

Zdzisław Szczerbaciuk

Regionalny drogowy publiczny transport zbiorowy – szanse i zagrożenia dla pasażera, przewoźnika i organizatora

W artykule przedstawiono uwarunkowania realizacji pozamiejskich przewozów autobusowych. Szczególną uwagę zwrócono na zmiany, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Wskazano na szanse i zagrożenia istniejących regulacji prawnych dla pasażerów, przewoźników i organizatorów transportu publicznego.

Wprowadzenie

Uchwalenie nowych regulacji dotyczących funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, a więc przyjęcie przez Unię Europejską Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 [8], które weszło w życie z dniem 4 grudnia 2009 r., oraz przyjęcie przez Sejm ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym [11] (dalej ustawa o PTZ), obowiązującej od dnia 1 marca 2011 r., nie wpłynęło na rynek przewozów autobusowych w relacjach dalszych niż tzw. komunikacja miejska. Obecnie organizacja tego rodzaju przewozów oraz ich finansowanie są wyłącznie zadaniami przedsiębiorców wykonujących te usługi. Prawną podstawą wykonywania takich przewozów stanowi ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym [10]. Jednak z dniem 31 grudnia 2016 r. wykonywanie drogowych publicznych przewozów osób w oparciu o jej postanowienia stanie się niemożliwe.

W nowych regulacjach ustawodawca unijny oraz polski stwierdził, że zabezpieczenie podstawowych potrzeb społeczeństwa w zakresie możliwości przemieszczania się po danym obszarze spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego (tzw. „organizatorach”) oraz na ministrze właściwym ds. transportu (na liniach międzywojewódzkich i międzynarodowych w przewozach kolejowych).

Zbliżający się dzień, w którym dotychczasowy system przewozów przestanie funkcjonować, wywołuje – szczególnie wśród przedsiębiorców realizujących tego typu przewozy – obawy o funkcjonowanie firm. Coraz większe wątpliwości mają też przedstawiciele samorządów lokalnych oraz osoby odpowiedzialne za oświatę. Pytają, w jaki sposób zapewnione zostaną usługi przewozowe w relacji miejsce zamieszkania – szkoła. W zasadzie jedynie przedstawiciele organów, na które przepisy UE oraz polskiej ustawy nałożyły obowiązek organizacji przewozów, zachowują spokój; twierdzą, że drogowe przewozy gminne, powiatowe i wojewódzkie będą realizowane w dotychczasowym zakresie przez przedsiębiorców oraz zostaną przez nich sfinansowane bez konieczności zaangażowania środków publicznych. Takie podejście może doprowadzić do znacznego załamania się drogowych przewozów publicznego transportu zbiorowego i uniemożliwić lub ograniczyć przewozy na znacznych obszarach kraju.

Zagrożenia dla pasażera

Najważniejszym kręgiem osób, których dotyczą zmiany w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym i dla których zmiany te zostały jakoby wprowadzone, są pasażerowie. Możliwość przemieszczania się jest jednym z podstawowych praw obywateli, gwarantowanym zarówno przez kraj, jak i Unię. Państwo i organy samorządu terytorialnego są zobowiązane do zapewnienia tego prawa. Potrzeba

przemieszczania się wynika z rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, w tym naszego kraju. Politycy bardzo często tę potrzebę podkreślają; mówią też, jak wiele działań z tym związanych udało im się podjąć. Padają tutaj najczęściej słowa o ogromnych kwotach, jakie ponosi się na budowę dróg i linii kolejowych oraz rozwój transportu miejskiego i kolejowego. Nigdy nie padają natomiast przykłady świadczące o rozwoju transportu publicznego dla mieszkańców wsi, mniejszych miejscowości położonych z dala od obszarów aglomeracyjnych czy uczęszczanych linii kolejowych. Kwestia, w jaki sposób będzie organizowana i finansowana komunikacja publiczna na tych obszarach i czy w ogóle stanie się ona przedmiotem zainteresowania, jest dla mieszkańców, szczególnie dla młodzieży szkolnej oraz osób starszych, sprawą bardzo ważną. Alternatywą dla komunikacji publicznej stanie się w zasadzie w najgorszym wypadku tylko własny samochód.

Ustawodawca podzielił przewozy w zależności od obszaru, na jakim są wykonywane, i wskazał organizatora odpowiedzialnego za ich organizację. W pozamiejskim transporcie drogowym, w rozumieniu ustawy o PTZ, ponad 70% przewozów realizowanych jest na liniach wojewódzkich, ok. 20% – na liniach powiatowych, a mniej niż 10% – na liniach gminnych. Z analizy uchwalonych planów transportowych województw wynika, że zawierają one deklarację organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej na 2–4% obecnej liczby linii przewozów wojewódzkich.

Kwestia, czy dany przewóz będzie miał charakter użyteczności publicznej czy też nie, jest istotna dla pasażerów. Determinuje to bowiem:

- możliwość skorzystania z prawa do przejazdu na podstawie biletu ulgowego;
- dostępność do publicznej komunikacji zbiorowej.

Najwięcej kontrowersji i wątpliwości budzi sprawa związana z ograniczeniem grupy przewoźników realizujących publiczny transport zbiorowy, zobowiązanych do honorowania ulg, jakie posiadają pasażerowie. To ograniczenie może w sposób dotkliwy pozbawić duże grupy pasażerów możliwości przejazdu autobusem (publicznym transportem zbiorowym). Mogą wystąpić obszary, na których nie zostanie uruchomiona komunikacja publiczna, zatem mieszkańcy tych obszarów nie będą mieli możliwości skorzystania z zapewnionych im przez ustawę praw do przejazdu z biletem ulgowym. Już obecnie obserwuje się radykalne zmniejszenie ilości wykonywanych przewozów publicznych. Wynika to z pogarszających się relacji ekonomicznych. W 2013 r. obsługiwanych było 16 251 linii komunikacyjnych. W stosunku do 2007 r. liczba linii zmniejszyła się o 32,7%, a liczba kursów – o 41,6%. Należy także pamiętać, że obecnie dla ponad 1,2 tys. przewoźników obsługujących publiczny transport zbiorowy i pobierających z budżetu państwa dopłaty z tytułu honorowania ulg środki te stanowią ponad 20% ogółu przychodów z tej działalności.

Istnieje obawa, że przynajmniej 30–35% obecnie wykonywanej komunikacji publicznej zostanie z dniem 1 stycznia 2017 r. zlikwidowane z przyczyn ekonomicznych. Problem w tym, że dla znacznego obszaru kraju komunikacja publiczna zostanie zlikwidowana całkowicie lub prawie całkowicie. Jeżeli przetrwa, to tylko na cią-

gach i w godzinach zapewniających frekwencję dającą możliwość sfinansowania przewozu.

Zagrożenia dla przedsiębiorców

Obecnie w drogowych przewozach publicznych realizowanych w komunikacji pozamiejskiej zaangażowanych jest ok. 3 tys. przedsiębiorców, posiadających ok. 40 tys. autobusów. Kwestia, jak będzie wykonywana komunikacja po dniu 31 grudnia 2016 r., jest dla tej grupy przedsiębiorców niezwykle istotna. Przez kilka lat parlamentarzyści, politycy oraz samorządowcy głosili tezę, że wzorem, jaki w Polsce będzie obowiązywać, stanie się model zachodnioeuropejski – samorząd będzie organizował komunikację publiczną, zapewniając określoną opłatę za zrealizowaną wielkość przewozów (za tzw. wozokilometr). Te nadzieje są nadal podtrzymywane przez niektórych posłów, polityków czy przedstawicieli samorządów.

Najważniejszymi zagrożeniami dla przedsiębiorców są:

- ❖ brak jakiegokolwiek wiarygodnej wiedzy co do zakresu przewozów o charakterze użyteczności publicznej, które zostaną ewentualnie zorganizowane przez organizatorów;
- ❖ groźba niemożności świadczenia jakichkolwiek przewozów publicznych w związku z niewyznaczeniem infrastruktury przystankowej przez organizatorów;
- ❖ „rozrastanie” się komunikacji miejskiej i powierzenie funkcji operatora niemal wyłącznie własnym spółkom miast.

Według stanu na dzień 1 grudnia 2014 r. zamówienia publiczne na drogowe przewozy osób, będące przewozami o charakterze użyteczności, zawarł 1 urząd marszałkowski i 2 urzędy powiatowe (łącznie 110 linii komunikacyjnych). Z analizy zamieszczanych na stronach europejskiego urzędu zamówień publicznych ogłoszeń nie wynika, iż następuje jakaś znacząca poprawa w tym zakresie. Tych samych wniosków dostarcza analiza uchwalonych planów transportowych województw i powiatów. Z treści tych dokumentów wynika, że zamiar organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej jest znikomy. Oznacza to, że przedsiębiorcy muszą się w zasadzie pogodzić z faktem, że od 1 stycznia 2017 r. nie będą uzyskiwać środków z tytułu honorowania ulg ustawowych. W skali kraju z tego tytułu przedsiębiorcy otrzymują blisko 700 mln zł. Muszą rozważyć gdzie, w jakich relacjach i w jakim zakresie będą mogli zorganizować przewozy na tzw. „zgłoszenie”.

Część przewozów zostanie na pewno zlikwidowana. Może nastąpić zjawisko przesuwania taboru na relacje, które obecnie są rentowne, ale prawdopodobnie doprowadzi to do zagęszczenia oferty na tych liniach w pierwszym okresie, co spowoduje, że żaden przewoźnik nie będzie już uzyskiwać przychodów na poziomie gwarantującym pokrycie kosztów. Przypuszczać można, że po pewnym czasie przewozy na tych liniach będą zanikać i powstaną nowe obszary pozbawione komunikacji publicznej.

Kolejnym zagrożeniem dla przedsiębiorców jest brak wyznaczenia przystanków, z których przedsiębiorca wykonujący publiczny transport drogowy może korzystać. Z art. 15 ustawy o PTZ wynika, że organizator publicznego transportu zbiorowego ma ustalić udostępniane dla operatorów i przewoźników przystanki komunikacyjne i dworce, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, oraz warunki i zasady korzystania z tych obiektów. Odbywa się to w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa przyznała organizatorom prawo (a nie obowiązkiem) do podjęcia takich uchwał. Należy jednak pamiętać, jakie konsekwencje grożą organizatorowi, który ze swojego prawa nie skorzysta.

Ustawa wprowadza zakaz zatrzymywania się w czasie wykonywania usług publicznego transportu zbiorowego w miejscach, które

nie zostały wskazane w sposób określony w art. 15 ust. 6 lub 7 jako przystanek komunikacyjny albo dworzec. Ponadto art. 32 oraz art. 46 ustawy o PTZ regulują zasady funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Jedną z zasad określa, że wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się tylko na przystankach komunikacyjnych lub dworcach określonych w rozkładzie jazdy. Niepodjęcie przez organizatora decyzji o wyznaczeniu przystanków lub dworców w formie uchwał lub zakończonych negocjacji z właścicielami albo zarządzającymi ww. obiektami **jest równoznaczne z decyzją o rezygnacji** z możliwości realizacji publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

Zagrożeniem dla przedsiębiorców jest zamykanie obszarów miast i gmin ościennych przed możliwością wykonywania komunikacji publicznej. Ograniczenia w przewozach o charakterze użyteczności publicznej sprowadzają się w zasadzie do 2 typów zachowań:

- nieinformowania z rocznym wyprzedzeniem o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego (ustalania dwu-, trzytygodniowego terminu złożenia oferty);
- zawierania umów w trybie bezpośrednim z własną spółką z danego miasta.

Formą zamykania rynku jest ograniczanie liczby przystanków, na których mogą zatrzymywać się autobusy innych przedsiębiorców. Zakazy dotyczą przystanków, na których kursowanie komunikacji miejskiej występuje raz na kilkadziesiąt minut. Prawo w tym przypadku jest nadużywane, ale samorządy twierdzą, że w ten sposób chronią własne przedsiębiorstwa.

Zagrożenia dla organizatora

Wprowadzane rozwiązania prawne stwarzają także zagrożenia dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zwanych „organami właściwymi” lub „organizatorami”. Zagrożenia te można pogrupować w następujący sposób:

- ❖ brak zabezpieczenia potrzeb przewozowych dla znacznej grupy mieszkańców danego obszaru lub nawet dla wszystkich mieszkańców;
- ❖ brak respektowania uprawnień mieszkańców do ulgowych lub bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego;
- ❖ konsekwencje związane z niewyznaczeniem przez odpowiednie organy niezbędnej infrastruktury komunikacyjnej;
- ❖ problemy z zawarciem umowy na przewozy o charakterze użyteczności publicznej, wynikające z braku określenia w planie transportowym, w sposób wymagany przez ustawę, „sieci komunikacyjnej” lub braku takiego planu w ogóle;
- ❖ brak w przewozach użyteczności publicznej możliwości planowania przewozów pomiędzy 2 lub więcej obszarami tego samego szczebla (podział na tzw. „księstwa udzielne”);
- ❖ uchwalanie cen urzędowych, regulaminów przewozu, określanie wysokości rekompensaty w sposób nienaruszający zasad określonych w załączniku do rozporządzenia nr 1370/2007, w tym także określanie rozsądnego zysku.

Największym bodaj zagrożeniem dla organizatorów jest całkowite załamanie się publicznego transportu zbiorowego na ich obszarze. Szczątkowa organizacja przewozów o charakterze użyteczności publicznej lub jej zupełny brak sprawia, że mieszkańcy danego obszaru będą mogli przemieszczać się jedynie własnym samochodem lub środkami transportu zbiorowego w ramach usług świadczonych przez przedsiębiorców na własne ryzyko ekonomiczne. Jednak oczywiste jest, że przewozy takie będą świadczone tylko na niektórych relacjach, gdzie liczba pasażerów może być wystarczająca z punktu widzenia przedsiębiorcy. Nie skorzystają z tej możliwości

zapewne mieszkańcy małych miejscowości, położonych poza głównym ciągiem przewozu osób. Może to prowadzić do powstawania tzw. obszarów wykluczenia społecznego. Mieszkańcy takich obszarów mogą mieć problem z załatwianiem swoich spraw w urzędach, z dostępem do korzystania z opieki medycznej, a młodzież – z dojazdem do szkół ponadpodstawowych.

Samorządy terytorialne mogą spotkać się z pretensjami związanymi z nierespektowaniem praw do ulgowych lub bezpłatnych przejazdów. Mogą pojawić się zarzuty dotyczące działania organu na szkodę mieszkańców danego obszaru. Jeśli samorząd lokalny nie zorganizuje takich przewozów, mieszkańcy będą mogli liczyć jedynie na to, że organizator wyższego szczebla zapewni im komunikację.

Ponad połowa jednostek samorządów terytorialnych nie wyznaczyła przystanków i dworców przy drogach publicznych, z których przewoźnicy lub operatorzy mogą korzystać, przy czym należy pamiętać, że na statystyki wpływają duże miasta posiadające komunikację publiczną (bez nich wynik byłby zdecydowanie gorszy). Może to uniemożliwiać na tych obszarach organizację jakiegokolwiek sensownej komunikacji. Bardzo często na drogach wojewódzkich czy powiatowych przystanki zostały wyznaczone, a na gminnych już nie – lub odwrotnie. Części wyznaczonych przystanków nadawana jest nazwa w sposób sprzeczny z zasadami określonymi w rozporządzeniu ministra właściwego ds. transportu. Oznacza to, że nie będzie można korzystać z tych przystanków.

Zdecydowana większość powiatów ziemskich, które zamieszkuje określona w ustawie liczba mieszkańców, nie zamierza opracowywać planów transportowych. Natomiast w planach już uchwalonych – zarówno w województwach, jak i powiatach – sieć przewozów o charakterze użyteczności publicznej została określona w sposób niezgodny z ustawą o PTZ. W związku z pozbawieniem większości obecnie działających przedsiębiorców środków z budżetu państwa należy się liczyć z tym, że każde naruszenie przepisów ustawy lub procedury z niej wynikającej będzie przez przedsiębiorcę natychmiast podnoszone. Może to przez długi okres uniemożliwiać zawarcie umowy na realizację przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Tak samo będzie w przypadku nieprzestrzegania obowiązku publikacji zamiaru udzielania zamówienia publicznego na takie przewozy, niewyznaczania infrastruktury przystankowej czy braku uzgodnień z odpowiednim administratorem przystanku wg wymaganej procedury.

W przewozach o charakterze użyteczności publicznej mogą wystąpić problemy, jeżeli przewóz ma być realizowany na dwóch obszarach lub większej liczbie obszarów podlegających jednostkom samorządowym tego samego stopnia. Wprawdzie ustawodawca przewiduje możliwość powstawania porozumień lub związków takich jednostek, lecz trzeba być realistą. Najczęściej zainteresowany organizacją takiej linii będzie 1 samorząd. Można spodziewać się, że ten drugi nie zawrze porozumienia. Po pierwsze: zgodnie z ustawą o PTZ taki przewóz należy do kompetencji organizatora wyższego szczebla; po drugie: porozumienia i związki mają służyć przewozom na wszystkich obszarach podlegających samorządom, a nie na konkretnej linii komunikacyjnej. Brakuje precyzyjnych przepisów określających zasady przekazywania przez danych organizatorów rekompensaty operatorowi. Można oczywiście stwierdzić, że operator i organizator mogą się w tej sprawie porozumieć. Co by jednak było, gdyby taki podmiot zawarł kilka umów i rekompensata została ustalona w każdym przypadku wg innych parametrów?

Zakończenie

Reasumując, funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego w przewozach autobusowych w komunikacji pozamiejskiej budzi

wiele wątpliwości. Wynikają one zarówno z braku precyzji przepisów polskiej ustawy o PTZ, jak i dotychczasowej, ponad czteroletniej, praktyki we wdrażaniu tej ustawy.

Największym problemem jest brak ustawowego rozwiązania kwestii finansowania przewozów użyteczności publicznej. Organizatorzy twierdzą, że nie mają środków na sfinansowanie takich przewozów. Ograniczenie obowiązku honorowania ulg ustawowych tylko do operatorów spowoduje, że wysokość środków na ten cel z budżetu państwa spadnie kilkakrotnie. Pasażerowie będą posiadać wprawdzie uprawnienia, ale nie będą mogli w większości przypadków z nich korzystać.

Należy jednak uświadamiać sobie, że w państwie, w którym pokrywa się z funduszy publicznych więcej niż połowę kosztów funkcjonowania transportu kolejowego lub miejskiego, nieracjonalne jest założenie, że do pozamiejskiej komunikacji autobusowej można nie dopłacać. Twierdzenie to jest bowiem prawdziwe jedynie w odniesieniu do kilku procent komunikacji wykonywanej na liniach o dużym popycie. Im wcześniej sobie to uświadomimy, tym lepiej dla pasażerów, przedsiębiorców i ich pracowników, a nawet organizatorów.

Bibliografia:

1. Bąkowski W., Dyr T., *Popyt na usługi użyteczności publicznej w transporcie regionalnym i dostosowanie przewoźników do zasad określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2014, nr 7–8.
2. Dyr T., *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2009.
3. Dyr T., *Dylematy ustalania rekompensaty za usługi publicznego transportu zbiorowego*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2013, nr 9.
4. Dyr T., *Mocne i słabe strony ustawy o transporcie zbiorowym*, „Technika Transportu Szynowego” 2011, nr 1–2.
5. Dyr T., *Ocena finansowa przedsiębiorstw komunikacji samochodowej*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2013, nr 1–2.
6. Piela Cz., *Zagrożenia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2011, nr 11.
7. Piela Cz., *Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym w Polsce w warunkach wdrażania rozporządzenia (WE) 1370 i ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2014, nr 11.
8. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70: Dz. Urz. WE L 315 z 3.12.2007 r., s. 1–13.
9. Szczerbaciuk Z., *Publiczny transport drogowy: uwarunkowania i prognozy funkcjonowania*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2014, nr 4.
10. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym: t.j. Dz. U. 2013, poz. 1414.
11. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym: Dz. U. 2011, Nr 5, poz. 13.

Autor:

mgr **Zdzisław Szczerbaciuk** – Prezes Zarządu Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji w Warszawie