdy z uczestników debaty może je wymienić, opisać i skomentować.

ZAŁOŻENIA DO DEBATY

Inicjując, w 20. rocznicę przemian na polskiej kolei, debatę na temat kondycji transportu kolejowego w Polsce, stawiamy generalną tezę wyjściową.

O kondycji transportu kolejowego i jego konkurencyjności względem innych gałęzi transportu przesądzają przede wszystkim:

1. Inwestycje w infrastrukturę kolejową i systemy sterowania nią, jak również inwestycje taborowe przewoźników kolejowych i inwestycje w zakresie cyfryzacji procesów kolejowych.
2. Właściwy system regulacji państwowych, równoprawnie traktujący sektor kolejowy z innymi gałęziami transportu, głównie w relacji do transportu samochodowego, jako największego konkurenta kolei.



3. Sprawne i wydajne systemy organizacji zarządzania, tak w obszarze zarządzania infrastrukturą kolejową jak i w obszarze działalności przewozowej, przy zapewnieniu niezbędnych dla PKP narzędzi koordynacji tych działalności.

TEMATY I PYTANIA DO DEBATY

Uwzględniając powyższe założenia sformułowaliśmy wstępną listę tematów i zagadnień problemowych, które byłyby przedmiotem debaty.

1. Dlaczego, realizacja reform na polskiej kolei, na przestrzeni minionych 20 lat, przeprowadzana na podstawie ustawy z dnia 8 września 2000 roku, wsparta ogromnymi inwestycjami w obszarze infrastruktury kolejowej:
 - 1) Owocuje odbudowę i systematycznym rozwojem rynku kolejowych przewozów pasażerskich ? .
 - 2) Skutkuje głębokim i sukcesywnym spadkiem udziału kolei w rynku kolejowych przewozów ładunków ?
2. Dlaczego mamy do czynienia z sytuacją, w której program inwestycji w obszarze infrastruktury kolejowej, ujęty w Krajowym Programie Kolejowym, nie obejmuje inwestycji w infrastrukturę kolejową, o których mowa w projekcie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego ?. Jak będzie zapewniona koordynacja procesów przygotowania i realizacji tych dwóch programów kolejowych inwestycji infrastrukturalnych ?
3. Czy przyjęty w ustawie o PKP z dnia 8 września 2000 roku, model alokacji infrastruktury kolejowej do spółki prawa handlowego, jaką jest PKP PLK S.A, nie powinien być zrewidowany. Taki model nie występuje w żadnym z większych krajów europejskich. Czy nie należałoby wprowadzić modelu, w którym infrastruktura kolejowa, podobnie jak infrastruktura dróg publicznych jest bezpośrednią własnością Skarbu Państwa i Jednostek Samorządu Terytorialnego, zaś spółka PKP PLK S.A, wykonywałaby jedynie funkcje zarządzania infrastrukturą kolejową ?.
4. Jak przebudować system programowania inwestycji w obszarze infrastruktury kolejowej aby ogromne wydatki na infrastrukturę lepiej służyły przewoźnikom kolejowym i w efekcie zapewniały dodatnią stopę zwrotu ?. Infrastruktura kolejowa, dla jej zamortyzowania, powinna być intensywnie eksploatowana co najmniej 20 – 30 lat. Inwestycje w infrastrukturę kolejową powinny być zatem poprzedzone analizą, nie obecnych a przyszłych potoków ładunków i podróży i przystosowaniem tych inwestycji do nowych, przyszłych systemów transportowych.
5. Czy nie należałoby zrewidować dotychczasową politykę w zakresie elektryfikacji linii kolejowych. W transporcie samochodowym obserwuje się dużą dynamikę użytkowania ciężarowych samochodów elektrycznych. Ten sam proces będzie miał miejsce niedługo na kolei. Już firmy Siemens i



Bombardier wyprodukowały i wprowadziły do eksploatacji kolejowe pojazdy do przewozów pasażerów zasilane bateriami. Dla upowszechnienia takiego systemu transportowego potrzebne będą przede wszystkim stacje ładowania baterii przy torach, jak i punkty wymiany baterii na dworcach i stacjach kolejowych, mniej zaś sieci trakcyjne nad torami.

6. Jak powinna być zorganizowana, przygotowana i przeprowadzona cyfryzacja kolei ?; PKP Informatyka Sp. z o.o ma w tym względzie do odegrania czołową rolę. Słuszne kierunkowe decyzje Zarządu PKP S.A, zmierzające do przywrócenia wiodącej roli tej spółki w procesach cyfryzacji kolei powinny być wzmocnione decyzjami właścicielskimi i programem wsparcia finansowego.
7. Jak należy programować i organizować procesy wdrażania na kolei sztucznej inteligencji i w jakich obszarach w pierwszej kolejności. Jakie są możliwości oraz przeszkody w rozwoju i wprowadzaniu do eksploatacji autonomicznych pojazdów kolejowych ?
8. Jak powinny przebiegać procesy implementacji regulacji unijnych do prawa krajowego. Obecny system konsultacji społecznych, traktowany jako formalny wymóg, powinien być naszym zdaniem poprzedzany konsultacjami z uczestnikami rynku kolejowego, których celem byłoby wypracowanie polityki implementacji, przynajmniej w odniesieniu do dużych pakietów zmian regulacyjnych.
9. Czy nie należałoby zmienić obecnego usytuowania i zasad funkcjonowania i wynagradzania jednostek notyfikowanych, które odgrywają, zgodnie z regulacjami unijnymi kluczową rolę w procesach dopuszczania infrastruktury i taboru do eksploatacji, a tym samym mają bezpośredni i decydujący wpływ na bezpieczeństwo na kolei ?. Obecnie jednostki notyfikowane działają na zlecenie i za wynagrodzeniem dostawców i producentów, co niejednokrotnie stawia te jednostki pod presją zlecniodawców. Czy nie należałoby wprowadzić ryczałtowego systemu wynagradzania jednostek notyfikowanych (od wartości inwestycji), na wzór tego jaki mają inżynierowie kontraktów inwestycyjnych ?
10. Doceniając znaczenie przewozów multimodalnych dla rozwoju przewozów ładunków, co należałoby zrobić aby kolejowe przewozy intermodalne mogły rozwijać się intensywniej i w perspektywie do roku 2030 zrównać się co najmniej z samochodowymi przewozami intermodalnymi ?. Jakie warunki regulacyjne powinny być stworzone dla powodzenia programu rozwoju kolejowych przewozów intermodalnych ? Co powinien zawierać program inwestycji w tym segmencie przewozów kolejowych ?
11. Jak powinien być wspierany rozwój nowych systemów napędowych w pojazdach kolejowych, w tym pojazdów zasilanych: bateriami, wodorem i innymi mediami ?.
12. Jak powinna być programowana polityka taborowa ? Dlaczego, przy tak wiekowych zasobach taborowych jest tak niewiele modernizacji, które mogą



być przecież łączone z zabudową nowoczesnych systemów sterowania, zgodnych z planami implementacji systemu ERTMS ? Czy działaniem efektywnym jest utrzymywanie przez przewoźników kolejowych tak dużych zasobów własnych taboru, przy tak niewielkim poziomie korzystania taboru z firm wynajmujących?

13. Jak przyspieszyć i rozszerzyć procesy zabudowy i wdrażania do eksploatacji nowoczesnych systemów sterowania na kolei, wdrażania ERTMS, zapewniających bezpieczeństwo ruchu kolejowego, interoperacyjnych z systemami kolei państw sąsiednich i wspomagających sprawność i wydajność funkcjonowania systemu kolei w Polsce ?
14. Jak wykorzystać potencjał rynkowy wschodnich kolejowych przejść granicznych, gdzie stykają się systemy kolei opartych na szerokości torów 1435 i 1520 mm. Ma to szczególne znaczenie dla rozwoju kolejowych przewozów ładunków, w ramach inicjatywy Nowego Jedwabnego Szlaku, a także w ramach polityki rozwoju współpracy z Ukrainą. W Polsce ma siedzibę Komitet organizacji OSŻD, koordynujący współpracę kolei o szerokości torów 1520 mm, która może pomóc w realizacji tego zadania.

ZAŁOŻENIA ORGANIZACYJNE PROWADZENIA DEBATY

Zarząd Stowarzyszenia proponuje następujący schemat organizacji DEBATY, który może być wzbogacony i korygowany w trakcie jej przebiegu.

1. Zaproszenia do DEBATY zostaną skierowane do najważniejszych osób z obecnego kierownictwa kolei, jak i do tych, którzy pełnili podobne funkcje na przestrzeni minionych dwudziestu lat. Zaproszenia skierujemy również do kadry profesorskiej od lat zajmującej się problematyką kolejową. Zaproszenie do DEBATY kierujemy też oczywiście do Członków naszego Stowarzyszenia.
2. Od osób zainteresowanych udziałem w DEBACIE oczekiwać będziemy deklaracji wyboru problematyki, w obszarze której byłby przygotowany stosowny materiał analityczny i programowy.
3. Przyjmujemy, że zasadniczo mogą być dwie formy przygotowania materiałów w ramach DEBATY. Może to być wypowiedź i/lub referat.
4. Otrzymane wypowiedzi i referaty będziemy sukcesywnie publikować na stronie internetowej Stowarzyszenia.
5. Zakładamy również, że po zakończeniu DEBATY referaty będą wydane w formie publikacji książkowej.

Zachęcamy do wzięcia udziału w tej wyjątkowej DEBACIE.

Zarząd Stowarzyszenia