

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

Nr ewid.: 153/2009/P/08/067/KKT
KKT-41004/08

Informacja o wynikach kontroli działalności PKP CARGO S.A. na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych

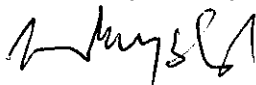
Warszawa lipiec 2009 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli działalności PKP CARGO S.A. na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych

Dyrektor Departamentu Komunikacji i
Systemów Transportowych



Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam:

Jacek Kościelniak



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 20 lipca 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22- 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
1.1. Temat i numer kontroli	4
1.2. Ogólne tło badanej problematyki.....	4
1.3. Cel kontroli	5
1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontrolną.....	5
1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	12
3.1.1. Stan prawny	12
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	14
3.2.1. Wyposażenie spółek kolejowych w mienie niezbędne do prowadzenia działalności.....	14
3.2.2. Rozdzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od realizacji przewozów kolejowych.....	16
3.2.3. Równość dostępu do infrastruktury kolejowej	18
3.2.4. Ochrona konkurencji na rynku kolejowych przewozów rzeczy	22
3.2.5. Realizacja strategii działalności PKP CARGO	29
3.2.6. Bariery prawne w obszarze objętym kontrolą	31
3.2.7. Finansowe rezultaty kontroli	33
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	34
4.1. Przygotowanie kontroli.....	34
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	35
5. Załączniki	38
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	38
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	38
5.3. Stan prawny	39
5.4. Informacja udzielona przez Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych.....	46
5.5. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności	55
5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	56

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

- Działalność PKP CARGO S.A. na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych
- P/08/067 (*kontrola planowa, niekoordynowana*)

1.2. Ogólne tło badanej problematyki

Rozpoczęty w 2006 r. proces liberalizacji transportu kolejowego miał na celu wprowadzenie w Polsce (podobnie, jak i w innych krajach Unii Europejskiej), mechanizmów rynkowych w transporcie kolejowym. Zakładał umożliwienie wejścia na rynek przewozowy nowym podmiotom gospodarczym w wyniku otwarcia dostępu do infrastruktury kolejowej. Wzrost liczby przewoźników kolejowych miał pozytywnie wpłynąć na rozwój konkurencji i doprowadzić do spadku cen oraz poprawy jakości usług transportowych.

Do podstawowych zasad liberalizacji¹ należało m.in.: licencjonowanie przedsiębiorstw kolejowych, rozdzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej oraz powołanie organu zapewniającego niedyskryminujący dostęp do sieci kolejowej i powiązanych z nią usług.

Liberalizację polskiego transportu kolejowego, przeprowadzaną na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.)², poprzedzała restrukturyzacja kolei, wdrożona ustawą z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.)³. Jednym z zasadniczych celów restrukturyzacji było utworzenie przedsiębiorstw kolejowych przystosowanych do działalności w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Właściwe funkcjonowanie tych przedsiębiorstw miało zapewnić wyposażenie ich przez założyciela - PKP S.A. - w majątek niezbędny do prowadzenia działalności. W ramach restrukturyzacji utworzone zostały m.in. spółki: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. - do zarządzania liniami kolejowymi oraz PKP CARGO S.A. - do prowadzenia kolejowych przewozów towarowych.⁴

Jak dotychczas - na co wskazują m.in. wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK w zakresie funkcjonowania transportu kolejowego - liberalizacja i restrukturyzacja - nie przebiegały prawidłowo⁵.

¹ Ustalonych dyrektywami Wspólnot Europejskich nr 2001/12/WE z dnia 26 lutego 2001 r. (Dz. Urz. WE L 75 z 15.03.2001) oraz nr 2001/14/WE z dnia 26 lutego 2001 r. (Dz. Urz. WE L 75 z 15.03.2001).

² Zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”.

³ Zwanej dalej „ustawą o restrukturyzacji”.

⁴ Zwane dalej, odpowiednio: „PKP PLK” oraz „PKP CARGO”.

⁵ Przedstawione m.in. w: „Informacji o wynikach kontroli gospodarowania majątkiem przez PKP S.A.” - wrzesień 2005 r., nr ewid. 146/2005/P/04/073/KKT oraz „Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 – 2004” – listopad 2005 r. (str. 61 – 79), nr ewid. 161/2005/P/05/067/KKT.

Biorąc pod uwagę występujące niekorzystne dla gospodarki zjawiska w omawianym obszarze oraz sugestie Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę tej problematyki.

1.3. Cel kontroli

Zbadanie i dokonanie oceny działalności PKP CARGO, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących równości dostępu licencjonowanych przewoźników do posiadanej przez tę spółkę infrastruktury kolejowej oraz działań w tym obszarze, podejmowanych przez: ministra właściwego do spraw transportu⁶, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego⁷ i PKP S.A.

1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontrolną

Realizacja postanowień:

- ustawy o restrukturyzacji - w zakresie wyposażenia PKP PLK oraz PKP CARGO w składniki mienia niezbędne do prowadzenia działalności,
- ustawy o transporcie kolejowym - w zakresie rozdzielenia zarządzania infrastrukturą kolejową od realizacji przewozów oraz przestrzegania zasady równości dostępu przewoźników do infrastruktury kolejowej,
- ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁸ - w zakresie rozwoju i ochrony konkurencji na rynku kolejowych przewozów rzeczy.

Kontrole przeprowadzono w: PKP CARGO S.A., PKP S.A., Ministerstwie Infrastruktury oraz Urzędzie Transportu Kolejowego, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli

- Badaniami objęto lata 2006 – 2008 (I półrocze).
- Kontrolę przeprowadzono od 8 września do 30 grudnia 2008 r.

⁶ Zwanego dalej również „Ministrem”.

⁷ Zwanego dalej „Prezesem UTK”.

⁸ Z dnia 15 grudnia 2000 r. (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.), uchylonej z dniem 21 kwietnia 2007 r. oraz obecnie obowiązującej z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.)

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność PKP CARGO na rynku przewozów kolejowych, w latach 2006 – 2008 (I półrocze), szczególnie w zakresie zapewnienia równego dostępu licencjonowanym przewoźnikom do posiadanej infrastruktury kolejowej.

Powyższa ocena wynika z prowadzenia przez spółkę polityki handlowej na zasadach, ograniczających innym przewoźnikom dostęp do infrastruktury kolejowej. PKP CARGO dyskryminowało bowiem tych przewoźników, utrudniając im dostęp do infrastruktury służącej do przewozów towarowych (m.in. do torów oraz budowli i urządzeń służących do załadunku i rozładunku wagonów). Tym samym dochodziło do ograniczania konkurencji i zmniejszania konkurencyjności rynku przewozów kolejowych, w świetle postanowień ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Do powstania zasygnalizowanej sytuacji przyczyniły się również PKP S.A. Spółka ta nieprawidłowo wykonywała zadania z zakresu restrukturyzacji organizacyjnej, przez co udostępniła PKP CARGO, zamiast zarządcy infrastruktury kolejowej (spółce PKP PLK) istotne składniki państwowej sieci kolejowej. Na tę sytuację wpłynęła również bierna postawa zarówno ministra właściwego do spraw transportu, jak i Prezesa UTK.

Wydzierżawienie przez PKP S.A. niektórych (często newralgicznych dla prowadzenia ruchu kolejowego) składników państwowej infrastruktury kolejowej PKP CARGO, tj. przewoźnikowi zajmującemu pozycję dominującą na rynku przewozów, uniemożliwiało rzetelną realizację zadań nałożonych przepisami⁹ na zarządcę infrastruktury. Prowadziło to również do naruszenia zasady rozdzielenia zarządzania infrastrukturą kolejową od realizacji przewozów¹⁰ oraz zasady równego dostępu przewoźników do infrastruktury kolejowej¹¹, ustalonych w ustawie o transporcie kolejowym.

Wpływ na powstanie ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości, (poza niewłaściwymi działaniami ze strony skontrolowanych jednostek)¹², miały również nieprecyzyjne rozwiązania prawne.

Ustalone nieprawidłowości miały negatywny wpływ na sytuację ekonomiczną, utworzonych w ramach restrukturyzacji organizacyjnej, spółek kolejowych - w tym PKP CARGO. Spółka ta m.in. w wyniku niedostosowania wielkości i struktury posiadanych zasobów do rozmiarów prowadzonej działalności gospodarczej, poniosła w 2008 r. stratę finansową w wysokości ok. 176 mln zł.

⁹ Art. 15 ust. 4a ustawy o restrukturyzacji.

¹⁰ Art. 5 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym.

¹¹ Art. 29 i 29a ustawy o transporcie kolejowym.

¹² Spośród 4 skontrolowanych jednostek 3 otrzymały oceny negatywne (poza UTK – tzw. ocena pozytywna z nieprawidłowościami).

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Nie zostały zrealizowane przez PKP S.A. oraz ministra właściwego ds. transportu postanowienia ustawy o restrukturyzacji, w zakresie wniesienia do spółek kolejowych (w tym PKP CARGO) składników mienia niezbędnych dla prowadzenia działalności ustalonej przepisami tej ustawy. Do PKP CARGO nie została wniesiona infrastruktura niezbędna do napraw i remontów taboru kolejowego. PKP S.A. nie wniosła ponadto do PKP CARGO nieruchomości gruntowych umożliwiających budowę centrów logistycznych dla tej spółki. Z drugiej strony PKP S.A. wydierżawiła PKP CARGO składniki infrastruktury kolejowej, które powinny zostać zgodnie z przepisami przekazane zarządcy infrastruktury kolejowej (PKP PLK). Wydierżawienie PKP CARGO składników infrastruktury kolejowej, która powinna być przekazana zarządcy i do której równy dostęp powinni mieć wszyscy przewoźnicy, było ze strony PKP S.A. działaniem nielegalnym, naruszającym postanowienia art. 17 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji. Zawieranie w tym zakresie umów dzierżawy przez PKP CARGO było niecelowe i niegospodarne, gdyż infrastruktura i urządzenia umożliwiające załadunek i rozładunek wagonów powinny być udostępniane do wykonania przewozu przez zarządcę zarówno tej spółce, jak i pozostałym przewoźnikom kolejowym, na zasadach określonych w przepisach o transporcie kolejowym (*opis str. 14 - 16*).

Wydierżawienie przez PKP S.A. niektórych elementów infrastruktury kolejowej PKP CARGO uniemożliwiało wykonywanie w pełni zadań zarządcy, ustalonych dla PKP PLK w art. 15 ust. 4a ustawy o restrukturyzacji¹³, z uwagi na brak dostępu przez tę spółkę do infrastruktury, znajdującej się na wydierżawionych nieruchomościach (*opis str.15*).

Minister Infrastruktury reprezentujący Skarb Państwa w PKP S.A. oraz Zarząd tej spółki nie podjęli - w zbadanym okresie - działań mających na celu wyeliminowanie wymienionych nieprawidłowości i przekazanie zarządcy państwowej sieci kolejowej, składników infrastruktury, do których dostęp powinni mieć na równych prawach wszyscy przewoźnicy kolejowi (*opis str. 16*).

2.2.2. Nie nastąpiło rozdzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od wykonywania przewozów kolejowych, co doprowadziło do naruszenia zasady równego dostępu przewoźników do państwowej sieci kolejowej. Przyczyną tego stanu było wydierżawienie przez PKP CARGO od PKP S.A. i PKP PLK infrastruktury przeznaczonej do realizacji kolejowych przewozów rzeczy¹⁴. Spowodowało to, że PKP CARGO poza działalnością przewozową,

¹³ Wg art. 15 ust. 4a ustawy o restrukturyzacji „*PLK SA zarządza liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą kolejową, określoną w przepisach ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy wraz z zajętymi pod nie gruntami*”. Wprowadzona z dniem 6 grudnia 2008 r. zmiana ustawy (art. 15 ust. 4b) ustala, że ww. wyłączenie nie obejmuje budowli położonych na gruntach wchodzących w skład linii kolejowych.

¹⁴ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2008 r., PKP CARGO dzierżawiło na stacjach i w terminalach kolejowych, ok.: 1500 torów ładunkowych i pozostałych¹⁴ - o łącznej długości 627 km, place ładunkowe- o łącznej powierzchni 1.865 tys. m², rampy ładunkowe - o łącznej powierzchni 592 tys. m², 800 rozjazdów, nastawnie, wagi wagonowe itp. budowle oraz urządzenia, umożliwiające realizację przewozów towarowych.

wykonywało zadania zarządcy infrastruktury, określone w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3 i 5 ustawy o transporcie kolejowym. Wykonywanie tych zadań przez przewoźnika kolejowego naruszało, ustaloną w tej ustawie, zasadę rozdzielenia zarządzania infrastrukturą od wykonywania przewozów kolejowych¹⁵ (*opis str. 16-18*).

Konsekwencją dysponowania przez PKP CARGO infrastrukturą kolejową, w tym służącą do załadunku i rozładunku wagonów było ograniczenie dostępu do tej infrastruktury pozostałym przewoźnikom¹⁶, pomimo uzyskania przez nich stosownych licencji¹⁷. Występowały również przypadki, w których PKP CARGO poddzierżawiało składniki tej infrastruktury innym podmiotom, co powodowało dalsze ograniczenia w dostępie do państwowej infrastruktury kolejowej (*opis str. 18-20*).

Pomimo że działania te naruszały postanowienia art. 29 i 29a ustawy o transporcie kolejowym, Minister, sprawując nadzór właścicielski nad PKP S.A. i PKP PLK oraz nadzorujący organ powołany do zapewniania równego dostępu do infrastruktury kolejowej¹⁸, nie przeciwdziałał tym niekorzystnym zjawiskom (*opis str. 20*).

2.2.3. Dzierżawiona przez PKP CARGO infrastruktura kolejowa, w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, pozbawiona była zarządcy. Sytuacja ta prowadziła w niektórych przypadkach, do pogorszenia stanu technicznego użytkowanych przez tę spółkę torów i rozjazdów. Ograniczona była przy tym skuteczność działania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w zakresie nadzoru nad zapewnieniem równości dostępu przewoźników do infrastruktury. PKP CARGO, jako dzierżawca, nie podlegało bowiem przepisom ustawy o transporcie kolejowym, odnoszącym się do zarządzania infrastrukturą i określającym obowiązki zarządcy infrastruktury (*opis str. 18 i 20*).

2.2.4. PKP CARGO zarządzało państwowymi nieruchomościami kolejowymi oraz kształtowało politykę handlową w sposób utrudniający prowadzenie działalności przez innych przewoźników kolejowych.

Pomimo że PKP CARGO dysponowało rozległą infrastrukturą ładunkową, to tylko w niewielkim stopniu udostępniało ją innym przewoźnikom. Stan ten był wynikiem polityki handlowej Zarządu PKP CARGO, ukierunkowanej na ograniczanie konkurencji na rynku kolejowych przewozów rzeczy i dyskryminowanie innych przewoźników.

Działania PKP CARGO, w tych przypadkach, wykazywały znamiona czynu nieuczciwej konkurencji, określonego w art. 15 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁹. Zasady polityki handlowej spółki naruszały postanowienia art. 9 ust.1 ustawy z dnia

¹⁵ Wyrażoną w art. 5 ust. 3.

¹⁶ W 2006 r. licencje na kolejowe przewozy rzeczy posiadało 66 podmiotów, a wg stanu na 30 czerwca 2008r. przewozy rzeczy realizowało 41 przewoźników kolejowych.

¹⁷ Por. w informacji, uzyskanej w toku kontroli w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Zrzeszenia Niezależnych Przewoźników Kolejowych (zał. Nr 5.4. do niniejszej Informacji).

¹⁸ Prezesa UTK.

¹⁹ T.j. Dz.U z 2003 r. Nr 153, poz.1503 ze zm.

16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁰, ponieważ wypełniały przesłanki czynu, określonego w ust. 2 pkt 1 i 3 tego artykułu, dotyczące nadużywania pozycji dominującej²¹ (*opis str. 26 - 27*).

W sprawach tych Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

2.2.5. Działalność PKP CARGO, w której od uznaniowych decyzji pracowników spółki uzależnione było udostępnianie innym przewoźnikom infrastruktury kolejowej, niezbędnej do realizacji przewozów lub udzielanie klientom wysokich upustów od obowiązujących stawek opłat przewozowych, sprzyjała powstawaniu mechanizmów korupcyjnych. Mechanizmami takimi były²²:

- dowolność postępowania pracowników państwowego przewoźnika PKP CARGO (brak przejrzystych kryteriów trybu załatwiania sprawy w zakresie zawierania umów o udostępnienie infrastruktury oraz szeroka skala udzielanych prywatnym firmom upustów),
- konflikt interesów (pracownik podejmujący rozstrzygnięcie danej sprawy ma osobisty interes w sposobie jej załatwienia - *opis str. 22 - 28*).

2.2.6. W związku z wdrożonymi postępowaniami organu antymonopolowego²³, PKP CARGO wykonywało działania pozornie eliminujące stosowane praktyki ograniczające konkurencję. Działania te polegały na zastępowaniu regulaminów ograniczających uprawnienia klientów uznanych za konkurentów, w sprawie których wszczęte zostało postępowanie i zastępowaniu ich nowymi wprowadzającymi analogiczne rozwiązania i postanowienia (*opis str. 28*).

2.2.7. Negatywnie na proces liberalizacji transportu kolejowego w Polsce, wpływało niezaktualizowanie umów o komunikacji kolejowej przez granicę państwową z krajami spoza Unii Europejskiej. Umowy te nie uwzględniały zmian, jakie zaszły w związku z licencjonowaniem przewozów kolejowych, ponieważ zostały sporządzone w okresie funkcjonowania byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP i w postanowieniach dotyczyły tylko tego przedsiębiorstwa. W wyniku niedostosowania tych umów do aktualnych uregulowań prawnych i funkcjonowania na rynku kolejowym kilkudziesięciu przedsiębiorców wystąpiły utrudnienia w realizacji międzynarodowych przewozów towarowych przez granicę państwową (*opis str. 21 - 22*).

2.2.8. Zarząd PKP CARGO nie zrealizował postanowień strategii działalności spółki, na lata 2002 - 2006, związanych z procesem jej restrukturyzacji i prywatyzacji oraz nie wypracował strategii działalności na lata 2007 - 2008.

²⁰ Dz.U. Nr 50, poz.331 ze zm., a uprzednio art.8 ust.1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jt. Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.), uchylonej z dniem 21 kwietnia 2007r.

²¹ Wg art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nadużywanie pozycji dominującej polega m.in. na: pkt 1) bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów; pkt 3) stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji.

²² Wg kryteriów opisanych na str. 252 „Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2007 r.”

²³ Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Podstawowe założenia strategii działalności PKP CARGO na lata 2002 – 2006, w zakresie dostosowania zasobów spółki do rozmiarów prowadzonej działalności gospodarczej oraz przygotowaniem jej już w 2006 r. do prywatyzacji, nie zostały osiągnięte. W latach 2007 – 2008 Zarząd PKP CARGO kierował spółką, w tym podejmował istotne działania inwestycyjne, bez zatwierdzenia strategicznych kierunków działalności przez właściciela.

W wyniku niedostosowania wielkości i struktury posiadanych zasobów do rozmiarów prowadzonej działalności i sytuacji gospodarczej PKP CARGO poniosło w 2008 r. stratę w wysokości ok. 176 mln zł (*opis str. 29 - 30*).

2.2.9. Ustalenia kontroli miały wymiar finansowy. Nieprawidłowości ustalone w toku postępowania kontrolnego wyniosły w wymiarze finansowym łącznie 293.886 tys. zł (*opis str. 33*).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Nierzetelna realizacja postanowień ustawy o restrukturyzacji, w zakresie wyposażenia spółek kolejowych w składniki mienia niezbędne do prowadzenia działalności, była przyczyną niewykonywania części zadań nałożonych na PKP PLK, tj. zarządcę infrastruktury kolejowej.

Doprowadziło to do sytuacji, w której przewoźnik kolejowy - PKP CARGO - realizował zadania związane z utrzymaniem znacznej części państwowej infrastruktury kolejowej, służącej do wykonywania przewozów towarowych. Równocześnie sytuacja ta spowodowała dzierżawienie przez tę spółkę składników mienia, które zgodnie z postanowieniami art. 17 ust.1 ustawy o restrukturyzacji, powinny być wniesione do niej aportem.

W wyniku tych nieprawidłowości nie zostały osiągnięte w pełni cele liberalizacji rynku transportu kolejowego w Polsce, związane z rozdzieleniem sfery zarządzania infrastrukturą od realizacji przewozów oraz zapewnieniem równego dostępu przewoźników do państwowej infrastruktury kolejowej.

Stopień liberalizacji transportu kolejowego plasuje Polskę pośrodku państw członkowskich Unii Europejskiej. Sytuację tę obrazują badania w zakresie stanu liberalizacji kolei europejskich, tzw. LIB-Index. IBM Business Consulting Services wspólnie z Uniwersytetem Humboldta w Berlinie - 11 lat po pierwszej próbie otwarcia rynku kolejowego przedstawiło stan liberalizacji kolei europejskich na podstawie LIB-Index. W wersji z 2004 r. LIB-Index obejmuje również nowe kraje członkowskie UE²⁴.

Wprowadzone od 2003 r. licencjonowanie przedsiębiorstw kolejowych i utworzenie organu regulującego przyniosło w 2006 r. pozytywne rezultaty. Na rynku kolejowych przewozów towarowych, obok 2 spółek z Grupy PKP,

²⁴ LIB-Index 2004 dzieli kraje UE na trzy grupy. Do pierwszej należą kraje charakteryzujące się dynamicznym procesem liberalizacji: W. Brytania, Szwecja, Dania, Holandia, Niemcy, Włochy, Szwajcaria i Portugalia. Mniej Belgia, Węgry, Słowenia i zaawansowana w liberalizacji jest druga grupa - Norwegia, Austria, Polska, Czechy, Finlandia, Łotwa, Luksemburg, Słowacja, Francja. W krajach trzeciej grupy - Estonii, Grecji, Irlandii i Hiszpanii i Litwie - liberalizacja kolei dopiero się rozpoczyna.

działalność prowadziło 35 przedsiębiorców prywatnych²⁵. Firmy te odnotowywały stały wzrost przewozów, a ich udział w rynku zwiększył się z niespełna 4% w 2003 r. do ok. 19,3 % w 2007 r. Stan ten pozytywnie wpłynął na poprawę konkurencyjności usług realizowanych transportem kolejowym.

W 2008 r. wykonywane przez PKP CARGO przewozy uległy zmniejszeniu, co wpłynęło na drastyczne pogorszenie wyników finansowych tej spółki i poniesienie w 2008 r. wysokiej straty, w związku z nieprzystosowaniem organizacyjnym PKP CARGO do prowadzenia działalności w warunkach kryzysu gospodarczego (*opis str. 29 - 30*).

W celu wyeliminowania ustalonych nieprawidłowości, NIK skierowała do jednostek objętych kontrolą wnioski pokontrolne (*opis str. 36 – 37*).

Niezależnie od tych wniosków zrealizowanie rozwiązań systemowych, w zakresie wyposażenia spółek kolejowych w mienie niezbędne do prowadzenia działalności oraz zapewnienia równego dostępu przewoźników do państwowej infrastruktury kolejowej, wymaga wprowadzenia zmian w przepisach ustawy o restrukturyzacji i ustawy o transporcie kolejowym.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Infrastruktury o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu:

1. Wprowadzenie w przepisach definicji infrastruktury kolejowej niezbędnej do wypełniania zadań określonych dla PKP PLK jako zarządcy infrastruktury w art. 15 ust. 4 a ustawy o restrukturyzacji.
2. Określenie składników państwowej infrastruktury kolejowej, które na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji powinny zostać wniesione do spółek utworzonych na podstawie art. 14 tej ustawy bez naruszenia zasady równego dostępu do infrastruktury kolejowej, wyrażonej w art. 29 i 29 a ustawy o transporcie kolejowym.
3. Wprowadzenie rozwiązań prawnych zapewniających Prezesowi UTK kontrolę prawidłowości dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej bez względu na charakter władania jej składnikami przez podmiot zarządzający, do czasu przekazania tych składników zarządcy infrastruktury.

²⁵ Por. przypis nr 16.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

1) Uchwalona w dniu 8 września 2000 r. ustawa o restrukturyzacji przewidywała komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego PKP, w drodze przekształcenia w spółkę akcyjną (PKP S.A.), a następnie restrukturyzację tej spółki, polegającą na utworzeniu przedsiębiorstw kolejowych przystosowanych do prowadzenia działalności w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

Właściwe funkcjonowanie tych przedsiębiorstw - tworzonych jako spółki prawa handlowego miało zapewnić wyposażenie ich w mienie niezbędne do działalności. Proces ten miał doprowadzić do prywatyzacji wymienionych spółek²⁶, z wyjątkiem spółki zarządzającej państwową siecią kolejową (PKP PLK S.A.). Ponieważ jednym ze strategicznych założeń restrukturyzacji było pozostawienie linii kolejowych we władaniu Skarbu Państwa, ustawa nie przewidywała przekazania, spółkom przeznaczonym do prywatyzacji, infrastruktury niezbędnej do prowadzenia przewozów towarowych i pasażerskich (*opis zał. nr 5.3.1, str. 39 - 41*).

2) Obowiązująca od dnia 1 czerwca 2003 r. ustawa o transporcie kolejowym określiła (m.in.) zasady: zarządzania infrastrukturą kolejową, utrzymania i korzystania z tej infrastruktury oraz instrumenty regulacji transportu kolejowego. Ustawa wdrożyła, w polskim systemie prawnym, dyrektywy Wspólnot Europejskich odnoszące się do transportu kolejowego (*opis zał. nr 5.3.2, str. 41 - 42*).

Szczegółowe warunki dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej, zasady ustalania opłat, formy współdziałania przy zapewnieniu niedyskryminującego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej określiło rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 107 poz.737 ze zm.)²⁷ - (*opis zał. nr 5.3.3, str. 43 - 44*).

3) Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach regulacji i licencjonowania transportu kolejowego, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, a także bezpieczeństwa ruchu kolejowego²⁸ jest Prezes UTK.

²⁶ W przypadkach możliwych do realizacji.

²⁷ Do dnia 12 lipca 2006 r. szczegółowe zasady dostępu do infrastruktury kolejowej regulowało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 83, poz.768).

²⁸ Art. 10 ustawy o transporcie kolejowym.

Nadzór nad Prezesem UTK sprawuje minister właściwy ds. transportu²⁹ (*opis zał. nr 5.3.2.1, str. 42 - 43*).

4) Zagadnienia dotyczące ochrony konkurencji (m.in.) na rynku przewozów kolejowych reguluje ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.). Ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję (*opis zał. nr 5.3.4.1, str. 44 - 45*).

Do zbadanej przez NIK problematyki, dotyczącej równego dostępu do państwowej infrastruktury kolejowej, odnosi się ponadto ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.), która reguluje zagadnienia zapobiegania i zwalczania nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej. Ustawa określa, iż czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta (*opis zał. nr 5.3.4.2, str. 45 - 46*).

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

1) W latach 2006 – 2008 działalność na rynku kolejowych przewozów rzeczy, obok spółek z Grupy PKP (PKP CARGO i PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.), prowadziło 35 przedsiębiorców prywatnych³⁰. Firmy te odnotowywały stały wzrost przewozów, a ich udział w rynku zwiększył się z niespełna 4% w 2003 r. do ok. 19,3 % w 2007 r. Stan ten pozytywnie wpłynął na zwiększenie konkurencyjności usług realizowanych transportem kolejowym.

Udział dotychczasowego monopolisty - Grupy PKP - w wielkości przewiezionych kolejną towarów zmniejszył się: do 53,8 % w 2006 r. oraz do 52,2% w 2007 r. Przewozy zrealizowane przez PKP CARGO wyniosły odpowiednio 51,4% i 49,3% przewozów ogółem.

Przedsiębiorcy kolejowi przewieźli w 2006 r. łącznie 290,3 mln ton ładunków i wykonali pracę przewozową w wysokości 53.291 mln tonokilometrów (tkm). W stosunku do 2005 r. nastąpił wzrost przewiezionej masy towarowej o 7,8%³¹ i pracy przewozowej o 7,3%. W 2007 r. nastąpił dalszy wzrost wielkości przewiezionej masy towarowej - do 293,9 mln ton, a pracy przewozowej do 53.923 mln tkm. PKP CARGO zachowało dominującą pozycję na rynku kolejowych przewozów towarowych i zrealizowało w 2006 r. 78,5%, a w 2007 r. 75,4% pracy przewozowej ogółem.

W związku ze zmniejszoną podażą w 2008 r. spadła wielkość przewozów realizowanych przez przedsiębiorców kolejowych.

Znaczny spadek przewozów odnotowały spółki Grupy PKP - ze 156,4 mln ton w 2006 r. oraz 153,5 mln ton w 2007 r. do 142,8 mln ton w 2008 r.

²⁹ Art. 11 ust.2 ustawy o transporcie kolejowym.

³⁰ Por. przypis nr 16.

³¹ W 2005 r. przewozy ładunków kolejną w Polsce wyniosły łącznie 269,4 mln ton.

tj. o 7%. Zmniejszeniu ulegała też praca przewozowa z 44.331,2 mln tkm w 2006 r. oraz 43.558,4 mln tkm w 2007 r. do 39.373,5 mln tkm w 2008 r., tj. o 9,7%.

Brak do 2007 r. zasadniczych działań restrukturyzacyjnych, mających na celu dostosowanie zasobów PKP CARGO do prowadzonej działalności, spowodował, że spółka - pomimo pojawienia się na rynku transportu kolejowego nowych podmiotów gospodarczych - funkcjonowała prawie w niezmienionej formie, nastawionej na monopolistyczną obsługę przewozów towarowych.

2) PKP S.A. wniosła aportem do PKP PLK następujące wkłady niepieniężne:

- w latach 2001 - 2002 niezbędny majątek ruchomy,
- w 2005 r. linie kolejowe o długości 16 568,170 km, bez gruntów, obejmujące: nawierzchnie kolejowe wraz z podtorzem i budowlami inżynieryjnymi, budowle, budynki, urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu.

Pozostałe linie kolejowe, o długości 6 007,228 km, PKP PLK użytkowała na podstawie umowy. Należy przy tym zaznaczyć, że część z tych linii PKP PLK uważała za zbędne dla prowadzonej działalności.

Sytuacja ta oznacza, że PKP S.A. nie wniosła aportem do PKP S.A. żadnej działki gruntu, zarówno pod liniami, jak i pod pozostałą infrastrukturą kolejową.

PKP PLK dzierżawiła ponadto od PKP S.A. majątek nieruchomy, obejmujący niektóre układy torowe na stacjach rozrządowych i manewrowych. Najmowała również pomieszczenia użytkowe w budynkach na obszarze kolejowym, wykorzystując je na cele: sterowania ruchem kolejowym, warsztatowe, magazynowe oraz administracyjno - biurowe (*opis str. 14 - 16*).

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wyposażenie spółek kolejowych w mienie niezbędne do prowadzenia działalności

PKP S.A. oraz Minister Infrastruktury nierzetelnie realizowali postanowienia ustawy o restrukturyzacji w zakresie wniesienia do PKP PLK i PKP CARGO składników mienia niezbędnych dla prowadzenia działalności, ustalonej przepisami tej ustawy.

1) PKP S.A., poza odcinkami linii kolejowych, nie wniosła do PKP PLK pozostałych składników mienia, służących do realizacji zadań w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową³². Elementy infrastruktury kolejowej, do której dostęp powinni mieć wszyscy przewoźnicy, przekazała do użytkowania na podstawie umów cywilnoprawnych, zarówno PKP PLK, jak i innym podmiotom gospodarczym, w tym spółce PKP CARGO - utworzonej do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów towarowych.

³² Por. przypis nr 13.

W wyniku tych działań PKP CARGO dzierżawiło³³, znajdujące się na stacjach i w terminalach kolejowych, następujące składniki infrastruktury, służące do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów rzeczy: ok. 1500 torów o łącznej długości 627 km, 800 rozjazdów, 14 ładowni o powierzchni ok. 24 tys. m², place ładunkowe o łącznej powierzchni 1.865 tys. m², rampy ładunkowe o łącznej powierzchni 592 tys. m², nastawnie, wagi wagonowe, suwnice itp. urządzenia, będące w gestii 21 Zakładów Przewozów Towarowych i 2 Zakładów Przewozów Towarowych i Przeładunku.

Podmioty gospodarcze spoza Grupy PKP, dzierżawiły od PKP S.A. m.in.: tory o łącznej długości 40,8 km, place ładunkowe o powierzchni ok. 1.019 tys. m² oraz rampy ładunkowe o powierzchni ok. 79 tys. m².

Działania te naruszały postanowienia art. 17 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji, zgodnie z którymi do PKP PLK powinny być wniesione zarówno linie kolejowe, jak i pozostała infrastruktura kolejowa, umożliwiająca realizację procesu przewozowego. W wyniku tych nieprawidłowości PKP PLK zarządzała jedynie częścią składników infrastruktury, niezbędnej do prowadzenia ruchu pociągów. Stan ten uniemożliwiał wykonywanie w pełni zadań zarządcy, ustalonych dla PKP PLK w art. 15 ust. 4a ustawy o restrukturyzacji, z uwagi na brak dostępu przez tę spółkę do infrastruktury kolejowej, znajdującej się na wydzierżawionych innym podmiotom nieruchomościach.

Ze strony PKP CARGO dzierżawienie składników infrastruktury kolejowej o charakterze ogólnodostępnym było działaniem niecelowym i niegospodarnym, gdyż wymieniona infrastruktura wraz z urządzeniami umożliwiającymi załadunek i rozładunek wagonów powinna być udostępniana zarówno tej spółce, jak i pozostałym przewoźnikom kolejowym przez zarządcę³⁴ na zasadach określonych w przepisach o transporcie kolejowym³⁵.

Nieprawidłowości te były wynikiem sytuacji, w której spółki Grupy PKP - pomimo wprowadzenia w Polsce (tak jak w innych krajach Unii Europejskiej) liberalizacji rynku transportu kolejowego³⁶ - w sposób arbitralny decydowały o tym jakie składniki państwowej infrastruktury kolejowej mogą być dostępne dla wszystkich przewoźników kolejowych, a jakie wyłącznie dla spółek tej Grupy.

2) Do PKP CARGO, poza pojazdami trakcyjnymi i wagonami, wniesione zostały jedynie lokale biurowe przy ul. Grójeckiej w Warszawie. Pozostały majątek trwały związany z realizacją procesu przewozowego, w tym

³³ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2008 r.

³⁴ Ustawa o transporcie kolejowym przewiduje w art. 29 ust. 1b możliwość udostępniania i obsługi urządzeń związanych z obsługą pociągów, na zasadach rynkowych również przez inne podmioty.

³⁵ Rozdział 6 ustawy o transporcie kolejowym oraz w rozporządzeniu Ministra Transportu z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 107 poz. 737 ze zm.). Upřednio (do dnia 12 lipca 2006 r.) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 83, poz. 768).

³⁶ Podstawowe zasady liberalizacji transportu kolejowego takie jak: rozdzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej, licencjonowanie przedsiębiorstw kolejowych oraz powołanie organu, zapewniającego niedyskryminujący dostęp do sieci kolejowej i powiązanych z nią usług, wprowadzone zostały w Polsce od 2003 r. na podstawie przepisów ustawy o transporcie kolejowym.

infrastrukturę niezbędną do napraw i remontów taboru kolejowego, PKP S.A. wydzierżawiła tej spółce. W wyniku tych działań PKP CARGO dzierżawiło ok. 300 km torów technicznych, administrowanych przez 19 Zakładów Taboru.

Wydzierżawienie spółce PKP CARGO składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności związanej z utrzymaniem i naprawami taboru kolejowego było ze strony PKP S.A. działaniem nielegalnym, naruszającym postanowienia art. 17 ust.1 ustawy o restrukturyzacji.

PKP S.A. nie wniosła ponadto do PKP CARGO nieruchomości gruntowych, umożliwiających działalność inwestycyjną tej spółki, związaną z planowaną budową centrów logistycznych, umożliwiających m.in. rozwój transportu intermodalnego, co - w świetle upływu 8 lat od wejścia w życie przepisów ustawy o restrukturyzacji - było działaniem nierzetelnym.

3) Minister, reprezentujący Skarb Państwa w PKP S.A. i PKP PLK, nie podjął w zbadanym okresie działań mających na celu wyeliminowanie wskazanych nieprawidłowości i przekazanie spółce odpowiedzialnej za zarządzanie państwową siecią kolejową składników infrastruktury, do której dostęp powinni mieć wszyscy przewoźnicy kolejowi, a uprzednio akceptował ww. nielegalne i niecelowe działania w procesie restrukturyzacji PKP S.A.

Stan ten spowodowany był niedostosowaniem procesu restrukturyzacji kolei do zmian, jakie nastąpiły w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i liberalizacją transportu kolejowego³⁷. Wpływ na niewniesienie do PKP PLK składników infrastruktury kolejowej, niezbędnej do wypełniania zadań zarządcy miało też nieuregulowanie stanu prawnego ok. 30% nieruchomości gruntowych przejętych przez PKP S.A. po byłym przedsiębiorstwie państwowym PKP.

3.2.2. Rozdzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od realizacji przewozów kolejowych

Dotychczasowe działania nie doprowadziły do rozdzielenia sfery zarządzania infrastrukturą kolejową od realizacji przewozów kolejowych, stanowiące jedną z podstawowych zasad wdrażanego od 2006 r. w Polsce procesu liberalizacji transportu kolejowego, mającego na celu wprowadzenie mechanizmów rynkowych w transporcie kolejowym.

1) Utworzona na podstawie art. 14 ustawy o restrukturyzacji spółka PKP CARGO, przeznaczona do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów towarowych, dzierżawiła od PKP S.A. i PKP PLK zabudowane nieruchomości kolejowe, obejmujące składniki infrastruktury umożliwiającej realizację kolejowych przewozów rzeczy.

³⁷ W tym przede wszystkim pojawieniem się na rynku kolejowych przewozów rzeczy kilkudziesięciu prywatnych przewoźników, którzy - zgodnie z postanowieniami uchwalonej w 2003 r. ustawy o transporcie kolejowym - mieli mieć zagwarantowany równy dostęp do infrastruktury użytkowanej uprzednio wyłącznie przez spółki z Grupy PKP.

PKP CARGO zarządzało, jako dzierżawca, i miało wyłączny dostęp do torów oraz budowli i urządzeń na przykład na następujących stacjach³⁸:

- Świnoujście Towarowa (stacji portowej) do: 5 torów ogólnych oraz budowli i urządzeń współpracujących z tymi torami; 6 torów bocznych, toru wagowego oraz wagi wagonowej i innych budowli lub urządzeń współpracujących z tym torem;
- Kołobrzeg (portowej) do: 7 torów bocznych oraz ramp i placów ładunkowych przy tych torach,
- Gdańsk Port Północny do: 3 torów bocznych,
- Gdynia Port do: torów znajdujących się przy wyładowaniu publicznej i torów wagowych,
- Szczecin - Gumieńce (granicznej) do: toru ładunkowego i części toru wagowego oraz budowli i urządzeń współpracujących z tymi torami (ramp, placu ładunkowego, wagi wagonowej);
- Zebrzydowice (granicznej) do: toru wagowego, 7 torów bocznych oraz wagi wagonowej, 4 ramp wraz z wiatami, placu podsuwnicowego i części placu ładunkowego,
- Muszyna (granicznej) do: 4 torów bocznych oraz budowli i urządzeń współpracujących z tymi torami (ramp, placu ładunkowego, wagi wagonowej, dróg dojazdowych do ramp),
- Medyka Towarowa, Medyka Przeładunkowa, Chałupki Medyczne (rejon stacji granicznej Medyka) do: grup torów, rozjazdów oraz urządzeń i budowli współpracujących z tymi torami,
- Skandawa (graniczna) do: toru i placu ładunkowego;
- Braniewo (graniczna) do: 3 torów, 2 ramp i placu ładunkowego;
- Małaszewicze Kobylany, Małaszewicze Centralne, Małaszewicze Rozrządowe, Małaszewicze Południowe i innych Rejonu Przeładunkowego w Małaszewiczach do: większości torów przyjazdowo- odjazdowych i kierunkowych oraz budowli i urządzeń współpracujących z tymi torami (ramp, placów ładunkowego, wag wagonowych),
- Czeremcha (przejście graniczne) do: 3 torów bocznych, 2 rozjazdów, wagi wagonowej i rampy,
- Rzepin, Gubin, Tuplice (graniczne) do: 3 torów rozrządowych i toru wyznaczonego do odstawiania wagonów z towarami niebezpiecznymi.

Zgodnie z postanowieniami umów dzierżawy PKP CARGO dokonywało na własny koszt napraw, konserwacji i remontów infrastruktury kolejowej niezbędnych do zachowania przedmiotu umowy w stanie niepogorszonym oraz napraw związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa lub sytuacjami awaryjnymi. Realizowało również zadania inwestycyjne, związane z odtworzeniem i modernizacją tej infrastruktury. Jako dzierżawca, przejęło ponadto prawa i obowiązki PKP S.A., wynikające z umów zawartych z osobami trzecimi, dotyczące udostępniania im przedmiotu umowy oraz do uzyskania

³⁸ Pozostałymi torami zarządzała PKP PLK lub inne podmioty.

odpowiednich koncesji i zezwoleń. Stan ten spowodował, że PKP CARGO poza działalnością przewozową wykonywało zadania zarządcy infrastruktury, określone w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3 i 5 ustawy o transporcie kolejowym, polegające na: „budowie i utrzymaniu infrastruktury kolejowej”; „utrzymywaniu infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego” oraz „zarządzaniu nieruchomościami wchodzącymi w skład infrastruktury kolejowej”. Wykonywanie tych zadań przez przewoźnika kolejowego naruszało, ustaloną w ustawie o transporcie kolejowym, zasadę rozdzielenia zarządzania infrastrukturą od wykonywania przewozów kolejowych, wyrażoną w art. 5 ust. 3 tej ustawy.

Doprowadziło ponadto do wydatkowania przez PKP CARGO, w następstwie działań PKP S.A., stanowiących naruszenie prawa, kwoty 293.886 tys. zł. Kwota ta wydatkowana została z tytułu: czynszu za dzierżawę od PKP S.A. składników majątkowych, które - na podstawie art. 17 ust.1 ustawy o restrukturyzacji - powinny zostać wniesione aportem do PKP CARGO lub PKP PLK oraz napraw, remontów i inwestycji związanych z utrzymaniem i modernizacją składników państwowej infrastruktury kolejowej, która powinna być zarządzana przez PKP PLK.

2) Pomimo dzierżawienia przez PKP CARGO infrastruktury przeznaczonej do prowadzenia przewozów towarowych³⁹ Minister nie podejmował skutecznych działań w zakresie rozdzielenia sfery zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej⁴⁰. Podnoszony przez Ministerstwo Infrastruktury argument, że: „przekazanie wszystkich składników infrastruktury i udostępnianie ich przez PKP PLK S.A., przy jednoczesnym braku finansowania z budżetu państwa działalności spółki, przekładałoby się na wzrost kosztów dostępu dla przewoźników kolejowych” - w świetle ustaleń kontroli - był nietrafny i nie usprawiedliwiał działań naruszających prawo.

3) Z dokonanych ustaleń wynikało ponadto, że infrastruktura dzierżawiona przez PKP CARGO, w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, nie miała ustanowionego zarządcy. Spowodowało to - w niektórych przypadkach - pogorszenie stanu technicznego użytkowanych przez PKP CARGO torów i rozjazdów, co wykazały kontrole przeprowadzone przez Urząd Transportu Kolejowego w 2006 r., m.in. w rejonach stacji granicznych Medyka oraz Dorohusk.

3.2.3. Równość dostępu do infrastruktury kolejowej

Przewoźnicy kolejowi nie mieli zapewnionego równego dostępu do państwowej infrastruktury kolejowej, pomimo wprowadzenia, przez ustawę o transporcie kolejowym, licencjonowania transportu kolejowego i wydania

³⁹ Zawarcie umowy w tym zakresie, poprzedzone zostało decyzją TK2TS/4201/600/01 Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28.09.2001r., w której PKP S.A. uzyskała zgodę na oddanie tej spółce do odpłatnego korzystania nieruchomości kolejowych, służących do wykonywania przewozów rzeczy.

⁴⁰ Mających na celu realizację postanowień ustawy art. 17 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji oraz art. 5 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym.

od 2003 r. kilkudziesięciu przedsiębiorcom licencji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kolejowych przewozów rzeczy⁴¹.

1) Stan ten spowodowany był przede wszystkim dzierżawieniem przez PKP CARGO od PKP S.A. nieruchomości kolejowych, zabudowanych budynkami wyposażonymi w urządzenia przeznaczone do załadunku i rozładunku pociągów⁴².

Władanie przez państwowego przewoźnika kolejowego znaczną częścią infrastruktury, przeznaczonej do wykonywania przewozów towarowych, pozbawiło pozostałych przewoźników swobody dostępu do określonych torów, rozjazdów, ramp, placów ładunkowych, wag wagonowych, suwnic itp. urządzeń położonych na terenie stacji i terminali kolejowych.

Prowadziło to do sytuacji, w której działalność niektórych przewoźników uzależniona była od udostępnienia im zarządzanych przez PKP CARGO elementów infrastruktury kolejowej, niezbędnych do wykonania transportu.

W dniu 12 lipca 2006 r. Pol-Miedź Trans Sp. z o.o. wystąpiła do UTK z prośbą o interwencję w sprawie dostępu do torów i placów ładunkowych dzierżawionych od PKP PLK przez PKP CARGO na stacjach Czempin i Nekla. Skarga spowodowana została odmową ze strony PKP CARGO na wjazd pociągów na wymienione stacje i dokonania rozładunku wagonów. Odmowa dostępu do stacyjnej infrastruktury kolejowej, niezbędnej do wykonania rozładunku pociągów tego przewoźnika, była wg informacji udzielonej przez PKP CARGO Zakład Przewozów Towarowych w Poznaniu, spowodowana koniecznością realizacji zawartych umów oraz obsługi własnych klientów. Prezes UTK podjął interwencję w tej sprawie i zobowiązał PKP PLK do wprowadzenia w umowach dzierżawy rozwiązań, które zagwarantują udostępnianie na tych stacjach składników dzierżawionej przez PKP CARGO infrastruktury również innym przewoźnikom kolejowym.

2) Posiadanie przez PKP CARGO składników infrastruktury kolejowej, umożliwiającej realizację przewozów rzeczy, negatywnie wpływało na liberalizację transportu kolejowego, ponieważ pozostali przewoźnicy, pomimo uzyskania stosownych licencji⁴³, do końca 2007 r. nie mieli zagwarantowanego dostępu do dzierżawionych przez tę spółkę budowli i urządzeń na stacjach i w terminalach kolejowych, a w 2008 r. dostęp ten był poważnie ograniczony.

Przeprowadzona przez NIK kontrola w PKP CARGO wykazała, że dopiero w dniu 22 listopada 2007r. Zarząd PKP CARGO wprowadził ramowy regulamin określający zasady dostępu do infrastruktury, na podstawie którego zakłady spółki zobowiązane były opracować ogólnodostępne, wewnętrzne regulaminy jej udostępniania. Postanowienia tego regulaminu dyskryminowały jednak innych przewoźników kolejowych.

⁴¹ W 2006 r. licencje posiadało 66 przewoźników towarowych, w tym 37 prowadziło działalność.

⁴² PKP CARGO dzierżawiło składniki infrastruktury kolejowej zarówno od PKP S.A., jak i od PKP PLK S.A.

⁴³ Określonych w art. 43 ustawy o transporcie kolejowym.

Występowały również przypadki, w których PKP CARGO poddzierżawiało posiadane na stacjach budowle i urządzenia innym podmiotom, co powodowało dalsze ograniczenia dostępu do państwowej infrastruktury kolejowej.

Na stacji granicznej Dorohusk, PKP CARGO poddzierżawiło innym podmiotom infrastrukturę kolejową 3 pozyskanych do PKP S.A. ładowni („Daniel”, „Damazy” i „Dominik”).

Pomimo że działania te naruszały postanowienia art. 29 i 29a ustawy o transporcie kolejowym, Minister sprawując nadzór właścicielski nad PKP S.A. i PKP PLK oraz organ nadzorujący, powołany do zapewniania niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej⁴⁴, nie przeciwdziałali tym nieprawidłowościom.

3) Wydzierżawiona PKP CARGO infrastruktura kolejowa pozbawiona była zarządcy, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. Stan ten spowodował poważne ograniczenie skuteczności działań Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, w zakresie nadzoru nad zapewnieniem równości dostępu przewoźników kolejowych do tej infrastruktury. PKP CARGO jako dzierżawca nie podlegało bowiem przepisom ustawy o transporcie kolejowym, odnoszącym się do zarządzania infrastrukturą i określającym obowiązki zarządcy infrastruktury⁴⁵. Przedstawiona sytuacja miała również wpływ na niedostateczny zakres przeprowadzanych przez UTK w tym obszarze kontroli i oddziaływała negatywnie na rzetelność dokonywanej przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oceny równości dostępu przewoźników do państwowej infrastruktury kolejowej.

- *W protokołach i w wystąpieniach z kontroli przeprowadzonych w latach 2006-2007 na stacjach kolejowych Medyka, Kostrzyn, Braniewo, Skandawa, Bartoszyce, na których m.in. PKP CARGO dzierżawiło budowle i urządzenia umożliwiające realizację przewozów towarowych - UTK nie odnosił się do zagadnień dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej.*
- *W czasie kontroli na stacjach Szczecin - Gumieńce, Świnoujście i Kołobrzeg - UTK zbadał jedynie i ocenił dostęp do infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK. Pominęto natomiast zagadnienia dostępu do infrastruktury ładunkowej, będącej w dyspozycji PKP CARGO.*

4) Pomimo upływu roku od wdrożenia, przyjętej przez Radę Ministrów, „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”⁴⁶, PKP CARGO nie wypełniło jej postanowień, w zakresie dotyczącym „zwolnienia”

⁴⁴ Prezesa UTK.

⁴⁵ Jakkolwiek art. 13 ust.1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym nakłada na Prezesa UTK obowiązek nadzoru nad zapewnieniem równości dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej, to zawarte w rozdziale 6 tej ustawy przepisy, ustalające zasady udostępniania infrastruktury kolejowej, określają w tym zakresie wyłącznie zadania zarządcy infrastruktury, na przykład: art. 29 ust. 1b - „Zarządca nie może odmówić dostępu na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów...”.

⁴⁶ Uchwała nr 66/2007 z dnia 17 kwietnia 2007 r.

dzierżawionych od PKP PLK składników infrastruktury kolejowej o charakterze ogólnodostępnym. Wg stanu na 30 czerwca 2008 r., PKP CARGO w dalszym ciągu dzierżawiło od wymienionego zarządcy 102 składniki infrastruktury, takie jak m.in.: tory stacyjne, rozjazdy, nastawnie, place ładunkowe itp.

Jakkolwiek w „Strategii...”, wskazano na potrzebę „zwolnienia” infrastruktury wydierżawionej przez PKP CARGO od PKP PLK, to pominięto problem zapewnienia dostępu przewoźników do infrastruktury kolejowej, dzierżawionej w dużo szerszym zakresie, przez tę spółkę od PKP S.A.⁴⁷

W świetle ustaleń kontroli, przyjęte w „Strategii...” rozwiązania powinny dotyczyć wszystkich składników infrastruktury kolejowej, do których dostęp na takich samych zasadach powinni mieć przewoźnicy, o których mowa w art. 29 i 29a ustawy o transporcie kolejowym.

5) Niekorzystny wpływ na proces liberalizacji transportu kolejowego miały też obowiązujące umowy o komunikacji kolejowej przez granicę państwową z krajami spoza Unii Europejskiej. Umowy te nie uwzględniały zmian, jakie zaszły w Polsce w związku z licencjonowaniem przewozów kolejowych, ponieważ zostały sporządzone w okresie funkcjonowania byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP i w postanowieniach dotyczyły tylko tego przedsiębiorstwa. Na przykład:

- umowa z Republiką Białorusi podpisana została w dniu 20 maja 1992r.

- umowa z Federacją Rosyjską podpisana została w dniu 7 kwietnia 1972r.⁴⁸

W wyniku niedostosowania postanowień omawianych umów do obowiązujących obecnie uregulowań prawnych i funkcjonowania kilkudziesięciu przewoźników na rynku kolejowych przewozów rzeczy, wystąpiły utrudnienia w realizacji międzynarodowych przewozów towarowych przez polsko - rosyjską granicę państwową.

W dniu 1 lipca 2007 r. PKP Cargo wstrzymało na polsko - rosyjskim przejściu granicznym Korsze - Żeleznodorożnyj pociąg CTL Rail Sp. z o.o. z 36 wagonami załadowanymi częściami samochodowymi do pojazdów KIA, który jechał ze Słowacji do Obwodu Kaliningradzkiego. Pomimo że CTL zawarł umowę z koleją kaliningradzką, umożliwiającą taki przewóz, przedstawiciel PKP Cargo zwrócił się do strony rosyjskiej o niepodjęcie współpracy z tym przewoźnikiem twierdząc, że naruszy ona porozumienie międzypaństwowe. Wg uzasadnienia tego stwierdzenia, użyte w umowie międzynarodowej określenie „kolej” oznaczało kolej danego kraju, którą w Polsce jest PKP CARGO. W tej sytuacji koleje rosyjskie, powołując się na tę interwencję zasugerowały, aby do czasu otrzymania z polskiego Ministerstwa Transportu stosownej interpretacji umowy, przejazd przez granicę wykonało PKP Cargo. Perturbacje z przejazdem tego i kolejnych pociągów prywatnego przewoźnika przez granicę państwową – w tym m.in. odmowa przez PKP CARGO obsługi

⁴⁷ Jak podano uprzednio PKP CARGO dzierżawi od PKP PLK S.A. łącznie 102 składniki infrastruktury kolejowej, a od PKP S.A. kilka tysięcy takich składników.

⁴⁸ Wg treści umowy, jej stronami są: Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rząd Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

trakcyjnej pociągów w relacji Korsze – Żeleznodoróżnyj – Korsze spowodowały, że CTL Rail Sp. z o.o. straciła kontrakt na przewóz części samochodowych firmy KIA.

Należy jednak zaznaczyć, że Ministerstwo Infrastruktury przeprowadzało szczegółowe analizy w zakresie przewozów międzynarodowych i tranzytu ładunków realizowanych transportem kolejowym przez Polskę oraz podjęło działania mające na celu zapewnienie właściwego ich funkcjonowania do czasu uaktualnienia ww. umów.

3.2.4. Ochrona konkurencji na rynku kolejowych przewozów rzeczy

PKP CARGO zarządzało państwowymi nieruchomościami kolejowymi oraz kształtowało politykę handlową w sposób utrudniający prowadzenie działalności przez innych przewoźników kolejowych.

1) Pomimo dysponowania przez PKP CARGO rozległą infrastrukturą kolejową, umożliwiającą dostęp do punktów ładunkowych na stacjach i w terminalach, liczba przypadków udostępniania innym przewoźnikom dzierżawionych przez tę spółkę składników państwowej infrastruktury kolejowej była niewielka.

W 2006 r. PKP CARGO w ogóle nie udostępniało infrastruktury kolejowej, a w 2007 r. udostępniło ją 3 razy. W I półroczu 2008 r. liczba przypadków udostępnienia wzrosła do 21, co nastąpiło w wyniku wprowadzenia (na wniosek PKP S.A.) regulaminu określającego zasady dostępu do wydzierżawionej infrastruktury kolejowej przez pozostałych przewoźników kolejowych.

Stan ten był wynikiem polityki Zarządu PKP CARGO, skierowanej na ograniczanie konkurencji na rynku kolejowych przewozów rzeczy, pomimo niepełnego wykorzystywania posiadanej infrastruktury kolejowej oraz wysokich kosztów jej dzierżawy i utrzymania. Wskazują na to m.in. postanowienia ww. regulaminu, określającego zasady dostępu do dzierżawionej przez PKP CARGO infrastruktury kolejowej⁴⁹. Postanowienia regulaminu wprowadzały znaczne ograniczenia możliwości wykorzystywania tej infrastruktury oraz stawiały PKP CARGO w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych przewoźników kolejowych.

Na przykład:

- nakładały na przewoźników obowiązek składania wniosków o udostępnienie infrastruktury kolejowej z miesięcznym wyprzedzeniem oraz korzystania z infrastruktury w sposób, który nie zakłóca czynności PKP CARGO;*
- zwalniały PKP CARGO z ponoszenia odpowiedzialności za ograniczenia eksploatacyjne, spowodowane uszkodzeniami udostępnianej infrastruktury i za wynikające z tego utrudnienia oraz dodatkowe koszty;*
- dopuszczały możliwość udostępnienia składników infrastruktury bez zapewniania sprzętu do załadunku i wyładunku wagonów;*

⁴⁹ Wprowadzony uchwałą Nr 749/2007 Zarządu PKP CARGO S.A. z dnia 22 listopada 2007 r.

- przewidywały możliwość odmowy zawarcia umowy o udostępnienie składników infrastruktury w przypadku pełnego ich wykorzystania przez spółkę lub klientów, dla których PKP CARGO świadczyło usługi oraz w przypadku wprowadzenia ograniczeń eksploatacyjnych spowodowanych stanem technicznym budowli i urządzeń.

Sytuacja, w której od uznaniowych decyzji pracowników spółki CARGO, określających stopień wykorzystania lub stan techniczny infrastruktury, uzależnione jest zawarcie umowy o jej udostępnienie, sprzyja - w świetle ustaleń kontroli - powstawaniu mechanizmów korupcjogennych oraz prowadzi do eliminowania z rynku konkurujących podmiotów gospodarczych⁵⁰.

2) Utrudnienia w dostępie do dzierżawionej przez PKP CARGO infrastruktury wynikały również z postanowień umów zawieranych na jej udostępnienie z innymi przewoźnikami. Umowy te miały charakter blankietowy. Oznaczało to, że potencjalny kontrahent mógł do nich przystąpić jedynie w przypadku akceptowania narzucanych przez PKP CARGO ograniczeń w sposobie korzystania z infrastruktury kolejowej. Ograniczenia te polegały m.in. na obowiązku zwolnienia udostępnionych torów na każde żądanie PKP CARGO lub możliwości korzystania z infrastruktury wyłącznie w weekendy.

Przykładowo:

- w umowach z dnia 12 i 31 lipca 2007 r., podpisanych z Rail Polska Sp. z o.o. zamieszczone zostało postanowienie, iż w przypadku równoczesnego przybycia do stacji dwóch przesyłek, tj. pociągów PKP CARGO i Rail Polska, pierwszeństwo w podstawieniu przesyłek do rozładunku mają przesyłki PKP CARGO,
- w umowie z Freightliner PL Sp. z o.o. z dnia 15 kwietnia 2008 r. zawarte zostało postanowienie, że przewoźnik zobowiązany jest do zwolnienia udostępnionych torów i usunięcia ładunków z placu na każde żądanie PKP CARGO. W przypadku ich niezwolnienia, PKP CARGO miało prawo naliczyć karę w wysokości trzykrotnej opłaty.

3) O utrudnianiu przez PKP CARGO działalności innym przewoźnikom świadczą także przypadki odmowy udostępniania infrastruktury kolejowej. Odmowy te uzasadniane były koniecznością obsługi własnych klientów oraz pełnym wykorzystaniem zdolności przeładunkowej składników tej infrastruktury. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że odmowy te były bezpodstawne.

⁵⁰ Według rozpoznanych przez NIK mechanizmów korupcjogennych (porównaj kryteria przyjęte w „Sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2007 r. - str. 252.”) sytuacja taka stwarza tzw. „dowolność postępowania”, której sprzyja głównie brak przejrzystych kryteriów trybu załatwiania sprawy oraz „konflikt interesów”, który powstaje, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie sprawy, ma osobisty interes w sposobie jej załatwienia.

- *Pismem z dnia 1 grudnia 2006 r. firma Freightliner wystąpiła do PKP Cargo Zakładu Przewozów Towarowych w Gdyni o określenie warunków i stawek opłat korzystania z wyładowni m.in. na stacji Morzeszczyn. W odpowiedzi z dnia 1 marca 2007 r. PKP Cargo poinformowało Freightliner, że tory na stacji Morzeszczyn są w pełni wykorzystane, a prognozy przewozu ładunków wskazują, że będą w pełni wykorzystane do końca roku.*
- *Pismem z dnia 10 maja 2007 r. firma Freightliner zwróciła się do UTK o podjęcie działań w sprawie blokowania przez PKP CARGO dostępu do infrastruktury kolejowej na stacjach Warlubie, Grupa, Morzeszczyn i Swaróżyn. W odpowiedzi UTK z dnia 13 lipca 2007 r. poinformowano firmę, że przeprowadzono kontrolę w PKP PLK SA, w wyniku której stwierdzono, że umowy dzierżawy infrastruktury kolejowej na tych stacjach nie zapewniają równego dostępu przewoźników do infrastruktury kolejowej oraz że wydano w tej sprawie stosowne zalecenia pokontrolne.*
- *Pismem z dnia 22 lutego 2008 r. firma Freightliner zwróciła się do Zakładu Przewozów Towarowych PKP Cargo w Rybniku o udostępnienie torów ładunkowych na stacjach Wodzisław, Żory, Rybnik i Chałupki, w okresie od marca do listopada 2008 r. W odpowiedzi z dnia 5 marca 2008 r. PKP Cargo poinformowało Freightliner, że ze względu na pełne wykorzystanie, nie ma możliwości udostępniania torów ogólnego użytku w stacjach Rybnik i Żory.*
- *Pismem z dnia 26 czerwca 2008 r. Lotos Kolej Sp. z o.o. zwróciła się do PKP Cargo Zakładu Przewozów Towarowych w Białymstoku o umożliwienie rozładunku 40 wagonów z kruszywem na torach ogólnych stacji Sokółka w dniu 28 czerwca 2008 r. Pismem z dnia 27 czerwca 2008 r. PKP Cargo udzieliło Lotos Kolej odpowiedzi, że udostępnianie infrastruktury kolejowej wymaga zawarcia umowy, co z powodu jej braku nie będzie możliwe.*
- *Pismem z dnia 26 czerwca 2008 r. Lotos Kolej Sp. z o.o. zwróciła się do PKP Cargo Zakładu Przewozów Towarowych w Gdyni o podanie warunków dla rozładunku kruszywa w wyładowni na stacji Swaróżyn. W odpowiedzi PKP Cargo poinformowało Lotos Kolej, że nie może udostępnić tej wyładowni, ponieważ właściciel PKP S.A. Oddział Nieruchomości w Gdańsku zastrzegł w umowie dzierżawy prawo do natychmiastowego jej rozwiązania w przypadku przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy na inne podmioty. PKP Cargo poinformowało ponadto Lotos Kolej, że zgodnie z przepisami wewnętrznymi ma prawo udzielania odpowiedzi na zapytanie przewoźników o udostępnianie infrastruktury w terminie do 30 dni.*
- *Pismem z dnia 25 września 2008 r. Lotos Kolej Sp. z o.o. zwróciła się do PKP Cargo Zakładu Przewozów Towarowych w Warszawie o umożliwienie rozładunku 15 składów całopociągowych po 40 wagonów z kruszywem na stacji Wyszaków w IV kw. 2008 r. W odpowiedzi*

PKP Cargo poinformowało Lotos Kolej, że z uwagi na zabezpieczenie potrzeb klientów istnieje możliwość udostępnienia frontu rozładunkowego na stacji Wyszów wyłącznie w niedziele w godz. 7 – 19 oraz że bardziej dogodne warunki do rozładunku wagonów posiada stacja Łochów – gdzie rozładunek możliwy jest w inne dni tygodnia.

4) Występowały również przypadki, w których PKP CARGO utrudniało działalność innym przewoźnikom, blokując im wjazd na newralgiczne odcinki torów umożliwiających dostęp do punktów ładunkowych, niezbędnych do wykonania przewozu.

- *W dniu 20 października 2006 r. PKP CARGO zablokowało możliwość dowozu przesyłki całopociągowej (ładunek melasy), przewożonej przez CTL Logistics Sp. z o.o. na nadbrzeże Indyjskie Portu Gdynia. Zablokowanie nastąpiło w wyniku pozostawienia na torze nr 503, niezbędnym do przejazdu, wagonów PKP CARGO. Firma bezskutecznie wzywała PKP CARGO do ich usunięcia, po czym dokonała ich przetoczenia na inny tor. PKP CARGO skierowało w tej sprawie pozew przeciwko CTL, który został oddalony przez Sąd Rejonowy w Gdyni.*
- *W dniu 25 października 2007 r. PKP CARGO nie wpuściło na stację Lublin Tatary, składającego się z 30 wagonów pociągu CTL Logistics Sp. z o.o. Odmowę dostępu do niezbędnego przy rozładunku toru nr 318 na tej stacji PKP CARGO uzasadniało prowadzonymi pracami przeładunkowymi. Powyższe zablokowanie dostępu do infrastruktury kolejowej miało miejsce pomimo wykazania przez CTL, że żadne prace przeładunkowe na tym torze, w określonym terminie, nie były prowadzone.*

5) Wysokość stawek za korzystanie z infrastruktury dzierżawionej przez PKP CARGO, była znacznie wyższa od stosowanych przez PKP PLK. Dokonane w ramach kontroli symulacyjne obliczenia wykazały, że ponoszone przez przewoźników opłaty za udostępnienie torów dzierżawionych przez PKP CARGO przewyższały od 43 do 78 razy opłaty za udostępnienie takich samych torów, wg stawek stosowanych przez zarządcę infrastruktury (PKP PLK).

Między innymi:

1/. Według cennika PKP PLK opłata za postój taboru kolejowego na wszystkich torach wynosiła 1,80 PLN/godz./tor. Według umowy PKP CARGO z firmą Rail Polska z 12 lipca 2007 r. opłata za zajęcie toru ładunkowego w Katowicach Ligocie wynosiła 2,20 PLN/wagon/godz. (postój do 24 godzin) i 4,00 PLN/wagon/godz. (postój powyżej 24 godzin). Przyjmując np. postój składu złożonego z 35 wagonów przez 24 godz. opłata według stawek PKP PLK wynosiła 1,80 PLN x 24 godz. = 43,20 PLN, a według stawek Spółki - 2,20 PLN x 35 wagonów x 24 godz. = 1 848 PLN, tj. prawie 43 razy więcej.

2/. W przypadku postoju składu 30 wagonów na stacji Małaszewicze przez 48 godz., PKP CARGO zaoferowało firmie PCC Kolchem w dniu 17 kwietnia 2007 r. opłaty w wysokości: 48 godz. x 4,70 PLN za wagon/godz. x 30 wagonów = 6 768 PLN. W przypadku PKP PLK

opłata wynosiłaby: 48 godz. x 1,80 PLN = 86,40 PLN, tj. byłaby ponad 78 razy niższa.

6) Innym instrumentem ograniczającym działalność przewoźników kolejowych, uznanych przez PKP CARGO za konkurentów, była wysokość udzielanych klientom upustów cenowych. W skontrolowanych 11 umowach⁵¹, zawartych z klientami (niezaliczonymi do grupy „konkurentów”), spółka udzieliła im upustów w wysokości od 23,1% do 72% ceny realizowanych przewozów⁵². Skala tych upustów utrudniała działalność konkurencyjnych przewoźników kolejowych, którzy nie mogli zaoferować klientom podobnych obniżek taryf. Udzielanie przez państwowego przewoźnika kolejowego firmom prywatnym bardzo wysokich i zróżnicowanych upustów od opłat za przewóz, wynikających z obowiązujących taryf, stwarza możliwość powstawania mechanizmów korupcyjnych, w związku z elementem arbitralności rozstrzygnięć, co do wysokości ostatecznej ceny ustalonej za świadczone usługi przez kontrahenta⁵³.

7) Działania PKP CARGO, polegające na dyskryminowaniu innych kolejowych przewoźników rzeczy, wykazywały w pewnych przypadkach znamiona czynu nieuczciwej konkurencji, określonego w art. 15 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁵⁴. Działania te polegały na, rzeczowo nieuzasadnionym zróżnicowaniu traktowania klientów zaliczonych przez PKP CARGO, do kategorii „konkurentów”. Wobec konkurentów, do których w świetle przepisów wewnętrznych PKP CARGO⁵⁵ należeli praktycznie wszyscy licencjonowani przewoźnicy, Spółka stosowała mniej korzystne warunki świadczenia usług, określone jako „przewozy na warunkach ogólnych”. Polegało to na udzielaniu innym kontrahentom dodatkowych upustów od cen „przewozów na warunkach ogólnych” oraz na niezawieraniu z „konkurentami”, umów specjalnych i wieloletnich - na dogodniejszych warunkach. Ponadto w przypadku zrealizowania przez klienta, we własnym zakresie, przewozu towarów takich samych, jak objęte umową specjalną lub wieloletnią, PKP CARGO zastrzegała sobie prawo wypowiedzenia tych umów. Działania te miały na celu wymuszenie na klientach wyboru PKP CARGO jako przewoźnika, posiadającego wyłączność na realizację określonych usług przewozowych i wykazywały znamiona czynu nieuczciwej konkurencji, określonego w art. 15 ust.1 pkt 5 przywołanej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Zasady polityki handlowej PKP CARGO naruszały przy tym postanowienia art. 9 ust.1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁶, ponieważ wypełniały przesłanki czynu,

⁵¹ Doboru umów do kontroli dokonano metodą losową (skontrolowanych 11 umów wylosowano z ok. 1200 zawartych przez PKP CARGO w tym zakresie).

⁵² Zdecydowana większość - ok. 88%, mieściła się w przedziale od 50% do 70%.

⁵³ Tzw. „dowolność postępowania” - por. przypis nr 45.

⁵⁴ T.j. Dz.U z 2003 r. Nr 153, poz.1503 ze zm.

⁵⁵ Tj. wg omówionych poniżej: „Zasad sprzedaży usług przewozów towarowych przez PKP CARGO S.A.” a następnie „Regulaminu sprzedaży usług przewozów towarowych przez PKP CARGO S.A.”.

⁵⁶ Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm., a uprzednio art.8 ust.1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jt. Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.), uchylonej 21 kwietnia 2007 r.

określonego w ust. 2 pkt 1 i 3 tego artykułu, nadużywania pozycji dominującej⁵⁷.

*Obowiązujące do 1 maja 2006 r. „Zasady sprzedaży usług przewozów towarowych przez PKP CARGO S.A.” ustalały w § 12 ust. 3, że „**PKP CARGO S.A. może odmówić zawarcia umowy specjalnej/wieloletniej z klientem, który w oparciu o stosowne licencje na wykonywanie kolejowych przewozów rzeczy prowadzi działalność konkurencyjną wobec PKP CARGO S.A. w obszarze i zakresie posiadanych licencji i gdy klient ten odmówi zawarcia z PKP CARGO S.A. umowy opartej o porównywalne warunki, na zasadach wzajemności, albo gdy za tym przemawiają inne ważne interesy Spółki.***

PKP CARGO może wypowiedzieć umowę specjalną/wieloletnią zawartą z klientem, który w okresie jej obowiązywania w oparciu o stosowne licencje na wykonywanie kolejowych przewozów rzeczy rozpocznie działalność konkurencyjną wobec PKP CARGO S.A. w obszarze i zakresie posiadanych licencji i gdy klient ten odmówi zawarcia z PKP CARGO S.A. umowy opartej o porównywalne warunki, na zasadach wzajemności, albo gdy za tym przemawiają inne ważne interesy Spółki.”

Wprowadzone od dnia 1 maja 2006 r. zmiany do „Zasad sprzedaży usług przewozów towarowych przez PKP CARGO S.A.” ustalały w § 5 m.in., że:

- ust. 6 – „Przedsiębiorcę, który posiada ważną licencję na wykonywanie kolejowych przewozów towarowych i faktycznie wykonuje działalność w zakresie objętym licencją, określa się mianem Konkurenta PKP CARGO S.A.”
- ust 7 – „Konkurentem PKP CARGO S.A. jest również przedsiębiorca: 1) który jest przedsiębiorcą dominującym (...) w stosunku do (...) Konkurenta PKP CARGO S.A. (...) 2) wobec którego (...) Konkurent PKP CARGO S.A. jest podmiotem dominującym (...) 3) który z przedsiębiorcą, o którym mowa w ust.6, należy do tej samej grupy kapitałowej.”
- ust. 9 – „Konkurent PKP CARGO S.A. może być jednocześnie Klientem PKP CARGO S.A. (...) w zakresie realizacji 1) wszelkich przewozów – na warunkach ogólnych, z zastrzeżeniem pkt 2) (...) 2) przewozów towarów (...) nie przewożonych przez Konkurenta – z zastosowaniem umów specjalnych i umów wieloletnich”
- ust.10 - „**PKP CARGO może wypowiedzieć umowę specjalną/wieloletnią zawartą z klientem, który w okresie jej obowiązywania**

⁵⁷ Wg art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nadużywanie pozycji dominującej polega m.in. na: pkt 1) bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów; pkt 3) stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednostajnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji.

stanie się Konkurentem PKP CARGO S.A. w rozumieniu ust. 6 i ust. 7 i podjęmie przewozy towarów (...) objętych daną umową specjalną lub wieloletnią”

8) W związku z przeprowadzanymi postępowaniami przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, PKP CARGO wykonywało działania pozornie eliminujące stosowane praktyki ograniczające konkurencję. Działania te polegały na zastępowaniu regulaminów ograniczających uprawnienia klientów uznanych za konkurentów, w sprawie których wszczęte zostało postępowanie i zastępowaniu ich nowymi regulaminami, wprowadzającymi analogiczne rozwiązania i postanowienia.

W dniu 15 grudnia 2006 r. Prezes UOKiK wszczął wobec PKP CARGO postępowanie antymonopolowe na podstawie wniosku firmy CTL Logistics, która zarzuciła tej spółce wprowadzenie z dniem 1 maja 2006 r. do „Zasad sprzedaży usług przewozów towarowych przez PKP CARGO S.A.”, przyjętych uchwałą Zarządu Spółki z 7 grudnia 2004 r., postanowień umożliwiających stosowanie praktyk polegających na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Na podstawie uchwały Zarządu PKP CARGO z dnia 10 stycznia 2007 r. od dnia 1 lipca 2007 r. wprowadzono nowe „Zasady sprzedaży usług przewozów towarowych przez PKP CARGO S.A.”, a następnie uchwałą Zarządu PKP CARGO S.A. z dnia 11 czerwca 2008 r. przyjęto ze skutkiem od dnia 1 lipca 2008 r. „Regulamin sprzedaży usług przewozów towarowych przez PKP CARGO S.A.”, które zawierały analogiczne zapisy, jak zaskarżone przez CTL Logistics. Na przykład: w § 2 ust. 4 stwierdzono, że „Przedsiębiorcę, który wykonuje na podstawie posiadanej licencji na obszarze RP działalność w zakresie kolejowych przewozów określa się mianem konkurenta PKP CARGO S.A.” W ust. 5 ustalono, że „Konkurentem PKP CARGO S.A. jest również przedsiębiorca, który z przedsiębiorcą, o którym mowa w ust. 4, należy do tej samej grupy kapitałowej (...).” W ust. 7 stwierdzono m.in., że: „konkurent PKP CARGO S.A. może być jednocześnie klientem PKP CARGO S.A. (...) w zakresie realizacji: 1) wszelkich przewozów na warunkach ogólnych (...) 2) przewozów towarów (...) nie przewożonych przez konkurenta – z zastosowaniem umów specjalnych i umów handlowych.” W ust. 8 ustalono m.in. „Klient – konkurent PKP CARGO S.A. (...) do składanego (...) zapytania ofertowego (...) winien dołączyć oświadczenie, iż ani on, jak też inny przedsiębiorca uznany (...) za konkurenta nie realizują, jak też nie realizowali w okresie ostatnich 12 miesięcy, w ramach posiadanej licencji, przewozów towarów, o których mowa w zapytaniu ofertowym lub wniosku.”

3.2.5. Realizacja strategii działalności PKP CARGO

PKP CARGO nie zrealizowało postanowień strategii działalności spółki na lata 2002 - 2006, związanych z procesem jej restrukturyzacji i prywatyzacji oraz nie wypracowało strategii działalności na lata 2007 - 2008.

1) Podstawowe założenia strategii działalności PKP CARGO, związane z dostosowaniem wielkości i struktury posiadanych zasobów do planowanych rozmiarów działalności gospodarczej oraz przygotowaniem już w 2006 r. spółki do prywatyzacji, nie zostały osiągnięte. Nie nastąpiła m.in. zasadnicza modernizacja posiadanego przez PKP CARGO taboru, ocenianego jako niedostosowany do potrzeb rynku i wielkości prowadzonej działalności. Nie nastąpiło również zakładane przejęcie od PKP S.A. nieruchomości, niezbędnych dla tworzenia centrów logistycznych i punktów koncentracji towarów. Przygotowana w 2007 r. „Strategia PKP CARGO S.A. 2007 - 2010” nie została zatwierdzona przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy. W rezultacie, w latach 2007 – 2008, Zarząd PKP CARGO kierował Spółką, w tym podejmował istotne działania inwestycyjne, bez zatwierdzenia strategicznych kierunków jej działalności przez właściciela. Podkreślenia wymaga fakt, że wg opinii zawartej w projekcie strategii na lata 2007 - 2010, bez wprowadzenia proponowanych w nim rozwiązań, miało nastąpić w 2008 r. zdecydowane pogorszenie wyników finansowych tej spółki.

2) PKP CARGO zachowało dominującą pozycję na polskim rynku kolejowych przewozów towarowych. W latach 2006 - 2007 zrealizowało (odpowiednio) 78,5% i 75,4% wykonanej ogółem przez przedsiębiorców kolejowych pracy przewozowej oraz 51,4% i 49,3% przewozów ogółem.

Wykonane przez spółkę przewozy ulegały jednak corocznie zmniejszeniu - ze 149,1 mln ton w 2006 r. do 144,9 mln ton w 2007 r., tj. o 2,9% oraz do 134,4 mln ton w 2008 r., tj. o dalsze 7,3%.

Obniżyła się również zrealizowana przez PKP CARGO praca przewozowa - z 41.817 mln tkm w 2006 r. do 40.656 mln tkm w 2007 r., tj. o 2,8% oraz do 36.530 mln tkm w 2008 r., tj. o 10,2 %.

PKP CARGO realizowało przy tym inwestycje, które pochłonęły nakłady w kwocie: 143,6 mln zł w 2006 r., 467,0 mln zł w 2007 r. i 465,7 mln zł w 2008 r. Ponościło także wysokie koszty usług remontowych, które w latach 2006 – 2008 wyniosły (odpowiednio) : 281,9 mln zł, 384,2 mln zł i 397,6 mln zł.⁵⁸

Pogorszeniu uległy wyniki finansowe spółki, z 50,5 mln zł zysku w 2006 r. do 7,8 mln zł w 2007 r., a w 2008 r. PKP CARGO poniosło stratę w wysokości

⁵⁸ Dane dotyczące wyników przewozowych i finansowych spółek grupy PKP za 2008 r. podano na podstawie „Informacji o sytuacji w Grupie PKP”, przedstawionej przez Zarząd PKP S.A. na posiedzeniu Sejmowej Komisji Infrastruktury w kwietniu 2009 r.

176,3 mln zł i to pomimo zmniejszenia zatrudnienia o ponad 7400 pracowników⁵⁹.

Podstawową przyczyną tego stanu było nieprzystosowanie struktury organizacyjnej i zasobów materialnych PKP CARGO do prowadzenia działalności w warunkach zmniejszającego się popytu na usługi przewozowe. PKP CARGO ponosiło, jako dominujący przewoźnik na rynku kolejowych przewozów rzeczy, największe koszty z tytułu opłaty rezerwacyjnej za niewykorzystanie zarezerwowanych tras pociągów. W okresie 8 miesięcy 2008 r., opłata rezerwacyjna jaką poniosło PKP CARGO wyniosła 156,9 mln zł. Ustalenia kontroli wykazały przy tym, że pomimo mniejszej liczby niewykorzystanych pociągokilometrów w okresie 2007/2008 poziom opłaty rezerwacyjnej poniesionej przez PKP CARGO w stosunku do okresu 2006/2007, wzrósł znacząco. Stan ten wskazuje na nieprawidłowe określenie stawek opłaty rezerwacyjnej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie zmiany rozporządzenia w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. Nr 81, poz. 552). Nadmienić przy tym należy, iż rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 sierpnia 2008 r. w sprawie zmiany rozporządzenia w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. Nr 157, poz. 984) stawki opłaty rezerwacyjnej zmniejszono o ok. 45%. Wg tych stawek opłata rezerwacyjna, jaką poniosło PKP CARGO w okresie 8 miesięcy 2008 r., byłaby niższa o ponad 70 mln zł.

3) Wystąpiły znaczne dysproporcje w przychodach ze sprzedaży w przeliczeniu na 1 pracownika zatrudnionego w spółkach przewozów towarowych Grupy PKP. W PKP LHS zatrudniającym ok. 1250 pracowników były one ponad dwukrotnie wyższe, od zatrudniającego kilkadziesiąt tysięcy osób PKP CARGO.

Na przykład – w 2007 r. przychody ze sprzedaży na 1 pracownika: PKP LHS wyniosły ok. 262,08 tys. zł, a PKP CARGO ok. 126,93 tys. zł.

Analogicznie przedstawiały się relacje w zakresie wielkości przewiezionych ładunków, w przeliczeniu na 1 pracownika przez te spółki.

Na przykład – w 2008 r. wielkość przewiezionej masy towarowej w przeliczeniu na 1 pracownika wyniosła: w PKP LHS ok. 6,65 tys. ton, a w PKP CARGO ok. 3,16 tys. ton.

Wpływ na większą efektywność działalności gospodarczej prowadzonej przez PKP LHS w stosunku do PKP CARGO, poza dużo mniejszą strukturą organizacyjną przedsiębiorstwa, miał fakt wykorzystywania przez PKP LHS szerokotorowej infrastruktury kolejowej na zasadzie wyłączności.

Wdrażanie liberalizacji transportu kolejowego spowodowało, że PKP CARGO od 2003 r. przestało być jedynym przewoźnikiem rzeczy na rynku przewozów kolejowych oraz wyłącznym użytkownikiem składników normalnotorowej

⁵⁹ PKP CARGO zatrudniało : w 2006 r. – ok. 45 tys. osób, w 2007 r. - ok. 44 tys. osób, a w 2008 r. - ok. 37,6 tys. osób. Zmniejszenie zatrudnienia w 2008 r. (14,6%), nastąpiło w wyniku alokacji zasobów pracowniczych do spółek przewozowych i spowodowało m.in. wzrost zatrudnienia w PKP Intercity Sp. z o.o. z ok. 2,5 tys. pracowników w 2007 r. do ok. 8,3 tys. osób w 2008 r.

infrastruktury kolejowej, przeznaczonej do prowadzenia działalności w zakresie przewozów towarowych.

Brak do 2007 r. zasadniczych działań restrukturyzacyjnych, mających na celu dostosowanie zasobów PKP CARGO do prowadzonej działalności spowodował, że spółka - pomimo pojawienia się na rynku transportu kolejowego nowych podmiotów gospodarczych - funkcjonowała prawie w niezmienionej formie, nastawionej na monopolistyczną obsługę przewozów towarowych.

3.2.6. Bariery prawne w obszarze objętym kontrolą

Wystąpiły utrudnienia w interpretacji postanowień art. 17 ust.1 ustawy o restrukturyzacji w zakresie dotyczącym wniesienia przez PKP S.A. do spółek, o których mowa w art. 14 i 15⁶⁰ tej ustawy, „...określonych uchwałą Walnego Zgromadzenia PKP S.A. wkładów niepieniężnych w postaci ... zespołu składników materialnych wyodrębnionych z jej przedsiębiorstwa, niezbędnych do prowadzenia działalności... ”.

Utrudnienia te powstały w związku z dodaniem w 2003 r. do art. 15 ustawy o restrukturyzacji ustępu 4a ustalającego, że PKP PLK „...zarządza liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą kolejową, określoną w przepisach ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy... ”.⁶¹

Wprowadzona zmiana spowodowała brak jednoznacznego określenia składników infrastruktury kolejowej, które powinny być wniesione do spółki zarządzającej liniami kolejowymi i pozostałą infrastrukturą kolejową, ponieważ w ustawie nie zdefiniowano pojęcia „budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu”.

Postanowienia art. 15 ust. 4a doprowadziły do powstania stanu prawnego, w którym PKP PLK zarządza liniami kolejowymi i pozostałą infrastrukturą kolejową, obejmującą budynki, budowle i urządzenia umożliwiające realizację procesu przewozowego, przy równoczesnym wyłączeniu ze sprawowanego zarządu „budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu...”.

Stan ten negatywnie wpływał na przestrzeganie postanowień art. 29 i 29a ustawy o transporcie kolejowym, gdyż spółki przewozowe z Grupy PKP dzierżawią składniki infrastruktury kolejowej, które od 2003 r. powinny być ogólnie dostępne i zarządzane przez PKP PLK. Ograniczał ponadto skuteczność działania Prezesa UTK, w zakresie zapewnienia równego dostępu do tej infrastruktury⁶², ponieważ dzierżawcy nie podlegają przepisom, odnoszącym się do zarządzania infrastrukturą kolejową i określającym obowiązki zarządcy infrastruktury.

⁶⁰ Art. 14 dotyczy spółek przewozowych, w tym PKP CARGO, a art. 15 - PKP PLK.

⁶¹ Ustęp 4a dodany został do art. 15 przez art. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 28 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 720) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 25 maja 2003 r. W wersji pierwotnej nie zawierał treści „wraz z zajętymi pod nie gruntami”, dodanej po wyrazie „rzeczy” z dniem 6 grudnia 2008 r. na podstawie art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" oraz ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 206, poz.1289).

⁶² Art.13 ust.1 pkt 2) ustawy o transporcie kolejowym.

Na przykład: art. 13 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym stanowi, że do zadań Prezesa UTK, w zakresie regulacji transportu kolejowego, należy m.in.: „...3) nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych..., 4) nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych”.

Wprowadzona w grudniu 2008 r. zmiana art. 15 ustawy o restrukturyzacji, związana z dodaniem ust. 4b ustalającego, że: „*Wylączenie, o którym mowa w ust. 4a, nie obejmuje budowli położonych na gruntach wchodzących w skład linii kolejowych*”, utrudnia jednoznaczną interpretację przepisu art. 15 ust. 4a i związanych z nim postanowień art. 17 ust.1 ustawy o restrukturyzacji, dotyczących wyposażenia spółek PKP w mienie niezbędne do prowadzenia działalności, określonej w art. 14 i 15 tej ustawy.

*Na przykład: Zarząd PKP S.A. w zastrzeżeniach zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego NIK, skierowanego w związku z niniejszą kontrolą, stwierdził m.in., że: „Zgodnie z art. 15 ust. 4a ... PKP PLK zarządza liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą kolejową, z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy. Tak więc **infrastruktura przeładunkowa, z mocy prawa została wyłączona spod zarządu PKP PLK S.A., a więc również z obowiązku wniesienia jej aportem do tej spółki. ... Wobec takiej sytuacji zawarte z PKP CARGO umowy dzierżawy obejmują również (jak wcześniej wspomniano – wyłączoną spod zarządu PKP PLK S.A.) infrastrukturę przeładunkową. ... W świetle przytoczonego wcześniej przepisu art.15 ust. 4 a ... skutkującego faktem, iż infrastruktura przeładunkowa z mocy prawa została wyłączona spod zarządu PKP PLK S.A., PKP S.A. nie może zgodzić się z zarzutem, że wydzierżawienie tej infrastruktury na rzecz PKP CARGO S.A. i innych podmiotów gospodarczych stanowi naruszenie postanowień art. 29 i 29a ustawy o transporcie kolejowym**”.*⁶³

Z kolei w obowiązującej „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”⁶⁴ ustalone zostało m.in., że: „W procesie porządkowania majątku, PKP CARGO zwolni dotychczas dzierżawione od PKP PLK S.A. składniki infrastruktury kolejowej, z których zgodnie z zasadą równego dostępu do infrastruktury kolejowej mają prawo korzystać inni przewoźnicy. Są to w szczególności stacje techniczne i rozrządowe, odcinki torów rozrządowych, manewrowych i ładunkowych ogólnego przeznaczenia”.

W świetle tak znacznych rozbieżności w interpretacji przepisu art. 15 ust. 4a, wpływających na realizację postanowień art. 17 ust.1 ustawy o restrukturyzacji,

⁶³ Pismo nr KGZ-008/39/2009 z dnia 20 marca 2009 r. skierowane przez Zarząd PKP S.A. do NIK.

⁶⁴ Przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą nr 66/2007 z dnia 17 kwietnia 2007 r.

w opinii NIK niezbędne jest podjęcie stosownych prac legislacyjnych, mających na celu zapewnienie jednoznacznej wykładni tego przepisu.

(Sformułowane przez NIK, na podstawie wyników kontroli, wnioski de lege ferenda przedstawiono na str. 11 niniejszej informacji).

3.2.7. Finansowe rezultaty kontroli

Nieprawidłowości ustalone w toku postępowania kontrolnego wyniosły, w wymiarze finansowym, łącznie 293.886 tys. zł. Kwota ta wydatkowana została w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, polegających na poniesieniu przez PKP CARGO kosztów:

- czynszu z tytułu dzierżawy od PKP S.A. składników majątkowych, które na podstawie art. 17 ust.1 ustawy o restrukturyzacji, powinny zostać wniesione aportem do tej spółki lub PKP PLK, w kwocie 264.916 tys. zł⁶⁵,
- napraw i remontów składników państwowej infrastruktury kolejowej, która powinna być utrzymywana przez PKP PLK S.A., w kwocie 11.170 tys. zł⁶⁶,
- realizowanych inwestycji, związanych z odtworzeniem stanu technicznego dzierżawionych torów i rozjazdów przeznaczonych do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów towarowych, które jako składniki państwowej infrastruktury kolejowej o charakterze ogólnodostępnym, powinny być utrzymywane przez PKP PLK, w kwocie 17.800 tys. zł⁶⁷.

⁶⁵ W latach 2006 – 2008 (do 30 czerwca).

⁶⁶ W latach 2006 – 2007.

⁶⁷ W latach 2006 – 2008 (do 30 czerwca).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Niniejsza kontrola miała charakter kontroli całościowej⁶⁸. Obejmowała zarówno kontrolę prawidłowości, jak i kontrolę wykonania zadań. Była kontrolą planową niekoordynowaną, podjętą z inicjatywy własnej przez NIK, przy czym z sugestią umieszczenia jej w planie kontroli na 2008 r. wystąpiła Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej oraz Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej. Temat kontroli mieścił się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK na lata 2006 - 2008: Państwo gospodarne (*priorytet*) - rozwój i utrzymanie infrastruktury (*obszar kontrolny*). Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny działalności PKP CARGO, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących udostępniania innym przewoźnikom, dzierżawionej przez tę, spółkę infrastruktury kolejowej, umożliwiającej prowadzenie działalności w zakresie przewozów towarowych. Podstawowymi kierunkami i problemami wymagającymi zbadania i oceny było ustalenie:

- czy PKP CARGO utrudniało działalność innym przedsiębiorcom na rynku kolejowych przewozów towarowych,
- czy działania: ministra właściwego do spraw transportu, Prezesa Urzędu Transportu i Zarządu PKP S.A. doprowadziły do zapewnienia równego dostępu przewoźników do państwowej infrastruktury kolejowej,
- czy w zbadanych obszarach występowały zjawiska wskazujące na możliwość powstawania mechanizmów korupcyjnych, związanych z uzyskaniem bądź odmową uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej?

Ze względu na fakt, że proces restrukturyzacji PKP S.A. rozpoczął się w 2001 r., kontrolerzy - przy analizie stanu zagospodarowania infrastruktury kolejowej oraz umów regulujących kolejową komunikację międzynarodową - zobowiązani byli przedstawić dane wykraczające poza zasadniczy okres kontroli tj. lata 2006 – 2008 (I półrocze). Jakkolwiek kontrola poprzedzona była badaniami NIK, dotyczącymi zagadnień funkcjonowania transportu kolejowego w Polsce i restrukturyzacji PKP S.A.⁶⁹, to jednak po raz pierwszy ukierunkowana została na zagadnienia dotyczące równego dostępu przewoźników do państwowej infrastruktury kolejowej. Z uwagi na powyższe, kontrolą objęto wszystkie umowy na podstawie, których PKP S.A. przekazała infrastrukturę kolejową o charakterze ogólnodostępnym spółce PKP CARGO oraz wszystkie umowy o komunikacji kolejowej przez granicę państwową zawarte przez Polskę z krajami spoza Unii Europejskiej. Doboru innych skontrolowanych

⁶⁸ W znaczeniu określonym w standardzie B.4.1. Standardów kontroli NIK.

⁶⁹ Por. w przypis nr 5.

umów, dotyczących prowadzonej przez PKP CARGO działalności, dokonywano metodą losową⁷⁰.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. W Ministerstwie Infrastruktury i PKP CARGO protokoły kontroli podpisane zostały bez zastrzeżeń. Do protokołów z kontroli przeprowadzonych w UTK i PKP S.A. zgłoszono zastrzeżenia, które zostały uwzględnione w całości. Zastrzeżenia, poza uwagami redakcyjnymi, dotyczyły m.in.:

(a) uzupełnienia protokołu kontroli UTK o opis działań Prezesa UTK, które doprowadziły do opracowania przez PKP CARGO zasad dostępu innych przewoźników do posiadanej przez tę spółkę infrastruktury kolejowej oraz związanych z propozycjami wprowadzenia zmian do ustawy o restrukturyzacji i ustawy o transporcie kolejowym,

(b) podania w protokole kontroli PKP S.A.: niepełnego składu Zarządu Spółki, nieprawidłowych nazw spółek wchodzących w skład Grupy PKP oraz nazw biura i jednostek nadzorujących gospodarkę nieruchomościami w PKP S.A., nieprawidłowego paragrafu określającego przedmiot działalności tej spółki i uzupełnienia opisu umów dotyczących dzierżawy infrastruktury kolejowej, zawartych przez PKP S.A. z PKP CARGO.

W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń w całości w protokołach z ww. kontroli wprowadzono zostały stosowne zmiany.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do: Ministra Infrastruktury, Zarządu PKP S.A. oraz Zarządu PKP CARGO zgłoszone zostały zastrzeżenia.

(1) Zastrzeżenia dotyczące wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Zarządu PKP CARGO zgłoszone zostały po terminie oraz przez osobę do tego nieuprawnioną.

Z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych, określonych ustawą o NIK, zastrzeżenia nie podlegały rozpatrzeniu.

(2) Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Infrastruktury dotyczyły, wydanej w wystąpieniu pokontrolnym, negatywnej oceny działalności ministra właściwego do spraw transportu w badanym obszarze w związku z:

- niepodejmowaniem skutecznych działań, mających na celu realizację postanowień ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, w zakresie rozdzielenia sfery zarządzania infrastrukturą kolejową od sfery wykonywania przewozów kolejowych,

⁷⁰ Por. przypis nr 50.

- nieuwzględnieniem w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, problematyki dotyczącej równego dostępu do infrastruktury kolejowej, dzierżawionej przez PKP CARGO S.A. od PKP S.A.,
- nieaktualnieniem umów o komunikacji kolejowej z krajami spoza Unii Europejskiej.

Zgłoszone przez Ministra Infrastruktury zastrzeżenia zostały przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddalone w całości.

(3) Zastrzeżenia zgłoszone przez Zarząd PKP S.A. dotyczyły, wydanej w wystąpieniu pokontrolnym, negatywnej oceny działalności PKP S.A. w zbadanym obszarze.

Zarząd PKP S.A. podniósł, że jednoznaczna, negatywna ocena działalności PKP S.A. w zakresie objętym kontrolą jest niesłuszna, gdyż została wydana w oparciu o kryterium legalności, bez uwzględnienia celowości, rzetelności i gospodarności, działań podejmowanych przez spółkę. Zgłoszone przez Zarząd PKP S.A. zastrzeżenia zostały, przez Komisję Odwoławczą, oddalone w całości.

2. W toku kontroli zasięgano, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą, tj. Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, PKP PLK S.A. oraz u 10 prywatnych przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie przewozów kolejowych.

3. NIK skierowała do skontrolowanych jednostek 12 wniosków pokontrolnych.

(1) Wnioski skierowane do **Ministra Infrastruktury** dotyczyły:

1. Zakończenia prac nad rozdzieleniem sfery zarządzania infrastrukturą od wykonywania przewozów kolejowych.
2. Opracowania i przedstawienia Radzie Ministrów uzupełnienia do „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, w zakresie dotyczącym równości dostępu do infrastruktury dzierżawionej przez PKP CARGO od PKP S.A.
3. Uaktualnienia umów o komunikacji kolejowej przez granicę państwową z krajami spoza Unii Europejskiej.

W dniu 3 czerwca 2009 r. Minister Infrastruktury poinformował NIK o działaniach podjętych w celu realizacji ww. wniosków pokontrolnych, w tym o przygotowaniu projektu nowelizacji ustawy o restrukturyzacji. Nowelizacja przewiduje wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających wypełnienie przez PKP S.A. obowiązków, o których mowa w art. 17 ust.1 tej ustawy, bez konieczności ponoszenia z tego tytułu niekorzystnych skutków podatkowych. Minister Infrastruktury stwierdził przy tym, że ww. projekt znajduje się w uzgodnieniach międzyresortowych.

(2) Wniosek skierowany do **Prezesa UTK** dotyczył podjęcia działań mających na celu prawidłowe przeprowadzanie kontroli w całym obszarze dotyczącym równego dostępu przewoźników do infrastruktury kolejowej.

W dniu 19 marca 2009 r. Wiceprezes UTK poinformował NIK o działaniach, podjętych przez UTK w związku z realizacją ww. wniosku pokontrolnego.

(3) Wnioski skierowane do **Zarządu PKP S.A.** dotyczyły:

1. Wniesienia do PKP PLK składników majątkowych, umożliwiających wykonywanie przez tę spółkę zadań ustalonych w art. 15 ust. 4a ustawy o restrukturyzacji.

2. Wniesienia do PKP CARGO i pozostałych spółek utworzonych na podstawie art. 14 ustawy o restrukturyzacji, składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności.

3. Gospodarowania składnikami majątkowymi w sposób zapewniający realizację zasady równości dostępu do infrastruktury, określonej w przepisach ustawy o transporcie kolejowym.

W dniu 10 czerwca 2009 r. Zarząd PKP S.A. poinformował NIK o działaniach podjętych w celu realizacji ww. wniosków pokontrolnych.

(4) Wnioski skierowane do **Zarządu PKP CARGO** dotyczyły:

1. Zwolnienia dzierżawionych od PKP PLK S.A. i PKP S.A. składników infrastruktury, z których zgodnie z ustawową zasadą równego dostępu do infrastruktury kolejowej mają prawo korzystać wszyscy przewoźnicy.

2. Opracowania i przedstawienia Walnemu Zgromadzeniu Akcjonariuszy do zatwierdzenia wieloletniej strategii, określającej kierunki rozwoju i dalszej restrukturyzacji Spółki.

3. Dostosowania wielkości i struktury posiadanych przez Spółkę zasobów do planowanych rozmiarów działalności, pozwalających na uzyskiwanie dodatnich wyników finansowych.

4. Kształtowania polityki handlowej Spółki w sposób niedyskryminujący pozostałych przewoźników.

W dniu 4 czerwca 2009 r. Zarząd PKP CARGO S.A. poinformował NIK o działaniach podjętych w celu realizacji ww. wniosków pokontrolnych.

4. Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 63 ust.3 ustawy o NIK, skierowała do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiadomienie o możliwości naruszenia przez Zarząd PKP CARGO S.A. postanowień przepisu art. 9 ust.1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz możliwości popełnienia czynów nieuczciwej konkurencji, określonych w art. 15 ust.1 pkt 3 i 5 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

1. Ministerstwo Infrastruktury
2. Urząd Transportu Kolejowego
3. Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna
4. PKP CARGO Spółka Akcyjna

Kontrolę przeprowadził Departament Komunikacji i Systemów Transportowych.

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

5.2.1. Ministerstwo Infrastruktury

Ministrem właściwym do spraw transportu był:

- p. Jerzy Polaczek Minister Transportu i Budownictwa (od 31.10.2005 r. do 5.05.2006 r.), a następnie Minister Transportu (od dnia 6.05.2006 r. do 15.11.2007 r.)
- p. Cezary Grabarczyk Minister Infrastruktury (od 16.11.2007 r.)

5.2.2. Urząd Transportu Kolejowego

Prezesem Urzędu Transportu kolejowego był:

- p. Janusz Dyduch (od 4.06.2003 r. do 31.05.2006 r.)
- p. Wiesław Jarosiewicz (od 1 czerwca 2006 r.)

5.2.3. PKP S.A.

W skład Zarządu Spółki wchodził:

- p. Andrzej Wach Prezes Zarządu - Dyrektor Generalny
- p. Maria Wasiak Członek Zarządu - Dyrektor Promocji i Spraw Społecznych
- p. Paweł Olczyk Członek Zarządu - Dyrektor Zarządzania Nieruchomościami (od 3.01.2008 r.)
- p. Paweł Pieśniewski Członek Zarządu - Dyrektor Finansowy (od 3.01.2008 r.) oraz
- p. Jerzy Marciniak Członek Zarządu - Dyrektor Finansowy (od 25.11.2005 r. do 3.01.2008 r.)
- p. Jarosław Adwent Członek Zarządu - Dyrektor Zarządzania Nieruchomościami (od 21.02.2006 r. do 3.01.2008 r.)
- p. Tomasz Pałaszewski Członek Zarządu – Dyrektor Nadzoru Właścicielskiego (od 17.12.2007 r. do 18.09.2008 r.)
- p. Arkadiusz Olewnik Członek Zarządu – Dyrektor Nadzoru Właścicielskiego (od 25.11.2005 r. do 17.12.2007 r.)

5.2.4. PKP CARGO S.A.

W skład Zarządu Spółki wchodził:

- p. Wojciech Balczun Prezes Zarządu (od 29.01.2008 r.)
 - p. Witold Bawor Członek Zarządu ds. Eksploatacyjnych (od 13.01.2006 r.)
 - p. Zbigniew Janicki Członek Zarządu ds. Handlowych (od 29.01.2008 r.)
 - p. Ludomir Paweł Handzel Członek Zarządu ds. Strategii (od 14.05.2008 r.)
 - p. Daniel Ryczek Członek Zarządu ds. Międzynarodowych (od 26.05.2008 r.)
 - p. Janusz Lach Członek Zarządu ds. Finansowych (od 16.06.2008 r.)
 - p. Mirosława Pietkiewicz Członek Zarządu ds. Pracowniczych (od 16.06.2008 r.)
- oraz

- p. Władysław Eugeniusz Szczepkowski Prezes Zarządu – Dyrektor Naczelny (od 29.12.2005 r. do 27.12.2007 r.);
- p. Kazimierz Murawski Członek Zarządu – Dyrektor ds. Marketingu i Handlu (od 29.12.2005 r. do 27.12.2007 r.);
- p. Andrzej Waszczuk Członek Zarządu – Dyrektor ds. Eksploatacji i Zaplecza Technicznego (od 19.07.2005 r. do 13.01.2006 r.);
- p. Stanisław Cichoń Członek Zarządu – Dyrektor ds. Ekonomiki i Finansów (od 9.07.2002 r. do 6.10.2006 r.);
- p. Maciej Libiszowski Członek Zarządu – Dyrektor ds. Ekonomiki i Finansów (od 11.06.2007 r. do 31.05.2008 r.);
- p. Zenon Stefan Kolendra Członek Zarządu - Dyrektor ds. Pracowniczych i Administracyjnych (od 29.12.2005 r. do 25.06.2008 r.).

W okresie od 27.12.2007 r. do 28.01.2008 r.: p. Wojciech Balczun Członek Rady Nadzorczej, wykonywał czynności Prezesa Zarządu Dyrektora Naczelnego, a p. Remigiusz Adamiak Członek Rady Nadzorczej - czynności Członka Zarządu Dyrektora ds. Marketingu i Handlu.

5.3. Stan prawny

5.3.1. Gospodarowanie majątkiem PKP S.A. w świetle ustawy o restrukturyzacji

Uchwalona w dniu 8 września 2000 r. ustawa o restrukturyzacji przewidywała komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego PKP, w drodze przekształcenia w spółkę akcyjną (PKP S.A.), a następnie restrukturyzację tej spółki, polegającą na utworzeniu przedsiębiorstw kolejowych, przystosowanych do działalności w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Właściwe funkcjonowanie tych przedsiębiorstw - tworzonych jako spółki prawa handlowego - miało zapewnić wyposażenie ich w majątek niezbędny do prowadzenia działalności. Proces ten miał doprowadzić do prywatyzacji wymienionych spółek⁷¹, z wyjątkiem spółki zarządzającej państwową siecią kolejową (PKP PLK S.A.). Ponieważ jednym ze strategicznych założeń restrukturyzacji było pozostawienie linii kolejowych we władaniu Skarbu Państwa, ustawa nie przewidywała przekazania spółkom

⁷¹ W przypadkach możliwych do realizacji.

przeznaczonym do prywatyzacji infrastruktury niezbędnej do prowadzenia przewozów towarowych i pasażerskich.

Wprowadzona z dniem 25 maja 2003 r. zmiana ustawy o restrukturyzacji⁷² polegała m.in. na dodaniu do art. 15 ustępu 4a, który ustalał, że PKP PLK S.A. „...zarządza liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą kolejową określoną w przepisach o transporcie kolejowym, z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy”. Ustawodawca nie określił znaczenia użytego w tym przepisie pojęcia „budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy”, przy czym w świetle postanowień art. 4 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym, nie są to budynki i budowle „przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego”.

Do spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., zwanej dalej PLK S.A., miały zostać wniesione linie kolejowe (w rozumieniu przepisów ustawy o transporcie kolejowym), z wyłączeniem gruntów wchodzących w skład linii kolejowych nie mających uregulowanego stanu prawnego oraz środków trwałych w budowie⁷³. PLK S.A. z dniem wpisu do rejestru handlowego miała wstąpić w prawa i obowiązki PKP S.A. w zakresie zarządzania liniami kolejowymi oraz zarządzać pozostałą infrastrukturą kolejową, z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy⁷⁴.

Zarówno PKP S.A. jak i PLK S.A. zobowiązane były do uzyskania zgody ministra na dokonanie czynności prawnej, dotyczącej m.in. oddania składników aktywów trwałych do korzystania innym podmiotom lub ich wniesienia jako wkładu do spółki, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza w złotych równowartość 50.000 EUR⁷⁵. Zgody takiej nie wymagały jednak czynności, dla dokonania których wymagana była zgoda walnego zgromadzenia PKP S.A.⁷⁶

PKP S.A. wniosła aportem do PKP PLK następujące wkłady niepieniężne: - w 2001 i 2002 roku, niezbędny majątek ruchomy, - w 2005 roku, linie kolejowe o długości 16 568,170 km, bez gruntów, obejmujące: nawierzchnie kolejowe wraz z podtorzem i budowlami inżynieryjnymi, budowle, budynki, urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu. Pozostałe linie kolejowe, o długości 6 007,228 km, PKP PLK użytkowała na podstawie umowy⁷⁷. Należy przy tym zaznaczyć, że część z tych linii PKP PLK uważała za zbędne dla prowadzonej działalności. Sytuacja ta oznacza, że PKP S.A. nie wniosła aportem do PLK S.A. żadnej działki gruntu, zarówno pod liniami, jak i pod pozostałą

⁷² Art. 1 pkt 1 lit a) ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 80, poz.720).

⁷³ Art. 17 ust. 1, 5 i 6 ustawy o restrukturyzacji.

⁷⁴ Art. 15 ust. 2 i 4a.

⁷⁵ Art. 18 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji (zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych).

⁷⁶ Art. 18 ust. 2 b ustawy o restrukturyzacji.

⁷⁷ D50-KN-1L/01 oddania do odpłatnego korzystania linii kolejowych oraz innych nieruchomości niezbędnych do zarządzania liniami kolejowymi, zawartej w dniu 27 września 2001 r.

infrastrukturą kolejową. PKP PLK dzierżawi ponadto od PKP S.A., majątek nieruchomy, obejmujący niektóre układy torowe na stacjach rozrządowych i manewrowych⁷⁸. Najmuje również pomieszczenia użytkowe w budynkach położonych na obszarze kolejowym (w tym dworcach), wykorzystując je na cele: sterowania ruchem kolejowym, warsztatowe, magazynowe, administracyjno – biurowe itp.⁷⁹

5.3.2. Zarządzanie liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą w świetle przepisów ustawy o transporcie kolejowym

Obowiązująca od dnia 1 czerwca 2003 r. ustawa o transporcie kolejowym określa m.in. zasady: zarządzania infrastrukturą kolejową, utrzymania i korzystania z tej infrastruktury oraz instrumenty regulacji transportu kolejowego. Ustawa ta wdrożyła dyrektywy Wspólnot Europejskich, odnoszące się do kolei, w tym nr 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. WE L 237 z 24.08.1991) oraz zmieniającą ją dyrektywę nr 2001/12/WE z dnia 26 lutego 2001 r. (Dz. Urz. WE L 75 z 15.03.2001). Ustawa ustaliła, że „infrastrukturą kolejową” stanowią linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury⁸⁰. Wprowadziła również definicję „linii kolejowej”⁸¹, jako „drogi kolejowej mającej początek i koniec wraz z przyległym pasem gruntu, na którą składają się odcinki linii, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajętymi pod nie gruntami”. Wg art. 29 ustawy o transporcie kolejowym, udostępnianie infrastruktury kolejowej polega na przydzielaniu przewoźnikowi kolejowemu trasy pociągu na liniach kolejowych oraz umożliwieniu mu korzystania z niezbędnej infrastruktury kolejowej. Zarządca jest zobowiązany do udostępniania infrastruktury na podstawie wniosków składanych przez licencjonowanych przewoźników, z zachowaniem zasady równego ich traktowania. Przewoźnicy kolejowi uprawnieni są do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej oraz dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów na sieci kolejowej, a także do uzyskania tej obsługi, przy czym zarządca nie może im odmówić dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów, a także do zapewnienia obsługi, chyba że istnieją inne podmioty udostępniające urządzenia i obsługę na zasadach rynkowych.

⁷⁸ Na podstawie umowy dzierżawy środków trwałych stacji rozrządowych i manewrowych D49- KN-1/01, zawartej dnia 28 września 2001 roku.

⁷⁹ Na podstawie umów najmu: N48-KN-1/01, zawartej dnia 28 września 2001r. oraz ND5f-611-1/12/07, zawartej dnia 29 sierpnia 2007r., 23NZ-4/154/2005, zawartej dnia 20 kwietnia 2005 r.

⁸⁰ Art. 4 pkt 1.

⁸¹ Po dokonanej zmianie ustawą z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 191, poz. 1374).

Określony w załączniku do ustawy⁸², minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej obejmuje: obsługę wniosku o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej; prawo użytkowania przyznanej infrastruktury kolejowej; korzystanie z rozjazdów i węzłów kolejowych w zakresie koniecznym dla przejazdu pociągu po przyznanej trasie; sterowanie ruchem pociągów, w tym sygnalizację, kontrolę, odprawianie i łączność oraz dostarczanie informacji o ruchu pociągów; udostępnienie informacji wymaganej do wdrożenia lub prowadzenia przewozów, dla których została przyznana zdolność przepustowa infrastruktury kolejowej oraz udostępnienie urządzeń sieci trakcyjnej. Załącznik określa również zakres dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów i korzystania z ich obsługi, w tym do: urządzeń zaopatrzenia w paliwo; terminali towarowych; stacji rozrządowych; torów i urządzeń do formowania składów pociągów; torów postojowych oraz do obrządzania i innych udogodnień technicznych. Przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z przydzielonych tras pociągów po zawarciu umowy z zarządcą. Umowa taka zawierana jest na okres obowiązywania rozkładu jazdy pociągów, z tym, że tzw. „umowa ramowa” może być zawarta na czas dłuższy. Umowa ramowa podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), a jej postanowienia nie mogą uniemożliwiać korzystania z danej linii kolejowej innym przewoźnikom kolejowym⁸³. Korzystanie z linii kolejowej nie może naruszać zasad bezpieczeństwa ruchu kolejowego, bezpiecznego przewozu osób i rzeczy oraz ochrony środowiska, a także ochrony zabytków⁸⁴. Zarządca określa wysokość opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Opłata ta powinna być ustalana przy uwzględnieniu kosztów, jakie ponosi w rezultacie przydzielenia i umożliwienia korzystania z przydzielonych tras pociągów oraz infrastruktury kolejowej. Opłata za korzystanie z infrastruktury kolejowej stanowi sumę opłaty podstawowej i opłaty dodatkowej. Zasady ustalania tej opłaty reguluje art. 33 i 34 ustawy o transporcie kolejowym. Stawki jednostkowe opłaty podstawowej oraz opłaty dodatkowe, podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa UTK.

5.3.2.1. Uprawnienia i obowiązki Prezesa UTK

Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach regulacji i licencjonowania transportu kolejowego, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, a także bezpieczeństwa ruchu kolejowego⁸⁵. Nadzór nad Prezesem UTK sprawuje minister właściwy ds. transportu⁸⁶.

Wg art. 13 ustawy o transporcie kolejowym do zadań Prezesa UTK, w zakresie regulacji transportu kolejowego, należy m.in.:

⁸² Załącznik, ustalający minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej oraz zakres dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów, dodany został przez ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz.63).

⁸³ Art. 31 ust. 5 i 6 ustawy o transporcie kolejowym.

⁸⁴ Art. 31 ust. 9 ustawy jw.

⁸⁵ Art. 10 ustawy o transporcie kolejowym.

⁸⁶ Art. 11 ust.2 ustawy o transporcie kolejowym.

- 1) zatwierdzanie i koordynowanie opłat za korzystanie z przyznaných tras pociągów infrastruktury kolejowej pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat;
- 2) nadzór nad zapewnieniem równości dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury;
- 3) nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat;
- 4) nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych;
- 5) rozpatrywanie skarg przewoźników kolejowych dotyczących: regulaminu, przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras przez przewoźników kolejowych oraz przydzielania tras pociągów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej;
- 6) współdziałanie z właściwymi organami w zakresie: przeciwdziałania stosowaniu praktyk monopolistycznych przez zarządców i przewoźników kolejowych oraz koordynowania funkcjonowania rynku transportu kolejowego.

W zakresie nadzoru technicznego nad eksploatacją linii kolejowych i bezpieczeństwem ruchu kolejowego do zadań Prezesa UTK m.in. należy kontrola spełniania przez zarządców, przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych obowiązków w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego. Prezes UTK jest uprawniony do kontroli przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa oraz zatwierdza opracowane przez zarządców, przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych przepisy wewnętrzne. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

5.3.3. Szczegółowe warunki korzystania z infrastruktury kolejowej

Szczegółowe warunki dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej, zasady ustalania opłat, formy współdziałania „przy zapewnieniu niedyskryminacyjnego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej” określa rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 107 poz.737 ze zm.)⁸⁷. Wg § 6 ust. 1. rozporządzenia zarządca zapewnia przewoźnikowi udostępnienie infrastruktury kolejowej przez umożliwienie przebywania pociągu i wykonania przez niego przejazdu na liniach kolejowych oraz korzystania z niezbędnej infrastruktury kolejowej zarządcy na przyznanej trasie pociągu. Rozporządzenie określa m.in. warunki

⁸⁷ Wydane na podstawie art. 35 ustawy o transporcie kolejowym. Do dnia 12 lipca 2006 r. szczegółowe zasady dostępu do infrastruktury kolejowej regulowało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 83, poz.768).

przyznania przewoźnikowi kolejowemu prawa dostępu do infrastruktury kolejowej oraz zasady postępowania zarządcy w przypadku kolizji między złożonymi przez przewoźników wnioskami o przydzielenie tras pociągów.

Wg § 4 rozporządzenia jeżeli zarządca nie może wskazać uzasadnionych przyczyn ograniczenia dostępu do infrastruktury kolejowej, zobowiązany jest potwierdzić udostępnienie infrastruktury kolejowej w zakresie wnioskowanym przez przewoźnika. Do uzasadnionych przyczyn ograniczenia dostępu do infrastruktury kolejowej rozporządzenie zalicza „(...)wyczerpanie zdolności przepustowej albo wyłączenie z eksploatacji linii kolejowej lub jej odcinka bądź brak możliwości korzystania z infrastruktury kolejowej (...) w wyniku: 1)uwzględnienia zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych; 2) uwzględnienia ograniczeń wynikających z rezerwacji przez zarządcę zdolności przepustowej dla przejazdów niezbędnych do zapewnienia sprawności eksploatacyjnej zarządzanej sieci; 3) wszczęcia procedury likwidacji linii (...) lub jej odcinka”.

Rozporządzenie określa również szczegółowe zasady ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej a także sposób ich kalkulacji.

Wg § 20 zarządcy, których sieci kolejowe łączą się, określają zakres współdziałania w zawieranej przez nich umowie. Jeżeli przejazd pociągów wjeżdżających przez stacje graniczne na sieci kolejowe zarządców na terytorium Polski nie został zamówiony u zarządcy przez licencjonowanego przewoźnika, zarządca może uzależnić przejście pociągu na stacji granicznej od powierzenia wykonania przejazdu przewoźnikowi, który posiada licencję.

5.3.4. Przepisy dotyczące ochrony konkurencji na rynku przewozów kolejowych

5.3.4.1. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁸⁸ określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, a także antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków. Wg art. 2 ust 2 ustawę stosuje się m.in. do zawieranych między przedsiębiorcami umów, jeżeli ich skutkiem jest nieuzasadnione ograniczenie swobody działalności gospodarczej stron lub istotne ograniczenie konkurencji na rynku. W zakresie odnoszącym się do niniejszej kontroli ustawa definiuje m.in. pojęcia:

- „rynku właściwego” – przez co rozumie się „rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”;

⁸⁸ Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

„pozycji dominującej” - przez co rozumie się „pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów”. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40 %;

Wg art. 6 ust.1 ustawy zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Artykuł 9 ustawy zakazuje nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez przedsiębiorców, która polega m.in. na:

- bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów; stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji; uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy; przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji; narzucaniu przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści; podziale rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych.

W sprawach praktyk ograniczających konkurencję decyzje wydaje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Wg art. 10 ustawy, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu zawierania porozumień w celu eliminowania konkurencji lub nadużywania pozycji dominującej określonych w art. 6 lub 9 ustawy⁸⁹, wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazuje zaniechanie jej stosowania. Ustawa upoważnia Prezesa UOKiK do nakładania na przedsiębiorcę oraz na osoby pełniące funkcje kierownicze lub wchodzące w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy kar pieniężnych, których wysokość i zasady nakładania ustala w art. 106 – 108 ustawy.

Uprzednio omawiane zagadnienia regulowała ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁹⁰, uchylona z dniem 21 kwietnia 2007 r., tj. wejścia w życie ww. ustawy z dnia 16 lutego 2007 r.

5.3.4.2. Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁹¹ reguluje zagadnienia zapobiegania i zwalczania nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej. Wg art. 3 ustawy, czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Do czynów nieuczciwej konkurencji ustawa zalicza m.in.: nakłanianie do rozwiązania

⁸⁹ Lub art. 81 lub 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002).

⁹⁰ T.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz.2080).

⁹¹ T.j. Dz.U z 2003 r. Nr 153, poz.1503 ze zm.

lub niewykonania umowy, utrudnianie dostępu do rynku, przekupstwo osoby pełniącej funkcję publiczną, nieuczciwą lub zakazaną reklamę, organizowanie systemu sprzedaży lawinowej oraz prowadzenie lub organizowanie działalności w systemie konsorcyjnym. Wg art. 12 ust. 2 czynem nieuczciwej konkurencji jest m.in. nakłanianie klientów przedsiębiorcy do rozwiązania z nim umowy albo niewykonania lub nienależytego jej wykonania w celu przysporzenia korzyści sobie lub osobom trzecim albo szkodenia przedsiębiorcy. Zasadnicze znaczenie dla niniejszej kontroli mają jednak postanowienia art.15, który stanowi, że czynem nieuczciwej konkurencji jest „utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez:

- 1) sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców;
- 2) rzeczowo nieuzasadnione, zróżnicowane traktowanie niektórych klientów;
- 3) działanie mające na celu wymuszenie na klientach wyboru jako kontrahenta określonego przedsiębiorcy lub stwarzanie warunków umożliwiających podmiotom trzecim wymuszanie zakupu towaru lub usługi u określonego przedsiębiorcy”.

Ustawa określa, że ww. czyny mogą polegać m.in. na: ograniczeniu w istotny sposób lub wyłączeniu możliwości dokonywania przez klienta zakupu u innego przedsiębiorcy; stworzeniu sytuacji powodujących pośrednio lub bezpośrednio narzucenie klientom przez podmioty trzecie konieczności dokonania zakupu u danego przedsiębiorcy lub u przedsiębiorcy, z którym dany przedsiębiorca pozostaje w związku gospodarczym. Wg art. 15a ustawy czynem nieuczciwej konkurencji polegającym na przekupstwie osoby pełniącej funkcję publiczną jest określone w art. 229 Kodeksu karnego zachowanie osoby fizycznej: 1) będącej przedsiębiorcą; 2)działającej na rzecz przedsiębiorcy w ramach uprawnienia do jego reprezentowania albo podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania nad nim kontroli; 3) działającej na rzecz przedsiębiorcy, za zgodą osoby, o której mowa w pkt 2.

Ustawa, w rozdziałach nr 3 i nr 4, ustala zasady odpowiedzialności cywilnej oraz karnej za popełnienie czynu nieuczciwej konkurencji.

5.4. Informacja udzielona przez Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych

W związku z prowadzoną kontrolą, na podstawie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK, zwrócono się do utworzonego w 2009 r. Związku Niezależnych Przewoźników Kolejowych⁹² o udzielenie informacji, na temat równości dostępu przez przedsiębiorców zrzeszonych w tym związku, do państwowej infrastruktury kolejowej. W odpowiedzi na ww. pismo Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych przedstawił następującą informację:

⁹² Zwany dalej również „Związek” lub „ZNPk”.

„(...) Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych jest organizacją pracodawców zrzeszającą niezależnych przewoźników świadczących usługi przewozu towarów koleją. Jednym z podstawowych celów Związku jest szeroko rozumiana ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, członków Związku. Z pewnością w interesie niezależnych przewoźników jest umożliwienie dostępu do infrastruktury kolejowej na równych zasadach wszystkim podmiotom działającym na rynku usług kolejowych. Zadaniem Związku jest dążenie do zapewnienia jak najszerszej realizacji tego uprawnienia.

W chwili obecnej, jak zresztą od samego początku otwarcia rynku przewozów kolejowych dla podmiotów niezależnych od Grupy PKP, członkowie Związku bardzo często muszą zmagać się z poważnymi problemami w dostępie do infrastruktury kolejowej. Przewoźnicy niezależni mają znacznie mniejsze możliwości korzystania z torów, terminali, placów rozładunkowych oraz innych urządzeń kolejowych niż podmioty z Grupy PKP. W prosty sposób przekłada się to na koszty prowadzonej działalności, co ma niebagatelne znaczenie dla konkurencyjności na rynku, szczególnie w okresie panującego kryzysu finansowego. Niestety praktyki przedsiębiorstw z Grupy PKP S.A. mające na celu wzmocnienie ich pozycji konkurencyjnej kosztem przewoźników niezależnych, pograżają konkurencyjność ekonomiczną transportu kolejowego w całości poprzez zmniejszenie jego i tak nie najwyższej elastyczności i zdolności prędkiego reagowania na zapotrzebowanie potencjalnych klientów.

Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych w trosce o dobro całego rynku przewozów kolejowych, zwłaszcza ochrony interesu klientów, jak również dbając o zabezpieczenie interesów zrzeszonych w Związku przewoźników, zamierza uważnie monitorować kwestie związane z równym dostępem do publicznej infrastruktury kolejowej.

Działalność antykonkurencyjna PKP Cargo przejawia się przede wszystkim w stwarzaniu ograniczeń w dostępie do torów, terminali, bocznic oraz innych urządzeń infrastruktury kolejowej. Przykłady takich zachowań można by długo wymieniać. Na podstawie informacji otrzymanych od członków Związku pragniemy zwrócić uwagę Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z pytaniami nr 1 i 2 zawartymi w piśmie z dnia 27 kwietnia 2009 roku, na następujące utrudnienia w dostępie do infrastruktury kolejowej, jakie miały miejsce od dnia 30 czerwca 2008 roku:

1. Utrudnienia na obszarze działania Mazowieckiego Zakładu PKP Cargo:
 - a) odmowa dostępu do toru 72 na stacji Warszawa Główna Towarowa
Jako przyczynę PKP Cargo wskazało zły stan torów rzekomo uniemożliwiający korzystanie z nich. Tymczasem PKP Cargo samo korzysta z tychże torów. Co więcej, przewoźnik prywatny, wykazując chęć skorzystania z tegoż toru zaoferował, iż pokryje koszty niezbędnych remontów toru. PKP Cargo nie ustosunkowało się jednak do tej propozycji.
 - b) utrudnianie dostępu do bocznic przy stacjach Warszawa Główna Towarowa oraz Warszawa Wschodnia Towarowa, dzierżawionych przez osobę trzecią

Z informacji uzyskanych przez członków Związku wynika, iż PKP Cargo poddzierżawiając bocznice zobowiązał poddzierżawców do ich nieudostępniania podmiotom innym niż PKP Cargo. W przypadku umożliwienia wjazdu przewoźnikom prywatnym PKP Cargo zastrzega sobie możliwość rozwiązania umowy z poddzierżawcą, w związku z czym ci ostatni odmawiają obsługi innych przewoźników.

c) odmowa dostępu do toru 536 na stacji Warszawa Praga

PKP Cargo odmawia dostępu innym przewoźnikom twierdząc, że dostęp do tegoż toru prowadzi przez tor, którego najemcą jest inny podmiot. Argument ten jest oczywiście sprzeczny z logiką – to, jak przewoźnik dostanie się do tegoż toru jest tylko i wyłącznie jego sprawą i PKP Cargo nie może na tej podstawie odmawiać dostępu. Przewoźnik może bowiem z łatwością porozumieć się z najemcą toru dojazdowego.

d) odmowa dostępu do torów na stacji Osieck ze względu na możliwość wykolejenia taboru. Jednocześnie PKP Cargo nie przeszkadza wykonywaniu własnych przewozów ciężkimi składami pociągowymi po tychże torach. Zgodnie z logiką prezentowaną przez PKP Cargo wykolejenie grozi bowiem jedynie prywatnym przewoźnikom, co jest oczywistą nieprawdą.

e) odmowa dostępu do toru i placu rozładunkowego na stacji Wyszaków PKP Cargo, twierdząc, iż reszta terminów jest zajęta, złożyło wnioskującemu przewoźnikowi propozycję skorzystania z tychże urządzeń w niedzielę w godz. 9-17, w których to odbiorcy tegoż przewoźnika nie dokonują rozładunków. Twierdzenia PKP Cargo, iż tor i plac rozładunkowy nie są wykorzystywane jedynie przez 8 godzin w niedzielę są w sposób oczywisty nieprawdziwe.

2. Utrudnienia na obszarze działania Kujawskiego Zakładu PKP Cargo:

a) wielokrotne odmowy i liczne utrudnienia w dostępie do infrastruktury (torów i/lub placów rozładunkowych) na stacjach: - Bydgoszcz Główna Towarowa, - Bydgoszcz Wschodnia Towarowa, - Brzoza Bydgoska, - Pakość, - Toruń Wschodni, - Lipno, - Ostaszewo Toruńskie, - Nakło nad Notecią. W prawie każdym z tych wypadków PKP Cargo argumentowało odmowę udostępnienia infrastruktury koniecznością obsługi własnych klientów. Nie proponowało jednocześnie żadnych innych terminów. PKP Cargo nie umożliwiało także dostępu do tychże stacji i ich urządzeń w niedzielę lub święta, kiedy to prywatni przewoźnicy mogli i chcieli dokonać przewozu. Nie było możliwości dokonania rozładunku/załadunku również w nocy, kiedy PKP Cargo nie świadczyło żadnych usług własnym klientom.

W jednym przypadku PKP Cargo odmówiło dostępu do stacji Bydgoszcz Główna Towarowa informując, że „tory tej stacji są zajęte i zabezpieczają niezbędne interesy Spółki”. W praktyce oznaczało to, iż na torach znajdują się nieużywane wagony PKP Cargo, które w ten sposób blokowały dostęp do placu rozładunkowego. Jednocześnie PKP Cargo poinformowało przewoźnika, po ponownym zwróceniu się do PKP Cargo o udostępnienie infrastruktury, że może udostępnić mu

tory pod warunkiem, że pokryje on dodatkowe koszty przestawienia wagonów PKP Cargo na tory PKP PLK, poniesienia dodatkowo opłaty za ich zajęcie oraz kosztów pracy manewrowej lokomotywy PKP Cargo wykorzystanej do wykonania tych czynności manewrowych. W praktyce koszty dostępu do stacji obciążały przewoźnika wnioskującego w sposób znacznie wyższy niż gdyby opłacił opłatę za skorzystanie z torów.

3. Utrudnienia na obszarze działania Centralnego Zakładu PKP Cargo:
 - a) odmowy udostępnienia przez PKP Cargo infrastruktury kolejowej na stacjach: - Poddębice, - Skierniewice, - Łowicz, - Mszczonów, - Pabianice. W każdym z tych wypadków PKP Cargo jednakowo uzasadniało odmowę złym stanem torów. Zgodnie z wyjaśnieniami są one wykorzystywane jedynie przez PKP Cargo a „wykonywanie jazd po nich odbywa się z zachowaniem szczególnej ostrożności”. PKP Cargo jednostronnie rozstrzyga zatem, że jedynie jego sprzęt i pracownicy są w stanie zapewnić odpowiedni stopień bezpieczeństwa w czasie jazdy po torach w złym stanie technicznym. Samo w sobie ma to uniemożliwiać korzystanie z wymienionych wyżej stacji. W opinii Związku twierdzenia te są irracjonalne. Nawiasem mówiąc, obserwowane jest obecnie powielanie takiej strategii blokowania infrastruktury przez inne Zakłady spółki PKP Cargo.
4. Utrudnienia na obszarze działania Pomorskiego Zakładu PKP Cargo:
 - a) odmowa udostępnienia toru oraz placu rozładunkowego na stacjach: - Swarzędz, - Elbląg, - Morzeszczyn, - Szczytno.
5. Utrudnienia na obszarze działania Wielkopolskiego Zakładu PKP Cargo:
 - a) utrudnianie dostępu do toru i placu rozładunkowego w Ostrowie Wielkopolskim Na stacji tej PKP Cargo poddzierżawia tor i plac rozładunkowy osobie trzeciej. W umowie dzierżawy PKP Cargo zastrzegło jednak możliwość udostępniania tychże urządzeń jedynie pociągom należącym do PKP Cargo. W ten sposób uniemożliwia dostęp do nich innym przewoźnikom.
 - b) utrudnianie dostępu do bocznicy kolejowej na stacji Kalisz
Rozjazdy prowadzące do tejże bocznicy są dzierżawione przez PKP Cargo, która odmawia ich udostępnienia innym przewoźnikom. Bez możliwości skorzystania z rozjazdów przewoźnicy ci nie mają możliwości dostania się do bocznicy.
6. Utrudnienia na obszarze działania Podlaskiego Zakładu PKP Cargo:
 - a) odmowy udostępnienia toru oraz placu rozładunkowego na stacji Sokółka.

Oprócz wymienionych powyżej utrudnień, nawet w sytuacjach wyrażenia zgody przez PKP Cargo S.A. na korzystanie z budowli do obsługi przewozu rzeczy, w umowach regulujących kwestię korzystania z tych budowli, PKP Cargo wymusza niekorzystne zapisy ograniczające możliwość korzystania z infrastruktury. W szczególności dotyczy to infrastruktury zarządzanej przez:

- Zakład Świętokrzyski Spółki z siedzibą w Skarżysku Kamiennej
- Zakład Centralny Spółki z siedzibą w Łodzi

- Zakład Zachodniopomorski Spółki z siedzibą w Szczecinie
- Zakład Podlaski Spółki z siedzibą w Białymstoku.

Stosowane utrudnienia polegają w szczególności na:

- stosowaniu wygórowanych stawek za korzystanie z torów i placów przez Zakład Centralny i Zakład Świętokrzyski (co można sprawdzić porównując rozpiętość pomiędzy stawkami stosowanymi przez poszczególne Zakłady PKP Cargo S.A.)
- ograniczenie dostępu do torów rozładunkowych tylko do wyznaczonych godzin i dni tygodnia, najczęściej w soboty, niedziele i święta oraz godziny nocne
- wymaganie przedłożenia przez przewoźnika miesięcznych harmonogramów korzystania z torów (dotyczy to wszystkich Zakładów).

W przypadku takiej konieczności Związek zwróci się do swoich członków o przedstawienie zawartych umów. Zaprezentowane powyżej przypadki blokowania lub utrudniania dostępu do infrastruktury kolejowej są jedynie przykładami miejsc, w których często dochodzi do stosowania utrudnień przez PKP Cargo S.A. Nie oznacza to oczywiście, że mają one miejsce jedynie na wymienionych wyżej stacjach. W praktyce utrudnienia w dostępie do infrastruktury występują na terenie całego kraju.

Oprócz wskazanych wyżej działań PKP Cargo stosuje inne praktyki mające na celu zwalczanie konkurencji. Jako najbardziej jaskrawe przejawy takich działań można wskazać:

- PKP Cargo S.A. ustaliło „Regulaminy korzystania przez licencjonowanych przewoźników kolejowych z budynków i budowli, służących do obsługi przewozu rzeczy, usytuowanych na stacjach położonych na obszarze działania PKP Cargo S.A.”. Regulaminy te zostały wydane bez podstawy prawnej, ponadto faworyzują tę spółkę umacniając jej dominującą pozycję na rynku przewozów kolejowych rzeczy.
- Jako przykład niekorzystnych postanowień takich regulaminów można wskazać konieczność składania wniosków o udostępnienie urządzeń infrastruktury kolejowej do PKP Cargo 30 dni przed planowanym użyciem. W realiach wolnego rynku tak długi okres oczekiwania jest często nie do przyjęcia. Potrzeby klientów przewoźników kolejowych wymuszają bowiem często konieczność wykonania usługi „z dnia na dzień”. W połączeniu z zapisem umożliwiającym PKP Cargo udostępnienie infrastruktury dopiero po pełnym zaspokojeniu potrzeb jego klientów, przewoźnik może czekać na udostępnienie mu niezbędnych urządzeń przez długi okres lub całkowicie dostęp ten uniemożliwia.
- Odpowiedzi PKP Cargo S.A. na wystąpienia niezależnych przewoźników kolejowych o udostępnienie infrastruktury rozładunkowej udzielane są często ze zwłoką lub zawierają nieprecyzyjne bądź celowo wprowadzające w błąd informacje na temat dostępności bądź stanu technicznego przedmiotowej infrastruktury. Zdarzało się niejednokrotnie iż wystąpienia niezależnych przewoźników pozostawały bez odpowiedzi, bądź odpowiedzi PKP Cargo S.A. nie uwzględniały propozycji rozwiązań i prośb zawartych we wnioskach niezależnych przewoźników.

- PKP Cargo, nawet udostępniając tory, place rozładunkowe i inne urządzenia prywatnym przewoźnikom, często stosuje stawki za ich udostępnienie kilku-, kilkunasto- albo nawet kilkudziesięciokrotnie wyższe niż pobierane przez PKP PLK. Tytułem przykładu można wskazać tu stawki z tytułu postoju. Standardowa stawka za postój 40 wagonów na torach PKP PLK wynosi 1,40 zł za *cały tor* za godzinę, przy czym pierwsze dwie godziny są wolne od opłaty. Stawka PKP Cargo wynosi tymczasem ok. 2,40 zł za *wagon* za godzinę. Przy założeniu 10 godzinnego postoju 40 wagonów opłata PKP PLK wyniosłaby 16 zł, podczas gdy opłata PKP Cargo – niemal 1000 zł. W sposób oczywisty wpływa to na wzrost kosztów działalności przewoźników prywatnych, a w konsekwencji – na ograniczenie ich konkurencyjności.
- Związek pragnie również zwrócić uwagę na sytuacje poddzierżawiania przez PKP Cargo placów rozładunkowych i torów przy placach rozładunkowych podmiotom i osobom trzecim. Według nieoficjalnych informacji związku tego typu umowy dzierżawy zawierają niedozwolone prawem klauzule nakazujące podmiotowi dzierżawiającemu infrastrukturę zlecanie usług przewozowych jedynie PKP Cargo bądź wręcz zabraniające wjazdu taboru przewoźników niezależnych pod rygorem natychmiastowego rozwiązania umowy. Należy domniemywać, iż taki stan rzeczy cieszy się pełną akceptacją Grupy PKP S.A., gdyż w co najmniej kilku przypadkach gdy potencjalni dzierżawcy występowali o dzierżawę torów i placów nie dzierżawionych przez PKP Cargo do PKP S.A., dowiadawali się iż ewentualna dzierżawa może nastąpić wyłącznie przez PKP Cargo. Możliwość z tego wnioskować iż PKP S.A. pełniłaby w takim przypadku rolę patrona PKP Cargo, stojącego na straży albo wręcz promującego interes PKP Cargo kosztem już nie tylko niezależnych przewoźników kolejowych, ale wręcz klientów rynku kolejowego w Polsce. Na marginesie, z nieoficjalnych informacji powziętych przez członków Związku wynika, że sposób poddzierżawy placów rozładunkowych i torów przy placach rozładunkowych na stacjach dla podmiotów trzecich nie do końca jest zgodny z umowami zawartymi pomiędzy samymi podmiotami wchodzącymi w skład grupy PKP.

II. Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych pragnie jednocześnie zwrócić uwagę Najwyższej Izby Kontroli, iż opisane wyżej działania nie są jedynie domeną PKP Cargo. Nieuregulowany charakter własnościowy infrastruktury kolejowej w Polsce został wykorzystany przez PKP S.A. do takiego jej podziału, który w odczuciu ZNPK w założeniu miał znakomicie utrudniać rozwój niezależnych przewoźników kolejowych.

Stworzenie całej sieci powiązań w ramach Grupy PKP spowodowało, iż infrastruktura kolejowa została podzielona między różne spółki wchodzące w skład tej Grupy. Również te spółki stosują podobne do PKP Cargo metody w celu ograniczenia przewoźnikom dostępu do infrastruktury.

Szczególnie jaskrawe jest to w przypadku samej PKP S.A., w której skład wchodzi Zakłady Gospodarowania Nieruchomościami, dysponującymi w założeniu niezbędnym majątkiem - również infrastrukturą za - i wyładunkową. Formuła działania

Zakładów Gospodarowania Nieruchomościami, jak i wypracowana przez nie formuła udostępniania infrastruktury na zasadzie wyłącznej dzierżawy jednemu podmiotowi budzi stanowczy sprzeciw Związku z kilku powodów.

Po pierwsze formuła wyłącznej dzierżawy jednemu podmiotowi nie przystaje absolutnie do potrzeb przewoźników kolejowych, którzy potrzebują jednodniowego udostępnienia infrastruktury, a nie wielomiesięcznej dzierżawy.

Po drugie, formuła taka jest antykonkurencyjna, bowiem w przypadku wydzierżawienia infrastruktury jednemu podmiotowi inne podmioty nie mają prawa z niej korzystać.

W związku z tym, po trzecie, formuła ta stanowi bodziec sprzyjający korupcji i nieuczciwej konkurencji.

Po czwarte, w przypadku dzierżawy infrastruktury rozładowniczej podmiotom trzecim, np. firmom rozładunkowym, dochodzi do tworzenia lokalnych monopolii w zakresie np. usług rozładunkowych. Podmioty te często uzależniają możliwość korzystania z tychże placów i torów od podjęcia z nimi współpracy m.in. w zakresie wyładunku lub transportu towarów z miejsca rozładunku do miejsca przeznaczenia. Często też żądają wysokich opłat za korzystanie z torów lub placów. Opłaty te są przenoszone przez inwestorów w koszty realizacji inwestycji infrastrukturalnych gmin i skarbu państwa, tak więc pośrednio narażają one Skarb Państwa na nieuzasadnione wydatki i koszty, związane w dodatku z wykorzystaniem infrastruktury Skarbu Państwa.

Po piąte formuła dzierżawy może być niekorzystna dla Skarbu Państwa również dlatego, iż w atrakcyjnych lokalizacjach, gdy z danej stacji korzysta kilku przewoźników możliwe jest wygenerowanie większych przychodów z tytułu czasowego udostępniania infrastruktury kilku przewoźnikom, niż z tytułu dzierżaw jednemu podmiotowi.

W końcu, po szóste, jak przekonał się jeden z członków Związku, wydzierżawianie bądź udostępnianie kolejowej infrastruktury rozładowniczej przewoźnikom kolejowym nie jest wcale zadaniem priorytetowym dla PKP S.A. W tym konkretnym przypadku Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Warszawie odmówił jednemu z członków związku dzierżawy toru i placu rozładunkowego przy ul. Ordona w Warszawie, motywując swoją odmowną decyzję dotyczącą wolnego, niezagospodarowanego terenu interesem innych dzierżawców oraz faktem, iż Zarząd PKP S.A. zmienił przeznaczenie terenu pod budownictwo mieszkaniowe i budowa ma rozpocząć się w ciągu najbliższych 3 lat. Ani gotowość potencjalnego dzierżawcy do natychmiastowego wydania przedmiotu dzierżawy, ani deklaracje zmniejszenia liczby ciężarówek z kruszywem blokujących wjazd do miasta stołecznego Warszawy nie wywarły na PKP S.A. najmniejszego wrażenia.

Ciekawym dodatkowym tłem dla tej sytuacji jest fakt, iż na stacji Warszawa Główna Towarowa nie ma obecnie żadnego toru rozładunkowego dostępnego dla niezależnych przewoźników kolejowych, bowiem wszystkie są albo w dzierżawie PKP Cargo, albo przeznaczone przez Zarząd PKP S.A. do likwidacji i zabudowy osiedlem mieszkaniowym. Związek pragnie również zwrócić uwagę, iż budowa dużego kompleksu mieszkaniowo biurowego w bezpośrednim sąsiedztwie wyjazdu ze stacji Warszawa Główna Towarowa

jest bardzo złym pomysłem ze względu na realne zagrożenie ograniczenia działalności stacji poprzez protesty mieszkańców w przyszłości. Absolutnym kuriozum prowadzonej przez PKP S.A. na stacji Warszawa Główna Towarowa polityki jest również to, że w skutek decyzji PKP S.A. dojdzie również do likwidacji jedyne niezależnego terminalu kontenerowego w Warszawie należące obecnie do firmy SPEDCONT.

Reasumując, polityka zarządzania infrastrukturą kolejową przez PKP S.A. i PKP Cargo S.A. godzi nie tylko w interesy niezależnych przewoźników kolejowych ale jest również sprzeczna z szeroko pojmowanym interesem narodowym i społecznym. Sąsiadujące ze sobą elementy omawianej infrastruktury należą do różnych spółek zależnych od PKP SA, samej PKP SA oraz są zarządzane przez różne wewnętrzne jednostki organizacyjne. Rozdrobnienie własności powoduje często niemożność rozeznania, kto jest we władaniu danego fragmentu infrastruktury. Przewoźnicy kolejowi zwracając się do danej spółki często są odsyłani do innej, która rzekomo posiada dane urządzenia. Znacznie wydłuża to proces uzyskania dostępu do potrzebnych urządzeń. W szczególności, brak jest wiarygodnej informacji, do którego z wymienionych podmiotów, dany element infrastruktury należy. Niejednokrotnie zdarza się, iż kilka podmiotów (np. PKP PLK SA oraz PKP Cargo SA) jednocześnie twierdzi, iż dysponują danym torem.

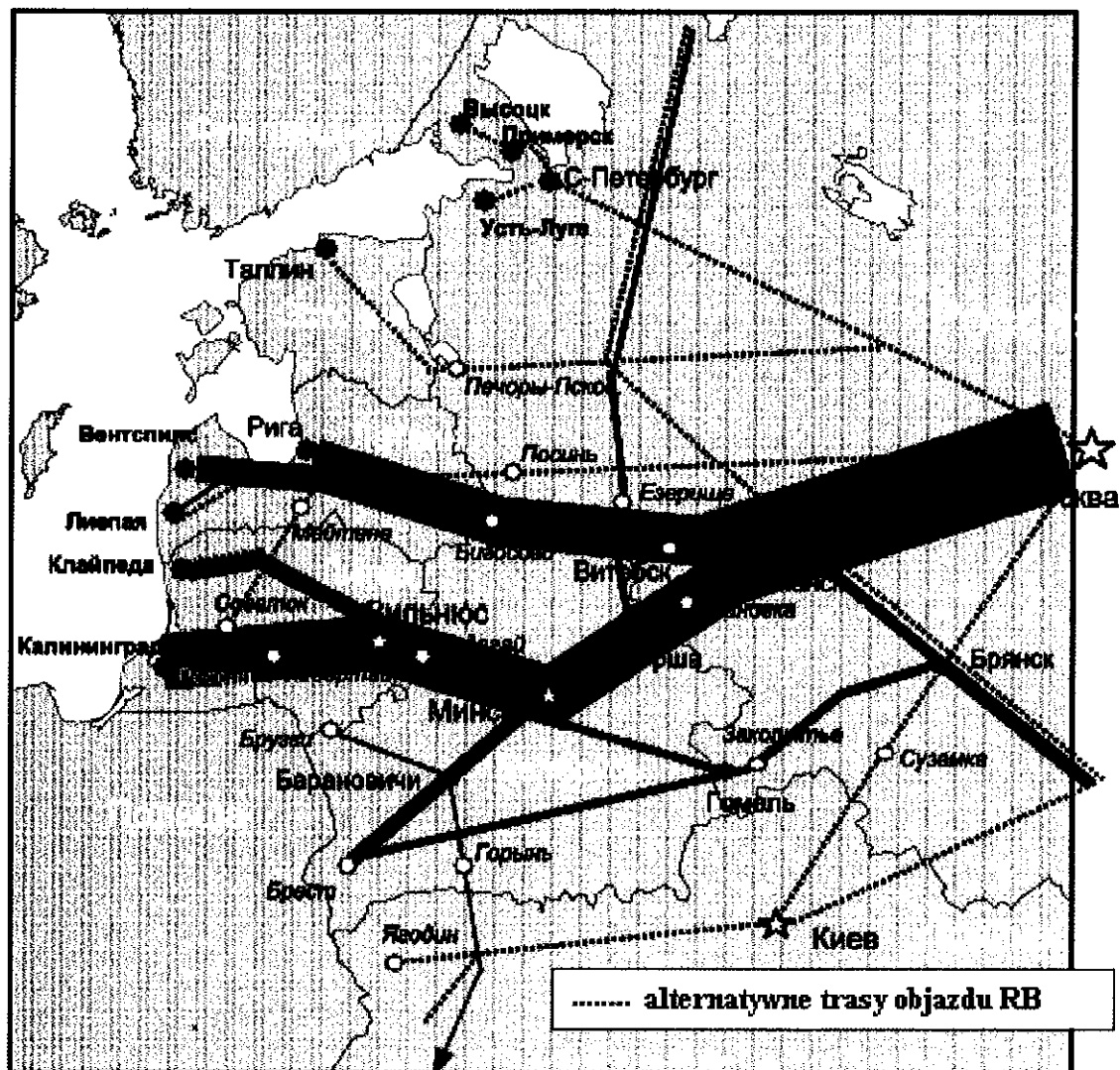
III. Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych pragnie również wskazać na utrudnienia w dostępie do infrastruktury kolejowej w obszarze przejść granicznych.

Na chwilę obecną utrudnienia takie występują na wschodnich granicach Polski. W chwili obecnej w przewozach przez granicę 1520/1435 mm z kolejami ościennymi współpracuje wyłącznie PKP Cargo.

W praktyce oznacza to konieczność korzystania z usług PKP Cargo przez innych przewoźników, takich jak jazdy manewrowe lokomotywami, zmiana wózków z szerokotorowych na normalnotorowe (i odwrotnie) czy urządzeń przeładunkowych. PKP Cargo stosuje przy tym cenniki, z których wynika np. że opłata za jazdę od granicy wynosi, niezależnie od przejechanej odległości, stawkę za min. 30 km. Biorąc pod uwagę fakt, iż zazwyczaj rzeczywiście przejechane odległości wahają się od kilkuset metrów do kilku kilometrów, opłata naliczana przez PKP Cargo jest dużo wyższa niż wartość wykonanej „usługi”. Podkreślenia przy tym wymaga, że „minimalna opłata” nie jest naliczana w przypadku wykonywania przewozu przez PKP Cargo do końcowego odbiorcy poza pasem przygranicznym.

W konsekwencji, rosyjski tranzyt przez Białoruś oraz białoruski eksport realizowane są z ominięciem Polski, przez porty w Kaliningradzie, Litwie, Estonii i Łotwie. Szacować można, że w taki sposób przewożonych jest kolejną ok. 40 mln ton ładunków rocznie. Część tych przewozów winna być realizowana trasami przez Polskę. Polityka PKP Cargo, a w szczególności mechanizm cenowy za odcinki od granicy do punktu zdawczo-odbiorczego po stronie polskiej, w sposób znaczący utrudnia ich pozyskanie na polski kierunek. Zasadę stosowaną przez PKP Cargo obrazuje załączony

do niniejszego pisma schemat, potok ładunków tranzytowych został zaś przedstawiony na załączonej do niniejszego pisma mapce.



Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych wyraża nadzieję, iż powyższe informacje okażą się przydatne dla dogłębnego zbadania działalności PKP S.A. oraz PKP Cargo S.A. na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych (...).

Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych postuluje podjęcie przez stosowne organy Rzeczypospolitej Polskiej działań mających na celu pilne wydzielenie PKP PLK S.A. z grupy PKP S.A. oraz przekazanie PKP PLK S.A. w zarząd, jako jednemu legalnemu zarządcy infrastruktury kolejowej spośród spółek PKP S.A. całej infrastruktury za i rozładowniczej oraz terminali za i rozładowniczych będących w posiadaniu PKP S.A. Związek pragnie wyrazić stanowisko iż jedynie takie działania doprowadzi do systemowego wyeliminowania praktyk ograniczania konkurencji i zmniejszania konkurencyjności rynku przewozów kolejowych w Polsce, a poprzez to przyczyni się do zwiększenia wzrostu gospodarczego w Polsce”.

5.5. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności

- 1) Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2007r. Nr 16, poz. 94 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84 poz.948 ze zm.).
- 3) Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U.L 237 z 24.08.1991r. str. 25, ze zm.).
- 4) Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15.11.1999 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia (M.P. Nr 37, poz. 568).
- 5) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz.93 ze zm.).
- 7) Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz.1037 ze zm.).
- 8) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. Nr 107, poz.737) obowiązujące od 12 lipca 2006 r.
- 9) Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.).
- 10) Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz.2080 ze zm.), uchylona z dniem 21 kwietnia 2007r.
- 12) Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U z 2003 r. Nr 153, poz.1503 ze zm.).
- 13) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. Nr 83, poz.768) - uchylone z dniem 12 lipca 2006 r.
- 14) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.).
- 15) Zarządzenie Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministerstwo Infrastruktury w jednostkach podległych lub nadzorowanych (Dz.Urz. Ministerstwa Infrastruktury Nr 1 z dnia 19 grudnia 2007 r.).
- 16) Zarządzenie Nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Infrastruktury (Dz.Urz. Ministerstwa Infrastruktury Nr 2 z dnia 31 grudnia 2007 r.).

5.6. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
1. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Prezes Rady Ministrów
4. Minister Infrastruktury
5. Minister Sprawiedliwości
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Infrastruktury
8. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego