

Nr ewid. 186/99/P98120/DTL

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

Temat	Funkcjonowanie transportu kombinowanego w Polsce
Numer	P/98/120
Rodzaj	Kontrola planowa, koordynowana
Cel kontroli	Celem kontroli było ustalenie i dokonanie oceny aktualnego stanu transportu kombinowanego ¹ , zarówno w zakresie wyposażenia w podstawową infrastrukturę techniczną, jak i specjalistyczny tabor. Celem kontroli było także określenie wielkości ładunków przewożonych transportem kombinowanym oraz ustalenie barier ograniczających rozwój tego transportu, a także ocena możliwości przeniesienia ruchu ciężkich pojazdów samochodowych na kolej i tym samym odciążenie sieci dróg kołowych.
Tematyka, badany okres i czas przeprowadzenia kontroli	Kontrolę - podjętą z własnej inicjatywy NIK - przeprowadzono w dniach od 18 sierpnia do 29 grudnia 1998 r. Badaniem objęto lata 1996 - I półrocze 1998 r. Podstawowa tematyka kontroli dotyczyła głównie: • Stanu i wykorzystania infrastruktury do wykonywania przewozów w poszczególnych technologiach transportu kombinowanego. • Organizacji i sprawności przewozu transportem kombinowanym. • Zharmonizowania polskich przepisów dot. przewozów kombinowanych z prawem Unii Europejskiej.
Jednostki kontrolowane	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM), Dyrekcja Generalna Polskich Kolei Państwowych (DG PKP), Polska Żegluga Bałtycka (PŻB) Baza Promowa w

¹ Transport kombinowany (Combined transport). Jest to przewóz towarów w jednej i tej samej jednostce transportowej lub pojeździe, przy użyciu różnych gałęzi transportu, bez przeładunku samych towarów. Główną część europejskiej podróży w transporcie kombinowanym wykonuje transport kolejowy, żegluga śródlądowa lub transport morski, a każdy dowóz i odwóz jest wykonywany przez transport drogowy - na możliwie najkrótszych odległościach - por: Glosariusz pt. „Terminologia w zakresie transportu kombinowanego” opublikowany przez Europejską Konferencję Ministrów Transportu w 1993 r.

Świnoujściu, Polskie Linie Oceaniczne (PLO), POL-LEWANT sp. z o.o. (grupa PLO), EUROAFRIKA sp. z o.o., Bałtycki Terminal Kontenerowy sp. z o.o. w Gdyni (BTK), wybrane terminale kontenerowe i spółki będące operatorami (spedytorami) transportu kombinowanego oraz wybrani klienci transportu kombinowanego w Polsce.

Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik Nr 1 do informacji.

Zasięganie informacji w jednostkach nie objętych kontrolą W trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r. Nr 13 poz. 59, ze zm.) zebrano - w drodze badań ankietowych - informacje z dwóch rodzajów jednostek. Pierwszą grupę stanowiło 155 przedsiębiorstw handlowych bądź produkcyjnych, których przedmiot działalności gospodarczej związany był z korzystaniem z usług transportu kombinowanego. Wspomniane badanie dotyczyło przygotowania i korzystania wymienionych firm z usług transportu kombinowanego. Drugą grupę ankietowanych jednostek stanowiły 24 firmy spedycyjne i transportowe z terenu całego kraju, realizujące przewozy kombinowane. Ankietyzacja dotyczyła rodzaju i wielkości usług świadczonych przez wspomniane firmy w zakresie transportu kombinowanego. Wykazy jednostek do których skierowano ankiety zostały przedstawione w załącznikach nr 2 i 3 do informacji.

Uczestnicy kontroli Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności (jako jednostka koordynująca) oraz delegatury NIK w: Gdańsku, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie.

Poprzednie kontrole w zakresie t.k. i realizacja wniosków pokontrolnych Problematyką transportu kombinowanego NIK zajmowała się w 1993 r. Wyniki przeprowadzonej - na zlecenie Sejmu RP - kontroli (Nr TŻŁ 4015-93) w zakresie stanu i organizacji transportu kombinowanego wskazywały, że w Polsce transport ładunków w tej formie nie rozwinął się w dostatecznym stopniu i był wówczas w fazie organizacji. Pomimo że istniały przesłanki do rozwoju tej formy przewozów ładunków², nie stworzono odpowiednich warunków do jego rozwoju. Barrierami rozwoju transportu kombinowanego były m.in.: niekonkurencyjność stawki przewozowej transportu kombinowanego w porównaniu z opłatami za przewóz ładunków transportem drogowym, niedostateczny stan techniczno - eksploatacyjny infrastruktury transportowej oraz niewystarczające wsparcie transportu kombinowanego ze strony Ministra TiGM za pomocą rozwiązań ekonomicznych i prawnych.

² Odciążenie dróg kołowych od ruchu wysokotonażowych - niszczących nawierzchnię dróg - samochodów ciężarowych, zwiększenie przepustowości drogowych przejść granicznych, wykorzystanie rezerw przewozowych kolei poprzez przeniesienie części drogowych przewozów na kolej, oraz współpraca Polski z UE w zakresie transportu i włączenie polskiego transportu w system europejski.

Podstawowe wnioski pokontrolne zostały skierowane pod adresem Dyrektora Generalnego PKP oraz Ministra Transportu, Gospodarki Morskiej.

Do Dyrektora Generalnego PKP wnioskowano o:

- Poprawę sprawności funkcjonowania przewozów kontenerowych, w tym m.in. zapewnienie punktualnego kursowania pociągów przewożących jednostki ładunkowe,
- Ustalenie - w porozumieniu z MTiGM - niezbędnego zakresu informacji o przewozach kombinowanych (zgodnie z wymaganiami międzynarodowymi) oraz sprawnie działającego systemu ewidencyjnego,
- Uzupełnienie parku specjalistycznych wagonów do przewozu kontenerów i innych jednostek ładunkowych, z uwzględnieniem ich struktury rodzajowej i tonażowej, stosownie do wymagań klientów,
- Dokonanie rzetelnej analizy potrzeb w zakresie modernizacji linii kolejowych wytypowanych do umów AGC³ i AGCT⁴ oraz terminali PKP, w tym określenie możliwości sfinansowania tych przedsięwzięć,
- Zacieśnienie współpracy w zakresie przewozów kombinowanych z TTK „Polkombi” S.A.

Dyrektor Generalny PKP w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował⁵, że dla prawidłowej organizacji transportu kombinowanego wymagana jest odpowiednia polityka transportowa kraju. Dyrektor Generalny PKP podał, że PKP starały się na bieżąco uczestniczyć w międzynarodowej współpracy kolei i towarzystw zajmujących się organizowaniem transportu kombinowanego. PKP było współinicjatorem powołania operatora transportu kombinowanego (Towarzystwa Transportu Kombinowanego Polkombi S.A.) z którym PKP pozostają w ścisłej współpracy. Zdaniem dyrektora PKP, specjalistyczny tabor powinien być w dyspozycji operatora transportu kombinowanego, nie zaś PKP. Dyrektor Generalny PKP podkreślił, że w zakresie utrzymania linii kolejowych szczególny nacisk kładziony był na linie kolejowe objęte umowami AGC i AGTC. Z ogółu wydanych środków

³ Umowa Europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych (AGC - Dz.U. z 1989 r. Nr 42, poz. 231 i 232) została sporządzona w Genewie 31 maja 1985 r. i weszła w życie w stosunku do Polski 27 kwietnia 1989 r. Umowa ustala międzynarodową sieć kolejową, prowadzącą (na tzw. liniach głównych) i mającą prowadzić (na tzw. liniach uzupełniających) bardzo duży kolejowy ruch międzynarodowy - określoną w Umowie jako „międzynarodowa sieć kolejowa E”.

⁴ Europejska Umowa o głównych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (AGTC). Została podpisana przez Polskę w Genewie w dniu 1 lutego 1991 r. W Polsce nie ratyfikowana i nie obowiązuje. W umowie zostały określone wymagania stawiane organizatorom przewozów kombinowanych, tj. przygotowania linii kolejowych i taboru do prowadzenia ruchu towarowego z prędkością nie mniejszą niż 120 km/h, a także likwidacji ograniczeń w zakresie tzw. skrajni ładunkowej i szerokości międzytorzy, dopuszczalnych nacisków osiowych i długości torów stacyjnych. Wymagania Umowy AGTC dotyczą również odpowiedniego wyposażenia przewoźników w nowoczesny tabor, zaplecze obsługowo-naprawcze, urządzenia sterowania ruchem i łączności, a także usprawnień zapewniających płynność ruchu na przejściach granicznych.

⁵ Pismo Dyrektora Generalnego PKP, nr KHT-7-921/29/94 z dnia 02.03.1994 r.

na modernizację szlaków kolejowych 84% stanowiły wydatki przeznaczone na te linie. Jednakże proces przystosowania linii AGC do wymaganych kryteriów odbywa się w ramach programów krajowych i jest zależny od sposobu rozwiązania przez Rząd i PKP kwestii finansowania PKP, które - jak dotychczas - nie zostały rozstrzygnięte.

Wnioski skierowane pod adresem Ministra TiGM dotyczyły:

- 1) Opracowania założeń polityki transportowej państwa (poprzez sporządzenie odpowiedniego dokumentu programowego oraz przyjęcie go przez Radę Ministrów) uwzględniającego kierunki wdrażania i promocji transportu kombinowanego w którym uwzględnione byłyby zobowiązania Polski (jako kraju stowarzyszonego z Unią Europejską) w zakresie dostosowania organizacji przewozów kontenerowych i stanu technicznego baz przeładunkowych do standardów Wspólnoty⁶.
- 2) Oparcia taryf w transporcie kolejowym (podstawowym ogniwie transportu kombinowanego) i samochodowym na porównywalnych rodzajach kosztów⁷.
- 3) Uwzględnienia przez Ministra TiGM problematyki transportu kombinowanego podczas negocjowania międzynarodowych porozumień transportowych oraz tworzenia aktów prawa międzynarodowego⁸.
- 4) Określenia zasad przewozów na liniach kolejowych w portach morskich, w celu usprawnienia współpracy kolej – porty⁹.

Minister TiGM w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹⁰ poinformował, że rozwój innych niż kontenery technologii transportu kombinowanego jak: przewozy naczep, czy też całych zespołów pojazdów samochodowych, z uwagi na nieprzygotowanie polskich kolei (brak kosztownego, specjalistycznego taboru) oraz w związku z niekorzystną sytuacją finansową tego przewoźnika uniemożliwiającą zakup taboru, będzie postępował wolniej niż przewozy kontenerów. W odpowiedzi podkreślono, że barierą w rozwoju transportu kombinowanego jest wyższa oferta cenowa kolei od ceny za usługę wykonaną transportem samochodowym. Rozwiązanie tego problemu miało nastąpić w czasie prac nad restrukturyzacją PKP, w konsekwencji której miały zostać zmniejszone koszty przedsiębiorstwa, w rezultacie także taryfy kolejowe. Minister poinformował, o prowadzeniu prac studialnych nad kształtowaniem kosztów zewnętrznych w transporcie. Realizacja wniosków wynikających z tych studiów miała doprowadzić do zbliżenia kosztów przewozu w transporcie samochodowym i kolejowym. Możliwości promocji transportu kombinowanego uzależnione są w dużym stopniu od stworzenia odpowiednich uregulowań prawnych i działań

⁶ Dokument pn. „Polityka transportowa - program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie (1994 r.), przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 29.08.1995 r.

⁷ Wniosek w trakcie realizacji.

⁸ realizacja wniosku sprowadziła się do podpisania umowy z Węgrami w sprawie międzynarodowych przewozów kombinowanych w dniu 15.04.1998 r., zatwierdzonej uchwałą RM Nr 14/99 z dnia 10 lutego 1999 r.

⁹ wniosek zrealizowany.

¹⁰ Pismo Ministra TiGM nr TT3-43-33/94 z dnia 18.07.1994 r. skierowane do Prezesa NIK.

o charakterze organizacyjnym. Tego rodzaju przedsięwzięcia wg Ministra TiGM miały zostać przygotowywane i następnie wdrożone. W konkluzji Minister podkreślił, że doceniając zalety tej formy transportu MTiGM w dalszym ciągu będzie wspierać - w ramach swoich kompetencji - jego rozwój, wykorzystując w tym celu wszystkie opinie i wnioski.

2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI

2.1. W Polsce transport kombinowany (t.k.) nie odgrywa znaczącej roli w systemie transportowym kraju. W okresie objętym kontrolą - mimo systematycznego wzrostu tych przewozów - nie stanowiły one nawet 1% ogółu przewiezionej masy towarowej (w krajach UE udział ten wynosi 5 - 12 %). Wdrażanie przewozów t.k. było głównie wynikiem wymagań kontrahentów zagranicznych, dotyczących przewozu ładunków w zunifikowanych jednostkach ładunkowych (głównie w relacjach z krajami zamorskimi) oraz wprowadzania przez inwestorów zagranicznych (głównie duże centra handlowe) sprawdzonych u siebie systemów zarządzania dostawami. Ograniczone były natomiast rezultaty wspierania rozwoju t.k. (rozwiązania organizacyjne, prawne, gwarancje kredytowe, dotacje budżetowe) ze strony Ministra TiGM, który w myśl art. 2 ustawy z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra TiGM¹¹ realizuje politykę państwa w zakresie rozwoju transportu (opis str. 39 - 42).

2.2. Od czasu zakończenia w 1993 r. przez NIK poprzedniej kontroli dot. funkcjonowania t.k.¹² wielkość przewozów kombinowanych systematycznie wzrastała. W 1997 r. przewozy te przy wykorzystaniu taboru przedsiębiorstwa PKP (najważniejszego ogniwa w systemie t.k.) wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 14,4% (w 1998 r. wg wewnętrznego systemu statystycznego o 32,9%). Mimo to transport kombinowany nie stanowił istotnego udziału w masie towarowej przewożonej przez PKP. Wzrost ten następował bowiem z bardzo niskiego poziomu (osiągnął w 1996 r. wielkość 1.229,1 tys. ton, a w 1997 r. 1.406,6 tys. ton, zaś w 1998 r. 1.870,5 tys. ton) i w ogólnych przewozach PKP udział t.k. stanowił w 1996 r. 0,55%, w 1997 r. 0,62 % i 0,9% w 1998 r. Na ograniczone wykorzystanie t.k. wpływał również fakt, że w najbardziej charakterystycznych dla tego transportu technologiach (naczepy i nadwozia wymienne) przewieziono tylko 5% ładunków (pozostałe 95% przewozów t.k. stanowiły przewozy w kontenerach). Zamarły zupełnie przewozy całych zestawów samochodowych na wagonach kolejowych, które zostały zawieszone w 1993 r. z uwagi na ekonomiczną

¹¹ Dz.U. Nr 67, poz. 407, zm. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 i z 1998 r. Nr 162, poz. 1122, wynikająca z ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1999 r. (art. 97), z zastrzeżeniem art. 89.

¹² Informacja o wynikach kontroli stanu i organizacji transportu kombinowanego, czerwiec 1994 r. Nr TŻL-41015-93

nieopłacalność i dotychczas nie zostały wznowione. Systematycznie maleją też przewozy naczep, tj. z 4.089 ton w 1997 r. do zaledwie 555 ton w 1998 r. (opis str. 34). Regres w zakresie przewozu na wagonach pojazdów ciężarowych i naczep negatywnie oddziałuje na możliwości zdyskontowania korzyści wynikających z przeniesienia na kolej przewozów wysokotonażowych pojazdów samochodowych (ok. 650 - 700 tys. tego rodzaju pojazdów przejeżdża rocznie w relacji północ - południe oraz ok. 1.250 - 1.300 tys. w relacji wschód - zachód), polegających głównie na ograniczaniu destrukcyjnego wpływu pojazdów samochodowych na stan techniczny dróg kołowych i stan środowiska naturalnego (opis str. 43).

2.3. Podstawowymi barierami, ograniczającymi rozwój t.k., w świetle ustaleń kontroli są:

- brak (zarówno w PKP, jak i u operatorów i spedytorów t.k.) specjalistycznych wagonów do przewozów innych niż kontenery intermodalnych jednostek ładunkowych (IJŁ)¹³, tj. naczep, nadwozi oraz całych zestawów samochodowych,
- nieodpowiadający wymogom umowy AGTC¹⁴ stan techniczny linii kolejowych do przewozów t.k.,
- brak terminali przeładunkowych na wschodnich terenach Polski,
- niski poziom technicznego wyposażenia terminali w nowoczesny sprzęt, umożliwiający przeładunki we wszystkich technologiach t.k. oraz lepsze wykorzystywanie zdolności przeładunkowych terminali,
- nieprawidłowości we wspomaganiu rozwoju t.k. poprzez dotacje budżetowe i pożyczki z BŚ,
- wyższe koszty przewozu t.k. w stosunku do taniego i będącego w dużej podaży transportu samochodowego,
- brak możliwości ciągłego monitorowania przewozów i udzielania informacji klientom o miejscu pobytu ładunku,
- niezorganizowanie systemu przewozu po sieci kolejowej pojedynczych przesyłek między terminalami,
- brak możliwości uzyskania szybkiej informacji o możliwości przewozu przesyłek t.k. (o przekroczonej skrajni) ze względu na niezakończenie tzw. „kodyfikacji linii kolejowych i jednostek ładunkowych”,
- ograniczone wypełnianie roli krajowego operatora przewozów kombinowanych (stosownie do zaleceń UIRR)¹⁵ przez utworzone w 1992 r. Towarzystwo Transportu

¹³ Intermodalna jednostka ładunkowa - skrót IJŁ, używany w dalszej części Informacji.

¹⁴ Patrz przypis nr 4.

¹⁵ Międzynarodowe Stowarzyszenie Operatorów Transportu Kombinowanego (UIRR).

Kombinowanego Polkombi¹⁶, czego rezultatem było funkcjonowanie rozproszonych operatorów i brak współpracy pomiędzy nimi¹⁷,

- nieprzygotowanie zaplecza technicznego nadawców i odbiorców do korzystania z t.k.

2.3.1. Brak taboru do przewozu t.k. odnosi się głównie do wagonów specjalistycznych, a w szczególności tzw. kieszeniowych, posiadających zagłębienia (kieszenie) na umieszczenie w nich kół naczep. Wagonów takich nie posiada zarówno PKP, jak również spedytorzy t.k., w tym krajowy operator przewozów kombinowanych TTK Polkombi. Jedną z przyczyn tego stanu jest niezrealizowanie (głównie z braku środków finansowych) uchwalonego w PKP w 1995 r. programu dostaw wagonów na lata 1996 - 2015. Program ten przewidywał począwszy od 1997 r. zakup wagonów kieszeniowych i specjalistycznych platform do przewozu kontenerów, tak aby w 2000 r. liczba platform kontenerowych wyniosła 450 szt., a wagonów kieszeniowych 340 szt. Negatywnie należy ocenić w tym zakresie niewykorzystanie od 1994 r. 2 mln dolarów USA kredytu z Banku Światowego na zakup wagonów do t.k. i zapłacenie 24,3 tys. dolarów USA tytułem opłat za tzw. gotowość bankową od niewykorzystanych kredytów. MTiGM wskutek niewypracowania koncepcji zagospodarowania tych środków podjęło działania w kierunku przekazania ich PKP dopiero w trakcie trwania kontroli, tj. w II półroczu 1998 r. (opis str. 45).

PKP nie posiadają również wagonów niskopodłogowych do przewozu całych zestawów samochodowych w systemie „ruchoma droga”. W najbliższych dwóch latach nie przewiduje się zakupu przez PKP tego rodzaju taboru, co uniemożliwi przewożenie ciężkich pojazdów samochodowych wagonami kolejowymi (opis str. 31 i 32).

W świetle wyników kontroli negatywnie należy ocenić również działania innych niż PKP organizatorów przewozów t.k., w tym spółek spedycyjnych działających z udziałem PKP, w zakresie pozyskiwania specjalistycznego taboru¹⁸. Nie podjęli oni bowiem tego rodzaju przedsięwzięć.

2.3.2. Barierą techniczną rozwijania nowoczesnych form przemieszczania ładunków jest niedostateczne wyposażenie terminali w specjalistyczne urządzenia przeładunkowe uniemożliwiające pełne wykorzystanie ich zdolności przeładunkowych i obsługę

¹⁶ W maju 1993 r. TTK Polkombi weszło w skład operatorów transportu kombinowanego, stowarzyszonych w Międzynarodowego Stowarzyszenia Operatorów Transportu Kombinowanego (UIRR).

¹⁷ W krajach UE większość przewozów t.k. organizowana jest przez krajowe towarzystwa transportu kombinowanego, które posiadają rozwiniętą sieć marketingowo-akwizycyjną, własny tabor, terminale, doświadczenie zawodowe i wysokokwalifikowaną kadrę (np. Kombiverkehr w Niemczech, Ökombi w Austrii).

¹⁸ Stosownie do dyrektywy 91/440 w krajach UE proponuje się rozwiązanie, aby pozyskiwanie tego typu taboru spoczywało na operatorach t.k., a nie na przedsiębiorstwach kolejowych.

wszystkich rodzajów jednostek ładunkowych. Sytuacja ta występuje głównie w terminalach kolejowych, które wyposażone są tylko w suwnice umożliwiające składowanie kontenerów wyłącznie w zasięgu ich pracy.

Również nasycenie terminalami mierzone tzw. wskaźnikiem gęstości (liczba terminali przypadająca na 1000 km linii kolejowych) jest niewystarczające i odbiega od krajów UE. Wynosi on bowiem 0,5 gdy np.: w Niemczech 2 a we Włoszech 1,4.

Kolejną barierą t.k. związaną z funkcjonowaniem terminali jest niezorganizowanie niezbędnych posterunków celnych i innych posterunków kontrolnych (np. weterynaryjnych i fitosanitarnych), co obniża jakość i konkurencyjność świadczonych usług oraz stanowi utrudnienie dla klientów korzystających z t.k. (opis str. 29).

2.3.3. Spośród wszystkich uczestników t.k. najgorzej przygotowani byli do korzystania z niego nadawcy i odbiorcy przesyłek w IJŁ. Około 60% z nich nie posiadało urządzeń przeładunkowych, magazynów i placów manewrowych do obsługi ładunków. Ponad 30% jednostek nie miało również odpowiednich do korzystania z t.k. dróg dojazdowych. W rezultacie rozładunek bądź załadunek około 40% przesyłek zamiast w magazynach klientów odbywał się na terenie stacji kolejowych. Tym samym ograniczone były korzyści ze stosowania t.k. (opis str. 33 i zał. nr 2 i 3 do informacji).

2.3.4. Niekorzystny wpływ na t.k. ma nierozwiązany - jak dotychczas - problem tzw. kodyfikacji linii kolejowych i taboru. Nie zakończono bowiem w PKP prac nad wprowadzeniem oznakowania kodowego linii po których wykonywane są przewozy kombinowane. Zastosowanie kodów umożliwiłoby szybkie wytyczenie bezkolizyjnej trasy przewozu dla przesyłek t.k., które w większości należą do ładunków z tzw. przekroczoną skrajnią. Długie oczekiwanie na wytyczenie trasy przewozu zniechęcało klientów do korzystania z usług PKP. Przyczyną niewprowadzenia kodyfikacji było niezakończenie prac nad utworzeniem bazy danych zawierającej dokładne wyszczególnienie przeszkód skrajniowych na liniach PKP oraz brak środków finansowych PKP na zakup odpowiednich urządzeń pomiarowych (opis str. 27 i 28).

2.3.5. Barierą, powodującą niekonkurencyjność t.k. wobec transportu samochodowego był długi czas obsługi przesyłek na stacjach granicznych. Wynosił on bowiem często od 6 do 12 godzin, a w przypadkach wymagających przeprowadzenia kontroli weterynaryjnej lub fitosanitarnej ponad 24 godz. Według umowy AGTC czas pobytu na przejściach granicznych przesyłek przewożonych w t.k. nie powinien przekraczać

30 minut. Niedotrzymanie tego terminu powodowało niekonkurencyjność t.k. w porównaniu do transportu samochodowego pod względem czasu przewozu (opis str. 37 i 38).

2.4. W Polsce nie ma dotychczas oddzielnego aktu prawnego, kompleksowo regulującego problematykę t.k. W polityce transportowej Państwa brak jest systemowych instrumentów skutecznie wspierających rozwój transportu kombinowanego (w krajach UE skutecznie wykorzystywane są takie rozwiązania, jak: dotacje celowe na zakup wagonów i budowę terminali oraz rządowe gwarancje kredytów inwestycyjnych i ulgi podatkowe).

Nie zostały również zharmonizowane warunki konkurencji na rynku transportowym pomiędzy przewoźnikiem kolejowym i przewoźnikami drogowymi (koszty infrastruktury i koszty zewnętrzne transportu). Przewoźnicy samochodowi (w tym prywatne przedsiębiorstwa transportu drogowego) w odróżnieniu od PKP praktycznie nie są obciążani kosztami za użytkowanie infrastruktury i pokrywają tylko koszty eksploatacyjne¹⁹. Stan ten utrzymuje nierównowagę i uprzywilejowaną sytuację transportu drogowego wobec transportu kolejowego (opis str. 39 - 41).

Sieć transportu kolejowego (wskutek spadku przewozów) generuje większe koszty jednostkowe przewozu. Sprawia to, że komunikacja kolejowa jest coraz droższa i mniej konkurencyjna. Zjawisko to w połączeniu ze wzrostem ładunków przewożonych pojazdami samochodowymi powoduje wzrost społecznych kosztów transportu, szybkie zużycie dróg, a w konsekwencji wzrost presji na zwiększenie dotacji z budżetu państwa na drogownictwo. Pogarszające się zaś relacje kosztów do wpływów PKP skłaniają także kolej do żądania zwiększonych dotacji.

2.5. Ministerstwo TiGM nie sporządzało analiz opłacalności wdrażania t.k. w skali makroekonomicznej (zmniejszenie wydatków na prace utrzymaniowe dróg, zmniejszenie kosztów związanych z wydatkami drogowymi, ograniczenie strat związanych z zanieczyszczeniem powietrza, gleby i wody oraz zmniejszenie strat spowodowanych hałasem).

Ministerstwo TiGM nie dokonywało także analiz opłacalności wykonywania t.k. przez podmioty organizujące tego rodzaju transport (opis str. 43). Również połowa firm spedycyjnych i przewozowych zajmujących się t.k. nie dokonywała tego typu analiz (opis zał. nr 3, str. 3).

2.6. Nieefektywne było - w obecnej formie - finansowe wspomaganie rozwoju transportu kombinowanego z budżetu państwa (w łącznej wysokości 20 mln zł w latach

¹⁹ Stosownie do zasady przyjętej w UE („Rozwój Polityki Transportowej Wspólnoty Europejskiej” - Bruksela, grudzień 1992 r. § 39 97; 97 i 99-101) użytkownicy transportu powinni być obciążeni pełnymi kosztami świadczenia usług przewozowych. Koszty te powinny uwzględniać wydatki własne przedsiębiorstwa i koszty zewnętrzne (pochodne) oraz pełne koszty wykorzystywanej infrastruktury.

1996 – 1998). Ministerstwo TiGM nie było przygotowane do zagospodarowania przyznanej poraz pierwszy, w 1996 r. dotacji w wysokości 5 mln zł na „aktywizację międzynarodowych połączeń kolejowych w systemie transportu kombinowanego”. Wyboru beneficjenta dotacji i opracowania zasad dotowania transportu kombinowanego dokonano bowiem dopiero we wrześniu 1996 r. W rezultacie z 5 mln zł wykorzystano jedynie 44,3 %²⁰. Ministerstwo TiGM nie było przygotowane również do zagospodarowania w latach 1997-1998 kolejnych kwot dotacji na rozwój tej formy transportu²¹. W wymienionych latach wykorzystano ją bowiem w 86,4 % i 44,1 % (opis str.45-47).

2.7. Zastosowany w MTiGM sposób rozdziału i wykorzystywania dotacji polegający na dopłacie do „wagonokilometra” przebiegu wagonów nie był rozwiązaniem racjonalnym. Premiowano bowiem sam fakt przejazdu, niezależnie od tego czy był to przejazd z ładunkiem czy tzw. „przebieg próżny”. Nie sprawowano dostatecznego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania dotacji i kontroli rzetelności dokumentowania danych na podstawie których ją przyznawano²² (opis str.44). W rezultacie dotowano relacje na których operator i tak uzyskiwał wysoką rentowność, a mimo to nie udzielał on zniżek w celu promowania t.k. i zachęcania klientów do korzystania z tej formy transportu. Powyższa sytuacja, jak też wyższe taryfy przewozowe PKP w stosunku do taryf przewoźników samochodowych, powodowały nieopłacalność korzystania z t.k. (opis str. 46).

2.8. Proces dostosowania polskiego prawa w zakresie transportu kombinowanego do obowiązującego w Unii Europejskiej nie przebiegał sprawnie. Nie został m.in. przygotowany jednolity akt prawny regulujący kompleksowo sprawy związane z transportem kombinowanym (opis str. 47 - 49). Istnieje potrzeba przyspieszenia prac nad dostosowaniem przepisów prawa polskiego dotyczących t.k. do stanu obowiązującego w UE.

3. OCENY I WNIOSKI

²⁰ Dotację tą wykorzystało Polkombi S.A. na dopłatę do „wagonokilometra” zrealizowanych przebiegów wagonów w relacji Duisburg / Hannover - Polska) oraz dopłatę do tzw. „jednostki ładunkowej” w kolejowych przewozach w relacji Polska - Włochy.

²¹ przyznanej w 1997 r.- Polkombi S.A. i PKP, a w 1998 r. PKP.

²² Ustalenia kontroli w DG PKP potwierdzają, że przedsiębiorstwo PKP nierzetelnie informowało MTiGM o wielkościach ponoszonych kosztów na relacjach dotowanych. We wniosku o dotację na 1998 r. (pismo KHT7d/0810/04/98 z dnia 20.04.98 r. skierowane do MTiGM) zawyżono o 30 % przewidywane koszty przewozów kombinowanych (za I półrocze 1998 r - określono w wysokości 13.006.225 zł.). Nierzetelnie przedstawiano MTiGM ekonomiczne warunki realizacji przewozów kombinowanych na relacjach dotowanych (wyrażane w % poniżej poziomu kosztów własnych PKP). Wielkości ich były zawyżone odpowiednio w relacjach: z Gdyni do Wrocławia, Krakowa - o 33%, Nysy i Tarnowa- o 30%, Łodzi - o19%. Powyższe wielkości były przyjmowane przez MTiGM bez zastrzeżeń.

W Polsce istnieją ważne, aczkolwiek wykorzystywane tylko w niewielkim stopniu przesłanki wdrażania transportu kombinowanego (t.k.). Najistotniejsze z nich to: polityka Unii Europejskiej wspierająca rozwój t.k. i integracja Polski ze strukturami UE, położenie Polski na skrzyżowaniu głównych europejskich korytarzy transportowych i wynikający z tego duży ruch tranzytowy pojazdów samochodowych, powszechna światowa tendencja do rozwoju przewozów kombinowanych i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz względy ekologiczne. Ważną przesłanką jest także z jednej strony słabo wykształcona krajowa sieć drogowa oraz z drugiej stosunkowo dobrze rozwinięta (zelektryfikowana) sieć kolejowa i posiadające duże rezerwy zdolności przewozowej przedsiębiorstwo PKP. Natomiast zagrożeniami dla rozwoju t.k. są:

- brak odpowiednich regulacji prawnych i ekonomicznych ukierunkowanych na wspieranie przewozów kombinowanych (preferencyjne rozwiązania prawne i zaangażowanie budżetu w zakup taboru oraz budowę i modernizację terminali),
- narastająca konkurencja ze strony obcych i polskich przedsiębiorstw transportu samochodowego i morskiego oraz zagranicznych kolei (zwłaszcza w tranzycie),
- niezorganizowanie odpraw celnych i innych niezbędnych kontroli w miejscach załadunku i wyładunku (głównie weterynaryjnych),
- niedotrzymywanie przez służby celne norm czasowych podczas kontroli na granicach.

Na występowanie wymienionych barier Izba zwracała uwagę w wystąpieniach pokontrolnych formułując odpowiednie wnioski pokontrolne do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, przedsiębiorstwa PKP oraz spedytorów i operatorów t.k.

Wyniki kontroli wskazują, że w celu skutecznego rozwijania transportu kombinowanego w kierunku zwiększenia oferty przewozowej niezbędne jest powiązanie polityki transportowej państwa²³ z działalnością PKP oraz innych przewoźników i spedytorów transportu kombinowanego. Wiązałoby się to z przyjęciem przez rząd programu rozwoju transportu kombinowanego²⁴.

Przyjęcie w Polsce takiego rozwiązania powinno doprowadzić do opracowania programu rozwoju t.k. - który w świetle ustaleń kontroli - powinien obejmować:

1. Zasadnicze kierunki rozwoju t.k. we wszystkich jego technologiach w średniookresowym terminie (do 2010 r.).

²³ Wykonywanej przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej stosownie do przepisów ustawy o utworzeniu urzędu Ministra TiGM.

²⁴ W większości krajów UE istnieją tego rodzaju programy. Rządy tych państw uznały bowiem, że bez programowego zaangażowania się i pomocy państwa, nie można osiągnąć wzrostu przewozów kombinowanych. Również Unia Europejska preferuje i zaleca tworzenie krajowych programów promocji przewozów kombinowanych. Przykładem takiego rozwiązania w krajach UE jest program pomocy PACT. W jego ramach finansowane są prace studialne oraz część wydatków inwestycyjnych. Program ten obejmuje 60 projektów tras w celu dostosowania ich do przewozu we wszystkich technologiach transportu kombinowanego.

2. Pierwszoplanowe przedsięwzięcia w zakresie budowy bądź modernizacji infrastruktury liniowej i przewozowej (głównie terminali).
3. Konkretnie sposoby finansowania podstawowych projektów tras do przewozu t.k. z określonym precyzyjnie zakresem finansowego wsparcia ze strony państwa.
4. Ekonomiczne instrumenty wspierające wzrost przewozów kombinowanych (np. dotacje celowe na zakup taboru do t.k., gwarancje ze strony rządu kredytów inwestycyjnych, ulgi podatkowe i zwolnienia z niektórych opłat np. za zezwolenia, a także rozwiązania umożliwiające kalkulowanie taryf w transporcie samochodowym i kolejowym o porównywalne rodzaje kosztów - ponieważ obecna sytuacja utrzymuje uprzywilejowaną sytuację transportu samochodowego, co uniemożliwia przeniesienie części przewozów drogowych na kolej).

Szczegółowe wnioski zmierzające do zaktywizowania przewozów t.k. przedstawione zostały w wystąpieniach do kierowników skontrolowanych jednostek (opis str. 50).

Ustalenia kontroli wskazują także na konieczność zainicjowania przedsięwzięć wspomagających transport kombinowany także w sferze organizacyjnej i ekonomicznej. W ocenie Izby konieczne jest:

1. Precyzyjne adresowanie i określanie celu dotacji przewidzianych dla PKP (przeznaczonej na t.k.) oraz kontrola przez Ministra TiGM jej wykorzystania.
2. Wdrożenie rozwiązań umożliwiających wyposażenie PKP bądź spedytorów t.k. w specjalistyczny tabor w tym wagony kieszeniowe, umożliwiające wykonywanie przewozów we wszystkich rodzajach t.k.
3. Doprowadzenie przez PKP linii kolejowych przewidzianych do transportu kombinowanego i urządzeń z nimi związanych do stanu wymaganego w umowie AGC.

Konieczne jest także w wyniku stopniowego włączania się Polski w struktury UE ratyfikowanie Umowy AGTC (podpisanej przez Polskę w dniu 22 marca 1992 r.). Umożliwi to dochodzenie transportu kombinowanego do obowiązujących w Europie Zachodniej standardów. Z wnioskiem do MSZ o ratyfikację umowy AGTC wystąpił Minister TiGM w dniu 3 lutego 1998 r. Jak dotychczas w sprawie tej nie podjęto żadnych wiążących postanowień.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. ANALIZA STANU PRAWNEGO

1.1. Uwagi ogólne

W Polsce działalność w dziedzinie transportu kombinowanego nie została uregulowana w odrębnej ustawie. Nie ma zatem ogólnej, formalnoprawnej definicji transportu kombinowanego. Jedynym aktem prawnym, w którym występuje to pojęcie, jest ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego²⁵. W rozumieniu powołanej ustawy - a zatem w zakresie ograniczonym do przedmiotu jej regulacji - międzynarodowym transportem kombinowanym jest przewóz rzeczy w jednej i tej samej jednostce ładunkowej z wykorzystaniem kilku rodzajów środków transportu, w czasie którego następuje przekroczenie granicy państwowej.

Stan prawny, dotyczący tematyki kontroli obejmuje zatem:

- umowy międzynarodowe, związane z organizacją i funkcjonowaniem transportu (w tym kombinowanego), których stroną jest Polska. Umowy te - zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej - stanowią część obowiązującego w naszym państwie porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane,
- ogólne regulacje prawne, związane z zawarciem i wykonywaniem umowy przewozu,
- przepisy określające status prawny, funkcjonowanie i rodzaj działalności podmiotów, wykonujących zadania z zakresu transportu.

1.2. Podstawowe regulacje prawne dotyczące przewozu

Problematyka związana z zawarciem i wykonaniem umowy przewozu została uregulowana w przepisach tytułu XXV Kodeksu cywilnego²⁶.

W myśl art. 774 k.c., przez umowę przewozu przewoźnik zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa do przewiezienia za wynagrodzeniem osób lub rzeczy. Przewoźnikiem może być osoba fizyczna lub osoba prawna, prowadząca przedsiębiorstwo transportowe, uprawniona na podstawie obowiązujących przepisów do wykonywania działalności przewozowej w sposób stały i zarobkowy. Kontrahentem przewoźnika przy przewozie rzeczy jest wysyłający (nadawca, frachtujący), który może zawrzeć umowę przewozu osobiście, a także przez przedstawiciela lub spedytora.

Przedmiotem umowy przewozu rzeczy, jest ich przewiezienie, tzn. przemieszczenie za pomocą odpowiedniego środka transportu. Do istotnych elementów umowy przewozu zalicza się: oznaczenie przedmiotu przewozu, środka transportu, trasy przewozu i wynagrodzenia przewoźnika. Umowa może też zawierać postanowienia dodatkowe, np. co do zważenia, załadowania czy wyładowania przesyłki.

²⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 677.

²⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)

Podstawowym obowiązkiem przewoźnika przy przewozie rzeczy jest przewiezienie przesyłki na miejsce przeznaczenia oraz wydanie jej odbiorcy w całości, w stanie nie pogorszonej i we właściwym terminie. Inne obowiązki przewoźnika rzeczy określają m.in. art. 780 § 2, art. 784 i 787 § 1 k.c.

Podstawowym obowiązkiem wysyłającego jest zapłata wynagrodzenia za przewóz. Inne obowiązki kontrahenta przewoźnika zostały określone w art. 779, 780 § 1 i 782 k.c.

Wśród pojęć szczególnie istotnych dla problematyki przewozu należy wymienić pojęcie listu przewozowego (art. 780 § 1 k.c.). Jest to dokument wystawiany przez wysyłającego na żądanie przewoźnika (może zostać też sporządzony przez obydwie strony umowy przewozu), zawierający dane wymienione w art. 779 k.c. oraz wszelkie inne istotne postanowienia umowy. List przewozowy stanowi dowód zawarcia, treści oraz wykonania umowy przewozu rzeczy. Ma ponadto znaczenie informacyjne, zarówno dla przewoźnika - w kwestiach dotyczących sposobu wykonania przewozu, jak i dla odbiorcy - któremu umożliwia kontrolę wykonania umowy przez przewoźnika stosownie do treści umowy przewozu. Dowodem wykonania umowy przewozu są wzmianki uczynione w liście przewozowym: pokwitowanie odbioru przesyłki przez odbiorcę i wzmianka przewoźnika o zapłaceniu mu należności za przewóz.

Lex specialis w stosunku do uregulowań zawartych w k.c. stanowi przede wszystkim ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe²⁷, która reguluje przewóz osób i rzeczy, wykonywany odpłatnie na podstawie umowy, przez uprawnionych do tego przewoźników, z wyjątkiem przewozu morskiego i konnego (art. 1 ust. 1).

Przepisy ustawy stosuje się do przewozów międzynarodowych, jeżeli umowa międzynarodowa nie stanowi inaczej (art. 1 ust. 3). Rozdział I ustawy zawiera przepisy ogólne, regulujące m.in.:

- obowiązki przewoźnika w zakresie organizacji i realizacji przewozu (art. 2, 3, 11),
- okoliczności zwalniające przewoźnika od obowiązku przewozu (art. 7),
- ograniczenie obowiązku przewozu (art. 8).

W art. 5 i 6 ustawy zostały uregulowane - tak, jak w powołanym wyżej art. 789 k.c. - dwie sytuacje, wynikające z realizacji przewozu przez więcej niż jednego przewoźnika.

Ponadto ustawa zawiera szereg upoważnień dla Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do szczegółowego uregulowania w aktach wykonawczych spraw związanych z przewozem.

Szczególnie istotne dla problematyki niniejszej kontroli jest rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 25 lutego 1997 r. w sprawie przewozu przesyłek towarowych²⁸, które uchyliło dwa rozporządzenia Ministra Komunikacji:

²⁷ j.t. Dz.U. z 1995 r. Nr 119, poz. 575 ze zm.

²⁸ Dz.U. Nr 26, poz. 142.

- 1) z dnia 21 czerwca 1985 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy - Prawo przewozowe²⁹,
- 2) z dnia 13 listopada 1985 r. w sprawie warunków przewozu przesyłek towarowych koleją³⁰.

Rozporządzenie to określa m.in. tryb składania i przyjmowania zamówień na przewozy przesyłek towarowych, zasady regulowania należności przewoźnika, tryb sprawdzania przesyłki, zabezpieczenie roszczeń przewoźnika, zasady składania reklamacji i wezwań do zapłaty.

1.3. Podmioty realizujące zadania z zakresu transportu kombinowanego

1.3.1. Zakres kompetencji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej

Podstawowym aktem prawnym w tym przedmiocie jest ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej³¹

W myśl art. 2 ustawy, Minister TiGM realizuje politykę państwa w zakresie funkcjonowania oraz rozwoju transportu i gospodarki morskiej.

Zgodnie z art. 3, do zakresu działania Ministra TiGM należą w szczególności sprawy:

- tworzenia warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji kolei, dróg publicznych, portów lotniczych i morskich,
- ruchu drogowego i lotniczego oraz żeglugi morskiej i śródlądowej,
- przewozu osób i rzeczy środkami transportu kolejowego, samochodowego, morskiego, lotniczego i żeglugi śródlądowej.

Minister TiGM wykonuje swe zadania w szczególności przez podejmowanie i prowadzenie działań, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy.

Ponadto Minister TiGM, stosownie do ustalonego w omawianej ustawie zakresu działania, wykonuje zadania z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa oraz inne zadania określone w ustawach szczególnych (art. 4 ust. 3).

Minister TiGM, wykorzystując kompetencje przyznane mu w tych ustawach, realizuje zadania, które można podzielić na następujące grupy:

- wprowadzanie w życie uregulowań ustawowych przez wydawanie aktów wykonawczych do ustaw. Liczne upoważnienia dla Ministra TiGM w tym zakresie są zawarte zarówno w ustawie Prawo przewozowe, jak i w ustawach dotyczących poszczególnych rodzajów transportu;
- koncesjonowanie niektórych dziedzin działalności gospodarczej;

²⁹ Dz.U. Nr 29, poz. 128 ze zm.

³⁰ Dz.U. Nr 56, poz. 292

³¹ Dz.U. Nr 67, poz. 407, zm. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 i z 1998 r. Nr 162, poz. 1122, wynikająca z ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - w życie z dniem 1 kwietnia 1999 r. (art. 97), z zastrzeżeniem (art. 89).

- sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością podmiotów, wykonujących zadania związane z transportem;
- inne szczególne zadania, określone w ustawach.

W szczególny sposób należy podkreślić kompetencje Ministra TiGM dotyczące finansowania z budżetu państwa zadań z zakresu transportu - określone w ustawie z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe³². Zgodnie z art. 6 tej ustawy, Minister TiGM jest dysponentem części budżetu państwa. Na etapie planowania budżetu państwa opracowuje - zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów w tzw. nocie budżetowej - materiały do projektu budżetu w zakresie części, którą dysponuje (art. 31 ust. 3 pkt 1). Zatem Minister TiGM konstruuje i przedstawia Ministrowi Finansów projekt planu dochodów i wydatków na dany rok w nadzorowanej części budżetowej, dokonując przy tym wyboru celów i zadań, wymagających finansowania ze środków budżetowych państwa. Swoboda dysponenta jest oczywiście ograniczona przepisami prawa, wskazówkami zawartymi w nocie budżetowej i limitami ustalonymi w założeniach do projektu budżetu państwa. W trakcie prac w Sejmie nad projektem budżetu, Minister TiGM jest obowiązany udzielić komisjom sejmowym, na ich żądanie, dodatkowych informacji i wyjaśnień (art. 33 ust. 2).

W terminie 14 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej, Minister TiGM przedkłada Ministrowi Finansów układ wykonawczy budżetu w zakresie części, którą dysponuje - w granicach kwot wynikających z ustawy budżetowej (art. 36).

W trakcie wykonywania budżetu, Minister TiGM sprawuje nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych jednostek organizacyjnych oraz nad realizacją przez jednostki niepaństwowe zadań państwowych dotowanych z budżetu państwa i rozliczeniem dotacji na te zadania (art. 39 ust. 3).

Na podstawie art. 45 ust. 3 Prawa budżetowego, Minister TiGM może dokonać przeniesień planowanych wydatków budżetowych między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej, w ramach danej części i działu budżetu państwa, oraz przekazywać niektóre upoważnienia jednostkom podległym.

Aparatem pomocniczym Ministra TiGM, działającym pod jego bezpośrednim kierownictwem, jest Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej. Zasady organizacji i funkcjonowania Ministerstwa określa statut.³³

1.3.2. Przewoźnicy drogowi

³² Dz.U. z 1993 r., Nr 72 poz. 344 ze zm. Ustawa ta utraciła moc na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 55, poz. 1014), która weszła w życie - co do zasady - z dniem 1 stycznia 1999 r.).

³³ Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 27.02.1997 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu TiGM (DzU Nr 18, poz. 99).

Zasady wykonywania krajowego transportu drogowego przesyłek nie zostały uregulowane w ujednolicony sposób w odrębnej ustawie.

Do transportu tego mają zatem zastosowanie przepisy ogólne dotyczące przewozu, które zostały omówione wyżej.

Ponadto należy uwzględnić przepisy regulujące zasady ruchu drogowego. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest aktualnie ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym³⁴, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., z wyjątkiem kilku przepisów, wchodzących w życie w późniejszych terminach. Zgodnie z art. 1 ust. 1, ustawa reguluje zasady ruchu na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania, warunki dopuszczenia pojazdów do tego ruchu, wymagania w stosunku do osób kierujących pojazdami i innych uczestników ruchu oraz zasady kontroli ruchu drogowego.

Ustawa definiuje w art. 2 podstawowe określenia, związane z ruchem drogowym m.in. takie, jak: pojazd członowy, samochód ciężarowy, przyczepa, naczepa, masa pojazdu, dopuszczalna ładowność, nacisk osi.

Art. 61 ustawy określa zasady przewożenia ładunków.

Zgodnie z art. 151 ust. 1 ww. ustawy, z dniem jej wejścia w życie utraciła moc ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym³⁵ (z wyjątkiem art. 69 - 81, które tracą moc z dniem 30 czerwca 1998 r.). Należy ją powołać ze względu na fakt, iż zmiana stanu prawnego nastąpiła w okresie objętym kontrolą. Zgodnie z art. 151 ust. 2 nowej ustawy, do czasu wydania na jej podstawie aktów wykonawczych, ale nie dłużej niż przez 1 rok od dnia jej wejścia w życie, zachowują moc akty wykonawcze do ustawy uchylonej.

1.3.3. Przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Koleje Państwowe

Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (ustawa o PKP)³⁶ w art. 1 sytuuje PKP jako przedsiębiorstwo transportu publicznego, prowadzące działalność na zasadach rynkowych, przy udziale dotacji z budżetu państwa.

Przedmiot działalności PKP, ustalony w art. 7 ust. 1 powołanej ustawy, obejmuje przede wszystkim przewóz osób i rzeczy oraz świadczenie usług związanych z przewozem, jak również wykonywanie różnego rodzaju zadań, związanych z przewozem oraz z budową, utrzymaniem i obsługą linii kolejowych. PKP może też udostępniać linie kolejowe innym podmiotom gospodarczym. Za takie udostępnianie PKP pobiera opłaty (art. 15 ust. 7).

Udział budżetu państwa w wykonaniu zadań PKP odnosi się m. in. do realizacji inwestycji dotyczących linii kolejowych o państwowym znaczeniu (art. 15 ust. 1). Wielkość dotacji na ten cel określa corocznie ustawa budżetowa (art. 15 ust. 2).

³⁴ Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 ze zm.

³⁶ Dz.U. Nr 95, poz. 474 ze zm.; uwzględniono stan prawny w okresie objętym kontrolą.

Art. 17 ustawy ustalił, iż szczegółowy sposób finansowania PKP z budżetu państwa, o którym mowa w art. 15 oraz zasady rozliczeń z tego tytułu, określa umowa zawarta między Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra TiGM oraz Ministra Finansów, a PKP reprezentowanym przez Zarząd PKP. Przepis ten określa zakres postanowień umowy oraz protokołu, podpisywanego corocznie przez ww. ministrów i stanowiącego integralną część umowy.

Organami PKP są: Rada PKP i Zarząd PKP (art.23). Skład tych organów, sposób ich powoływania, zadania i kompetencje określają przepisy rozdziału 6 ustawy.

Organizację i szczegółowy zakres działania PKP określa statut PKP³⁷, uchwalony przez Radę PKP i zatwierdzony przez Ministra TiGM (art. 21). Regulacje dotyczące struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa są zawarte w rozdziale 5 statutu.

Wśród jednostek organizacyjnych PKP, wymienionych w § 13, znajduje się Dyrekcja Generalna PKP, stanowiąca aparat wykonawczy Zarządu PKP oraz zapewniająca obsługę administracyjną Rady PKP³⁸.

Szczególne znaczenie ma fakt określenia w ustawie dużej samodzielności przedsiębiorstwa PKP w gospodarowaniu i realizowaniu jego zadań. PKP posiada osobowość prawną (art. 3 ust. 1 ustawy), stanowiącą podstawę odrębnego bytu prawnego tego podmiotu oraz warunek samodzielnego uczestniczenia w obrocie prawnym przez dokonywanie czynności prawnych. PKP występuje więc w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek (art. 12 ust. 2). Kwestie dotyczące dokonywania w imieniu PKP czynności prawnych zostały uregulowane w art. 34-35 ustawy oraz w statucie PKP.

Na podstawie art. 13 ust. 1, PKP może wnieść do spółki lub innego wspólnego przedsięwzięcia kapitałowego, albo oddać, na czas oznaczony, do odpłatnego korzystania innym podmiotom zorganizowane części mienia przedsiębiorstwa lub inne mienie zaliczone do środków trwałych³⁹ (z uwzględnieniem szczególnego sposobu postępowania, dotyczącego mienia wchodzącego w skład linii o państwowym znaczeniu - art. 13 ust. 2). Pojęcie zorganizowanej części mienia zostało wyjaśnione w art. 2 pkt. 2 ustawy.

Ponadto art. 22 ustawy stanowi, iż PKP może tworzyć podmioty gospodarcze przewidziane w przepisach prawa.

Zatem - jak wynika z ww. przepisów - p.p. PKP może np.: objąć udziały w spółce z o.o. lub akcje w spółce akcyjnej, będącej operatorem transportu kombinowanego - wnosząc w celu

³⁷ Obwieszczenie Ministra TiGM z dnia 29. 10. 1996 r. w sprawie ogłoszenia statutu p.p. PKP (MP Nr 77, poz. 709).

³⁸ Organizację i zakres zadań Dyrekcji Generalnej PKP określa regulamin organizacyjny DG PKP (Zarządzenie Nr 60 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 24 września 1993 r. - Biuletyn PKP Nr 25, poz. 119, zm. z 1995 r. Nr 20, poz. 57, uchylone zarządzeniem Nr 95 Zarządu PKP z dnia 15 września 1997 r. - Biuletyn PKP Nr 22, poz. 92 ze zm.).

³⁹ Szczegółowe zasady oddawania składników mienia PKP do odpłatnego korzystania innym podmiotom zostały określone w zarządzeniu Nr 61 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 20.12.1995 r. w sprawie warunków najmu pomieszczeń, placów, ramp i innych obiektów kolejowych (Biul. PKP Nr 21, poz. 60, zm. z 1997 r. Nr 25, poz. 103) oraz w zarządzeniu Nr 66 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 27.12.1995 r. w sprawie warunków najmu kolejowych wagonów towarowych (Biul. PKP Nr 22, poz. 64).

pokrycia udziałów lub akcji wkłady niepieniężne (aporty). Może też oddać takiemu podmiotowi zbędne składniki mienia do odpłatnego korzystania na podstawie umów prawa cywilnego. Może również być inicjatorem działalności w zakresie transportu kombinowanego i tworzyć podmioty gospodarcze w celu jej prowadzenia.

Należy jednak mieć na uwadze, że ustawa o p.p. PKP ustala również granice samodzielności tego podmiotu, jako przedsiębiorstwa państwowego, powołanego do realizacji podstawowych zadań publicznych i korzystającego - jak wskazano wyżej - z dotacji budżetu państwa.

Przedsiębiorstwo PKP pozostaje pod nadzorem Ministra TiGM, który wykonuje w stosunku do tego przedsiębiorstwa funkcje organu założycielskiego, wynikające z odrębnych przepisów⁴⁰, o ile przepisy ustawy o p.p. PKP nie stanowią inaczej (art. 37 ustawy).

W aktualnym stanie prawnym, wykonywanie transportu kolejowego podlega regulacjom zawartym w ustawie o p.p. PKP i w ustawie o transporcie kolejowym z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym.⁴¹

Wynika to z faktu, iż ustawa o transporcie kolejowym:

- uchyliła ustawę o kolejach, z dniem 14 listopada 1997 r. (art. 61 ust. 1 w zw. z art. 62),
- ustaliła, iż w zakresie nie uregulowanym w ustawie o p.p. PKP stosuje się odpowiednio przepisy o transporcie kolejowym (art. 57).

Ustawa o transporcie kolejowym reguluje zasady i warunki eksploatacji linii kolejowych, zarządzania nimi oraz wykonywania na nich przewozów, a także eksploatacji pojazdów szynowych (art. 1).

Zarząd kolei jest zobowiązany do udostępniania linii kolejowych przewoźnikom kolejowym, w drodze umowy - z tym, że udostępnienie linii kolejowych zagranicznemu przewoźnikowi kolejowemu następuje, jeżeli tak stanowi umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną (art. 10 ust. 1 i 5).

Zarząd kolei jest zobowiązany w szczególności udostępnić linie kolejowe przewoźnikowi kolejowemu, na którym ciąży obowiązek wykonania zadania dotyczącego przewozu, zgodnie z przepisami Prawa przewozowego (art. 10 ust. 2).

Przewoźnikom, o których mowa wyżej, przysługuje roszczenie o zawarcie umowy o udostępnienie linii kolejowych - jeżeli zarząd kolei odmówił jej zawarcia (art. 11 ust. 2). Spory dot. zawarcia i realizacji tych umów, rozstrzyga sąd gospodarczy (art. 11 ust. 1).

Ustawa ustaliła rozdzielenie zarządzania liniami kolejowymi od wykonywania przewozów kolejowych, które ma być zrealizowane przez utworzenie odrębnych jednostek organizacyjnych lub podmiotów gospodarczych, prowadzących tylko jeden z tych rodzajów

⁴⁰ Przede wszystkim ww. ustawa o przedsiębiorstwach państwowych.

⁴¹ Dz.U. Nr 95, poz. 474 ze zm., weszła w życie z dniem 14 listopada 1997 r. z wyjątkiem przepisów rozdz. 3 o finansowaniu transportu kolejowego, obowiązujących od dnia 1 stycznia 1998 r.

działalności (art. 10 ust. 6).

Za udostępnienie linii kolejowych przewoźnikom kolejowym, zarząd kolei pobiera opłaty, na zasadach określonych w art. 21 ust. 7 - 9 ustawy; ponadto szczegółowe zasady ustalania tych opłat określa Minister TiGM w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Ustawa wprowadziła koncesjonowanie działalności gospodarczej, polegającej na zarządzaniu liniami kolejowymi i wykonywaniu przewozów kolejowych (art. 24). Zasady koncesjonowania określają przepisy o działalności gospodarczej, z uwzględnieniem przepisów rozdziału 4 omawianej ustawy (art. 26).

Art. 58 i 59 ustawy o transporcie kolejowym określają terminy i sposób dostosowania przez podmioty gospodarcze ich działalności w zakresie zarządzania liniami kolejowymi oraz wykonywania przewozów kolejowych do zasad ustalonych w tej ustawie.

Zmiana stanu prawnego dotycząca transportu kolejowego ustaliła nowe możliwości w tym obszarze działalności gospodarczej. Dla p.p. PKP oznacza to konieczność dokonania przeobrażeń, które - przy zachowaniu przepisów ustawy o p.p. PKP - umożliwią temu podmiotowi działalność na zasadach ustalonych w ustawie o transporcie kolejowym.

1.3.4. Umowy międzynarodowe

1.3.4.1. Stowarzyszenie Polski z Wspólnotami Europejskimi

W dniu 16 grudnia 1991 r. został sporządzony w Brukseli Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony⁴².

Układ wszedł w życie z dniem 1 lutego 1994 r.⁴³

Art. 68 Układu stanowi, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Stron jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnotach. Polska podejmie najlepsze starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnot.

W art. 69 zostały ustalone dziedziny, których w szczególności ma dotyczyć zbliżanie uregulowań prawnych - są to m. in. opodatkowanie i transport.

W art. 81 ustalono priorytetowe dziedziny współpracy między stronami w zakresie transportu. Należą do nich m.in.;

- modernizacja infrastruktury drogowej, szlaków żeglugi śródlądowej kolejowej, portowej i lotniczej wiążącej się z trasami komunikacyjnymi będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz połączeniami transeuropejskimi,

⁴² Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ; wprow. Dz. U. z 1992 r. Nr 60, poz. 302, z 1994 r. Nr 11 poz. 39; zm. z 1995 r. Nr 63, poz. 324, 326.

⁴³ Zgodnie z Oświadczeniem Rządowym z dnia 23 grudnia 1993 r. - Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 39

- poprawa stanu urządzeń technicznych tak, aby odpowiadały dostosowaniu do standardów Wspólnoty, zwłaszcza w odniesieniu do transportu drogowo-kolejowego, konteneryzacji i bazy przeładunkowej,
- opracowanie wspólnej polityki w dziedzinie transportu, zgodnie z polityką w tym zakresie obowiązującą we Wspólnocie.

1.3.4.2. Umowy międzynarodowe w zakresie transportu

Dla problematyki niniejszej kontroli w szczególności mają zastosowanie następujące umowy międzynarodowe:

- Konwencja o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów (CMR)⁴⁴, sporządzona w Genewie 19 maja 1956 r. (weszła w życie w stosunku do Polski 13 czerwca 1996 r.), której postanowienia stosuje się do umów o zarobkowy przewóz drogowy towaru pojazdami, jeżeli miejsce przyjęcia przesyłki do przewozu i miejsce przewidziane dla jej dostawy, znajdują się w dwóch różnych krajach, z których przynajmniej jeden jest krajem umawiającym się. Należy zwrócić uwagę na art. 2, który ustala stosowanie Konwencji do całości przewozu, jeśli pojazd zawierający towary przewożony jest na części drogi morzem, koleją, śródlądową drogą wodną lub powietrzem, bez przeładunku. Umowa reguluje m.in.: zawarcie i wykonanie umowy przewozu, odpowiedzialność przewoźników, zasady załatwiania reklamacji i roszczeń.
- Umowa europejska o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR)⁴⁵ - sporządzona w Genewie 15 listopada 1975 r., weszła w życie w stosunku do Polski 7 lutego 1985 r. Celem Umowy jest ułatwienie i rozwój międzynarodowego ruchu drogowego w Europie.
- Międzynarodowa Konwencja o bezpiecznych kontenerach (KBK)⁴⁶, sporządzona w Genewie 2 grudnia 1972 r. weszła w życie w stosunku do Polski 14 stycznia 1981 r. Celem Konwencji jest ułatwienie międzynarodowego transportu kontenerowego oraz zapewnienie bezpieczeństwa przy jego wykonywaniu. Konwencję stosuje się do kontenerów, przeznaczonych do transportu międzynarodowego, z wyłączeniem kontenerów przeznaczonych specjalnie do transportu lotniczego.
- Konwencja celna w sprawie kontenerów⁴⁷ - sporządzona w Genewie 2 grudnia 1972 r., weszła w życie w stosunku do Polski 29 października 1982 r. Celem Konwencji jest rozwijanie i ułatwienie międzynarodowego przewozu kontenerów.

⁴⁴ Dz.U. z 1962 r. Nr 49, poz. 238 i 239.

⁴⁵ Dz.U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35 i 36.

⁴⁶ Dz.U. z 1984 r. Nr 24, poz. 118 i 119.

⁴⁷ Dz.U. z 1983 r. Nr 7, poz. 36 i 37.

- Umowa Europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych (AGC), sporządzona w Genewie 31 maja 1985 r.⁴⁸

2. UWARUNKOWANIA ORGANIZACYJNE ROZWOJU TRANSPORTU KOMBINOWANEGO

2.1. Transport kombinowany (*Combined transport*) jest to transport intermodalny, w którym główną część przewozu ładunków wykonuje transport kolejowy, żegluga śródlądowa lub transport morski, a każdy dowóz i odwóz jest wykonywany przez transport drogowy, na możliwie najkrótszych odległościach. Przy czym transport intermodalny (*Intermodal transport*) zdefiniowany został jako przewóz towarów w jednej i tej samej intermodalnej jednostce transportowej (IJT) lub pojeździe (kontenery, nadwozia wymienne i naczepy), przy użyciu sukcesywnie różnych gałęzi transportu i bez przeładunku towarów w zmieniających się środkach transportu⁴⁹.

W przewozach transportem kombinowanym rozróżniamy:

- przewozy kombinowane wykonywane przez kolej i transport drogowy (*Piggyback transport*),
- przewóz pojazdów drogowych na niskopodwoziowych wagonach (*Rolling Road* (ang.) - *tocząca się droga* - *Rollende Landstrasse* (niem.)),
- przewóz pojazdów drogowych przez inny (drugi) środek transportu (np. pociąg lub prom), łącznie z kierowcą (*Accompanied transport*- transport towarzyszący),
- przewóz pojazdów drogowych lub części pojazdów przez inny (drugi) środek transportu (np. pociąg lub prom), bez kierowcy (*Unaccompanied transport*- transport nie towarzyszący).

Transport kombinowany polega na ścisłej współpracy między przewoźnikami wykonującymi zasadniczy przewóz i przewoźnikami wykonującymi przewozy początkowe oraz końcowe (do i z terminali).

Do zasadniczych cech charakteryzujących transport kombinowany należą:

- użycie różnych gałęzi transportu, pomiędzy którymi istnieją powiązania funkcjonalne,
- ta sama IJT jest używana na całej trasie przewozu,

⁴⁸ patrz przypis nr 3.

⁴⁹ Glosariusz Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu (EKMT) opublikowany w 1993 r. p.t. „Terminologia w zakresie transportu kombinowanego”. Terminologia ta stosowana jest przez Europejską Komisję Gospodarczą (EKG) ONZ i Unię Europejską (UE).

- główna część przewozu jest wykonywana przez kolej, żeglugę śródlądową lub transport morski,
- przewozy między terminalami są organizowane przez operatorów transportu kombinowanego,
- dowozy i odwozy ładunków powinny być możliwie najkrótsze, tzn. do 150 km w relacjach do i z portów morskich i rzecznych oraz do 100 km w relacjach do i z terminali lądowych.

2.2. W warunkach dużego wzrostu wymiany towarowej z krajami UE ⁵⁰, koniecznym staje się rozwój transportu lecz możliwości jego rozwoju są ograniczone. Na porządku dziennym są „korki” na drogach i przejściach granicznych, infrastruktura transportu (w szczególności drogowa i mostowa) jest przeciążona we wszystkich krajach europejskich⁵¹. Aby zrównoważyć powstałe opóźnienia w rozwoju infrastruktury (w szczególności drogowej), szereg rządów europejskich wprowadza nowe rozwiązania. Komisja transportowa UE uznała rozbudowę ogólnoeuropejskich sieci połączeń transportu kombinowanego za przedsięwzięcie o największym znaczeniu dla interesów Unii. Organizowanie i rozwój transportu kombinowanego będzie miało wpływ na obniżenie tzw. "kosztów społecznych” ⁵².

2.3. „Transport kombinowany jest przykładem racjonalnej sieci, która łączy zalety różnych technik transportowych. Można pojmować tę sieć jako wzorzec oceny i odniesienia, co pomaga usprawnić łańcuch transportowy. Ponieważ transport kombinowany jest środkiem, który przenosi ruch z dróg, dlatego też pomaga osiągnąć cel, jakim jest zrównoważona mobilność” ⁵³.

2.4. Infrastrukturę systemu transportu kombinowanego w Polsce (liniową i punktową) stanowią:

- linie kolejowe międzynarodowego znaczenia o parametrach technicznych określonych w umowach AGC/ AGTC,
- drogi kołowe o parametrach technicznych mogące sprostać wymaganiom pojazdów drogowych uczestniczących w operacjach dowozowo- odwozowych do terminali transportu kombinowanego,
- terminale (śródlądowe i morskie),
- tabor wagonowy, IJT (kontenery, nadwozia wymienne i naczepy) oraz tabor samochodowy.

2.5. Rozwój przewozów ładunków w IJT wymaga nadania sieci dróg kolejowych i kołowych

⁵⁰ Od 1990 r. tempo rozwoju transportu w Europie uległo przyspieszeniu, do 2010 r., zakłada się wzrost o dalsze 60%. (źródło - Informator Międzynarodowej Unii Towarzystw Transportu Kombinowanego (U.I.R.R.) Bruksela maj 1996).

⁵¹ Straty powodowane przez nie są obliczane na 100-200 miliardów ECU rocznie (źródło j.w.).

⁵² Dotyczy to w szczególności strat ekonomicznych spowodowanych: wypadkami drogowymi (przy przewozach ładunków transportem kombinowanym szacuje się spadek wypadków o 95%) i niszczeniem środowiska (zmniejszenie emisji spalin o 90%)(źródło - Informator U.I.R.R., Bruksela maj 1996).

⁵³ Zapis w Białej Księdze UE.

odpowiednich standardów technicznych. Drogi kołowe w Polsce - o znaczeniu międzynarodowym - odpowiadają wymaganiom technicznym obowiązującym w UE w zakresie wytrzymałości nawierzchni, co umożliwia eksploatację pojazdów samochodowych o ciężarze całkowitym 42 tony (o dopuszczalnym nacisku na oś wynoszącą 10 t.)⁵⁴.

2.6. Stowarzyszenie Polski z UE oraz zaproszenie naszego kraju do negocjacji w sprawie pełnego członkostwa oznacza konieczność zintensyfikowania działań dostosowawczych w transporcie również w zakresie wdrażania nowych form transportu (rozwijanych w UE), głównie transportu kombinowanego. Doświadczenia krajów UE wykazały, że rozwój transportu kombinowanego zależy od realizowania aktywnej polityki wobec transportu. Przykładowo - w europejskim korytarzu transportowym północ-południe (Szwecja, Norwegia i Finlandia - Dania - Niemcy - Austria - Szwajcaria – Włochy) przewozi się największą ilość ładunków w transporcie kombinowanym w UE, tj. prawie 50% wszystkich europejskich przewozów kombinowanych.

Doświadczenia krajów UE wykazały, że intensyfikacja rozwoju transportu kombinowanego w tym korytarzu transportowym była możliwa, gdyż:

- Wszystkie kraje tranzytowe tego regionu popierają transport kombinowany, jako alternatywę dla transportu drogowego i stosują aktywną politykę (z korzystnymi rozwiązaniami podatkowymi włącznie) na rzecz stosowania transportu kombinowanego⁵⁵.
- Wszystkie kraje realizujące przewozy w tym korytarzu transportowym mają bardzo aktywnych operatorów transportu kombinowanego. Koleje obsługujące ten korytarz transportowy wypracowały racjonalną organizację pracy i dysponują wyspecjalizowanym taborem oraz infrastrukturą o wysokich parametrach technicznych.
- Istniejące i opracowywane narodowe programy wspierania transportu kombinowanego w Europie koncentrują się z reguły na sprawach dotyczących: liberalizacji dostępu do przewozów drogowych w transporcie kombinowanym w jego początkowym i końcowym etapie, wprowadzenia wyższych limitów wagowych dla pojazdów drogowych pracujących w przewozach do/z terminali,

⁵⁴ UE w najbliższym okresie zamierza na drogach międzynarodowych podnieść dopuszczalny nacisk do 11,5 t na oś (o ciężarze całkowitym zestawu kołowego do 44 ton). Decyzja Europejskiego Parlamentu UE z dnia 9.09.1996 r. Nr 96/1692/UE. W Polsce warunek ten mogą spełnić jedynie planowane do budowy autostrady.

⁵⁵ Austria i Niemcy ograniczają dostęp do sieci drogowej dla pojazdów drogowych spoza UE, cechujących się niskim poziomem bezpieczeństwa oraz wysokim stopniem zanieczyszczenia środowiska. Austria nakłada wysokie opłaty na przejazd autostradami oraz stosuje system tzw. ekopunktów, aby zabezpieczyć środowisko naturalne w rejonie Alp. Szwajcaria wprowadziła szereg ograniczeń dotyczących ciężaru pojazdów w transporcie drogowym oraz ruchu pojazdów ciężarowych. Kraje skandynawskie w dziedzinie transportu wprowadzają zasady nowoczesnej logistyki i ekologii;

zwolnienia transportu drogowego uczestniczącego w transporcie kombinowanym z podatków za infrastrukturę transportu, ustalenia bodźców podatkowych korzystnych dla transportu kombinowanego oraz dotacji inwestycyjnych dla tego transportu.

2.7. Polska - w związku z położeniem geograficznym - jest krajem tranzytowym, zarówno w kierunku wschód - zachód, jak i północ – południe. W korytarzach transportowych przechodzących przez Polskę istnieją elementy hamujące przewozy transportem samochodowym⁵⁶, stanowiące jednocześnie przesłanki do rozwoju transportu kombinowanego.

Przepływy towarów w korytarzach transportowych przecinających terytorium Polski sprzyjają rozwojowi transportu kombinowanego, zwłaszcza w przewozach tranzytowych i międzynarodowych (eksport- import).

W warunkach nasilającego się zatłoczenia dróg w Polsce, rosnącej liczby wypadków drogowych, niszczenia środowiska naturalnego, racjonalny jest rozwój przewozów transportem kombinowanym - najbardziej proekologicznej i efektywnej formy przewozów ładunków.

3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

3.1. STAN TECHNICZNY INFRASTRUKTURY I JEJ WYKORZYSTANIE

3.1.1. Sieć kolejowa

3.1.1.1. Sieć kolejowa jest dobrze rozwinięta (zarówno w komunikacji wewnętrznej łącząc poszczególne terminale przeładunkowe, jak też w komunikacji międzynarodowej). Wskaźnik gęstości linii jest wysoki i wynosi 6,95 km na 100 km. Sieć ta w większości (w 60%) zelektryfikowana, tworzy ważną przesłankę umożliwiającą rozwój transportu kombinowanego. W szczególności powyższa sytuacja sprzyja przewozom ładunków w kontenerach. Ograniczenia występują natomiast w przewozach naczep i nadwozi wymiennych, a przede wszystkim całych zestawów samochodowych w tzw. systemie „ruchoma droga”, polegającym na przewozie tych zestawów na wagonach kolejowych.

- *Przeprowadzone w 1995 r. przez PKP badania możliwości wykonywania przewozów zestawów samochodowych (pojazdów drogowych o szerokości 2,6 m i wysokości 4 m) w transycie wschód-zachód na trasie E 20 (granica*

⁵⁶ Dotyczy to: trudności związanych z przekraczaniem granic, ograniczeń związanych z rozmiarami i masą pojazdów, odległością przewozu wymagającą zmiany kierowcy, przestrzegania norm ochrony środowiska.

państwa, Terespol - Kunowice, granica państwa) wykazały szereg przeszkód w bezkolizyjnym przewozie tych wysokogabarytowych przesylek. Nagminnymi przeszkodami były słupy sieci trakcyjnej, semafony i różnego rodzaju barierki, a w mniejszym zakresie konstrukcje mostów i betonowe wiaty peronowe. Wykonywanie przewozów systemie „ruchoma droga” wymagało specjalnego wytyczania dokładnych tras dla tych przewozów umożliwiających ominięcie punktów kolizyjnych. Ograniczeniem dla przewozów typu „ruchoma droga” na trasie E 20 był także zły stan jej nawierzchni, utrudniający te przewozy wskutek konieczności ograniczenia prędkości kursowania wagonów. Wagony niskopodwoziowe do przewozu zestawów samochodowych nie mogły być stosowane ze względu na oddziaływanie sił pionowych do 60g na powierzchnię obrzeży kół. Niedostateczny stan techniczny torów (niewłaściwe połączenia szyn i nierównomierne ich zużycie oraz stan rozjazdów) destrukcyjnie oddziaływały na układy jezdne wagonów powodując ich uszkodzenia. Wysokie koszty napraw wagonów (ponoszone przez koleje) były główną przyczyną zawieszenia w 1993 r. i dotychczas nie wznowienia kursowania połączenia „ruchoma droga” na trasie pomiędzy Hannoverem i Poznaniem.

Bariery wykonywania przewozów transportem kombinowanym sprawiają, że spośród 10 tras kolejowych zgłoszonych przez Polskę do umów AGC/AGTC⁵⁷ do przewozów kombinowanych, tylko 4, tj. E 20, E 65, E 59 i E 30 spełniają częściowo (tylko na niektórych odcinkach) wymagania umowy AGTC⁵⁸ i wymagają rozpoczęcia, bądź zakończenia prac modernizacyjnych.

W celu dostosowania stanu technicznego linii kolejowych do wymagań określonych w umowach międzynarodowych, PKP (od kilku lat) prowadzi prace modernizacyjne linii kolejowych o podstawowym znaczeniu dla transportu kombinowanego.⁵⁹ W ostatnim okresie

⁵⁷ Polska ratyfikowała w 1989 r. umowę AGC, zaś w marcu 1992 r. podpisała umowę AGTC. Zobligowało to stronę polską do dostosowania wytypowanych linii kolejowych do podstawowych minimalnych wymagań technicznych oraz wdrożenia odpowiednich działań w celu uzyskania do 2000 r. znacznie lepszych wskaźników eksploatacyjnych. Linie zaliczone do układu AGTC pokrywają się w zasadzie z trasami AGC, dla których umowa ta ustaliła bardziej rygorystyczne wymagania techniczne, zwłaszcza w zakresie prędkości kursowania pociągów.

⁵⁸ Linie powinny umożliwiać m.in. prowadzenie pociągów towarowych z prędkością 100 km/h przy nacisku na oś 22,5 tony. Należy je wyposażać w automatyczną sygnalizację, systemy informatyczne i sprawnie funkcjonujące zaplecze obsługowo-naprawcze. Przy rekonstrukcji linii kolejowych dla realizacji transportu kombinowanego (zgodnie z postanowieniami AGTC) obowiązują m.in.: przepisy dotyczące skrajni typu UIC - C1, która dopuszcza w szczególności: przewozy ciężarowych samochodów i zestawów transportu samochodowego, samochody ciężarowe z przyczepami, pojazdy przegubowe, ciągniki i naczepy o gabarytach obowiązujących w UE (o wysokości 4 m i szerokości 2,6 m) na specjalnych wagonach - platformach, których powierzchnia ładunkowa znajduje się na wysokości 60 cm nad poziomem szyny, przewozy zwykłych naczep samochodowych o wysokości 4 m i szerokości 2,6 m na wagonach, tzw. platformach kieszeniowych, przewozy kontenerów typu ISO o wysokości 2,90 m i szerokości 2,44 m na zwykłych platformach kolejowych, przewozy wymiennych nadwozi o szerokości 2,5 m na zwykłych platformach kolejowych, przewozy kontenerów (wymennych nadwozi) o wysokości 2,9 m i szerokości 2,6 m na przystosowanych wagonach.

⁵⁹ W ostatnim okresie kompleksową modernizacją (ze środków pozyskanych z pożyczek BŚ i EBOR, funduszy pomocowych UE, środków budżetowych i własnych PKP) objęto linię kolejową E-20 (Kunowice - Poznań - Warszawa - Terespol). Planuje się sukcesywnie modernizację linii: Gdynia - Zbrzydowice, Świnoujście - południowa granica z Czechami, Zgorzelec - Medyka oraz linię Wrocław - Łódź - Warszawa - Białystok. Umowy Europejskie (AGC i AGTC) zakładają docelowo stworzenie na terytorium Polski 4 linii o znaczeniu europejskim: E-20: Kunowice - Poznań - Warszawa - Terespol, E-30; Zgorzelec - Wrocław - Katowice - Kraków

kompleksowymi pracami modernizacyjnymi (na niektórych odcinkach) objęte były 3 (E-20, E-65, E-59) z 10 dróg kolejowych.

W opracowanych w PKP dokumentach w zakresie modernizacji sieci kolejowej określone zostały wprawdzie zadania do realizacji lecz nie przewidziano sposobu ich finansowania.

- *Plany modernizacyjne przedstawiła PKP w „Strategii PKP - 2015”, przyjętej uchwałą Nr 311 Zarządu PKP z dnia 16 grudnia 1997 r. „Strategia...” nie zawiera koncepcji sfinansowania tych zamierzeń. Prace w zakresie określenia źródeł finansowania przedsięwzięć modernizacyjnych, zostały podjęte dopiero w 1998 r. i wyniki tych prac przewidziano do uwzględnienia w kolejnej wersji opracowania.*
- *Według planów inwestycyjnych DG PKP, do pełnej realizacji programu dostosowania infrastruktury kolejowej do standardów europejskich oraz modernizacji najbardziej obciążonych ruchem towarowym i pasażerskim linii o znaczeniu podstawowym, konieczne jest zainwestowanie ok. 45 mld zł (ceny 1998 r.) do 2015 roku. Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości wspomagania ze strony budżetu oraz złą sytuację finansową PKP, opracowano drugą, minimalną koncepcję programu. Minimalny program obejmuje podstawowe zakresy modernizacji linii, pozwalające na osiągnięcie zakładanych prędkości na szlakach lecz pozostawia, jako nie zmodernizowane część węzłów, stacji i przejazdów. W minimalnym programie znajdują się inwestycje konieczne do zapewnienia płynności i bezpieczeństwa ruchu kolejowego tylko na najbardziej obciążonych liniach. Realizacja minimalnego programu modernizacji linii kolejowych wymaga zaangażowania ok. 26 mld zł w okresie od 1998 do 2015 roku, w tym dotacja państwowa powinna wynosić ok. 22 mld zł.*

Sieć linii kolejowych o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania transportu kombinowanego, przedstawia załącznik Nr 4 do informacji.

3.1.1.2. Utrudnieniem w organizowaniu przewozów kombinowanych w IJT były długotrwałe (dotychczas niezakończone) prace nad opisem kodowym jednostek ładunkowych i linii kolejowych tzw. „kodyfikacji”. Miały się one zakończyć opracowaniem odpowiednich kodów dla linii kolejowych i IJŁ. Zastosowanie kodów umożliwiłoby wytyczenie dokładnej trasy przejazdu pociągów, grup wagonów czy też pojedynczych wagonów w celu ominięcia przeszkód związanych z transportem przesyłek z przekroczoną skrajnią ładunkową (przesyłkami tego typu są z reguły ładunki w transporcie kombinowanym). Prace z zakresie „kodyfikacji” prowadzone były bez rezultatu w PKP od 5 lat. W DG PKP powoływane były (kolejnymi decyzjami Dyrektora Generalnego PKP) nowe zespoły ds. kodyfikacji linii, których prace nie kończyły się przyjęciem konkretnych rozwiązań.

W dniu 31 maja 1995 r. powołano w DG PKP Zespół ds. kodyfikacji jednostek ładunkowych transportu kombinowanego i przesyłek ponadgabarytowych oraz kodyfikacji linii dla potrzeb transportu kombinowanego i przewozów przesyłek ponadgabarytowych (na podstawie decyzji nr 12 Dyrektora Generalnego PKP z 1995 r.). W dniu 10.11.1996 r. Prezes Zarządu PKP podjął decyzję nr 27 w sprawie powołania nowego Zespołu ds. kodyfikacji jednostek ładunkowych transportu kombinowanego i przesyłek nadzwyczajnych z przekrozoną skrajnią (ponadgabarytowych). W wyniku prowadzonych prac przez Zespół zlecono Centrum Naukowo-Technicznemu Kolejnictwa (CNTK) opracowanie programu komputerowego z możliwością śledzenia i wyboru tras przewozu przesyłek z przekrozoną skrajnią. Wykonane przez CNTK opracowania nie znalazły praktycznego zastosowania na PKP. W dniu 25 lutego 1998 r. Zarząd PKP (w miejsce poprzedniego Zespołu) powołał Samodzielny Wydział ds. kodyfikacji linii kolejowych, kodyfikacji przesyłek nadzwyczajnych z przekrozoną skrajnią ładunkową, jednostek ładunkowych z przekrozoną skrajnią ładunkową i innych jednostek ładunkowych w transporcie kombinowanym. Wyniki prac wymienionych Zespołów sprowadziły się do sformułowania wniosku o zakup urządzenia do pomiaru skrajni oraz do nadania wagi temu zagadnieniu i pokazaniu kilkunastoletniego zapóźnienia wobec krajów Europy. W wyniku prac Zespołu podjęto w PKP decyzję o wprowadzeniu do Planu Inwestycyjnego PKP na 1998 r. zadania dotyczącego zakupu urządzeń do pomiaru skrajni.

W dniu 26 czerwca 1998 r. DG PKP zawarła umowę⁶⁰ na wykonanie i zakup systemu pomiarowego do pomiaru skrajni budowli kolejowych dla potrzeb kodyfikacji linii.

Brak możliwości zastosowania i wykorzystywania danych „kodyfikacji” w organizowaniu przewozów IJT utrudniał, a nawet wręcz uniemożliwiał organizowanie tych przewozów. Powodowało to bowiem wydłużenie czasu przewozu transportem kombinowanym, gdyż procedura ustalania drogi przewozu IJT w niektórych przypadkach trwała nawet kilka tygodni. W konsekwencji wydłużał się czas dostawy ładunku dla klienta, zwiększały się koszty przewozu oraz obniżała się wiarygodność przewoźnika. Brak kodyfikacji powodował również odchodzenie klientów od korzystania z usług transportu kombinowanego.

W związku z brakiem w PKP „kodyfikacji”, dokonywanie przewozów przez TTK „Polkombi”, krajowego operatora w systemie transportu kombinowanego było poważnie utrudnione. Przyczyną było długotrwałe organizowanie transportu, związane z czasochłonnym uzyskiwaniem od PKP zgód na przewóz jednostek o przekrozonej skrajni ładunkowej, głównie nadwozi wymiennych⁶¹ oraz naczep siodłowych (dla transportu których wymagane były specjalistyczne wagony). Uzyskiwanie zgód, ograniczało przyjmowanie nowych zleceń

⁶⁰ Nr KD4 15/98 zawartą z Przedsiębiorstwem Usługowo Technicznym GRAW sp. z o.o. w Gliwicach Ustalono 12 miesięczny (od daty podpisania umowy) termin wykonania zamówienia za kwotę ponad 1100 tys. zł ze środków własnych PKP.

⁶¹ W latach 1996 - I półrocze 1998 r. „Polkombi” zorganizowało przewóz 25.814 sztuk naczep, w badanym okresie stanowiły one 54% wszystkich przewozów zrealizowanych przez Spółkę.

przewozowych przez „Polkombi” i wpływało na odchodzenie klientów od transportu kombinowanego. Na 15 wniosków skierowanych w latach 1997 - I półrocze 1998 r. przez Spółkę do PKP, jeden wniosek został załatwiony bezzwłocznie, 8 rozpatrzono w okresach: 22, 43, 52, 72, 80, 97, 115, i 150 dni, a 6 pomimo upływu kilku miesięcy od złożenia nie zostało w ogóle rozpatrzonych. W trzech przypadkach klient z uwagi na długi okres oczekiwania zrezygnował z przewozu ładunków transportem kombinowanym. Kontrola wykazała, że również w przypadku wysyłania za granicę przesyłek na wagonach nie posiadających oznaczenia kodowego dla transportu kombinowanego, Spółka narażona była na komplikacje przewozowe. Przykładowo - w dniu 16 maja 1998 r. zorganizowano przewóz z Małaszewicz do Werony (na wagonie PKP) nadwozia wymiennego. Przesyłka ta w dniu 20 maja 1998 r. została zatrzymana (z powodu braku zgody kolei austriackich na przewóz tego nadwozia na „nieobkodowanym” wagonie PKP) na stacji Breclav i skierowana do terminalu w Brnie. Nadwozie zostało przeładowane na inny wagon odpowiednio oznakowany kodem tzw. „c” do przewozu nadwozi wymiennych i kontenerów.

3.1.2. Terminale i punkty przeładunkowe transportu kombinowanego

3.1.2.1. Obok wskaźnika obrazującego gęstość sieci kolejowej, drugim ważnym wskaźnikiem charakteryzującym ją pod względem możliwości stosowania transportu kombinowanego, jest wskaźnik gęstość terminali. Liczony jest on liczbą terminali przypadających na 1000 km linii kolejowych. W odróżnieniu od gęstości linii kolejowej, wskaźnik obrazujący gęstość terminali jest niski i wynosi ok. 0,5. W innych krajach np. w Niemczech wskaźnik ten wynosi 2, we Włoszech 1,4 a we Francji 1,3.

Przewozy kombinowane w Polsce obsługuje 21 terminali (17 drogowo-kolejowych i 4 drogowo-kolejowo-morskich). Z tej liczby 2 terminale (Gliwice Kontenerowa i Małaszewicze oraz punkt ładunkowy w Żurawicy) należą do PKP, 6 terminali jest własnością Spedcontu (Łódź Olechów, Warszawa Główna Towarowa, Gdańsk Południowy, Poznań Garbary, Sosnowiec Południowy i Kraków Krzesławice), 5 terminali eksploatuje Polski Serwis Contenerowy (Pruszków, Gądky, Sławków Płd., Gdańsk Wiślany i Wrocław Gł.). Pozostałe są własnością kilku firm (Kolsped, MPH Gdynia, Port Szczecin, ChemTrans, Polcont, Est-West i Polcombi). Rozmieszczenie terminali obrazuje mapa, która stanowi załącznik nr 5 do informacji.

Przedstawiona wyżej struktura własnościowa nie jest korzystna dla rozwoju transportu kombinowanego. PKP są bowiem właścicielem i operatorem w stosunku do 15% terminali. Natomiast w Europie koleje są właścicielami nawet połowy terminali eksploatowanych na ich terenach. Fakt, iż właścicielami i operatorami około 65% terminali w Polsce są operatorzy transportu kombinowanego, może powodować, iż przedsiębiorstwa łącząc te dwie funkcje mogą hamować swobodę konkurencji.

3.1.2.2. Większość terminali wyposażona była w suwnice umożliwiające wykonywanie operacji ładunkowych kontenerów, nadwozi wymiennych i naczep. Braki sprzętowe dotyczyły niedostatecznego wyposażenia terminali w samojezdne urządzenia przeładunkowe. Sytuacja ta dotyczy głównie terminali kolejowych, które wyposażone są wyłącznie w suwnice, których możliwości przeładunkowe są ograniczone do zasięgu ich pracy.

- *Terminal kolejowy w Małaszewiczach jest wyposażony w urządzenia przeładunkowe (3 suwnice o udźwigu odpowiednio: 37,5, 40,5, 45 ton). Plac składowy dostosowany jest głównie do przeładunku pionowego kontenerów, nadwozi wymiennych i naczep samochodowych. Przy jednym z dwóch torów, w zasięgu pracy urządzeń przeładunkowych terminala, wybudowano rampę najazdową umożliwiającą załadunek poziomy na platformy wagonowe pełnych pojazdów samochodowych. Rampa była nieczynna i wymagała przeprowadzenia prac adaptacyjnych. Terminal nie był wyposażony w samojezdny dźwig do przeładunków.*
- *Terminal kolejowy w Gliwicach wymagał naprawy nawierzchni pod torem suwnicowym, wyposażenia w samojezdny dźwig do przeładunków oraz wybudowania pomieszczeń dla usytuowania posterunku celnego.*
- *Eksploatowane przez firmę „Spedcont” terminale dysponowały możliwością jednoczesnego składowania ponad 8 tys. kontenerów 20-stopowych (w układzie 2 lub 3 warstwowym). Stopień wykorzystywania możliwości składowania wynosił średnio od 12% (w czerwcu 1998 r.) do 18% (w czerwcu 1996 r.). Najniższy był w terminalu w Krakowie (nie przekraczał 3%, zaś w terminalu w Gdańsku 22-28%). Stopień wykorzystania Terminalu w Łodzi (największego, w zakresie możliwości składowania - 5000 TEU) wyniósł 22% w czerwcu 1996 r., 20% w czerwcu 1997 r. i 14% w czerwcu 1998 r.*
- *Terminal kontenerowy w Gądkach k/Poznania wyposażony był w 3 dźwigi do rozładunku kontenerów (HYCO BOOS o udźwigu 57 ton; VALMET KDT 2514 o udźwigu 35 ton; VALMET RTD 2514 PP o udźwigu 35 ton - niesprawny), ciągnik siodłowy VALMET TR OA (niesprawny) i podnośnik widłowy H 60D o udźwigu 6 ton, a także 18 naczep samochodowych do transportu kontenerów, z tego 9 do transportu kontenerów 20' i 9 do transportu kontenerów 40'. W terminalu brak było dokumentacji eksploatacyjnej umożliwiającej dokonanie oceny wykorzystania sprzętu i wyposażenia dla obsługi transportu kombinowanego.*

Rozmieszczenie terminali do obsługi transportu kombinowanego w Polsce było nierównomierne. W centralnej, południowo-zachodniej i północno-zachodniej części Polski występowało dostateczne nasycenie terminalami, jednakże w północno-wschodniej i południowo-wschodniej części kraju brakowało terminali do obsługi IJT.

Ponadto nie we wszystkich terminalach funkcjonowały posterunki celne, co obniżało jakość omawianych usług i stanowiło utrudnienie dla klientów korzystających z usług transportu kombinowanego. Podobne skutki wywoływał brak w terminalach innych posterunków kontrolnych (np.: fitosanitarnych i weterynaryjnych).

3.1.2.3. Terminale portowe.

W morskich terminalach w: Gdyni, Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu możliwości przeładunkowe były większe, niż podaż usług przeładunkowych zespołów samochodowych, naczeł i nadwozi wymiennych.

W 2 skontrolowanych terminalach morskich (Gdyni i Świnoujściu) niewykorzystane rezerwy w przeładunkowe wynosiły od 40 do 70%.

- *Bałtycki Terminal Kontenerowy (BTK) w Gdyni był przygotowany pod względem organizacyjnym i sprzętowym do przeładunku kontenerów. W roku 1997 przeładowano 177.292 kontenerów (TEU), nastąpił wzrost o 13,6% w stosunku do 1996 r. W I półroczu 1998 r. liczba przeładowanych kontenerów była większa o 34,7% od liczby kontenerów przeładowanych w analogicznym okresie 1997 r. W ostatnim okresie nastąpił znaczny wzrost wskaźnika gotowości technicznej podstawowych urządzeń przeładunkowych, w tym suwnic z 78,9% w 1996 r. do 91,8% w I - półroczu 1998 r., przede wszystkim na skutek dokonanych w ostatnich latach zakupów inwestycyjnych sprzętu przeładunkowego. Wzrost tego wskaźnika oraz wprowadzenie opracowanej na przełomie lat 1994 i 1995, jednolitej technologii prac przeładunkowych (obejmującej wszystkie podstawowe relacje obsługi kontenerów i naczeł) miały bezpośredni wpływ na ukształtowanie się, na stosunkowo niskim poziomie wskaźników wykorzystania sprzętu. Przykładowo dla suwnic kontenerowych wynosił on odpowiednio: 59,9% w 1996 r., 60,8% w 1997 r. oraz 57,9% w I półroczu 1998 r. Niski wskaźnik wykorzystania suwnic kolejowych wynikał z małego udziału transportu kolejowego w przewozach kontenerów i naczeł. W obrocie kontenerowym (TEU) ogółem udział ten sukcesywnie wzrastał w latach 1996 - I półrocze 1998 r., ale utrzymywał się na niskim poziomie: 17,3% w 1996 r., 19,6% w 1997 r. i 20,8% w I półroczu 1998 r.*
- *Istniejące zdolności przeładunkowe Bazy Promowej w Świnoujściu dla obsługi samochodów ciężarowych i naczeł samochodowych wykorzystywane były w około 54%. Rozszerzeniu oferty przeładunkowej ograniczał brak w terminalu dźwigu samojedźnego.*

3.1.3. Tabor do przewozów transportem kombinowanym

3.1.3.1. Przedsiębiorstwo PKP do przewozu kontenerów wykorzystywało platformy kontenerowe (Sgs) oraz tzw. „tabor uniwersalny”. Park wagonowy PKP przystosowany do przewozu kontenerów przedstawiał się następująco⁶²:

Lp	Rodzaje wagonów	Wg stanu na:			
		1.01.1996r.	1.01.1997r.	1.01.1998r.	30.06.1998r.
1	Kgns	250	300	300	300
2	Lgkmm	16	16	14	8
3	Sgs	1114	1115	1335	1517

⁶² Kgns oznacza - wagon platformę uniwersalną, 2 osiową, o długości ładunkowej 12,5 m, przystosowaną do przewozu kontenerów, dopuszczalnym obciążeniem powyżej 30 t.; Lgkmm - wagon platforma specjalna, wyłącznie do przewozu kontenerów, 2 osiowa, o długości ładunkowej mniejszej od 9 m.; Sgs - wagon platforma do przewozu kontenerów, 4 osiowa o długości ładunkowej 18,66 m; Sggos - wagon platforma do przewozu kontenerów, 6 osiowa, dwa człony połączone przegubem o długości ładunkowej 25,8 m.

4	Sggos	96	96	96	96
Razem		1476	1527	1745	1921

Tabor wykorzystywany był głównie do przewozów kontenerów koleją, przede wszystkim z BTK oraz w przewozach międzynarodowych.

Eksplloatowanym przez PKP taborem można przewozić kontenery i niektóre nadwozia wymienne. Tabor ten nie jest natomiast przydatny do przewozu ciężkich 20 stopowych kontenerów zbiornikowych, które stanowią tzw. przesyłki o masie skupionej. Do tych przewozów wykorzystuje się na PKP ciężkie platformy i wówczas konieczne jest mocowanie ładunku w celu zabezpieczenia go przed przesunięciem. Tabor uniwersalny nie nadaje się do przewozu większości typów nadwozi wymiennych i naczep siodłowych, do przewozu których konieczne są wagony kieszeniowe, posiadające zagłębienia (kieszenie) na umieszczenie tam kół.

Uchwalony w PKP w 1995 r. program dostaw wagonów towarowych w latach 1996 - 2015 przewidywał coroczne zakupy wagonów platform do przewozu kontenerów i wagonów kieszeniowych w liczbie po 100 sztuk każdego rodzaju, począwszy od 1997 r., tak by w 2000 r. osiągnąć stan 340 wagonów kieszeniowych i o 450 wagonów zwiększyć liczbę platform kontenerowych. Z braku środków finansowych, przedsiębiorstwo PKP w planach wydatków na 1997 i 1998 r. nie przewidziało zakupu wagonów dla transportu kombinowanego.

PKP nie posiadają również wagonów niskopodłogowych do przewozu całych zestawów drogowych (ciągnik z naczepą lub ciężarówka z przyczepą) w systemie „ruchoma droga”.

Brak w PKP specjalistycznych wagonów do przewozu naczep, nadwozi i zestawów samochodowych (np. kieszeniowych, kosзовых lub podobnych), jak i niezakończenie prac nad kodyfikacją linii i taboru, ograniczały rozwój przewozów koleją w innych technologiach niż transport kontenerów.

Zarząd PKP nie podjął (w latach 1996 - I półrocze 1998) skutecznych działań w celu zaopatrzenia się w specjalistyczny tabor wagonowy i zorganizowanie przewozów zestawów samochodowych oraz zwiększenie przewozów innych niż kontenery IJT. Nieprzygotowanie się PKP pod względem taborowym uniemożliwiło wdrożenie inicjatyw zaproponowanych przez niektórych spedytorów współpracujących z PKP, w zakresie przewozów zestawów samochodowych i naczep na wagonach typu ruchoma droga (Ro-La), polegających na wykorzystaniu specjalistycznego taboru wagonowego, wypożyczonego od innych zarządów kolei.

Zarządzenie nr 61 Dyrektora Generalnego PKP z 30 grudnia 1994 r. w sprawie dopuszczenia do kursowania po torach sieci PKP wagonów niskopodwoziowych typu „ruchoma droga”, obowiązujące z dniem ogłoszenia, wprowadzono w życie przedwcześnie w stosunku do możliwości wytyczenia tras kolejowych po których mogą być dopuszczone do kursowania wagony typu „ruchoma droga”. Ustalono, że nieprzygotowanie się PKP (pod względem eksploatacyjnym) do wykonywania przewozów IJT z wykorzystaniem wagonów „ruchoma droga” utrzymuje się nadal.

Pomimo znacznego w ostatnich 7 latach spadku (o około 20%) przewozów ogółem, w PKP nie przewidziano (w związku z brakiem taboru wagonowego) pozyskania do przewozów dodatkowych ładunków w IJT w relacjach tranzytowych. Niepodejmowanie przez PKP takich działań było jedną z istotnych przyczyn utraty (przez PKP) dodatkowej masy ładunków przewożonych w IJT transportem samochodowym. Nie wykorzystano z tego powodu możliwości częściowego odciążenia dróg kołowych szczególnie w ruchu tranzytowym (w relacjach: wschód - zachód, północ - południe).

3.1.3.2. Rozwojowi transportu kombinowanego nie sprzyjała sytuacja taborowa spedytorów i przewoźników organizujących czynności dowozowe lub odwozowe do terminali kolejowych lub morskich. Spośród 24 firm objętych ankietowaniem wszystkie przygotowane były do wykonywania przewozów kontenerów, lecz tylko 30% do przewozu największych kontenerów (tzw. 40 stopowych). Natomiast do przewozu w innych technologiach transportu kombinowanego przygotowanych było niewiele firm (do przewozu naczep 12% ankietowanych firm i również 12% do przewozu nadwozi wymiennych). Szczegółowe wyniki ankiety zawiera załącznik nr 3.

3.1.4. Stan zaplecza transportowego klientów transportu kombinowanego

Spośród wszystkich ogniw transportu kombinowanego w najmniejszym stopniu do jego wykonywania przygotowani byli nadawcy i odbiorcy ładunków. Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych w 105 jednostkach produkcyjnych bądź handlowych wskazują, że większość z nich nie spełniała wymagań niezbędnych do podjęcia lub sprawnej realizacji przewozów kombinowanych.

- 66% ankietowanych jednostek nie było wyposażonych w urządzenia i sprzęt do załadunku i wyładunku przesyłek przewożonych transportem kombinowanym. W rezultacie jednostki te rezygnowały z usług transportu kombinowanego, bądź korzystały ze sprzętu ładunkowego przewoźników.
- 54% zbadanych firm nie miało zaplecza magazynowego odpowiedniego do korzystania z transportu kombinowanego.
- Większość (59%) przedsiębiorstw nie dysponowało odpowiednimi placami i rampami do wykonywania prac za- i wyładunkowych przesyłek przewożonych w kontenerach, naczepach i nadwoziach wymiennych.
- 59% firm nie miało placów do manewrowania ciągnikami, dowożącymi bądź odbierającymi kontenery, naczepy i nadwozia wymienne oraz odpowiednio dużych powierzchni do wykonywania prac związanych z załadunkiem i opróżnianiem wspomnianych jednostek ładunkowych,
- około 36% jednostek (według przedsiębiorstw) i 64% (wg spedytorów) nie posiadało odpowiednich dróg dojazdowych do przewozów wysokogabarytowych IJT.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzanych wśród przedsiębiorstw, znajdują potwierdzenie w podobnych badaniach ankietowych przeprowadzonych w toku kontroli wśród firm transportowych (spedycyjnych) organizujących (wykonujących) przewozy kombinowane. Wyniki ankiet w sprawie wyposażenia w sprzęt ładunkowy, dostosowania magazynów, placów przeładunkowych i składów nie odbiegają w zdecydowanej większości od informacji uzyskanych od klientów firm spedycyjno-przewozowych.

Rozbieżność występowała tylko w zakresie przygotowania dróg dojazdowych do przewozu IJT. O ile bowiem o dobrym przygotowaniu dróg dojazdowych poinformowało 61% przedsiębiorstw, to takiego samego zdania było tylko 24% spedytorów i przewoźników.

Inne utrudnienia w korzystaniu z transportu kombinowanego przez nadawców i odbiorców przesyłek stanowiły braki dużych magazynów dystrybucyjnych (ze względu na wysokie koszty ich budowy), niski stopień mechanizacji prac ładunkowych, w tym brak nawet prostych urządzeń w postaci wózków widłowych, czy też ramp do za- i wyładunku kontenerów. Stąd konieczność rozładowania i ładowania IJŁ na terenach stacji kolejowych.

Skutkiem wymienionych barier było wydłużenie czynności ładunkowych kontenerów i związany z tym wzrost kosztów przewozów kontenerowych. Szczegółowe wyniki badań ankietowych przedstawione zostały w załącznikach nr 2 i 3 do informacji.

4.1. Wielkość oraz organizacja i sprawność przewozów

4.1.1. Wyniki kontroli wskazują, że ani MTiGM ani DG PKP nie dysponowały w ostatnich latach w pełni wiarygodnymi informacjami o rozmiarach przewozu ładunków transportem kombinowanym po sieci kolejowej.

Dane statystyczne w powyższym zakresie zbierane były dla GUS dwutorowo tj. przez Centrum Informatyki Kolejowej (CIK) oraz Dyрекcję Przewozów Towarowych (DPT). Podawane przez te jednostki informacje o wielkości przewozów znacznie różniły się między sobą, co ilustruje poniższe zestawienie.

brutto ton

L.p.	Wyszczególnienia	1996	1997	% wzrostu do roku ubiegłego	1998*	% wzrostu do roku ubiegłego
1	2	3	4	5	6	7
Razem wg DPT		1.654.800	2.125.184	28,5	2.402.042	13,1
w tym:						
1.	Przewozy kontenerów z tego:	1.500.908	1.946.693	29,6	2.171.306	11,6
1a	nadanie oraz przybycie na stacje kontenerowe	357.980	510.034	42,4	b.d.	-
1b	nadanie oraz przybycie na stacje niekontenerowe	194.990	330.962	69,7	b.d.	
2.	Przewozy naczep	44.953	37.110	-	1.887	-
3.	Przewozy nadwozi	107.555	139.702	29,8	227.756	63,0

4.	Przew. konten. nowozbud.	1.384	1.679	21,3	1.093	-
5.	udział % w przewozach ogółem	0,7	0,4	-	1,2*	-
Razem wg CIK		1.229.159	1.406.562	14,4	1.870.466	32,9
w tym:						
1.	Przewozy kontenerów	1.084.100	1.254.247	15,7	1.685.983	34,4
2.	Przewozy naczep	1.599	4.089	155,7	555	-
3.	Przewozy nadwozi	140.314	145.335	3,6	182.058	25,5
4.	Inne IJT	3.146	2.891	-	1.870	-
5.	Udział % w przewozach ogółem	0,5	0,6	-	0,9	-

* Dane z wewnętrznego systemu statystycznego PKP

Zebrane przez CIK wielkości przewozów kontenerowych były niższe od danych DPT o 25,7% w 1996 r., o 32,2% w 1997 r. i o 22,1% w 1998 r. W świetle ustaleń kontroli wiarygodne są dane CIK. Ich źródłem są bowiem ceduły listów przewozowych.

Działalność PKP w zakresie transportu kombinowanego polega przede wszystkim na wykonywaniu przewozów kontenerów, nadwozi wymiennych i naczep siodłowych w komunikacji międzynarodowej (w tranzycie, eksporcie i imporcie, przy czym przewozy do i z portów morskich traktowane są jako międzynarodowe). W przewozach tych dominują kontenery, udział nadwozi wymiennych wynosi ok. 4%, zaś naczep 1,5%. Po sieci PKP nie dokonywane są obecnie przewozy kombinowane w systemie „ruchoma droga”.

Do głównych firm spedycyjnych, z którymi PKP współpracują na rynku transportu kombinowanego, należą: Spedcont, Polzug, Trade Trans, Polkombi, Polcont, Kolsped. W większości tych firm PKP ma swoje udziały.

- TTK „POLKOMBI” S.A. powołane zostało w 1992 r. jako krajowy operator transportu kombinowanego. Jest ono członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Operatorów Transportu Kombinowanego (UIRR). Posiada jeden terminal (w Kobylnicy) i organizuje - wspólnie z innymi partnerami z UIRR (Cemat, Kombiverkehr, Trailstar, TRW i in.) - przewozy jednostek ładunkowych w systemie całopociągowym (tzw. pociągi wahadłowe i blokowe) i rozproszonym (pojedyncze przesyłki lub grupy wagonów) do/z Włoch, Niemiec, Czech i innych krajów europejskich oraz w tranzycie przez Polskę. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w toku kontroli wśród klientów transportu kombinowanego, sytuują jednak Polkombi, jako jednego z pośredników na rynku usług przewozowych.
- SPEDCONT Spedycja Polska Sp. z o.o. - główny spedytor i operator terminali w dziedzinie transportu kombinowanego. Spółka organizuje przewozy kontenerów wykorzystując 6 własnych terminali kontenerowych. Spedcont pełni dwie funkcje:

- operatora terminalowego (łącznie z czynnościami dowozowymi),
- organizatora transportu kombinowanego.

Spedcont (stan na I półrocze 1998 r.) posiada zaplecze transportowe w postaci 1.292 kontenerów, oraz ciągników i naczepy dla zapewnienia kompleksowych usług transportowych w systemie „drzwi-drzwi”.

Spedytor organizował wspólnie z PKP i Bałtyckim Terminalem Kontenerowym przewozy zwartymi składami pociągowymi kontenerów między Gdynią a terminalami położonymi wewnątrz kraju i z powrotem.

- POLZUG - spółka spedycyjno-transportowa, której udziałowcem są m.in. PKP (40%), zapewnienia przewozy kontenerów w zwartych składach całopociągowych pomiędzy portami Hamburg i Bremerhaven a terminalami w Polsce. Polzug jest operatorem na 5 terminalach, których właścicielem jest PSC (Polski Serwis Kontenerowy), tj. siostrzana firma Polzugu. Polzug dzierżawi od PKP ok. 300 wagonów do przewozu kontenerów, które mogą przewozić wszystkie typy kontenerów, a mając umowy z prywatnymi przewoźnikami drogowymi, zapewnia usług transportowych w systemie „drzwi-drzwi”.
- POLCONT - jest spółką z o.o. której udziałowcami są PKP (30%), ICF i C. Hartwig Warszawa. Firma ta zajmuje się głównie spedycją kontenerów przewożonych koleją. Głównie obsługuje przewozy kombinowane realizowane w systemie ICF. System ten obejmuje m.in. pociągi blokowe Berlin-Moskwa „Ostwind” oraz Antwerpia-Małaszewicze i Rotterdam-Małaszewicze, którymi przewożone są kontenery przeznaczone do Białorusi, Rosji i na Daleki Wschód. Polcont organizuje także przewozy w specjalizowanych wagonach chłodniczych tzw. „Interfrigo”.
- KOLSPED - spedytor. Firma ta od 1997 r. jest właścicielem terminalu na stacji Warszawa Praga i 60 platform kontenerowych oraz taboru samochodowego.

Poza ww. firmami na polskim rynku transportowym występuje szereg innych podmiotów uczestniczących w organizowaniu przewozów kombinowanych, w których udział mają m.in. PKP, np.: Chem Trans i Trade Trans.

Przeładunki kontenerowe realizowane są przez PKP również z pominięciem terminali, bezpośrednio do stacji kolejowych i na torach ogólnego użytku lub na bocznicach kolejowych. Wtedy operacje ładunkowe odbywają się na ogół bez zdejmowania kontenerów z wagonu.

W komunikacji wewnętrznej przewozy kontenerowe odbywają się na niewielką skalę. Dlatego realizowane są, jako pojedyncze przesyłki przewożone poszczególnymi pociągami towarowymi przewidzianymi w rozkładzie jazdy.

Systematycznie wzrasta wolumen przewozów całopociągowych. Główne relacje przewozów całopociągowych to:

- Berlin - Moskwa przez Rzepin, Małaszewicze (OSTWIND),
- Duisburg - Polska Gądky, Pruszków, Gliwice, Wrocław) przez Węgliniec,
- Hamburg - Polska (Pruszków, Gądky, Gliwice, Wrocław, Łódź) przez Rzepin,

Kolonia - Płońsk przez Węgliniec,
 Schärbeck - Małaszewicze przez Rzepin (tranzyt),
 Mlada Boleslav - Gądkę przez Zawidów,
 Rotterdam - Małaszewicze przez Rzepin (tranzyt),
 Rotterdam - Warszawa Praga przez Rzepin,
 Antwerpia - Małaszewicze (tranzyt),
 Ostrava - Małaszewicze przez Zebrzydowice (tranzyt),
 Gdynia Port do Warszawy Gł.Tow., Krakowa Krzesławic, Sosnowca Płdn., Wrocławia,
 Nysy, Tarnowa i Łodzi Olechowa.

Zakres działania podstawowych podmiotów działających na rynku transportowym i powiązań między nimi wskazuje, że na rynku transportu kombinowanego w Polsce dominuje model rozproszonej formy organizacji i zarządzania (nie organizowanej przez krajowego operatora przewozów kombinowanych TK „POLKOMBI”).

4.1.2. Przedsiębiorstwo PKP przeznaczyło do realizacji przewozów towarów w IJT 7 rodzajów pociągów towarowych kursujących w ruchu międzynarodowym i krajowym⁶³. Punktualność kursowania pociągów (zarówno krajowych jak i międzynarodowych) była niezadowalająca.

Spośród sprawdzonych w toku kontroli przebiegów 76 pociągów wykorzystywanych do przewozów kombinowanych (w czerwcu 1998 r.) tylko 17 z nich (22%) przybyło do stacji przeznaczenia planowo, 14 pociągów (6%) zostało odwołanych, zaś 45 (72%) przybyło do stacji przeznaczenia z opóźnieniem. Z objętych analizą 17 międzynarodowych pociągów towarowych relacji Płońsk – Kolonia tylko 1 przybył planowo. Pozostałe (94%) były opóźnione do 4 godzin. Spośród 13 pociągów relacji Gliwice - Poznań Franowo (krajowe pociągi towarowe ekspresowe do szybkich przewozów kontraktowanych z operatorami) 10 (76%) przebyło do stacji przeznaczenia z opóźnieniem sięgającym w niektórych przypadkach 12 godzin. Przy konstruowaniu rozkładu jazdy w ruchu międzynarodowym zakładano postój na punktach granicznych kilka godzin, gdy w umowie AGTC czas ten określono na około 0,5 godziny.

W 1998 r. PKP zwiększyły w porównaniu do 1997 r ogólną liczbę pociągów obsługujących porty morskie z ośrodkami przemysłowymi kraju. Na niżej wymienionych relacjach (dotowanych) z budżetu Państwa PKP zwiększyła dwukrotnie liczbę pociągów przy pomocy których realizowano przewozy kontenerów.

⁶³ pociągi oznaczone: TEA - są to międzynarodowe pociągi towarowe europejskie systemu EUC zapewniające skomunikowanie kolejowe między najważniejszymi centrami produkcji i zbytu w Europie, do przewozów gwarantowanych, logistycznych, cargo; TEC - są to międzynarodowe pociągi towarowe europejskie do przewozów w komunikacji kombinowanej (kontenery, naczepy); TED - są to międzynarodowe pociągi towarowe europejskie kontraktowane z operatorami; TET - są to międzynarodowe pociągi towarowe europejskie do przewozów tranzytowych; TXA - są to krajowe pociągi towarowe ekspresowe do szybkich przewozów gwarantowanych logistycznych, cargo oraz priorytetowych ładunków; TXC - są to krajowe pociągi towarowe ekspresowe do przewozów w komunikacji kombinowanej (kontenery, naczepy); TXD - są to krajowe pociągi towarowe ekspresowe do szybkich przewozów kontraktowanych z operatorami.

Lp	Relacje dotowane	Typ pociągu	Liczba połączeń tygodniowo wg. rozkł. jazdy 1997/98	Liczba połączeń tygodniowo wg. rozkładu jazdy 1998/1999
1	Gdynia - Nysa - Gdynia	TXA	1	2
2	Gdynia-W-wa Praga - Gdynia	TXA	-	3
3	Gdynia - W-wa Gł.Tow. - - Gdynia	TXD	2	2
4	Gdynia - Sosnowiec (przez Łódź Olechów) -Gdynia	TXD	2	2
5	Gdynia - Wrocław -Gdynia	TXD, TXC	3	2
6	Gdynia-Kraków -Gdynia	TXD	1	1
7	Gdynia - Tarnów - Gdynia	TXD	1	1
8	Rzepin- W-wa Praga-Rzepin	TED, TEC	-	4
9	Zawidów-Gądko-Zawidów	TEA	-	3
Razem			10	20

Pomimo wzrostu liczby pociągów obsługujących wymienione relacje zbyt mała (raz lub dwa razy w tygodniu) częstotliwość ich kursowania powodowała bezproduktywny postój IJT (kontenera) w terminalach i w rezultacie wydłużyła czas dostawy ładunku do klienta.

- *W terminalu kontenerowym w Sosnowcu na 173 kontenery objęte analizą (w latach 1996-1998) czas postoju kontenera w 35 przypadkach (w 20%) wynosił 1 dzień, w 77 przypadkach (44%) 2 dni, w 10 (6%) przypadkach 3 dni. Czas postoju pozostałych (30%) wynosił od 4 do 49 dni.*
- *W BTK w Gdyni (w 1997 r.) obsługanych zostało 133.416 kontenerów, których średni czas pobytu na terminalu (od momentu przyjęcia do wydania) wynosił 9 dni. Kontenery puste (w liczbie 37.743) przebywały w BTK średnio 13 dni, ładowane (95.669 sztuk) średnio 8 dni.*

Sprawność obsługi transportowej IJT, obniżały: mała prędkość (8-12 km na godzinę) przemieszczania ładunków koleją, długotrwałe wykonywanie operacji zdawczo - odbiorczych na terminalach kontenerowych oraz długotrwałe procedury celne.

- *W BTK w Gdyni średni czas oczekiwania na wysłanie kontenera (w I półroczu 1998 r.) wynosił 9 dni i był odpowiednio o 1 dzień i 2 dni dłuższy od średniego czasu składowania takich kontenerów w latach 1996 i 1997. Jedną z podstawowych przyczyn wydłużonego okresu składowania kontenerów były długotrwałe odprawy celne (średnio 3-5 dni).*
- *Czas przewozu kontenerów pociągami kontenerowymi w relacji Gdynia Port - Warszawa Praga (liczony od chwili zabrania załadowanych wagonów z BTK do czasu podstawienia ich na terminal kontenerowy w Warszawie), wynosił od 23 do około 28 godzin we wrześniu i od 25 do 36 godzin w październiku 1998 r. Rozkładowy czas jazdy na tej trasie wynosił około 8 godzin. Prędkość przemieszczenia IJT od terminalu w Gdyni do terminalu w Warszawie koleją wynosiła około 12 km na godzinę.*

- *Czas przewozów koleją kontenerów międzynarodowymi pociągami kontenerowymi „Service Sobieski” w relacji Austria - Polska (odległość 592 km) wynosił w 1998 r. najkrócej 3 dni najdłużej 5. Średnia prędkość przemieszczenia kontenerów na tej trasie koleją wynosiła od 8 do 5 km na godzinę.*

Zapełnienie kontenerami pociągów zorganizowanych przez spedytorów, było niewielkie, w tym również w relacjach dotowanych z budżetu państwa.

- *Przewozy kontenerów do terminalu w Łodzi realizowane były w systemie blokowym i rozproszonym (około 60% stanowiły przewozy w systemie blokowym). W kursujących pociągach zblokowanych relacji Gdynia Port - Łódź – Gdynia (relacja dotowana), składających się z 10 wagonów, część wagonów było przewożona w stanie niezaladowanym w obu kierunkach. W przeprowadzanej w czasie kontroli analizie przewozów na tej trasie (za czerwiec w latach 1996, 1997 i 1998) stwierdzono, że w 1996 r. 28 na 70 (40%), w 1997 r. 29 na 80 (36%), i w 1998 r. 43 na 80 wagonów (54%) kursowało w obu kierunkach bez ładunku. W dniu 13 czerwca 1998 r. 10 wagonowy pociąg przywiózł jeden kontener i w trasie powrotnej w tym samym dniu wywiózł także jeden kontener.*
- *Terminal kontenerowy w Sosnowcu przyjął (w styczniu 1998 r.) 80 wagonów, z których 42 (53%) były niezaladowane. W tym samym okresie wysłano także 80 wagonów, z czego 30 było pustych (38%).*

Obowiązujący w PKP zgodnie z § 5 Taryfy Towarowej PKP dla przesyłek wagonowych (załącznik do zarządzenia Nr 109 Zarządu PKP z dnia 5 listopada 1997 r.) czas przeznaczony na dostawę ładunku koleją do klienta był niekonkurencyjny w porównaniu z przewozem (na analogicznych trasach) transportem samochodowym. Było to barierą pozyskiwania przez spedytorów kolejowych większej liczby klientów transportu kombinowanego.

Zgodnie z obowiązującymi od 1 stycznia 1998 r. postanowieniami o terminach przewozów towarów w PKP (pkt. 5.1.1. wspomnianych przepisów) termin przewozu przesyłki zwyczajnej liniami normalnotorowymi i szerokotorowymi do 150km odległości taryfowej przewozu wynosi 48 godzin i na każde następne rozpoczęte 150 km dodatkowe 24 godziny. Dodatkowo terminy te wydłuża się: o 24 godziny (pkt. 5.2.1-2), przy przewozie przesyłki liniami o różnej szerokości toru przy każdorazowej zmianie szerokości i przy przewozie przesyłki przez stacje znajdujące się w granicach administracyjnych miast: Łodzi, Poznania, Szczecina, Warszawy i Wrocławia oraz nadawanej i wydawanej na tych stacjach; o 36 godzin (pkt. 5.2.2.) przy przewozie przesyłki liniami położonymi w obrębie Śląskiej Dyrekcji Okręgowej Kolei Państwowych oraz nadawanej lub wydawanej na stacjach tego okręgu.

5.1. Polityka państwa w zakresie rozwoju transportu kombinowanego

W opracowywanych dokumentach dotyczących polityki transportowej państwa, MTiGM zakładało wdrażanie w Polsce transportu kombinowanego. Jednakże nie określono konkretnych instrumentów dla realizacji założonego celu.

Przyjęta w 1992 r. koncepcja etapowego realizowania programu rozwoju transportu kombinowanego⁶⁴, przewidywała m.in.: utworzenie w Polsce przedsiębiorstwa transportu kombinowanego, zrzeszonego w UIRR, reorganizację terminali kontenerowych w Łodzi i Małaszewiczach pod kątem obsługi transportu kombinowanego i utworzenie tam składów próżnych kontenerów, utworzenie przedsiębiorstwa wynajmu naczep kontenerowych, uruchomienie przez PKP centralnego ośrodka informatycznego, współpracującego z europejskim elektronicznym systemem wymiany danych dotyczących transportu kombinowanego (EDI) oraz systemem telekomunikacyjnym (TELCOM).

Opracowany w ramach wspomnianego Studium „Program ramowy transportu kombinowanego” sytuował Ministra TiGM w roli inicjatora i organu nadzoru, a przedsiębiorstwo PKP w roli koordynatora i wykonawcy tej formy transportu.

Tylko jedno z postawionych zadań z zakresu transportu kombinowanego zostało zrealizowane - utworzono (w 1992 r.) Towarzystwo Transportu Kombinowanego POLKOMBI. Pozostałych zadań nie zrealizowano.

W opracowanym w MTiGM w 1994 r. kolejnym dokumencie⁶⁵ podkreślono, że państwo pozostaje ważnym czynnikiem kształtowania kierunków rozwoju, modernizacji i restrukturyzacji transportu. Państwo ma być odpowiedzialne za zrealizowanie w okresie 1995 - 2020 trzech celów strategicznych:

- 1) Wspieranie procesów prywatyzacyjnych, restrukturyzację wielkich przedsiębiorstw transportowych i zwalczanie przypadków monopolu.*
- 2) Dostosowanie polskiego transportu do Unii Europejskiej i do systemów transportowych pozostałej części Europy.*
- 3) Dokonanie „skoku” technologicznego i organizacyjnego, pozwalającego na usprawnienie systemu transportowego i zwiększenie udziału transportu w pobudzaniu wzrostu gospodarczego.*

Za cele priorytetowe polityki transportowej, które powinny być realizowane w pierwszej kolejności, uważano przedsięwzięcia spełniające m. in. następujące kryteria:

⁶⁴ W opracowanym w 1992 r., Studium Transportu Kombinowanego- Polska (opracowanie zbiorcze wykonane przez zagranicznych ekspertów BŚ i EBOR we współpracy z polskimi naukowcami).

⁶⁵ „Polityka transportowa - program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie” (1994 r.) - przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29.08.1995 r. Opracowana została w Departamencie Polityki Transportowej MTiGM, w konsultacji z innymi departamentami MTiGM, Generalną Dyрекcją Dróg Publicznych, Dyрекcją Generalną Polskich Kolei Państwowych (DG PKP) oraz właściwymi ministerstwami i urzędami centralnymi. Dokument ten był przedmiotem obrad Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, Rady Ministrów, Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów i po wniesieniu poprawek został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 sierpnia 1995 r. i skierowany do Sejmu RP. Zawarte w dokumencie dane obrazujące stan rynku transportowego w Polsce, pochodzą z lat 1991 – 1993, a zatem dokument ten uległ częściowej dezaktualizacji.

- a) usunięcie „wąskich gardeł” systemu, zmniejszenie uciążliwości napotykanych przez podróżnych i zwiększenie bezpieczeństwa ruchu,
- b) zmniejszenie dystansu do UE (poprawa przepustowości infrastruktury, zapewnienie ciągłości sieci, zwiększenie szybkości ruchu tranzytowego, skrócenie czasu postoju na przejściach granicznych);
- c) poprawa kondycji ekonomicznej polskich przedsiębiorstw transportowych (zwiększenie konkurencyjności usług, skrócenie czasu operacji, zmniejszenie zużycia paliw i energii);
- d) oddziaływanie na transfer do Polski zaawansowanych technologii transportowych (usług dużej prędkości, przewozów multimodalnych, systemów logistycznych);
- e) rozwiązywanie nabrzmiałych problemów ekologicznych (redukcja spalin i hałasu) i społecznych (zmniejszenie bezrobocia).

W tym dokumencie podkreślono, że dystans Polski do Unii Europejskiej w zakresie jakości świadczonych usług transportowych jest wyraźny, chociaż trudny do wymiernego ujęcia. W Polsce jest mniej usług świadczonych za pomocą technologii jednostkowych (kontenery, palety), niewiele jest usług ekspresowego przewozu ładunków i nie są jeszcze świadczone typowe usługi logistyczne.

Podkreślano, że spełnienie wymogów dotyczących ochrony środowiska naturalnego i zmniejszenie na drogach intensywności ruchu ciężkich pojazdów samochodowych wymaga przyspieszonego wdrażania technologii transportu kombinowanego. Obok tradycyjnych przewozów kontenerów transportem kolejowo- drogowym, rozwijane mają być przewozy typu "Piggyback" (naczepy drogowe i wymienne pudła pojazdów drogowych na platformach kolejowych). Prowadzone powinny być prace nad znalezieniem sprawnego i efektywnego w polskich warunkach systemu przewozów typu "Rollende Landstrasse", wymagającego wysokiej jakości szlaków kolejowych i rozjazdów, pozwalających na przewóz na wagonach całych zestawów drogowych i ich szybkie wtaczanie oraz wytaczanie z platform kolejowych.. W omawianym dokumencie podkreślono, że Polska powinna rozważyć możliwość ratyfikacji lub przystąpienia do tych międzynarodowych konwencji transportowych systemu EKG, których dotychczas nie jest stroną⁶⁶. Dotyczy to m. in. Porozumienia Europejskiego o głównych liniach międzynarodowego transportu kombinowanego i związanych z nimi urządzeń (AGTC)⁶⁷. Stwierdzono również, iż działalność polskiego transportu kolejowego musi zostać skoncentrowana na liniach o dużym natężeniu przewozów i wysokich parametrach technicznych, co zapewni poprawę efektywności tej gałęzi transportu i jej przetrwanie na rynku. Nie będzie to w pełni możliwe bez zintegrowania polskiej sieci kolejowej z europejską, co oznacza konieczność modernizacji linii zaliczonych do układów AGC⁶⁸ (o głównych międzynarodowych liniach kolejowych) i AGTC (o głównych liniach transportu kombinowanego).

⁶⁶ uwzględniając zalecenie Komitetu Transportu Wewnętrznego EKG (CTI) skierowane do państw członkowskich na 55 sesji (luty 1993 r.)

⁶⁷Europejska Umowa o Głównych Międzynarodowych Liniach Transportu Kombinowanego i Obiektach Towarzyszących, podpisana w Genewie w dniu 1 lutego 1991 r. (nie ratyfikowana).

⁶⁸ Umowa Europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych, sporządzona w Genewie w dniu 31 maja 1985 r., weszła w życie w stosunku do Polski w dniu 27.04. 1989 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 42, poz. 231 i 232).

Podobnie, jak w przypadku zadań postawionych w 1992 r. i te, określone w wyżej przedstawionej „Polityce...”, a także w „Strategii działań MTiGM na lata 1998 - 2001” w zakresie transportu kombinowanego pozostały w sferze deklaracji. Nie został bowiem - do czasu zakończenia kontroli - opracowany przez MTiGM harmonogram realizacji zadań z zakresu transportu kombinowanego. Nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za ich realizację i nie określono terminów realizacji tych zadań. Ministerstwo TiGM (wspólnie z Zarządem PKP) nie określiło instrumentów ekonomiczno - finansowych, organizacyjnych i prawnych, pobudzających rozwój przewozów IJT, sprzyjających jednocześnie korzystaniu (przez klientów) z usług kolei w transporcie kombinowanym. W rezultacie skuteczność realizacji celów określonych w omawianych dokumentach była niewielka.

W opracowanym w Ministerstwie TiGM w 1997 r. dokumencie pt. „Strategia działań resortu transportu i gospodarki morskiej na lata 1998-2001” w zakresie rozwoju transportu kombinowanego, przewidywano zwiększenie udziału transportu kombinowanego w przewozach ładunków, tj. ponad 1 % (w 1997 r. jego udział w przewozach kolejowych wynosi około 0,7%)⁶⁹. Realizacja tego celu ma wpłynąć na: lepsze wykorzystanie zdolności eksploatacyjnej sieci kolejowej, odciążenie dróg kołowych z ruchu samochodów ciężarowych, odciążenie drogowych przejść granicznych, zwiększenie i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, skrócenie czasu dostawy przesyłek, poprawę jakości usług przewozowych oraz poprawę warunków ekologicznych.

Realizacja celu jest uwarunkowana niżej wymienionymi czynnikami:

- I. Technicznymi, polegającymi na dostosowaniu sieci dróg kolejowych ujętych w umowie AGTC do parametrów wynikających z tej umowy, rozbudowie sieci terminali lądowych i morskich, spełniającymi jednocześnie funkcję centrów logistycznych (dystrybucja towarów).*
- II. Organizacyjnymi, tj.: tworzenie stałych połączeń pomiędzy terminalami (szczególnie w komunikacji międzynarodowej z i do polskich portów morskich), skrócenie czasu postojów pociągów na przejściach granicznych przez przeniesienie odpraw celnych, kontroli weterynaryjnych i fitosanitarnych do terminali.*
- III. Prawnymi tj.: wprowadzanie do wewnętrznych aktów prawnych uregulowań stymulujących rozwój transportu kombinowanego, np. ustalanie zwolnień (pełnych lub częściowych) z podatków od środków transportowych; zawieranie dwustronnych- i wielostronnych umów międzynarodowych dotyczących transportu kombinowanego, uwzględniających stosowanie dodatkowych premialnych zezwoleń zagranicznych na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego oraz wprowadzanie usprawnień w funkcjonowaniu transportu kombinowanego.*
- IV. Finansowymi, czyli: dotowanie nowo utworzonych połączeń transportu kombinowanego w celu ich promocji, udzielanie gwarancji na kredyty zaciągane w polskich i międzynarodowych instytucjach*

⁶⁹ Przykładowo, we Francji w 1993 r. kombinowanym transportem kolejowo- drogowym przewieziono 14,3 mln t ładunków oraz wykonano 8,4 mld tonokilometrów. Stanowi to 12% ogólnej masy przewiezionej przez SNCF (francuskie koleje) oraz około 20% pracy przewozowej.

finansowych.

W latach 1996 -1997 podjęto w MTiGM prace dotyczące modernizacji linii kolejowych, możliwości przeniesienia odpraw celnych oraz kontroli weterynaryjnych i fitosanitarnych do terminali. Ponadto zawarto w 1998 r. umowę międzynarodową z Węgrami dot. transportu kombinowanego i rozpoczęto dofinansowanie przewozów z budżetu państwa.

W żadnym z opracowanych w MTiGM i DG PKP, wymienionych wyżej dokumentów dotyczących polityki państwa w odniesieniu do transportu kombinowanego, nie określono terminów wprowadzenia konkretnych rozwiązań: ekonomicznych, prawnych i organizacyjnych, które sprzyjałyby korzystaniu z usług kolei w transporcie kombinowanym.

Nie opracowano w MTiGM programu ujmującego kompleksowo rozwój przewozów transportem kombinowanym. Nie dokonano oceny potrzeb wprowadzania transportu IJT (w skali mikro⁷⁰ - i makroekonomicznej⁷¹), z uwzględnieniem m. in. jego wpływu na ochronę środowiska naturalnego, czasu postojów transportów na punktach granicznych, wykorzystania morskich i żeglugi śródlądowej w systemie portów transportowym kraju).

W MTiGM nie opracowano dokumentu określającego możliwości przejęcia ładunków z transportu samochodowego przez kolej, przewozu samochodów ciężarowych i naczep transportem kombinowanym.

W MTiGM nie przygotowano programu (koncepcji) wspierania transportu kombinowanego oraz nie podejmowano skutecznych działań w celu wykorzystania przewozu koleją dla odciążenia dróg kołowych, głównie w relacjach wschód-zachód, północ-południe oraz przy wywozie naczep i zestawów samochodowych, w tym z Bazy Promowej w Świnoujściu.

- *Od 1993 r. nastąpił dynamiczny wzrost ruchu przewozowego na kierunkach północ - południe i wschód - zachód (dokładne dane dostępne w trakcie kontroli obrazujące powyższy stan pochodzą z 1994 r., dla pozostałych lat dokonano w PKP szacunków). W 1994 r. granicę zachodnią i wschodnią przekroczyło 2,7 mln pojazdów, z czego 60% na zachodzie. Oś komunikacyjna wschód - zachód pod względem liczby pojazdów jest najważniejsza dla międzynarodowych przewozów drogowych. Średni dobowy ruch samochodów ciężarowych w 1995 r. - wynosił 2.938 pojazdów. Wg szacunków DG PKP w 1998 r. w tej relacji przejechało przez Polskę do 1300 tys. ciężarówek, a struktura tych przewozów kształtuje się następująco:*

⁷⁰ Z punktu widzenia operatorów transportu multimodalnego- rentowność transportu kombinowanego wynika ze stosunkowo małej konkurencji w tego rodzaju przewozach, relatywnie wysokich stawek szczególnie w relacjach dowozowo - odwozowych i opłat manipulacyjnych w węzłach - terminalach.

⁷¹ Dotyczy przeniesienia przewozów z transportu samochodowego na transport kolejowy co powoduje zmniejszenie kosztów związanych z wypadkami drogowymi, zmniejszenie strat związanych z zanieczyszczeniem powietrza, gleby i wody, zmniejszenie strat spowodowanych hałasem oraz zmniejszenie wydatków na prace utrzymaniowe dróg.

Wyszczególnienie	Kontenery	Nadwozia wymienne	Pojazdy samochodowe (naczepy siodłowe)
tranzyt	-	-	100%
eksport/import	2%	13%	85%

Natomiast średni dobowy ruch ciężarówek w 1995 r. na osi północ - południe wynosił 1.600 pojazdów. Szacunkowe dane wskazują, że w 1998 r. przejechało na tej trasie około 650 - 700 tys. pojazdów samochodowych. Struktura przewozów drogowych na tej relacji kształtowała się następująco:

Wyszczególnienie	Kontenery	Nadwozia wymienne	Pojazdy samochodowe (naczepy siodłowe)
tranzyt	-	2%	98%
eksport/import	22%	3%	75%

- W wywozie kontenerów z Bałtyckiego Terminalu Kontenerowego w Gdyni w niewielkim stopniu zaangażowane były PKP. Udział kolei w obsłudze transportowej BTK stanowił 17,3 % (w 1996 r.) i 19,6 % (w 1997 r.) W 1996 r. koleją przewieziono 24.877 sztuk kontenerów (transportem samochodowym 109.483), w 1997 r. koleją przewiezionych było 27.761 sztuk kontenerów (transportem samochodowym - 106.928). W latach 1996 i 1997 blisko czterokrotnie więcej kontenerów wywożonych było transportem samochodowym niż koleją.
- Do bazy promowej PŻB S.A. w Świnoujściu promami morskimi (głównie: PŻB S.A., „Unity Line” i „Euroafrika”) przywieziono 66. 923 (w 1996 r.) i 75. 775 (w 1997 r.) samochodów ciężarowych oraz odpowiednio 50.624 i 66.748 naczep samochodowych. Wszystkie IJT zostały odprawione transportem drogowym.

Prognozy w zakresie przewozów ładunków (do 2010 r.) wskazują na znaczny (od 6 do 14,5% rocznie) wzrost przewozów transportem samochodowym. Tym samym potencjalne wielkości ładunków, które mogą być „przeniesione” z międzynarodowych przewozów samochodowych na transport kombinowany (do 2010 r.) mogą być nawet 10-krotnie większe niż w 1997 r. (szacuje się wzrost od 5,5 do 9,6 mln ton)⁷².

6.1. Finansowanie i koszty przewozów transportem kombinowanym

6.1.1. Ważnym ekonomicznym czynnikiem decydującym o rozwoju przewozów ładunków transportem kombinowanym jest jednostkowy koszt przewozów, ponoszony przez klientów transportu kombinowanego. Pomimo braku analiz zarówno w MTiGM, jak i w PKP,

⁷² W 1997 r. transportem samochodowym w kontenerach przewieziono 1 mln ton ładunków.

dotyczących rzeczywistych kosztów transportu kombinowanego (w latach 1996-1998)⁷³, dotowano z budżetu państwa przewozy towarów transportem kombinowanym. W ocenie NIK podejmowane w tym zakresie działania były nieefektywne.

W 1996 r. Ministerstwo TiGM nie było przygotowane do zagospodarowania przyznanej kwoty dotacji w wysokości 5 mln zł zarówno w zakresie podmiotowym jak też przedmiotowym. Ustalono, że wyboru beneficjenta dotacji i opracowanie zasad dotowania transportu kombinowanego (w 1996 r.) dokonano dopiero we wrześniu 1996 r. W rezultacie, z 5 mln zł dotacji, wykorzystano jedynie 44,3 %. Dotację tę wykorzystano Polkombi S.A., jako dopłatę do „wagonokilometra” zrealizowanych przejazdów wagonów w relacji Duisburg/Hannover - Polska) oraz dopłatę do tzw. „jednostki ładunkowej” w kolejowych przewozach w relacji Polska - Włochy. MTiGM nie było przygotowane również do zagospodarowania w latach 1997-1998 kwoty dotacji na „rozwój transportu kombinowanego” (przyznanej w 1997 r. - Polkombi S.A. i PKP, a w 1998 r. PKP). Kwoty te wykorzystane zostały na podobnych zasadach jak w 1996 r., w 1997 r. - w wysokości 4,317 ml. zł, tj. w 86,4 %.

Przyjęta przez MTiGM metoda rozdziału dotacji, polegająca na dopłacie do „wagonokilometra” przebiegu wagonów nie były rozwiązaniem racjonalnym. Premiowano bowiem sam fakt przejazdu wagonów, niezależnie od tego czy był to przejazd z ładunkiem czy tzw. „przebieg próżny”.

Ministerstwo TiGM nie sprawowało dostatecznego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania dotacji i kontroli rzetelności dokumentacji przedstawianej przez beneficjentów (PKP i Polkombi S.A.). Dane o sposobie wykorzystywania przez te podmioty środków budżetowych były przez pracowników MTiGM przyjmowane bezkrytycznie.

Ustalenia kontroli w DG PKP potwierdzają, że przedsiębiorstwo PKP nierzetelnie informowało MTiGM o wielkościach ponoszonych kosztów na relacjach dotowanych. Przykładowo, we wniosku o dotację na 1998 r.⁷⁴ zawyżono koszty o 30 %. Także nierzetelnie przedstawiano MTiGM ekonomiczne warunki realizacji przewozów kombinowanych na relacjach dotowanych, wyrażane w „ % poniżej poziomu kosztów własnych PKP”⁷⁵.

Opracowane i przyjęte w MTiGM zasady dotowania, mające na celu zdyscyplinowanie wykorzystania środków budżetowych były w 1997 i 1998 r. sprzeczne (w odniesieniu do dotacji przedmiotowych) z postanowieniami przepisów określonych w art. 19 ustawy z dnia 5

⁷³ poprzez dotacje z budżetu państwa w łącznej wysokości 20 mln zł. (w latach 1996 –1998)

⁷⁴ Pismem nr KHT7d/0810/04/98 z dnia 20.04.98 r. skierowanym do MTiGM DG PKP określiła przewidywane koszty przewozów kombinowanych (za I półrocze 1998 r.) - w wysokości 13.006.225 zł.

⁷⁵ Wielkości ich były zawyżone odpowiednio w relacjach: z Gdyni do Wrocławia, Krakowa o 33%, Nysy i Tarnowa o 30%, Łodzi o 19%.

stycznia 1991 r. Prawo budżetowe⁷⁶. Wynikało to z faktu, że kwoty i zakres dotacji przedmiotowych określała ustawa budżetowa, a stawki dotacji przedmiotowych określał Minister Finansów w drodze rozporządzenia⁷⁷. Natomiast Minister TiGM, na etapie projektowania budżetu resortu (na 1997 r. i 1998 r.) zaewidencjonował potrzeby finansowe na transport kombinowany w pozycji „inne dotacje” w rozdziale 9625 klasyfikacji budżetowej. W ustawach budżetowych na 1997 r. i 1998 r. nie był wyodrębniony tytuł dotacyjny dotyczący transportu kombinowanego.

6.1.2. Podejmowane przez Ministra TiGM działania w zakresie finansowego wspomagania transportu kombinowanego w Polsce były nieefektywne.

Przez ponad 5 lat nie doprowadzono do „zagospodarowania” kwoty 2 mln USD przeznaczonej dla wspierania transportu kombinowanego, poprzez udzielenie pomocy technicznej i wyposażenia polskiego operatora przewozów kombinowanych.⁷⁸ Dopiero w czerwcu 1998 r. (na rok przed określoną w umowie pożyczkowej datą zamknięcia pożyczki) podjęta została decyzja o „odpożyczeniu” tej kwoty przedsiębiorstwu PKP, z przeznaczeniem na zakup taboru dla potrzeb transportu kombinowanego. Negatywnym skutkiem niewykorzystania tej kwoty były utracone korzyści, które mogły być uzyskane w wyniku eksploatacji przez kilka lat wcześniej zakupionego taboru wagonowego oraz wymierne straty (w wysokości 24.267 USD, tj. 92.214 zł, po przeliczeniu wg obowiązujących wówczas kursów) wynikające z obowiązku wnoszenia opłat umownych za „gotowość” które obciążały budżet państwa.

Otrzymane kwoty dotacji umożliwiały PKP, w ramach promowania przewozów transportem kombinowanym, udzielanie spedytorom rabatów w wysokości 50-70%. Jednakże taka forma promocji transportu kombinowanego z udziałem środków budżetowych nie była odczuwana przez klientów. Wysokie upusty nie spowodowały bowiem obniżenia cen za usługi transportowe. Sytuacja ta pozwalała firmom spedycyjnym na uzyskiwanie znacznych zysków na przewozach transportem kombinowanym. Było to - zdaniem NIK - jedną z barier zwiększenia liczby klientów transportu kombinowanego.

- *Firma spedycyjna Spedkont Sp. z o.o. otrzymywała od PKP 50-60% zniżki od obowiązującej taryfy przewozowej⁷⁹. W 1997 r. - w porównaniu do efektów*

⁷⁶ Dz.U. z 1993r. Nr 72, poz. 344 ze zm. Z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawa utraciła moc, wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.)

⁷⁷ W świetle art. 19 ust. 2 i 3 powołanej ustawy

⁷⁸ Stanowiącej część pożyczki udzielonej Polsce Przez Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju na podstawie umowy pożyczkowej Nr 3564 POL z dnia 28 kwietnia 1993r.

⁷⁹ W 1996 r. wysokość otrzymywanych zniżek od obowiązującej taryfy wynosiła 60% zarówno przy przewozie kontenerów 40' jak i 20'. W 1997 r. i w I półroczu 1998 r. wysokość rabatów była uzależniona od wielkości kontenera. W porównaniu z 1996 r. udzielany rabat przy przewozie kontenerów 40' w 1997 r. był wyższy o 9, a w 1998 r. o 7 punktów procentowych, natomiast dla kontenerów 20' był niższy odpowiednio o 4 i 6 punktów procentowych.

osiągniętych w 1996 r. - w 4 terminalach wzrosły zyski tej firmy, mimo spadku ilości przyjętych i nadanych kontenerów. Przykładowo: w Krakowie przyjęto i nadano mniej kontenerów o 240 szt. (o 15%) uzyskując wzrost zysku z 185,5 tys. zł do 410,5 tys. zł (o 121,3%), w Warszawie przyjęto i nadano mniej kontenerów o 1.384 szt. (o 20,1%) uzyskując wzrost zysku z 737,5 tys. zł do 1.359,8 tys. zł (o 84,4%), w Łodzi przyjęto i nadano mniej kontenerów o 575 szt. (o 12,1%) uzyskując wzrost zysku z 173,3 tys. zł do 255,6 tys. zł (o 47,5%), w Sosnowcu przyjęto i nadano mniej kontenerów o 249 szt. (o 13,3%) uzyskując zysk w kwocie 134,9 tys. zł przy stracie w 1996 r. w wysokości 194,0 tys. zł.

- Dla firmy spedycyjnej Kolsped spółka z o.o. realizowane przez nią kontrakty na przewozy ładunków w kontenerach (eksport i tranzyt), były wysoce korzystne. Na zrealizowanych w 1997 r. kontraktach osiągnięto zysk w kwocie 835 tys. zł, co stanowiło 39, 9% ogółu poniesionych kosztów (tzw. „obciążeń obcych”), zaś biorąc pod uwagę poszczególne kontrakty to osiągnięty na ich realizacji zysk zawierał się w granicach od 21% do 382% poniesionych kosztów. Na 13 kontraktach (z pośród 31 zrealizowanych w 1997r.) osiągnięty zysk przekraczał 50% poniesionych kosztów.

Analiza kontraktów realizowanych przez kontrolowaną spółkę wykazała, że:

- Na jednej z tras przewozu poddanej analizie, klient za usługę przewozową towaru na eksport (na trasie o łącznej długości wynoszącej 3.734 km, w tym 212 km na PKP, pozostałe koleje obce) zapłacił spedytotorowi 7.814,80 zł. W tej kwocie za przewóz PKP oraz przewóz i spedycję kolejami obcymi opłaty wynosiły 5.823,80 zł (75%)., Pozostałe opłaty (dowóz, odwóz kontenera, sporządzenie dokumentu SAD, koszty odprawy celnej i obsługa terminalowa) stanowiły 25% . Spedytor w rozliczeniu się z PKP zapłacił za przewoźne kolei (przy upuście 43%) 166,78 zł. oraz kolejom i spedytotorom obcym łącznie 810 USD, tj. około 2.600 zł. Uzyskany przez spedytora przychód z kontraktu (różnica między kwotą wpływów od klienta a poniesionymi kosztami, tzw. obciążeniami obcymi) wyniósł 42,8% poniesionych kosztów. Z powyższego wynika, że średnio za 1 kontenerokilometr klient zapłacił spedytotorowi 2,1 zł. Z kwoty tej PKP za przewoźne otrzymała 0,79 zł, a koleje obce za spedycję i przewóz 0,73 zł, pozostałą część czyli 0,49 zł należała do spedytora.
- na innej, objętej analizą trasie przewozu klient za usługę przewozową towaru na eksport (o łącznej długości przewozu wynoszącej 3.039 km- w tym 212 km na PKP, pozostałe koleje obce) zapłacił spedytotorowi 13.369,10 zł. Z tej kwoty 11.618,10 zł (87%) stanowiły opłaty za przewóz PKP oraz usługi przewozowe i spedycyjne kolei obcych . Spedytor w rozliczeniu z PKP zapłacił za przewoźne kolei (przy upuście 43%) 334 zł. oraz kolejom i spedytotorom obcym łącznie 1740 USD, tj. około 5.570 zł. Uzyskany przez spedytora zysk z kontraktu wyniósł 44% w stosunku do poniesionych kosztów. Za 1 kontenerokilometr klient zapłacił spedytotorowi 2,2 zł, z czego PKP otrzymało za przewoźne 0,79 zł, a koleje obce za spedycję i przewóz 0,99 zł.
- na trasie tranzytowej wynoszącej 535 km, klient za usługę przewozową jednego kontenera 40 stopowego (transport i spedycja) zapłacił spedytotorowi 888 franków szwajcarskich (CHF) (około 2.069 zł). Za przewóz spedytotor zapłacił PKP 425,5 CHF (około 992 zł) oznacza to, iż średnio

stawka za jeden kontenerokilometr przewozu koleją wyniósł 0,8 CHF (1,86 zł). Klient zaś za 1 kontenerokilometr zapłacił spedytorowi 1,66 CHF (3,87 zł) Przychód spedytora za zorganizowanie przewozu na terenie Polski, jednego kontenera przekraczał koszty dwukrotnie

7.1. Dostosowanie polskich przepisów do prawa UE w zakresie transportu kombinowanego

Proces dostosowania polskiego prawa w zakresie transportu kombinowanego do stanu obowiązującego w Unii Europejskiej nie przebiegał sprawnie.

W „Wytycznych dla rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej”⁸⁰ określono, że sieć transportu kombinowanego, do której ma być włączona polska infrastruktura transportowa, ma obejmować:

- *sieć kolejową i żeglugi śródlądowej oraz żeglugę morską, które w połączeniu z początkowymi i końcowymi przewozami drogowymi, pozwalają na wykonywanie przewozów kombinowanych na dalsze odległości,*
- *urządzenia pozwalające na przeładunek pomiędzy koleją, żeglugą śródlądową, żeglugą morską i transportem drogowym,*
- *odpowiedni tabor kolejowy.*

Według tych wytycznych, przedmiotem wspólnego zainteresowania będą projekty dotyczące: budowy lub ulepszenia infrastruktury kolejowej i żeglugi śródlądowej po to, żeby umożliwić rozwój przewozów intermodalnych jednostek ładunkowych. W szczególności dotyczy to takich zagadnień jak:

- *budowa lub rozwój „centrów” dla przepływu ładunków pomiędzy lądowymi rodzajami transportu, w tym zainstalowanie stałych i ruchomych urządzeń przeładunkowych,*
- *dostosowanie obszarów portowych do efektywnego przeładunku kontenerów pomiędzy transportem morskim i kolejowym, żeglugą śródlądową lub transportem drogowym.*

W Polsce dotychczas nie wprowadzono przepisów prawa, na podstawie których, środki transportu biorące udział w przewozach kombinowanych, mogłyby być zwolnione (całkowicie lub częściowo) z podatków od środków transportu.

Dyrektywa Rady Europy Nr 92/106/EWG z 7 grudnia 1992 r. (art. 8) w sprawie stworzenia wspólnych zasad dla poszczególnych rodzajów kombinowanego transportu towarów pomiędzy krajami członkowskimi EWG

⁸⁰ Decyzja Europejskiego Parlamentu i Rady Unii Europejskiej Nr 96/1692/UE z 9 września 1996 r.

określiła, w stosunku do pojazdów drogowych używanych w t.k. do celów zarobkowych, wykorzystywanych wyłącznie w operacjach początkowych i końcowych transportu kombinowanego, możliwość zwolnienia ich z podatków od środków transportu.

Nie wypracowano w Polsce efektywnych instrumentów prawnych dot. promowania i pomocy państwa dla tego rodzaju transportu. Częstkowe regulacje w tym zakresie rozproszone są w aktach prawnych dotyczących transportu drogowego:

- 1) Niektóre zagadnienia reguluje ustawa o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Jednakże przyjęte w niej rozwiązania nie pokrywają się w całości z Dyrektywą 92/106.*
- 2) Częściowo zgodne z wymienioną dyrektywą, są postanowienia ustawy o statystyce publicznej.*
- 3) Niezgodne z dyrektywą są postanowienia ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.⁸¹ (art. 10). Ustawa ta nie wprowadza bowiem możliwości całkowitego lub częściowego zwolnienia z podatków pojazdów, biorących udział w transporcie kombinowanym.*

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Postępowanie kontrolne zakończono w dniu 29 grudnia 1998 r. Wszystkie protokoły kontroli zostały, bez zgłoszenia zastrzeżeń, podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek.

W związku z ustaleniami kontroli do kierowników skontrolowanych jednostek NIK skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Wyniki kontroli zostały przedstawione w 20 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej,

⁸¹ Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.

przedsiębiorstwie Polskie Koleje Państwowe oraz wśród przedsiębiorstw transportowych i spedycyjnych, a także klientów transportu kombinowanego pozwoliły na sformułowanie wniosków pokontrolnych wskazujących na potrzebę:

2.1. Pod adresem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej:

- doprowadzenia do ratyfikacji umowy AGTC,
- wypracowania efektywnych zasad dotowania transportu kombinowanego, a w szczególności zastąpienie nieefektywnej dopłaty do „wagonokilometra” przebiegu pociągów, miernikiem preferującym tonaż przewiezionych ładunków,
- objęcia monitorowaniem zagospodarowania przez PKP odpożyczonej kwoty 2 mln dolarów USA (w związku z upływem terminu ważności pożyczki udzielonej Polsce przez Bank Światowy),
- zawarcia umów międzynarodowych, w tym z krajami ościennymi premiującymi rozwój transportu kombinowanego (np. w postaci zwolnień z obowiązku posiadania przez przewoźników zezwoleń zagranicznych).

2.2. Pod adresem Prezesa Zarządu PKP:

- opracowania strategii marketingowej (kompleksowego programu) w zakresie przewozów IJŁ transportem kombinowanym,
- opracowania analizy efektywności przewozów kombinowanych (z uwzględnieniem ponoszonych przez PKP kosztów),
- wdrożenia w PKP jednolitych metod oceny rentowności przewozów kombinowanych,
- rzetelnego dokumentowania wniosków (przedstawianych MTiGM) o przyznanie dotacji do przewozów IJŁ,
- ustanowienia kontroli nad komórkami organizacyjnymi DG PKP udzielającymi zniżek spedytorom w związku z realizacją umów zawartych z PKP,
- usunięcia barier utrudniających rozkładowe kursowanie pociągów obsługujących transport kombinowany i terminową ich obsługę w zakresie pracy manewrowej,
- wprowadzenia skutecznego nadzoru nad działalnością spółek spedycyjnych z udziałem kapitałowym kolei pod kątem poprawy ich efektywności.

2.3. Pod adresem przedsiębiorstw transportowych, spedytorów oraz operatorów transportu kombinowanego:

- lepszego wykorzystania posiadanego potencjału przeładunkowego i powierzchni składowych terminali,
- podjęcia działań na rzecz skrócenia czasu jazdy pociągów kontenerowych, czasu postoju na granicy oraz zwiększenia bezpieczeństwa przewożonych kontenerów,
- podjęcia skutecznych działań w celu zwiększenia przewozów koleją naczep siodłowych,
- podjęcia działań zmierzających do lepszego wykorzystania posiadanych zdolności

przeładunkowych terminali.

3. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wniósł w trybie art. 61 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli zastrzeżenia do ocen zawartych w skierowanym do niego wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenie zostały uwzględnione w części, w pozostałej części zostały oddalone.

4. Najwyższa Izba Kontroli została poinformowana przez adresatów wystąpień o wykorzystaniu uwag i realizacji wniosków. I tak:

1. Prezes Zarządu PKP poinformował, że:

- 1) Stworzone zostaną w przedsiębiorstwie PKP w II półroczu 1998 r. warunki do pełnej analizy efektywności ekonomicznej przewozów kontenerowych na podstawie opracowanej przez Ośrodek Badawczy Ekonomiki Transportu „Analizy opłacalności przewozów kombinowanych dla PKP”.
- 2) Podjęte zostały intensywne prace nad wprowadzeniem w II półroczu 1998 r. jednolitych metod oceny rentowności przewozów kombinowanych. Podstawą prac będzie opracowany system rozliczeń usług wewnętrznych między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi PKP.
- 3) Przygotowane zostały dla MTiGM propozycje w zakresie efektywnego sposobu dotowania przewozów kombinowanych.
- 4) Wprowadzony został obowiązek akceptowania przez Naczelnego Dyrektora Przewozów Towarowych wysokości zniżki udzielanej przez PKP spedytorom t.k., na etapie projektowania umów.
- 5) Opracowano dla transportu kombinowanego siatkę pociągów łączących terminale PKP i innych firm posiadających terminale oraz skonstruowano plan skomunikowania pociągów. Do obowiązującego rozkładu jazdy dostosowywane są regulaminy pracy stacji terminalowych, co ma doprowadzić do terminowej ich obsługi w zakresie pracy manewrowej. W celu wyeliminowania przyczyn opóźnień dostaw przesyłek, kursowanie najważniejszych stałych pociągów t.k. jest monitorowane przez dyspozyturę PKP i na bieżąco podejmowane są działania interwencyjne.
- 6) Wprowadzono nadzór nad działalnością spółek spedycyjnych z udziałem kapitałowym PKP. Niezależnie od powyższego wydane zostało Zarządzenie nr 198, w którym zobowiązano kierownictwo jednostek organizacyjnych PKP do sporządzania zestawień osiąganych w roku obrotowym przychodów i ponoszonych kosztów, w związku z prowadzoną przez nie współpracą gospodarczą ze spółkami, w których PKP posiadają swoje udziały.

2. Przewoźnicy i spedytorzy poinformowali o:

- 1) Podjęciu działań zmierzających do maksymalizacji wykorzystano zdolności przeładunkowych terminali. Między innymi Dyrekcja Rejonów Przeładunkowych w

Małaszewiczach spowodowała:

- zawarcie umów z firmami „M&M” i „Polcont” na utworzenie na terenie terminalu kontenerowego tzw. depa (składowanie, segregacja i naprawa kontenerów) co winno zwiększyć potok kontenerów do przewozu koleją,
 - podjęcie czynności w celu uzyskania środków na modernizację terminala kontenerowego (między innymi dokończenie remontu torów podsuwnicowych, remontu torów na które podstawia się wagony do czynności przeładunkowych),
 - wprowadzenie do „koncepcji modernizacji Małaszewicz” problematyki rozbudowy terminalu kontenerowego oraz budowy nowego terminalu dla transportu kombinowanego,
 - kierowanie na terminal kontenerowy innych rodzajów ładunku niż kontenery,
- 2) Rozpoczęciu prac w PKP nad sporządzaniem analiz kosztów obejmujących nie tylko działalność całych jednostek organizacyjnych, ale także poszczególnych ich segmentów (np. sekcji w skład których wchodzi terminale przeładunkowe).
 - 3) Podjęciu prób z przewozem naczep samochodowych na wagonach będących własnością FS (Koleje Włoskie) na trasie Udine (Włochy) - Brześć (Białoruś) i z powrotem oraz na wagonach RŽD (Koleje Rosyjskie) z zastosowaniem rozstawu osi wagonów na stacji Brześć, co spowoduje możliwość kursowania wagonów zarówno po torze 1435 mm jak i 1520 mm na trasie Warszawa Praga - terminal kontenerowy Kunczewo 2.
 - 4) Podjęciu prac nad wyeliminowaniem przebiegu próżnych wagonów (m.in. pozyskiwane przez operatorów t.k. klientów, których kontenery pozwoliłyby na wykorzystywanie niezaladowanych wagonów oraz wprowadzenie stawek przewozowych korzystniejszych dla klientów).

3. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej poinformował, że:

- 1) Podjęte zostały działania, które obecnie znajdują się w fazie końcowej, mające na celu wszczęcie przez Ministra Spraw Zagranicznych procesu ratyfikacyjnego umowy AGTC.
- 2) Rozpoczęto prace nad nowym systemem dotowania t.k., które uwzględniają również wnioski skierowane przez NIK.
- 3) W maju 1999 r. rozstrzygnięty został przetarg na dostawę dla PKP wagonów do t.k., finansowaną z pożyczki Banku Światowego.
- 4) W czerwcu 1999 r. paraflowano umowę ze Słowacją w sprawie rozwoju t.k., oraz rozpoczęto prace nad przygotowaniem podobnych umów z Czechami i Litwą.

Warszawa, dnia lipca 1999 r.

Dyrektor Departamentu
Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Warszawa, dnia lipca 1999 r.

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia **8** lipca 1999 r.