

Warunki rozwoju konkurencji na rynku przewozów o charakterze użyteczności publicznej – ocena na podstawie zawieranych umów

Warszawa, sierpień 2016

Spis treści

Wstęp	3
1. Usługi publiczne oraz umowy o świadczenie usług publicznych – podstawowa charakterystyka.....	4
2. Struktura podmiotowa rynku kolejowych przewozów pasażerskich.....	6
3. Przegląd umów o świadczenie usług publicznych dotyczących transportu kolejowego.....	7
3.1. Województwo dolnośląskie	7
3.2. Województwo kujawsko-pomorskie.....	8
3.3. Województwo lubelskie.....	10
3.4. Województwo lubuskie.....	11
3.5. Województwo łódzkie.....	12
3.6. Województwo małopolskie	14
3.7. Województwo mazowieckie	15
3.8. Województwo opolskie.....	16
3.9. Województwo podkarpackie	17
3.10. Województwo podlaskie.....	18
3.11. Województwo pomorskie	19
3.12. Województwo śląskie	20
3.13. Województwo świętokrzyskie	20
3.14. Województwo warmińsko-mazurskie.....	21
3.15. Województwo wielkopolskie	21
3.16. Województwo zachodniopomorskie	22
3.17. Minister właściwy ds. transportu.....	23
3.18. Miasto stołeczne Warszawa	24
4. Zasady organizacji rynku przewozów – analiza porównawcza w odniesieniu do obowiązujących planów transportowych.....	25
5. Podsumowanie	28

Wstęp

Niespełna 7 lat po wejściu w życie Rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r., dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (...), na rynku kolejowych przewozów pasażerskich zauważalne są istotne zmiany. Duże znaczenie ma obecnie realizacja zadań przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego, którzy odpowiadają za organizację, planowanie, zarządzanie oraz finansowanie transportu publicznego w swoich granicach administracyjnych. Od kilku lat wzrasta liczba przewoźników kolejowych realizujących przewozy w ramach zawieranych umów o świadczenie usług publicznych. W efekcie zauważalna jest poprawa jakości transportu kolejowego w Polsce oraz – po raz pierwszy od kilku lat – wzrost liczby pasażerów podróżujących koleją.

Na polskim rynku rozwijają się warunki do konkurowania między przewoźnikami kolejowymi. Ogromną rolę w tym zakresie odgrywają organizatorzy, którzy zawierając umowy o świadczenie usług publicznych, mogą decydować o modelu obsługi komunikacyjnej na swoim obszarze. Jedną z najistotniejszych ich kompetencji wpływających na rozwój konkurencji na rynku jest możliwość określenia trybu wyboru operatora. Właściwe organy posiadają pełną swobodę odnośnie decyzji, czy zamówienie będzie udzielone w wyniku przetargu, czy operator zostanie wybrany w sposób bezpośredni. Rozwiązanie takie w praktyce może prowadzić do powierzania wszystkich zamówień wyłącznie podmiotowi wewnętrznemu, co znacząco ogranicza możliwość konkurowania o dany rynek, umożliwia jednak skuteczną ingerencję organizatora w poprawę jakości świadczonych usług. Istotnymi narzędziami kształtującymi rozwój konkurencji na rynku transportu kolejowego jest również wybór okresu, na jaki ma być zawarta umowa oraz określenie przedmiotu zamówienia. Mniejsza liczba umów oraz wydłużony czas, na jaki są one zawierane ograniczają rozwój konkurencji, bowiem utrudniają wejście na rynek przewozów innym przedsiębiorstwom. Nadmierne rozdrobnienie zamówień może z kolei utrudniać zagwarantowanie stabilnej oferty przewozowej, co jest niekorzystne dla pasażerów. Rozwiązanie takie potencjalnie stwarza jednak możliwość konkurowania o rynek przez liczne podmioty.

W ramach niniejszego opracowania przeprowadzona została analiza wybranych umów, uwzględniająca opisane wyżej kryteria. Dokonano na tej podstawie oceny warunków rozwoju konkurencji w segmencie przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

1. Usługi publiczne oraz umowy o świadczenie usług publicznych – podstawowa charakterystyka

Zgodnie z ustawą z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, można wyróżnić w Polsce dwa podstawowe segmenty usług pasażerskich przewozów kolejowych: usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz przewozy niemające charakteru użyteczności publicznej, czyli usługi komercyjne. Zdecydowanie większe znaczenie na rynku pasażerskich usług przewozowych ma pierwsza ze wskazanych grup. Zasadniczy cel i sposób ich wykonywania można określić na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, przewóz o charakterze użyteczności publicznej to *powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze*. W rozporządzeniu 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r., dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, wskazano również, że pasażerski transport publiczny to *usługi transportu pasażerskiego o ogólnym znaczeniu gospodarczym świadczone publicznie w sposób niedyskryminacyjny i ciągły*. Na podstawie powyższych definicji można stwierdzić, że najważniejszymi cechami usług o charakterze użyteczności publicznej jest ich znaczenie gospodarcze oraz nieprzerwane świadczenie w celu zaspokajania określonych potrzeb społecznych. Zagwarantowanie świadczenia takich usług wymusiło konieczność zastosowania odpowiednich mechanizmów, chroniących ich ciągły i powszechny charakter. W tym celu zobowiązano ministra właściwego ds. transportu oraz jednostki samorządu terytorialnego do sprawowania zadań organizatora transportu publicznego, polegających m.in. na zawieraniu umów o świadczenie usług publicznych w transporcie pasażerskim. Zawarcie takiej umowy wiąże się z przekazaniem przewoźnikowi dotacji w celu zapewnienia ciągłości realizowanych zadań, ich wysokiej jakości oraz odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Zgodnie z preambułą Rozporządzenia 1370/2007, właściwe organy odpowiadające za organizację usług transportu publicznego muszą mieć możliwość wyboru podmiotu, który będzie je świadczył, przy jednoczesnym zachowaniu zasad przejrzystości, równego traktowania podmiotów konkurujących o świadczenie tych usług i proporcjonalności przy przyznaniu rekompensat dla operatorów. Organizator transportu publicznego posiada przy tym pewną dowolność odnośnie sposobu udzielenia zamówienia przewoźnikowi. Kwestia wyboru podmiotu świadczącego usługi w transporcie kolejowym również została uregulowana we wspomnianym Rozporządzeniu 1370/2007. Jako podstawową zasadę realizacji usług wskazano zapewnienie konkurencyjnych warunków wyboru operatora – w przypadku udzielania zamówień podmiotom niebędącym podmiotem wewnętrznym, właściwe organy są zobowiązane do stosowania sprawiedliwych, zgodnych z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji oraz otwartych procedur przetargowych. Dodatkowo, zgodnie z art. 5 ust. 6 Rozporządzenia 1370/2007, właściwe organy mogą też podjąć decyzję o bezpośrednim udzielaniu zamówień prowadzących do zawierania umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym.

Oprócz zasad wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego, jako istotne elementy determinujące model powierzania usług o charakterze użyteczności publicznej należy wskazać zakres umowy oraz okres jej obowiązywania. W przypadku okresu obowiązywania umów, preambuła Rozporządzenia 1370/2007 wskazuje, że nie powinien być on zbyt długi, aby nie doprowadzić do nadmiernego zamknięcia rynku i zmniejszenia korzyści wynikających z konkurencji. Postanowiono zatem, że umowy powinny być zawierane na czas określony. W tym kontekście wprowadzono maksymalny okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych, który dla transportu kolejowego wynosi 15 lat (w odróżnieniu od innych gałęzi transportu, gdzie okres ten ustalono na 10 lat). Wskazano, że w związku z wyjątkowymi inwestycjami w infrastrukturę, tabor kolejowy lub pojazdy, a także w sytuacji udzielenia zamówienia na podstawie procedury przetargowej zapewniającej uczciwą konkurencję, umowa może zostać zawarta na dłuższy okres. W takim przypadku, w celu zachowania przejrzystości, organizator jest zobowiązany przekazać Komisji umowę wraz z powodami uzasadniającymi dłuższy okres jej obowiązywania. Art. 4 ust. 4 Rozporządzenia 1370/2007 wskazuje konkretne sytuacje, w których okres obowiązywania umowy może być przedłużony maksymalnie o połowę (dotyczy to przypadków, kiedy podmiot świadczący usługi publiczne zapewnia środki trwałe, które mają znaczenie dla wszystkich środków trwałych potrzebnych do realizacji usług transportowych stanowiących przedmiot umowy oraz sytuacji, gdy jest to uzasadnione kosztami związanymi ze szczególnym położeniem geograficznym regionów objętych tymi umowami).

Istotne znaczenie dla modelu obsługi komunikacyjnej u danego organizatora ma również zakres zawieranych umów. Rozporządzenie 1370/2007 wskazuje jedynie, że umowa powinna jednoznacznie określać zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, w tym obszar geograficzny, którego te zobowiązania dotyczą. Przepisy krajowe (art. 25 ust. 3 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) precyzują, że umowa powinna określać linię komunikacyjną, linie komunikacyjne lub sieć komunikacyjną, na których mają być wykonywane przewozy. Przepisy pozostawiają zatem organizatorowi pełną dowolność w kwestii podziału zadań realizowanych na obszarze swojej własności. O ile podział wykonywanych przewozów na liczne zadania może być korzystny ze względu na tworzenie warunków, w których przewoźnicy mogą konkurować o dany rynek, co może przyczynić się do poprawy jakości i obniżenia kosztów realizacji usług, to podejście takie wymaga zwiększonych nakładów ze względu na konieczność prowadzenia kilku procedur mających na celu udzielenie zamówienia. Ujęcie wszystkich realizowanych przewozów w ramach jednego zadania daje z kolei większe możliwości prowadzenia przez organizatora określonej polityki rozwojowej oraz koordynacji oferty. Może mieć jednak niekorzystne skutki w postaci ograniczenia konkurencji ze względu na utrudnione wejście na rynek nowych przewoźników. Określenie zakresu usług realizowanych w ramach jednej umowy powinno zatem uwzględniać powyższe zagadnienia, a także specyfikę rynku poszczególnych organizatorów.

2. Struktura podmiotowa rynku kolejowych przewozów pasażerskich

Rynek kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce opiera się na organizatorach udzielających zamówień na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego oraz na operatorach, czyli przewoźnikach, którzy zawarli z organizatorami umowy o świadczenie usług publicznych. Z uwagi na stosunkowo niewielki udział w rynku oraz przedmiot niniejszego opracowania, nie zostaną opisani przewoźnicy wykonujący przewozy o charakterze komercyjnym.

W Polsce funkcjonuje obecnie dwunastu przewoźników kolejowych, pełniących funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego. Biorąc pod uwagę ich strukturę własnościową, można zauważyć, że zdecydowana większość z nich została powołana przez samorządy województw, jako podmioty wewnętrzne, przeznaczone do wykonywania usług dla danego województwa. Do takich przedsiębiorstw zaliczają się: Koleje Mazowieckie, Koleje Małopolskie, Koleje Śląskie, Koleje Dolnośląskie, Koleje Wielkopolskie i Łódzka Kolej Aglomeracyjna, które świadczą usługi na terenie odpowiednich województw oraz - w wybranych przypadkach - na liniach komunikacyjnych wychodzących na teren sąsiednich regionów. Operatorem połączeń wojewódzkich, wykonującym największą pracę eksploatacyjną w największej liczbie województw pozostały Przewozy Regionalne. Dodatkowo niewielki udział w rynku przewozów wojewódzkich ma Arriva RP, która świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Oprócz wskazanych powyżej przedsiębiorstw, wyróżnić także można przewoźników, którzy wykonują przewozy przede wszystkim na terenie największych ośrodków miejskich w Polsce. Jest to Warszawska Kolej Dojazdowa, PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście oraz Szybka Kolej Miejska, obsługująca m.st. Warszawę oraz gminy sąsiadujące. Usługi o charakterze użyteczności publicznej o zasięgu międzywojewódzkim świadczone są przez PKP Intercity.

W zakresie transportu kolejowego, na obszarze Polski można wyróżnić osiemnastu organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Jest to minister właściwy ds. transportu, odpowiadający za połączenia międzynarodowe i międzywojewódzkie, szesnaście województw zajmujących się organizacją przewozów wojewódzkich oraz m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy, finansujące przewozy o charakterze aglomeracyjnym.

3. Przegląd umów o świadczenie usług publicznych dotyczących transportu kolejowego

W niniejszym opracowaniu dokonano charakterystyki modeli obsługi przewozów o charakterze użyteczności publicznej przez poszczególnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego. W dalszej części dokumentu zestawiono informacje o umowach o świadczenie usług publicznych, których okres obowiązywania mieścił się od wprowadzenia w życie rocznego rozkładu jazdy 2014/2015 lub od 2015 r., w zależności od tego, czy dany organizator zawiera umowy na poszczególne rozkłady jazdy, czy lata kalendarzowe.

3.1. Województwo dolnośląskie

W województwie dolnośląskim przyjęto zasadę zawierania kilku umów o świadczenie usług publicznych. Odrębne zadania przewidziano dla połączeń o charakterze międzyregionalnym, w tym realizowanych taborem zmodernizowanym dzięki środkom unijnym. Każda z umów o świadczenie usług publicznych została zawarta w trybie art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, czyli przy bezpośrednim wyborze przewoźnika realizującego przewozy.

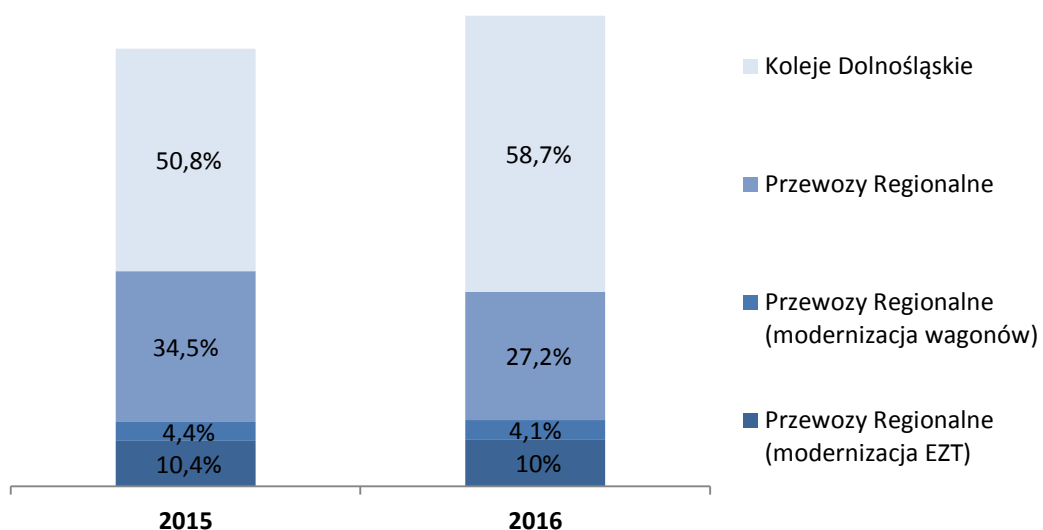
Pod koniec 2014 r. zawarto trzy umowy wieloletnie – 5-letnią i 6-letnią z Przewozami Regionalnymi oraz 8-letnią z Kolejami Dolnośląskimi. Na lata 2015-2019 z Przewozami Regionalnymi zawarto umowę dotyczącą przewozów o charakterze międzyregionalnym związaną z programem „Modernizacja wagonów osobowych i lokomotyw elektrycznych”. Natomiast przewozy realizowane przy wykorzystaniu taboru zmodernizowanego dzięki programowi „Modernizacja elektrycznych zespołów trakcyjnych”, wskazano w umowie obowiązującej w latach 2015-2020. W obu umowach powołano się na porozumienia z innymi województwami w sprawie współpracy przy organizacji przewozów międzywojewódzkich. Z Kolejami Dolnośląskimi podpisano umowę na lata 2015-2022 dotyczącą przewozów wojewódzkich. Oznacza to, że w województwie dolnośląskim oferta przewozów o charakterze użyteczności publicznej, a także jej podział pomiędzy konkretnych przewoźników są w dużej mierze określone w kilkuletniej perspektywie. Dodatkową, pozostałą część przewozów wojewódzkich w analizowanym okresie zlecano Przewozom Regionalnym w oddzielnej umowie rocznej.

Na podstawie umów wieloletnich w województwie dolnośląskim podpisano zatem 3 umowy roczne na 2015 i 2016 r. W pierwszej z nich Przewozom Regionalnym zlecono przewozy na linii komunikacyjnej Poznań – Wrocław – Szklarska Poręba. Natomiast w drugiej umowie określono przewozy na liniach Kłodzko – Wrocław – Poznań oraz Wrocław – Głogów – Zielona Góra. W umowach rocznych z Kolejami Dolnośląskimi ujęto linie komunikacyjne takie jak Wrocław – Lubiąż – Ślaski, Wrocław – Trzebnica, Wrocław – Jelenia Góra – Szklarska Poręba. Co interesujące, w ramach tych umów część pracy eksploatacyjnej została zlecona przez Województwo Lubuskie na mocy corocznych porozumień z Województwem Dolnośląskim, wraz z przekazaną na ten cel dotacją. Umożliwiło to obsługę takich linii jak Legnica – Żary czy Żary – Węgliniec, które łączą miasta należące do różnych województw. Dzięki temu utrzymano lokalne przewozy na styku województw, istotne np. z punktu widzenia mieszkańców, którzy przekraczają na co dzień granicę województwa w celu dotarcia do pracy. Na pozostałą część

przewozów o charakterze użyteczności publicznej zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r., zawarto umowę z Przewozami Regionalnymi. W 2015 r. umowę podpisano jedynie na okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 listopada 2015 r. przy realizacji przewozów do 30 czerwca 2015 r. Dopiero później, w drodze aneksu do umowy, realizację przewozów przedłużono do końca 2015 r. Umową objęto linie komunikacyjne takie jak Wrocław – Jelcz Laskowice – Opole, Wrocław – Głogów czy Wrocław – Oleśnica – Krotoszyn. W 2016 r. zamówiono pracę eksploatacyjną mniejszą o ok. 15% niż rok wcześniej.

Łącznie w województwie dolnośląskim w latach 2015-2016 całą pracę eksploatacyjną zlecono w trybie bezpośrednim, w większości na podstawie umów wieloletnich. Porównanie zadań przewozowych wskazuje, że o ile w 2015 r. pracę eksploatacyjną podzielono stosunkowo równo pomiędzy dwóch przewoźników, o tyle w 2016 r. wzrosło znaczenie Kolei Dolnośląskich (58,7% przewozów). Obserwując zmniejszoną w 2016 r. pracę eksploatacyjną w ramach jednorocznej umowy z Przewozami Regionalnymi stwierdzić można, że zwiększenie znaczenia przewozów realizowanych przez Koleje Dolnośląskie odbyło się kosztem wojewódzkich przewozów obsługiwanych przez Przewozy Regionalne.

Udział pracy eksploatacyjnej w umowach o świadczenie usług publicznych w województwie dolnośląskim



3.2. Województwo kujawsko-pomorskie

W województwie kujawsko-pomorskim zastosowano podział obsługi kolejowych przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej na zadania. Od 2010 r. odrębnym zadaniem objęte są przewozy na części linii niezelektryfikowanych („Pakiet spalinowy”). Pozostałe przewozy do 2015 r. także dzielono na zadania, wydzielając z nich linie obsługiwane zarówno taborem spalinowym, jak i elektrycznym. Natomiast od rozkładu jazdy 2015/2016 zastosowano jedną umowę o świadczenie usług publicznych na przewozy poza „Pakiem spalinowym”. W ramach „Pakietu spalinowego” na podstawie m.in. ustawy Prawo zamówień publicznych zawarta została umowa o świadczenie usług publicznych przez spółkę Arriva RP w okresie od 12 grudnia 2010 r. do 12 grudnia 2020 r. Oferta Arrivy RP była jedną z dwóch ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu

nieograniczonego. Został on podzielony na tzw. Pakiety: A (pakiet spalinowy), B (pakiet toruński), C (pakiet bydgoski), D (pakiet inowrocławski), E (pakiet BiT City). Przewozy Regionalne przedstawiły ofertę na wszystkie wyżej wymienione pakiety, podczas gdy Arriva złożyła ofertę wyłącznie na Pakiet A. Zdobyła w niej 96 pkt, gwarantując dopłatę do 1 pockm w wysokości 17,99 zł, punktualność 91,17% i 4 szt. nowego taboru. Tymczasem Przewozy Regionalne zaoferowały dopłatę w wysokości 35,48 zł, punktualność 90% oraz 5 szt. nowego taboru, osiągając 65,36 pkt. W efekcie województwo kujawsko-pomorskie wybrało Arrivę jako operatora publicznego transportu w odniesieniu do Pakietu A. Części postępowania dotyczące pozostałych pakietów zostały unieważnione ze względu na to, że ceny najkorzystniejszej (jedynej oferty Przewozów Regionalnych) przewyższały kwoty, jakie organizator mógł przeznaczyć na realizację zamówienia w tych częściach¹. W konsekwencji w kolejnych latach województwo kujawsko-pomorskie przeprowadzało odrębne postępowania w celu wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego.

W rozkładzie jazdy 2014/2015 obowiązywały dodatkowo trzy umowy o świadczenie usług publicznych. Dwie z nich były efektem postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego obejmującego przewozy od 15 grudnia 2013 r. do 12 grudnia 2015 r. Tym razem zostało ono podzielone na trzy pakiety: A, B i C², na które oferty złożyły Przewozy Regionalne i Arriva. Jednakże postępowanie to zostało unieważnione ze względu na fakt, że ceny zawarte w ofertach przekraczały możliwości budżetowe zamawiającego³. W odniesieniu do pakietu A i B Arriva złożyła odwołanie, które zostało uwzględnione. Organizator publicznego transportu zbiorowego został zobowiązany do „odwołania” unieważnienia i uwzględnienia wcześniej złożonych ofert. Jednak ich ponowna ocena wykazała, że Przewozy Regionalne zbyt późno przedłużyły termin związania ofertą, w związku z czym została wykluczona. Natomiast oferta Arriva spełniała wymagania zamawiającego, w związku z czym wybrane zostały oferty tej spółki w zakresie pakietu A i B⁴. W efekcie na rozkłady jazdy 2013/2014 i 2014/2015 z Arriva podpisano dwie umowy o świadczenie usług publicznych na pakiet A „Pakiet toruński” (linie zelektryfikowane) oraz pakiet B „Pakiet bydgoski” obejmujący linie nieelektryfikowane. Praca eksploatacyjna określona na 2015 r. wyniosła w „Pakiecie toruńskim” nie mniej niż 0,9 mln pockm, a w „Pakiecie bydgoskim” nie mniej niż 0,692 mln pockm. Trzecią umową obowiązującą w rozkładzie jazdy 2014/2015 była umowa nr TD-II.042.8.2013 zawarta z Przewozami Regionalnymi na dwa rozkłady jazdy⁵. Na rozkład jazdy 2014/2015 zamówiono pracę eksploatacyjną w wymiarze ok. 1,59 mln pockm.

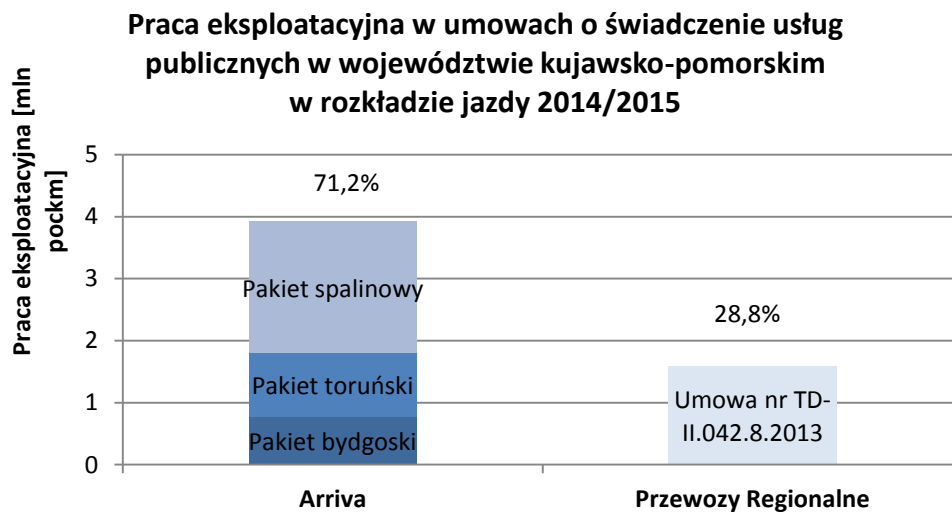
¹ http://archiwum.bip.kujawsko-pomorskie.pl/files/przetargi/20100728_przewozy/20101026_informacja.pdf

² http://archiwum.bip.kujawsko-pomorskie.pl/files/przetargi/20120918_przetarg_63/ogloszenie.pdf

³ http://archiwum.bip.kujawsko-pomorskie.pl/files/przetargi/20120918_przetarg_63/20130125_informacja.pdf

⁴ http://archiwum.bip.kujawsko-pomorskie.pl/files/przetargi/20120918_przetarg_63/20130326_informacja.pdf

⁵ <http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/sprawozdanie-zbiorcze-z-realizacji-zobowiazan-z-tytulu-swiadczenia-uslug-publicznych-w-zakresie-wojewodzkich-kolejowych-przewozow-pasazerskich-w-2015-roku/>



W kolejnym rozkładzie jazdy, tj. 2015/2016, doszło do zawarcia umowy wieloletniej z Przewozami Regionalnymi. Województwo kujawsko-pomorskie w trybie bezpośrednim zleciło spółce realizację przewozów do końca rozkładu jazdy 2019/2020, tj. do 12 grudnia 2020 r. Tym samym postępowania konkurencyjne zastąpiono jedną umową o świadczenie usług publicznych zawartą w trybie bezpośrednim na dłuższy okres. Łącznie zamówiono w niej 16,49 mln pockm, z czego na 2016 r. 3,299 mln pockm⁶. Na tej podstawie stwierdzić można, że w rozkładzie jazdy 2015/2016 zastąpiono umowy zawierane w trybie konkurencyjnym na rzecz bezpośredniego powierzenia świadczenia usług. Wraz z tą zmianą doszło do zmiany wiodącego operatora publicznego transportu zbiorowego w województwie kujawsko-pomorskim. W miejsce Arrivy, która była stroną trzech umów o świadczenie usług publicznych gwarantujących ponad 70% przewozów o charakterze użyteczności publicznej, liderem przewozów w województwie stały się Przewozy Regionalne (ok. 62% udział w przewozach służby publicznej). W ten sam sposób zmienił się zatem podział pracy eksploatacyjnej w zależności od trybów zawarcia umów o świadczenie usług publicznych.

3.3. Województwo lubelskie

W województwie lubelskim kolejowe przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej powierzono jednemu przewoźnikowi w ramach jednego zadania. Na lata 2014-2016 podpisano z Przewozami Regionalnymi umowę ramową w wyniku postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Oferta Przewozów Regionalnych była jedyną ofertą złożoną w postępowaniu, w którym jedynym kryterium była cena. Celem 3-letniej umowy ramowej było określenie warunków do zawarcia umowy rocznej. W ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia założono, że łączna praca eksploatacyjna w latach 2014-2016 wyniesie ok. 9,9 mln pockm, z czego w 2015 r. ok. 3,290 mln pockm, a w 2016 r. ok. 3,5 mln pockm (wzrost o ok. 6,4%)⁷. Jednakże w umowach rocznych określono nieco mniejszą pracę eksploatacyjną. W 2015 r. było to bowiem ok. 2,85 mln pockm, a w 2016 r. ok. 2,96 mln pockm, czyli o ok. 3,8% więcej niż rok wcześniej.

⁶ <http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/informacja-dotyczaca-bezposredniego-zawarcia-umowy-o-swiadczenie-uslug-publicznych-w-zakresie-transportu-kolejowego/>

⁷ <https://umwl.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/2013-OJS008-009089-pl.pdf>

Podsumowując, w latach 2014-2016 całość zleconych przez Województwo Lubelskie kolejowych przewozów o charakterze użyteczności publicznej zakontraktowana została w wyniku postępowania przetargowego, które rozstrzygnięto na rzecz Przewozów Regionalnych, ponieważ żaden inny przewoźnik nie wziął udziału w przetargu.

3.4. Województwo lubuskie

W województwie lubuskim wszystkie przewozy kolejowe o charakterze użyteczności publicznej w rozkładach jazdy 2014/2015 i 2015/2016 realizowały Przewozy Regionalne. W rozkładzie jazdy 2014/2015, wzorem poprzednich lat, zastosowano podział obsługi wojewódzkich przewozów kolejowych na zadania. Ze względu na specyfikę sieci komunikacyjnej, oddzielną umową objęto przewozy na linii komunikacyjnej prowadzącej do województwa wielkopolskiego. Ponadto w 2014 r. odrębną, wieloletnią umową o świadczenie usług publicznych objęto przewozy międzywojewódzkie z uwagi na zawarte z województwem dolnośląskim i województwem zachodniopomorskim porozumienia międzywojewódzkie obowiązujące w okresie trwałości projektu modernizacji taboru. Natomiast w rozkładzie jazdy 2015/2016 oddzielne umowy na poszczególne zadania w przewozach wojewódzkich zastąpiono jedną umową o świadczenie usług publicznych.

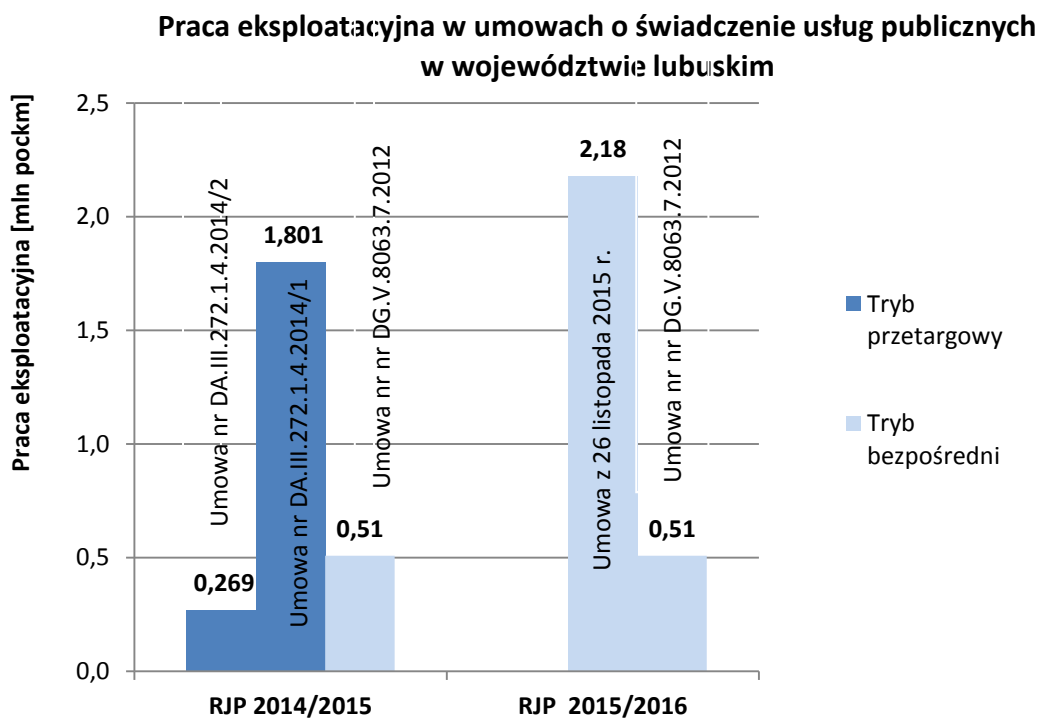
W latach 2010-2014 województwo lubuskie podpisało z wybranym operatorem publicznego transportu zbiorowego umowy o świadczenie usług publicznych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych na jeden rozkład jazdy. Stąd obie umowy zawarte z Przewozami Regionalnymi w 2014 r. na przewozy wojewódzkie obowiązywały od 14 grudnia 2014 r. do 12 grudnia 2015 r. W pierwszej umowie nr DA.III.272.1.4.2014/1 zamówiona praca eksploatacyjna wyniosła ok. 1,8 mln pockm. Ponadto organizator przewidział zastosowanie prawa opcji określonego w ustawie Prawo zamówień publicznych w celu zwiększenia zakresu umowy o przewozy na dwóch dodatkowych liniach komunikacyjnych z określoną w umowie stawką dopłaty do 1 pockm. Natomiast w drugiej umowie nr DA.III.272.1.4.2014/2 określono pracę eksploatacyjną w wysokości ok. 0,27 mln pockm. Umowa ta dotyczyła przewozów na odcinku linii Nowa Sól – Zielona Góra – Poznań Główny⁸.

Należy podkreślić, że coroczne ogłaszanie przetargów na obsługę kolejowych przewozów pasażerskich w województwie lubuskim było konsekwencją niewyłonienia operatora od razu na lata 2010-2015, jak początkowo planowano. Przed wejściem w życie rozkładu jazdy 2010/2011 dwukrotnie ogłaszano przetarg nieograniczony, jednak ostatecznie, z powodu braku jakiegokolwiek oferty, nie doszło do wyboru przewoźnika i podpisania umowy wieloletniej. W planie transportowym województwa lubuskiego wyjaśniono, że brak zainteresowania innych przewoźników można tłumaczyć faktem, że żaden z nich nie dysponował wówczas zapleczem ani taborom przeznaczonym do ruchu regionalnego w liczbie umożliwiającej obsługę całego województwa. Dodatkowo czas pomiędzy rozstrzygnięciem przetargu, zawarciem umowy a rozpoczęciem wykonywania przewozów był zbyt krótki, by zorganizować działalność w tak dużym zakresie. Przewoźnicy mogli obawiać się również sztywnego związania na 5 lat na warunkach określonych przez organizatora. W efekcie, przy zawieraniu umów jednorocznych stosowano tryb negocjacji z wolnej ręki w celu dostosowania wielkości zamówionej pracy eksploatacyjnej do gwarantowanej kwoty rekompensaty. Przykładowo

⁸ http://www.bip.lubuskie.pl/system/obj/28537_sprawozdanie_PSC_2014_2015.pdf

w 2014 r. oferta przedstawiona w trybie przetargowym wymagała zwiększenia o 16% kwoty, jaką organizator zamierzał przeznaczyć na zadanie.

Natomiast wieloletnie umowy o świadczenie usług publicznych – umowa nr DG.V.8063.7.2012 z 2014 r. dotycząca przewozów międzywojewódzkich w rozkładach jazdy 2014/2015 do 2018/2019 oraz umowa z 26 listopada 2015 r. na rozkłady jazdy od 2015/2016 do 2019/2020 – zawarte zostały na podstawie art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, czyli w trybie bezpośrednim. Na podstawie umowy z 2014 r. realizowane są przewozy na terenie województwa lubuskiego na odcinkach linii komunikacyjnych Wrocław – Głogów – Zielona Góra oraz Szczecin Główny – Zielona Góra. Zamówiona praca eksploatacyjna wyniosła ok. 0,508 mln pockm na każdy rozkład jazdy pociągów. W odniesieniu do umowy z 26 listopada 2015 r. założono pracę eksploatacyjną w wysokości ok. 2,18 mln pockm na rozkład jazdy 2015/2016.



Podsumowując, w rozkładzie jazdy 2015/2016 w województwie lubuskim nastąpiło przejście z umów zawartych w trybie przetargowym na rzecz umowy zawartej z tym samym przewoźnikiem, spółką Przewozy Regionalne w trybie bezpośrednim. Rezygnacji z trybu konkurencyjnego na rzecz bezpośredniego powierzenia towarzyszyło nieznaczne zwiększenie zamówionej pracy eksploatacyjnej, bowiem umowa zawarta w 2015 r. objęła pracę eksploatacyjną o ok. 5% większą od sumy pracy eksploatacyjnej wskazanej w dwóch umowach zawartych w trybie przetargowym w 2014 r.

3.5. Województwo łódzkie

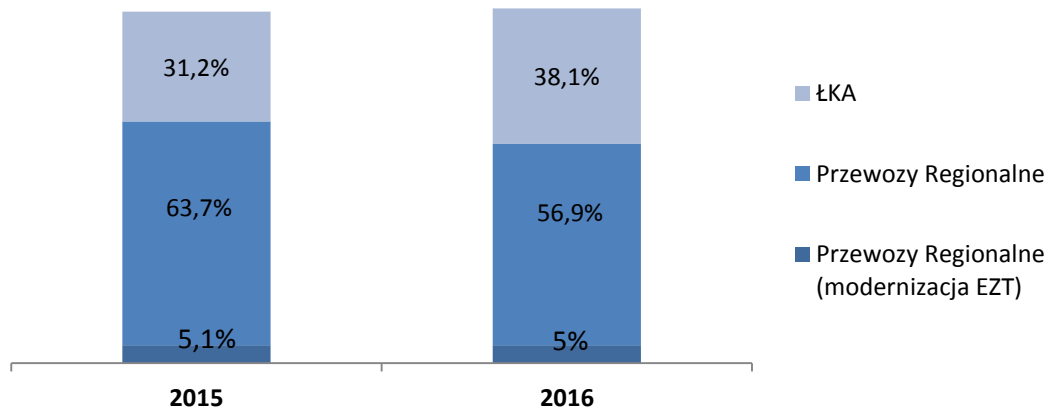
W analizowanym okresie województwo łódzkie zastosowało model obsługi kolejowych przewozach pasażerskich podzielony na zadania. Wyodrębniono je ze względu na przewoźnika oraz specyfikę poszczególnych linii komunikacyjnych. Od połowy 2014 r. przewozy

realizowane są przez dwóch przewoźników – Przewozy Regionalne i Łódzką Kolej Aglomeracyjną. Zarówno z ŁKA, jak i z Przewozami Regionalnymi, Województwo łódzkie zawierało umowy bezpośrednio, powołując się na art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Początkowo umowa z ŁKA zawarta została na 1 rok – od 15 czerwca 2014 r. do 14 czerwca 2015 r. W trakcie obowiązywania została wydłużona do 31 grudnia 2015 r. Kolejną umowę z ŁKA podpisano na znacznie dłuższy okres. Od 1 stycznia 2016 r. ŁKA wykonuje przewozy na podstawie umowy o świadczenie usługi publicznych obowiązującej do 31 grudnia 2028 r., czyli przez 13 lat. Umową tą objęto pracę eksploatacyjną o wysokości ok. 27,49 mln pockm. Na 2016 r. przewidziano ok. 2,11 mln pockm, czyli więcej o 23% w porównaniu do 2015 r. Co ciekawe, na kolejne lata zaplanowano dalsze powiększenie zleconej pracy eksploatacyjnej. Średnio, na lata 2017-2028, w umowie określono roczną pracę eksploatacyjną ponad dwa razy większą niż w 2015 r.

Linie komunikacyjne obsługiwane przez Przewozy Regionalne w ciągu roku ujęto w dwóch umowach, z czego jedna była zawierana na podstawie umowy ramowej. Obowiązująca od 1 stycznia 2015 r. umowa ramowa dotyczy połączeń międzywojewódzkich realizowanych taborem zmodernizowanym w ramach dofinansowanego ze środków unijnych projektu „Modernizacja elektrycznych zespołów trakcyjnych” na linii Poznań – Ostrów Wielkopolski – Łódź Kaliska. Okres obowiązywania umowy ramowej oraz porozumienia z Województwem Wielkopolskim powiązано z okresem trwałości unijnego projektu, który określono jako koniec rozkładu 2019/2020, tj. 12 grudnia 2020 r. Na jeden rozkład jazdy zaplanowano wykonanie pracy eksploatacyjnej o wysokości ok. 0,279 mln pockm. Ponadto w 2015 r. i 2016 r. z Przewozami Regionalnymi podpisano umowy roczne na pozostałą część przewozów wojewódzkich, np. na linii Łowicz – Kutno, Łódź – Ostrów Wielkopolski czy Łódź – Warszawa. Na 2015 r. zamówiono ok. 3,5 mln pockm, a na 2016 r. 3,154 mln pockm, czyli o ok. 10% mniej.

Analizując podział pracy eksploatacyjnej w Województwie łódzkim stwierdzić należy, że wraz z rozwojem ŁKA, rośnie jej znaczenie w wojewódzkich przewozach o charakterze użyteczności publicznej. Dzięki wieloletniej umowie oferta przewozowa spółki jest ważna do 2028 r. Jako, że suma pracy eksploatacyjnej zleconej w województwie pozostaje na stosunkowo niezmiennym poziomie, wzrost przewozów ŁKA realizowany jest kosztem Przewozów Regionalnych. Ewentualne konkurowanie tych dwóch spółek, a także możliwe włączenie do oferty usług nowych przewoźników są ograniczone, gdyż województwo łódzkie konsekwentnie stosuje tryb bezpośredni zawierania umów o świadczenie usług publicznych.

Praca eksploatacyjna w umowach o świadczenie usług publicznych w województwie łódzkim



3.6. Województwo małopolskie

W analizowanym okresie województwo małopolskie zlecało kolejowe przewozy o charakterze użyteczności publicznej trzem przewoźnikom: Kolejom Małopolskim, Kolejom Śląskim oraz Przewozom Regionalnym. Każdą z umów o świadczenie usług publicznych zawarto w trybie art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, czyli bezpośrednim. Tym samym odstąpiono od stosowanego w poprzednich latach trybu konkurencyjnego. Za każdym razem podpisywano odrębne umowy na poszczególne rozkłady jazdy. W rozkładzie jazdy 2014/2015 Kolejom Śląskim zlecono ok. 0,079 mln pockm na trasach: Katowice – Oświęcim, Oświęcim – Cieszyn, Oświęcim/Katowice – Czechowice Dziedzice, Katowice – Bielsko-Biała (przez Oświęcim), Zebrzydowice – Katowice. W kolejnym rozkładzie praca eksploatacyjna wyniosła ok. 0,019 mln pockm, czyli o ponad 80% mniej. W umowie ujęto wyłącznie linię Katowice – Oświęcim. Natomiast Koleje Małopolskie w rozkładzie jazdy 2014/2015 obsługiwały linie Kraków Główny – Wieliczka Rynek-Kopalnia oraz Kraków Główny – Kraków Balice⁹. Pracę eksploatacyjną w umowie określono na ok. 0,4 mln pockm. Rok później w umowie wskazano więcej linii komunikacyjnych: Kraków Lotnisko – Wieliczka Rynek-Kopalnia, Kraków Lotnisko – Kraków Główny, Kraków – Miechów, Kraków – Sędziszów. Praca eksploatacyjna wyniosła ok. 1,145 mln pockm, czyli prawie 3-krotnie więcej. Zarówno w rozkładzie jazdy 2014/2015, jak i w 2015/2016, pozostała część przewozów wojewódzkich, a także uruchomienie pociągów międzywojewódzkich, np. do Kielc czy Rzeszowa, zlecono Przewozom Regionalnym. Praca eksploatacyjna wyniosła odpowiednio ok. 4,088 mln i 3,696 mln pockm¹⁰. Oznacza to, że zmniejszenie pracy eksploatacyjnej powierzonej Przewozom Regionalnym wyniosło ok. 10%.

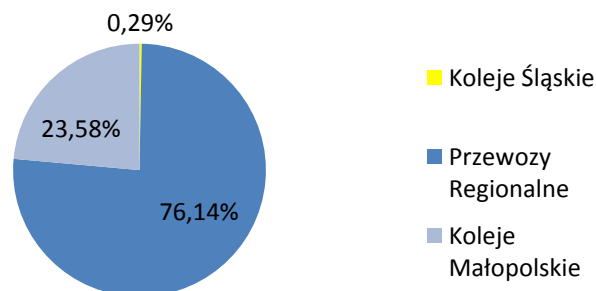
Porównując role przewoźników w poszczególnych latach stwierdzić można, że pomimo zmniejszenia pracy eksploatacyjnej zleconej Przewozom Regionalnym przy jednoczesnym rozszerzeniu oferty Kolei Małopolskich, Przewozy Regionalne pozostają dominującym operatorem na rynku kolejowych przewozów o charakterze użyteczności publicznej

⁹ <http://www.bip.malopolska.pl/umwm/Article/get/id.1003701.pdf>

¹⁰ <http://www.bip.malopolska.pl/umwm/Article/get/id.1146269.pdf>

w województwie małopolskim. W rozkładzie jazdy 2015/2016 jego udział w zamówionej pracy eksploatacyjnej sięgnął ponad 76%. Jako, że obecnie podział zadań przewozowych w województwie małopolskim odbywa się w drodze bezpośredniego powierzenia, można zauważyć, że oferty poszczególnych przewoźników kształtowane są jako komplementarne. Koleje Śląskie obsługują bowiem połączenia przekraczające granicę z województwem śląskim, Koleje Małopolskie linie rozwijającej się Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej, a Przewozy Regionalne pozostałe przewozy wojewódzkie i międzywojewódzkie.

Podział pracy eksploatacyjnej zamówionej w województwie małopolskim w 2015 r.



3.7. Województwo mazowieckie

Od 2010 r. kolejowe przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej w województwie mazowieckim realizują Koleje Mazowieckie i Warszawska Kolej Dojazdowa na podstawie umów ramowych na lata 2010-2024. Oznacza to podział przewozów w województwie na zadania realizowane przez różnych przewoźników oraz 15-letnią gwarancję przewozów obsługiwanych przez operatorów publicznego transportu zbiorowego na ściśle określonych warunkach.

Umowy z Kolejami Mazowieckimi i Warszawską Koleją Dojazdową zostały zawarte w 2009 r., czyli przed wejściem w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W obu umowach powołano się m.in. na art. 40 ust. 1 i 4 ustawy o transporcie kolejowym oraz na Rozporządzenie Rady Ministra z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Zgodnie z tym rozporządzeniem tryb wyboru przewoźnika określały przepisy o zamówieniach publicznych, za wyjątkiem sytuacji, w której przewozy wykonywane były przez podmiot, w którym samorząd województwa samodzielnie lub w porozumieniu z samorządem innego województwa:

- dysponuje bezpośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu przedsiębiorcy lub
- jest uprawniony do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu lub członków rady nadzorczej przedsiębiorcy.

Jako, że Samorząd Województwa Mazowieckiego od 2008 r. posiada 100% udziałów spółki Koleje Mazowieckie¹¹, w 2009 r. możliwe było zawarcie umowy bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Podobne rozwiązanie zastosowano

¹¹ <https://www.mazowieckie.com.pl/pl/o-nas>

w stosunku do Warszawskiej Kolei Dojazdowej, która jest własnością samorządów lokalnych (Województwa Mazowieckiego i innych gmin leżących wzdłuż linii)¹². Art. 40 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym określał, że organ samorządu województwa jest zobowiązany do zawarcia z wybranym przewoźnikiem umowy ramowej o świadczenie usług publicznych na okres nie krótszy niż 3 lata. W oparciu o ten przepis podpisano 15-letnią umowę ramową zarówno z Kolejami Mazowieckimi, jak i Warszawską Koleją Dojazdową. Na podstawie tych umów strony zawierają umowy roczne.

Przepisy, na podstawie których zawarto umowę ramową zostały uchylone 1 marca 2011 r. ustawą o publicznym transporcie zbiorowym. Po jej wejściu w życie, treść umów ramowych za pomocą aneksów została dostosowana do nowych wymogów prawnych.

W 2015 r. Koleje Mazowieckie zrealizowały na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych pracę eksploatacyjną w wysokości ok. 15,4 mln pockm¹³. W umowie rocznej na 2016 r. określono pracę eksploatacyjną handlową na ok. 17,2 mln pockm, czyli o ok. 11% więcej niż w 2015 r. Natomiast Warszawska Kolej Dojazdowa, realizująca przewozy na wydzielonej infrastrukturze kolejowej, miała zlecone w 2016 r. ok. 1,3 mln pockm, podobnie jak rok wcześniej.

3.8. Województwo opolskie

W województwie opolskim kolejowe przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej obsługiwane są na podstawie jednej umowy o świadczenie usług publicznych, bez podziału na zadania. W rozkładzie jazdy pociągów 2014/2015 obowiązywała umowa ramowa zawarta z Przewozami Regionalnymi na podstawie m.in. ustawy Prawo zamówień publicznych. Została podpisana po wybraniu w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego oferty tego przewoźnika. Kryteriami oceny oferty, jakie określił zamawiający, były cena (o wadze 80%) oraz ocena opracowania dotyczącego „Koncepcji świadczenia usług pasażerskich przewozów kolejowych w województwie opolskim” (o wadze 20%), przeprowadzona przez powołaną przez zamawiającego komisję przetargową. Warto wskazać, że po ogłoszeniu przetargu spółka Dolnośląskie Linie Autobusowe złożyła protest, do którego przystąpiła również Arriva. Protestujący wskazał, że termin rozpoczęcia zamówienia dyskryminuje innych wykonawców niż PKP Przewozy Regionalne (ówczesna nazwa spółki). W proteście uzasadniono, że termin rozpoczęcia realizacji usług powinien uwzględniać skalę przedsięwzięcia oraz uwarunkowania techniczne i organizacyjne świadczenia usług. Zdaniem protestującego krótki termin rozpoczęcia działalności niezwykle utrudniał, a wręcz uniemożliwiał spełnienie postanowień Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) przewoźnikom innym niż aktualnie świadczący usługi - PKP Przewozy Regionalne¹⁴. Podczas rozstrzygnięcia niniejszego protestu zamawiający zmienił termin rozpoczęcia realizacji usług. Zamawiający uzasadnił, że w województwie istnieje rozbudowana infrastruktura techniczna oraz kilka baz taboru, które mogą zapewnić serwis i tankowanie pojazdów własnych oraz użyczonych. Umożliwia to zatem wykonawcy zgromadzenie wymaganego taboru w określonych miejscach z należytym zapleczem technicznym, a co za tym idzie pozwala

¹² <http://www.wkd.com.pl/o-wkd/historia-spolki-od-2001-roku.html>

¹³ <http://www.mazovia.pl/transport-publiczny/organizacja-transportu-publicznego/sprawozdaniazestawienia/>

¹⁴ http://umwo.opole.pl/docs/dla_protest.pdf

rozpocząć realizację zadania w ciągu dwóch miesięcy od podpisania umowy¹⁵. Co prawda Arriva w listopadzie 2009 r. złożyła protest dotyczący zmiany treści ogłoszenia oraz modyfikacji SIWZ stwierdzając, że termin rozpoczęcia usług pozostaje sprzeczny z prawem, jednak został on oddalony przez zamawiającego¹⁶. Ostatecznie w postępowaniu złożono tylko jedną ofertę – Przewozów Regionalnych, która następnie została wybrana. W efekcie z przewoźnikiem tym podpisano 6-letnią umowę ramową.

Pracę eksploatacyjną zamówioną na okres obowiązywania poszczególnych rozkłady jazdy określano w umowach rocznych. W umowie rocznej nr 6 obejmującej rozkład jazdy 2014/2015 wskazano ok. 3,241 mln pockm. Wraz z zakończeniem terminu obowiązywania umowy ramowej zawartej z operatorem wybranym w trybie przetargowym, Województwo Opolskie podpisało kolejną umowę o świadczenie usług publicznych z Przewozami Regionalnymi. Tym razem zdecydowano się na bezpośrednie powierzenie operatorowi usług w trybie art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym na 5 kolejnych rozkładów jazdy, tj. na okres od 13 grudnia 2015 r. do 12 grudnia 2020 r. Praca eksploatacyjna zlecona Przewozom Regionalnym na jeden rozkład jazdy w umowie zawartej bezpośrednio była mniejsza niż rok wcześniej w przetargu.

3.9. Województwo podkarpackie

Przyjęty przez województwo podkarpackie model obsługi linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym bazuje na powierzeniu wszystkich przewozów jednemu operatorowi w ramach jednego zadania. Zarówno w rocznym rozkładzie jazdy 2014/2015, jak i w rozkładzie 2015/2016 operatorem były Przewozy Regionalne. Województwo podkarpackie jest regionem, w którym stosowany jest jedynie konkurencyjny tryb wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego. Wszystkie umowy obowiązujące obecnie oraz w 2015 r. zawarte zostały w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych. Okres ich obowiązywania nie przekracza jednego rocznego rozkładu jazdy pociągów. Niepokojące z punktu widzenia stabilności oferty przewozowej rozwiązanie zastosowano na okres obowiązywania rozkładu jazdy 2015/2016, na który zawarto dwie umowy – umowę z 14 stycznia 2015 r., nr OR-IV.273.1.88.2014 obowiązującą przez 10 miesięcy, tj. od 1 stycznia 2015 r. do 31 października 2016 r. oraz umowę z 24 listopada 2015 r., nr OR-IV.273.1.50.2015 obowiązującą przez 2 miesiące, tj. od 1 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. Zwraca przy tym uwagę fakt, że obydwie umowy zostały zawarte z datą późniejszą niż rozpoczęcie okresu wykonywania przewozów. W rozkładzie jazdy 2015/2016 powrócono do praktyki zawierania jednej umowy rocznej.

Praca eksploatacyjna zamawiana przez województwo podkarpackie w analizowanym okresie utrzymuje się na zbliżonym poziomie ponad 2 mln pockm. Należy jednak zauważyć, że ostaniam z zawartych umów obejmująca rozkład 2015/2016 zakłada realizację przewozów na poziomie 2,3 mln pockm, czyli o 150 tys. pockm więcej niż zamówiono w poprzednim okresie.

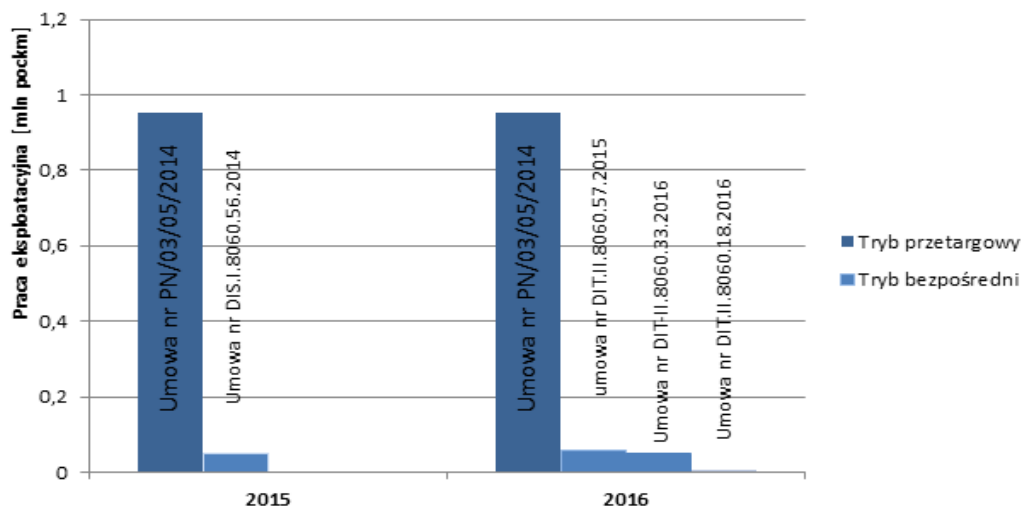
¹⁵ http://umwo.opole.pl/docs/dolnoslaskie_linie.pdf

¹⁶ http://umwo.opole.pl/docs/roozstrzygnięcie_protestu.pdf

3.10. Województwo podlaskie

W przypadku województwa podlaskiego zdecydowano o podziale zadań w zakresie obsługi linii komunikacyjnych w publicznym transporcie zbiorowym. Zawarto umowę o świadczenie usług publicznych nr PN/03/05/2014, obowiązującą w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r., obejmującą realizację przewozów wyłącznie na terenie województwa podlaskiego oraz dwie umowy roczne – nr DIS.I.8060.56.2014 na okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. oraz umowę nr DIT.II.8060.57.2015 na okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Dotyczą one wykonywania przewozów zarówno na liniach komunikacyjnych wewnątrz województwa, jak i na tzw. linii stykowej, przebiegającej przez województwo warmińsko-mazurskie. Wszystkie wymienione wyżej umowy zawarte zostały z Przewozami Regionalnymi. Województwo podlaskie przyjęło mieszany model udzielania zamówień na obsługę transportu publicznego. Podstawowa, dwuletnia umowa obejmująca linie komunikacyjne na terenie województwa zawarta została w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego. W przypadku umów obejmujących „połączenia stykowe” zawarto umowę w sposób bezpośredni, o którym mowa w art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Dominują przy tym umowy krótkookresowe. Umowa obejmująca najważniejsze linie komunikacyjne w województwie (m.in. połączenia do Białegostoku) zawarta została na dwa lata. Pozostałe umowy obowiązują przez rok.

Praca eksploatacyjna w umowach o świadczenie usług publicznych w województwie podlaskim



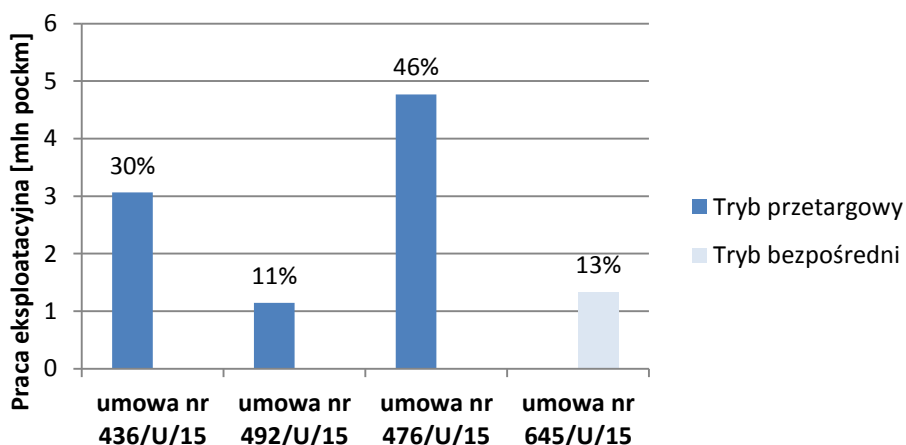
Kontraktowana przez województwo podlaskie praca eksploatacyjna na 2015 r. wynosiła łącznie około 1 mln pockm. Zdecydowana większość przewozów wykonywana była na podstawie umowy obowiązującej do końca 2016 r. nr PN/03/05/2014 i wyniosła w 2015 r. ok 0,95 mln pockm. Druga umowa zawarta na 2015 r. zobowiązywała natomiast operatora do wykonania pracy eksploatacyjnej na poziomie 0,05 mln pockm. Zdecydowana większość połączeń uruchamianych na terenie województwa podlaskiego obsługiwana jest zatem przez przewoźnika wyłonionego w trybie konkurencyjnym.

Dodatkowo w 2016 r. województwo podlaskie zawarło w trybie bezpośrednim dwie umowy krótkoterminowe, na niepełny rozkład jazdy, obie z Przewozami Regionalnymi. W pierwszej wskazano połączenia na linii Białystok – granica RP w okresie od 17 czerwca do 31 grudnia 2016 r. W drugiej ujęto przewozy na linii Białystok – Waliły w okresie od 2 lipca do 9 października 2016 r. Zlecona praca eksploatacyjna wyniosła odpowiednio 48,075 tys. pockm i ok. 2,313 tys. pockm.

3.11. Województwo pomorskie

Województwo pomorskie charakteryzuje się jednym z najbardziej złożonych modeli zawierania umów o świadczenie usług publicznych. W analizowanym okresie obowiązywały zarówno wieloletnie umowy ramowe, na podstawie których zawierano umowy roczne, jak i zawierane niezależnie od nich umowy roczne. Poza tym, w okresie objętym niniejszą analizą, zauważalna jest zmiana podejścia do kontraktowania przewozów. Przez cały 2015 r. obowiązywało sześć umów ramowych, na podstawie których zawierano umowy roczne oraz dodatkowo 4 odrębne umowy roczne. W 2016 r. obowiązuje natomiast jedna umowa wieloletnia oraz trzy krótkookresowe (1 rok oraz 16 miesięcy). Na przykładzie umów obowiązujących w 2016 r. można stwierdzić, że podział zadań w województwie pomorskim jest w dużej mierze zdeterminowany charakterem połączeń wykonywanych w ramach danej umowy. Umowa roczna nr 436/U/15 z Przewozami Regionalnymi obejmuje wykonywanie przewozów na trasie Gdynia – Hel oraz na liniach komunikacyjnych wykraczających poza granicę województwa pomorskiego, tj. do Grudziądza, Laskowic Pomorskich oraz do Elbląga. Kolejna umowa zawarta z PKP Szybką Koleją Miejską w Trójmieście tj. umowa nr 476/U/15 obejmuje przewozy aglomeracyjne, w tym wykonywane na infrastrukturze Pomorskiej Kolei Metropolitalnej. Istotnym kryterium wyróżniającym przedmiot z zamówienia jest również rodzaj trakcji, na której mają być wykonywane przewozy. Umowa zawarta z Przewozami Regionalnymi obejmuje obsługę odcinków linii kolejowych, na których może być stosowany wyłącznie tabor spalinowy. Wskazano w niej linie komunikacyjne takie jak np. Tczew – Chojnice i Chojnice – Piła – Krzyż. Można również stwierdzić, że od rozpoczęcia obowiązywania rocznego rozkładu jazdy 2015/2016 model podziału zadań został uproszczony i obecnie przewozy realizowane są na podstawie mniejszej liczby umów niż w poprzednim okresie.

**Praca eksploatacyjna w województwie pomorskim
w rozkładzie jazdy 2015/2016**



Stosowany w województwie pomorskim tryb wyboru operatora to w zdecydowanej większości tryb przetargowy. W okresie od początku obowiązywania rocznego rozkładu jazdy 2014/2015 została zawarta tylko jedna umowa z zastosowaniem trybu bezpośredniego. Mocno zróżnicowany jest natomiast okres, na jaki zawierane były poszczególne umowy. W analizowanym okresie zawierano przede wszystkim umowy sześciolatnie oraz umowy roczne (część z nich była zawarta na podstawie umów ramowych). W rozkładzie jazdy 2015/2016 obowiązują natomiast dwie umowy roczne, jedna pięcioletnia i jedna zawarta na okres szesnastu miesięcy. Tak nietypowy okres obowiązywania umowy wynika z faktu, że dotyczy ona wykonywania przewozów m.in. na niedawno powstałej linii Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, po której pociągi rozpoczęły kursowanie 1 września 2015 r., a więc w pierwszym dniu obowiązywania umowy nr 476/U/15.

Cechą wyróżniającą transport kolejowy województwa pomorskiego jest m.in. wysoka zamawiana praca eksploatacyjna. Na podstawie zawartych umów o świadczenie usług publicznych można stwierdzić, że w okresie obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów 2014/2015 wynosiła ona ok. 8,68 mln pockm, natomiast w rozkładzie 2015/2016, wartość ta wzrosła do 10,31 mln pockm.

3.12. Województwo śląskie

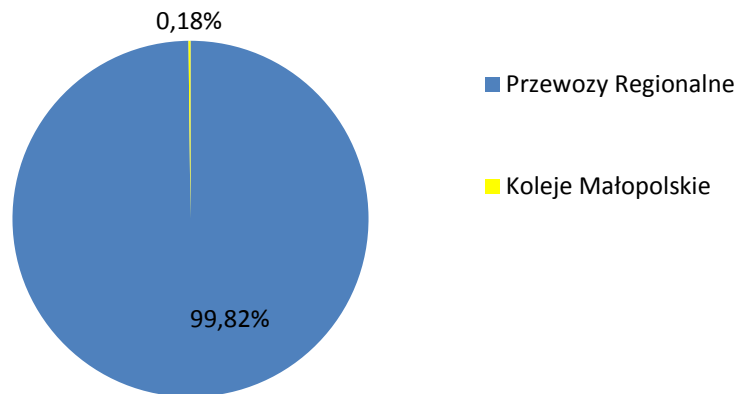
Województwo śląskie obsługiwane jest obecnie przez dwóch operatorów publicznego transportu zbiorowego, obsługa województwa została przy tym podzielona na dwa odrębne zadania. Jedno z nich obejmuje połączenia o charakterze regionalnym, realizowane wyłącznie na terenie województwa śląskiego, natomiast drugie zapewnia obsługę połączeń z ważnymi ośrodkami miejskimi położonymi w innych regionach. Przewozy wojewódzkie są przy tym realizowane przez podmiot wewnętrzny województwa, tj. przez Koleje Śląskie, natomiast połączenia międzyregionalne obsługiwane są przez Przewozy Regionalne. Stosowany tryb wyboru operatora to bezpośrednie zawarcie umowy, które zostało zastosowane niezależnie od tego czy umowa dotyczy Przewozów Regionalnych czy Kolei Śląskich. Okres obowiązywania umów jest natomiast mocno zróżnicowany i wynosi 10 lat dla obowiązującej umowy ramowej nr 289/KT/2015 z 15 grudnia 2015 r, zawartej z Kolejami Śląskimi (na jej podstawie zawierane są roczne porozumienia wykonawcze, obejmujące m.in. szczegółowy rozkład jazdy pociągów) oraz 1 rok dla obowiązującej umowy nr 2873/KT/2015 z 4 grudnia 2015 r., zawartej między Województwem Śląskim a Przewozami Regionalnymi. W przypadku umów zawieranych z Kolejami Śląskimi można stwierdzić, że okres na jaki zawierany jest kontrakt uległ wydłużeniu z 2 lat w okresie 2014-2015 r. do 10 lat od 1 stycznia 2016 r. Wielkość zamówionej pracy eksploatacyjnej w 2016 r. nieznacznie wzrosła w porównaniu do 2015 roku i wynosi obecnie ok. 8,15 mln pockm.

3.13. Województwo świętokrzyskie

Model obsługi województwa bazuje na realizacji niemal wszystkich połączeń w ramach jednej umowy – jest to umowa nr WZT-III.8060.60.2015 z 9 grudnia 2015 r., podpisana ze spółką Przewozy Regionalne. Poza podstawową obsługą województwa wyodrębniono także dodatkowe zadanie, polegające na obsłudze połączenia stolicy małopolski z Sędziszowem. Z uwagi na fakt, że zdecydowana większość tej relacji położona jest na terenie województwa małopolskiego, połączenia obsługiwane są przez Koleje Małopolskie, a sama umowa określa

jedynie warunki realizacji połączeń na odcinku położonym na terenie województwa świętokrzyskiego.

Podział pracy eksploatacyjnej w województwie świętokrzyskim w rozkładzie jazdy 2015/2016



Dominującym przewoźnikiem obsługującym województwo w ponad 99% pracy eksploatacyjnej pozostają zatem Przewozy Regionalne. Po trzyletnim okresie świadczenia usług w województwie świętokrzyskim w ramach umowy z 21 listopada 2012 r., spółce tej po raz kolejny w drodze bezpośredniego zawarcia powierzono obsługę komunikacyjną województwa. Obowiązująca obecnie umowa na podstawową obsługę województwa świętokrzyskiego obejmuje okres pięcioletni co oznacza, że kontrakt jest o dwa lata dłuższy niż poprzedni. Zamówiona praca eksploatacyjna na rozkład jazdy 2015/2016 nieznacznie wzrosła w stosunku do pracy zamówionej na rozkład 2014/2015 i wynosi ok. 1,53 mln pockm.

3.14. Województwo warmińsko-mazurskie

Model obsługi województwa obejmuje realizację całej sieci komunikacyjnej w województwie na podstawie jednej umowy. Obecnie jest to umowa pięcioletnia, zawarta między województwem warmińsko-mazurskim a Przewozami Regionalnymi z 26 października 2016 r.), obowiązująca do 12 grudnia 2020 r. W okresie obowiązywania poprzedniego rozkładu jazdy 2014/2015, podpisano natomiast jedną umowę z tym samym przewoźnikiem, która obowiązywała w ciągu jednego roku. O ile zastosowano wówczas procedury przetargowe, to obowiązująca obecnie umowa została zawarta bezpośrednio. Należy mieć na uwadze, że operator obowiązującej umowy początkowo również miał być wyłoniony w trybie konkurencyjnym, jednak zorganizowany przetarg ostatecznie unieważniono i zawarto umowę w drodze bezpośredniej. Zamówiona praca eksploatacyjna utrzymywała się na zbliżonym poziomie ponad 3 mln pockm rocznie.

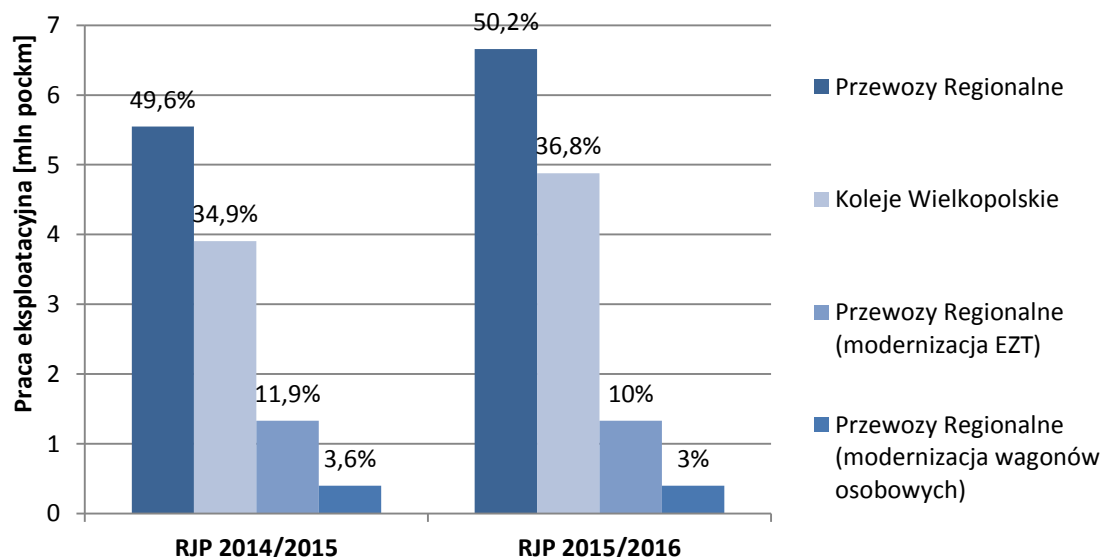
3.15. Województwo wielkopolskie

Model obsługi województwa bazuje na zawieraniu kontraktów wieloletnich, obejmujących wybrane linie komunikacyjne w regionie. Obecnie przewozy świadczone są na podstawie czterech umów o świadczenie usług publicznych, spośród których jedna została zawarta

między województwem wielkopolskim a Kolejami Wielkopolskimi, natomiast pozostałe – z Przewozami Regionalnymi.

Na podstawie informacji zawartych w umowach można stwierdzić, że województwo wielkopolskie stosuje obecnie wyłącznie tryb bezpośredniego zawarcia umowy. Procedura ta zastosowana została zarówno w przypadku wyboru podmiotu wewnętrznego, tj. Kolei Wielkopolskich, jak i w przypadku spółki Przewozy Regionalne, obsługującej większość tras na terenie województwa. Jednocześnie zaobserwować można wydłużenie okresu na jaki zawierane są umowy, co jest korzystne z uwagi na zapewnienie stabilnej oferty przewozowej. W trakcie obowiązywania rozkładu jazdy 2014/2015 przewozy były wykonywane na podstawie czterech umów, z czego jedna była zawarta na rok, jedna na trzy lata oraz dwie na sześć lat. Obecnie województwo zapewnia obsługę komunikacyjną na podstawie dwóch wspomnianych umów sześcioletnich oraz dodatkowo na podstawie nowych umów obowiązujących od 13 grudnia 2015 r. na okres pięciu oraz dziesięciu lat.

Praca eksploatacyjna w umowach o świadczenie usług publicznych w województwie wielkopolskim



Wielkość zamówionej pracy eksploatacyjnej w rozkładzie jazdy 2015/2016 wzrosła w stosunku do pracy zamówionej na rozkład 2014/2015 i wynosi obecnie około 13,27 mln pockm. Całość pracy eksploatacyjnej została jednak powierzona przewoźnikom kolejowym w drodze bezpośredniego zawarcia umowy, dlatego możliwość konkurencji pomiędzy różnymi spółkami o zamówienia była ograniczona.

3.16. Województwo zachodniopomorskie

Model przewozów zamawianych przez województwo opiera się na podziale linii komunikacyjnych obsługiwanych przez przewoźników w ramach czterech odrębnych umów. Podział zadań jest jednak mocno zróżnicowany. Kontrakt obejmujący największą liczbę linii komunikacyjnych (umowa nr WliT.II-84/2015 z 28 stycznia 2015 r.) dotyczy obsługi większości połączeń na terenie województwa zachodniopomorskiego, zapewniających m.in. dojazd do Szczecina (w tym połączenia z miejscowości położonych poza granicami

województwa), czy do ważnych nadmorskich ośrodków wypoczynkowych. W odrębnej umowie ujęto połączenia transgraniczne, łączące Szczecin z ośrodkami położonymi na terenie Niemiec (w kierunku Angermünde oraz Schwerin). W pozostałych umowach wyodrębniono natomiast pojedyncze trasy łączące miejscowości w województwie zachodniopomorskim z Poznaniem i Zieloną Górą.

Na terenie województwa nie funkcjonuje podmiot wewnętrzny w związku z czym operatorem publicznego transportu zbiorowego są Przewozy Regionalne. Samorząd województwa zdecydował przy tym o bezpośrednim zawarciu wszystkich obowiązujących umów, dlatego możliwości wyłonienia innego operatora były ograniczone. Warto jednak zauważyć, że trzy spośród czterech obowiązujących umów zostały zawarte na jeden roku, a następnie przedłużone na kolejny. Model powierzania usług bazuje zatem na kontraktach krótkookresowych. Tylko jedna umowa, obejmująca zaledwie dwie linie komunikacyjne, tj. Poznań Główny – Kołobrzeg oraz Szczecin Główny – Zielona Góra, została zawarta na dłuższy okres, wynoszący pięć lat. Został on powiązany z okresem trwałości projektu finansowanego ze środków unijnych dotyczącego modernizacji elektrycznych zespołów trakcyjnych.

3.17. Minister właściwy ds. transportu

Minister właściwy ds. transportu jako organizator publicznego transportu zbiorowego zastosował podział obsługi połączeń służby publicznej na podstawie zasięgu przewozów. Wobec tego zawarto odrębne umowy o świadczenie usług publicznych na przewozy wojewódzkie oraz międzynarodowe. Od 25 lutego 2011 r. operatorem publicznego transportu zbiorowego w zakresie międzywojewódzkich połączeń o charakterze użyteczności uruchamianych na zlecenie Ministra właściwego ds. transportu jest spółka PKP Intercity. Z przewoźnikiem tym zawarto 10-letnią umowę ramową na podstawie m.in. ustawy Prawo zamówień publicznych z uwzględnieniem właściwych przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Art. 40a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym, który obowiązywał do 1 marca 2011 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, stanowił, że umowę o świadczenie usług publicznych zawiera z przewoźnikiem minister właściwy ds. transportu, jednostka samorządu terytorialnego albo łącznie minister i jednostka/-i samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 40 ust. 1 kolejowe przewozy osób wykonywane w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi, w których nie obowiązuje rezerwacja miejsc, były dotowane jako usługi publiczne z budżetu państwa. Przewozy z rezerwacją miejsc określono w ustawie jako możliwe do objęcia dotacją.

W tym przypadku strony zawarły umowę ramową po przeprowadzeniu negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki. W umowie ramowej zobowiązały się do zawierania umów rocznych, obejmujących m.in. rozkład jazdy i szczegółowe warunki wypłaty dotacji. Na podstawie umowy rocznej na 2015 r. PKP Intercity zrealizowały pracę eksploatacyjną w wysokości ok. 31,86 mln pockm. W umowie rocznej na 2016 r. zamówioną pracę eksploatacyjną zwiększono o prawie jedną czwartą, tj. do ok. 39,79 mln pockm.

Przewozy międzynarodowe minister właściwy ds. transportu w analizowanym okresie zlecał operatorom publicznego transportu zbiorowego na podstawie umów zawieranych na 1 rok. Do ich zawarcia doszło na podstawie art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, czyli

w trybie bezpośredniego zawarcia umowy. Na 2015 r. podpisane zostały umowy z dwoma przewoźnikami – PKP Intercity i Przewozy Regionalne. Zlecono im pracę eksploatacyjną w wysokości odpowiednio ok. 0,22 mln pockm i 0,024 mln pockm. W 2016 r. przewozy o charakterze użyteczności publicznej na trasach międzynarodowych realizuje wyłącznie PKP Intercity. Zlecona praca eksploatacyjna wyniosła ok. 3,04 mln pockm, czyli kilkunastokrotnie więcej niż praca eksploatacyjna powierzona rok wcześniej dwóm przewoźnikom. Poniżej przedstawiono podsumowanie umów rocznych zawartych przez Ministra właściwego ds. transportu na 2015 i 2016 r.

Przewoźnik	Typ przewozów	Założona praca eksploatacyjna w 2015 r. [mln pockm]	Założona praca eksploatacyjna w 2016 r. [pockm]
Przewozy Regionalne	międzynarodowe	0,024	-
PKP Intercity	międzynarodowe	0,217	3,043
PKP Intercity	międzywojewódzkie	31,862	39,790
SUMA		32,104	42,833

Łącznie minister właściwy ds. transportu w 2016 r. zawarł umowy o świadczenie usług publicznych na pracę eksploatacyjną o ok. 33% większą niż rok wcześniej. O ile w 2015 r. występował podział zadań przewozowych na dwóch przewoźników – PKP Intercity i Przewozy Regionalne, o tyle w 2016 r. zwiększoną pracę eksploatacyjną zarówno na trasach międzywojewódzkich, jak i międzynarodowych, realizuje wyłącznie PKP Intercity na podstawie dwóch umów o świadczenie usług publicznych.

3.18. Miasto stołeczne Warszawa

M.st. Warszawa, reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy, jako organizator publicznego transportu zbiorowego zleciło obsługę kolejowych przewozów pasażerskich jednej spółce, bez wyodrębniania zadań.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym lokalny transport zbiorowy jest jednym z zadań własnych gminy. M.st. Warszawa wykonuje zatem funkcję podmiotu zarządzającego systemem lokalnego transportu zbiorowego na terenie m.st. Warszawy, a także na obszarze innych gmin, jeżeli wynika to z zawartego porozumienia międzygminnego. Od 2010 r. na zlecenie gminy pasażerskie przewozy kolejowe realizuje Szybka Kolej Miejska w Warszawie, której m.st. Warszawa jest jedynym udziałowcem. W tzw. umowie wykonawczej, która obowiązuje do 31 grudnia 2024 r. określono ponadto, że ze strony m.st. Warszawy umowę wykonywać będzie Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie.

Za jednostkę rozliczeniową wykonanych przewozów przyjęto „wozokilometr”, który oznacza kilometr pokonywany przez jeden wagon obliczeniowy pociągu zgodnie z rozkładem jazdy. Dla poszczególnych typów pojedynczych elektrycznych zespołów trakcyjnych założono różną liczbę wagonów obliczeniowych. Na 2015 r. przyjęto pracę eksploatacyjną w wysokości 14,9 mln wozokilometrów.

4. Zasady organizacji rynku przewozów – analiza porównawcza w odniesieniu do obowiązujących planów transportowych

W poniższej tabeli przedstawione zostały rozwiązania przyjęte w planach zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, dotyczące przewidywanych sposobów wyboru operatora wraz ze skazaniem, które tryby były stosowane w celu zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym.

Organizator:	Przewidywany tryb wyboru operatora:	Zastosowane tryby wyboru operatora:	
		przetarg	bezpośrednio
Woj. dolnośląskie	Nie wskazano jednego, konkretnego trybu. Przytoczono wszystkie tryby, określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.		X
Woj. kujawsko-pomorskie	Nie wskazano jednego, konkretnego trybu. Przytoczono wszystkie tryby, określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.	X	X
Woj. lubelskie	Przytoczono wszystkie tryby, określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Wskazano, że wybór operatorów powinien odbywać się w ramach trybów konkurencyjnych, które mają pozwolić uzyskać bardziej atrakcyjne warunki cenowe. Nie wykluczono przy tym pozostałych trybów.	X	
Woj. lubuskie	Jako podstawową zasadę przyjęto stosowanie trybu konkurencyjnego. W przypadku unieważnienia postępowania przetargowego lub spełnienia innych przesłanek określonych w przepisach dot. zamówień publicznych i publicznego transportu zbiorowego, istnieje możliwość bezpośredniego zawarcia umowy.	X	X
Woj. łódzkie	Wskazano, że wybór operatorów powinien odbywać się w ramach trybów konkurencyjnych, które mają pozwolić uzyskać bardziej atrakcyjne warunki cenowe. Zastosowania trybu bezprzetargowego będzie natomiast wymagało zorganizowania stosownego konkursu lub negocjacji w celu uzyskania jak najbardziej atrakcyjnych warunków świadczenia usług.		X
Woj. małopolskie	Naczelną zasadą jest stosowanie trybów konkurencyjnych zgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych lub wybór bezpośredni zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym. Przewidziano ponadto priorytetowe bezpośrednie zawieranie umowy ze spółką Koleje Małopolskie na liniach przewidzianych do objęcia systemem Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej.		X
Woj. mazowieckie	Wskazano na, stosowane do tej pory, tryby bezpośredniego zawarcia umów. Na ich podstawie mają być zawierane umowy roczne. Po 2024 r. umowy mają być zawierane na dotychczasowych zasadach, tj. w drodze bezpośredniego powierzenia na okres wieloletni.		X
Woj. opolskie	Nie wskazano jednego, konkretnego trybu. Przytoczono wszystkie tryby, określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.	X	X
Woj.	Przytoczono wszystkie tryby, określone w ustawie	X	

podkarpackie	o publicznym transporcie zbiorowym wskazując przy tym, że rekomendowany jest tryb przetargowy.		
Woj. podlaskie	Preferowany przez województwo model to organizacja przetargu na wieloletnie świadczenie usług na terenie całego województwa.	X	X
Woj. pomorskie	Nie wskazano jednego, konkretnego trybu. Dopuszczono wszystkie tryby, określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.	X	X
Woj. śląskie	Nie wskazano jednego, konkretnego trybu. Dopuszczono wszystkie tryby, określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.		X
Woj. świętokrzyskie	Brak rozwiązań dla transportu kolejowego. Organizator odwołuje się do zapisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.		X
Woj. warmińsko-mazurskie	Nie wskazano jednego, konkretnego trybu. Dopuszczono wszystkie tryby, określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.	X	X
Woj. wielkopolskie	Jako wariant docelowy w transporcie kolejowym wskazano tryb bezprzetargowy - bezpośrednie zawarcie umowy na usługi.		X
Woj. Zachodniopomorskie	Wskazano, że wybór operatorów powinien odbywać się w ramach trybów konkurencyjnych, które mają pozwolić uzyskać bardziej atrakcyjne warunki cenowe. Zastosowania trybu bezprzetargowego będzie natomiast wymagało zorganizowania stosownego konkursu lub negocjacji w celu uzyskania jak najbardziej atrakcyjnych warunków świadczenia usług.		X
Minister właściwy ds. transportu	W odniesieniu do przewozów międzywojewódzkich wskazano, że decyzja o ewentualnym przedłużeniu obowiązywania umowy ramowej zostanie podjęta po przeprowadzeniu analizy stopnia dojrzałości i konkurencyjności rynku kolejowych przewozów pasażerskich. W odniesieniu do przewozów międzynarodowych wskazano, że wybór operatora nastąpi w drodze udzielenia zamówienia publicznego.		X
M.st. Warszawa	Wskazano, że usługi przewozowe będą realizowane na podstawie umów wieloletnich z operatorami wewnętrznymi, a także umów z operatorami publicznymi lub prywatnymi wybranymi w trybie przepisów o zamówieniach publicznych.		X

Zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym, organizatorzy publicznego transportu zbiorowego opracowali plany transportowe, które określają zasady organizacji i funkcjonowania przewozów na określonym obszarze. Jednym z elementów, który powinien zostać w szczególności uwzględniony w takim opracowaniu jest przewidywany tryb wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego. Pomimo, że art. 19 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym dopuszcza trzy sposoby wyboru przewoźnika, który ma świadczyć usługi u danego organizatora, organizatorzy zostali zobowiązani do określenia, który z trybów preferują stosować na swoim obszarze. W praktyce liczna grupa organizatorów poprzestała na przywołaniu ustawowego katalogu dopuszczalnych sposobów, nie dokonując przy tym bardziej szczegółowego wyboru. Rozwiązanie takie zastosowały województwa: dolnośląskie,

kujawsko-pomorskie, opolskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Nieco mniejsza grupa organizatorów przyjęła zapisy, wskazujące na priorytetowe stosowanie trybów konkurencyjnych. Organizatorzy zastrzegali przy tym, że w określonych sytuacjach może być stosowane również bezpośrednie zawarcie umowy (np. po przeprowadzeniu negocjacji z przewoźnikiem czy wystąpienia zagrożenia ciągłości świadczonych usług). Jednoznacznie za stosowaniem trybu przetargowego opowiedziało się jedynie województwo podlaskie, wskazując przy tym preferowany model zawierania umów, tzn. obsługę wszystkich wojewódzkich linii komunikacyjnych w ramach jednej umowy wieloletniej. Województwo mazowieckie, małopolskie (dla systemu kolei aglomeracyjnej) i wielkopolskie przyjęły natomiast zapisy, zgodnie z którymi przewozy będą bezpośrednio powierzane wybranemu operatorowi. Warto zauważyć, że na terenie wszystkich trzech województw funkcjonują podmioty wewnętrzne – przewoźnicy samorządowi. W przypadku m.st. Warszawy oraz przewozów międzywojewódzkich zleczanych przez ministra właściwego ds. transportu wskazano na obowiązywanie umów wieloletnich podpisanych przed wejściem w życie planu transportowego i ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a także na możliwość ich przedłużenia.

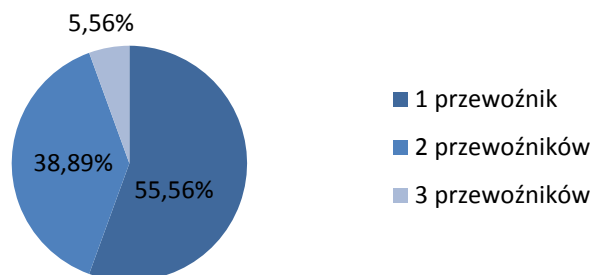
Praktyka zawierania umów o świadczenie usług publicznych obowiązujących w okresie od rocznego rozkładu jazdy 2014/2015 pokazuje, że przyjęte rozwiązania nie zawsze są zgodne z zasadami ustalonymi w planach transportowych. W przypadku organizatorów, którzy wskazywali na priorytetowe stosowanie trybów konkurencyjnych, jedynie województwo lubelskie i podkarpackie zawarły wszystkie umowy w wyniku procedur przetargowych. W pozostałych przypadkach stosowano rozwiązania mieszane. Niezgodny z deklarowanym jest natomiast sposób wyłonienia operatorów w województwie łódzkim, gdzie mimo przyjętego priorytetu dla procedur konkurencyjnych, wszystkie umowy zostały zawarte w drodze bezpośredniego powierzenia. Należy jednak mieć na uwadze, że organizator przewidział w planie transportowym wyjątki umożliwiające bezpośrednie zawarcie umowy. Inny niż deklarowany w planie transportowym tryb zawarcia umowy na przewozy międzynarodowe zastosował także minister właściwy ds. transportu. Opisany problem braku spójności faktycznie stosowanych rozwiązań z przyjętymi zapisami nie dotyczy planów transportowych, w których poprzestano na odwołaniu się do uregulowań ustawowych, nie określając przy tym bardziej szczegółowych rozwiązań. W takich przypadkach wątpliwości budzi jednak jakość przyjętych rozstrzygnięć. Istotną wadą takiego opracowania jest fakt, że nie może ono stanowić dla przewoźników kolejowych zainteresowanych obsługą danego rynku źródła informacji o planowanych zasadach organizacji przewozów.

W przypadku województwa mazowieckiego, małopolskiego i wielkopolskiego, które jednoznacznie zdecydowały w planach transportowych o bezpośrednim powierzaniu przewozów, zwraca uwagę konsekwentne stosowanie metody bezpośredniego zawarcia umowy. Pomimo, że rozwiązanie takie ogranicza możliwość konkurencji o określony rynek należy uznać, że przyjęcie takiej zasady stanowi istotną gwarancję obsługi danego organizatora dla przewoźników regionalnych. Pozwala im to długofalowo planować rozwój spółek, w tym utrzymywać zatrudnienie czy programować inwestycje taborowe.

5. Podsumowanie

Podsumowując przegląd modeli obsługi połączeń kolejowych o charakterze użyteczności publicznej można stwierdzić, że w rozkładzie jazdy 2015/2016 ponad połowa organizatorów publicznego transportu zbiorowego przekazała świadczenie usług wyłącznie jednemu przewoźnikowi. Nie licząc PKP Intercity i Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie, w sytuacjach takich wybierane były Przewozy Regionalne.

Podział organizatorów ze względu na liczbę operatorów publicznego transportu zbiorowego



W większości pozostałych przypadków przewozy dzielone były pomiędzy Przewozy Regionalne, a przewoźnika samorządowego z danego województwa. Wyjątek stanowią województwa:

- kujawsko-pomorskie, gdzie przewozy realizuje dodatkowo Arriva,
- świętokrzyskie, które powierzyło przewozy także Kolejom Małopolskim,
- małopolskie, gdzie funkcjonuje trzech operatorów: Koleje Małopolskie, Koleje Śląskie i Przewozy Regionalne.

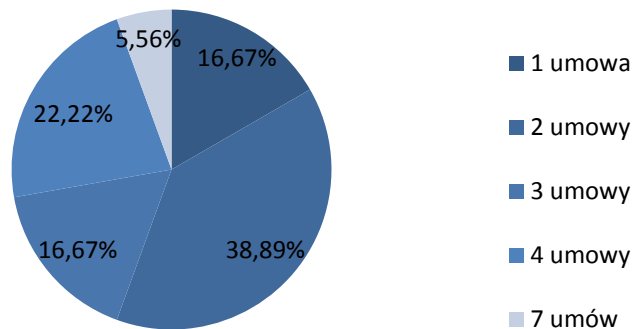
Taka struktura przewozów o charakterze użyteczności publicznej może być skutkiem niewielkiej liczby organizowanych przetargów oraz ograniczonej liczby podmiotów, które brały w nich udział. Przegląd przeprowadzonych w niektórych województwach przetargów pozwala stwierdzić, że o ile przed terminem składania ofert pojawiało się zainteresowanie różnych przewoźników, o tyle zdarzało się, że ostatecznie nie składali oni ofert. Część postępowań była także unieważniana, ponieważ oferty wykonania przedmiotu zamówienia przekraczały kwoty zaplanowane przez organizatora na ich realizację.

Realizacja przewozów przez spółki samorządowe z innego województwa dotyczy zwykle połączeń stykowych, dla których określa się stosunkowo niewielką pracę eksploatacyjną. Zazwyczaj zleca się ją przewoźnikowi samorządowemu w trybie bezpośredniego zawarcia umowy. Dzieje się tak z uwagi na przepisy Rozporządzenia 1370/2007. W przypadku ogłoszenia przetargu, przewoźnik, świadczący w tym czasie inne zadania w drodze bezpośredniego zawarcia umowy w „macierzystym” województwie, nie mógłby wziąć w nim udziału. Z taką sytuacją zmierzyło się np. województwo lubuskie, w którym organizator publicznego transportu zbiorowego nie posiada podmiotu wewnętrznego do świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej, a istotne dla mieszkańców linie komunikacyjne przebiegają przez inne województwa. W planie transportowym tego województwa wskazano,

że w celu zachowania ciągłości przewozów na liniach stykowych, dobre praktyki nabyte we współpracy z sąsiednimi województwami, uzasadniają kontynuację wykonywania przewozów przez przedmiot wewnętrzny innego organizatora publicznego transportu zbiorowego.

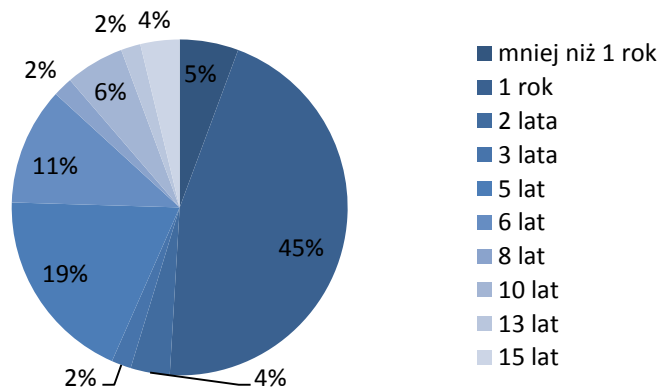
Z przeprowadzonej analizy wynika także, że nawet jeśli organizator publicznego transportu wybierał jednego operatora, najczęściej zawierał z nim więcej niż jedną umowę o świadczenie usług publicznych, dzieląc obsługę przewozów na zadania. Najczęściej organizatorzy decydowali się na dwie umowy o świadczenie usług publicznych, z tym że np. w województwie lubelskim i mazowieckim jedną z nich była umowa ramowa. Największą liczbą umów obowiązujących w jednym województwie jest siedem, co również wynika z funkcjonowania równoległe umów ramowych i rocznych, w tym przypadku dodatkowo w podziale na zadania.

Podział organizatorów ze względu na liczbę zawartych umów



Z wykonanej analizy umów zawartych przez wszystkich organizatorów publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na rozkład jazdy 2015/2016 wynika, że najbardziej popularną formą kontraktowania usług jest zawieranie umów rocznych.

Podział umów ze względu na okres na jaki zostały zawarte*



*zestawienie nie uwzględnia umów rocznych zawieranych na podstawie umów ramowych

Szerokie zastosowanie ma również zawieranie umów pięcioletnich. Rozwiązanie takie wynika jednak w dużej mierze z prowadzonej restrukturyzacji spółki Przewozy Regionalne i potrzebie zapewnienia spółce wieloletniego finansowania. Należy również zauważyć, że umowy zawierane na maksymalny okres dopuszczony ustawą o publicznym transporcie zbiorowym (15 lat w transporcie kolejowym) lub zbliżony do tego okresu zawierane są sporadycznie, przez nielicznych organizatorów. Dominacja umów krótkookresowych może stanowić zagrożenie dla rozwoju rynku kolejowego, gdyż kontrakty takie utrudniają stabilny rozwój przewoźników świadczących usługi. Brak gwarancji wykonywania przewozów na okres najbliższych kilku lub kilkunastu lat może być istotną barierą utrudniającą podejmowanie takich działań jak zakup czy modernizacja taboru, utrzymywania określonego zaplecza technicznego oraz długofalowe inwestowanie w zasoby ludzkie.

To, że organizatorzy publicznego transportu zbiorowego najczęściej stosują krótkoterminowe umowy może stanowić również zagrożenie dla poprawy jakości świadczonych usług. Ustawodawca określając możliwość zawarcia 15-letniej umowy o świadczenie usług w transporcie kolejowym, tym samym wyróżnił ją na tle np. umów w transporcie drogowym, które mogą być zawierane maksymalnie na okres 10 lat. Zgodnie z motywem 15 Rozporządzenia 1370/2007: *jeżeli podmiot świadczący usługi publiczne dokonuje inwestycji w infrastrukturę lub tabor kolejowy i pojazdy – które to oba rodzaje inwestycji są wyjątkowe, gdyż wiążą się ze znacznymi kwotami – i jeżeli umowa jest zawarta w wyniku procedury przetargowej zapewniającej uczciwą konkurencję, powinna istnieć możliwość przedłużenia umowy o jeszcze dłuższy okres. Zatem dopuszczenie przedłużenia obowiązywania umów w szczególnych przypadkach nawet o połowę pierwotnego okresu, pozwala stwierdzić, że długoterminowe umowy o świadczenie usług publicznych mają służyć rozwojowi konkurencyjnych przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Wobec tego wydaje się, że umowy krótkoterminowe, w tym roczne, które dominują wśród organizatorów publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, powinny być zastępowane umowami o dłuższej perspektywie, gwarantującymi jednocześnie poprawę jakości świadczonych usług.*