

Polski transport:  
ocena ćwierćwiecza 1990-2015  
i priorytety na przyszłość

Odpowiedzi na ankietę Senackiego Zespołu Infrastruktury

Kancelaria Senatu 2015

Redakcja: Piotr Świątecki

Projekt okładki: Krzysztof Korneluk

Przedruk materiałów w całości lub w części możliwy jest wyłącznie za zgodą autorów tekstów i Kancelarii Senatu. Cytowanie dozwolone jest z podaniem źródła.

Zeszyt Zespołów Senackich Nr 30

ISBN 978-83-63220-31-0

Druk: Dział Edycji  
i Poligrafii  
Kancelarii Senatu

Warszawa 2015 r.

Nakład 200 egz.

Uczestnicy ankiety przeprowadzonej przez Senacki Zespół  
Infrastruktury jesienią 2015 r.:

*Panie:*

**Elżbieta Marciszewska**

**Jana Pieriegud**

*Panowie:*

**Tadeusz Bronowski**

**Michał Kaczmarzyk**

**Krzysztof Celiński**

**Krzysztof Niemiec**

**Juliusz Engelhardt**

**Leszek Podzorski**

**Andrzej Grzegorzczak**

**Leszek Rafalski**

**Andrzej S. Grzelakowski**

**Tadeusz Suwara**

**Adam Hoszman**

**Zdzisław Szczerbaciuk**

**Aleksander Janiszewski**

**Tadeusz Szozda**

**Ryszard Jaxa Małachowski**



## Spis treści:

Wstęp, senator Stanisław Kogut.....	7
Wypowiedzi w ankiecie:	
Elżbieta Marciszewska.....	9
Jana Pieriegud.....	16
Tadeusz Bronowski.....	20
Krzysztof Celiński.....	29
Juliusz Engelhardt.....	35
Andrzej Grzegorzczak.....	54
Andrzej S. Grzelakowski.....	64
Adam Hozzman.....	74
Aleksander Janiszewski, współpraca Tadeusz Szozda.....	80
Ryszard Jaxa Małachowski.....	91
Michał Kaczmarzyk.....	98
Krzysztof Niemiec.....	102
Leszek Podżorski.....	109
Leszek Rafalski.....	115
Tadeusz Suwara.....	125
Zdzisław Szczerbaciuk.....	130
Od redaktora (szkic historii prawa transportowego).....	138
Skład Senackiego Zespołu Infrastruktury VIII kadencji.....	149
Publikacje przygotowane przez Biuro Spraw Senatorskich.....	150



## **Senator Stanisław Kogut**

Przewodniczący Senackiego Zespołu Infrastruktury

### **Wstęp**

Wypowiedzi opublikowane w książce są wynikiem ankiety, przeprowadzonej wśród osób o pozycji i dorobku uznanych w środowiskach związanych z najważniejszymi dziedzinami transportu. Nie zwracaliśmy się do aktywnych obecnie polityków, by uniknąć odwzorowania w publikacji aktualnych, politycznych sporów. Naszym celem było dokonanie swoistej, zobiiektywizowanej fotografii stanu polskiego transportu dwadzieścia pięć lat po rozpoczęciu wielkiej transformacji. To ćwierćwiecze to czas wielkich zmian w świadomości ludzi, w gospodarce, a więc także w transporcie. Warto czasem dokonać podsumowania, chociażby po to, by móc skorygować ewentualne błędy.

Nie było niestety możliwe, by zwrócić się do wszystkich osób, funkcjonujących od lat w transporcie i uznawanych za autorytety w swoich dziedzinach, ale nie jest to przecież jedyna publikacja tego typu. Również Senacki Zespół Infrastruktury, jeśli znajdzie kontynuację w IX kadencji, ułatwiać będzie nadal wymianę takich opinii.

Nie wszyscy z tych, do których się zwracaliśmy o wypowiedź, zechcieli ją nadesłać. Szanujemy te decyzje. Wśród nadesłanych nam i opublikowanych w książce opinii P.T. Czytelnicy znajdą wypowiedzi profesorów wyższych uczelni i praktyków zajmujących w ciągu ćwierćwiecza różne stanowiska, nieraz uczestniczących

w podejmowaniu decyzji o wielkim znaczeniu dla transportu. Mamy nadzieję, że to zróżnicowanie perspektyw, z jakich patrzą na sprawy transportowe uczestnicy naszej ankiety, wpływa pozytywnie na wartość obrazu branży przedstawionego w książce.

Zwróciliśmy się do uczestników ankiety z prośbą o odpowiedź na dwa pytania dotyczące polskiego transportu; o ocenę mijającego ćwierćwiecza i o ocenę perspektyw rozwoju w przyszłości. Poprosiliśmy ich również o krótką prezentację własnej drogi zawodowej. Nie ingerowaliśmy w nadesłane materiały (poza poprawą oczywistych błędów). Wypowiedzi zostały opublikowane w kolejności alfabetycznej nazwisk, z tym jednak zastrzeżeniem, że w pierwszym rzędzie oddaliśmy głos Paniom.

Dziękuję wszystkim autorom naszej książki, uczestniczącym w ankiecie – co warto podkreślić – honorowo.

Mam nadzieję, że przedstawione w książce propozycje usprawnień staną się inspiracją dla tych, którzy będą decydować o przyszłości polskiego transportu.

Przypisy pochodzące od redaktora, mające ułatwić lekturę osobom pochodzącym spoza środowiska transportowego, zostały oznaczone jako [przyp. red.]. Pozostałe przypisy pochodzą od autorów tekstów. Książka jest również opublikowana w postaci cyfrowej na stronie *www.senat.gov.pl*.

*Stanisław Kogut*



## Elżbieta Marciszewska

### **Ocena dwudziestopięcioletnia zmian w polskim transporcie lotniczym (1990-2015) oraz wyzwania na przyszłość.**

Transport lotniczy jest elementem europejskiego systemu transportowego, a ze względu na jego cechy eksploatacyjne z istoty swej (zdolności do szybkiego przemieszczania na duże odległości) jest elementem światowego rynku lotniczego.

W rozwoju światowego lotnictwa cywilnego obserwujemy w ostatnim dwudziestopięcioletniu wiele procesów, które charakterystyczne są dla rynków globalnych. Internacjonalizacja a następnie globalizacja jest immanentną cechą rynków lotniczych. Zachodzące procesy liberalizacji i deregulacji doprowadziły do tak zwanej *multinacjonalizacji*, czy też globalizacji. Wpływ na te procesy mają dwie grupy czynników, tj. czynniki otoczenia międzynarodowego, w tym zmiany technologiczne, zmiany form i narzędzi konkurencji, koniunktura gospodarcza i zmiany w sferze uwarunkowań ekonomicznych, politycznych i regulacyjnych. Do drugiej grupy czynników zaliczamy tzw. czynniki wewnętrzne, tkwiące w samych podmiotach rynku lotniczego, a więc wynikające z charakteru działalności, modelu biznesowego, skali działań czy źródeł przewag konkurencyjnych.

Dokonując bilansu dwudziestopięcioletnia polskiego transportu lotniczego i jego funkcjonowania w konkurencyjnym globalnym otoczeniu, należy wskazać na szanse i możliwości, jakie dała liberalizacja rynku europejskiego, a także na stopień wykorzystania tych możliwości przez porty lotnicze i przewoźników.

Polski transport lotniczy jeszcze przed wstąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej ulegał procesom liberalizacji. Przyjmowane w UE kolejne pakiety liberalizacyjne na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia wprowadzające ostatecznie pełen kabotaż zaczęły obowiązywać w UE od 1997 roku. W Polsce momentem

przełomowym był rok 2004, czyli nasze wejście do UE, co wymusiło przyjęcie regulacji i rozwiązań obowiązujących w krajach Wspólnoty. Włączenie naszego rynku do europejskiej przestrzeni lotniczej dało impuls do dynamicznego rozwoju transportu lotniczego w Polsce, ale jednocześnie znacznie zwiększyło konkurencję na naszym rynku. Wystarczy tu przytoczyć dane z roku 2005, kiedy to polskie porty lotnicze obsłużyły 32% więcej pasażerów niż w roku poprzednim, a średni wzrost ruchu w Europie wynosił wówczas tylko 6,3 %.

Regionalne porty lotnicze odnotowały korzystne skutki wprowadzenia polityki otwartego nieba nad Polską. Pojawili się bowiem nowi operatorzy, także linie niskokosztowe, które świadczą usługi dostępne ekonomicznie dla szerszej grupy społeczeństwa. Utworzone zostały bazy tych przewoźników (*Wizzair, Ryanair*) w portach regionalnych i na Lotnisku Chopina<sup>1</sup>. Znacznie wzrosła też liczba obsługiwanych w nich pasażerów, rozszerzyły się siatki połączeń a tym samym i przychody portów lotniczych. Ilustracją tego skoku jest chociażby liczba obsługiwanych destynacji w 2002 roku przez port Kraków-Balice - 12, a w 2006 roku było to już 51 destynacji. Podobnie w Katowicach wzrosła w tych latach liczba obsługiwanych połączeń, z 3 do 20. Przewoźnicy zagraniczni wykorzystali potencjał demograficzny naszego kraju, a także świadomość bardzo niskiej mobilności lotniczej ludności<sup>2</sup> (siedmiokrotnie niższej wówczas niż w krajach zachodnioeuropejskich), dla wykreowania nowego popytu oraz usług z korzyścią dla portów regionalnych. Obecnie współczynnik mobilności wynosi ok. 0,7 przy średniej dla UE 28 – 2,4. Lotnisko Chopina traciło stopniowo swoją pozycję na rynku obniżając udział własny w rynku na rzecz portów regionalnych, obecnie jest to już tylko ok. 40%. Podkreślić należy jednak, że w roku 2013 obsłużono na Lotnisku Chopina 10,7 mln pasażerów przy całkowitym ruchu

---

<sup>1</sup> Lotnisko Chopina to oficjalna nazwa warszawskiego lotniska Okęcie [przyp. red.]

<sup>2</sup> Mobilność lotnicza ludności to iloraz łącznej liczby przewiezionych pasażerów do całkowitej liczby mieszkańców [przyp. red.]

na poziomie 25 mln. Można zatem stwierdzić, że w okresie minionego dwudziestopięcioletnia nastąpiła decentralizacja ruchu na rynku polskim.

Wstąpienie Polski do UE dało też możliwości pozyskania ogromnych środków na inwestycje w portach lotniczych. Opracowany w 2007 roku przez Ministerstwo Transportu *Program Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych* stanowił wyraz polityki państwa w obszarze rozwoju infrastruktury lotniczej. Program ten określił potrzeby w zakresie rozwoju 8 lotnisk zaliczonych do sieci TEN-T<sup>3</sup> oraz infrastruktury nawigacyjnej. Jako dokument kierunkowy był też podstawą ubiegania się o środki unijne w latach 2007-2013 w ramach Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Środki te wykorzystano na modernizację i rozbudowę istniejących cywilnych lotnisk komunikacyjnych oraz przystosowanie infrastruktury lotnisk wojskowych na cele komunikacyjne. Kontynuowano też prace nad koncepcją Centralnego Portu Lotniczego, które zostały jednak odroczone, a koncepcja ta wymaga moim zdaniem rzetelnego rozpatrzenia i ostatecznych decyzji. W chwili wejścia Polski do UE w rejestrze ULC<sup>4</sup> znajdowało się 12 portów lotniczych (11 czynnych i 1 z zawieszoną działalnością, Szczytno-Szymany). W roku 2012 uruchomiono ruch na dwóch nowych lotniskach Warszawa-Modlin i Lublin-Świdnik, dzięki czemu poprawiła się dostępność lotnicza na *ścianie wschodniej*. Przed przystąpieniem do realizacji programu rozbudowy i modernizacji substancji portowej łączna przepustowość polskich lotnisk szacowana była na 23,5 mln pasażerów<sup>5</sup>. Obecnie nasze porty dysponują przepustowością rzędu 40 mln pasażerów. Możemy się spodziewać jej dalszego wzrostu w wyniku

---

<sup>3</sup> TEN-T - ang.- *Trans-European Transport Network*, transeuropejska sieć transportowa, [przyp. red.]

<sup>4</sup> ULC - Urząd Lotnictwa Cywilnego [przyp. red.]

<sup>5</sup> System transportowy Polski. 10 lat w Unii Europejskiej; red. J. Pieriegud, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

prowadzonych prac inwestycyjnych i modernizacyjnych. Szacuje się, że obecnie rezerwa przepustowości w większości portów wynosi ok. 50 %, a łącznie jest to ok. 41,5 %. Tam gdzie te rezerwy były najniższe, prowadzone są prace inwestycyjne, które pozwolą na zwiększenie przepustowości, np. w Krakowie do 8 mln pasażerów a na Lotnisku Chopina do 20 mln pasażerów (po oddaniu nowego terminalu). Łącznie zakończenie wszystkich prac, na wszystkich lotniskach, zwiększy ich przepustowość do 50 mln pasażerów.

Jeszcze niedawno mówiliśmy o *białych plamach* na mapie lotniczej Polski, zostały one już w większości zlikwidowane. Pojawiło się jednak nowe zjawisko *białych stoni*, a więc portów, które nie są w stanie wygenerować ruchu, a generują wysokie koszty ich utrzymania, co stanowi znaczne obciążenie dla ich właścicieli, głównie władz samorządowych. Do tych lotnisk możemy zaliczyć Radom-Sadków, Łódź-Lublinek, Bydgoszcz czy Zieloną Górę, która od lat boryka się z problemem niskiego ruchu. Odrębnym przypadkiem jest port Gdynia-Kosakowo, który zbudowano i nie uzyskano akceptacji Komisji Europejskiej odnośnie do uzyskanej pomocy publicznej. Jeżeli chodzi o porty lotnicze, to istnieje konieczność ściślejszej współpracy między nimi w ramach zintegrowanego systemu, a także transparentnych zasad współpracy portów lotniczych z liniami lotniczymi. Jest to również przedmiotem troski Komisji Europejskiej. Polska uczestniczy także w projektach europejskich skierowanych na poprawę funkcjonowania systemów zarządzania ruchem lotniczym (program SESAR<sup>6</sup>). Jest to ważny element polityki europejskiej w zakresie upłynnienia ruchu lotniczego i walki z opóźnieniami.

Oceniając zmiany i wskazując na priorytety na przyszłość w sektorze lotniczym nie sposób nie odnieść się do sytuacji naszego

---

<sup>6</sup> SESAR – ang. *Single European Sky ATM Research* – program badań dotyczących udoskonalenia służb zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej, europejskiej przestrzeni powietrznej [przyp. red.]

narodowego przewoźnika, członka globalnego aliansu *STAR*<sup>7</sup> – Polskich Linii Lotniczych LOT S.A. W całym tym dwudziestopięcioletnim okresie, o którym mówimy, nieustannie podnoszone były problemy restrukturyzacji LOT-u, przekształceń własnościowych – prywatyzacji, współpracy partnerskiej, modelu biznesowego, strategii działania w warunkach nasilającej się konkurencji. Badania wskazują, że słabość naszego przewoźnika stanowi ważny czynnik ułatwiający ekspansję nie tylko przewoźnikom tradycyjnym, ale też niskokosztowym na naszym rynku. Oddanie pierwszeństwa w rankingach przewoźników operujących w Polsce *Ryanarowi* jest dobitnym tego przykładem. PLL LOT pomimo wielu działań pozytywnych, także wizerunkowo, jak wprowadzenie do floty samolotów *Dreamliner*<sup>8</sup>, nie jest w stanie wygenerować dodatnich wyników finansowych. Wykorzystanie pomocy publicznej w kwocie 400 mln zł (pierwsza transza dotacji budżetowej), szczegółowo analizowanej przez Komisję Europejską, wymusiło na naszym przewoźniku przyjęcie bardzo restrykcyjnego planu restrukturyzacji zawierającego nie tylko działania na rzecz obniżki kosztów (jak np. restrukturyzacja zatrudnienia), ale także znaczne cięcia w siatce połączeń, co obniżyło przychody i wykorzystanie taboru. LOT zrezygnował też z obsługi ruchu w większości portów regionalnych, który przejęła *Lufthansa* kierując strumienie tego ruchu do swoich *hubów*<sup>9</sup> w Monachium i Frankfurtach. Zapowiadane kolejne terminy prywatyzacji, restrukturyzacji kapitałowej czy też wejścia na giełdę naszego narodowego przewoźnika można określić *nieszczęśliwą polityką*. Niespójna też była

---

<sup>7</sup> *Star Alliance* – główną firmą tego aliansu ponad 20 przewoźników jest niemiecka Lufthansa [przyp. red.]

<sup>8</sup> *Boeing 787 Dreamliner* [przyp. red.]

<sup>9</sup> *Hub* - ang. – węzeł lotniczy [przyp. red.]

jego strategia działania wspólnie z *Eurolotem*<sup>10</sup>, który ostatecznie zbankrutował i wycofany został z rynku.

LOT potrzebuje pilnie sformułowania realnego planu restrukturyzacji i wsparcia kapitałowego, a także klarownego modelu biznesowego. Jest to warunkiem jego przetrwania na konkurencyjnym rynku.

Mając w zapleczu krajowym dobrze rozwijające się porty regionalne, mobilność lotniczą ludności<sup>11</sup> rosnącą z poziomu 0,75 w 2015 r. do 1,61 w roku 2030 należy stworzyć strategię, która pozwoli zagospodarować ten potencjał popytowy nie tylko przez tanie linie i silnych przewoźników europejskich oraz ekspansywnie wchodzących na nasz rynek operatorów z Zatoki Perskiej, ale także przez naszego rodzimego przewoźnika, który oprócz swego rozwoju na warszawskim *hubie* i silnych portach regionalnych. Prognozy wskazują bowiem, że do roku 2030 ruch lotniczy w polskich portach zbliży się do poziomu 60 mln pasażerów.

Należy też podkreślić potrzebę stworzenia spójnej zintegrowanej strategii rozwoju systemu transportowego w Polsce, w której należne miejsce zostanie przypisane transportowi lotniczemu jako nowoczesnej gałęzi wpływającej na rozwój gospodarczy i społeczny Polski.

\* \* \*

---

<sup>10</sup> Spółka *Eurolot*, w przeważającej części stanowiąca własność Skarbu Państwa, wykonywała pasażerskie przewozy lotnicze w latach 1997-2015, głównie między polskimi lotniskami [przyp. red.]

<sup>11</sup> Mobilność lotnicza ludności to iloraz łącznej liczby przewiezionych pasażerów przez całkowitą liczbę mieszkańców [przyp. red.]

**Elżbieta Marciszewska** – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, kierownik Zakładu Teorii i Polityki Transportowej w Katedrze Transportu Kolegium Zarządzania i Finansów (KZiF) SGH. Sprawowała też funkcję prodziekana KZiF SGH oraz prodziekana Studium Podstawowego i Studium Licencjackiego. Członek Rady Naukowej KZiF i Instytutu Lotnictwa. Współtwórca i kierownik licznych podyplomowych studiów, w tym *Zarządzanie i finansowanie w sektorze transportu lotniczego* oraz *Zarządzanie przestrzenią kosmiczną w nowej gospodarce*. Od 2009 roku *External Reviewer Czech Science Foundation*. Członek rad programowych czasopism naukowych, m. in. *Prace Instytutu Lotnictwa* i *Przegląd Komunikacyjny*. Ekspert Narodowego Programu FORESIGHT Polska 2020 w dziedzinie *Transport*. Przewodnicząca Kapituły nagrody Awionetki. Autor i współautor licznych ekspertyz w zakresie sektora lotniczego. Autor ponad 150 publikacji w języku polskim i angielskim poświęconych transportowi lotniczemu. Członek rad programowych i organizator ogólnopolskich i międzynarodowych konferencji poświęconych transportowi. Uznany ekspert lotniczy. Wieloletni wykładowca w Szkole Głównej Handlowej, a także w ramach LLP/Erasmus na uczelniach zagranicznych. Członek-zalóżyciel Polskiego Klubu Lotniczego.

## Jana Pieriegud

### **Ocena dwudziestopięcioletnich zmian w polskim transporcie (lata 1990 - 2015) oraz priorytety na przyszłość**

W minionym ćwierćwieczu transport w Polsce znajdował się pod wpływem oddziaływania wielu złożonych i różnorodnych procesów, takich jak: globalizacja gospodarki światowej, integracja europejska, koncentracja gospodarcza, liberalizacja i deregulacja polskiej gospodarki, prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw, a także konsolidacja podmiotów gospodarczych. Zmiany struktury wytwarzanej produkcji przemysłowej i lokalizacji miejsc produkcji, jak również zmiany struktury wymiany towarowej, handlu detalicznego i kanałów dystrybucji przyczyniły się do przemian w popycie na usługi transportowe. Pod wpływem tych zmian oferty usług transportowych musieli dostosowywać swój potencjał do zmieniających się ilościowo i jakościowo potrzeb użytkowników. Zmiany, które zachodziły w polskim systemie transportowym w ostatnich 25 latach, były przedmiotem badań zespołu Katedry Transportu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie<sup>12</sup>. Syntetyczna ocena tych zmian jest dość trudna, ale niewątpliwie należy je ocenić jako znaczące, chociaż tempo i zakres zmian były różne w każdej z gałęzi transportu.

---

<sup>12</sup> Wyniki tych badań zostały opublikowane m.in. w: W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), Wpływ procesów demonopolizacji i konsolidacji w transporcie na sprawność i efektywność jego funkcjonowania (2005); E. Marciszewska (red.), Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług (2013); J. Pieriegud (red.), System transportowy Polski. 10 lat w Unii Europejskiej (2015).



Zmiany strukturalne w transporcie kolejowym rozpoczęły się pod koniec lat 90. ubiegłego wieku. Za punkty zwrotne tych zmian należy uznać:

- wejście w życie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 1997 nr 96 poz. 591), która zapoczątkowała proces liberalizacji rynku przewozów kolejowych w Polsce;
- restrukturyzację organizacyjną przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe, w której wyniku w 2001 r. zostało ono przekształcone w spółkę prawa handlowego – PKP S.A. Na mocy ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. 2000 nr 84 poz. 948) powstała grupa kapitałowa PKP. W kolejnych etapach nastąpiło wydzielenie spółek zależnych, spełniając tym samym formalny wymóg Komisji Europejskiej dotyczący rozdzielenia działalności przewozowej od zarządzania infrastrukturą kolejową;
- opublikowanie 1 kwietnia 2002 r. pierwszego regulaminu i cennika dostępu do sieci zarządzanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., które jest uznawane za faktyczne otwarcie polskiego rynku towarowych przewozów kolejowych;
- wprowadzenie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2013 poz. 1594 ze zm.), w której określono podstawy prawne konkurencji na rynku usług kolejowych;
- powołanie 1 czerwca 2003 r. regulatora rynku kolejowego – Urzędu Transportu Kolejowego (UTK);
- usamorządowanie w 2008 r. spółki *Przewozy Regionalne*;
- wejście 30 października 2013 r. PKP Cargo SA na Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie.

O ile reformy w segmencie przewozów towarów można uznać za dość zaawansowane, w przewozach pasażerskich konkurencja na polskim rynku nadal praktycznie nie występuje. Charakterystyczną

cechą polskiego rynku kolejowego jest ponad 90 % udział przewoźników należących do grup kapitałowych.

Czynnikiem hamującym rozwój tej gałęzi transportu, w tym poprawę jakości usług świadczonych przez przewoźników, był stan infrastruktury kolejowej. Wielkość nakładów na infrastrukturę kolejową w analizowanym okresie zwiększyła się co prawda prawie dziesięciokrotnie, jednakże rzeczywiście ponoszone nakłady pozostają na poziomie niższym niż nakłady planowane, jak również oszacowane potrzeby inwestycyjne, które by pozwoliły na stopniowe odrobienie wieloletnich zaniedbań w tym zakresie. W 2011 r. po raz pierwszy (zgodnie z nowymi przepisami obowiązującymi w Polsce) opracowany został wieloletni program inwestycji kolejowych. Nadal jednak nie stworzono efektywnego systemu finansowania infrastruktury kolejowej.

Podsumowując zmiany w transporcie kolejowym, należy je ocenić za nieodpowiadające w pełni istniejącym potrzebom polskiej gospodarki i społeczeństwa. Przeprowadzone reformy nie zatrzymały systematycznego spadku udziału kolei w strukturze gałęziowej przewozów.

Wśród priorytetów na kolejne lata należy wskazać na potrzebę ponownego przemyślenia i opracowania wizji i strategii rozwoju transportu kolejowego w perspektywie długoterminowej (co najmniej do roku 2030), wspieranie rozwiązań, sprzyjających integracji kolei z innymi gałęziami transportu, wdrożenie systemu finansowania infrastruktury kolejowej opartego na wieloletnich kontraktach na jej utrzymanie, a także podjęcie działań, które przyczyniłyby się do poprawy wizerunku kolei w polskim społeczeństwie.

\* \* \*

**Jana Pieriegud** – jest inżynierem, doktorem habilitowanym nauk ekonomicznych, pracuje w Katedrze Transportu Szkoły Głównej Handlowej od 2001 r. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół interdyscyplinarnych obszarów, takich jak rozwój sektorów sieciowych (kolej, elektroenergetyka, telekomunikacja), planowanie rozwoju i finansowanie infrastruktury technicznej, polityka rozwoju korytarzy transportowych i sieci TEN-T, konkurencja na rynku usług kolejowych, transport intermodalny, inteligentne miasta, współpraca transgraniczna, rynki wschodnie. Jest autorką i współautorką ponad 120 publikacji. Jako ekspert z dziedziny ekonomiki transportu i niezależny doradca współpracuje z wieloma instytucjami i praktyką gospodarczą. Jest członkiem *Transport Economists' Group* (TEG, UK), *Strategic and Competitive Intelligence Professionals* (SCIP, USA), Grupy Doradczej *Smart, Green and Integrated Transport* Komisji Europejskiej w ramach Programu Horyzont 2020, a także Komitetu Naukowego ogólnoeuropejskiej inicjatywy badawczej Shift2Rail.

## Tadeusz Bronowski

### Ocena minionego ćwierćwiecza w transporcie kolejowym

Od powstania, tj. od 1845 roku, kolej dążyła do maksymalnej samodzielności i samowystarczalności – własne tory, własny tabor, własne sieci – telefoniczna, energetyczna, informatyczna, własne parowozownie/lokomotywnie, wagonownie, budynki (nastawnie, dworce, domy dla pracowników), zakłady naprawcze, przedsiębiorstwa robót torowych, mostowych, sieciowych, własne szpitale, przychodnie, sanatoria, ośrodki czasowe, ogrody, szkoły itp.

Zarządzanie koleją, podobnie jak wojskiem czy kościołem, było scentralizowane – Ministerstwo Kolei<sup>13</sup>/Komunikacji<sup>14</sup>, Dyrekcja Generalna<sup>15</sup>, dyrekcje okręgowe i niektóre samodzielne jednostki organizacyjne, np. kontroli dochodów, przejazdów bezbiletowych, projektów kolejowych, rezerwacji miejsc, czyszczenia taboru itp.

Ten system zarządzania koleją, podobny w całej Europie i niektórych krajach ościennych, pozwalał na korzystanie z nowych, sprawdzonych w innych kolejach rozwiązań technicznych, ekonomicznych, prawnych, pozwalał na scentralizowane zakupy (im większa partia towaru, tym niższa cena jednostkowa), na stosowanie maksymalnie podobnych regulacji dotyczących prowadzenia ruchu pociągów, odprawy i przewozu osób, rzeczy i zwierząt, podobnych regulacji ustawowych, regulaminowych, taryfowych itp.

Wszystkie te analogiczne lub podobne uregulowania, wypracowane w ramach powstałego w 1922 roku Międzynarodowego Związku Kolei (UIC), którego członkiem - założycielem były koleje polskie,

---

<sup>13</sup> Ministerstwo Kolei istniało po wojnie w latach 1951–1957 [przyp. red.]

<sup>14</sup> Ministerstwo Komunikacji istniało w latach 1926-39, 1945-1951 i 1957-1987 [przyp. red.]

<sup>15</sup> Dyrekcja Generalna PKP istniała do 2000 r. [przyp. red.]

pozwalaly na wprowadzanie raz w roku nowego rozkladu jazdy pociągów międzynarodowych dla wszystkich kolei należących do Związku, jak i łączących się wprost z międzynarodowym rozkładem, krajowych rozkładów jazdy pociągów. Odprawy osób, rzeczy i zwierząt do wszystkich stacji w danym kraju dokonywały wszystkie kasy biletowo - bagażowe, a tylko osób i zwierząt – kasy biletowe. W szeregu kas kolejowych i biur podróży można było kupić bilet również do wskazanych w Jednolitej Międzynarodowej Taryfie (EMPT) tysięcy stacji w bloku państw demokracji ludowej, w tym również w Chinach, Wietnamie, Mongolii, Korei Północnej oraz do stacji kolei - członków UIC<sup>16</sup>, wskazanych we Wspólnej Taryfie Pasażerskiej (TCV).

W ostatnim ćwierćwieczu przystąpiono do:

- „odchudzania” kolei, poprzez likwidację, sprzedaż, prywatyzację – przychodni, szpitali, sanatoriów, ośrodków wczasowych, ogrodów, szkół, zakładów: naprawczych, robót torowych, mostowych, biur projektów, biura rent i emerytur kolejowych, itd.;
- reorganizacji, poprzez podział na infrastrukturę, przewozy pasażerskie, przewozy towarowe, a następnie poprzez utworzenie szeregu spółek prawa handlowego, w tym: PLK, Energetyka, Informatyka, Cargo, Intercity, Przewozy Regionalne, WKD, SKM w Trójmieście itd.<sup>17</sup>.

Przed podziałem na spółki klient zawierał umowę z koleją, która była przedsiębiorstwem państwowym i odpowiadała przed klientem

---

<sup>16</sup> UIC – fr. *Union Internationale des Chemins de fer* - Międzynarodowy Związek Kolei z siedzibą w Paryżu, powołany w 1922 r. [przyp. red.]

<sup>17</sup> Autor pisze o spółkach wydzielonych z PKP SA po komercjalizacji. PLK to spółka Polskie Linie Kolejowe SA, WKD - Warszawska Kolej Dojazdowa, SKM - Szybka Kolej Miejska w Trójmieście – Gdyni, Sopotcie, Gdańsku. Uwaga: W przeciwieństwie do SKM trójmiejskiej, Szybka Kolej Miejska w Warszawie to przewoźnik utworzony przez samorząd miasta bez udziału PKP [przyp. red.]

za wszystko. Obecnie spółki przewozowe odpowiadają za odprawę tylko do swoich pociągów i przewóz tylko w swoich pociągach. Za stan torów, prędkości jazdy, niedotrzymanie rozkładowego czasu przejazdu – odpowiada PLK albo współpracująca z PLK inna spółka techniczna, np. Energetyka, za obiekty dworcowe – spółka właściwa do spraw nieruchomości itd. Spółki te odpowiadają za pośrednictwem przewoźnika.

Do dziś nie została uregulowana sprawa nabycia biletu na całą trasę w jednej kasie lub w jednym pociągu. Podróżny jadący z Bieszczad do małej stacji na Ziemi Szczecińskiej, czy z Dolnego Śląska na Mazury, bywa zmuszony do trzy- czy czterokrotnego kupowania biletu na stacjach przesiadania się lub w kolejnym pociągu, na zasadach określonych przez danego przewoźnika, różnych niż u innych przewoźników. Okienek kasowych jest bowiem coraz mniej, biletomaty – jeżeli są – sprzedają bilety na pociągi jednego przewoźnika, a sprzedaż internetowa ciągle nie jest wiodącym kanałem dystrybucji.

Problemem jest też dostęp do informacji bezpośredniej – w punkcie informacji czy w kasie – dotyczącej całej trasy obsługiwanej przez więcej niż jednego przewoźnika.

Każda spółka wydaje własną taryfę zawierającą zarówno stawki (ceny), jak i przepisy, oraz własny regulamin przewozu. Czytając taryfę jednej spółki podróżny dowiadyuje się, że np. może przewieźć bezpłatnie psa, rower, bagaż (bez wskazania maksymalnej masy i wymiarów), a już w pociągu następnej spółki za ten przewóz trzeba zapłacić.

Każda spółka kupuje indywidualnie własny tabor, system sprzedaży biletów, biletomaty, itd., od podmiotu, który wygrał ogłoszony przez nią przetarg. Podróżny, który kupił bilet na pierwszy pociąg w biletomacie, przy przesiadce spotyka się z innym systemem odprawy, obsługi, informacji. Na drogę powrotną szuka więc autobusu, którym bez przesiadki, z bezpłatną kawą, z zatrzymaniem

przy taniej restauracji – dojeżdża do domu w czasie krótszym niż pociągami...

Na plus powstania szeregu pasażerskich kolejowych spółek przewozowych można zaliczyć fakt, że samorzady mają bezpośredni wpływ na organizację przewozu osób koleją na swoim terenie i decydują, na co wydają pieniądze. Zaowocowało to przywróceniem przewozów na niektórych liniach zamkniętych dla ruchu pociągów. Proces ten trwa niestety powoli.

Powołanie związku spółek mogłoby ten proces przyspieszyć. Są bowiem sytuacje, że przywróceniem przewozów na danej linii jest zainteresowany jeden samorząd, ale nie może tego zrealizować ponieważ druga część linii i stacja zwrotna (węzłowa) jest na terenie sąsiedniego samorządu, który wznowieniem ruchu pociągów nie jest zainteresowany lub go na to nie stać.

### **Co jest najpilniejsze w transporcie kolejowym, w części pasażerskiej, do zrobienia (zmiany, udoskonalenia)**

Kolej jest jednym organizmem, w którym wszystkie organy muszą współpracować. Konieczność współpracy zauważyły już w XIX wieku prawie wszystkie koleje europejskie, czego efektem było – jak już wspomniałem – założenie Międzynarodowego Związku Kolei (UIC) przy aktywnym udziale kolei polskich.

Uważam, że zarządy wszystkich pasażerskich kolejowych spółek przewozowych, jeżeli chcą poważnie traktować podróżnych, powinny zapoznać się z zasadami współpracy w ramach UIC i wykorzystać je do realizacji wspólnych celów w zakresie:

- pełnej wzajemnej sprzedaży biletów (jeden system sprzedaży i rezerwacji miejsc);
- wzajemnego udzielania informacji podróżnym (wspólny system informacji);

- spójnego, zgodnego z wymogami podróźnych, rozkładu jazdy pociągów, zmienianego raz a nie kilkanaście razy w roku, jak to ma miejsce w ostatnich latach;
- obrzadzania składow na stacjach stycznych (nic nie stoi na przeszkodzie, by ta sama firma czy ci sami pracownicy jednej spółki, np. zabierali śmieci z pociągów różnych spółek, wodowali wszystkie składy<sup>18</sup>, chronili je na torach postojowych);
- maksymalnego ujednoczenia regulaminu odprawy i przewozu – nie do przyjęcia dla podróźnego jest to, żeby w trakcie jednej podróży, np. z Legnicy na Suwalszczyznę czy spod Jasła do Świnoujścia, obowiązywały w pociągu każdego przewoźnika inne zasady:
  - ↳ przewozu psa, roweru czy bagażu (u jednego bezpłatnie przez cały rok, u innego – bezpłatnie w wakacje i ferie, a u jeszcze innego – zawsze odpłatnie),
  - ↳ odprawy w pociągu – w przypadku braku biletu w jednej spółce podróźny musi wejść do pociągu pierwszymi drzwiami i kupić bilet u kierownika pociągu, a w innej – może usiąść w dowolnym miejscu i czekać na kontrolę biletów, a jeśli jej nie będzie, wysiąść na stacji docelowej nie zapłaciwszy za przejazd. Za ten *bezpłatny* przejazd zapłacą albo podatnicy (w formie zwiększonego dofinansowania z samorządu) albo inni podróźni, którym zarząd spółki podwyższył ceny biletów (sam zarząd nie ponosi osobistej odpowiedzialności za swoje regulacje),
  - ↳ kontroli biletów – u jednego przewoźnika dokonuje kierownik pociągu, u kolejnego – kierownik pociągu i konduktor, u innego – upowaźniony podmiot zewnętrzny, u jeszcze innego – inny członek załogi pokładowej;
- maksymalnego ujednoczenia taryf i cenników – spółki realizują przewozy zgodnie z zawartymi umowami oraz własną ofertą

---

<sup>18</sup> ...uwaga; określenie branżowe; chodzi o napełnienie zbiorników wodą do celów sanitarnych [przyj. red.]



komercyjną, i nie ma potrzeby, aby konkurowały ze sobą ceną czy ulgami. Konkurencją dla przewozów kolejowych są samochody osobowe, busy, autobusy i samoloty – konkurowanie z tymi środkami transportu będzie możliwe, jeżeli podróżny na całą trasę dostanie jeden bilet, w miarę tani, z możliwie najmniejszą liczbą przesiadek, a jeżeli już – to odjazd następnego pociągu musi być z toru przy tym samym peronie, z rzetelną informacją i maksymalnie kilkuminutowym oczekiwaniem na następny pociąg.

Trzeba skończyć z likwidacją kursowania pociągów na liniach dojazdowych i wprowadzić na tych liniach lekkie pojazdy szynowe, jak w Czechach i Słowacji, kursujące w takcie spełniającym oczekiwania pasażerów. Trzeba pamiętać o tym, że pociągiem spółki Intercity pojedzie ten podróżny, który do stacji zatrzymania tego pociągu przyjechał pociągiem – podróżny, który do tej miejscowości przyjechał autobusem/ busem, pojedzie dalej z tego samego dworca autobusem dalekobieżnym. Kolej jest jak rzeka – Wisła bez dopływów byłaby strumykiem...

Uważam, że dla ułatwienia podjęcia współpracy, konieczne jest utworzenie, na wzór UIC, związku wszystkich pasażerskich przewoźników kolejowych, działających na terenie Polski. Związek prezentowałby na zewnątrz wspólne interesy wszystkich spółek. Oprócz współpracy między przewoźnikami, związek musi walczyć o bezwzględne doprowadzenie do istotnego skrócenia czasu remontów i modernizacji linii kolejowych, poprzez pracę 6 dni w tygodniu, a w okresie letnim – 24 godziny na dobę, jednocześnie na całym odcinku, przez odpowiednią liczbę wykwalifikowanych pracowników i sprzętu, jak to się odbywało przez 150 lat. Trzeba sprawdzić, czy modernizacja danej linii nie potrwa dłużej niż jej budowa w XIX wieku, przez lasy, pola, rzeki, wzniesienia i bagna, z wykorzystaniem pracy ręcznej osób niemających żadnego doświadczenia w tym zakresie, i dłużej niż przed wojną

oraz po wojnie, do końca lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia (np. *casus* remontu tunelu średnicowego w Warszawie).

Poprzez wzmiankowaną wyżej współpracę spółek w zakresie informacji i sprzedaży biletów, trzeba zapewnić podróżnym łatwy dostęp do nabycia biletu, przy jednoczesnym zastrzeżeniu kontroli biletów.

Poważnym problemem do rozwiązania jest planowana rezygnacja z zamieszczania adresów w dowodach osobistych. W materiałach prasowych z dotychczasowej dyskusji na ten temat, nie znalazłem odpowiedzi, jak adresować korespondencję np. do osoby bezbiletowej, która w pociągu okazała dowód osobisty bez adresu (już są wydawane takie dokumenty). Jeżeli ta kwestia nie zostanie jak najszybciej uregulowana, pasażerscy przewoźnicy kolejowi będą po prostu padać.

Już obecnie ponad 20 % korespondencji w sprawie windykacji należności przewozowych wraca z powodu braku adresata pod wskazanym adresem, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych na większość płatnych zapytań przewoźników w sprawie adresu osoby jadącej bez ważnego biletu odpowiada, że osoba ta wymeldowała się np. w 1998 roku z ostatniego miejsca zamieszkania i dotychczas nie zameldowała pod innym adresem. Policja również nie jest w stanie znaleźć takiej osoby. Obawiam się, że likwidacja adresów będzie miała takie skutki jak nieprzemyślane zlikwidowanie kontroli granicznej w Unii Europejskiej.

Konieczne jest pilne podjęcie tematu przywrócenia zlikwidowanego w ostatnim ćwierćwieczu szkolnictwa zawodowego – szkół zawodowych, techników i kierunków kolejowych na wyższych uczelniach. Średni wiek maszynistów, dyżurnych ruchu, specjalistów zabezpieczania ruchu, przekroczył 50 lat. Dużo się na ten temat mówi, ale bardzo rzadko można znaleźć informację, że gdzieś w Polsce utworzono jedną klasę w danym zawodzie.

W 1978 roku z przejazdów koleją skorzystało 1.130.000.000 osób, a ponadto w pociągach pasażerskich przewożone były przesyłki

bagażowe, ekspresowe i pocztowe. W 1990 roku przewieziono koleją 790.000.000 osób, a także ww. przesyłki. W 2014 roku przewieziono zaledwie 269.000.000 osób – z przewozu przesyłek wycofano się kilkanaście lat wcześniej.

Moim zdaniem tak dużego spadku liczby przewiezionych osób nie można wytłumaczyć wyłącznie wzrostem liczby samochodów osobowych i lepszymi drogami oraz mniejszą liczbą osób dojeżdżających do pracy i szkół. Tezę tę uzasadniam m.in. tym, że w Warszawie liczba samochodów osobowych wzrosła w większym stopniu niż w innych miastach, a pociągi metra, Kolei Mazowieckich i Szybkiej Kolei Miejskiej cieszą się świetną frekwencją, bo metro jeździ co 3-4 minuty, a pociągi KM i SKM<sup>19</sup> – co kilka - kilkanaście minut. Gdyby pociągi metra, KM i SKM jeździły np. co 60 minut, też byłyby puste, jak pociągi na wielu liniach, jeżdżące w kilkugodzinnych odstępach.

Najwyższy czas na to, aby zamiast wygaszać popyt na bocznych liniach, dostosować tabor do aktualnych potrzeb przewozowych (autobusy szynowe), by rozwijać, a nie zwiijać transport szynowy.

\* \* \*

---

<sup>19</sup> KM – Koleje Mazowieckie – przewoźnik początkowo utworzony jako spółka PKP SA i województwa mazowieckiego; SKM – Szybka Kolej Miejska, spółka będąca własnością m.st. Warszawy [przyp. red.].

**Tadeusz Bronowski:** kolei poświęcił 56 lat życia, pracując na niemal wszystkich stanowiskach związanych z obsługą podróży – od kasjera (wszystkich rodzajów kas), pracownika informacji, przechowalni bagażu, poprzez stanowiska referenckie w Dyrekcji Okręgowej i Ministerstwie Komunikacji, a następnie kierownika działu, naczelnika wydziału, zastępcy dyrektora naczelnego w Dyrekcji Generalnej, dyrektora wydziału w Dyrekcji Przewozów Pasażerskich, a na emeryturze – konsultanta Zarządu Intercity oraz naczelnika Wydziału Windykacji w Kolejach Mazowieckich, który zorganizował i którym kierował przez ponad 9 lat, osiągając już po dwóch latach ponad 50 % ściągłość należności. W sprawach pasażerskich nie ma dla niego tajemnic. Ponadto jest autorem lub współautorem projektów wielu ustaw, rozporządzeń, zarządzeń, regulaminów, taryf i instrukcji. Ma wiele kolejowych *kamieni milowych* na swoim koncie - wprowadził pierwsze kasowniki w pociągach, agencyjną sprzedaż biletów, kasy elektroniczne, fiskalizację kas, zewnętrzną kontrolę biletów.

## Krzysztof Celiński

### **Co dobrego wydarzyło się w transporcie przez ostatnie 25 lat ?**

- Zbudowanie autostrad i dróg ekspresowych w podstawowych korytarzach transportowych w Polsce; wyróżnić należy zakończenie budowy autostrad: A2 Warszawa – Świecko, A4/A18 Jędrzychowice/Olszyna – Korczowa, A1 Gdańsk – Stryków oraz drogi ekspresowej S3 Zielona Góra – Goleniów i A8/S8 Wrocław - Łódź; pozostałe ciągi autostradowe i ekspresowe są niekompletne i wymagają dokończenia w najbliższej przyszłości;
- powstanie silnej branży drogowych przewoźników towarowych skutecznie konkurujących na europejskim rynku transportowym; w ostatnich 10 latach przewozy ładunków transportem drogowym wzrosły o 61,8%, a praca przewozowa aż o 137%, przy czym średnia odległość przewozu wzrosła z 79,6 km do 169,8 km; pełna liberalizacja i prywatyzacja polskiego transportu drogowego połączona z liberalizacją w Unii Europejskiej z dopuszczeniem kabotażu doprowadziła do powstania w Polsce kilkudziesięciu tysięcy podmiotów wykonujących towarowe przewozy drogowe; polskie firmy przewozowe cechuje wysoka konkurencyjność cenowa i jakościowa w przewozach międzynarodowych; flota przewozowa w Polsce należy do najlepszych i najnowocześniejszych w Europie;
- odzyskiwanie przez transport szynowy pozycji utraconej na początku lat dziewięćdziesiątych w największych aglomeracjach miejskich: (1) rozbudowa metra w Warszawie; (2)

utworzenie SKM<sup>20</sup> Warszawa; (3) budowa i uruchomienie Pomorskiej Kolei Metropolitalnej; (4) modernizacja i rozbudowa sieci tramwajowych połączona z wymianą taboru w wielu miastach Polski;

- modernizacja/przebudowa lotnisk i terminali lotniczych wraz z poprawą ich skomunikowania z siecią dróg/kolei; w szczególności na uwagę zasługuje modernizacja/przebudowa najruchliwszych polskich lotnisk i terminali lotniczych w Warszawie, Krakowie, Gdańsku i Katowicach;
- rozbudowa polskich portów morskich w zakresie możliwości obsługi kontenerów, np. wybudowanie Terminalu nr 1 DCT Gdańsk przeladowującego 1,2 mln TEU<sup>21</sup> rocznie, a obecnie budowa Terminalu nr 2 o podobnym potencjale przeladunkowym wraz z położonym obok Pomorskim Centrum Logistycznym.

### **Co trzeba zrobić w najbliższej przyszłości ?**

- Dokończenie budowy brakujących odcinków autostrad i dróg ekspresowych; wśród brakujących odcinków autostrad priorytet powinien mieć 82 km odcinek autostrady A1 z Częstochowy do Tuszyna, który będzie musiał być wykonany w szeroko rozumianej formule PPP<sup>22</sup> lub z wykorzystaniem drogowej spółki specjalnego przeznaczenia (zgodnie z ustawą z dnia 12.01.2007 r.<sup>23</sup>) z uwagi na odmowę Komisji Europejskiej

---

<sup>20</sup> Szybka Kolej Miejska, spółka należąca do samorządu m.st. Warszawy [przyp. red.]

<sup>21</sup> TEU - ang. - *twenty-foot equivalent unit* - jednostka pojemności używana w odniesieniu do portów i statków, równoważna objętości kontenera o długości 20 stóp [przyp. red.]

<sup>22</sup> PPP – partnerstwo publiczno-prywatne – przedsięwzięcia podejmowane wspólnie przez jednostki publiczne i prywatnych przedsiębiorców [przyp. red.]

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia; Dz.U. 2007 nr 23 poz. 136 [przyp. red.]

finansowania budowy autostrad w Polsce w okresie 2014 – 2020r.; dokończenie budowy brakujących odcinków dróg ekspresowych dotyczy przede wszystkim S3 (Międzyrzecz, Gorzów Wielkopolski – Sulechów – Legnica), S7 Gdańsk – Płońsk (Gdańsk – Elbląg, Napierki – Płońsk) oraz Warszawa – Kraków (Radom – Skarżysko Kamienna, Jędrzejów – Kraków), a także S8 Warszawa – Białystok;

- powrót do *programu budowy kolei dużych prędkości* w tej jego części, która znajduje uzasadnienie ekonomiczne w obecnych warunkach gospodarczych i nowych realiach rynku transportowego w Polsce; w pierwszej kolejności należy rozpatrzyć przedłużenie Centralnej Magistrali Kolejowej do Krakowa i Katowic, gdzie prace przerwano na etapie sporządzania wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej; w drugiej kolejności powinna być przeprowadzona analiza wykonalności odcinków Warszawa – Łódź – Wrocław/Poznań, w tym wykonalności podziemnego odcinka pod centrum Łodzi;
- usunięcie nierównego traktowania kolejnictwa i drogownictwa w zakresie dostępu do finansowania ze środków publicznych, zadłużania organizacji odpowiadających za zarządzanie i utrzymanie infrastruktury – odpowiednio GDDKiA<sup>24</sup> oraz PKP PLK S.A., a także odpowiedzialności z tytułu roszczeń wykonawców usług oraz robót budowlanych – odpowiednio Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa oraz PKP PLK S.A.; nierówne traktowanie ma swoje odbicie w kosztach ogólnych infrastruktury kolejowej i związanych z tym wysokich opłatach za dostęp do linii kolejowych;
- stawianie konkretnych i mierzalnych celów rynkowych przed kolejowymi inwestycjami modernizacyjnymi, zamiast dzisiejszych, typu prędkość maksymalna, liczba wymienionych

---

<sup>24</sup> GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – centralny urząd administracji państwowej obsługujący organ – Dyrektora Generalnego [przyp. red.]

podkładów, szyn itp.; np. dla rozpoczynających się prac projektowych dla modernizacji linii 351 Poznań Główny – Szczecin Dąbie jednym z celów może być osiągnięcie czasu przejazdu dla pociągu klasy EIC<sup>25</sup> 1h 30' (jeśli taki czas zagwarantuje przejście części podróży z A2<sup>26</sup> i S3);

- uprzywilejowanie rozwoju transportu publicznego poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych w zakresie planowania przestrzennego, organizowania i finansowania zarówno na szczeblu lokalnym jak i ponadlokalnym; potrzebna jest nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sprzyjająca koncentracji zabudowy wokół terenów przygotowanych pod względem uzbrojenia technicznego i możliwości zapewnienia transportu publicznego; istnieje potrzeba ustalenia zasad koordynacji połączeń lokalnych i międzymiastowych oraz rozliczeń finansowych pomiędzy przewoźnikami (operatorami), nie tylko w ramach jednej gałęzi transportu – transportu kolejowego, ale w miarę potrzeb, również w wymiarze międzygałęziowym; takim przykładem jest połączenie Warszawa – Zamość z przesiadką z kolei na autobus w Lublinie;
- zdecydowane usprawnienie procesu inwestycyjnego związanego z budową/przebudową infrastruktury kolejowej; kwestia dotyczy nie tylko organów i jednostek organizacyjnych PKP PLK S.A., ale również innych spółek Grupy PKP (np. KODGiK<sup>27</sup> z PKP S.A.), organów wydających decyzje administracyjne (wojewoda, RDOŚ<sup>28</sup>), a także naczelnych

---

<sup>25</sup> EIC- *Express InterCity* – nazwa handlowa rodzaju pociągów, uruchamianych przez spółkę Intercity SA [przyp. red.]

<sup>26</sup> A2 – inaczej Autostrada Wolności; Świecko, Poznań, Konin, Warszawa [przyp. red.]

<sup>27</sup> KODGiK - kolejowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej [przyp. red.]

<sup>28</sup> RDOŚ - Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska [przyp. red.]



i centralnych organów administracji rządowej (MF, MiiR, CUPT)<sup>29</sup>; niektóre kwestie wymagają zmian ustawowych (np. związanie RDOŚ terminem wydania decyzji i ukrócenie dowolności w ocenie składanych wniosków i ich szczegółowości, szczególnie w zakresie geodezyjnym);

- podjęcie kampanii w mediach promującej transport publiczny i walka ze stereotypem, że korzystanie z transportu publicznego jest formą wykluczenia społecznego;
- kontynuacja dofinansowania ze środków UE zakupów nowego taboru kolejowego do przewozów lokalnych i aglomeracyjnych;
- dokończenie modernizacji głównych linii kolejowych, w szczególności E-65, E-59, E-30, E-75, L-7, L-8, E-20<sup>30</sup>;
- wdrożenie Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem na sieci dróg krajowych, w tym systemu ważenia pojazdów w ruchu i odcinkowego pomiaru prędkości;
- zwiększenie konkurencyjności towarowego transportu kolejowego poprzez: (1) zmianę polityki pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej; (2) *rewitalizację* podstawowych towarowych linii kolejowych, m.in. L-131, L-273, L-274, L-93<sup>31</sup>; (2) *odbiurokratyzowanie* statusu bocznic kolejowych; (3) rozbudowę terminali kontenerowych.

---

<sup>29</sup> MF, MiiR, CUPT – Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Centrum Unijnych Projektów Transportowych [przyp. red.]

<sup>30</sup> Są fragmenty europejskich tras kolejowych; E-20 - Kunowice, Poznań, Warszawa, Terespol; E-30 - Zgorzelec, Legnica, Wrocław, Opole, Katowice, Kraków, Tarnów, Rzeszów, Medyka; E-65 - Gdynia, Warszawa, Katowice, Zebrzydowice; E-59 - Świnoujście, Szczecin, Poznań, Wrocław, Kędzierzyn, Chałupki; E- 75 - Warszawa, Białystok, Sokółka, Suwałki, Trakiszki, oraz linie L-7 Warszawa, Dorohusk (dawna Kolej Nadwiślańska) i L - 8 Warszawa, Kraków [przyp. red.]

<sup>31</sup> L-93 - linia Trzebinia – Zebrzydowice, L-131 Chorzów Batory – Tczew, L-273 Wrocław Główny, Szczecin Główny, L - 274 Wrocław Świebodzki, Zgorzelec [przyp. red.]

**Krzysztof Celiński:** absolwent Wydziału Transportu Politechniki Warszawskiej. W latach 1973 – 1991 pracownik naukowo-techniczny w Centralnym Ośrodku Badań i Rozwoju Kolejnictwa; w latach 1992 -1998 dyrektor Departamentu Kolejnictwa w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej; w latach 1999 – 2002 prezes Zarządu PKP S.A; w latach 2002 – 2005 prezes Zarządu Metra Warszawskiego sp. z o.o.; w latach 2005 – 2009 prezes Zarządu PKP PLK S.A.; w latach 2009 – 2010 prezes Zarządu PKP Intercity; od 2010 Dyrektor Oddziału *Halcrow Group Ltd.* w Polsce.

## Juliusz Engelhardt

### Ocena dwudziestopięciolecia zmian w polskim transporcie (lata 1990 – 2015)

Pierwsze lata transformacji systemowej w Polsce, licząc od 1990 roku, były okresem szczególnie trudnym dla całego transportu. Sektor ten, podobnie jak wiele innych w gospodarce, był niemalże całkowicie upaństwowiony i w dużym stopniu zmonopolizowany oraz niewydajny. Gospodarka zgłaszała znacznie zmniejszony popyt na przewozy towarowe i radykalnie spadły również przewozy pasażerskie w całym sektorze, co było nieuniknionym skutkiem przyjętego pod koniec grudnia 1989 roku i wdrożonego później pakietu ustaw, który do polskiej historii przeszedł pod umowną nazwą *Planu Balcerowicza*. W tych skomplikowanych warunkach, pod presją gasnącego popytu na przewozy, posiadanych nadwyżek taborowych jeszcze z minionego okresu, olbrzymich przerostów zatrudnienia, przy wielkich zapóźnieniach w zakresie infrastruktury transportowej – sektor transportu pełniąc, jako całość, infrastrukturalną funkcję wobec gospodarki, musiał być poddany głębokiej restrukturyzacji oraz co najmniej częściowej prywatyzacji. Jako naoczny świadek zmian w polskim transporcie przez cały okres minionego dwudziestopięciolecia, a także czynny uczestnik wielu procesów restrukturyzacyjnych polskiego transportu w związku z własną pracą zawodową, mogę po latach stwierdzić, że efekty tych procesów są – w mojej ocenie – generalnie pozytywne, jakkolwiek nie obyło się bez wielu sporów, problemów, kontrowersji oraz konfliktów społecznych. Należy też zauważyć, że w 1990 roku, na początku transformacji systemowej, nikt nie miał wyobrażenia, jak będzie funkcjonował polski transport po upływie ćwierćwiecza

jego reform i inwestowania. Dzisiaj patrząc wstecz należy dostrzec wiele pozytywnych zmian w poszczególnych gałęziach transportu, i to zmian, które dla poprzednich pokoleń były wręcz niewyobrażalne.

Któż mógłby bowiem w 1990 roku przewidywać lub prognozować, że w 2015 roku polski **towarowy transport samochodowy** będzie jedną z najnowocześniejszych i najbardziej konkurencyjnych branż transportowych w całej Europie. Już w 1990 roku zapoczątkowano pełną liberalizację i prywatyzację polskiego towarowego transportu drogowego. Z biegiem lat nastąpiła całkowita wymiana floty przewozowej w Polsce, która obecnie należy do najlepszych, najnowocześniejszych i najmłodszych w całej Europie. Wysoka konkurencyjność cenowa i jakościowa polskiego sektora przewozów drogowych w przewozach międzynarodowych, powoduje nawet – nieaprobowane w Polsce – działania innych krajów, mające na celu zwalczanie polskiej konkurencji. **Sektor pasażerski transportu samochodowego** również uległ przeobrażeniom w minionym dwudziestopięcioleciu – od zmonopolizowanego przez PKS-y<sup>32</sup> rynku do pełnej liberalizacji i niemalże pełnej prywatyzacji. Całkowicie wymieniona została flota autobusów, które obecnie spełniają wysokie standardy bezpieczeństwa i środowiskowe, a dopuszczenie kapitału zagranicznego do tego sektora zaostrzyło warunki konkurencji wewnętrznej w tym sektorze a także zwiększyło zdolność do konkurowania z koleją i po części z transportem lotniczym na rynku krajowym. Nie wszystkie problemy pasażerskiej komunikacji autobusowej zostały już w Polsce rozwiązane, ale z drugiej strony jest to sektor, który obecnie w niczym nie ustępuje wysokorozwiniętym krajom Unii Europejskiej. Można dodać, że Polska stała się z biegiem lat jednym z większych producentów autobusów w Europie (zniknęły wprawdzie *Jelcze* i *Autosany*, ale

---

<sup>32</sup> Państwowa Komunikacja Samochodowa [przyp. red.]

pojawiły się np. *Solarisy* i inne marki), a liczba zarejestrowanych pojazdów tego rodzaju przekracza już 100 tys. sztuk.

Dynamiczny rozwój całego sektora przewozów samochodowych nie byłby możliwy, gdyby nie preferencje państwa w zakresie **rozbudowy i modernizacji infrastruktury drogowej w Polsce** (autostrady, drogi ekspresowe, ale również infrastruktura drogowa w miastach i w gminach). W tej dziedzinie Polska ma niewątpliwie bardzo duże osiągnięcia, które z całą pewnością można przypisać przystąpieniu w 2004 roku do Unii Europejskiej. O ile w 1990 roku statystyki transportu informowały, że w Polsce jest 212 km autostrad, to w 2015 roku sieć dróg szybkiego ruchu miała ogólną długość 3041 km, z czego 1553 km autostrad i 1488 km dróg ekspresowych. W przypadku tak dynamicznego rozwoju infrastruktury drogowej można wręcz mówić o skoku cywilizacyjnym kraju, który ma również i taki aspekt transportowy, że obywatele w ostatnich latach w jeszcze większym stopniu, w porównaniu do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, zaczęli korzystać z samochodów prywatnych, a Polska stała się krajem wysoko zmotoryzowanym. Wprawdzie zjawisko nadmiernego korzystania przez obywateli z samochodów prywatnych bywa już krytycznie oceniane, ponieważ wywołuje kongestię nie tylko w dużych miastach, ale też na nowo wybudowanych autostradach, ale z drugiej strony jest ono charakterystyczne dla krajów wyżej rozwiniętych i siłą rzeczy musiało również wystąpić w Polsce. Jest to niewątpliwie koszt społeczny rozwoju cywilizacyjnego Polski, który był nie do uniknięcia w ramach procesów transformacji.

Analizując przeobrażenia polskiego transportu w minionym dwudziestopięcioleciu należy dostrzec również olbrzymie zmiany, jakie zaszły w tej dziedzinie w **komunikacji miejskiej**. Praktycznie niemalże wszystkie miasta w dużej części wymieniły park autobusowy. Zrealizowane zostały olbrzymie zakupy taboru tramwajowego (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto i inne mniejsze ośrodki miejskie). Większą rolę – choć ciągle za małą -

zaczęły odgrywać koleje aglomeracyjne. Warto też zauważyć, że obecnie wiele polskich miast realizuje projekty z dziedziny umownie określanej jako *inteligentne systemy transportowe*, co prowadzi do znacznej poprawy płynności ruchu w miastach. W dalszym ciągu jednak zbyt mało buduje się nowej infrastruktury drogowej i tramwajowej, a istniejąca w wielu wypadkach jest w złym stanie technicznym. Warto jednak zauważyć, że w każdym kraju budowa i modernizacja infrastruktury transportowej to w istocie dzieło nieskończone i międzypokoleniowe. Każde pokolenie buduje, bowiem nową lub modernizuje istniejącą infrastrukturę transportową. Tak też było i będzie w Polsce.

W latach 1990 – 2015 miał miejsce w Polsce bardzo dynamiczny rozwój pasażerskiego **transportu lotniczego**. W tej dziedzinie Polska odrobiła opóźnienia rozwojowe w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, a polskich lotnisk, jako wizytówki kraju, nie musimy się już wstydzić. Dzisiaj mamy w Polsce, poza Warszawą z dwoma lotniskami<sup>33</sup>, kilkanaście lotniczych portów regionalnych, niektóre z aspiracjami do obsługi ruchu międzynarodowego. Słysz się wręcz głosy o przeinwestowaniu niektórych lotnisk regionalnych. Dużą transformację w minionym dwudziestopięcioleciu przeszły polskie **porty morskie**, chociaż nie wszystkie w jednakowym stopniu. Porty są zawsze ważnym ogniwem lądowo - morskich łańcuchów transportowych w przewozach ładunków, współtworząc na danym obszarze sieć transportową obsługującą ładunki, które na części trasy przewozu są obsługiwane przez żeglugę morską. Aktualnie jednym z ważniejszych obszarów biznesowych w działalności portów morskich jest obsługa kontenerów, naczep samochodowych i nadwozi wymiennych oraz oferowanie obsługi lądowej przewozów intermodalnych. Intensywny rozwój biznesu kontenerowego na Bałtyku ma miejsce już od lat dziewięćdziesiątych

---

<sup>33</sup> Dwa warszawskie lotniska to Okęcie (dziś noszące imię Chopina) oraz Modlin. Trzecie lotnisko, na Bemowie, nie jest wykorzystywane do komunikacji lotniczej [przyj. red.]

ubiegłego stulecia. Porty w Gdyni i w Gdańsku wykorzystały istniejące szanse rozwojowe, wybudowano tam infrastrukturę terminalową o bardzo dużych zdolnościach przerobowych. Aktualnie obydwie porty trójmiejskie należą do pierwszej czwórki największych portów kontenerowych na Bałtyku. Na tle portów trójmiejskich słabiej wypadają porty w Szczecinie i Świnoujściu. W szczególności nie rozwiązano do tej pory najważniejszego problemu dla portu w Szczecinie, jakim jest pogłębienie do 12,5 m toru podejściowego do portu w Szczecinie przez Zalew Szczeciński, co ograniczało potencjał rozwojowy tego portu. Nowe perspektywy dla portów w Świnoujściu i w Szczecinie zarysowały się dopiero w ostatnich latach, kiedy to podjęto kilka istotnych inwestycji modernizacyjnych w tych portach, np. modernizacja Terminalu Promowego w Świnoujściu, modernizacja niektórych nabrzeży portowych w Szczecinie oraz po podjęciu decyzji o budowie w Świnoujściu nowego portu zewnętrznego wraz z terminalem gazu skroplonego LNG (budowa jest na ukończeniu, pełny rozruch w 2016 roku). Na marginesie głównych problemów rozwojowych w największych portach morskich pozostawały w minionych latach sprawy rozwojowe małych portów, takich jak Kołobrzeg, Darłowo, Police, Stepnica, w których jednak należy odnotować również dość istotny postęp. Ważnym potencjalnie polskim portem pozostaje nadal port w Elblągu. Sprawa przekopu przez Mierzęcę Wiślaną stwarzająca szanse na rozwój dużego portu pełnomorskiego w Elblągu, jawi się jednak obecnie, jako *zapomniana* przez polityków. Polskie przedsiębiorstwa **żeglugi morskiej** nie musiały podlegać od początku transformacji systemowej w Polsce tak wielkim przeobrażeniom jak inne przedsiębiorstwa transportowe, ponieważ od zawsze funkcjonowały na rynku międzynarodowym, niemniej jednak musiały również z biegiem lat zmieniać profile i zakresy swojej działalności. Niewątpliwie, najbardziej stabilnym i największym polskim przedsiębiorstwem żeglugowym pozostaje niezmiennie Polska

Żegluga Morska w Szczecinie. Polskie Linie Oceaniczne SA w Gdyni, po wielu perturbacjach znacznie przeprofilowały swoją działalność. Na bazie oddziału tej spółki, utworzono w Szczecinie prywatnego armatora, spółkę *Euroafrica*. Polska Żegluga Bałtycka SA, to również firma po tzw. *przejściach*, od lat deklaruje przez Skarb Państwa do prywatyzacji, ale przy sprzeciwie wielu tzw. interesariuszy tego procesu, niesprywatyzowana. Dodać też można, że w polskim sektorze żeglugowym funkcjonuje aktualnie kilku mniejszych armatorów prywatnych, którzy odnoszą sukcesy i dynamicznie rozwijają się.

Oprócz wielu pozytywnie ocenianych zmian w polskim transporcie w latach 1990 – 2015 miały miejsce również porażki lub źle przeprowadzane procesy restrukturyzacyjne. Do tych pierwszych należy zaliczyć żeglugę śródlądową, a do drugich transport kolejowy. Polska jest w dziedzinie **żeglugi śródlądowej** niechlubnym europejskim przykładem niewykorzystania dużych możliwości transportowych. Praktycznie w wyniku zaniechań inwestycyjnych nawarstwiających się już od lat powojennych, o Wiśle, jako szlaku żeglownym możemy już zapomnieć – od Krakowa do Tczewa rzeka jest nieuregulowana, występują pływiny i długie okresowe niskie stany wody uniemożliwiające normalną żeglugę. Natomiast Odra jest żeglowna jedynie na dwóch relatywnie krótkich odcinkach: Kanał Gliwicki – Koźle – Opole oraz Szczecin – Hohensaaten (przejście do kanału Odra – Havela w kierunku Berlina na wysokości miejscowości Widuchowa po polskiej stronie). Daleko posunięta degradacja infrastruktury transportu rzeczno, nieuregulowane długie odcinki rzek, oplakany stan portów rzecznych oraz brak istotnych inwestycji hydrotechnicznych, pomimo występujących poważnych zagrożeń powodziowych, to czynniki sprawcze postępującego w Polsce zaniku przewozów rzecznych. Obecnie polskie firmy żeglugi śródlądowej realizują mniej niż 1 % (ok. 5 mln ton rocznie) ogólnego wolumenu przewozów w Polsce, przy czym przewozy te (np. Grupa OT Logistics) wykonują głównie za granicą.



Polska flota rzeczna to jedynie niewiele ponad 190 pchaczy, 67 barek motorowych i ok. 480 barek bez własnego napędu.

Procesy restrukturyzacyjne **polskiego transportu kolejowego** w latach 1990 – 2015 to ewidentny przykład swoistych niemożności, zaniechania, kunktatorstwa politycznego oraz traktowania przez polityków kolei, jako przysłowiowego *piątego koła u wozu*. Nie oznacza to jednak, że na tym polu nie osiągnięto żadnego sukcesu reformatorskiego. Pewne sukcesy były i warto je odnotować, ale w przekroju całego dwudziestopięciolecia, kilku istotnych problemów nie udało się jednak rozwiązać. Do sukcesów reformowania polskiego kolejnictwa można w szczególności zaliczyć między innymi: wydzielenie z byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP zakładów zaplecza technicznego i budowlanego (ZNTK, PBKol<sup>34</sup>) już w 1991 roku, liberalizację w kolejowych przewozach towarowych - w szczególności po 2003 roku - oraz wejście do tego sektora nowych graczy z kapitałem prywatnym i utworzenie się konkurencyjnego rynku kolejowych przewoźników towarowych, prywatyzację niektórych spółek kolejowych utworzonych na bazie byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP<sup>35</sup>, jak np. wprowadzenie do obrotu giełdowego większościowego pakietu akcji spółki PKP Cargo SA, sprzedaż spółki TK Telekom, ZWUS<sup>36</sup>, Polskich Kolei Linowych oraz realizowane aktualnie projekty prywatyzacyjne innych spółek.

Na przestrzeni całego minionego dwudziestopięciolecia największym problemem reformatorskim, prawdopodobnie w całym sektorze transportu, była restrukturyzacja przedsiębiorstwa państwowego

---

<sup>34</sup> ZNTK – Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego; PBKol – Przedsiębiorstwa Budownictwa Kolejowego [przyp. red.]

<sup>35</sup> Należy w tym miejscu zastrzec, że autor z pełnym zrozumieniem, ale bez aprobaty odnosi się do poglądów, według których spółek kolejowych nie należy prywatyzować i wobec tego prywatyzacja tych spółek nie jest sukcesem reformatorskim, ale wręcz porażką.

<sup>36</sup> ZWUS – Zakłady Wytwórcze Urządzeń Sygnalizacyjnych [przyp. red.]

PKP. Historia tego procesu, rozpoczętego w 1990 roku i do 2015 roku jeszcze niezakończonego to ewidentny przykład *wykręcania się* wszystkich kolejnych rządów od odpowiedzialności oraz podejmowania koniecznych, chociaż najtrudniejszych reform, a także przykład marnotrawienia istniejącej już w kraju w 1990 roku średnio dobrej infrastruktury transportowej. Lata dziewięćdziesiąte to okres, kiedy po wspomnianym wyłączeniu z PKP zakładów zaplecza w 1991 roku (co jest oceniane pozytywnie), kolejne rządy nie miały skryształizowanego poglądu na to, jak dalej reformować PKP. Rozpoczęła się wieloletnia dyskusja, która trwała do 2000 roku. W tzw. międzyczasie, kolejne rządy ograniczały dofinansowanie budżetowe dla PKP, co skutkowało nawarstwianym się z roku na rok problemem z deficytowością kolejowych przewozów pasażerskich, oraz w szczególności z degradacją infrastruktury kolejowej, która nie była nawet utrzymywana na właściwym poziomie technicznym. W całych latach dziewięćdziesiątych podjęto jedną ważniejszą inwestycję infrastrukturalną w postaci częściowej modernizacji linii E – 20<sup>37</sup>, sfinansowanej przez PKP kredytem bankowym oraz dwie inwestycje dworcowe (Częstochowa i Kraków). W 2000 roku Sejm uchwalił ustawę o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP<sup>38</sup>, która od tej pory do dzisiaj jest formalnoprawną podstawą dalszych reform byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP. Ustawa ta nie uwzględniała wielu dezyderatów co do dalszej reformy PKP wypracowanych w toku dyskusji w minionych latach, w szczególności takich, jak konieczność utworzenia Agencji Mienia Kolejowego zajmującej się likwidacją zbędnego majątku oraz przekształcenia całego PKP w państwową jednostkę organizacyjną, z której następnie wydzielane będą takie podmioty jak zarządca infrastruktury, spółki przewozowe oraz pozostałe spółki pomocnicze. W zamian przyjęto koncepcję przekształcenia PKP

---

<sup>37</sup> Kunowice-Poznań-Warszawa-Terespol [przyp. red.]

<sup>38</sup> ...to ustawa z 8 września 2000 r. [przyp. red.]

w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, z której wydzielono w formie spółki handlowej zarządcę infrastruktury, spółki przewozowe i inne - razem utworzono w 2001 roku 24 nowych spółek. Należy przy tym podkreślić, że ówczesne władze dostrzegaly już nawarstwiający się problem z finansowaniem kolejowych przewozów pasażerskich i w ustawie zapisały, że poziom dofinansowania tych przewozów z budżetu państwa będzie wzrastał w kolejnych latach do osiągnięcia kwoty 800 mln zł. Generalnie jednak, oprócz tego dofinansowania oraz pewnych niewielkich dotacji na inwestycje infrastrukturalne, cała restrukturyzacja PKP miała być sfinansowana bez udziału budżetu państwa, co było ewenementem w skali europejskiej i w oczywisty sposób nie mogło prowadzić do szybkich postępów reformatorskich. Założenie, że prowadzoną restrukturyzację spółka PKP SA sfinansuje z zaciąganych kredytów i emisji obligacji redukowało wprawdzie wydatki budżetowe na ten cel, ale drugie założenie, że PKP SA szybko spłaci te zobowiązania z wpływów prywatyzacyjnych i sprzedaży nieruchomości okazało się nierealistyczne. Szybko bowiem okazało się, że na bazie przepisów ustawy restrukturyzacyjnej wystąpiły olbrzymie problemy z regulacją stanów prawnych nieruchomości kolejowych oraz z aportowaniem majątku do spółek. Ponadto kolejne rządy w latach dwutysięcznych prowadziły nadal restrykcyjną politykę w zakresie dofinansowania PKP.

Do 2006 roku ortodoksyjnie trzymano się zasady nieudzielania wsparcia budżetowego na utrzymanie infrastruktury kolejowej, do 2010 roku obowiązywał ustawowy zakaz dofinansowania z budżetu inwestycji dworcowych, a ponadto do 2006 roku rząd kierował jedynie śladowe kwoty na inwestycje w infrastrukturze kolejowej. Wspomniane 800 mln zł dotacji na kolejowe przewozy pasażerskie szybko *nycięto* z ustawy restrukturyzacyjnej, dodatkowo 400 mln zł *nycięto* z PKP SA zmuszając tą spółkę do umorzenia należności przewozowych od hut, i jeszcze 400 mln zł *nyparowało*

z PKP, kiedy to w 2004 roku zmuszono spółki Grupy PKP do uczestnictwa w pierwszym oddłużeniu spółki PKP Przewozy Regionalne. Na to wszystko nałożyło się jeszcze fatalne w skutkach porozumienie rządu z kolejowymi związkami zawodowymi, zawarte w 2003 roku na kanwie kryzysu z finansowaniem kolejowych przewozów pasażerskich, w ramach którego Rząd zagwarantował związkowcom niepodzielność trakcji, która po przekształceniach pozostawała w PKP Cargo SA, chociaż od razu powinna być podzielona pomiędzy kolejowe spółki przewozowe. Porozumienie to faktycznie zablokowało możliwość prywatyzacji spółek kolejowych, w szczególności PKP Cargo SA, na kilka kolejnych lat.

Ogólnie biorąc, pierwszych 15 lat procesów restrukturyzacyjnych w PKP licząc od 1990 roku, to okres tylko fragmentarycznych zmian, ale też okres daleko posuniętej degradacji infrastruktury kolejowej a tym samym marnotrawstwa majątku narodowego, za które odpowiedzialność polityczną można przypisać wprawdzie kolejnym rządóm, ale faktycznie nikomu osobiście. Był to też okres głębokiej i w dużym stopniu nieodwracalnej utraty przez kolej rynku przewozowego, co z makroekonomicznego punktu widzenia jest niekorzystne dla gospodarki i społeczeństwa. Pierwsze symptomy poprawy w tej dziedzinie miały miejsce od 2006 roku, kiedy to weszły w życie dwie ustawy, o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego i o Funduszu Kolejowym<sup>39</sup>, a potem przyjęto większy program inwestycyjno – modernizacyjny na lata 2007 – 2013 w ramach POIiŚ<sup>40</sup>. Problem z finansowaniem kolejowych przewozów regionalnych dalej nawarstwiał się w latach dwutysięcznych. Zadłużenie spółki PKP Przewozy Regionalne wobec spółek z nią kooperujących osiągnęło poziom ok. 2,2 mld zł w 2007 roku i w całym sektorze kolejowym powstało realne zagrożenie zapaści finansowej. W tej sytuacji kolejny rząd

---

<sup>39</sup> ...obie przyjęto 16 grudnia 2005 r. [przyp. red.]

<sup>40</sup> Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko [przyp. red.]

zdecydował się przeprowadzić w 2008 roku kolejne oddłużenie spółki PKP Przewozy Regionalne, tym razem na kwotę 2,160 mld zł, uwarunkowane przekazaniem jej udziałów samorządom województw, przy czym kolejowe przewozy międzywojewódzkie zostały wcześniej przesunięte do spółki PKP Intercity. Proces ten, nazwany usamorządowaniem kolei regionalnych, jest różnie oceniany i często krytykowany. Krytyka ta bierze się przede wszystkim z dalszych problemów finansowych związanych z funkcjonowaniem spółki Przewozy Regionalne w latach 2009 – 2015. Rzeczywiście, rozwiązanie tych problemów nastąpić może dopiero po 2015 roku i po kolejnym, historycznie trzecim już wielkim jej oddłużeniu, tym razem na kwotę 770 mln zł (nie ma przy tym gwarancji, że jest to już ostatnie oddłużenie tej spółki). Należy jednak zauważyć i podkreślić również to, czego nie dostrzegają krytycy tego trudnego procesu, a mianowicie fakt, że dzięki usamorządowaniu do samorządów województw zostały skierowane wielkie środki budżetowe oraz unijne na sfinansowanie inwestycji taborowych. W latach 2009 – 2015 praktycznie w każdym polskim województwie pojawił się nowoczesny tabor służący kolejowym przewozom regionalnym, a samorządy te utworzyły kilka własnych spółek kolejowych. Proces usamorządowania kolejowych przewozów regionalnych odblokował również możliwość prywatyzacji spółki PKP Cargo SA, która uprzednio dzięki należnościom odzyskanym od spółki Przewozy Regionalne mogła przeprowadzić skutecznie własną restrukturyzację wewnętrzną i sfinansować duży program dobrowolnych odejść pracowników. Ponadto, w wyniku tej reformy umocniła się spółka PKP Intercity SA, która zrealizowała wielki program zakupu pociągów zespolonych *Pendolino* a także realizuje koleje duże programy taborowe w zakresie kolejowych przewozów dalekobieżnych. Szacuje się, że uruchomione w ramach procesu usamorządowania programy taborowe, osiągnęły w 2015 roku poziom ponad 7,5 mld zł, co jest

kwotą, o której na początku tego procesu nikomu nawet się nie śniło. Należy też zauważyć, że wydatki na inwestycje taborowe w ostatnich latach znacznie umocniły pozycję krajowych producentów taboru kolejowego, takich jak PESA<sup>41</sup>, NEWAG<sup>42</sup> i Stadler<sup>43</sup>. Dalszy postęp w reformach byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP miał miejsce w latach 2012 – 2015, a więc ponad 20 lat po ich faktycznym rozpoczęciu. Dopiero wówczas pojawiła się bowiem realna możliwość wspomnianej wcześniej prywatyzacji spółek kolejowych, a dzięki wpływom prywatyzacyjnym spółka PKP SA mogła spłacić zdecydowaną większość historycznego zadłużenia. Ponadto, po kryzysowych latach 2008 – 2010, pewne ożywienie zapanowało na polskim rynku nieruchomości, co pozwoliło PKP SA na przeprowadzenie wielu korzystnych transakcji sprzedaży zbędnych nieruchomości kolejowych. Od 2010 roku rząd odblokował możliwość dofinansowania z budżetu państwa inwestycji dworcowych. Dzięki środkom dotacyjnym oraz unijnym można było wreszcie realizować poważniejsze programy inwestycyjne w tym obszarze. Wybudowanych zostało kilka nowych dużych dworców kolejowych (np. Katowice, Poznań) oraz zmodernizowano kilkadziesiąt innych dworców.

Wymienione wyżej działania świadczą o stopniowych postępach w restrukturyzacji PKP, faktycznie datujących się od lat 2008 – 2010. Do przeprowadzenia zostało jeszcze kilka ważnych procesów i jeżeli nie zmieni się istniejące ustawodawstwo, to ich realizacja może potrwać nawet kolejne dwie dekady. Trudno jest też określić, czy podejmowane obecnie programy rozwojowe (np. przyjęty obecnie Krajowy Program Kolejowy) pozwolą odrobić zaległości

---

<sup>41</sup> Pojazdy Szynowe Pesa Bydgoszcz SA (b. ZNTK) [przyp. red.]

<sup>42</sup> Newag SA w Nowym Sączu (b. ZNTK) [przyp. red.]

<sup>43</sup> Stadler Polska Sp. z o.o. - polska spółka szwajcarskiej grupy Stadler, prowadząca zakład produkcyjny w Siedlcach [przyp. red.]

remontowe i modernizacyjne w polskiej infrastrukturze kolejowej z lat 1990 – 2010.

### **Priorytety transportu w najbliższej przyszłości**

Najbliższa przyszłość to perspektywa co najmniej następnych 15 lat, a więc okres do 2030 roku. Uwzględniając przyjęte już dokumenty polityki transportowej, np. *Strategię rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* można uznać, że do 2030 roku Polska zrealizuje do końca programy rozwojowe infrastruktury drogowej w zakresie dróg ekspresowych i autostrad – łącznie sieć tych dróg ma obejmować ponad 7,5 tys. km, a także program budowy licznych obwodnic miast, co pozwoli skierować środki budżetowe na inne projekty infrastrukturalne. Infrastruktura komunikacyjna w polskich miastach, jako dzieło międzypokoleniowe, ale też nigdy niezakończona, do 2030 roku ulegnie dalszemu udrożnieniu i ulepszeniu, z tym, że trzeba przyjąć, iż nadal będą realizowane liczne nowe projekty rozwojowe w tym obszarze.

Z ubolewaniem należy przyjąć, że w perspektywie do 2030 roku zdegradowana w minionych dziesięcioleciach infrastruktura transportu wodnego, śródlądowego tylko w niewielkim stopniu ulegnie poprawie. Momenty historyczne, kiedy należało inwestować w tą infrastrukturę, już minęły, i teraz władze publiczne muszą skoncentrować się przede wszystkim na inwestycjach hydrotechnicznych na ciekach wodnych, zabezpieczających przed klęskami powodziowymi. Niemniej jednak, w układzie docelowym polskiej infrastruktury transportowej są pewne szanse na przywrócenie w pełni funkcji transportowej rzeki Odry, od Kędzierzyna Koźła do Szczecina. Wydaje się więc, że ten kierunek inwestowania powinien stać się jednym z priorytetów polskiej polityki transportowej.

Polskie porty morskie pozostaną nadal ważnym priorytetem rozwojowym polityki transportowej do 2030 roku. Należy tu przewidywać dokończenie ważnych inwestycji w Gdyni i Gdańsku a także w Szczecinie i Świnoujściu, łącznie z niezbędnym pogłębieniem toru wodnego przez Zalew Szczeciński. Dynamicznie będą rozwijać się mniejsze porty morskie jak Kołobrzeg i Darłowo a także polskie porty rybackie, pełniące również pewną rolę w turystyce. Ten kierunek rozwojowy powinien być również wspierany przez władze publiczne. Nie jest skryształizowana w polskiej polityce transportowej docelowa rola portu morskiego w Elblągu. Piszący te słowa jest zwolennikiem wykonania przekopu (kanału) przez Mierzę Wiślaną, w celu zwielokrotnienia funkcji handlowych portu w Elblągu i aktywizacji gospodarczej całego regionu, natomiast na efektywne i korzystne dla Polski porozumienia z Rosją w sprawie żeglugi przez Cieśninę Pilawską nie należy zbytnio liczyć. Sprawa portu w Elblągu i wspomnianego przekopu była wprawdzie w minionych latach szeroko publicznie dyskutowana i podzieliła w przybliżeniu po równo zwolenników (polska racja stanu, rozwój gospodarczy itp.) oraz przeciwników (potencjalne szkody ekologiczne, obawy przed Rosją, itp.) tego projektu.

Sieć pasażerskich lotnisk regionalnych, po okresie dynamicznego rozwoju, jest obecnie w Polsce wystarczająca i – zdaniem autora – nie należy już podejmować ani promować nowych inicjatyw inwestycyjnych w tej dziedzinie, jakkolwiek jest jeszcze kilka regionów z tego rodzaju ambicjami. Należy jednak zauważyć, że przy centralnym położeniu stolicy, rozwoju sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz rozwoju połączeń kolejowych, wewnątrz krajowy ruch lotniczy ma nikle perspektywy rozwojowe, a międzynarodowy ruch lotniczy obsługuje już wystarczająca liczba istniejących w Polsce lotnisk.

W obszarze infrastruktury kolejowej Polska jeszcze przez kilka dziesięcioleci będzie odrabiała straty degradacyjne z lat 1990 – 2010. Krajowy Program Kolejowy przyjęty we wrześniu br. przewiduje



do 2023 roku wydatki inwestycyjne na poziomie ok. 67,3 mld zł, co z całą pewnością stwarza przesłanki do istotnej poprawy ogólnego stanu polskiej infrastruktury kolejowej. Trudno byłoby jednak stwierdzić, że wszystkie zaległości zostaną do tego roku odrobione. Raczej trzeba przyjąć, że jeszcze przez kilka następnych okresów programowania niezbędne będą priorytety rozwojowe dla infrastruktury kolejowej. Opracowując programy rozwojowe polskiej infrastruktury kolejowej na kolejne okresy, nie można abstrahować od procesów rozwojowych w infrastrukturze kolei zachodzących w wyżej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej, jak Niemcy, Francja czy Hiszpania. Polityka rozwoju infrastruktury kolejowej, realizowana tam od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, kształtowana była przede wszystkim pod kątem budowy zintegrowanej sieci pociągów dużych prędkości. Budowa nowych linii kolejowych dużych prędkości (KDP) w Polsce to element, który nie może być zatem pomijany w planowaniu rozwoju polskiej infrastruktury kolejowej na dalsze dziesięciolecia. W grudniu 2008 roku Rada Ministrów przyjęła uchwałę 276/2008 w sprawie budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce. W latach 2009 – 2011 wykonano szereg prac studialnych, które pozwoliły między innymi na wybór ostatecznego przebiegu nowej linii KDP, przeprowadzono niezbędne konsultacje społeczne, wykonano oceny oddziaływania na środowisko. W 2011 roku wszystkie prace przygotowawcze dotyczące budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce zostały wstrzymane, chociaż formalnie swojej uchwały w tej sprawie rząd nie anulował. Wypada więc wyrazić nadzieję, że rząd podejmie w przyszłości pozytywną decyzję w odniesieniu do budowy nowej linii kolejowej dużych prędkości, co powinno stać się jednym z najważniejszych priorytetów polskiej polityki transportowej w najbliższej przyszłości.

Jednym z istotnych priorytetów w polskim transporcie powinno być dokończenie procesu restrukturyzacji byłego przedsiębiorstwa

państwowego PKP. W szczególności rozwiązania wymagają następujące problemy: uregulowanie własności linii kolejowych (obecnie grunty zajęte pod linie kolejowe znajdują się w PKP SA a nakłady na nich w PLK SA<sup>44</sup>, co prawdopodobnie jest jedynym świecie tego rodzaju nienormalnym rozwiązaniem), przyjęcie właściwego modelu zarządzania dworcami kolejowymi (dworce są elementem infrastruktury kolejowej i powinien nimi zarządzać zarządca infrastruktury) oraz wdrożenie opłaty dworcowej (nowo zmodernizowanym dworcom grozi ponowna degradacja, ponieważ nie ma wyraźnie określonych źródeł finansowania ich utrzymania), decyzje odnośnie do modelu dalszego funkcjonowania przewoźników kolejowych pozostających w Grupie PKP, czyli Spółek PKP LHS<sup>45</sup> i PKP SKM<sup>46</sup> w Trójmieście, dokończenie procesu prywatyzacji pozostałych spółek Grupy PKP, w tym PKP Intercity SA, przeprowadzenie niezbędnych zmian w zakresie prawa nieruchomości, poprzez wprowadzenie tzw. prawa warstwowego (luka prawna utrudniająca w dużym stopniu budowę podziemnych obiektów kolejowych, z naziemną częścią komercyjną), decyzje odnośnie do przekazania z PKP SA do gmin lub Skarbu Państwa niesprywatyzowanych dotąd mieszkań po byłym przedsiębiorstwie PKP, a odnośnie do samodzielnych budynków mieszkalnych znajdujących się w pasie gruntu zajęтым przez linie kolejowe, decyzje o ich fizycznej likwidacji, decyzje w zakresie modelu dalszego funkcjonowania spółki PKP SA, po przeprowadzeniu wskazanych zmian. W miarę szybkie decyzje władz państwowych w wymienionych obszarach mogłyby znacznie skrócić trwający już 25 lat proces restrukturyzacji byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP.

Na zakończenie wypowiedzi należy wspomnieć o jeszcze jednym ważnym priorytecie polskiej polityki transportowej na najbliższe lata.

---

<sup>44</sup> Polskie Linie Kolejowe SA [przyp. red.]

<sup>45</sup> LHS – Linia Hutniczo-Siarkowa [przyp. red.]

<sup>46</sup> SKM – Szybka Kolej Miejska [przyp. red.]

Polska zaczyna już zbliżać się do takiego poziomu rozwoju, gdzie szczególnego znaczenia nabierają uciążliwości oraz szkody środowiskowe i inne koszty zewnętrzne związane z nadmiernym rozwojem motoryzacji indywidualnej (zatłoczenie miast, problemy z parkowaniem samochodów, zbyt duża wypadkowość, kongestia na autostradach) oraz z rozwojem ciężarowego transportu samochodowego (szkody środowiskowe, hałas, ciężarówki tranzytujące przez miasta, spowolnienia ruchu). Dlatego też w najbliższych latach niezbędne będzie stosowanie różnych instrumentów polityki transportowej, zarówno przez państwo jak też przez lokalne władze samorządowe, sprowadzających się – ogólnie biorąc – do pewnej *de-faworyzacji* przejazdów indywidualnych samochodami prywatnymi na rzecz szerszego korzystania przez obywateli ze zbiorowego transportu publicznego. Tego rodzaju narzędzi polityki transportowej potencjalnie istnieje bardzo dużo, od bardziej drastycznych, np. zastosowanie wysokich opłat za wjazdy do centrów miast samochodami prywatnymi, stosowanie wygórowanych opłat parkingowych w centrach miast, po bardziej łagodne, np. promowanie zasady *parkuj i jedź*, co wymaga stworzenia dużej oraz zintegrowanej cenowo z transportem publicznym oferty parkowania samochodów na trasach potencjalnych dojazdów do centrów miast. Tego rodzaju działania powinny zniechęcać obywateli do powszechnego już w Polsce korzystania z samochodów prywatnych na rzecz komunikacji publicznej. Podobny w istocie problem występuje już w transporcie towarowym w Polsce. Szczególnie w ostatnich 10 latach miały miejsce przesunięcia strukturalne popytu na przewozy ładunków w kierunku znacznego wzrostu przewozów transportem samochodowym z jednoczesną utratą części rynku przez transport kolejowy, co z makroekonomicznego punktu widzenia jest zjawiskiem niekorzystnym. Nie ulega więc wątpliwości, że prędzej czy później władze publiczne będą musiały zmierzyć się z tym problemem. Również i w tym przypadku istnieje dość bogate instrumentarium

oddziaływania na przesunięcia strukturalne popytu na przewozy ładunków ku gałęziom transportu mniej uciążliwym środowiskowo i generującym mniejsze koszty zewnętrzne, jak właśnie kolej. Doświadczenia wielu krajów zachodnich wskazują jednak, że w tej dziedzinie trudno jest osiągnąć spektakularne sukcesy w krótkich okresach, a stosowane narzędzia polityki transportowej muszą być dość dokładnie przeanalizowane pod względem ich potencjalnej skuteczności. Przykładowo, stosowane w niektórych krajach zachodnich pośrednie dotacje czy subwencje dla kolejowych przewoźników towarowych (w Unii Europejskiej obowiązuje zakaz udzielania bezpośrednich dotacji dla tej grupy przewoźników) nie prowadzą do szybszego wzrostu przewozów ładunków kolejاً w porównaniu z transportem samochodowym, a wręcz przeciwnie, względny udział transportu samochodowego w rynku przewozowym ciągle tam wzrasta a udział kolei maleje, i to pomimo głośzonych już od kilku dziesięcioleci hasel polityki transportowej, że powinno dziać się dokładnie odwrotnie. Dla polskiej polityki transportowej wniosek z tych doświadczeń jest taki, że gdyby jednym z jej priorytetów miało być wywołanie przesunięcia strukturalnego popytu na przewozy ładunków ku transportowi kolejowemu, należałoby skierować ewentualne preferencje nie ku przewoźnikom kolejowym, lecz ku gestorom ładunków, którzy na podstawie własnego rachunku ekonomicznego podejmują decyzje, z jakiej gałęzi transportu będą korzystali.

\* \* \*

**Juliusz Engelhardt**, ur. 01.01.1955 r., profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Szczecińskiego. Kierownik Katedry Ekonomiki Przedsiębiorstw i Zakładu Transportu Kolejowego na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług. Zainteresowania naukowe: nauki o przedsiębiorstwie, analiza ekonomiczna, ekonomika transportu ze szczególnym uwzględnieniem transportu kolejowego oraz polityka transportowa. Jest autorem ponad 200 publikacji naukowych – książek, skryptów, artykułów, referatów, prac badawczych, opinii, ekspertyz i recenzji. Promotor 14 doktorów nauk ekonomicznych, kilkuset magistrów i licencjatów. Wieloletni kierownik studiów podyplomowych z zakresu transportu kolejowego. Ekspert komisji sejmowych. Członek Rady Nadzorczej PKP SA. W latach 1994 – 1996 Zastępca Dyrektora Generalnego PKP. W latach 2008 – 2010 podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury do spraw kolejnictwa.

## Andrzej Grzegorzczak

### **25 lat działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce – zmiany i uwarunkowania**

Patrząc na statystyki – zmniejszającą się liczbę wypadków i ich ofiar w ostatnich latach – można śmiało powiedzieć, że nastąpił przełom oraz znaczna poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w naszym kraju. Jednak musimy spojrzeć na statystyki w zestawieniu z innymi państwami UE, aby zdać sobie sprawę, jak wiele działań należy jeszcze podjąć. Na pewno należy wskazać wydarzenia, które stały się fundamentem do dalszych działań i wprowadziły systematyzację legislacyjno – programową oraz rozwój inicjatyw zarówno w administracji publicznej, sektorze prywatnym, jak i w mediach oraz organizacjach pozarządowych. Jak to się stało, że w latach 90. mieliśmy 50-60 tys. wypadków rocznie, liczba ofiar śmiertelnych przekraczała 7 tys. (w 1991r. – krytyczny stan BRD<sup>47</sup> – 7901 osób zabitych w wypadkach drogowych), a rannych przekraczała nawet 80 tys.? Obecnie udało się osiągnąć wyniki o połowę niższe, a wiedza i doświadczenie krajowe oraz zagraniczne pozwalają na ocenę, jakie jeszcze działania moglibyśmy podjąć, aby osiągnąć poziom bezpieczeństwa najlepszych krajów unijnych. Lata 90. XX wieku to czas transformacji i budowy nowych struktur, dlatego był to okres tak sprzyjający tworzeniu ram instytucjonalnych oraz założeń programowych. W związku z krytycznym stanem BRD w Polsce w roku 1992 powstał raport Banku Światowego – tzw. *raport Gerandou*, który rekomendował konkretne działania i podkreślał potrzebę systemowego podejścia do tej kwestii w Polsce, w tym m.in. utworzenie instytucji odpowiedzialnej

---

<sup>47</sup> BRD – bezpieczeństwo ruchu drogowego [przyp. red.]

za programowanie i koordynację działań zmierzających do poprawy sytuacji na polskich drogach. Wcześniej w Polsce nie było świadomości istnienia tak dużego zagrożenia w ruchu drogowym, a działania prowadzone były jedynie przez Policję.

Liczba w tysiącach:			
Rok	wypadków	rannych	zabitych
1990	50,532	66,872	7,333
1991	54,083	76,672	7,901
1992	50,990	61,047	6,946
1993	48,901	58,812	6,341
1994	53,647	64,573	6,744
1995	56,904	70,227	6,900
1996	57,911	71,419	6,359
1997	66,586	83,162	7,311
1998	61,855	77,56	7,080
1999	55,106	68,449	6,730
2000	57,331	71,638	6,294
2001	53,799	68,194	5,534
2002	53,559	67,498	5,827
2003	51,078	63,9	5,640
2004	51,069	64,661	5,712
2005	48,100	61,191	5,444
2006	46,876	59,123	5,243
2007	49,536	63,224	5,583
2008	49,054	62,097	5,437
2009	44,196	56,046	4,572
2010	38,832	48,952	3,907
2011	40,065	49,501	4,171
2012	37,046	45,792	3,571
2013	35,847	44,059	3,357
2014	34,970	42,545	3,202

Na bazie raportu Banku Światowego w 1993 roku została powołana przez Panią Premier Hannę Suchocką Rada Bezpieczeństwa Ruchu

Drogowego w Polsce (międzyresortowy zespół koordynacyjny utworzony uchwałą nr 92/93 prezesa Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r.). Ostatecznie została ona umocowana dnia 1 stycznia 2002 r. w ustawie - Prawo o ruchu drogowym, jako międzyresortowy organ doradczy i pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przewodniczącym Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) jest minister właściwy ds. transportu, a jej członkami są przedstawiciele Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości oraz ministrów właściwych do spraw: administracji publicznej, budżetu, finansów publicznych, gospodarki, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, oświaty i wychowania, środowiska, transportu, wewnętrznych, pracy oraz Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Pożarnej, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad a także wskazani przez Premiera wojewodowie, a obecnie marszałkowie województw. Powstały także Wojewódzkie Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, działające przy marszałkach województw, jako wojewódzkie zespoły koordynacyjne w sprawach BRD. Stworzenie tak szerokiego gremium do określania kierunków i koordynacji działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego pozwoliło na systematyzację wymiany informacji oraz tworzenie rocznych sprawozdań KRBRD, które stanowią punkt odniesienia oraz cenny materiał przeglądowy podsumowujący wszystkie działania podejmowane na przestrzeni lat. Należy jednak podkreślić, że od lat 90., kiedy to przewodniczącym KRBRD był sam wicepremier, minister sprawiedliwości, a następnie premier pan Włodzimierz Cimoszewicz, nastąpił znaczny spadek zainteresowania najwyższych władz oraz zaangażowania poszczególnych resortów w prace KRBRD. Jest to trend negatywny ze względu na znacznie wyższą efektywność działań podejmowanych przy współpracy resortów oraz konieczność koordynacji działań w wielu dziedzinach, np. edukacji, prewencji, promocji nowych



regulacji prawnych, a nawet rozwiązań infrastrukturalnych. Nigdy nie udało się stworzyć centralnego systemu finansowania działań BRD, ani uzyskać środków adekwatnych do stanu zagrożenia na polskich drogach oraz proporcjonalnych do kosztów wypadków. Podejście systemowe zostało także zrealizowane poprzez stworzenie założeń programowych. W 1994 opracowano pierwszy krajowy program BRD - GAMBIT'96, a roku 2000 powstał drugi *Krajowy program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce Gambit'2000* zawierający ocenę i diagnozę bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej oraz opis istniejącego stanu rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego, m.in. edukacji społecznej oraz skuteczniejszego wykorzystania inżynierii ruchu drogowego i nadzoru. Program zakładał ograniczenie liczby ofiar wypadków o 50% do 2010 r. za pomocą systematycznego redukcjonowania największych zagrożeń oraz realizacji zadań systemowych – usprawnienia struktury zarządzania BRD poprzez nowelizację aktów prawnych i stworzenie nowych struktur z fachową kadrami na specjalistycznych stanowiskach na wszystkich poziomach planowania i zarządzania BRD. Do wdrożenia programu Gambit 2000 potrzebne było zapewnienie stabilnego źródła jego finansowania oraz kontrola realizacji, traktowana jako element polityki transportowej państwa.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku wymagało wprowadzenia zmian do polityki transportowej, wspólnej dla państw członkowskich. UE przedstawiła cel: ograniczenie liczby zabitych na drogach w ciągu dekady o połowę.

W maju 2005 roku Rada Ministrów przyjęła *Krajowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005-2007-2013* – GAMBIT 2005, czyli *Polska Wizja Zero*. Celem strategicznym nowego programu było zmniejszenie liczby zabitych o 50% do 2013 roku w stosunku do 2003 r., co oznaczało nie więcej niż 2800 zabitych w wypadkach drogowych. Aby osiągnąć założony cel, sformułowano

również pięć celów szczegółowych (obejmujących 15 grup działań priorytetowych i 144 zadania):

- przygotowanie podstaw do prowadzenia skutecznych i długofalowych działań poprawiających BRD,
- kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego,
- ochrona pieszych, dzieci i rowerzystów,
- zapewnienie bezpiecznej infrastruktury dróg i ich otoczenia,
- ograniczenie ciężkości wypadków i ich konsekwencji.

Wstąpienie do UE nakładało obowiązek realizacji celu 50%, ale umożliwiło także szerszą wymianę doświadczeń instytucjonalnych oraz uczestnictwo w grupach roboczych i organizacjach, m.in. w Grupie Wysokiego Szczebla ds. BRD Komisji Europejskiej, w Europejskiej Radzie Bezpieczeństwa Transportu (ETSC), w Zrzeszeniu Policji Drogowych Europy (TISPOL) oraz w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD.

Zapoczątkowano także szereg projektów naukowo-badawczych poddających ocenie główne czynniki ryzyka oraz najlepsze rozwiązania, m.in. Projekt DRUID (*Driving under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines*) - największy unijny program naukowo-badawczy, realizowany w 19 krajach Unii Europejskiej, w którym Polska bardzo aktywnie uczestniczyła dostarczając interesariuszom bezcennej wiedzy nt. zachowań kierowców pod wpływem alkoholu, narkotyków lub leków. Głównymi przedstawicielami Polski w międzynarodowych projektach naukowo-badawczych są czołowe ośrodki w kraju: Instytut Transportu Samochodowego, Katedra Inżynierii Drogowej Politechniki Gdańskiej, Katedra Budowy Dróg i Inżynierii Ruchu Politechniki Krakowskiej, Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Przemysłowy Instytut Motoryzacji. Silne zaplecze naukowo-badawcze plasuje nas wysoko wśród ekspertów UE, ale niestety wyniki ich prac

nie stanowią podstawy przy podejmowaniu decyzji przez organy administracji państwowej i samorządowej.

Doświadczenia najbezpieczniejszych państw na świecie (Szwecja, Holandia, Wielka Brytania, Australia) wskazują, że znakomitej większości zdarzeń drogowych o najbardziej tragicznych skutkach można uniknąć. Dlatego tak ważna stała się wymiana najlepszych praktyk i wprowadzanie sprawdzonych rozwiązań na polski grunt. Podejmowano współpracę dwustronną z krajami europejskimi, między innymi podpisano Porozumienie o współpracy (MoU) pomiędzy ministrami właściwymi ds. transportu Polski i Holandii, którego efektem stały się liczne szkolenia oraz realizacja Projektu *Miasteczko Holenderskie (2009)* w ramach *Programu likwidacji miejsc niebezpiecznych na terenie dzielnicy Włostowice w Puławach*<sup>48</sup>. Kompleksowa przebudowa w tak dużej skali doprowadziła do systematycznej eliminacji miejsc niebezpiecznych, znacznego ograniczenia liczby zdarzeń, a także pozwoliła na wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań z zakresu uspokojenia ruchu, które obecnie są coraz szerzej stosowane w całym kraju (wyniesione skrzyżowania i przejścia dla pieszych, mini ronda).

Współpraca międzynarodowa to także programy światowe np. *Dekada Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2011-2020*, która została ogłoszona przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2010 roku. Ogólnym celem *Dekady* jest ustabilizowanie, a następnie zmniejszenie prognozowanej liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych na całym świecie do roku 2020. W ramach *Dekady* przyjęto *Globalny plan działań* wskazujący pięć filarów, które państwa członkowskie powinny szczególnie uwzględnić podczas planowania działań z zakresu BRD i które znalazły odzwierciedlenie w nowym *Narodowym programie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego 2013-2020* w ramach kontynuacji założeń *Wizji Zero*, przyjętej w poprzednich programach poprawy BRD dla Polski.

---

<sup>48</sup> Więcej na ten temat w Zeszycie Zespołów Senackich nr 4/2010: *Możliwości poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach samochodowych*. [przyj. red.]

Członkostwo w UE pozwoliło także na uzyskanie dodatkowych środków finansowych na modernizację infrastruktury z komponentem BRD oraz na związane z nim kampanie społeczne. Finansowanie stanowiło zawsze największe wyzwanie w realizacji narodowych programów poprawy BRD. Dlatego nawet fundusze unijne, Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, grantów szwajcarskich i norweskich zapewniają pokrycie niewielkiego procentu potrzeb w dziedzinie prewencji. Biorąc pod uwagę, że roczne koszty wypadków drogowych w Polsce obecnie stanowią około 2,9% PKB (tj. ponad 30 miliardów zł) dotychczasowe finansowanie działań prewencyjnych należy uznać za nieproporcjonalne do skali problemu i daleko niewystarczające. Pewnym uzupełnieniem działań jest społeczne zaangażowanie biznesu, czyli projekty prewencyjne prowadzone od lat przez firmy ubezpieczeniowe (np.: PZU), przemysł motoryzacyjny (np.: *Renault* - edukacja w szkołach podstawowych, *Mercedes*), paliwowy (np.: *Shell*, *Lotos*), transportowe (np.: *Tramwaje warszawskie*) oraz producentów elementów bezpieczeństwa i wyposażenia dróg, a także firmy niezwiązane bezpośrednio z transportem, ale decydujące się zaangażować w ten ważny problem społeczny (np. Kompania Piwowarska). Udało się stworzyć platformy współpracy na bazie organizacji pozarządowych, takich jak np. Stowarzyszenie Partnerstwo dla Bezpieczeństwa Drogowego zrzeszające kilkunastu przedstawicieli biznesu oraz kilkadziesiąt organizacji społecznych i przedstawicieli świata nauki. Organizacje pozarządowe (np.: Stowarzyszenie *AlterEgo*, Fundacja *Droga i Bezpieczeństwo*) odgrywają znaczącą rolę w upowszechnianiu idei BRD, jednakże zostały pozbawione finansowania z orzekanych przez sądy nawiązek i nie otrzymują wsparcia finansowego z budżetu państwa. W ostatniej dekadzie nastąpiły znaczące zmiany w funkcjonowaniu służb kontrolnych i ratunkowych: utworzenie Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, powstanie straży miejskich i gminnych, rozdzielenie kompetencji nadzoru nad automatyczną

kontrolą prędkości, wzmocnienie systemu ratownictwa, utworzenie oddziałów ratunkowych w szpitalach (szczególnie w pobliżu głównych dróg), rozwój systemu ratowniczo-gaśniczego, powstanie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego monitorującego szeroko pojęte działania oraz opracowującego analizy BRD. Obecnie funkcjonują niezależne i niekompatybilne bazy danych o wypadkach – policyjna, szpitalna, Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej oraz bazy prowadzone przez ubezpieczycieli. Utrudnia to znacznie realną ocenę stanu zagrożenia i opracowywanie wspólnych środków zaradczych.

Wspomniane powyżej działania programowe były często wspierane przez odpowiednie sejmowe i senackie komisje, ze szczególnym zaangażowaniem licznych posłów i senatorów. Jednakże stanowiące prawo nie w pełni odpowiada na potrzeby poprawy BRD, często wymaga coraz liczniejszych interpretacji i proces legislacyjny trwa nieraz zbyt długo. Do sukcesów tego okresu należy uchwalenie przepisów związanych z zaostrzeniem kar oraz skuteczniejsze ich egzekwowanie, wprowadzenie obowiązku zakładania kasków przez motocyklistów, urządzeń zabezpieczających dla dzieci, jazdy z włączonymi światłami przez całą dobę cały rok, stosowanie elementów odblaskowych przez pieszych, a także transgranicznego egzekwowania przepisów.

Pomimo szeregu ww. działań i założeń programowych ryzyko śmierci w wypadku drogowym w Polsce nadal pozostaje na poziomie kilkakrotnie wyższym niż w większości krajów UE. Polska nadal ma jedno z najgorszych statystyk wypadków dotyczących niechronionych użytkowników dróg, zarówno pieszych jak i rowerzystów. Nie funkcjonuje programowo edukacja szkolna w zakresie wychowania komunikacyjnego. Kampanie społeczne oddziałujące na użytkowników dróg nie są prowadzone systematycznie, ani nie są korelowane z działaniami kontrolnymi, co zmniejsza szanse na zmiany zachowań, a w społeczeństwie nadal

nie ma poczucia nieuchronności kary za wykroczenia w ruchu drogowym.

Polski po prostu nie stać na takie straty – zarówno ludzkie jak i materialne. Wiemy z doświadczeń innych krajów UE, które poradziły sobie z tą społeczną plagą, a nawet zostały nagrodzone przez ETSC<sup>49</sup> za najszybszą poprawę szczególną nagrodą, że diametralna zmiana jest możliwa. Znamy rozwiązania i leki na tę chorobę społeczną, która już jest pierwszą przyczyną śmierci dzieci i młodzieży. Potrzebujemy tylko woli politycznej, decyzji i finansowania, aby w najbliższej przyszłości zmienić niechlubne ostatnie miejsce w europejskich statystykach i poprawić jakość życia w Polsce, eliminując wysokie zagrożenie śmiercią w wypadku drogowym.

\* \* \*

---

<sup>49</sup> ETSC- ang. – *European Transport Safety Council* – Europejska Rada Bezpieczeństwa Transportu [przyj. red.]

**Andrzej Grzegorzyc**, absolwent Politechniki Krakowskiej, od lat jeden z czołowych liderów działań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. Związany z administracją publiczną - Dyrekcją Okręgową Dróg Publicznych w Krakowie, a następnie Ministerstwem Komunikacji w Warszawie - Generalną Dyrekcją Dróg Publicznych. W 1993 roku rozpoczął tworzenie sekretariatu powołanej przez panią premier Hannę Suchocką Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce, gdzie do 2010 roku pełnił funkcję dyrektora Sekretariatu i Sekretarza KRBRD. Nadzorował realizację kolejnych krajowych programów BRD GAMBIT 1996, 2000 i 2005; brał udział w tworzeniu narodowych strategii, był negocjatorem pożyczek Banku Światowego, inicjował współpracę międzynarodową i wymianę najlepszych praktyk. Wieloletni reprezentant Polski w Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu (ECMT), OECD, Grupie Wysokiego Szczebla ds. BRD Komisji Europejskiej. Od 2010 roku jest dyrektorem ds. projektów w firmie Saferoad Sp. z o.o., a od 2011 roku do dziś pełni funkcję wiceprezesa Stowarzyszenia Partnerstwo dla Bezpieczeństwa Drogowego – polskiej filii GRSP, największej organizacji pozarządowej działającej na rzecz zmniejszenia liczby wypadków i ich ofiar na świecie. Bierze czynny udział w pracach wielu komisji polskiego parlamentu. Stale współpracuje z jednostkami naukowo-badawczymi oraz wyższymi uczelniami w kraju i zagranicą. Jest autorem wielu artykułów prasowych i publikacji, a jako prelegent brał udział w większości konferencji krajowych i międzynarodowych w zakresie BRD. Jako wybitny ekspert występuje w audycjach radiowych i telewizyjnych. Wykłada bezpieczeństwo i psychologię ruchu drogowego w ramach studiów podyplomowych na wielu uczelniach. Od wielu lat jest członkiem Sekcji Inżynierii Komunikacyjnej Polskiej Akademii Nauk.

## Andrzej S. Grzelakowski

### **Ocena zmian w polskim transporcie w minionym dwudziestopięcioleciu (1990 – 2015)**

Zmiany, jakie dokonały się w polskim sektorze transportu w ciągu minionych 25 lat, miały charakter kompleksowy, obejmując swym zakresem wszystkie płaszczyzny działalności transportowej, tj. zarówno sferę regulacyjną, jak i realną tego sektora gospodarki. Ich jednoznaczna ocena jest trudna i to nie tylko dlatego, że procesy te są nadal w toku, ale również ze względu na to, że wymaga ona uwzględnienia skutków tych zmian w ujęciu holistycznym, wieloaspektowym, typowym dla specyfiki działalności transportowej i sieciowego charakteru infrastruktury transportu, jako elementu składowego przemysłów sieciowych kraju. Ocena tego rodzaju powinna zatem uwzględniać skutki zmian, jakie dokonały się w obu sferach polskiego systemu transportu, w aspekcie ich wpływu na społeczeństwo, gospodarkę i środowisko naturalne a także otoczenie międzynarodowe. System ten w coraz większym stopniu integruje się bowiem z systemami transportowymi i logistycznymi nie tylko krajów członkowskich UE, ale również Europy i świata, oddziałując w coraz większym stopniu na konkurencyjność gospodarki polskiej i atrakcyjność Polski, jako miejsca lokalizacji działalności produkcyjnej. Oceniając z tego punktu widzenia zmiany, jakie dokonały się w sferze regulacyjnej polskiego systemu transportu, wskazać należy przede wszystkim na:

- dynamicznie postępujący proces umiędzynarodowienia sfery regulacyjnej sektora transportu – tak jej podsystemu regulacji publicznej, której przejawem jest polityka transportowa państwa, jak też regulacji autonomicznej, realizowanej poprzez mechanizm rynkowy;



- malejący sukcesywnie zakres realnego, bezpośredniego wpływu państwa, a w konsekwencji też jego potencjału regulacyjnego na kształtowanie krajowej, autonomicznej polityki transportowej, która w coraz większym stopniu zostaje zastępowana regulacjami międzynarodowymi – głównie UE; znacznie ogranicza to możliwości oddziaływania państwa na sferę realną sektora transportu i realizacji własnych, priorytetów rozwojowych w tej dziedzinie (zmiana hierarchii potrzeb);
- brak nadal spójnych i efektywnych, typowych dla sfery infrastruktury technicznej długookresowych strategii rozwoju transportu w Polsce oraz skutecznych instrumentów i środków (w tym wydajnych źródeł i form finansowania) ich realizacji - przeważają polityczne kryteria podejmowania decyzji i średniookresowe, zorientowane na cykle elekcyjne zasady wyboru priorytetów rozwojowych w obszarze infrastruktury;
- uzyskanie znacznej liberalizacji w obszarze funkcjonowania wszystkich w zasadzie rodzajów rynków transportowych (poza pasażerskimi przewozami kolejowymi) oraz swobody dostępu do rynków innych krajów UE, dzięki czemu rynek transportowy staje się - po okresie nadmiernej regulacji publicznej - głównym regulatorem działalności transportowej w Polsce; musi to być jednak nadal rynek regulowany i to nie tylko w segmencie usług sieciowych;
- powstanie nowego modelu organizacji rynku transportowego, odpowiadającego standardowi międzynarodowemu obowiązującemu w UE, opartego na podmiotowym rozdzieleniu sfery operacyjnej w transporcie od sfery zarządzania jego infrastrukturą (dualny mechanizm rynku) oraz ustanowieniu regulatora rynku w ramach każdego z rodzajów rynku transportowego; stanowi to podstawę do budowy zrębów uczciwej konkurencji w sektorze transportu;
- brak jak dotychczas zarówno działań, jak i inicjatyw w zakresie wprowadzania innowacyjnych narzędzi i metod finansowania

rozwoju infrastruktury transportowej, a w tym formuły PPP<sup>50</sup> w wersji np. opracowanej i efektywnie stosowanej na gruncie brytyjskim (model SPV).

Ocena zmian, jakie dokonały się w sferze realnej polskiego systemu transportowego jest szczególnie złożona i trudna, zważywszy na stopień jego niedorozwoju oraz skalę potrzeb i oczekiwań społecznych kierowanych pod jego adresem po 1990 r., a także tempo ich realizacji. W tym zakresie wskazać należy przede wszystkim na:

- pomyślnie przeprowadzoną po 1990 r. restrukturyzację dużych państwowych przedsiębiorstw transportowych, które - poza nielicznymi wyjątkami - sprawnie i efektywnie funkcjonują w układzie otwartego międzynarodowego rynku transportowego;
- zapewnienie odpowiedniej pod względem ilościowym, lecz niestety nie zawsze jakościowym, podaży usług transportowych – tak w segmencie przewozów rzeczy, jak i osób;
- znaczną dynamikę rozwoju – tak budowy, jak i rozbudowy oraz modernizacji sieci infrastruktury transportu i to zarówno liniowej, jak i punktowej (terminale intermodalne, porty morskie i lotnicze, centra dystrybucyjne i logistyczne, sieci magazynowe, itp.). Efekty tej dość intensywnej od 2005 r. działalności inwestycyjnej widoczne są szczególnie w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym i morskim; transport wodny śródlądowy jest tutaj szczególnym wyjątkiem;
- utrzymujący się dualizm priorytetów rozwojowych sieci infrastruktury transportu. Już od połowy lat 90. priorytety rozwojowe w obszarze infrastruktury transportu w Polsce były priorytetami wynikającymi głównie z celów polityki transportowej UE i koncentrowały się zasadniczo na budowie

---

<sup>50</sup> PPP – partnerstwo publiczno-prywatne [przyp. red.]

głównych korytarzy transportowych - obecnie sieci TEN-T<sup>51</sup>, co odbywało się często (skutek zewnętrznych źródeł finansowania) kosztem rozwoju sieci infrastruktury krajowej; w rezultacie tego nie udało się uzyskać wymaganej spójności tej sieci, zdolnej do wygenerowania wysokiego efektu synergii, który stymulowałby silnie rozwój transportu multimodalnego oraz tworzył wartość dodaną dla jej użytkowników oraz społeczeństwa i gospodarki kraju;

- brak wyraźnej opcji w kierunku promowania korzystnego dla Polski i polskiego transportu morskiego rozwoju sieci infrastruktury transportowej – w tym korytarzowej w relacji północ – południe; nadmiernie ekspozycja natomiast dotychczas relacje wschód – zachód, co wywołało swoisty efekt *ssania* masy towarowej z polskiego rynku transportowego w kierunku zachodnim i spowodowało istotne zawężenie zaplecza polskich portów morskich; w wielu segmentach tego rynku silnie umiędzynarodowionych sytuacja jest już nieodwracalna;
- uzyskanie znacznego postępu w zakresie wzrostu dostępności transportowej kraju i jego poszczególnych regionów – także wschodnich i północnych, aczkolwiek istnieje w tym zakresie nadal znaczna asymetria względem centrum kraju tak w segmencie przewozów rzeczy, jak i osób;
- obniżenie transportochłonności wzrostu PKB – głównie w segmencie przewozów rzeczy oraz energochłonności i w pewnym stopniu także przestrzenochłonności rozwoju transportu; staje się on wskutek tego istotnym elementem planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania przestrzenią gospodarczą oraz logistyczną kraju, co nadaje nowy, bardziej zrównoważony wymiar działalności transportowej;

---

<sup>51</sup>TNT-N – ang. *Trans European Transport Network* - Transeuropejska sieć transportowa [przyp. red.]

- brak jednakże nadal w Polsce wyraźnych efektów ekonomicznych i ekologicznych wynikających z tytułu forsowania przez UE zmiany struktury gałęziowej przewozów (proekologiczny *modal shift*), co przekłada się na utrzymywanie nieracjonalnego podziału zadań przewozowych (absolutna dominacja przewozów drogowych) oraz tolerancję wysokiego poziomu kosztów zewnętrznych;
- istniejącą nadal znaczną niespójność między sferą regulacyjną polskiego sektora transportu, opartą głównie na standardach UE a jego sferą realną, znacznie odbiegającą od norm technicznych i stopnia rozwoju w innych krajów UE – szczególnie byłej piętnastki;
- postęp uzyskiwany w restrukturyzacji sfery realnej sektora transportu, który nabrał tempa w Polsce od drugiej dekady, jest jednak zbyt powolny i odległy od oczekiwań społecznych i ekonomicznych; jego dynamika powinna zostać znacznie zwiększona.

### **Priorytety transportowe Polski w najbliższej przyszłości**

Określając priorytety transportowe Polski w perspektywie najbliższych lat (do 2020 r.), uwzględnić należy zarówno średnio, jak i długookresowe (do 2050 r.), strategiczne cele rozwoju systemu transportowego, analizowanego tak w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Priorytety te powinny zostać odniesione zarówno do sfery regulacyjnej, jak i realnej sektora transportu postrzeganej na tle dynamicznie zmieniającego się otoczenia, w jakim będzie on funkcjonował w przyszłości. Priorytety transportowe wynikają wprost z wyzwań, jakie stoją przed polskim sektorem transportu, sprostanie którym jest konieczne do pełnego zaspokojenia potrzeb transportowych oraz utrzymania konkurencyjności polskich przewoźników, a także budowy przewag konkurencyjnych Polski na arenie międzynarodowej. Stan rozwoju

infrastruktury transportu i jakość usług, jakie ona oferuje, są obecnie oceniane przez międzynarodowe organizacje i instytucje badające poziom konkurencyjności gospodarek w skali globalnej oraz ułatwień w dziedzinie rozwoju handlu bardzo nisko. Polska w rankingach tych (Międzynarodowe Forum Gospodarcze, Bank Światowy, itp.) plasuje się w 2014 r. w przedziale od 49 – 76 miejsca na świecie, tj. zdecydowanie poniżej pozycji (26), jaką zajmuje w handlu światowym. Jest to wyraźny sygnał płynący z otoczenia międzynarodowego, wskazujący na konieczność koncentracji działalności inwestycyjnej w transporcie na rozwoju i modernizacji infrastruktury. Jest to priorytet nr 1 Polski w tej dziedzinie. W ramach tego priorytetu szczególne znaczenie mają następujące rodzaje działań:

- przyspieszenie budowy sieci bazowej korytarza Bałtyk – Adriatyk, jako najważniejszej dla Polski osi komunikacyjnej układu TEN-T w celu tworzenia przez niego przewag konkurencyjnych względem bardziej zaawansowanego w rozwoju korytarza M. Północne – Bałtyk, który ze względu na charakter swych połączeń nie wygeneruje wysokiej wartości dodanej dla kraju i regionów, przez które przebiega;
- szybkie zakończenie budowy korytarza kolejowego nr 5 jako głównej osi transportowej w korytarzu Bałtyk – Adriatyk, a w szczególności dokonanie właściwej z punktu widzenia potrzeb i interesów morskich Polski *prioritytyzacji* w zakresie realizacji kolejowych inwestycji infrastrukturalnych; dotyczy to przede wszystkim pełnej rewitalizacji magistrali węglowej łączącej port morski w Gdyni z regionem śląskim a głównie rozbudowy i modernizacji linii nr 201 oraz obiektów jej towarzyszących;
- budowa nowoczesnej infrastruktury punktowej spełniającej najwyższe standardy techniczne i logistyczne w układzie bazowej sieci transportowej w Polsce. Zadania w tym zakresie określone zostały w rozporządzeniu Parlamentu i Rady UE nr 1315

z grudnia 2013 r.<sup>52</sup>, wskazując na potrzebę budowy i rozbudowy nie tylko centrów logistycznych, ale również węzłów miejskich, portów morskich i lotniczych oraz węzłów transgranicznych z państwami sąsiadującymi, a także platform logistycznych oraz terminali towarowych; te ostatnie usytuowane powinny być głównie w układzie sieci kompleksowej, stanowiącej podstawowy poziom unijnego układu TEN-T;

- zapewnienie spójnego w wymiarze technicznym i logistycznym oraz przestrzennym rozwoju węzłów sieci bazowej i kompleksowej zaliczanej do transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i ich możliwe pełne zintegrowanie z pozostałą infrastrukturą transportową wykorzystywaną głównie w relacjach krajowych, a przede wszystkim służącą zabezpieczeniu płynnego ruchu regionalnego i lokalnego, co powinno umożliwiać lepsze wykorzystanie istniejącej sieci infrastruktury transportu w Polsce oraz ułatwiać w sposób możliwie najbardziej efektywny niskoemisyjny przewóz rzeczy i osób w relacjach krajowych i międzynarodowych;
- eliminowanie i uzupełnianie tzw. brakujących połączeń (*missing links*) w układzie sieci infrastruktury transportowej oraz tworzenie nowych możliwości w zakresie świadczenia bardziej efektywnych usług w ramach tzw. multigalęziowych kombinacji, tj. poprzez promowanie rozwoju rozwiązań multimodalnych, intermodalnych oraz wspieranie interoperacyjności w układzie galęziowym transportu; efektem finalnym tego typu działań powinien być wydatny wzrost poziomu dostępności transportowej w Polsce oraz jakości usług transportowych;
- promocja innowacyjnych, inteligentnych rozwiązań w obszarze transportu, a w tym wdrażanie zaawansowanych aplikacji

---

<sup>52</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE [przyp. red.]

telematycznych niezbędnych do efektywnego korzystania z infrastruktury sieci bazowej i kompleksowej, co powinno w znacznym stopniu zwiększyć poziom bezpieczeństwa i niezawodności funkcjonowania systemu transportowego kraju i przeorientować go w kierunku bardziej innowacyjnego rozwoju, opartego na standardach zrównoważonej mobilności i *zielonej* logistyki;

- wdrażanie i rozmieszczanie inteligentnych systemów transportowych, a w tym urządzeń i środków umożliwiających zarządzanie ruchem, rozwój multimodalnych usług informacyjnych i planowania podróży, multimodalnego monitorowania ruchu, planowania przepustowości oraz usług rezerwacji internetowej i zintegrowanej sprzedaży biletów w transporcie pasażerskim; działania te powinny umożliwić rozwój logistyki w transporcie (w tym pasażerskim), ułatwiając mu integrację z krajowym i międzynarodowym systemem logistycznym;
- upowszechnianie zasady traktowania ogólnodostępnej infrastruktury transportowej zaliczanej do kategorii infrastruktury krytycznej kraju, jako infrastruktury logistycznej, zdolnej do generowania wysokiej jakości usług, tzw. usług sieciowych, stanowiących ważny składnik usług o ogólnym ekonomicznym znaczeniu, będących podstawą tworzenia dobrobytu społecznego i zapewnienia bezpieczeństwa kraju;
- postrzeganie infrastruktury transportu nie tylko w kategoriach rzeczowych, jako budowli i obiektów technicznych służących wykonywaniu działalności transportowej, ale także w kategoriach rynkowych; dostarcza ona bowiem usługi sieciowe, warunkujące sprawne i efektywne funkcjonowanie i rozwój rynków przewozowych oraz innych rynków sektora TSL.

Następnym priorytetowym obszarem, na którym powinna być skoncentrowana uwaga państwa, jest sfera regulacji sektora

transportu. Podstawowe zadania i wyzwania, jakie występują w tym zakresie i dotyczą najbliższej przyszłości, sprowadzają się głównie do:

- budowy sprawnego i efektywnego modelu funkcjonowania rynków transportowych poprzez stopniowe wprowadzanie zasad zrównoważonej mobilności, tj.: 1) użytkownik płaci (za dostęp do infrastruktury), 2) zanieczyszczający płaci (za spowodowane straty do wysokości kosztów zewnętrznych, jakie generuje), 3) pełnego pokrycia kosztów: wymóg ustalania cen na bazie pełnych społecznych kosztów krańcowych krótko lub długookresowych;
- tworzenia spójnych relacji między polityką transportową państwa, jako głównym narzędziem regulacji publicznej transportu a rynkiem transportowym, przy zachowaniu jednoznacznie prorynkowej orientacji w zakresie kształtowania systemu transportowego kraju;
- wprowadzania nowych, innowacyjnych form finansowania infrastruktury transportu a także metod i narzędzi efektywnego koordynowania jej rozwoju na różnych poziomach (krajowym, regionalnym, gminnym) oraz zarządzania infrastrukturą transportu. Ma to istotne znaczenie zważywszy na to, iż zapewne w kolejnej perspektywie finansowej (po 2020 r.) dostępność zewnętrznych źródeł finansowania infrastruktury transportu będzie bardzo ograniczona.

\* \* \*



Prof. dr hab. **Andrzej S. Grzelakowski**, kierownik Katedry Logistyki i Systemów Transportowych Akademii Morskiej w Gdyni, jest absolwentem Wydziału Ekonomiki Transportu Uniwersytetu Gdańskiego, na którym pracował do 1991 r., uzyskując tytuł profesora nauk ekonomicznych. W latach 1992-1998 pełnił funkcje konsula ds. transportowych w Konsulacie Generalnym RP w Hamburgu. W latach 1998 – 2001 był zatrudniony na stanowisku podsekretarza stanu w b. ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej, pełniąc jednocześnie w tym okresie, jako członek Zespołu Negocjacyjnego ds. Członkostwa Polski w UE, funkcję negocjatora w zakresie transportu. Od 2002 r. pracuje w Akademii Morskiej w Gdyni na stanowisku profesora zwyczajnego. Jest autorem ponad 450 publikacji krajowych i zagranicznych oraz wielu prac badawczych i rozwojowych dotyczących problematyki funkcjonowania systemów transportowych i ich regulacji za pomocą narzędzi wchodzących w zakres polityki transportowej oraz mechanizmu rynkowego, a także logistyki morskiej i zarządzania globalnymi łańcuchami dostaw.

## Adam Hoszman

### Ocena minionego ćwierćwiecza w transporcie lotniczym

Transport lotniczy należy do tych gałęzi transportu, w przypadku których okres po 1990 roku należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Zmiany w ostatnim ćwierćwieczu miały charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Szczególnie widoczne są one w transporcie pasażerskim, gdzie znaczenie lotnictwa w Polsce jest znacznie większe (w porównaniu do innych gałęzi transportu) niż w transporcie ładunków.

Zdaniem niżej podpisanego można wyróżnić trzy zasadnicze czynniki, które warunkowały i stymulowały rozwój transportu lotniczego w Polsce w ostatnich 25 latach:

- transformację ustrojową na przełomie lat 80. i 90. XX wieku,
- przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, oraz
- ogólne tendencje w gospodarce światowej, a w szczególności w sektorze transportu lotniczego.

Wszystkie czynniki oddziaływały na branżę lotniczą zarówno od strony podażowej, jak i popytowej.

Przejście od gospodarki nakazowo-rozdziałowej do systemu rynkowego oraz towarzyszące mu zwiększenie intensywności powiązań gospodarki Polski z gospodarkami krajów Europy Zachodniej umożliwiło stopniowe poszerzanie oferty zarówno przez przewoźnika krajowego, jak i przewoźników zagranicznych. Dodatkowo od końca lat 80. PLL LOT rozpoczęły pozyskiwanie floty produkcji zachodniej, przy jednoczesnym stopniowym wycofywaniu samolotów produkcji radzieckiej. Nowocześniejsza flota pozwoliła nie tylko zaoferować wyższą jakość podróży,

ale przede wszystkim przyczyniła się do znacznego wzrostu bezpieczeństwa lotów (o czym świadczy porównanie liczby wypadków lotniczych w lotnictwie cywilnym w okresie, gdy we flocie LOT-u dominowały samoloty produkcji radzieckiej, oraz po roku 1990, tj. po zmianie struktury floty). Ważnym z punktu widzenia operatora nowych samolotów był aspekt ekonomiczny – nowocześniejsze samoloty, charakteryzujące się między innymi niższym zużyciem paliwa, pozwoliły na istotne ograniczenie kosztów operacyjnych działalności. Jednocześnie ułatwienia w podróżach z/do krajów Europy Zachodniej (zniesienie wiz) oraz wzrost kontaktów gospodarczych z zagranicą zwiększyły zainteresowanie podróżami lotniczymi.

Kolejnym (podobnym) wydarzeniem w ostatnich 25 latach, które wyzwoliło skokowe zmiany w polskim systemie transportu lotniczego, było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Konieczność przystosowania polskiego prawa do regulacji unijnych wymagała radykalnej jednorazowej deregulacji wielu obszarów rynku lotniczego. Jedną z najważniejszych zmian było otwarcie polskiego nieba dla przewoźników wspólnotowych, które umożliwiło dynamiczną ekspansję przewoźników niskokosztowych w Polsce. W ciągu zaledwie czterech lat (do 2007 roku) zdobyli oni połowę rynku transportu pasażerskiego w Polsce. Należy podkreślić, że był to w całości ruch nowo wygenerowany przez tych przewoźników (w 2003 roku polskie porty lotnicze obsłużyły 7,1 mln pasażerów, natomiast w 2007 – aż 19,1 mln). Zmniejszenie koncentracji rynku i wzrost konkurencji sprzyjały obniżaniu cen biletów lotniczych, co korzystanie wpłynęło na dostępność podróży lotniczych dla społeczeństwa. Drugi bardzo istotny czynnik, który przyczynił się do wspomnianego wyżej wzrostu liczby pasażerów, miał charakter popytowy i był związany z wprowadzoną wraz z wejściem Polski do struktur UE swobodą przepływu osób. Dodatkowym czynnikiem stymulującym było otwarcie dla Polaków rynków pracy w krajach unijnych (początkowo nie wszystkich) – struktura ruchu (według

kierunków) z polskich portów lotniczych wskazuje, że znaczną część pasażerów stanowią emigranci zarobkowi.

Na tym tle nie bez znaczenia jest sytuacja ogólnogospodarcza na świecie oraz w Polsce, a także kondycja globalnego sektora transportu lotniczego. Takie wydarzenia, jak ataki terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych 11 września 2001 roku oraz kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2007 roku, odcisnęły wyraźne piętno na kondycji branży lotniczej. Zawirowania gospodarcze, które będą występować w przyszłości, bez wątpienia będą mieć wpływ na sektor lotniczy, czy to poprzez ograniczenie popytu na jego usługi, czy poprzez zwiększenie kosztów (wzrost cen ropy naftowej). Przy dominujących obecnie bardzo niskich marżach zysku wśród linii lotniczych ograniczenie konsekwencji wynikających ze wspomnianych wyżej zaburzeń w gospodarce może być jednak trudne.

Skupiając się na analizie ostatnich lat, nie sposób nie wspomnieć o dużym programie inwestycyjnym, którego celem było przede wszystkim zwiększenie przepustowości polskich lotnisk oraz jakościowa poprawa infrastruktury. Obecnie, dzięki przeprowadzonym inwestycjom, rezerwa przepustowości polskich lotnisk przekracza 40%, a sama przepustowość wynosi ok. 50 mln pasażerów rocznie. Na osiągnięcie takiej wielkości przewozów polski system transportu lotniczego będzie potrzebować co najmniej 10 lat.

### **Wyzwania na najbliższe lata**

Najbliższe lata będą kluczowe z punktu widzenia rozwoju sektora transportu lotniczego w Polsce. W kwestii infrastruktury zasadnicze zmiany zostały wprowadzone lub zainicjowane i sytuacja w kolejnych latach będzie stabilna. Przy realizacji przyszłych inwestycji infrastrukturalnych konieczne jest unikanie błędów, które popełniono dotychczas i które dotyczyły przede wszystkim budowy

nowych lotnisk komunikacyjnych obsługujących obszary o zbyt małym potencjale, takich jak Olsztyn-Mazury (Szczytno-Szymany), lub z dobrym dostępem do już istniejących portów (np. Radom-Sadków). Konieczna jest zatem dodatkowa weryfikacja założeń będących podstawą decyzji dotyczących inwestycji w infrastrukturę lotniczą.

Zagadnieniem, które w nieodległej przyszłości będzie wymagać pogłębionej analizy, jest zasadność i ewentualny termin podjęcia realizacji inwestycji w zakresie budowy lotniska centralnego. Ten problem jest jednak ściśle powiązany z kwestią przyszłości LOT-u i bez odpowiedzi na pytanie o dalsze funkcjonowanie narodowego przewoźnika dyskusja na temat portu centralnego staje się bezprzedmiotowa, bowiem istnienie takiego portu uzasadnia jedynie bazowanie w nim silnego przewoźnika sieciowego.

W obecnej sytuacji przyszłość LOT-u stoi pod dużym znakiem zapytania. W zasadzie skończyły się możliwości *awaryjnego* finansowania działalności spółki (składniki majątku, z których można było finansować działalność, zostały już w większości upłynnione, a przyjęcie pomocy publicznej powoduje, że ponowne udzielenie takiego wsparcia będzie możliwe dopiero po upływie 10 lat) i dla zapewnienia funkcjonowania konieczne jest osiągnięcie trwałej rentowności. Zdaniem niżej podpisanego jest to niemożliwe przy obecnej strukturze właścicielskiej i jedynym rozwiązaniem jest przeprowadzenie prywatyzacji narodowego przewoźnika. Pozyskanie silnego partnera, który zapewniłby LOT-owi możliwości rozwoju, może okazać się jednak dużym wyzwaniem, biorąc pod uwagę, że aktywność akwizycyjna głównych grup aliansowych w Europie w ostatnich latach niemal zanikła. Utrzymująca się obecnie dobra koniunktura na rynku lotniczym pozwala mieć jednak nadzieję, że nawet w przypadku trudności z przeprowadzeniem skutecznego procesu prywatyzacyjnego LOT będzie w stanie funkcjonować samodzielnie przez pewien czas. Należy mieć jednak świadomość, że osiągnięcie trwałej, długoterminowej rentowności

przez PLL LOT jest w zasadzie niemożliwe bez wsparcia silnego partnera strategicznego i że pierwsze załamanie na rynku, które bez wątpienia nastąpi, może oznaczać koniec LOT-u. Konsekwencje upadku narodowego przewoźnika miałyby negatywny wpływ nie tylko na sektor transportu lotniczego, lecz na całą gospodarkę. Samo Lotnisko Chopina uległoby marginalizacji ze względu na ograniczenie liczby połączeń bezpośrednich (w szczególności dalekiego zasięgu), ponieważ tylko niektóre trasy zostałyby przejęte przez innych przewoźników. Mając to na uwadze, w najbliższych latach głównym zadaniem zarządu PLL LOT powinno być dążenie do zachowania bieżącej płynności finansowej przewoźnika i przygotowanie spółki do prywatyzacji, natomiast rolą właściciela powinno być aktywne poszukiwanie inwestora branżowego, który pozwoli w długim terminie na zachowanie marki LOT oraz utrzymanie i ewentualny rozwój portu przesiadkowego w Warszawie.

\* \* \*

**Adam Hozzman** – adiunkt w Katedrze Transportu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, specjalista w zakresie transportu lotniczego. Autor wielu publikacji w języku polskim i angielskim dotyczących transportu, w szczególności transportu lotniczego. Uczestniczył w licznych projektach badawczych i grantach, także jako kierownik badań. Członek zespołu redakcyjnego portalu branżowego Polski Rynek Transportu Lotniczego (*prtl.pl*) i autor licznych artykułów, publikacji, analiz i ekspertyz poświęconych rynkowi lotniczemu.

## Aleksander Janiszewski

Współpraca:

## Tadeusz Szozda

### **Refleksje z okazji dwudziestopięcioletnia odzyskania wolności przez Polskę przez pryzmat pracy związanej z transportem kolejowym.**

Okres od 1945 r. do 1989 r. charakteryzował się odbudową zniszczonej przez wojnę infrastruktury kolejowej i stałym, dynamicznym wzrostem przewozów, który skończył się na przełomie lat 70 – 80-tych XX wieku. Problem przewozów towarowych szczególnie masowych (węgiel, ruda...) był podstawowym dla władz PRL... i PKP inwestuje m.in. w stacje rozrządowe, elektryfikację, budowę linii kolejowych (CMK, LHS<sup>53</sup>) starając się nadążać za rosnącymi potrzebami. Większość (ale nie wszystkie) decyzji ówczesnych władz PKP była uzasadniona.

I teraz przychodzi rok 1989 i następne lata, na początku w Ministerstwie Transportu, którym kieruje dr Adam Wielądek<sup>54</sup>, a zastępcą jest człowiek Solidarności Ewaryst Waligórski<sup>55</sup>, niewiele się dzieje, kolejarze buntują się (strajki) jakby przeciw naszemu

---

<sup>53</sup> CMK – Centralna Magistrala Kolejowa – Grodzisk Mazowiecki, Zawiercie; LHS – Linia Hutnicza – Szerokotorowa, Sławków Południowy – Hrubieszów - Granica Państwa – szerokość toru w świetle 1520 mm (tor normalny to 1325 mm) [przyp. red.]

<sup>54</sup> dr Adam Wielądek był pierwszym ministrem transportu III RP - w latach 1989–1990 [przyp. red.]

<sup>55</sup> Ewaryst Waligórski od 6 lipca 1990 r. do 10 lipca 1992 r. był ministrem transportu i gospodarki morskiej [przyp. red.]



rządowi – Tadeusza Mazowieckiego<sup>56</sup>. To trwa, gdy niżej podpisany pracuje już na ulicy Chałubińskiego 4<sup>57</sup>. Przychodzi tam z ideą ewolucyjnych zmian, dostosowania transportu kolejowego do warunków gospodarki rynkowej, przeprowadzenia restrukturyzacji, przemyślnych zmian kadrowych – żadnych czystek, oparcie się o fachowców bez względu na polityczną przeszłość. A tu żądania płacowe i nie tylko, nie są w pełni do zrealizowania, bo przewozy od 1980 r. spadają a zatrudnienie sięga 425000 pracowników (1990 r.), w tym ok 60000 pracowników firm pracujących dla PKP (ZNTK, PRK...) <sup>58</sup>.

Kierownictwo PKP – Dyrekcja Generalna PKP składa się z fachowców, choć z poprzedniego systemu; jedynie dwóch mało przydatnych jest zwolnionych. W nowej sytuacji; na sieci PKP odbywają się konkursy na dyrektorów okręgów, które z reguły wygrywają (zasłużenie) byli dyrektorzy, jedynie w dwóch okręgach udaje się zgodnie z prawem obsadzić nowych ludzi, którzy są jednym z dowodów zmian. To w Śląskiej DOKP dyrektorem zostaje dr inż. Ryszard Zalewski i w Pomorskiej DOKP mgr inż. Tadeusz Groszyk (czł. NSZZ *Solidarność*).

Według mojej opinii zdecydowanie większość administracji rozumie, godzi się, akceptuje, współpracuje lojalnie z nową władzą. Strajki trwają, bowiem pracownicy PKP jakby nie widzieli, że administracja ma bardzo ograniczone możliwości by realizować żądania. PKP żyje z przychodów podstawowo płynących z przewozów towarowych, z dotacji rządowej (1,8% budżetu państwa), a także z pożyczek przeznaczonych wyłącznie na inwestycje. Niezbędne jest zredukowanie zatrudnienia, nieodpowiadającego zmniejszonej pracy

---

<sup>56</sup> Tadeusz Mazowiecki, Prezes Rady Ministrów 1989 – 1991 r. [przyp. red.]

<sup>57</sup> Wówczas był to kompleks budynków zajmowanych wspólnie przez Ministerstwo Komunikacji (potem: Transportu i Gospodarki Morskiej) oraz Dyrekcję Generalną Kolei Państwowych [przyp. red.]

<sup>58</sup> W tym okresie były to zakłady wchodzące w skład przedsiębiorstwa państwowego PKP, wydzielone potem w ramach restrukturyzacji PKP z 1991 r. [przyp. red.]

PKP. Robimy to częściowo z przyzwoleniem związków zawodowych, co uważam za wielki sukces tychże związków.

Kolej musi się dostosować do warunków gospodarki rynkowej; nie może liczyć na pomoc rządu, który walczy z inflacją, kryzysem, a też czasami zmusza PKP do ustąpienia strajkującym, gdy strajk zagrażał bezpieczeństwu gospodarczemu kraju. To obciąża PKP dodatkowymi wysokimi kosztami, karanymi przez premiera L. Balcerowicza *popinkiem*<sup>59</sup> idącym w miliardy złotych. Czasami udawano się zresetować długi za przyzwoleniem Ministerstwa Finansów.

Pożyczki z Banku Światowego, czy banków europejskich są przeznaczone na modernizację infrastruktury, np. kable światłowodowe, centrale telefoniczne, zakup nowoczesnych maszyn drogowych niezbędnych do utrzymania drogi żelaznej. Ze strony Ministerstwa prawie nie ma nacisków np. kadrowych, jedynie podsekretarz stanu Witold Chodakiewicz<sup>60</sup> próbuje wyrzucić presję na usuwanie ze stanowisk ludzi z dawnej PZPR, z czym się stanowczo nie zgadzam, bo *czystki* były w PRL-u ale też nie dramatyczne, przynajmniej na PKP.

Koleją muszą rządzić fachowcy, bez względu na przynależność polityczną, pochodzenie, religię liczący się tylko z bilansem budżetu. Był jeden przypadek podporządkowania się ministrowi W.Ch., a efekt był żaloszny, bo nowo mianowany, choć z *Solidarności*, bardziej cenil sobie uposażenie niż pracę dla kraju. Dotyczyło to firmy związanej z PKP. Żaloszne były nieliczne przypadki, gdy ludzie z PZPR nie pracujący bezpośrednio na PKP deklarowali się jako żarliwi katolicy, co mnie rozbawiało, lub gdy przy okazji Święta Kolejarza przystępowali do Komunii Świętej.

---

<sup>59</sup> *Popinkiem* nazywano podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, tj. od wzrostu ponad ustalone wskaźniki; por. m.in. ustawę z dnia 27 grudnia 1989 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń w 1990 r. [przyp. red.]

<sup>60</sup> Witold Chodakiewicz – podsekretarz stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej w latach 1990-1993 i 1998-2001 [przyp. red.]

Z czasem w kierownictwie PKP oprócz ludzi rozpoczynających karierę (obejmowane stanowiska) w PRL jak dyr. Jerzy Zalewski, jak Ś.P. dyr. Jerzy Przewłocki, jak mgr Witalis Borowski pojawili się ludzie nowej opcji, jak mgr Jerzy Ząbecki, mgr Tadeusz Szozda, inż. Henryk Pawłowski, ŚP. mgr inż. Tadeusz Kozak. Były też t. zw. błędy kadrowe, jak mgr inż. J.D. lub J. J. lub..., nie zawsze wszystko się udawało, ale były to integralne przez nikogo nie narzucane decyzje kadrowe autora tekstu.

Praktycznie nie było *telefonów*, sugestie by kogoś przyjąć do pracy lub wyrzucić (to był czas rządów Unii Demokratycznej i SLD), jedynie sporadycznie była *prośba* ze strony działacza NSZZ ś.p. Miklosika by wyrzucić dyr. Grzegorza Siewierę (*będę Pana lubił p. dyr. A.J., odpowiedź – nie chcę, by Pan mnie lubił*).

Problemem, którym żyło PKP w latach 1990-1996, było bilansowanie budżetu, wprowadzanie nowych organizacji ruchu pasażerskiego (Intercity, EuroCity z dużą pomocą DB<sup>61</sup>), skromne zakupy taboru pasażerskiego (50 szt. z Niemiec następnie z H. Cegielskiego<sup>62</sup>) oraz modernizacja linii E20 (Warszawa – Poznań - ... do V=160km/h), no i oczywiście walka ze strajkiem oraz stale zmniejszanie zatrudnienia. Większość finansów kierowanych na inwestycje i utrzymanie było kierowane na infrastrukturę z pewną krzywdą dla taboru kolejowego. Już wtedy niektóre ZNTK<sup>63</sup> jak np. Bydgoszcz (obecnie Pesa), i H. Cegielski modernizowały tabor (klimatyzacja, sanitariaty), inni czekali i upadli. Kolej nie potrzebowała tak wielkiego zaplecza naprawczego, podobnie jak takiej ilości stacji rozrządowych.

Korzystaliśmy z doświadczenia, konsultacji, studiów kolei amerykańskich (*Union Pacyfik*), brytyjskich, niemieckich a także firmy

---

<sup>61</sup> DB – niem. - *Deutsche Bahn* - koleje niemieckie [przyj. red.]

<sup>62</sup> H.Cegielski – Poznań S.A [przyj. red.]

<sup>63</sup> ZNTK – Zakłady Naprawy Taboru Kolejowego [przyj. red.]

japońskiej JICA<sup>64</sup>, której raport o stanie transportu kolejowego w Polsce mówił o niezbędnych ograniczeniach w zatrudnieniu, w wielkości infrastruktury, dalszym spadku przewozów (mniej stacji rozrządowych). Ten raport rozbudził w nas lekkie wzburzenie, ale w praktyce doskonale przewidywał, co nastąpiło w następnych latach.

Mogę z satysfakcją stwierdzić, że w ciągu blisko 6 lat pracy w DG PKP nie byłem, nie byliśmy wciągani, naciskani przez siły zewnętrzne jak ministerstwo, rząd, partie do działań sprzecznych z polityką PKP; w tym także propozycji kadrowych.

Po 1996 zaczęły się zmiany, wypromowany przez ministra B.L.<sup>65</sup> na Dyrektora Generalnego – Prezes PKP Jan Janik usuwa wszystkich uprzednich członków zarządu, przyjmuje nowych *swoich*, następuje zmiana polityki m. in. dążenie do rozczłonkowania PKP na dziesiątki spółek, niejasne interesy, sprawdzane przez Komisję, powołaną przez Radę PKP, której wniosek nowy minister Morawski<sup>66</sup> odrzuca, twierdząc, że jest to atak na *nowoczesnego dyrektora*, a skończyło się to miesiącami więzienia p. J.J.

Potem rządził PKP dobry menadżer spoza PKP, ś.p. Maciej Męclewski<sup>67</sup>, korzystający z wiedzy fachowców. Następca to mgr inż. Krzysztof Celiński<sup>68</sup>, bardzo dobry fachowiec, zrównoważony, korzystający z wiedzy innych, któremu bez Jego wiedzy i zgody wciska się na członka zarządu człowieka popieranego przez PIS.

---

<sup>64</sup> JICA – ang.- *Japan International Cooperation Agency* – Japońska Agencja Współpracy Międzynarodowej – na początku lat '90 grupa ekspertów z tej organizacji przebywała w Polsce i opracowała wielotomowy raport na temat polskiego transportu wraz z zaleceniami [przyp. red.]

<sup>65</sup> Bogusław Liberadzki był Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej w latach 1993 – 1997 [przyp. red.]

<sup>66</sup> Eugeniusz Morawski był Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej w latach 1997 – 1998 [przyp. red.]

<sup>67</sup> Maciej Męclewski – dyrektor generalny PKP w latach 2002 – 2004 [przyp. red.]

<sup>68</sup> Krzysztof Celiński jest autorem jednej z wypowiedzi zamieszczonych w tym tomie (str. 36 i nast.); tam też patrz biogram [przyp. red.]

Dalsi dyrektorzy to prezes Andrzej Wach<sup>69</sup> próbujący trzymać PKP na właściwym kursie i ostatnie zmiany to rządy ludzi, jak się powszechnie mówi, ze stajni prof. L. Balcerowicza. Czy to prawda, nie wiem? Efekty są złe, obecny prezes p. Jakub Karnowski<sup>70</sup> mówi publicznie, że do rządzenia koleją nie są potrzebni kolejarze!!! Nastąpiło pewne zahamowanie inwestycji na PKP poza zakupami taboru, dopiero ostatnio przyspieszono inwestycje infrastrukturalne jak m. in. modernizacje linii Warszawa – Gdańsk – Gdynia, Warszawa – Skierniewice – Łódź Widzew, Częstochowa – Fosowskie, CMK, E30 (Legnica – Wrocław – Opole – Kędzierzyn...) to efekt wpływu dużych pieniędzy z Unii Europejskiej preferującej transport kolejowy.

W polityce kadrowej fatalne tendencje, eliminowanie personelu inżynierskiego, zwolnienie fachowców np. z Cargo, czy Intercity jest bardzo dużym błędem. Podstawowym zadaniem PKP jest realizowanie przewozów towarowych (w zasadzie intratnych) i pasażerskich wymagających w dużej części dofinansowania (poza Intercity). Inne działania, choć ważne, np. sprzedaż majątku kolejowego, są poboczne. Do realizowania przewozów niezbędni są specjaliści – fachowcy z branż torowych, od sterowania ruchem, organizacją przewozów, marketingiem ... jednym słowem technicy. PKP może być zarządzana przez wyznaczonego politycznie szefa np. po Szkole Głównej Handlowej, ale całe otoczenie musi znać się na transporcie kolejowym. Panuje opinia, że tak nie jest. W ciągu 25 lat Polskiej Wolności transport kolejowy zmienił się częściowo bardzo pozytywnie: nowoczesny tabor (*Pesa*, *Newag*, *Stadler*, *Siemens*, *Pendolino*, *Bombardier*<sup>71</sup>), skrócenie czasu jazdy, dostosowanie

---

<sup>69</sup> Andrzej Wach był prezesem PKP SA w latach 2004 – 2010 [przyj. red.]

<sup>70</sup> Jakub Karnowski od 2012 r. prezes zarządu PKP SA [przyj. red.]

<sup>71</sup> Pojazdy Szynowe Pesa Bydgoszcz SA (b.ZNTK), Newag SA w Nowym Sączu (b.ZNTK), Stadler Polska Sp. z o.o. to polska spółka szwajcarskiej grupy Stadler, prowadząca zakład produkcyjny w Siedlcach, Siemens AG – koncern z siedzibą w Niemczech, prowadzący liczne oddziały (spółki córki) w Polsce; Pendolino –

zatrudnienia do potrzeb, pozbywanie się majątku, rozwój informatyki, modernizacja dworców kolejowych a Krajowy Program Kolejowy (projekt uchwały rządu z 2015 r. wydaje się optymalny), równocześnie eliminowanie (na szczęście nie fizyczne) fachowców z branż inżynierskich, rozbudowanie administracji, nadmierny podział na *dziesiątki* spółek.

Opinie wypowiedane w tym tekście są subiektywne, ale niektóre poparte przez obecnych lub byłych pracowników PKP. Panuje przekonanie, że permanentne zmiany kadrowe powodują obawę podejmowania decyzji (po co się narażać), a w przypadku najważniejszych władz rządzących obecnie koleją to jest prawdopodobnie efekt posiadanego charakteru-osobowości lub świadomości, że nie ma się wystarczającej wiedzy fachowej do szybkiego podjęcia decyzji. Z żalem trzeba powiedzieć, że nie korzysta się z wiedzy, doświadczenia ludzi, którzy całe lata zajmowali się zarządzaniem – prowadzeniem inwestycji i robią to z powodzeniem do dziś. Wygląda na to, że pycha władzy odrzuca konsultacje z innymi. Przy przygotowaniu procesu inwestycyjnego, który jest długoterminowy, na powyższe nakłada się reguła wyboru najtańszego wykonawcy, z reguły wygrywającego przetarg, a często jest to firma bez doświadczenia i wykonanie inwestycji wydłuża się. Nagannym jest podporządkowanie się politykom w sprawach inwestycji, czego przykładem było uruchomienie st. Włoszczowa Płn. na linii CMK<sup>72</sup> zaprojektowanej w standardzie Kolei Dużych Prędkości (250 km/h) przeznaczonej dziś do połączeń Warszawy z Krakowem i Katowicami.

---

rodzina elektrycznych zespołów trakcyjnych produkowanych przez międzynarodowy koncern ALSTOM; Bombardier Transportation w Polsce ma oddziały w Warszawie, Katowicach., Łodzi i Wrocławiu [przyp. red.]

<sup>72</sup> CMK – Centralna Magistrala Kolejowa, Grodzisk Mazowiecki – Zawiercie [przyp. red.]

Wspomniany przykład zatrudnienia p. SK bez choćby powiadomienia prezesa PKP nie jest jedyny. W latach 1990 – 1996 takich incydentów nie było.

Zwracają również uwagę zaniedbania w zakresie utrzymania infrastruktury i wzrost liczby stałych ograniczeń prędkości.

### **Podsumowanie**

Oceniając politykę rządów RP, dotyczącą transportu kolejowego, stwierdzam, że przez większość tego okresu marginalizowano ten temat. W latach rządu PO-PSL priorytetem były drogi, gdzie osiągnięto sukces w budowie autostrad (ok. 900 km) i dróg ekspresowych. W tym czasie inwestycje kolejowe były stosunkowo niewielkie, do czego przyczyniło się częściowo nieprzygotowanie PKP PLK SA, do realizacji inwestycji. Ostatnio nastąpiła zauważalna poprawa, na przykład w roku 2015 przewiduje się wykonanie inwestycji za blisko 9 miliardów, co jest blisko trzykrotnością kwoty wydanej na ten cel w 2013 roku.

W latach 2015-2023 istnieje możliwość wykorzystania na realizację inwestycji kolejowych 67 497,9 mln zł (dane z Krajowego Programu Kolejowego). Wymagać to będzie ogromnej mobilizacji ze strony PKP PLK SA i zwiększenia potencjału biur projektów oraz przedsiębiorstw mogących realizować tak duży program!

Celem tych inwestycji jest modernizacja, podniesienie zdolności przewozowej, osiągnięcie na części sieci kolejowej w Polsce standardów Unii Europejskiej i stworzenie konkurencyjnej oferty przewozowej wobec transportu drogowego, przybliżając się do obowiązującej polityki zrównoważonego rozwoju transportu.

\* \* \*

**Aleksander Janiszewski**, urodzony w 1935 roku we Lwowie, syn inżyniera dróg i mostów, który ukończył Politechnikę Lwowską i z przerwą okupacyjną pracował na lub przy kolei. W 1940 r. wywieziony (A.J.) do Kazachstanu wraz z rodziną gdzie przebywał szczęśliwie tylko 14 miesięcy. Kazachstan kojarzy się z głodem, mrozem, upałami, a także z podróżą koleją ze Lwowa do stacji *Žangi dobe*, która zaczęła się 13 kwietnia 1940 r. Powrót do Polski odbył się z tej samej stacji, a moja śp. Matka Jadwiga z d. Pfützner dotknąwszy szyn powiedziała, że doprowadzą nas do Lwowa. Przeżył okupację sowiecką, niemiecką (już w Radomiu u Dziadków) i cały PRL, który nie był akceptowany przez niemal całą rodzinę.

Po II wojnie światowej wyjazd z Radomia do Łodzi, potem do Gdańska, Szczecina gdzie matura i w 1951 r. do Warszawy. To był efekt kariery ojca Tadeusza na PKP, który doszedł do najwyższych stanowisk na PKP (1950 r.) w ówczesnej Dyrekcji Generalnej. Informacje, że Tadeusz Janiszewski był w AK zahamowała karierę, ale bez dramatycznych konsekwencji.

Po zdaniu matury i zamieszkaniu w Warszawie, zdaje egzamin na Wydział Komunikacji Politechniki Warszawskiej, którą kończy z tytułem magistra inżyniera komunikacji ze specjalizacją techniczna eksploatacja kolei. W roku 1956/57 praca na PKP m. in. na stacji Warszawa Główna Towarowa, zdobycie tytułu referendarza kolei państwowych, ale po 17 miesiącach nie widząc szansy na karierę, brak przynależności do PZPR, przechodzi do pracy w Centralnym Biurze Studiów i Projektów Budownictwa Kolejowego w Warszawie. Praca przez 32 lata, zdobywanie doświadczenia, praca przy projektach, studiach, założeniach generalnych, współpraca z wybitnymi fachowcami jak m. in. ś.p. dr inż. Leszek Rudziński, dyr. departamentu inwestycji, inż. arch. Edward Kopciński, pozwala zdobyć znaczną pozycję zawodową.

Powstanie NSZZ *Solidarność* w miejscu pracy, co jest spełnieniem marzeń o zmianie, budzi nadzieję!! Uczestniczy w organizowaniu



nowego związku zawodowego z poparciem zwierzchnika dyr. prof. Tadeusza Basiewicza, który rozumie, że zmiany są niezbędne. Udział w Proteście Głodowym we Wrocławiu (październik 1980) jako jeden z trzech przedstawicieli biur projektów kolejowych, staje się *bohaterem* bez własnego udziału i przewodniczącym organizacji związkowej *Solidarność w Kolprojekcie*. Członkowie nowego związku (80% załogi) nie wysuwają nierealnych żądań – wiedzą *skąd się biorą pieniądze na wypłaty*. Grudzień 1981 r. internowanie, Białolęka potem Jaworze, gdzie poznaje elitę polskiej opozycji (Bartoszewski, Mazowiecki, Geremek...), tam wygłasza prelekcję na temat transportu kolejowego, jednym z nielicznych słuchaczy jest p. Tadeusz Mazowiecki. Po 135 dniach zwolniony i dalej bez żadnych konsekwencji praca w *Kolprojekcie* (drobne szykany ze strony służb bezpieczeństwa). Prowadzenie podziemnej działalności (prelekcje, wydawanie, kolportaż, zorganizowanie zespołu pod wodzą prof. Jerzego Węgierskiego opracowującego *Raport o stanie technicznym PKP*) i doczekanie się *Okrągłego Stołu*. W efekcie powyższej historii rozpoczęcie pracy w Dyrekcji Generalnej PKP od 1.III.1990 jako członek kierownictwa, a od 1 lipca 1990 r., w wyniku wygranego konkursu, poparcie NSZZ *Solidarność* na stanowisko Dyrektora Generalnego PKP. To trwa ok. 2150 dni, potem udział w Radzie PKP przez dwa lata, emerytura praktycznie w 90%, zatrudniony w problematyce projektowej dotyczącej transportu kolejowego aż po dzień dzisiejszy (*Torprojekt*).

**Tadeusz Szozda**, ur. w 1947 r. W 1965 r. ukończył Liceum Ogólnokształcące im. Jana Zamoyskiego w Zamościu. W 1965 r. był współzałożycielem organizacji Stowarzyszenie Młodzieży Antykomunistycznej SMAK – organizacja ta została wykryta przez władze bezpieczeństwa, był przesłuchiwany przez SB. W 1969 r. ukończył Wydział Prawa UMCS w Lublinie i podjął pracę w Przedsiębiorstwie Połowów Dalekomorskich i Usług Rybackich w Świnoujściu. W 1970 r. rozpoczyna pracę w PKP w DOKP

Warszawa a następnie w Biurze Taryf PKP Ministerstwa Komunikacji.

Od 1974 do 1989 r. pracuje w Centralnym Biurze Projektowo-Badawczym Budownictwa Kolejowego *Kolprojekt*. Od 1977 r. jest uczestnikiem Ruchu Obrony Praw Człowieka i Obywatela ROPCiO. Wspólnie ze Stanisławem Michalkiewiczem wydaje pismo podziemne *Gospodarz*. Od 1980 r. członek NSZZ *Solidarność*. Od 14.12.1981 do 29.04.1982 internowany w obozie w Białolece, po uwolnieniu działa w podziemnej *Solidarności*, wielokrotnie zatrzymywany i przesłuchiwany przez SB. Od 1990 r. w Dyrekcji Generalnej PKP, do 1992 r. zastępca Dyrektora Generalnego PKP. Od 1992 do 1998 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej. Od 1998 r. Przewodniczący Komitetu Organizacji Współpracy Kolei (OSZD)<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> OSŻ- ros. -*Организация сотрудничества железных дорог – ООЖД* - Organizacja współpracy kolei [przyp. red.]

## Ryszard Jaxa Małachowski

### **Ćwierćwiecze przemian czyli transformacja gospodarcza i wdrażanie nowych systemów bezpieczeństwa w przedsiębiorstwach lotniczych RP**

Zmiany zachodzące w polskim transporcie lotniczym i blisko związanym z nim przemyśle po roku 1989 wynikały z konieczności przystosowania się do nowej rzeczywistości gospodarczej i podjęcia walki z konkurencją, gdy zniknął ochronny parasol polityczny monopolisty. W efekcie rozpoczął się wieloetapowy proces reorganizacji całej branży, wszystkich jej podmiotów, a wraz z nimi nadzoru lotniczego. Oprócz zmian formalnych konieczna była również zmiana sposobu myślenia i podejścia do zagadnień bezpieczeństwa lotniczego. Rozwiązania stosowane w poprzedniej formacji gospodarczo-politycznej opierały się na nadzorze bezpośrednim i spychały personel do roli *pokornych* wykonawców. System był wygodny dla zarządzania centralnego i nie wymuszał specjalnej inicjatywy ze strony realizatorów. Był jednocześnie mało elastyczny i nieefektywny jako narzędzie zarządzania w realiach gospodarki rynkowej.

Na szczęście dla polskich podmiotów lotniczych proces zmian był rozciągnięty w czasie i dotyczył nie tylko Polski, ale całej Europy, w której zaczęto wdrażać nowe rozwiązania będące rozwinięciem standardów narzucanych przez załączniki do Konwencji Chicagowskiej, stosowane przez ICAO (Międzynarodową

Organizację Lotnictwa Cywilnego)<sup>74</sup>. W związku z tym baza wyjściowa była bardzo podobna.

Część podmiotów samodzielnie wdrożyła nowe europejskie przepisy tzw. JAR-OPS<sup>75</sup> dla linii lotniczych i JAR-145<sup>76</sup> dla firm zapewniających obsługę techniczną, natomiast inne czekały na wprowadzenie wymogu formalnego. Z czasem okazało się, że te mniej aktywne stawiały się w trudniejszej sytuacji. W ramach tworzenia spójnego systemu bezpieczeństwa opracowany został uproszczony system wymagań dla małego lotnictwa, który znany był jako 03 – nazwa pochodziła od numeru Polecenia Głównego Inspektora Kontroli Cywilnych Statków Powietrznych nr 03. Standard powstał w wyniku uproszczenia i *złagodzenia* wymagań JAR-145, których małe przedsiębiorstwa nie musiały spełniać, a zmuszanie ich do tego byłoby nielogiczne z punktu widzenia koniecznych kosztów takiego procesu. Rozwiązanie było na tyle interesujące, że skopiowało je później kilka innych państw.

Początek obecnego wieku przyniósł znaczące przyśpieszenie całego procesu. Uchwalenie nowego prawa lotniczego<sup>77</sup> otworzyło Polskę drogę do zjednoczonej Europy i Polska stała się pełnym członkiem Wspólnej Władzy Lotniczej (JAA)<sup>78</sup> - stowarzyszenia nadzorów lotniczych mającego na celu standaryzację działań w obszarze

---

<sup>74</sup> ICAO – ang. – *International Civil Aviation Organization* – Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego powołana została konwencją z 7 grudnia 1944 r. o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisaną w Chicago, nazywaną w skrócie Konwencją Chicagowską. Na podstawie upoważnienia udzielonego w treści Konwencji Chicagowskiej ICAO wydaje tzw. załączniki do niej, regulujące zasadnicze kwestie techniczne związane z lotnictwem; np. dwutomowy załącznik nr 14 poświęcony jest lotniskom [przyp. red.]

<sup>75</sup> JAR OPS – ang. - *Joint Aviation Requirement for the operation of commercial air transport (aeroplanes)* – wspólne wymagania dla operacji w handlowym transporcie lotniczym [przyp. red.]

<sup>76</sup> JAR – ang. - *Joint Aviation Requirements* – europejskie przepisy lotnicze [przyp. red.]

<sup>77</sup> Ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze [przyp. red.]

<sup>78</sup> JAA –ang. - *Joint Aviation Authorities* – wspólna władza lotnicza [przyp. red.]

bezpieczeństwa lotniczego w Europie. Było to konieczne, aby móc prowadzić działalność lotniczą na terenie UE.

Kolejnym etapem było przejście na nowe standardy lotnicze w zakresie szkolenia personelu lotniczego i wdrożenie przepisów JAR-FCL<sup>79</sup> w ośrodkach szkoleniowych.

W ślad za zmianą Prawa lotniczego konieczne było zreorganizowanie nadzoru lotniczego i dotychczasowy Główny Inspektorat Lotnictwa Cywilnego został zastąpiony przez Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC)<sup>80</sup>. Kolejnym kamieniem milowym było wstąpienie Polski do UE, co spowodowało, że ULC włączono w działalność Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA<sup>81</sup>). Dla nowo utworzonego ULC-u było to poważne wyzwanie. W ciągu zaledwie kilkunastu miesięcy musiał przeszkolić cały personel, kilkakrotnie zmienić procedury wewnętrzne i przeprowadzić procesy certyfikacji we wszystkich nadzorowanych podmiotach.

Problem został rozwiązany od strony administracyjnej i żaden polski podmiot nie utracił możliwości prowadzenia działalności lotniczej z powodu wdrażania nowych standardów bezpieczeństwa. Niestety wobec natłoku zadań bieżących oraz szczupłości posiadanych sił i środków skupiono się przede wszystkim na tworzeniu rozwiązań administracyjnych, a nie podjęto starań o tworzenie kultury bezpieczeństwa. Faktem jest, że ten element był w Polsce zupełnie nieznanym i tworzony w firmach raczej intuicyjnie niż planowo. O stopniu nieświadomienia sobie wagi tego aspektu mogą świadczyć zapisy Prawa lotniczego, które nie zobowiązują ULC do promowania bezpieczeństwa w lotnictwie, a jedynie do jego

---

<sup>79</sup> JAR-FCL – ang. - *Joint Aviation Requirements Flight Crew License* - wspólne wymagania dotyczące personelu latającego [przyp. red.]

<sup>80</sup> Kolejność zmian była następująca: Centralny Zarząd Lotnictwa Cywilnego został przekształcony w Generalną Dyрекcyję LC, ta w Główny Inspektorat LC, którego sukcesorem stał się obecnie działający Urząd LC [przyp. red.]

<sup>81</sup> EASA – ang. - *European Aviation Safety Agency* – Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego [przyp. red.]

egzekwowania. W konsekwencji powyższego procesu ULC zaczął stawać się bardziej jednostką administracyjną niż nowoczesnym nadzorem lotniczym nadzorującym ważny element gospodarki nowoczesnego państwa.

Aspekt tworzenia kultury bezpieczeństwa z całą siłą powrócił w roku 2011, gdy regulacje unijne nakazały wdrożenie nowego systemu - systemu zarządzania bezpieczeństwem - powszechnie nazywanego SMS-em<sup>82</sup>. Jest to narzędzie, które rewolucjonizuje sposób zapewniania bezpieczeństwa w lotnictwie, a zmiany, które są wymagane wraz z jego wdrażaniem, są poważniejsze i dalej idące niż te, które cała branża przechodziła w ciągu ostatnich 25 lat.

### **Priorytety transportu lotniczego – spojrzenie sektorowe na lotniska**

Lotniska zlokalizowane w pobliżu dużych miast i obsługujące je i pobliskie regiony są jednym z niezbędnych elementów rozwoju regionalnego. Wydaje się, że w najbliższej przyszłości jednym z kluczowych zagadnień rozwoju transportu w Polsce będzie stworzenie koncepcji funkcjonowania lotnisk obsługujących główne miasta i regiony w Polsce. Dotyczy to przede wszystkim lotnisk z mniejszych ośrodków, które obsługują mniej niż pół miliona pasażerów rocznie lub wręcz są dopiero budowane. Lotniska w dużych miastach takich jak Warszawie, Gdańsku, Katowicach oraz Krakowie i tak trzeba będzie rozwijać.

Lotniska ze względu na swój charakter i stopień skomplikowania są podmiotami bardzo kosztownymi i trudnymi do zarządzania. Małe strumienie pasażerskie nie gwarantują przychodów

---

<sup>82</sup> SMS –ang. - *Safety Management System* – system zarządzania bezpieczeństwem [przyj. red.]

na poziomie pozwalającym na pokrywanie wysokich kosztów utrzymania takich lotnisk. Trzeba więc poszukiwać nowych rozwiązań pozwalających na zachowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie, przy jednoczesnym obniżaniu kosztów funkcjonowania lotnisk. Że jest to możliwe, najlepiej pokazują lotniska w Szwecji. Co ważniejsze Szwedzi nie tylko potrafili zmniejszyć koszty, ale również zdynamizować swoje lotniska i zwiększać ich dochody. Elementem, bez którego powyższe zmiany nie będą możliwe, jest modyfikacja stanu prawnego, który powinien pozwalać na elastyczniejsze formowanie systemów zarządzania lotniskami, dostosowując je do lokalnych potrzeb i możliwości, ale przy zachowaniu warunków bezpieczeństwa.

Stan prawny to nie wszystko. Bardzo potrzebna jest szybka weryfikacja i uaktualnienie *Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych*<sup>83</sup>. Program opublikowano 8 lat temu i do dziś nikt nie pokusił się o jego aktualizację. Jako dokument strategiczny powinien zostać zaktualizowany w połowie swojego okresu żywotności (do 2020 r.), czyli co najmniej dwa lata temu. Podobno w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju właśnie rozpoczęto prace nad tym dokumentem. Dodatkowo nie opracowano strategii dotyczącej rozwoju lotnisk znajdujących się w zachodnim pasie Polski, a które wkrótce znajdują się w strefie ciężenia nowego lotniska w Berlinie. Obecne kłopoty berlińskiego lotniska i fakt, że *huby*<sup>84</sup> we Frankfurcie i w Monachium nie są jeszcze w pełni wykorzystane, sprzyja nam, ale taki stan przejściowy nie będzie trwał wiecznie. Prędzej czy później strefa ciężenia trzech niemieckich *hubów* przesunie się mniej więcej na linię Kutna i wtedy

---

<sup>83</sup> Program został przyjęty 8 maja 2007 r. Por. <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/transport/lotnictwo/program-rozwoju-lotnictwa-i-urzadzen-naziemnych/> (podgląd 12.10.2015 r.) [przyp. red.]

<sup>84</sup> *Huby* – ang. - węzły lotnicze [przyp. red.]

lotniska w Szczecinie, Poznaniu, Zielnej Górze oraz Wrocławiu zaczął *oddawać* swoich pasażerów Berlinowi. Korzystny układ drogowy i uruchamianie nowych połączeń kolejowych może oznaczać, że również Katowice i Kraków mogą zacząć stracić niektórych pasażerów na korzyść wielkiego konkurenta. Poza bezpośrednim wpływem pozostaną tylko lotniska w Warszawie i Gdańsku oraz małe porty w Bydgoszczy, Rzeszowie i Lublinie.

Przekornie można by było zadać pytanie: Czy obrócenie tego trendu jest możliwe? W pewnym stopniu na pewno tak, ale trzeba zidentyfikować obszary, w których mamy szansę rozwoju i niezwłocznie podjąć działania prowadzące do wykorzystania tych możliwości i osłabienia zjawisk negatywnych.

Wbrew pozorom nie jest to problem tylko i wyłącznie lotnisk regionalnych i samych regionów. Bez długofalowej polityki i wspólnego działania regionów i centrum doprowadzimy do osłabienia lotnisk i ich marginalizacji. Będzie to oznaczać osłabianie pozycji poszczególnych miast i całych regionów.

Niestety na kwestii rozwoju lotnisk kładzie się cieniem nierozwiązana kwestia PLL LOT. W obecnej sytuacji loty krajowe są dla LOT-u niekorzystne i ruch krajowy był i jest traktowany jako zło konieczne. W efekcie ceny biletów są zbyt wysokie i raczej hamują niż dynamizują rozwój ruchu. Z drugiej strony LOT nadal nie ma rozwiązanego problemu pozyskiwania pasażerów z części regionów naszego kraju, w czym dobrze zorganizowana komunikacja krajowa mogłaby mu pomóc.

W tym przypadku, podobnie jak w przypadku lotnisk, konieczna jest reakcja na poziomie centralnym, czyli właściciela. Od 25 lat państwo i reprezentujące je Ministerstwo Skarbu, nie odpowiedziało sobie na podstawowe pytanie: jaką funkcję ma pełnić taki podmiot jak PLL LOT na mapie gospodarczej państwa.



**Ryszard Jaxa-Małachowski;** inżynier lotniczy, dyplomowany w Zakładzie Samolotów i Śmigłowców, Wydziału Mechanicznego Energetyki i Lotnictwa. Po studiach podjął pracę w biurze konstrukcyjnym WSK PZL Warszawa-Okęcie jako konstruktor i zajmował się projektem wstępnym nowego samolotu rolniczego Kaczor, a następnie pracował w zespole obsługującym produkcję samolotu PZL-106 Kruk.

W latach 1989-1997 asystent na Wydziale MEiL PW, gdzie prowadzi zajęcia z projektowania, konstrukcji oraz technologii statków powietrznych. W latach 1993-2003 oraz od roku 2007 prowadzi własną działalność gospodarczą. W jej ramach zajmuje się doradztwem, analizami rynkowymi, systemami zarządzania oraz jakości i bezpieczeństwa, prowadzi certyfikacje organizacji lotniczych oraz wdrażania systemów jakości oraz zarządzania bezpieczeństwem. w latach 2007-2014 brał udział w realizacji 7 lotniczych projektów pomocowych finansowanych przez UE.

W latach 2003-2007 pracuje w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego jako wiceprezes ds. technicznych. W ULC jest odpowiedzialny za wdrożenie nowych przepisów UE w obszarze projektowania, produkcji i obsługi statków powietrznych oraz certyfikacje lotnisk zgodnie z wymaganiami Międzynarodowej Organizacji Bezpieczeństwa Lotniczego. Z ramienia ULC zasiadał we władzach Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA).

Od 1989 roku współpracuje z międzynarodowymi czasopismami lotniczymi. Od 1993 roku jest członkiem zespołu wydawniczego Magazynu Lotniczego Skrzydłata Polska.

## Michał Kaczmarzyk

### **Transport lotniczy – spektakularny sukces**

Minione 20 lat niewątpliwie można nazwać okresem spektakularnego sukcesu transportu lotniczego w Polsce. Biorąc pod uwagę ogólną liczbę pasażerów podróżujących samolotem łatwo zauważyć, jak wiele się zmieniło w tym czasie. O ile w 1995 r. samolotem podróżowało w Polsce około 3 mln osób rocznie (z czego 2,5 mln korzystało z portu w Warszawie), o tyle wynik za 2014 r. to już ponad 27 milionów (z czego 10,5 mln to klienci Lotniska Chopina). Ogromnym impulsem dla rozwoju transportu lotniczego w Polsce było wstąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej i związane z tym przystąpienie do układu *Single European Sky*<sup>85</sup>. Umożliwiło ono operowanie dowolnym przewoźnikom lotniczym na lotniskach w krajach członkowskich Wspólnoty na zasadach równego i otwartego dostępu do infrastruktury lotniczej. Najszybciej i najwięcej z tej otwartości skorzystały tzw. tanie linie lotnicze, otwierając już w 2004 r. kilkadziesiąt połączeń z polskich lotnisk i skokowo zwiększając ruch na lotniskach o ponad 40 %. Warto przy tym pamiętać, że otwarcie europejskiego nieba dla Polski zbiegło się z otwarciem rynków pracy dla Polaków i wielką falą emigracji zarobkowej, co dodatkowo napędziło klientów liniom lotniczym i lotniskom. To właśnie od tego czasu na czołówkę najpopularniejszych kierunków z Warszawy wysunął się Londyn, który dzierży tę pozycję do dzisiaj.

---

<sup>85</sup> *Single European Sky* – ang. - jednolita, europejska przestrzeń powietrzna – inicjatywa Komisji Europejskiej zmierzająca do zwiększenia bezpieczeństwa poprzez wprowadzenie jednolitych warunków technicznych odnoszących się do zarządzania ruchem lotniczym [przyj. red.]

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej miało również ogromne znaczenie ze względu na otwarcie dostępu do finansowania znaczących projektów inwestycyjnych. Obowiązek zapewnienia odpowiedniej przepustowości lotnisk wobec rosnącego ruchu lotniczego wymusił na zarządcach portów lotniczych uruchomienie inwestycji w rozwój infrastruktury, zaś dostęp do funduszy unijnych pozwolił na rozmach w planowaniu i realizacji projektów modernizacyjnych. O skali tego rozmachu niech świadczy statystyka: w latach 2006-12 na polskich lotniskach wybudowanych zostało łącznie siedem nowych terminali pasażerskich (Gdańsk, Lublin, Łódź, Modlin, Poznań, Wrocław, Rzeszów), sześć płyt postojowych i kilka nowych dróg kołowania, nie wspominając o szeregu pomniejszych projektów. Łączne wydatki tylko w roku 2012 przekroczyły 2 mld złotych (€500 mln).

Dzięki rozbudowie terminali i poprawie jakości obsługi pasażerów, przy równoczesnej obniżce cen biletów, transport lotniczy zyskał wizerunek najszybszej i najwygodniejszej formy transportu. Dziś lotniska – także te regionalne - są wspaniałą wizytówką Polski w świecie i możemy być z nich naprawdę dumni.

Dalszy rozwój transportu lotniczego w Polsce nie budzi żadnych wątpliwości. Można przyjąć, że – o ile nie wydarzy się jakaś globalna katastrofa gospodarcza - w kolejnych 20 latach będzie się on rozwijał w tempie 5-8 % rocznie. Będzie mieć na to wpływ zarówno wzrost zamożności polskiego społeczeństwa związany z dalszym rozwojem gospodarczym, jak również wzrost ogólnej popularności podróży lotniczych związany z globalną tendencją w tym obszarze.

Potencjał rozwojowy mamy wciąż ogromny. Mimo stałego wzrostu wskaźnika mobilności Polaków, nadal pozostaje on w naszym kraju na stosunkowo niskim poziomie. O ile w Niemczech, czy Francji każdy obywatel odbywa średnio 2,5 podróży lotniczej rocznie, o tyle w Polsce lata się średnio 0,7 razy w roku. Zgodnie z prognozami Urzędu Lotnictwa Cywilnego z końcem bieżącej dekady samolotami latać będzie ponad 38 mln Polaków (czyli o 70 %

więcej niż obecnie), zaś w 2030 r. - nawet 59 mln. Dla wielu zagranicznych rynków Polska dynamika wzrostu może być przedmiotem prawdziwej zazdrości.

Jedyną znaczącą przeszkodą w rozwoju może być ograniczenie dopływu funduszy europejskich dla lotnisk na rozbudowę infrastruktury i poprawianie jakości usług. W perspektywie budżetowej 2014-20 lotniska mogą korzystać ze środków unijnych wyłącznie w zakresie projektów zwiększających bezpieczeństwo ruchu lotniczego. Wszystkie pozostałe inwestycje będą musiały zostać sfinansowane ze środków własnych firm zarządzających lotniskami, co może oznaczać spore zmiany w strategii ich działania.

Wyzwaniem dla całej branży lotniczej w Polsce jest również rosnąca konkurencyjność. Wraz ze wzrostem liczby obsługiwanych pasażerów rośnie także liczba lotnisk, które chciałyby ich obsługiwać. Tymczasem liczba przewoźników lotniczych zainteresowanych polskim rynkiem wcale się nie zwiększa. Linie lotnicze (zwłaszcza te z grupy niskokosztowych) coraz częściej stawiają lotniskom wymagające warunki współpracy i w przypadku ich niespełnienia grożą odejściem na inne lotnisko. Sądzę, że ta rywalizacja w najbliższych latach będzie się jeszcze bardziej zaostrzać, a w końcu doprowadzi do sytuacji, w której nierentowne porty lotnicze będą musiały być zamykane.

Warto jednak pamiętać, że każdy milion pasażerów obsługanych na lotnisku to tysiąc miejsc pracy w firmach powiązanych z transportem lotniczym i niepoliczalny wkład w rozwój turystyki i rozwoju gospodarczego kraju i regionu. Lotnisko Chopina w Warszawie jest w tym przypadku zarówno motorem napędowym, jak i beneficjentem tego wielkiego sukcesu. Rozwijamy się wraz z rynkiem i ze spokojem myślimy o przyszłości. My jesteśmy na nią gotowi.

**Michał Kaczmarzyk**; dyrektor Lotniska Chopina w Warszawie, jest absolwentem Global ACI-ICAO *Airport Management Professional Accreditation Programme* (AMPAP), Concordia University w Montrealu, Wydziału Ekonomicznego Politechniki Radomskiej oraz Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Posiada wieloletnie doświadczenie menadżerskie i korporacyjne w przedsiębiorstwach sektora przemysłowego i B2B. Zrealizował wiele projektów restrukturyzacyjnych, fuzji i przejęć, doradzał międzynarodowym koncernom w zakresie lokalizacji inwestycji w Polsce. Doświadczenie zawodowe zdobywał m.in. w *PricewaterhouseCoopers*, Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. oraz w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W latach 2010 -14 pełnił funkcje prezesa zarządu LOT Cargo S.A., oraz LS Airport Services S.A. Z początkiem lutego 2014 roku objął stanowisko Naczelnego Dyrektora przedsiębiorstwa państwowego Porty Lotnicze i Dyrektora Lotniska Chopina w Warszawie.

## Krzysztof Niemiec

### **Ocena dwudziestolecia zmian w polskim transporcie**

**(lata 1990 - 2015)**

W polskim transporcie ostatniego dwudziestolecia wyróżniłbym trzy ważne okresy. Pierwszy to lata dziewięćdziesiąte i proces transformacji gospodarki kraju. Transport kolejowy, którego udział w przewozach pasażerów w Polsce był dwukrotnie a towarowy ponad czterokrotnie wyższy niż w krajach Europy Zachodniej, zaczął tracić swoją pozycję na rzecz transportu samochodowego. Sytuacja taka, w znacznym zakresie naturalna, była konsekwencją przebiegu procesów gospodarczych. Kolej była aktywnym uczestnikiem przemian, ale niestety w roli ponoszącego znaczne koszty. PKP z konieczności brała udział w oddłużaniu szeregu firm – swoich kontrahentów. Przykładowo, pod koniec lat dziewięćdziesiątych, tylko dwie z nich: Huta Katowice i Koksownia Przyjaźń winne były PKP ok. 900 mln zł za przewozy towarów. Kolej odzyskiwała tylko część z tych kwot. Te straty nie zostały kolei zrekompensowane, a w połączeniu z niedostatecznym finansowaniem z budżetu części pasażerskiej doprowadziły do skrajnie trudnej sytuacji finansowej PKP. W drugim okresie, w latach 2002 – 2012, szanse na poprawę w transporcie widziano w coraz większym implementowaniu unijnych dyrektyw i nadziei na tak oczekiwane środki unijne. Właśnie konieczność ich pozyskania sprawiła, że Polska niczym pilny uczeń wypełniała zalecenia i dyspozycje UE. Zapomniano przy tym, że konieczna jest też aktywność własna i tak niedofinansowanie przewozów pasażerskich trwało, a kwoty dofinansowania 300, 500 i 800 mln zł w kolejnych latach pozostały w sferze życzeń.

Dynamicznie rozwijający się transport samochodowy systematycznie zagospodarowywał cały przyrost towarów a dodatkowo przejmował od kolei dotychczasowych pasażerów i ładunki.

Aktywizacja przewozów kolejowych stała się powszechną potrzebą. Unijna Biała Księga z 2001 roku i 3 kolejne pakiety kolejowe miały zrealizować to zadanie. Na tle krajów, które w ciągu 10 lat, tj. od 2002 do 2012 osiągnęły sukcesy Polska wypada słabo. W tym okresie udział kolejowych przewozów pasażerskich wzrósł w Niemczech z 7,1 do 9,0%, w Austrii z 9,7 do 11,5% a średnio w krajach Unii z 6,8 do 7,4%. Przewozy w Polsce spadły z 9,5 do 4,8%.

W przewozach towarów udział kolei wzrósł w Niemczech z 18,8 do 23,1%, w Austrii z 29,3 aż do 40,8%, a średnia w UE spadła z 18,3 do 18,2%. Polska wypada bardzo słabo ze spadkiem z 37,2 do 18,0%. W kolejnych latach nie odnotowaliśmy poprawy. Taki stan był skutkiem niekonsekwencji we wdrażaniu kolejnych strategii, częstymi zmianami personalnymi na poziomie ministerialnym, co prowadziło do rozmycia odpowiedzialności. Trzeci okres, od 2013 roku, to rozpoczęcie dyskontowania poczynionych już inwestycji w infrastrukturę transportową, wykorzystując 11 tys. km oddanych dróg i prawie 1700 km linii kolejowych. Oczekiwania w tym zakresie miały racjonalne podstawy, biorąc pod uwagę wielkość zaangażowanych środków UE wspartych wkładem krajowym.

Wdrożone zostały przyspieszone zmiany na kolei dla poprawy efektywności jej działalności, zmierzającej do odzyskiwania rynku w przewozach kolejowych. W praktyce jednak transport drogowy w dalszym ciągu utrzymywał, przez kolejne lata, swoją wiodącą pozycję. Pierwszy wzrost pasażerskich przewozów kolejowych pojawił się w 2015 roku i był efektem zarówno zmodernizowanych linii jak i zakupu taboru. Kolejowe przewozy towarów pozostały niestety w defensywie. Przewoźnicy nie wykorzystali też szansy, jaką dało obniżenie, od 15.12.2013, o 23,5% stawki dostępu

dla pociągów towarowych, będące konsekwencją wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE. Tę obniżkę przewoźnicy oddali swoim klientom, w postaci niższych cen za przewozy, nie uzyskując w zamian dodatkowych ładunków. Ten trzeci okres dał możliwość skonfrontowania przyjętych w 2008 roku, a zawartych w Master Planie, na kolejne lata, celów. Rozbieżności są znaczne a rzeczywistość, w której ciężki transport drogowy powiększa swoją przewagę nad kolejowym, jest trudna do zaakceptowania dla każdego użytkownika dróg.

Jeżeli dodamy do tego rosnącą, w olbrzymim tempie, ilość samochodów osobowych w Polsce, sięgającą obecnie 600 na 1000 mieszkańców, wyższą niż w Niemczech, Anglii czy Francji, to **bez zdecydowanych, pilnych działań dla odciążenia dróg, system transportowy w kraju wkrótce stanie się niewydolny.**

<b>Przewozy towarów (tys.ton)</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Transport samochodowy	1 339 473	1 493386	1 553050	1 547883
Transport kolejowy	248 860	230 878	232 596	227 890
Samochody/ kolej	<b>5,38x</b>	<b>6,47x</b>	<b>6,67x</b>	<b>6,79x</b>

Te relacje między poszczególnymi rodzajami transportu są wysoce niepokojące, i nie mają żadnego odniesienia do prognoz z 2008 roku (według nich w 2013 roku relacja winna wynosić 4,2).



## Priorytety transportu w najbliższej przyszłości.

Transport musi być dla obywateli systemem gwarantującym korzystanie z niego na miarę aspiracji XXI wieku. Dla gospodarki kraju winien być atutem, zapewniającym sprawną obsługę istniejących podmiotów, a jednocześnie sprzyjać lokowaniu w Polsce nowych inwestycji, w tym zagranicznych. Pilnym zadaniem staje się opracowanie i wdrożenie realnej strategii zapewniającej pożądane relacje między transportem drogowym a kolejowym. Z modernizacją infrastruktury kolejowej, zakupami nowego taboru muszą być prowadzone równoległe przedsięwzięcia aktywizujące przewozy pasażerskie i towarowe. Okres tak dużego dopływu środków finansowych w obszar transportu to czas na takie wzmocnienie się krajowych firm, aby uzyskały zdolność do inwestowania na poziomie zapewniającym skuteczne konkurowanie na rynkach międzynarodowych. W szczególności w przypadku inwestycji w tabor dominują środki państwowe i unijne, co widać na przykładzie kolejowych przewoźników pasażerskich. Tu postępować będzie proces powrotu pasażerów na kolej, w szczególności w przewozach kwalifikowanych i aglomeracyjnych. W przypadku przewozów towarowych zakupy nowego taboru są znikome, a to ujemnie rzutuje na producentów i kolejne zanikające zakłady naprawcze.

Bazowanie na ponad trzydziestoletnim taborze kolejowym, bez systematycznej jego wymiany, pogarsza konkurencyjność kolei. Na takiej bazie trudno budować innowacyjne dla rynku oferty odpowiadające na postęp i rosnące wymagania, a przecież we współczesnym świecie znacznie skraca się czas użytkowania *nowości*.

Poprawy systemu transportowego z pewnością nie osiągniemy poprzez ograniczenia w korzystaniu z samochodów osobowych. Tu wręcz spodziewać się możemy dalszego, choć wolniejszego ich przyrostu.

Dla gospodarki niekorzystne byłoby wprowadzenie ograniczeń dla samochodowego transportu towarów, co często stosowane jest w krajach europejskich na autostradach o 2 pasach ruchu, a przecież my takie posiadamy.

Konieczne jest zatem odciążenie dróg z ciężkiego transportu towarów i przesunięcie towarów na kolej. Pilnym więc staje się opracowanie i wdrożenie programu rozpoczynającego ten proces z określonymi celami: zwiększenie przewozów koleją o 50 mln ton w ciągu 5 lat i o kolejne 50 mln ton w kolejnym takim okresie.

Przykładowe działania to:

- zwiększenie udziału kolei w obsłudze portów morskich,
- budowa dużych centrów logistycznych z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury kolejowej, w szczególności obecnych i byłych stacji rozrządowych (włączenie ich terenów do stref ekonomicznych, stwarzanie warunków dla deweloperów magazynowych),
- kierowanie środków finansowych, dzisiaj rozproszonych, na przedsięwzięcia dające maksymalnie efektywny rozwój przewozów intermodalnych, zapewniając osiągnięcie do 2022 roku średniej europejskiej, tj. czterokrotnego ich wzrostu,
- nowa organizacja przewozów, w oparciu o cyklicznie kursujące pociągi między centrami logistycznymi, jako oferta dla utraconych przewozów w pojedynczych wagonach i ich grupach,
- aktywizacja przewozów przez granicę wschodnią poprzez efektywną współpracę z wiodącymi międzynarodowymi firmami logistycznymi,
- wdrożenie przedsięwzięć dla pozyskania przewozów tranzytowych, w tym ładunków z krajów za naszą południową granicą przez polskie porty.

Efekty wykorzystania środków unijnych (tylko w drugiej perspektywie wyższych niż Plan Marshalla<sup>86</sup> z 1948 r.) widoczne będą szczególnie w obszarach dotyczących życia codziennego Polaków oraz w sprzyjaniu – bądź nie – działalności podmiotów gospodarczych. Nie ma wątpliwości, że transport będzie jednym z ważniejszych odniesień. W tym kontekście, potrzeba prowadzenia skutecznych działań dla zapewnienia sprawności jego funkcjonowania jest oczywista.

---

<sup>86</sup> *European Recovery Plan* - ang. – plan odbudowy Europy; wsparcie USA po II wojnie światowej dla zniszczonych krajów europejskich wart, według dzisiejszych cen, ponad 100 mld dolarów [przyp. red.]

**Krzysztof Niemiec**, z koleją związany od początku lat 80 – tych. W kolejnych latach zajmował stanowisko zastępcy naczelnika stacji PKP Kraków Nowa Huta, był także naczelnikiem Biura Handlowego Południowej DOKP, członkiem zarządu PKP i dyrektorem ds. eksploatacji. Kierował pracą rad nadzorczych LHS Sp. z o.o. i PKP Cargo SA w okresie tworzenia tych spółek. Był zastępcą przewodniczącego Komisji Taryfowej w ramach Rady Koordynacyjnej Kolei Transsyberyjskiej. Ze spółkami grupy CTL Logistics związany od 2004 do 2010 roku. Pełnił funkcję członka zarządu i dyrektora ds. rozwoju firmy. Obecnie wiceprezes *Track Tec S.A.*

Studiował na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz w Podyplomowym Studium Marketingu i Organizacji Przewozów Kolejowych na Politechnice Krakowskiej. Ukończył także kurs dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa i odbył cykl szkoleń z zarządzania, prowadzonych przez Gdańską Fundację Managerów.

## **Leszek Podzorski**

### **Minione dwudziestopięćciolecie w transporcie drogowym osób.**

Z uwagi na fakt, iż zawodowo oraz społecznie zajmowałem się głównie regularnym transportem drogowym osób, moje wybiórczo potraktowane refleksje i uwagi dotyczyć będą tej dosyć specyficznej i wrażliwej społecznie gałęzi transportu drogowego. Przypomnę, że przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych minionego wieku w drogowym transporcie regularnym osób to istnienie kilkudziesięciu komunalnych przedsiębiorstw realizujących publiczne przewozy miejskie, czasami przewozy podmiejskie i istnienie czterech przedsiębiorstw komunikacji samochodowej (PKS), o scentralizowanej strukturze organizacyjno – decyzyjnej, posiadających łącznie około 200 oddziałów osobowych, towarowych i mieszanych, zajmujących się przede wszystkim przewozami pozamiejskimi, na obszarze gmin oraz komunikacją pośpieszną i realizujących wybrane linie zagraniczne.

Zmiany polityczne początku lat dziewięćdziesiątych i zapowiadane oraz podejmowane decyzje gospodarcze, rozbudziły emocje i nadzieje na poprawę sytuacji również w mojej branży. Wśród licznych mniej lub bardziej ważnych i podejmowanych decyzji gospodarczych w transporcie drogowym osób, moim zdaniem na szczególną uwagę, zasługuje decyzja o usamodzielnieniu oddziałów funkcjonujących w strukturze PKS i powołanie samodzielnych przedsiębiorstw, jeszcze wówczas państwowych. Decyzja ta wywarła wpływ na późniejsze rozwiązania. Otworło to drogę do urynkowienia transportu, głównie towarowego oraz w części drogowego osób. Możliwe było zawieranie kontraktów menadżerskich i podejmowanie działań pro prywatyzacyjnych,

poprawianie efektywności firm i ich przyszłe prywatyzowanie. Decyzja ta, dla części firm kadrowo i społecznie (wśród załóg) nieprzygotowanych okazała się dużym zagrożeniem, a w efekcie końcowym prowadziła do likwidacji danego podmiotu.

Ważną sprawą było:

- nie objęcie w części lub w całości, jak w innych krajach, drogowego pozamiejskiego transportu osób statusem użyteczności publicznej, co spowodowało dopuszczenie przez to do głębokiej deregulacji rynku, a w efekcie pozbawienia niektórych miejscowości komunikacji,
- nie opracowanie i nie wdrożenie programów wspierających transport regularny osób np. poprzez wsparcie finansowe ze strony państwa zakupów taboru czy udzielenie ulg np. w podatku akcyzowym naliczanym w paliwie.

Uchwalanie nowych ustaw i korekty istniejących łagodziły, ale nie rozwiązywały powstałego problemu nieuczciwej konkurencji, co spowodowało, że intratne linie były oblegane przez przewoźników, a na deficytowych nie miał kto realizować przewozów.

Zmiany legislacyjne doprowadziły do przesadnego zbiurokratyzowania procesu udzielania zezwoleń, a przekazanie prowadzenia tych spraw nieprzygotowanym i nie przeszkolonym urzędnikom samorządowym uruchomiły lawinę skarg i odwołań do kolegiów i sądów.

Pozytywnie oceniam czasowe funkcjonowanie krajowej koordynacji rozkładów jazdy, pozytywnie też oceniam zmianę zasad i wysokość finansowania ustawowych ulg przewozowych, negatywnie mocno ufiskalnienie działalności transportowej. Biorąc pod uwagę fakt, iż z regularnych przewozów osób najczęściej korzystają osoby należące do grup, które powinny być społecznie chronione – uczniowie, renciści, emeryci, to dalsze obciążanie branży opłatami

musiało być przenoszone na opłaty za przejazd i było sprzeczne z oczekiwaniami tych grup.

Pozytywnym i znaczącym podmiotem wpływającym na niektóre rozwiązania była Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji i podejmowane przez nią działania, zaś negatywnym po okresie dobrej współpracy z decydentami i Parlamentem, z czasem nie podejmowanie przez adresatów wnoszonych przez członków Izby uwag i nowych propozycji zmian. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej rozbudziło po raz kolejny nadzieje na poprawę i zmianę zasad funkcjonowania branży przewozów regularnych osób. Niestety w mojej ocenie nie zostały uruchomione mechanizmy wyrównujące i poprawiające konkurencyjność naszych przewoźników i przewozów, tak jak w stosunku do tych samych przewozów robiono to w innych krajach członkowskich, np. w Czechach, na Słowacji i Litwie czy w Niemczech. Stawiało to naszych przewoźników w gorszej pozycji rynkowej.

Niezależnie od rozwiązań legislacyjnych w zakresie organizacji i finansowania transportu następowały też zmiany w zakresie dostępu przewoźnika i kierowcy do zawodu, warunków technicznych dopuszczania taboru do przewozów oraz kontroli przewozów. Analiza powyższych tematów, polskich rozwiązań i przepisów na tle podobnych w krajach chociażby ościennych, nasuwa mi wnioski o nadmiernej regulacji prawnej transportu regularnego osób i zbędności części przyjętych rozwiązań, również w zakresie wdrażanej obecnie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>87</sup>.

Traktując wybiórczo ocenę zakresu i efektów zmian w analizowanej branży, stwierdzić muszę że bilans zysków i strat jest pozytywny, jeśli za punkt odniesienia przyjmimy stan wyjściowy tych przekształceń. Myślę jednak, że poszukując naszych własnych rozwiązań

---

<sup>87</sup> ...z 16 grudnia 2010 r. [przyj. red.]

dla regularnego transportu drogowego osób, nie wykorzystaliśmy doświadczeń krajów, które w tych zmianach nas wyprzedzają.

### **Regularny przewóz osób w najbliższej przyszłości.**

Wdrażana obecnie ustawa o publicznym transporcie drogowym ma zrealizować stosowne w tej sprawie zapisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego (1370 UE<sup>88</sup>). Zawiera ona jednak szereg zapisów wymagających korekty. Brak rozporządzeń wykonawczych, a przede wszystkim niepotwierdzone zasady i kwoty na finansowanie ustawowych ulg w 2017 r., mała wiedza i nieprzygotowanie podmiotów mających ją realizować są realnym zagrożeniem dla sprawnego wdrożenia od 1 stycznia 2017 r. tej ustawy. Konieczne są w tej sprawie nie tylko działania informacyjne, ale szkoleniowe, a głównie decyzje kierunkowe niestety szczebla ministerialnego.

Wydaje się, że szczeble zajmujące się komunikacją zbiorową są zbyt liczne, co przy takim rozdrobieniu uniemożliwi sprawne zarządzanie transportem, jego koordynację, prowadzenie polityki taryfowo-cenowej, ustalanie nie dublujących się rozkładów i ich koordynację, itp. Przyjmowanie tu wzorców z aglomeracyjnych przewozów miejskich jest błędne ze względu na zdecydowanie inną specyfikę i częstotliwość tych przewozów w porównaniu do pozamiejskiej komunikacji publicznej (wiejskiej).

Odłąbną sprawą jest zapisane prawo do cofania uprawnień do linii po 1 stycznia 2017 r. przewoźnikom prywatnym, którzy nabyli (zainwestowali i *wyjeżdżili* do poziomu rentowności) jako własność

---

<sup>88</sup> Rozporządzenie (WE) NR 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 [przyt. red.]



prawną i niematerialną linie np. w drodze prywatyzacji firm i rynku przewozowego po PKS poprzez wykup firmy. Sądzę, że nie ma wątpliwości stosowania tej ustawy do linii realizowanych przez firmy państwowe i samorządowe, pozostałe sytuacje, by uniknąć roszczeń wymagają moim zdaniem oceny prawnej. Sytuacje sporne pojawić się mogą po przegranych przetargach przez niektóre prywatne firmy.

Wydaje się, że konieczne jest ustalenie niektórych zadań sprzyjających pasażerom dla centralnie lub obszarowo określonego podmiotu, np. w zakresie scentralizowanej informacji o rozkładzie jazdy i cenach oraz sprzedaży biletów, skojarzonej z systemami w innych krajach Unii.

Wśród zadań ze sfery legislacyjnej, sugeruję uproszczenia w zakresie koniecznych i wymaganych ustawami różnych dokumentów, a głównie opracowanie kodeksu transportowego zawierającego w formie jednego, dwóch aktów prawnych regulacje dla zbiorowego transportu drogowego osób.

**Leszek Podzorski**, ur. 1954 r. w Cieszynie, zam. w Wiśle, absolwent Politechniki Śląskiej w Gliwicach, Wydział Transportu i Komunikacji o specjalności: Eksploatacja i organizacja transportu, stopień mgr inż. transportu.

Przebieg pracy:

- od 1978 – 2002 pracownik PKS w Cieszynie,
- od 2002 do nadal własna działalność gospodarcza z zakresu transportu – doradztwo, konsulting, przewozy regularne osób,
- członek i założyciel Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji w Warszawie, przez 12 lat wiceprezes Zarządu,
- pracownik naukowy w ośrodku badawczym transportu i wykładowca uczelniany,
- żona i syn, zainteresowania – ogród, *muzyka*.

## Leszek Rafalski

### **Odpowiedź na ankietę Senackiego Zespołu Infrastruktury**

Z uwagi na moje zainteresowania zawodowe chciałbym skoncentrować się na problematyce infrastruktury drogowej i transportu drogowego.

Szczególnie trudne były początki ostatniego dwudziestopięcioletnia. Trzeba pamiętać, że w 1990 roku mieliśmy sieć drogową o gęstości około 70 km/100 km<sup>2</sup>, ale zaledwie 250 km autostrad. Polska formalnie przystąpiła do porozumienia o wolności przewozów drogowych zawartego w Genewie wkrótce po zakończeniu II Wojny Światowej. Jednakże faktyczne wprowadzenie wolności ruchu drogowego nastąpiło po 1989 roku. Kraje, które przystąpiły do konwencji genewskiej, uzgodniły trasy dróg międzynarodowych E o odpowiednich standardach i priorytetach w utrzymaniu. Polska potwierdziła swoje zobowiązania międzynarodowe dotyczące ruchu drogowego w skali europejskiej na początku lat dziewięćdziesiątych. Wówczas podpisane zostały dwie umowy dotyczące głównych tras drogowych (AGR)<sup>89</sup> i transportu kombinowanego (AGTC<sup>90</sup>). Kolejnym krokiem było zaakceptowanie przebiegu czterech priorytetowych korytarzy transportowych na terytorium Polski. Te decyzje spowodowały znaczący wzrost ruchu międzynarodowego na terytorium Polski. Ponadto zwiększył się także krajowy ruch drogowy. W ciągu dziesięciolecia 1990–2000

---

<sup>89</sup> Umowa europejska z 15 listopada 1975 r. o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR) [przyp. red.]

<sup>90</sup> Umowa AGTC – umowa europejska o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących, sporządzona w Genewie 1 lutego 1991 r. [przyp. red.]

nastąpiło podwojenie liczby samochodów zarejestrowanych w Polsce. Podjęte zobowiązania o swobodzie transportu drogowego nie były skorelowane z nakładami na drogi. Najgorszego poziomu finansowania dróg doświadczyliśmy w latach 1992-97, gdy nakłady na wszystkie drogi spadły do ok. 350 mln USD rocznie, przy jednoczesnym znacznym zwiększeniu intensywności ruchu drogowego. To spowodowało bardzo poważne pogorszenie stanu dróg, nie dostosowanych do tak dużego obciążenia ruchem. W rezultacie w połowie lat dziewięćdziesiątych polska infrastruktura drogowa była słaba i zacofana w porównaniu z siecią drogową w krajach Unii Europejskiej. Taki stan infrastruktury drogowej stanowił istotną barierę rozwoju gospodarczego Polski i spowodował pogorszenie konkurencyjności Polski na rynku międzynarodowym.

Od 1997 roku nastąpiła pewna poprawa w finansowaniu dróg. Nakłady na drogi powiązano z przychodami budżetu państwa pochodzącymi z podatku dochodowego od paliw silnikowych. Roczne przychody budżetu państwa z tytułu tego podatku były na poziomie 12-14 mld zł. Na drogi przeznaczano 30% tych wpływów. Z tej kwoty 40% wydatkowano na drogi krajowe, a 60% na drogi wojewódzkie i powiatowe. Pomimo zwiększenia nakładów na drogi do 3-4 mld zł rocznie nie uzyskano wyraźnej poprawy w transporcie drogowym. Nadal brakowało dróg szybkiego ruchu, a liczba zabitych w wypadkach drogowych sięgała rocznie 7 tysięcy osób. Równoległe prowadzono prace związane z przygotowaniem i budową koncesjonowanych autostrad płatnych. Wynikało to z braku budżetowych środków na inwestycje drogowe. Zrealizowane w następnych latach przez koncesjonariuszy działań trzy odcinki autostrad (A1, A2 i A4) stanowią obecnie część sieci dróg szybkiego ruchu. Istotnym problemem jest obecnie duża wysokość opłat za przejazd tymi odcinkami autostrad, korki na bramkach podczas

sezonu urlopowego oraz inny system opłat za przejazd pojazdów ciężarowych niż na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA<sup>91</sup>.

System finansowania dróg zakłóciła nieco reforma administracji kraju przeprowadzona w 1999 roku. Znacząca część dróg (około 95%) została przekazana administracji samorządowej. W poszczególnych regionach kraju powstały drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne. Potrzebny był jednak pewien czas na ukształtowanie zarządów tych dróg o odpowiednich kompetencjach. Finansowanie dróg samorządowych początkowo było realizowane w drodze subwencji drogowej, którą w późniejszych latach zlikwidowano, a finansowanie dróg było prowadzone w ramach ogólnych przychodów samorządowych. W okresie bezpośrednio po reformie administracyjnej kraju można było obserwować ograniczone działania na drogach samorządowych. Poprawa nastąpiła po ukształtowaniu odpowiednich zarządów dróg wojewódzkich i powiatowych. W gminach nie tworzą z reguły zarządów dróg z uwagi na małe środki przeznaczone na infrastrukturę drogową.

W następnych latach nadal poszukiwano źródeł finansowania dróg. W 2002 roku wprowadzono opłaty winietowe za przejazd samochodów o masie powyżej 3,5 tony po drogach krajowych. Zaniechano prac na winietami dla samochodów osobowych z uwagi na krytykę tego rozwiązania. Obecnie, na tle problemów z poborem opłat na autostradach, pewnie krytyka ta nie byłaby taka surowa.

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku umożliwiło wydatkowanie bardzo dużych środków na drogi. Uruchomiono w dużej skali inwestycje drogowe na autostradach. Jednak czasami ta skala była zbyt duża, a to nie sprzyjało zapewnieniu jakości projektowania dróg i realizacji inwestycji drogowych. Dotyczyło to w szczególności odcinków dróg budowanych przed EURO 2012. Przyjęcie przez administrację drogową kryterium najniższej ceny przy

---

<sup>91</sup> GDDKiA - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad [przyp. red.]

wyborze wykonawców inwestycji oraz niskie oferty cenowe doprowadziły do kryzysowej sytuacji w procesie realizacji inwestycji drogowych. Do realizacji poważnych przedsięwzięć były niekiedy wybierane zagraniczne firmy, które w Polsce nie wykonywały wcześniej mniejszych inwestycji. Obserwowaliśmy w tym czasie zrywanie kontraktów oraz upadłości wykonawców i podwykonawców robót. Wiele konfliktów pomiędzy administracją drogową a firmami trafiło na drogę sądową, a niektóre rozprawy toczą się do dzisiaj. Podjęte działania w zakresie zmiany prawa mającego na celu zapewnienie wynagrodzenia dla podwykonawców robót były spóźnione i tylko częściowo skuteczne. Dopiero niedawno do prawa zamówień publicznych wprowadzono kryterium najkorzystniejszej oferty, które nie jest tożsame z kryterium najniższej ceny. Jednakże można obecnie stwierdzić, że proces inwestycji drogowych po wejściu Polski do Unii Europejskiej nie spowodował oczekiwanego rozwoju i okrzepnięcia polskich firm drogowych.

Pamiętać należy, że w 1990 roku w Polsce działało kilka dużych państwowych firm, którym powierzano realizację poważnych inwestycji drogowych. Firmy te w późniejszych latach zostały sprywatyzowane i obecnie w większości są spółkami z udziałem kapitału zagranicznego. Oprócz nich dużą część robót drogowych realizowały rejony dróg publicznych w ramach ówczesnej Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (obecnie GDDKiA). W latach dziewięćdziesiątych rejony dróg publicznych zostały wydzielone z administracji drogowej jako przedsiębiorstwa. W latach 1996-97 kierowałem studium sektorowym mającym na celu wskazanie kierunków rozwoju przedsiębiorstw drogowych, spośród których tylko 12% było sprywatyzowanych. W wyniku prywatyzacji powstały nowe przedsiębiorstwa działające na rynku krajowym. Pracując nad wspomnianym studium byłem przekonany, że w kolejnych latach firmy te znajdą trwale miejsce na rynku robót drogowych, co nie w pełni się sprawdziło.

Korzystnie oceniam rozwój technologiczny firm drogowych w ostatnich 25 latach. Po 1989 roku do praktyki drogowej wprowadzono wiele nowoczesnych rozwiązań zagranicznych, lecz często ulepszanych i dostosowanych do warunków krajowych. Na przykład uzyskano doświadczenia w projektowaniu i wykonywaniu mostów podwieszonych oraz innych nietypowych obiektów mostowych wcześniej nie budowanych w Polsce. W ostatnich latach można zauważyć także istotny postęp we wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań obejmujących problematykę wyposażenia dróg, w celu poprawy płynności i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Sprzyjającym czynnikiem proinnowacyjnym powinien być program inwestycyjny realizowany na drogach krajowych i samorządowych. Jednak opracowywanie i wdrażanie nowych rozwiązań napotyka na wiele barier, zwłaszcza formalno-prawnych utrudniających zwiększenie innowacyjności. Pomimo tych barier w rozwoju innowacyjności w Polsce prowadzone są badania i wdrożenia nowych krajowych rozwiązań stosowanych w infrastrukturze drogowej.

W najbliższej przyszłości niezbędne jest kontynuowanie działań mających na celu dokończenie budowy dróg szybkiego ruchu. Obecnie w programie zaplanowano 2007 km autostrad i 5534 km dróg ekspresowych. Dotychczas zbudowano 1488 km autostrad (74%) oraz 1553 km dróg ekspresowych (28%). Spoglądając na mapę dróg ekspresowych zauważamy fragmenty odcinków tych dróg, a transportowy system drogowy może być wtedy sprawny, jeśli jest zbudowana cała sieć drogową. Realizacja tych zadań powinna być finansowana lub dofinansowywana z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 zaplanowanego na 17,6 mld euro. Należy jednak pamiętać, że koszt dokończenia budowy dróg szybkiego ruchu będzie duży i środki z tego programu nie wystarczą na realizację tego przedsięwzięcia. Istotnym problemem będzie finansowanie budowy dróg po zakończeniu perspektywy budżetowej 2014-2020, po której prawdopodobnie

nie uzyskamy wsparcia z Unii Europejskiej na kolejne przedsięwzięcia drogowe. Z tego powodu konieczne jest przygotowanie zasad finansowania budowy dróg po 2020 roku oraz systemu finansowania zarządzania i utrzymania siecią drogową. W zakresie utrzymania znaczące będą środki z poboru opłat na drogach krajowych, ale koszt utrzymania nowo wybudowanej sieci dróg, a zwłaszcza dróg szybkiego ruchu, będzie także bardzo duży. Dlatego w przyszłości należy liczyć się z koniecznością zapewnienia dodatkowych środków na utrzymanie dróg. Istotnym zagadnieniem jest także unowocześnienie metod diagnostyki dróg i mostów i wdrożenie nowoczesnych metod diagnozowania, które pozwalają szybciej, lepiej i dokładniej zbadać zarówno drogi, jak i obiekty mostowe. Zapewnia to podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących utrzymania i remontów dróg.

Polska sieć dróg publicznych to drogi krajowe i samorządowe. W latach 2004-2005 kierowałem przygotowaniem kierunków rozwoju sieci drogowej w województwie warmińsko-mazurskim. Zauważyłem wówczas, że istotnym problemem jest brak systemowej koordynacji działań związanych z budową lub przebudową sieci drogowej w regionie. W każdym regionie są drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne, zarządzane przez różnych niezależnych zarządców dróg. W poszczególnych regionach obowiązuje hierarchiczny układ sieci drogowej, przy czym nie zawsze drogi niższej kategorii pełnią niższe funkcje. Na przykład na niektórych drogach wojewódzkich jest znacznie większe natężenie ruchu ciężkiego niż na drogach krajowych. W latach 2004-2015 poszczególni zarządcy dróg pozyskiwali środki na rozwój podległej sieci drogowej z różnych źródeł. Czasami współdziałali i na zasadzie dobrowolności uzgadniali planowane przedsięwzięcia, ale nie zawsze. Niekiedy prowadziło to do bardzo dużych różnic w stanie niektórych dróg, widocznych na przykład po przekroczeniu granicy powiatu. Istotnym problemem były i pozostają nadal obiekty nienormatywne koordynacji przedsięwzięć drogowych w regionie. Rozwiązania mogą



być różne. Takim koordynatorem może być na przykład dyrektor oddziału GDDKiA, marszałek województwa lub wojewoda. Stworzenie systemu koordynacji sieci drogowej ułatwi kształtowanie i utrzymanie spójnego systemu sieci dróg w regionie.

Poważnym problemem są pojazdy przeciążone poruszające się po polskich drogach. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów wynika, że przeciętnie 25% pojazdów ciężkich jest przeciążonych. Skala przeciążenia jest różna, ale zdarzają się przypadki poruszania się po drogach pojazdów, których masa jest ponad dwukrotnie większa od dopuszczalnej. Konstrukcje dróg i obiektów mostowych nie są projektowane i wykonywane na tak przeciążone pojazdy. Poruszanie się po drogach dużej liczby przeciążonych pojazdów spowoduje niszczenie nowych lub wyremontowanych dróg oraz stwarza niebezpieczeństwo w ruchu drogowym. Z tych powodów niezbędne jest wdrożenie *Programu Ochrony Sieci Dróg*. W ramach tego programu powinien być wykonany system ważenia pojazdów w ruchu o wysokiej dokładności, pozwalający na wychwytywanie pojazdów o przekroczonej masie dopuszczalnej poruszających się po drogach. Obecnie dysponujemy technicznymi możliwościami pozwalającymi na wdrożenie takiego systemu.

Kolejnym istotnym problemem jest sposób pobierania opłat za poruszanie się po drogach krajowych. Uważam, że na ten problem należy spojrzeć w skali europejskiej. W Polsce mamy różne systemy opłat za korzystanie z dróg przez pojazdy ciężarowe i osobowe. Tradycyjny sposób pobierania opłat za korzystanie z autostrad płatnych już spowodował poważne utrudnienia w ruchu pojazdów w niektórych okresach roku. Trudności te będą narastać wraz ze zwiększeniem natężenia ruchu na polskich drogach. Konieczne będzie wprowadzenie nowocześniejszych rozwiązań, na przykład opłat elektronicznych. W przypadku pojazdów ciężarowych istotnym problemem są różne systemy poboru opłat na drogach zarządzanych przez GDDKiA i koncesjonariuszy. Do tego dochodzi brak

interoperacyjności polskiego systemu poboru opłat z systemami stosowanymi w innych krajach (np. w Niemczech). To wymaga poważnych działań mających na celu wprowadzenie ułatwień dla użytkowników dróg poruszających się w Polsce i innych krajach.

Obowiązujące obecnie przepisy zawierające wymagania techniczne dotyczące dróg i drogowych obiektów inżynierskich ujęte w rozporządzeniach są przestarzałe. Zawierają wiele niepotrzebnych szczegółowych wymagań technologicznych. Powinny być unowocześnione i zawierać tylko niezbędne wymagania dla dróg i drogowych obiektów inżynierskich, które nie będą barierą wdrażania innowacyjnych rozwiązań w procesie budowy i utrzymania dróg. Konieczna jest nowelizacja tych rozporządzeń. Ich uzupełnieniem mogą być wytyczne rekomendowane, w których opisane będą najnowocześniejsze rozwiązania zalecane do stosowania w praktyce inżynierskiej.

W 2012 roku na jednej z konferencji przedstawiłem referat pt. *Innowacyjność w rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce*. Stwierdziłem wówczas, że mamy w Polsce swoje własne oryginalne rozwiązania dotyczące budowy i utrzymania dróg. Niektóre udało się wdrożyć do praktyki inżynierskiej. Jednakże poważną barierą wdrożeń było stosowanie najniższej ceny przez administrację drogową, a także bardzo szczegółowe specyfikacje przetargowe nie pozwalające na wprowadzenie jakichkolwiek zmian. W 2014 roku rozpoczęte zostały dwa duże programy na lata 2014-2020: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIŚ) zaplanowany na 17,6 mld euro oraz Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR) przewidziany na kwotę 9 mld euro. POIŚ to program inwestycyjny, a POIR jest programem dedykowanym współpracy przedsiębiorstw z jednostkami naukowymi i mającym na celu poprawienie innowacyjności polskich przedsiębiorstw oraz zwiększenie ich konkurencyjności na arenie międzynarodowej. POIR jest szansą na opracowanie i wdrożenie nowoczesnych technologii w procesie budowy i przebudowy infrastruktury komunikacyjnej w Polsce.

Z tego względu przepisy prawa zamówień publicznych powinny pozwalać na tworzenie specyfikacji przetargowych w taki sposób, aby podczas realizacji przedsięwzięć drogowych było możliwe wdrażanie nowych rozwiązań będących wynikiem współpracy polskich inżynierów i naukowców.

**Leszek Rafalski**, inżynier budownictwa, profesor nauk technicznych, dyrektor Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie. Jest absolwentem Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej. W latach 1977 – 83 pracował w Przedsiębiorstwie Robót Kolejowych nr 7. Nadzorował wykonywanie budowy ziemnych, wzmocnienie gruntów i posadowienie fundamentów na budowach obiektów komunikacyjnych, m.in. Centralnej Magistrali Kolejowej, stacji Warszawa – Praga, zbiornika Siemianówka – Cisówka. Od 1983 roku pracuje w Instytucie Badawczym Dróg i Mostów. Jest autorem lub współautorem ponad dwustu prac badawczych, ponad 120 krajowych i zagranicznych publikacji naukowych oraz współautorem 10 patentów z zakresu stabilizacji gruntów, zawieszin twardniejących i ich zastosowań w praktyce inżynierskiej. Zajmuje się badaniami i wdrożeniami nowych rozwiązań w konstrukcjach geotechnicznych, np. gruntów stabilizowanych spoiwami, odpadów, zawieszin twardniejących i innych materiałów stosowanych w budownictwie komunikacyjnym. Prowadzi także badania dotyczące zarządzania siecią drogową, a w szczególności związane z eksploatacją dróg, bezpieczeństwem ruchu drogowego, oddziaływaniem pojazdów na nawierzchnie drogowe i nowoczesnymi systemami telematycznymi. Aktywnie działa w wielu organizacjach naukowych i technicznych w kraju i za granicą. Jest Przewodniczącym Rady Głównej Instytutów Badawczych oraz Prezesem Akademii Inżynierskiej w Polsce.

## Tadeusz Suwara

### Ocena dwudziestopięciolecia zmian w polskim drogownictwie (1990-2015)

Początek transformacji ustrojowej obfitował w fundamentalne zmiany w polskim drogownictwie. Nastąpiła prywatyzacja wszystkich przedsiębiorstw państwowych zajmujących się budową, utrzymaniem i projektowaniem dróg oraz produkujących materiały i sprzęt do budowy i utrzymania dróg. Brak kapitału spowodował, że była to prawie wyłącznie prywatyzacja pracownicza, co utrudniało dalsze przekształcenia własnościowe. W tym samym czasie wystąpił drastyczny spadek nakładów finansowych na drogi, praktycznie wstrzymano budowę autostrad, inwestycje ograniczyły się do nielicznych a przedsiębiorstwa drogowe wykonywały głównie prace utrzymaniowe, co spowodowało ograniczanie potencjału produkcyjnego.

Po urynkowaniu gospodarki nastąpiła eksplozja powstawania drogowych firm przewozowych. Miało to pozytywne skutki dla gospodarki, ale spowodowało *przerzucenie* ogromnej części przewozu towarów masowych z kolei na drogi. Na drogach nie przystosowanych do przenoszenia takich obciążeń powstały nie wyobrażalne wcześniej koleiny, których likwidacja trwała wiele lat. Stosunkowo gładko wprowadzono reformę administracji drogowej, w ramach której przydzielono część dróg wszystkim szczeblom samorządu terytorialnego pozostawiając w gestii rządu tylko najważniejsze drogi<sup>92</sup>. Pozytywne było utworzenie profesjonalnych zarządów dróg wojewódzkich i powiatowych.

Aby zwiększyć poziom finansowania nawiązano współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, takimi jak Bank

---

<sup>92</sup> Nastąpiło to łącznie z reformą administracji publicznej, wprowadzającą od 1 stycznia 1999 r. samorządowe powiaty i województwa [przyj. red.]

Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Zaowocowało to zwiększeniem liczby inwestycji a także nabyciem doświadczeń w najnowszych procedurach realizacji inwestycji. Podjęto również przygotowania do pozyskania kapitału prywatnego do budowy autostrad płatnych, co wkrótce nastąpiło. Program budowy autostrad płatnych zrealizowano tylko częściowo na odcinkach autostrad A1, A2 i A4. Dalsze próby skończyły się niepowodzeniem. Konsekwencje niepowodzenia w jakimś stopniu wynikały z wielokrotnych zmian zasad udzielania koncesji.

W ramach poszukiwania dalszych funduszy na drogi ustanowiono Krajowy Fundusz Drogowy, którego podstawą były odpisy od akcyzy od paliw płynnych. W celu ułatwienia realizacji inwestycji drogowych podjęto próbę uchwalenia *specustawy* nieśmiało ograniczając ją do dróg krajowych<sup>93</sup>. Pozytywne doświadczenia spowodowały jej dwukrotną zmianę rozszerzającą procedury na wszystkie drogi publiczne i zastępującą kilka decyzji administracyjnych jedną decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Sytuacja finansowa drogownictwa polepszała się w następstwie przygotowywania się do wejścia Polski do Unii Europejskiej. W pierwszych latach XXI wieku korzystaliśmy z programów finansowych przedakcesyjnych na budowę dróg (*Phare*<sup>94</sup>, *Ispa*<sup>95</sup>). Po wejściu do Unii Europejskiej udostępniono nam w perspektywie budżetowej 2007-2013 niewyobrażalne wcześniej środki finansowe. Przygotowano ambitny program budowy autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic.

---

<sup>93</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (obecny tytuł, początkowo dotyczyła tylko dróg krajowych) [przyp. red.]

<sup>94</sup> *Phare* - ang. - *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies* – program Komisji Europejskiej z 1989 r. – wsparcie przebudowy gospodarki polskiej i węgierskiej [przyp. red.]

<sup>95</sup> *Ispa* – ang. - *Instrument for Structural Policies for Pre-Acasion* – Instrument przedakcesyjnej polityki strukturalnej [przyp. red.]

Również pozytywnie należy ocenić wprowadzenie elektronicznego systemu poboru opłat dla samochodów ciężarowych na niektórych drogach krajowych. Szkoda, że nie udało się zastąpić dotychczasowego ręcznego pobierania opłat elektronicznym.

Investycje drogowe przyciągnęły do Polski firmy zagraniczne, głównie z krajów europejskich, w których kończono lub zakończono realizację drogowych programów inwestycyjnych. Obawy o brak konkurencji nie spełniły się, a wprost przeciwnie - konkurencja zwiększyła się ponad granicę racjonalności. Firmy rozpoczęły bój o zlecenia, stosując nieznanne u nas interpretacje prawne. Normą stało się szczegółowe prześwietlanie ofert konkurentów i zadawanie setek pytań zamawiającym. W czasie realizacji inwestycji zwiększył się zakres interpretacji warunków kontraktowych i zgłaszania roszczeń. Z kolei zamawiający zwiększali obostrzenia i starali się przerzucać większość ryzyk na wykonawców. Powstawały liczne konflikty, niektóre z nich kończyły się wypowiedzeniem umowy i przerwaniem robót, co powodowało opóźnienie zakończenia inwestycji i upadłości firm. Obecnie obserwuje się złagodzenie konfliktów i postępującą normalizację współpracy.

Między innymi, te doświadczenia skłoniły administrację dróg krajowych do powszechnego wprowadzenia formuły *projektuj i buduj*. Celem jest skrócenie czasu na przygotowanie inwestycji i ograniczenie możliwości składania roszczeń. Wprowadza się przy tym pośrednie terminy z wysokimi karami umownymi w celu zdyscyplinowania wykonawców. Wykonawcy z kolei uważają, że narzucanie im nadmiernych ryzyk narusza racjonalne zasady współpracy.

Mimo wprowadzenia szczególnych zasad oraz formy *projektuj i buduj* proces przygotowania i realizacji inwestycji często jest zakłócany uzyskaniem wymaganych decyzji administracyjnych. Urzędy wymagają coraz obszerniejszych opracowań do wniosków o wydanie decyzji, przepisy branżowe stawiają coraz wyższe wymagania, treść decyzji puchnie niekiedy do kilkudziesięciu stron.

To powoduje niedotrzymywanie terminów określonych przez kodeks postępowania administracyjnego, a w razie czego zawsze można zarzucić wnioskodawcy, że czegoś nie dopatrył. Dotyczy to w szczególności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zezwoleń na realizację inwestycji drogowych i pozwoleń wodnoprawnych.

W ramach perspektywy unijnej 2014-2020 drogownictwo otrzymuje nowe środki finansowe w porównywalnej wielkości do poprzedniej perspektywy. Należy mieć nadzieję, że dotychczasowe doświadczenia pozwolą na sprawną realizację programu rozwoju dróg w Polsce.

Wszyscy musimy mieć świadomość, co będzie po zakończeniu finansowania dróg z Unii Europejskiej po 2020 roku. Po wybudowaniu podstawowej infrastruktury drogowej przychodzi czas na jej właściwe utrzymanie i uzupełnianie brakujących elementów. Niektóre kraje europejskie po wybudowaniu infrastruktury drogowej nie mają pieniędzy na jej utrzymanie i obserwują proces degradacji.

Moim zdaniem, w najbliższej przyszłości czekają nas wyzwania, takie jak:

- usprawnienie warunków współpracy stron przygotowania i realizacji inwestycji drogowych,
- uproszczenie decyzji administracyjnych,
- wprowadzenie wyłącznie elektronicznego poboru opłat na drogach,
- zapewnienie finansowania dróg po wykorzystaniu funduszy unijnych.



**Tadeusz Suwara**, dr inż., przez całe życie zawodowe związany z drogownictwem. Od początku transformacji ustrojowej przez wiele lat pracował w Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych a po jej przekształceniu w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, gdzie pełnił funkcje zastępcy oraz generalnego dyrektora. Od 2004 roku jest prezesem zarządu firmy projektowej Transprojekt -Warszawa Sp. z o.o. Brał udział w przygotowaniu i realizacji licznych przedsięwzięć drogowych, w tym negocjacji umów z międzynarodowymi instytucjami finansowymi. Kierował pracami nad przygotowaniem i wdrożeniem reformy drogownictwa w ramach reformy administracji państwowej. Uczestniczył w pracach rządowych i parlamentarnych nad ustawami z zakresu drogownictwa. Jest autorem wielu publikacji i prezentacji.

## Zdzisław Szczerbaciuk

### **Ocena dwudziestopięcioletnia zmian w polskim transporcie**

Zmiany, jakie dokonały się w okresie lat 1990 – 2015 w transporcie drogowym, można oceniać z wielu aspektów. Generalnie ocena ta będzie różna w zależności od kryterium, wg którego będziemy starali się dokonać tej oceny. W swojej ocenie skupię się wyłącznie na zmianach, jakie dokonały się w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywanego na obszarach innych niż miasta.

W okresie przemian społeczno-gospodarczych drogowy transport osób wstępował zorganizowany w duże przedsiębiorstwa transportowe PKS, które wykonywały niemal 100 % publicznych przewozów na obszarze kraju. Przedsiębiorstwa te posiadały ponad dwadzieścia trzy tysiące autobusów, w zasadzie polskiej produkcji. Na trasach blisko większych miast korzystano z autobusów produkcji węgierskiej i jugosłowiańskiej. W komunikacji dalekobieżnej także było sporo autobusów jugosłowiańskich marki *TAM* i *Sanos*.

Małe firmy transportowe dopiero zaczynały powstawać i rozpoczynały przewozy na krótkich odległościach.

Sytuacja ta zapewniała pasażerom kompleksowy system rozkładu jazdy, skomunikowanie przewozów z innymi środkami transportu, sztywne systemy cen biletów. Należy także pamiętać, że już wówczas przewozy publiczne osób były dotowane, przez dotowanie wykonywanego przewozu. Nie zapewniono jednak dużej elastyczności w reagowaniu na potrzeby przewozowe w momencie wystąpienia gwałtownych zmian w kierunkach i celach podróży,

W połowie roku 1990 rząd dokonał likwidacji 4 dużych przedsiębiorstw PKS i w ich miejsce, na bazie tzw. oddziałów wykonujących przewozy osób, powołał 174 samodzielnych przedsiębiorstw PKS i tak jak duże przedsiębiorstwa,

podporządkował je ministrowi właściwemu ds. transportu. Jednostki wykonujące inne zadania gospodarcze przeszły pod nadzór wojewodów, a następnie dość szybko rozpoczęły proces prywatyzacji.

Przeprowadzona zmian miała na celu wprowadzenie konkurencji na rynku przewozu osób. Moim zdaniem zadanie to nie spełniło zakładanych oczekiwań. W pierwszym okresie obowiązywała dalej wspólna taryfa, a system dotowania oparty był na realizowanej pracy przewozowej.

Nastąpiło jednak otwarcie rynku przewozowego i zaczęło na nim działać niemal 5 tysięcy firm.

Konkurencja w tym okresie po wprowadzeniu swobody w ustalaniu cen biletów odbywała się jednak poprzez obniżkę cen, a nie podnoszenie jakości usług. Po pierwszym okresie, kiedy oferta w ilości linii komunikacyjnych i kursów gwałtownie wzrosła, szybko jednak zaczęła maleć, poprzez dostosowanie ich ilości do ekonomicznie uzasadnionych potrzeb. W zasadzie tylko przedsiębiorstwa PKS wykonywały komunikację na liniach o niskiej frekwencji.

Sytuacja tych firm zaczęła się pogarszać, a ustawodawca przekazał je pod zarząd wojewodów.

Podjęto działania w celu porządkowania rynku poprzez przyjmowanie ustaw regulujących rynek publicznych przewozów autobusowych w tzw. komunikacji pozamiejskiej.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób w zasadzie nie miała żadnego wpływu na tworzący się rynek tych przewozów. Wprowadziła jedynie konieczność uiszczania opłat za wydawane dokumenty.

W roku 2010 uchwalono nową regulację w zakresie funkcjonowania rynku przewozu osób. Ustawa z dnia 6 września tego roku o transporcie zbiorowym, obowiązująca do dnia dzisiejszego także nie spełniła zakładanych w niej zadań. Regulacja rynku sprowadziła się jedynie do formalizacji działań w zakresie wydawania

dokumentów. Ustawa ta nie miała jednak żadnego wpływu na regulację rynku według potrzeb społeczeństwa. Organy samorządu terytorialnego w oparciu o jej postanowienia nie mogły lub nie chciały oddziaływać na zapewnienie funkcjonowania rynku, aby zapewnić mieszkańcom spełnienie ich potrzeb przewozowych w innych godzinach niż godziny szczytu komunikacyjnego.

Byłe przedsiębiorstwa PKS zostały sprywatyzowane lub przekazane organom samorządu terytorialnego. Kilkadziesiąt firm zostało zlikwidowanych. Sytuacja ekonomiczna tych podmiotów jest trudna.

Rynek w przewozach osób w Polsce został całkowicie zliberalizowany. Odczucie pasażerów co do jego funkcjonowania jest na zdecydowanym obszarze kraju oceniane negatywnie.

Komunikacja publiczna zapewnia możliwość skorzystania z niej na coraz rzadszej sieci komunikacyjnej, o małej lub bardzo małej częstotliwości kursowania autobusów, pojazdami, których wiek jest niemal dwa razy starszy niż 25 lat temu. Państwo zaś stale ponosi coraz większe nakłady na funkcjonowanie komunikacji publicznej.

Reasumując, w przewozach drogowych poza miastami nie nastąpił oczekiwany wzrost możliwości przemieszczania się pasażerów. Powiększa się przepaść w jakości świadczonych usług w tzw. komunikacji miejskiej w porównaniu do komunikacji międzymiastowej.

Wynika to także z powszechnie panującego przekonania, że komunikacja ta może działać bez wsparcia środkami publicznymi, takimi jakie otrzymuje komunikacja kolejowa lub komunikacja miejska.

Uchwalona w dniu 16 grudnia 2010 r. ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w zasadzie do dnia dzisiejszego nie ma żadnego wpływu na poziom usług lub organizację rynku przewozu osób.

Dlatego w Polsce w zakresie realizacji potrzeb przewozowych pomiędzy miejscowościami, poza obszarami aglomeracji miejskich

i liniami kolejowymi o dużym natężeniu ruchu, podstawowym środkiem zaspakajania tych potrzeb staje się samochód prywatny. Konsekwencją takiego wyboru formy zaspakajania potrzeb jest konieczność ciągłego rozbudowywania sieci dróg oraz palący brak miejsc parkingowych nawet w małych miejscowościach. Konsekwencją jest także wzrastający poziom zanieczyszczeń. Inwestycje w komunikację miejską lub transport szynowy na obszarach aglomeracyjnych pokazują, jak zwiększona podaż usług przewozowych i podnosząca się ich jakość zmniejsza przejazdy własnymi samochodami.

### **Priorytety transportu w najbliższej przyszłości**

Transport będzie się dalej gwałtownie rozwijał. Potencjał gospodarczy kraju oraz wielkość koniecznej wymiany towarowej będą czynnikami wymuszającymi konieczność jego rozwoju. Dotyczyć to będzie także potrzeb w zakresie publicznego transportu zbiorowego osób. Polska osiągnęła bardzo wysokie nasycenie samochodami osobowymi. Ich liczba nie powinna już tak gwałtownie wzrastać jak poprzednio. Jednak poprawa szczególnie dróg szybkiego ruchu może powodować zwiększenie przejazdów na dużych odległościach.

Natomiast na mniejszych odległościach ruch ten będzie utrudniony warunkami drogowymi. Wzrastająca ilość pojazdów oraz potrzeba przemieszczania tworzyć będą utrudnienia na drogach dojazdowych do miast, szczególnie większych miast. Do tego dochodzić będą utrudnienia w zaparkowaniu pojazdu oraz wprowadzanie opłat pobieranych za pozostawienie pojazdu. Przy dłuższym postoju i niewielkiej odległości stwarzać to będzie sytuację, że cena biletu w komunikacji publicznej może być niższa lub zdecydowanie niższa niż te opłaty. Ale wymagać to będzie rozsądnej polityki w zakresie komunikacji publicznej na całym obszarze kraju.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. wskazała samorządy terytorialne wszystkich szczebli, jako organy odpowiedzialne za zapewnienie sprawnego funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na swoim obszarze.

Widać wzrastające zainteresowanie organizacją tego transportu w dużych i średnich miastach oraz na szczeblu wojewódzkim w zakresie komunikacji kolejowej. Pytaniem pozostaje, czy organy samorządu zaczną także dostrzegać potrzeby zaspokajania na obszarach swoich jednostek organizacyjnych.

Jeżeli założą, że zastąpi ich w tych działaniach rynek, to mam przekonanie, że niewiele się tutaj zmieni.

W zakresie planowanych zmian funkcjonowania publicznego transportu drogowego niepokoją mnie szczególnie cztery kwestie:

- brak elastyczności w możliwości zorganizowania i sfinansowania potrzeb przewozowych własnych mieszkańców poprzez umożliwienie organizacji linii komunikacyjnej wyjeżdżającej na obszar innej jednostki samorządu, bez konieczności zawierania porozumień lub związków. Szczególnie w przypadku, kiedy dana jednostka chce sama sfinansować taki przewóz (np. linię do miasta powiatowego, gminy z dużym zakładem pracy lub szkołą). Obecny system jest zbyt sformalizowany, wymaga w całej Polsce zawarcia co najmniej kilku lub nawet kilkunastu tysięcy porozumień na realizację takiej komunikacji;
- radykalne zmniejszenie możliwości realizacji przez obywateli swoich ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych środkami publicznego transportu zbiorowego. Będą duże obszary kraju pozbawione jakiegokolwiek linii komunikacyjnej realizowanej przez operatora. Z zamiarów jednostek samorządu terytorialnego wynika, że komunikacja o charakterze użyteczności publicznej będzie miała na zdecydowanej większości obszaru kraju charakter śladowy, w najlepszym wypadku niewielki;
- niemal powszechne przekonanie, że tak niewielkie przewozy będzie można zrealizować poprzez udzielenie operatorowi

koncesji, a w niej określenie, że jedynym wynagrodzeniem z tego tytułu ma być prawo do wpływów ze sprzedanych biletów oraz rekompensata z budżetu państwa z tytułu honorowania ulg ustawowych. Moim zdaniem jest to wielka naiwność ekonomiczna organizatorów. Uważam, że większość tak przyznanych koncesji nie zapewni operatorom uzyskania dodatniego wyniku finansowego. Szczególnie w przypadku, kiedy dzienny przebieg autobusu będzie wynosił mniej niż 100 km, a więc koszty wozokilometra będą wysokie. Chyba, że nastąpi dalsze pogorszenie jakości świadczonych usług, a wiek taboru jeszcze bardziej się pogorszy;

- zapisana w ustawie definicja tzw. *komunikacji miejskiej*. Pozbawia ona mieszkańców małych gmin miejsko-wiejskich (a jest ich w Polsce 606) oraz niemal 150 gmin miejskich liczących poniżej 10 tysięcy mieszkańców możliwości korzystania z jakiegokolwiek komunikacji gdzie honorowano by uprawnienia do ulgowych przejazdów, a nawet do jakiegokolwiek komunikacji. Przy zakładanym modelu udzielania zamówienia operatorowi w formie koncesji, z przyczyn ekonomicznych żaden z operatorów nie będzie nią zainteresowany.

Reasumując uważam, że powinno się jasno określić, jaki model zaspokajania potrzeb przewozowych na obszarach wsi i małych miasteczek, położonych w większej odległości od dużych i średnich miast ma funkcjonować.

Czy będzie to model w zasadzie korzystania z przejazdów własnymi samochodami osobowymi, czy też jednak musi zostać określone jakieś minimum funkcjonowania komunikacji publicznej w dużej części finansowanej ze środków publicznych ?

Na pewno nie zapewni zaspokojenia tych potrzeb komunikacja organizowana wyłącznie na ryzyko ekonomiczne przewoźnika. Ten bowiem będzie dążył do uzyskania przychodów wyższych niż ponoszone koszty. Czyli będzie jeździł tylko wtedy, kiedy

ma zapewnioną dużą liczbę pasażerów, lub wtedy, kiedy ceny biletów będą bardzo wysokie.

W najbliższym okresie, jeżeli nie dokona się znaczna nowelizacja ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, to z początkiem roku 2017 mogą wystąpić znaczne problemy w zaspakajaniu potrzeb przewozowych społeczeństwa na sporych obszarach kraju.



**Zdzisław Włodzimierz Szczerbaciuk** – prezes zarządu Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji w Warszawie od roku 2006.

*Z transportem samochodowym jestem związany od chwili ukończenia studiów. Pełniłem wiele funkcji kierowniczych w firmach transportowych przed zmianami społeczno-gospodarczymi oraz po tych zmianach w firmach prywatnych. Od 1997 r. związany jestem z PIGTSiS.*

*Organizacja, której jestem prezesem zajmuje się głównie problemami związanymi z funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego. W latach 90. wykonywała funkcje w zakresie koordynacji przewozów drogowych w komunikacji publicznej w imieniu ministra właściwego ds. transportu. Później i obecnie wykonuje szereg funkcji w zakresie działania przewozów regularnych dla jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, na podstawie zawartych z nimi umów.*

PIGTSiS realizuje także inne działania związane z funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego. Prowadzi szkolenia, analizy różnego typu, wykonuje ekspertyzy oraz opracowuje plany transportowe.

## **Od redaktora**

**(szkic historii prawa transportowego)**

Uzupełnieniem wypowiedzi uczestników ankiety jest niżej przedstawiony, syntetyczny, subiektywny szkic historii zmian prawa transportowego w ostatnich dziesięcioleciach.

Niektóre przepisy obowiązujące na początku wielkiej transformacji przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku pochodziły z okresu o dwadzieścia lat wcześniejszego. W latach sześćdziesiątych uchwalone zostały m.in. ustawy: z 2 grudnia 1960 r. o kolejach, z 27 listopada 1961 r. o transporcie drogowym i spedycji krajowej, z 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze. W przypadku tej ostatniej, do zmiany zabierano się przez kilka dziesięcioleci i dopiero wsparcie z programu PHARE pozwoliło na przygotowanie nowej ustawy na początku XXI w. Prawo lotnicze mogło funkcjonować tak długo, była to bowiem ustawa blankietowa, a jej kilkadziesiąt upoważnień do wydania aktów wykonawczych stanowiło dostateczną podstawę do tego, by na bieżąco przenosić do polskiego systemu prawnego treść wciąż modyfikowanych załączników do Konwencji Chicagowskiej.

Również ustawodawstwo z lat osiemdziesiątych XX w. wywarło duży wpływ na sytuację transportu w okresie przemian. To m.in. regulująca ustrój wielu jednostek sektora ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (był w połowie lat '90 taki okres, w którym Minister Transportu był organem założycielskim ponad pięciuset przedsiębiorstw państwowych, powstałych m.in. w wyniku podziału PKS, wydzielenia zaplecza z PKP i sektora wykonawczego z GDDP<sup>96</sup>). To również ustawa z 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe, nadal obowiązująca choć

---

<sup>96</sup> ...Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych

znacznie zmodyfikowana i wielokrotnie nowelizowana, lecz wciąż obowiązująca ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Składnikiem wielkiej reformy centrum administracyjnego przeprowadzonej przez rząd Mieczysława Rakowskiego było przekształcenie budżetowego Zarządu Ruchu Lotniczego i Lotnisk Komunikacyjnych w PPL. Uchwalona wówczas ustawa z 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym *Porty Lotnicze*, powstałego z przekształcenia ZRLiLK, miała pozwolić na wykorzystanie przychodów uzyskiwanych przez służby ruchu lotniczego na inwestycje infrastrukturalne (szło głównie o modernizację warszawskiego Okęcia)<sup>97</sup>.

Wysoko do dziś oceniana jest uchwalona rok później, 23 grudnia 1988 r. ustawa o działalności gospodarczej, przygotowana przez Mieczysława Wilczka, ministra przemysłu w rządzie Mieczysława Rakowskiego. To w niej znalazła się wprost sformułowana, a dziś oczywista, choć wówczas rewolucyjna zasada: *co nie jest zabronione, jest dozwolone*. Zaledwie kilka dziedzin objętych koncesjonowaniem to stan, do którego później nigdy się już prawo nie zbliżało; toteż nic dziwnego, że zwłaszcza w transporcie drogowym pojawiło się wówczas wiele firm prywatnych.

Kryzys gospodarki wywarł wielki wpływ na polską kolej; ratunku upatrywano w jej komercjalizacji, wówczas rozumianej jako oddzielenie od administracji publicznej; do tego celu zmierzała ustawa z 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym PKP (wcześniej PKP działało na podstawie jednego z rozdziałów ustawy z 2 grudnia 1960 r. o kolejach, a minister komunikacji był jednocześnie dyrektorem generalnym kolei).

Na początku lat dziewięćdziesiątych powołano samorząd terytorialny – kluczowa była tu ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie

---

<sup>97</sup> Ustawa o PPL nadal obowiązuje w pierwotnej, w zasadzie, wersji, choć wiele jej przepisów jest anachronicznych ze względu na ewolucję otoczenia prawnego.

gminnym<sup>98</sup>. W sektorze podległym ministrowi transportu i przez niego nadzorowanym ważnym wydarzeniem było wyposażenie państwowych osób prawnych w nieruchomości (użytkowanie wieczyste gruntów i własność naniesień) z dniem 5 grudnia 1990 r. Uczyniła to ustawa z 29 września 1990 r. *o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*. Uwłaszczenie następowało z mocy prawa, lecz wymagało potwierdzenia deklaratoryjną decyzją wojewody. Nikt nie spodziewał się, że ustalenie stanu prawnego licznych nieruchomości państwowych osób prawnych będzie trwać dziesięciolecia...

Uwłaszczenie 5 grudnia 1990 r. otworzyło drogę do przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych. Tryb ich przekształceń regulowała ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Występował rozdźwięk pomiędzy ministerstwem przekształceń własnościowych, prowadzącym prywatyzację kapitałową, a organami założycielskimi, takimi jak minister transportu, uprawnionymi do prowadzenia prywatyzacji likwidacyjnej (bezpośredniej), w tym pracowniczej, co do wyboru dróg przekształceń. Ustawa z 13 lipca 1990 r. nie dotyczyła przedsiębiorstw szczególnych, działających na podstawie własnych ustaw, takich jak PKP i PLL LOT.

Przypomnieć też warto, że na początku lat '90 Premier Tadeusz Mazowiecki podjął decyzję o podziale ogólnopolskiego Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej, powołanego jeszcze w 1946 r., na prawie 200 samodzielnych przedsiębiorstw. Zarządzenie Nr 20 Prezesa Rady Ministrów z 9 marca 1990 r. *w sprawie podziału przedsiębiorstw państwowej komunikacji samochodowej*, wydane na ustawy z 24 lutego 1989 r. o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej oraz o zmianach niektórych ustaw, podzieliło Krajową Państwową Komunikację

---

<sup>98</sup> Pierwotny tytuł: o samorządzie terytorialnym. Zmiana tytułu okazała się konieczna, gdy od 1 stycznia 1999 r. wprowadzono dwa kolejne rodzaje samorządu terytorialnego; powiatowy i wojewódzki.

Samochodową oraz samodzielne przedsiębiorstwa PKS w Warszawie, Koszalinie i Olsztynie na 167 przedsiębiorstwach przewozów osobowych i osobowo-towarowych, dla których organem założycielskim został Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, 18 PKS towarowych przekazanych pod nadzór wojewodów i prezydentów Warszawy, Łodzi i Krakowa, 18 przedsiębiorstw zaopatrzenia, 13 przedsiębiorstw naprawy, dwie firmy budowlane i jedno biuro projektów.

Później nieco wydzielono z administracji drogowej, podległej Dyrektorowi Generalnemu Dróg Publicznych, ponad 270 zakładów wykonawczych i uformowano w przedsiębiorstwa państwowe. Ponieważ nastąpiło to po magicznej dacie 5 grudnia 1990 r., wyznaczonej jako termin uwłaszczenia przez wspomnianą już wcześniej ustawę z 29 września 1990 r. dotyczącą gospodarki gruntami, firmy te długo czekały na wyposażenie w nieruchomości – aż do chwili, gdy uchwalono odnoszącą się do nich, szczegółową ustawę nowelizującą.

Wydawało się w tamtych czasach, że prywatyzacja pójdzie bardzo sprawnie; np. w wyjątkowo szybkim trybie została uchwalona ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze LOT. Wprowadzono w niej, pierwszy raz w III RP, konstrukcję *złotej akcji*. Zgodnie z koncepcją ówczesnego dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Transportu, późniejszego wicepremiera Henryka Goryszewskiego, Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Transportu, zachować miał w PLL LOT S.A., niezależnie od proporcji kapitałowych, *50 % sumy głosów służących całemu kapitałowi*. Nie doszło, jak wiemy, do dziś do definitywnej prywatyzacji PLL LOT. 10 maja 2013 r. została natomiast uchwalona ustawa o uchyleniu ustawy o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze LOT, grzebiąc ostatecznie konstrukcję zachowania *złotej akcji* w narodowym przewoźniku lotniczym w wersji z początku lat '90,

26 lipca 1991 r. uchwalono ustawę o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Nota bene krajowy transport drogowy czekał na swoją reglamentację dłużej, bo aż do chwili przyjęcia ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o krajowym przewozie osób – uchwalonej zaraz po przyjęciu nowej ustawy z 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego). W 1991 r. podjęto też próbę ratowania krwioobieg państwa, za jaki uznawano kolej. Ustawą z 19 października 1991 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym *Polskie Koleje Państwowe* stworzono podstawy do wyodrębnienia z p.p. PKP 76 jednostek organizacyjnych zaplecza technicznego, budowlanego i usługowego kolei, zatrudniających ponad 70 tysięcy pracowników. Usamodzielniono tym sposobem włączone wcześniej do PKP Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego, Zakłady Budownictwa Kolejowego, Przedsiębiorstwa Robót Kolejowych, Nasycalnie Podkładów, Kolejowe Zakłady Automatyki, Kolejowe Zakłady Usługowe itp. Jednostki te otrzymały status przedsiębiorstw państwowych. Wiele czasu zabrały spory związane z wyposażaniem nowych przedsiębiorstw w kolejowy majątek. Obie strony tych sporów – tj. i PKP, i wydzielone przedsiębiorstwa, były żywo zainteresowane otrzymaniem produktywnych składników majątku, broniły się zaś przed majątkiem socjalnym, szczególnie w postaci mieszkań zakładowych. Mieszkań tych nie chcieli też nabywać lokatorzy, namawiani do tworzenia spółdzielni; próbowano również uszczęśliwiać budynkami mieszkalnymi gminy.

Po kilku latach znaczna część firm wydzielonych z PKP zasili Narodowe Fundusze Inwestycyjne, utworzone ustawą z 30 kwietnia 1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

Wylączenie zaplecza z PKP nie poprawiło kondycji samego przedsiębiorstwa. Nadal kolej była w gorszej sytuacji od transportu samochodowego, ponosząc koszty utrzymania infrastruktury.

Za możliwe źródło oszczędności uznano uprawnienia pracownicze, m.in. szeroko przyznawane kiedyś ulgi w cenach biletów. Znaczące ograniczenie tych uprawnień spowodowała ustawa z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (na początku tytuł zawierał też składnik gratisowy: o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów...).

Połowa lat dziewięćdziesiątych to zakrojone na szeroką skalę plany budowy autostrad. W ciągu kilkunastu dni zespół sekretarza stanu, Stanisława Rybaka przygotował projekt ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych<sup>99</sup>. Ustawa miała umożliwić zaangażowanie kapitału prywatnego w budowę infrastruktury, wprowadzając system tzw. umów koncesyjnych zawieranych po przeprowadzeniu przetargu. Umowa koncesyjna mogła obejmować budowę i eksploatację lub samą eksploatację autostrady. Jednocześnie, ponieważ ogólne przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. postawiły w uprzywilejowanej pozycji gminy i ograniczały możliwości prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych, ustawą autostradową wprowadzono w nich proinwestycyjny wyjątek. Nota bene, na nim wzorowały się później wyjątkowe tryby lokalizacji dróg (początkowo tylko krajowych, potem wszystkich publicznych), kolei, lotnisk, inwestycji na EURO 2012 itp.

Nadal liczne problemy wiązały się z koleją. Wciąż sięgano po kolejne narzędzia legislacyjne: 6 lipca 1995 r. została uchwalona ustawa o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Koleje Państwowe, zaś 22 czerwca 1997 r. – ustawa o transporcie kolejowym wprowadzające niektóre liberalizujące zalecenia UE<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> ...później tytuł uzupełniony o frazę: *i Krajowym Funduszu Drogowym*, gdy takie narzędzie finansowe powstało.

<sup>100</sup> UE konsekwentnie stara się wymuszać zmiany uzasadniane koniecznością podjęcia równej konkurencji kolei z transportem drogowym. Dyrektywa 440/91

Połowa lat '90 to również wprowadzenie do ustawy z 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych rozdziału o kontraktach menedżerskich. Rewolucja polegała na tym, że pełną odpowiedzialność za firmę przejmowała jednostka (menedżer), zaś samorząd załogi godził się na zniesienie swoich uprawnień.

---

o rozwoju kolei we Wspólnocie wprowadziła zasadę niezależności finansowej przewoźników, obowiązek wykonywania usług w ramach służby publicznej, rachunkowe oddzielenie zarządu infrastrukturą od realizacji przewozów. To pod jej wpływem podjęto radykalne zmiany w PKP. Na tzw. pierwszy pakiet kolejowy złożyły się głównie dyrektywy z 2001 r. poświęcone m.in. liberalizacji dostępu dla licencjonowanych przedsiębiorców do transeuropejskiej kolejowej sieci towarowej oraz unifikacji technicznej, wyrażającej się w tzw. interoperacyjności, definiowanej jako *zdolność transeuropejskiego systemu kolejowego do bezpiecznego i niezakłóconego ruchu pociągów na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej, polegająca na spełnieniu zasadniczych wymagań*. Drugi pakiet kolejowy, z 2004 r., pogłębiał liberalizację przewozów towarowych w UE; zajęto się w nim też sprawami bezpieczeństwa. Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowej wprowadziła wspólne wymagania bezpieczeństwa (CST) techniczne specyfikacje interoperacyjności (TSI) i wspólne metody oceny bezpieczeństwa (CSM). III pakiet został przyjęty w 2007 r. Rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym obowiązuje na obszarze krajów członkowskich wprost, nie wymagało więc przenoszenia do polskiego systemu prawnego, jednakże w samych przepisach rozporządzenia pozostawiono liczne kwestie wymagające rozstrzygnięcia w ustawie. Dyrektywa 2007/58 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440 EWG w sprawie rozwoju kolei we Wspólnocie oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej ma na celu otwarcie rynku międzynarodowych przewozów pasażerskich na terenie Unii poprzez m.in. wprowadzenie prawa kabotażu oraz modyfikację zasad zawierania umów o świadczenie usług publicznych. Dyrektywa 2007/59/We Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty wprowadza minimalne, wspólne, europejskie wymagania dotyczące zawodu maszynisty, m.in. kwalifikacje zdrowotne, wiek oraz dokumenty, potwierdzające posiadanie kwalifikacji.



W resorcie transportu takich umów menedżerskich zawarto ok. 30, większość odnosiła się do przedsiębiorstw PKS. Dowodem skuteczności tego rozwiązania może być fakt, że taką umową objęta była m.in. dzisiejsza PESA...

Tymczasem nastąpiła znacząca reorganizacja administracji rządowej. Jej przejawem było m.in. przyjęcie ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie ministra Skarbu Państwa. Jej skutkiem było odciążenie ministrów poprzez przejęcie funkcji organów założycielskich przedsiębiorstw państwowych przez wojewodów i ministra Skarbu Państwa. W resorcie transportu, wcześniej nadzorującym ponad 500 firm, pozostały tylko: PKP, PLL LOT i *Porty Lotnicze*.

Styczeń 1999 r. to pojawienie się na administracyjnej mapie Polski nowych struktur; powiatów i samorządowych województw, powołanych ustawami z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim. Przy okazji uporządkowano sprawy własnościowe dróg kołowych, ustawą z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (art. 73) przejmując *ex lege* własność gruntów pod drogami na rzecz Skarbu Państwa (drogi krajowe) i jednostek samorządu (drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie – podział ten wprowadzono również od stycznia 1999 r.).

Na kolei nadal nie udało się rozwiązać strukturalnych problemów. Zmianę miało przynieść uchwalenie ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego *Polskie Koleje Państwowe*, zobowiązującej do wydzielenia ze spółki matki PKP SA co najmniej jednej firmy zarządzającej infrastrukturą (Polskie Linie Kolejowe SA) i przewoźników. Przy okazji pojawiło się wiele innych spółek wyposażonych w mienie kolejowe. Realizacja wielokrotnie nowelizowanej ustawy z 8 września 2000 r. trwa nadal i – w miarę wprowadzanych w niej korekt – zmienia wciąż kierunki. Przytoczyć można tytułem przykładu dokonaną kilka lat temu komunalizację spółki *Przewozy regionalne*, która stała się wówczas własnością 16

województw, oraz tegoroczne (2015) przejęcie w niej większości kapitałowej przez rządową Agencję Rozwoju Przemysłu.

Dużo działo się w transporcie drogowym i kolejowym. To niezwykle paradoks, że tymczasem w tak szybko rozwijającej się dziedzinie jak żegluga powietrzna ustawa z 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze obowiązywała 40 lat. Trzeba było dopiero wsparcia udzielonego w ramach programu PHARE, by zespół koordynowany przez prof. Marka Żylicza przygotował projekt, skonsumowany w tekście ustawy z 7 czerwca 2002 r. – Prawo lotnicze. Rewolucja w prawie lotniczym została wymuszona przez kolejne, liberalizacyjne pakiety Unii Europejskiej<sup>101</sup>.

Pojawiły się możliwości finansowe, natomiast prawo ograniczało możliwości inwestycyjne. Sięgnięto więc do doświadczeń autostradowych z 1994 r. wprowadzając specjalny tryb lokalizacyjny

---

<sup>101</sup> Pierwszy pakiet, z grudnia 1987 r. objął rozporządzenie Rady nr 3975/87 w sprawie procedury stosowania zasad konkurencji w transporcie lotniczym, rozporządzenie Rady nr 3976/87 w sprawie trybu stosowania art. 85 ust. 3 TWE dla wyłączenia niektórych rodzajów działań w transporcie lotniczym spod zakazu praktyk niezgodnych z zasadami konkurencji, dyrektywę Rady 87/601 z 14 grudnia 1987 r. w sprawie opłat za regularne przewozy lotnicze między państwami członkowskimi oraz decyzję Rady nr 87/602 z 14 grudnia 1987 r. w sprawie podziału zdolności przewozowej między przewoźnikami lotniczymi w wykonywaniu regularnych usług lotniczych między państwami członkowskimi oraz w sprawie dostępu tych przewoźników do regularnych tras wewnątrz wspólnoty. Drugi pakiet, z 1990 r. to rozporządzenie Rady nr 2342/90 z 24 lipca 1990 r. w sprawie opłat za regularne przewozy lotnicze i rozporządzenie Rady nr 2343 z 24 lipca 1990 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych do regularnych usług lotniczych na trasach wewnątrz wspólnotowych i podziału między przewoźników lotniczych zdolności przewozów pasażerskich w zakresie regularnych usług lotniczych między państwami członkowskimi. Oba te pakiety już nie obowiązują w pierwotnym brzmieniu, gdyż zostały zmodyfikowane kolejnymi aktami.

W III pakiecie liberalizacyjnym znalazło się rozporządzenie Rady nr 2407/92 z 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym i rozporządzenie Rady nr 2408/92 z 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych oraz rozporządzenie nr 2409/92 w sprawie opłat lotniczych

opisany ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, potem rozszerzony na wszystkie drogi publiczne. Warto też odnotować przyjęcie później podobnych zasad w ustawie o transporcie kolejowym oraz w ustawie z 12 lutego 2009 r. w sprawie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.

Jak jesteśmy przy lotnictwie, skonstatować należy, że przepisy dotyczące przedsiębiorstwa *Porty Lotnicze*, zawarte we wspomnianej wcześniej ustawie z 1988 r., nadal pozostają poza bezpośrednim zainteresowaniem ustawodawcy. Pośrednio jednak ustawodawca odniósł się do PPL ustawą z 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, wydzielając z PPL znaczną część, wykorzystywaną przez służby ruchu lotniczego. W przedsiębiorstwie państwowym pozostało w zasadzie tylko warszawskie Okęcie, bowiem porty regionalne zostały przekazane wyodrębnionym spółkom. Pozostając formalnie przedsiębiorstwem państwowym, PPL stał się tym sposobem swoistym holdingiem.

Odpowiedzią na pojawiające się wciąż niedobory finansowe były ustawy zmierzające do ustabilizowania finansowania transportu, takie jak przyjęte 16 grudnia 2005 r. – ustawa o Funduszu Kolejowym i o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego.

Wśród poszukiwań właściwych form realizacji zadań publicznych w dziedzinie transportu warto odnotować w zasadzie martwą ustawę z 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia. Silnym akordem kończącym pierwszą dekadę naszego tysiąclecia była ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, ostatnio znacznie znowelizowana ustawą z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych.

Od maja 2004 r. jesteśmy w Unii Europejskiej, co oznacza, że nasz system prawny został nierozzerwalnie sprzężony z prawem europejskim. Znaczna część przepisów transportowych (a nowelizacji branżowych ustaw było w ostatnich latach wiele) służy

dostosowaniu się do wymagań UE. Ten proces nigdy się nie kończy, bowiem prawo unijne również ulega ewolucji.

Polskie prawo transportowe uległo w ciągu ćwierćwiecza rewolucyjnej zmianie. Zwiększenie liczby i objętości aktów nie wynika tylko ze rosnącego skomplikowania materii. Przyczynia się do tego też konieczność przeniesienia, do naszego systemu, przepisów europejskich. W znacznej mierze jest to też rezultat odejścia od niegdyś obowiązujących reguł konstruowania syntetycznych aktów prawnych.

Piotr Świątecki

## **Skład Senackiego Zespołu Infrastruktury**

Senatorowie:

Stanisław Kogut (przewodniczący)

Zbigniew Meres (zastępca przewodniczącego)

Wiesław Dobkowski

Mieczysław Gil

Stanisław Gorczyca

Stanisław Hodorowicz

Stanisław Jurcewicz

Kazimierz Kleina

Waldemar Kraska

Andrzej Pająk

Bogdan Pęk

Grzegorz Wojciechowski

Jan Wyrowiński

PUBLIKACJE PRZYGOTOWANE  
PRZEZ BIURO SPRAW SENATORSKICH

**Zeszyty Zespołów Senackich**

Dotąd zostały wydane następujące Zeszyty Zespołów Senackich, dokumentujące konferencje zorganizowane przez zespoły:

1. Liberalizacja przewozów pasażerskich – koniec PKP czy nowa era pomyślności kolei żelaznych? (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Infrastruktury 20 listopada 2009 r.)
2. Funkcjonowanie i finansowanie Ochotniczych Straży Pożarnych (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Strażaków 14 grudnia 2009 r.)
3. Bezpieczeństwo w górnictwie (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Górnictwa 1 grudnia 2009 r.)
4. Możliwości poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach samorządowych (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 9 grudnia 2009 r.)
5. Samorządy lokalne na Żuławach Wiślanych w III RP (materiały z konferencji Parlamentarnego Zespołu Kocińskiego 15 grudnia 2009 r.)
6. Ochrona środowiska a inwestycje infrastrukturalne (materiały z konferencji Komisji Środowiska i Senackiego Zespołu Infrastruktury 14 grudnia 2009 r.)
7. Samorząd przyjazny seniorom (materiały z konferencji Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Starszych 5 listopada 2010 r.)
8. Stan gospodarki wodnej w Polsce – problematyka prawna i kompetencyjna (na przykładzie Dolnej Wisły) (materiały

- na konferencję Parlamentarnego Zespołu ds. Dróg Wodnych i Turystyki Wodnej 2 czerwca 2011 r.)
9. Stan gospodarki wodnej w Polsce – problematyka prawna i kompetencyjna (na przykładzie Dolnej Wisły) (materiały na konferencję Parlamentarnego Zespołu ds. Dróg Wodnych i Turystyki Wodnej 2 czerwca 2011 r. – wydanie II)
  10. Rozwój ratownictwa drogowego (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Senackiego Zespołu Strażaków 25 listopada 2010 r.)
  11. Kondycja publicznego transportu zbiorowego (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Infrastruktury 8 lutego 2011 r. – wersja na płycie)
  12. Społeczność kaszubska w procesie przemian; kultura – tożsamość – język (publikacja Kaszubskiego Zespołu Parlamentarnego maj 2012 r.)
  13. Czy jest miejsce dla regionalizmów w kontekście integracji europejskiej? (materiały na konferencję Kaszubskiego Zespołu Parlamentarnego, Parlamentarnego Zespołu Kociewskiego i Zespołu Senatorów Województwa Śląskiego 19 lutego 2013 r.)
  14. Produkty finansowe skierowane do osób starszych (materiały z konferencji Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Starszych 6 listopada 2012 r.)
  15. Bezpieczeństwo w publicznym transporcie zbiorowym (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Infrastruktury 15 października 2012 r.)
  16. Standardy działania służb publicznych w odniesieniu do wypadków drogowych (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Strażaków 11 grudnia 2012 r.)
  17. Opracowanie i upowszechnienie innowacyjnego modelu kontraktowania przez gminy usług społecznych w zakresie

- edukacji podstawowej (materiały z konferencji Senackiego Zespołu ds. Wychowania Młodego Pokolenia 20 marca 2013 r.)
18. Droga do energetyki obywatelskiej w Polsce (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Energii Odnawialnej 16 kwietnia 2013 r.)
  19. Ekologia i ochrona środowiska w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014 – 2020 (materiały z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu *Przyjaźni Środowisku* z dnia 23 października 2013 r.)
  20. Ocena funkcjonowania systemów sterowania ruchem kolejowym (materiały z posiedzenia Senackiego Zespołu Infrastruktury z dnia 15 października 2013 r.)
  21. Jakie są moje korzenie? – wyniki konkursu zorganizowanego przez Parlamentarny Zespół ds. Dzieci w 2013 r.
  22. Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Spółdzielczego 28 października 2013 r.)
  23. Partycypacja w tworzeniu i realizacji regionalnych i lokalnych polityk senioralnych z wykorzystaniem środków UE (materiały z konferencji Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Starszych 17 grudnia 2013 r.)
  24. System rejestracji przedsiębiorstw w Polsce (materiały z konferencji Parlamentarnego Zespołu Małych i Średnich Przedsiębiorstw 3 grudnia 2013 r.)
  25. Moja Polska w 2050 roku – wyniki konkursu organizowanego przez Parlamentarny Zespół Dzieci w 2014 r.
  26. Bezpieczeństwo pożarowe w mieszkaniach (materiały z konferencji Senackiego Zespołu Strażaków 22 stycznia 2015 r. oraz Informacja o działalności Senackiego Zespołu Strażaków)



27. Samorząd przyjazny seniorom – najlepsze praktyki zwycięskich samorządów (materiały z czterech edycji konkursu Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Starszych)
28. Zespoły senackie i parlamentarne w VIII kadencji Senatu (podsumowanie działalności zespołów)
29. Szkoła marzeń – wyniki konkursu organizowanego przez Parlamentarny Zespół ds. Dzieci w 2015 r.
30. Polski transport: ocena ćwierćwiecza 1990-2015 i priorytety na przyszłość

Zeszyty Zespołów Senackich przygotowują: Piotr Świątecki (redaktor serii), Bożena Witt-Mojsik i Dorota Wojucka z Biura Spraw Senatorskich Kancelarii Senatu

### **Okolicznościowe publikacje Biura Spraw Senatorskich**

1. Jeden dzień na Łotwie – 18 listopada 1918 r. – 24 listopada 2010 r. (publikacja wydana w związku z wystawą prezentowaną w Senacie w listopadzie 2010 r.)
2. Polska, Łotwa razem (publikacja wydana w związku z wystawą „Stosunki polsko-łotewskie 1919-1991 w zasobie Archiwum Akt Nowych” prezentowaną w Senacie w lipcu 2014 r., przygotowaną przez Archiwum Akt Nowych)
3. Przewodnik senatora. Podstawowe informacje praktyczne (3 wyd., ostatnie jesienią 2015 r.).
4. Poradnik senatora pracodawcy (jesień 2015 r.).