

Urząd Transportu Kolejowego

<https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/18705,Rynek-kolejowy-w-Polsce-jest-konkurencyjny-i-bezpieczny.html>
26.04.2024, 12:26

Strona znajduje się w archiwum.

Rynek kolejowy w Polsce jest konkurencyjny i bezpieczny

02.05.2022

Na koniec 2021 roku przewozy kolejowe w Polsce mogły wykonywać 122 podmioty, z czego 114 posiadało licencję wydaną przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. 31 przedsiębiorstw otrzymało licencję w latach 2018-2021. Dlaczego firmy decydują się podjąć działalność na tym wymagającym rynku? Czy nowi przewoźnicy wystarczająco dbają o bezpieczeństwo na kolei?

Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym^[1], Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydaje licencję przedsiębiorcy posiadającemu siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Licencjonowaniu podlega wykonywanie przewozów kolejowych osób, wykonywanie przewozów kolejowych rzeczy oraz świadczenie usług trakcyjnych. Potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego są również licencje wydane przez właściwe władze innych państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron

umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Warunkiem uzyskania licencji jest spełnienie wymagania dobrej reputacji, wiarygodności finansowej, kwalifikacji zawodowych oraz zabezpieczenia finansowego odpowiedzialności cywilnej (OC).

W latach 2018-2021 licencję przewoźnika kolejowego w Polsce otrzymało 31 przedsiębiorstw. Łącznie na koniec 2021 roku przewozy kolejowe (na podstawie licencji i certyfikatu) w Polsce mogły wykonywać 122 spółki, z czego 114 posiadało licencję wydaną przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Pozostałe podmioty legitymowały się licencją wydaną w innym kraju UE. Od wielu lat polski rynek kolejowy charakteryzuje się wysokim poziomem liberalizacji. Wskazuje na to porównanie liczby licencji wydanych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej na koniec 2020 roku. Zestawienie publikuje Agencja Kolejowa Unii Europejskiej. Dane za 2021 rok dla całej Europy nie są jeszcze dostępne.

Najwięcej licencji zostało wydanych w Niemczech – około 40% wszystkich licencji funkcjonujących w Europie (28 krajów będących w bazach ERADIS). Polska pod względem liczby licencji plasuje się na 2 miejscu z udziałem w rynku na poziomie ok. 10% z liczby wydanych licencji. Niemcy i Polska są też zdecydowanymi liderami w zakresie liczby przewiezionych ładunków na rynku europejskim. Łączna wartość przewiezionych na terenie tych dwóch państw towarów wyniosła około 35% wszystkich ładunków przewiezionych w 2020 r. w Europie. Na 3 miejscu pod względem ważnych licencji znajdują się Czechy.

Tab. 1 Liczba ważnych licencji w krajach UE oraz współpracujących z UE na koniec 2020 r.

| kraj | liczba licencji | kraj | liczba licencji | kraj | liczba licencji | kraj | liczba licencji |
|-----------|-----------------|-----------|-----------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Austria | 36 | Finlandia | 5 | Łotwa | 6 | Słowacja | 40 |
| Belgia | 8 | Francja | 35 | Niderlandy | 26 | Słowenia | 8 |
| Bułgaria | 14 | Grecja | 4 | Niemcy | 470 | Szwajcaria | 5 |
| Chorwacja | 8 | Hiszpania | 49 | Norwegia | 10 | Szwecja | 59 |
| Czechy | 108 | Irlandia | - | Polska | 120 | Węgry | 40 |
| Dania | 9 | Litwa | 9 | Portugalia | 5 | Wielka Brytania | 46 |

| kraj | liczba licencji | kraj | liczba licencji | kraj | liczba licencji | kraj | liczba licencji |
|---------|-----------------|------------|-----------------|---------|-----------------|--------|-----------------|
| Estonia | 8 | Luksemburg | 2 | Rumunia | 33 | Włochy | 29 |

Uwarunkowania prawne wymagają od przewoźnika kolejowego również uzyskania jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa (do 30 października 2020 r. certyfikatu bezpieczeństwa część A i B) – dokumentu potwierdzającego ustanowienie przez przewoźnika kolejowego systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań bezpieczeństwa zawartych w technicznych specyfikacjach interoperacyjności oraz innych przepisach prawa wspólnotowego i krajowego. System zarządzania bezpieczeństwem (SMS) to organizacja, środki i procedury przyjęte przez przewoźnika kolejowego w celu zapewnienia bezpiecznego zarządzania swoim działaniem. Obejmują one m.in. wymagania w zakresie identyfikacji i zarządzania ryzykiem, kształcenia personelu, mechanizmów wewnętrznego nadzoru i ciągłego doskonalenia. Począwszy od 31 października 2020 r. wymagania dla SMS zostały doprecyzowane. Ujęto w nich również kwestie związane z budowaniem pozytywnej kultury bezpieczeństwa oraz uwzględniono rolę czynnika ludzkiego. Zaprojektowany system zarządzania bezpieczeństwem kandydata na przewoźnika przed wydaniem certyfikatu oceniany jest przez Prezesa UTK na podstawie dokumentacji i przepisów wewnętrznych podmiotu. Pod uwagę brane są potencjalne możliwości spełnienia wymagań SMS, których rzeczywista weryfikacja następuje już w trakcie nadzoru Prezesa po wdrożeniu funkcjonowania systemu i procesu przewozowego.

W latach 2018-2021 uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa umożliwiające realizację przewozów uzyskało 34 przewoźników. Sześć spośród nowych podmiotów uzyskało uprawnienia już w nowym trybie, tj. otrzymało jednolity certyfikat bezpieczeństwa. Wszyscy nowi przewoźnicy zadeklarowali wykonywanie przewozów towarowych. Jedynie 3 spółki będą chciały wykonywać również przewozy pasażerskie.

NADZÓR NAD PRZEWOŹNIKAMI, KTÓRZY OTRZYMALI UPRAWNIENIA W LATACH 2018-2021

Zgodnie z art. 17 Dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei^[2] krajowe organy ds. bezpieczeństwa nadzorują stałe przestrzeganie prawnego obowiązku spoczywającego na przedsiębiorstwach kolejowych lub zarządcach infrastruktury do stosowania systemu zarządzania bezpieczeństwem. Na podstawie różnorodnych narzędzi oraz gromadzonych danych, Prezes UTK prowadzi działania analityczne, dzięki którym możliwe jest opracowanie planu nadzoru. Jednym z narzędzi wykorzystywanych w toku prowadzonych analiz jest opracowany przez Agencję Kolejową Unii Europejskiej model dojrzałości zarządzania.

W latach 2018-2021 Prezes UTK przeprowadził 1 864 kontrole certyfikowanych przewoźników kolejowych. Działania te dotyczyły funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem jako całości, ale również koncentrowały się na poszczególnych elementach prowadzonej przez te podmioty działalności, takich jak m.in. kwalifikacje pracowników związanych z bezpieczeństwem ruchu kolejowego, przygotowanie i realizacja procesu przewozowego, stan techniczny i proces utrzymania pojazdów kolejowych czy przewóz towarów niebezpiecznych. Przeprowadzone kontrole wykazały 5 030 różnej wagi nieprawidłowości, które zostały wskazane w dokumentacji pokontrolnej, wraz z zaleceniem ich usunięcia oraz analizy wdrożonego systemu pod kątem występowania podobnych naruszeń.

Jak wygląda sytuacja w przypadku nowych podmiotów? U ponad 30 certyfikowanych przewoźników kolejowych, którzy rozpoczęli działalność na rynku kolejowym w latach 2018-2021, Prezes UTK przeprowadził 54 kontrole w okresie dwóch lat od otrzymania przez te podmioty certyfikatu. W trakcie prowadzonych działań nadzorczych stwierdzono 261 nieprawidłowości.

Dla zestawienia zaprezentowanych danych konieczne jest

przyjęcie miernika, który pozwoli na uśrednienie tych danych i ich właściwe porównanie. W tym celu warto posłużyć się wskaźnikiem nieprawidłowości, który określa średnią liczbę nieprawidłowości stwierdzaną w toku jednego działania kontrolnego.

Stosując tę metodę można wskazać, że wartość wskaźnika dla wszystkich przewoźników kolejowych wyniosła 2,70, natomiast w przypadku podmiotów rozpoczynających działalność jest to 4,83. Oznacza to, że w trakcie kontroli nowych przewoźników stwierdzanych jest średnio o ok. 80% więcej naruszeń w porównaniu do średniej dla wszystkich przewoźników. Dane te wskazują jednoznacznie na zwiększone ryzyko w ramach systemu kolejowego. Ryzyko to minimalizują działania podmiotów wynikające ze zwiększonego nadzoru Prezesa UTK nad tymi podmiotami, kontroli prowadzonych przez inspektorów UTK i zalecenia, które są wydawane po takich kontrolach.

Podmiotom rozpoczynającym działalność w branży kolejowej w wielu przypadkach trzeba wskazać właściwe sposoby wdrażania opracowanych systemów bezpieczeństwa, tak by były w stanie odpowiednio zarządzać ryzykiem oraz reagować na potencjalne zagrożenia.

Analizując kwestie stwierdzanych nieprawidłowości warto również zwrócić uwagę na rodzaj naruszeń wskazywanych w trakcie kontroli. Pierwszą grupą są naruszenia w zakresie kwalifikacji pracowników, tj. dopuszczenie do wykonywania czynności pracownika bez wymaganych kwalifikacji, brak posiadania znajomości odcinków infrastruktury kolejowej przez maszynistów, nieskierowanie pracownika na badania wstępne przed wydaniem upoważnienia do pełnionych czynności.

Naruszenia stwierdzane są również w obszarze dotyczącym stanu technicznego i procesu utrzymania pojazdów kolejowych

np. eksploatacja pojazdu pomimo przekroczenia maksymalnej wartości przebiegu kilometrowego bądź czasookresu przeprowadzenia wymaganego przeglądu, przeprowadzenie czynności utrzymaniowych niezgodnie z obowiązującym DSU, w tym brak wykonania niektórych wymaganych czynności, dokumentowanie czynności diagnostyczno-pomiarowych w sposób niezgodny z wymaganiami DSU, nieprawidłowe oznakowanie pojazdu kolejowego. Najlichniesza grupa nieprawidłowości dotyczy sporządzanej przez przewoźników dokumentacji.

W przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązujących przepisów prawa oraz wystąpienia ryzyka dla bezpieczeństwa systemu kolejowego, Prezes UTK może inicjować również adekwatne środki o charakterze administracyjnym. Działania podejmowane w tym zakresie mają na celu przede wszystkim przywrócenie zgodności z przepisami prawa lub pociągnięcie podmiotów rynku kolejowego do odpowiedzialności z tytułu niewywiązywania się z ciążących na nich zobowiązań prawnych i podejmowane są w sposób proporcjonalny do rodzaju ryzyka. W toku czynności nadzorczych prowadzonych w nowych podmiotach, Prezes UTK zainicjował łącznie 36 postępowań administracyjnych, w tym dotyczące cofnięcia certyfikatu bezpieczeństwa (w przypadkach, w których wykazano, że podmiot przestał spełniać wymogi, na podstawie których wydany został dokument uprawniający), w sprawie nałożenia kary pieniężnej, usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie oraz wyłączających lub ograniczających eksploatację pojazdów kolejowych. Wszystkie te działania miały na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa w systemie kolejowym.

Podejmowane przez Prezesa UTK działania w zakresie nadzoru nad podmiotami rynku kolejowego oraz ich wyniki wskazują, że jednym z obszarów newralgicznych w ramach systemu kolejowego jest działalność nowych podmiotów kolejowych, które rozpoczynają działalność w tym sektorze. Proces certyfikacji przewoźników kolejowych opiera się przede

wszystkim na analizie przygotowanej dokumentacji systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz deklaracji kierownictwa podmiotu w zakresie przyjętej polityki bezpieczeństwa. Oceniane są tutaj potencjalne możliwości do spełnienia wymagań prawnych jak i przepisów wewnętrznych. Wyniki kontroli Prezesa UTK potwierdzają trudności w spełnieniu wymagań przez te podmioty i pokazują, że nowi przewoźnicy nie zawsze radzą sobie z pełnym wdrożeniem zapisów systemów bezpieczeństwa. W wielu przypadkach łatwo skorygować działania tak, by działalność przewozowa nie wiązała się ze zwiększonym ryzykiem dla systemu kolejowego. W skrajnych przypadkach, kiedy przewoźnik nie wprowadza skutecznie działań naprawczych, następuje cofnięcie certyfikatu.

PRZYCZYNY URUCHAMIANIA WŁASNYCH PRZEWOZÓW TOWARÓW KOLEJĄ

Urząd Transportu Kolejowego przeprowadził badanie dotyczące motywacji przedsiębiorstw ubiegających się w latach 2013-2020 o uzyskanie uprawnień do prowadzenia działalności przewozowej w transporcie kolejowym na polskiej sieci kolejowej. Badanie zostało przeprowadzone przy udziale 53 przedsiębiorstw, które wystąpiły w tamtym okresie o uzyskanie licencji przewoźnika kolejowego. Obejmowało ono m.in. analizę ogólnodostępnych informacji dotyczących przedsiębiorstw, analizę podstawowych danych statystycznych, telefoniczne wywiady z przedstawicielami podmiotów oraz szerokie badanie ankietowe.

Każdego roku do Urzędu Transportu Kolejowego wpływa kilka lub kilkanaście nowych wniosków od przedsiębiorstw zainteresowanych uruchomieniem przewozów kolejowych na własną rękę. Przedsiębiorcy, którzy starali się o licencję w okresie objętym badaniem reprezentują różne branże gospodarki oraz kierowali się różnymi motywacjami związanymi z wejściem na rynek kolejowy.

Wśród badanych firm znajdują się reprezentanci kilku branż gospodarki, którzy korzystali dotychczas z transportu

kolejowego jako zleceniodawcy jak również firmy powiązane z rynkiem przewozów kolejowych kapitałowo lub personalnie. Biorąc pod uwagę rodzaj dotychczas prowadzonej działalności oraz motywacje jakimi kierowano się przy podjęciu decyzji o rozpoczęciu działalności przewozowej, przedsiębiorców można podzielić na kilka grup:

- przedsiębiorstwa przemysłu budownictwa, stali oraz branży spożywczej, podejmujący realizację łańcucha dostaw w oparciu o własne zasoby techniczno-organizacyjne;
- przedsiębiorstwa powiązane personalnie lub kapitałowo z już istniejącymi przedsiębiorstwami szeroko rozumianego rynku kolejowego;
- przedsiębiorstwa zainteresowane rozwojem działalności o rynek przewozów kolejowy;
- przedsiębiorstwa zainteresowane podjęciem działalności w zakresie transportu intermodalnego w oparciu o własne zasoby intelektualne – operatorzy intermodalni, terminalowi, spedycyjni.

W grupie podmiotów, które planowały podjęcie działalności kolejowej i gdzie ta działalność ma być dominująca, główną motywacją jest doświadczenie w branży kolejowej, dostęp do zasobów taborowych, wysoka atrakcyjność sektora kolejowego i jego potencjalny rozwój oraz chęć świadczenia usług trakcyjnych na rzecz partnerów biznesowych. Coraz częściej wskazywany jest również aspekt ekologiczny, gdyż kolej ma niewielki udział w emisji gazów cieplarnianych w stosunku do transportu drogowego.

W grupie podmiotów, gdzie działalność przewozowa nie będzie lub nie jest dominująca, najważniejszą motywacją była chęć rozszerzenia działalności o usługi kolejowe, optymalizacja łańcucha dostaw oraz możliwość obsługi większej grupy kapitałowej czy uniezależnienie się od dotychczasowych dostawców usług przewozowych.

Aż 36% respondentów wskazało potrzebę uniezależnienia się od

usługodawców, którzy dotychczas świadczyli przewozy na ich rzecz. Niewiele mniej przedsiębiorców oceniło jakość usług świadczonych dotychczas przez przewoźników zewnętrznych jako niezadowalającą. Pomimo dużej konkurencji pomiędzy przewoźnikami, konkretne rodzaje przewozów realizują tylko wybrane przedsiębiorstwa w oparciu o własne oraz dzierżawione zasoby.

Często duże podmioty odmawiają realizacji przewozów o konkretnej specyfice, na przykład ze względu na indywidualne wymagania zamawiającego lub wymagania łańcucha dostaw sprawiając, że przedsiębiorcy zainteresowani realizacją procesów transportowych przy udziale transportu kolejowego, są zmuszeni do organizacji przewozów w całości we własnym zakresie.

Na rynku kolejowym w ostatnich trzech latach pojawiło się kilku przewoźników, którzy widząc przestrzeń dla swojego rozwoju w transporcie kolejowym, postanowili uniezależnić się od sposobu oraz oferty handlowej już istniejących przewoźników. To pokazuje, że przedsiębiorstwa chcą korzystać z transportu kolejowego, ale oczekują lepszej oferty. Chcą, aby ich ładunki były dostarczane na czas, szybciej i taniej.

Spośród badanych 67% to podmioty, dla których przewozy kolejowe będą dominującą działalnością firmy, 33% natomiast twierdzi, że działalność przewozowa nie będzie dominująca. 64% planowała/planuje świadczenie usług przewozu rzeczy, 36% natomiast świadczenie usług trakcyjnych. W zakresie inwestycji natomiast, 80% badanych deklaruje chęć inwestowania w lokomotywy, 60% w wagony, a 32% w innowacje technologiczne. Tylko 32% badanych planuje wesprzeć inwestycje środkami z funduszy europejskich.

Na rynku kolejowym pojawiły się również takie przedsiębiorstwa, dla których uzyskanie licencji przewoźnika kolejowego było potrzebne w celu spełnienia wymagań dla uzyskania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej do zakupu nowoczesnego taboru kolejowego spełniającego wymagania pod realizację przewozów w ramach transportu

intermodalnego.

Część przedsiębiorstw nie podjęła jeszcze działalności operacyjnej. Jako przyczynę podają one problemy z organizacją zasobów technicznych oraz personalnych. Nie bez znaczenia pozostaje w tym aspekcie również sytuacja spowodowana kryzysem epidemicznym, z jakim gospodarka mierzy się od marca 2020 roku. Niektóre podmioty powróciły do dotychczasowych rozwiązań logistycznych opartych na korzystaniu z usług zewnętrznych w ramach realizacji przewozów kolejowych lub w ramach konkurencyjnych dla kolei gałęzi transportu. Specyfika oraz wysokie koszty działalności spowodowały, że wiele podmiotów ostatecznie nie rozpoczęło działalności, lub zawiesiło swoją działalność w tym sektorze.

Poza działaniami nadzorczymi Prezesa UTK nad funkcjonowaniem SMS, co najmniej raz na 5 lat dokonywana jest okresowa kontrola przewoźnika kolejowego w zakresie przestrzegania warunków określonych w licencji oraz wymagań wynikających z ustawy o transporcie kolejowym, w tym spełnienia wymagań w zakresie wiarygodności finansowej. W latach 2018-2021 z obiegu prawnego usunięto 17 licencji przewoźnika kolejowego, w tym 9 licencji zostało wygaszonych, 8 licencji zostało cofniętych. Jednocześnie 5 licencji zostało zawieszonych z powodu nierozpoczęcia prowadzenia działalności przewoźnika kolejowego lub niespełniania przez przewoźnika wymagań dotyczących wiarygodności finansowej.

PODSUMOWANIE

Biorąc pod uwagę położenie geograficzne naszego kraju sprzyjające rozwojowi transportu ładunków w ramach jednego oraz wielu kontynentów, uwarunkowania ekonomiczne, aktualne priorytety w polityce transportowej Unii Europejskiej, rozwój znaczenia ochrony środowiska naturalnego oraz dynamiczny wzrost wymiany handlowej Polski, rynek transportu kolejowego musi stale ewoluować, by stać się alternatywą dla pozostałych gałęzi transportu w transporcie ładunków na dużym dystansie, atrakcyjną ekonomicznie oraz z perspektywy mniejszego niekorzystnego wpływu na otoczenie naturalne.

Dla rozwoju rynku kolejowego oraz zwiększenia aktywności przewoźników kolejowych istotna jest odpowiednia przepustowość sieci zapewniająca prowadzenie regularnych przewozów z odpowiednio wysoką prędkością. Niska prędkość handlowa pociągów intermodalnych w Polsce przyczynia się do wzrostu kosztów realizacji przewozów, co zniechęca potencjalnych klientów zewnętrznych oraz samych przewoźników do podejmowania istotniejszych działań w zakresie kreowania rynku kolejowego oraz jego znaczenia dla krajowej i międzynarodowej gospodarki.

W opinii operatorów kolejowych istotne jest zapewnienie płynności przejazdów. Regularne i szybkie przejazdy w połączeniu z właściwym obiegiem wagonów (ograniczeniem przejazdów próżnych składów) są w stanie przynieść podmiotom większe zyski, niż zastosowanie preferencji w postaci samej ulgi intermodalnej. Koszty uruchamiania pustych składów są wysokie i warto aby tabor był optymalnie wykorzystywany i przynosił zyski.

Wysoka aktywność prywatnych przedsiębiorstw na polskim rynku transportowym, w tym liczba wydanych licencji oraz certyfikatów, świadczy o wysokim potencjale tego rynku, pomimo problemów z jakimi się on zмага. Z drugiej strony otwarty rynek musi odznaczać się wysoką dbałością o bezpieczeństwo w ruchu kolejowym. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego stoi na straży regulacji rynku i bezpieczeństwa w transporcie kolejowym i dołoży wszelkich starań, aby zapewnić minimalizację ryzyk w tych obszarach, wraz ze stałym zwiększaniem poziomu bezpieczeństwa sektora kolejowego w Polsce.

Artykuł autorstwa dr. inż. Ignacego Góry ukazał się w magazynie "Rynek Kolejowy" nr 3/2022r.

[1] Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,
Dz. U. z 2021 r. poz. 1984

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798
z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei