

Wiesław Starowicz

ABC prawa unijnego w transporcie (5)

Sytuacja prawna zarządzania transportem zbiorowym w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej – zadania samorządów w zakresie transportu zbiorowego

Tendencje rozwoju transportu zbiorowego w Polsce w najbliższych latach będą w dalszym ciągu wyznaczone przede wszystkim przez samorządy lokalne odpowiedzialne za tę dziedzinę gospodarki. Samorządy podejmując decyzję o rozwoju będą musiały kierować się w coraz większym stopniu standardami i wymaganiami Unii Europejskiej.

W Unii Europejskiej transport jest uważany za podstawowy czynnik rozwoju integracji europejskiej i warunek osiągnięcia jej efektów. Podejście takie znalazło odzwierciedlenie w postanowieniach Traktatu Rzymskiego powołującego w 1957 r. Europejską Wspólnotę Gospodarczą, gdzie w stosunku do transportu przyjęto tzw. wspólną politykę. Założenia programowe rozwoju transportu Wspólnoty początkowo koncentrowały się na inwestycjach infrastrukturalnych, deregulacji rynku i jakości usług. W miarę upływu czasu w państwach Wspólnoty Europejskiej coraz większego znaczenia nabierała rola transportu zbiorowego regulującego i stabilizującego podział zadań przewozowych w kierunku zrównoważonego rozwoju¹⁾.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej z jednej strony otworzy dla transportu zbiorowego nowe możliwości wynikające z otwarcia rynków europejskich, z drugiej zaś strony stworzy niebezpieczeństwa dla krajowych przewoźników wobec pojawienia się konkurencji ze strony przewoźników zagranicznych. Zagrożenia dla polskich przedsiębiorstw wynikają z dwóch powodów:

- 1) mogą one nie sprostać konkurencji firm, zwłaszcza wielkich przedsiębiorstw operujących na skalę europejską,
- 2) mają one niewielką szansę wejścia na rynki europejskie.

Korzystnym dla transportu zbiorowego miejskiego i regionalnego jest to, że Komisja Europejska traktuje go inaczej niż np. transport na dalekie odległości. Wynika to z jego funkcji dodatko-

wych, jakimi są walka z zatłoczeniem dróg w miastach i poprawa warunków środowiskowych²⁾.

Prawne podstawy zarządzania lokalnym i regionalnym transportem zbiorowym przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego w Polsce

Zakres realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego zadań w obszarze transportu definiowany jest obecnie w Polsce przez różne akty prawne. Zróżnicowany jest także sposób określania tych zadań w obowiązujących aktach prawnych, co rzutuje na ich realizację w praktyce.

W odniesieniu do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego przedstawiają się one następująco.

Samorządy gmin:

- ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r., z późniejszymi zmianami (Dz.U. nr 13 z 1996 r.) w swojej treści zawiera następujące zapisy:
 - Art. 7 ust. 1: ...”Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:
 - 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów i organizacji ruchu drogowego,
 - 4) lokalnego transportu zbiorowego”...
 - Art. 10: ...”Wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwości gminy następuje w drodze współdziałania międzygminnego”... poprzez porozumienia i związki komunalne.

Samorząd powiatowy:

- ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. nr 91 z 1998 r.) stanowi:
 - Art. 4 ust.1:...”wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponad gminnym w zakresie: transportu i dróg publicznych”...

¹⁾ Druga „biała księga” wydana w 1992 roku („O przyszłym rozwoju wspólnej polityki transportowej”) zwraca uwagę na znaczenie publicznej komunikacji zbiorowej pod kątem jej roli równoważenia systemu transportowego, zwłaszcza w miastach i regionach. Patrz też: J.Friedberg: *Istniejące i projektowane regulacje Unii Europejskiej w zakresie publicznego transportu zbiorowego na tle założeń polityki transportowej państwa*. Mat. konf.: „Publiczny transport zbiorowy szansą polskich przewoźników”. Poznań 29.05.2001 r.

²⁾ Szerzej na temat problemów dostosowania krajowego transportu do uregulowań w Unii Europejskiej pisali m.in.: Perenc J.: *Dostosowanie krajowego transportu do uregulowań w Unii Europejskiej – aspekt regionalny*. Mat. Konf. „Systemy transportowe – teoria i praktyka”, Katowice 10.09.2003r., Starowicz W.: *Konsekwencje regulacji prawnych Unii Europejskiej dla polskiego publicznego transportu zbiorowego*. Mat. Konf. „Miejsce polskich przewoźników w europejskim systemie transportowym po integracji z Unią Europejską”, Ostrów Wielkopolski 28–29.05.2003 r.

- Art. 5 ust. 2: „...” Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu”...

Samorząd wojewódzki

- ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. nr 91 z 1998 r.) określa zadania w zakresie transportu publicznego w poniższych zapisach:

- Art. 4 ust.1: „...”wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie: dróg publicznych i transportu”...
- Art. 8 ust. 2: „...”Urząd może zawierać z innymi województwami oraz z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z terenu województwa porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych”...

Przytoczone zapisy potwierdzają tezę o niejednolitym zakresie zadań w obszarze transportu publicznego:

- tylko dla samorządu gminnego zostało to precyzyjnie określone jako zadanie własne gminy i w takim wymiarze jest ono przez społeczność lokalną od dziesięciu lat realizowane,
- w obszarach metropolitalnych gminy organizując publiczny transport lokalny często obsługują potrzeby ponad gminne; samorządy gminne kreują rozwiązania w zakresie publicznego transportu zbiorowego jednocześnie dofinansowują jego funkcjonowanie;
- w odniesieniu do samorządów powiatowych i samorządu województwa można zauważyć, że:
 - zapisy ustaw kompetencyjnych dopuszczają interpretację ich treści mówiącą iż samorządy tego szczebla nie mają obowiązku organizacji obsługi transportowej na swoim terytorium,
 - przy szczupłości posiadanych środków finansowych powoduje to brak instytucjonalnej organizacji publicznego transportu zbiorowego o zadaniach ponad gminnych,
 - w praktyce ten segment przewozów pasażerskich kształtowany jest obecnie przez rynek, a samorządy szczebla powiatowego i wojewódzkiego realizują wyłącznie rolę koordynatora rozkładów jazdy,
 - nie są w praktyce wykorzystywane zapisy o możliwości tworzenia porozumień i związków między samorządami różnych szczebli dla skutecznego kształtowania lokalnych i regionalnych systemów transportowych.

Regulacje prawne w Unii Europejskiej w zakresie transportu zbiorowego

Pierwotne regulacje prawne

Artykuł 73 Traktatu Rzymskiego podkreśla znaczenie transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego dla rozwoju wspólnoty. Dopuszcza on dla zbiorowych form transportu pomoc jako rekompensatę z tytułu pełnienia obowiązków związanych z pojęciem użyteczności publicznej polegającej na przydzielaniu w dro-

dze zamówienia publicznego zadań przewozowych rynkowym firmom transportowym według zapotrzebowania, jakie zgłasza administracja publiczna³⁾.

Wsparcie finansowe polega na rekompensacie przewoźnikowi strat, jakie ponosi stosując się do zasad użyteczności publicznej, bądź na takim kształtowaniu systemu obsługi, aby przewoźnik mógł osiągać przychody wystarczające do pokrycia kosztów, nawet przez ograniczenie dostępu innych podmiotów do rynku. Artykuł 73 jest traktowany jako wyjątek od reguły preferowanej otwartej, wolnej konkurencji w gospodarce UE.

Omawiana problematyka zawarta jest w kilku grupach rozporządzeń, a więc aktach prawa wiążących poszczególne kraje członkowskie i dyrektyw. Należą do nich:

- Rozporządzenie nr 1191/69⁴⁾ zmienione przez Rozporządzenie nr 1893/91 dotyczące postępowania państw członkowskich dotyczących obowiązków związanych z pojęciem użyteczności publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i żegludzie śródlądowej;
- Dyrektywa nr 93/38⁵⁾ dotycząca koordynacji procedur zawierania kontraktów na usługi publiczne, w tym transportowe;
- Rozporządzenie 1107/70 w sprawie przyznawania pomocy i zwrotów za realizację obowiązków wynikających ze świadczenia usług publicznych w transporcie kolejowym, drogowym i żegludzie śródlądowej;
- Rozporządzenie nr 1017/68 w sprawie stosowania reguł konkurencji w transporcie kolejowym, drogowym i żegludzie śródlądowej;
- Dyrektywa nr 96/26 zastąpiona przez Dyrektywę 98/76 dotycząca dostępu do zawodu przewoźnika w transporcie drogowym, a także wzajemnego uznawania dyplomów, certyfikatów i innych dokumentów ułatwiających przewoźnikowi swobodne korzystanie z prawa do wykonywania przewozów krajowych i międzynarodowych⁶⁾.

Rozporządzenie 1191/69 definiuje pojęcie obowiązku użyteczności publicznej (obowiązek przewozu oraz obowiązek taryfy) oraz określa formy rekompensat finansowych z tytułu spełniania obowiązków użyteczności publicznej określonych przez władzę publiczną. Rozporządzenie to wyłączało ze stosowania wobec przedsiębiorstw kolejowych dostarczających usługi o charakterze lokalnym lub regionalnym.

Rozporządzenie 1893/91 wprowadziło możliwość zawierania kontraktu na realizację usług w ramach obowiązków użyteczności publicznej. Rozporządzenie to rozszerzyło możliwość wyłączenia ze stosowania zasad na przedsiębiorstwa świadczące wyłącznie usługi w zakresie przewozów miejskich, podmiejskich i regionalnych. Zdefiniowano również pojęcia „usługi w zakresie przewozów miejskich i podmiejskich”⁷⁾ oraz „usług w zakresie przewozów regionalnych”⁸⁾.

Rozporządzenie 1107/70 ustala, iż przyznawanie środków pomocowych jest dopuszczalne jedynie w formie rekompensaty za

³⁾ Artykuł 73 Traktatu WE określa, że „Pomoc będzie zgodna z niniejszym traktatem, jeśli zaspokoi potrzebę koordynacji transportu lub jeśli będzie stanowić refundację za zwolnienie z pewnych obowiązków właściwych dla koncepcji służby publicznej”.

⁴⁾ Liczba po kresce ukośnej w numerze Rozporządzenia oznacza rok wprowadzenia go w życie.

⁵⁾ W numerze dyrektywy rok wprowadzenia w życie oznacza liczbę przed kreską ukośną.

⁶⁾ Polskie wersje wszystkich tych aktów prawnych opublikowano w *Zeszytach Naukowo-Technicznych Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczypospolitej Polskiej, Oddział w Krakowie – Zeszyt 108/2003*.

⁷⁾ Pojęcie „usługi w zakresie przewozów miejskich i podmiejskich” oznacza usługi przewozowe świadczone w celu zabezpieczenia potrzeb centrów miast lub (i) zespołów miejskich oraz pomiędzy nimi i otaczającymi je obszarami. (Art. 1 p. 2).

⁸⁾ Pojęcie „usługi w zakresie przewozów regionalnych” oznacza usługi przewozowe świadczone w celu zabezpieczenia potrzeb danego regionu (Art. 1 p. 2).

obciążenia finansowe wynikające z obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej lub w celu podjęcia działań związanych z koordynacją rynku usług transportowych. Rozporządzenie ustaliło również Komitet Doradczy przy Komisji Europejskiej badający i rozstrzygający wszystkie kwestie dotyczące przepisów o przyznawaniu pomocy w działalności transportowej.

Rozporządzenie 1017/68 określa zasady konkurencji, które w odniesieniu do konkurencji zbiorowej nakazują wybór przewoźników na określone trasy lub obszary według zamówienia określonego przez władzę publiczną. Zamówienie to winno być przydzielone w konkurencyjnej procedurze publicznej, przy czym kryteria dotyczą ilości, jakości, standardu i ceny usługi. W zamówieniu można narzucić pewne parametry obsługi (np. częstotliwość kursowania, pora dnia obsługi, stosowanie ulg, taryfa) za cenę pokrycia różnicy między dochodami, jakie przewoźnik uzyska ze świadczonych w tych warunkach usług a uzasadnionymi kosztami.

Dyrektywa nr 98/76 zmieniająca Dyrektywę nr 96/26 reguluje dostęp do zawodu przewoźnika w drogowym transporcie pasażerskim oraz wzajemne uznawanie dyplomów, certyfikatów i innych dokumentów formalnych kwalifikacji dla ułatwienia przewoźnikom wykonywania przewozów krajowych i międzynarodowych. Zasadniczo określa ona minimalne wymagania stawiane przewoźnikom chcącym świadczyć usługi transportu pasażerskiego w Unii Europejskiej. Te wymagania, to:

- dobra reputacja,
- dobra kondycja finansowa,
- profesjonalne kompetencje⁹⁾.

Komunikaty Komisji Europejskiej *Rozwój sieci obywatelskiej*

Poza wiążącymi dyrektywami i rozporządzeniami, również nie wiążące komunikaty Komisji należy traktować z uwagą, gdyż pokazują one przyszłe trendy w rozwoju wtórnego prawa wspólnotowego. W odniesieniu do lokalnego transportu pasażerskiego szczególnie interesujący jest Komunikat Komisji Europejskiej zatytułowany *Rozwój sieci obywatelskiej* z podtytułem *Wykorzystanie potencjału publicznego transportu pasażerskiego w Europie*¹⁰⁾.

W dokumencie tym Komisja proponuje sposoby czynienia transportu pasażerskiego bardziej atrakcyjnym i użytecznym. Między innymi stwierdza, iż kryteria stosowane przy zawieraniu umów nie mogą być oparte jedynie na względach ekonomicznych, ale również na standardach jakościowych.

W ten sposób wyższy standard usług może być zaoferowany po niższych kosztach. Jednocześnie powinien istnieć organ koordynujący, który wyznaczy pewne standardy jakościowe. We współpracy z wybranymi przedstawicielami społeczeństwa organ ten powinien ustalić parametry określające charakter oraz skalę usług lokalnego transportu pasażerskiego oferowanych obywatelom. Powinno się również brać zawsze pod uwagę, że jeśli transport jest zbyt kosztowny lub słabej jakości, ludzie mają prawo zrezygnować z usługi i/lub odwołać swoich przedstawicieli.

Dokument sugeruje aby przewoźnicy odpowiedzialni za lokalny i regionalny transport pasażerski porównywali wyniki swoich przedsiębiorstw z przedsiębiorstwami uzyskującymi dobre wyniki. Taki benchmarking w lokalnym i regionalnym transporcie pasażerskim, oparty na samoocenie, powinien pomóc władzom publicznym, przewoźnikom oraz grupom użytkowników w porównaniu wyników swojego systemu transportowego innymi systemami.

W dokumencie stwierdzono też, że systemy transportu publicznego powinny otrzymać więcej priorytetów, aby uniknąć dalszego pogarszania się jakości życia i środowiska. Tak więc powinno promować się korzystanie z lokalnego transportu pasażerskiego. Ponieważ same środki wspierające nie zawsze powodują zmiany w modelach użytkowania, powinny być podjęte dodatkowe działania w celu ograniczenia korzystania z samochodów prywatnych. Z tego względu Unia pozwala na poprawę sytuacji rynkowej lokalnego transportu pasażerskiego, nawet jeżeli stawia to ruch samochodowy na niekorzystnej pozycji.

I wreszcie zaproponowano propagowanie najlepszych praktyk w transporcie pasażerskim. Wynika to z przeświadczenia, że jest wiele przykładów bardzo dobrej praktyki nie zawsze rozpowszechnionych. Komisja będzie pracowała nad usprawnieniami istniejących mechanizmów, łącznie z bazami danych celem promowania najlepszych rozwiązań.

Projekty nowych rozporządzeń

W lipcu 2000 r. Komisja Europejska przyjęła projekt nowego rozporządzenia dotyczącego wymagań w zakresie użyteczności publicznej oraz zawierania kontraktów na przewozy pasażerskie. Dotyczyć ono będzie wszystkich środków transportu szynowego (kolej, metro, tramwaj), drogowego (autobusy) oraz wodnego (żegluga). celem tej nowej regulacji jest doprowadzenie do korelacji pomiędzy wymaganiami dla użyteczności publicznej, a koniecznością wprowadzenia konkurencji między przewoźnikami¹¹⁾. Tak określony cel nawiązuje do zaleceń sformułowanych przez Radę Europy na posiedzeniu w Lizbonie w marcu 2000 r., w których zwróciła się do państw członkowskich o przyspieszenie liberalizacji m.in. w zakresie transportu.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż załączniku do projektu wskazano wszystkie kraje kandydujące do Unii jako kraje, których operatorzy tzn. przedsiębiorstwa przewozowe realizujące zadania użyteczności publicznej w przewozach pasażerskich muszą być traktowani jak przedsiębiorcy wspólnotowi.

■ Motywy przygotowania nowego Rozporządzenia

Charakterystycznym elementem obecnej sytuacji w transporcie publicznym krajów Unii Europejskiej jest fakt, że operatorami przewozów regionalnych są przeważnie przewoźnicy narodowi lub lokalni z danych krajów. Przygotowując propozycję nowego rozporządzenia Komisja Europejska kierowała się potrzebą rozwijania konkurencyjności wśród takich operatorów, ukierunkowaną w szczególności na powiązania międzynarodowe i swobodny dostęp do rynków zagranicznych.

⁹⁾ W Polsce uregulowano to Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 9.01.2002 r. w sprawie uzyskiwania certyfikatów kompetencji zawodowych w transporcie drogowym (Dz. U. nr 5 z 2002 r. poz. 51).

¹⁰⁾ Komunikaty Komisji Europejskiej mają charakter Zielonych Książ tzn. dokumentów do dyskusji. Wydana w 1995 r. „The Citizens Network” jest pierwszym w historii Komisji dokumentem politycznym dotyczącym transportu pasażerskiego.

¹¹⁾ Jest to projekt Rozporządzenia COM 2000-07 z lipca 2000 r. w sprawie zlecania usług transportowych i zawierania umów na prowadzenie publicznych przewozów pasażerskich transportem kolejowym, drogowym i żegluga śródlądową. Po poprawkach Parlamentu Europejskiego projekt Komisji w 2002 r. przyjął numer COM 2002-107.

Otoczenie ekonomiczne sektora transportu publicznego uległo zresztą w ostatnim dziesięcioleciu istotnym zmianom. W 2000 r. przynajmniej dziewięć przedsiębiorstw transportowych świadczyło usługi w transporcie publicznym równolegle w różnych krajach. Szereg krajów piętnastki wprowadziło do zasad organizacji przewozów publicznych elementy „konkurencji regulowanej”, jednakże nie zostały one dotąd ujednoczone na szczeblu europejskim.

Oceniając pozytywnie otwarcie się rynków krajowych na przewoźników międzynarodowych wyróżnić można obecnie trzy typy strategii stosowanych przez poszczególne kraje (regiony) w zakresie regulowania zagadnień transportu publicznego:

- 1) rynki zamknięte – operatorzy lokalni są chronieni prawami wyłączności na świadczenie usług,
- 2) rynki regulowane – operatorzy otrzymują prawa wyłączne przyznawane tylko na pewien okres i podlegają zasadom przetargów na świadczenie usług,
- 3) rynki deregulowane – całkowity brak praw wyłącznych.

Przeprowadzone badania kosztów jednostkowych przewozów pokazują, że w przypadku rynków zamkniętych przewyższają one dwukrotnie koszty generowane przez przewoźników na rynkach deregulowanych. Z kolei wprowadzenie zasad konkurencji regulowanej pozwala zarówno obniżyć koszty, jak też skutecznie kontrolować i podnosić jakość świadczonych usług. Zastosowanie takich zasad określone zostało jako realne i najlepiej dostosowane do obecnej rzeczywistości. Jest ono jednocześnie zgodne z rozwiązaniami dotyczącymi liberalizacji rynków innych niż transportowy, a przewoźnikom operującym w skali międzynarodowej, a zatem w różnych krajach, stwarza warunki prawnego bezpieczeństwa. Potrzebna jest jednak taka regulacja, która określi precyzyjnie zasady przyznawania i finansowania kontraktów na publiczne przewozy pasażerskie, jak też zakres i metody integracji organów publicznych.

Ostatecznym celem przygotowanej regulacji jest – zdaniem Komisji Europejskiej – podniesienia jakości i obniżenie kosztów transportu publicznego. Pozwoli to jednocześnie zwiększyć jego udział w przewozach ogółem i ograniczy używanie pojazdów samochodowych w codziennych dojazdach do szkół i zakładów pracy.

Podstawowe reguły polityki transportowej Wspólnoty Europejskiej w odniesieniu do transportu publicznego są następujące:

- zastosowanie kontraktów zawieranych pomiędzy kompetentnymi organami a operatorami,
- dotowanie operatorów świadczących usługi czyniące zadość wymaganiom służby publicznej,
- określenie reguł przyznawania praw wyłącznych,
- wprowadzenie kontrolowanej konkurencji,
- przejrzystość podejmowanych decyzji.

Osiągnięcie powyższych zamieszczeń wymaga precyzyjnego i ujednoczonego wprowadzenia zasad określonych w rozporządzeniu do prawodawstwa w poszczególnych krajach. Nie ograniczy to swobody władz samorządowych do dokonywania wyboru i stosowania tych spośród rozwiązań proponowanych w rozporządzeniu, które najlepiej odpowiadają warunkom i potrzebom lokalnym.

■ Zakres projektu Rozporządzenia

Komisja Europejska podjęła badania nad potrzebą i możliwością dalszych działań legislacyjnych w celu wywołania konkurencji na rynku usług transportu zbiorowego. Analizy ekspertów pozwoliły

na stwierdzenie, że najlepsze efekty przynosi rozwiązanie prawno-organizacyjne wywołujące „kontrolowaną konkurencję”, w której prawo do świadczenia usług, także na zasadach wyłączności, przewoźnik otrzymuje na określony czas i obszar w wyniku przetargu czy konkursu operatorów. Dane (zapewne niekompletne) z kilku krajów UE pokazują, że przy rynku zamkniętym następuje niewielki wzrost przewozów, przy zderegulowanym – spadek, natomiast przy konkurencji kontrolowanej zanotowano największy przyrost przewozów.

W konkluzji Komisja stwierdza, że:

- usługi świadczone na rynkach zderegulowanych są tańsze, ale wykazują tendencję do obniżania poziomu jakości i nie są atrakcyjne dla pasażerów,
- usługi na rynkach zamkniętych (sterowanych administracyjnie) są atrakcyjne dla pasażerów, lecz droższe od oferty rynku kontrolowanego częściowo.

Oznacza to, że kierunek kontrolowanej konkurencji jest najbardziej obiecujący dla osiągnięcia celu polityki transportowej, jakim jest zwiększenie liczby pasażerów korzystających z transportu zbiorowego.

Projekt obok omówionych założeń ogólnych, odnosi się do pryncypiów Unii w kwestii dopuszczania usług publicznych na zasadach jawności, równości i niedyskryminacji. Dodatkowo powstają liczne kwestie prawne, związane z „pewnością prawa”, dopuszczalnością pomocy państwa, usunięciem zbędnych ograniczeń w działaniach państw członkowskich, itp.

Koncepcja nowego rozporządzenia jest więc nakierowana na wprowadzenie zasady kontrolowanej konkurencji. Do najważniejszych założeń tej propozycji należy zaliczyć:

- operatorzy działający na rynku będą mieli możliwość uzyskania na równych zasadach dostęp do rozwijającego się rynku przewozowego, rynku, którego rozwój jest celem polityki prowadzonej przez administrację publiczną,
- dojdzie do uporządkowania i ujednoczenia procedur zamówień publicznych stosowanych w różnych krajach członkowskich,
- projekt uczytelni obowiązki i prawa operatorów i administracji wobec prawa wspólnotowego co do zagadnień dopuszczalności pomocy państwa i praw do wyłączności świadczenia usług,
- projekt przewiduje szereg przypadków odstępstw od zasad, szczególnie w przypadkach niewielkiej skali świadczenia usług lub specyficznych obszarów i systemów, w tym metra i lekkich pojazdów szynowych.

Organom administracji pozostawia się swobodę co do wyboru szczegółowych metod dochodzenia do kontraktów na świadczenie usług, także co do struktur organizacyjnych realizujących „organizatorskie” zadania administracji.

■ Znaczenie projektu dla polskich warunków

Rozpatrując treść przedstawionej powyżej nowej regulacji z polskiego punktu widzenia wskazać należy, iż odniesienie do Polski (i innych krajów kandydackich) znalazło się w załączniku do projektu rozporządzenia. Oznacza to możliwość włączenia polskiego transportu publicznego w system rozwiązań europejskich jeszcze przed formalnym wstąpieniem naszego kraju do UE.

Szczególnie ważne jest założenie stanowiące podstawę całego rozwiązania, że rozpatrywane przewozy pasażerskie mają charakter służby publicznej, a ich świadczenie wymaga wspomaganie operatorów dodatkowymi środkami finansowymi. Rozporządzenie wzmacnia zatem proces kształtowania regionalnej polityki trans-

portowej, w której samorząd terytorialny staje się decydentem w zakresie kształtowania systemu transportowego, zamawiając przewozy i odpłacając wybranych w ramach przetargu operatorów.

Zawarty kontakt oznacza jednocześnie dla operatora kilkuletnią stabilność działania. Dzięki przejściu obowiązku finansowania przewozów przez samorząd może on skoncentrować się na jakości świadczonych usług oraz racjonalizacji kosztów własnych. Celowe jest także podejmowanie działań inwestycyjnych, które oznaczają możliwość wydłużenia czasu trwania kontraktu.

Z ważniejszych szczegółów projektu, które będą ważne w polskich realiach można wskazać następujące:

- projekt dopuszcza sytuację, w której organizator udziela wyłączności przewoźnikowi na świadczenie usług na określonym obszarze lub trasie,
- kontrakty muszą być zawarte na czas określony, w zasadzie 5 lat, chyba, że wiążą się z okresem zwrotu poniesionych nakładów - wówczas okres może być odpowiednio dłuższy,
- stosowanie systemu, w tym - pomoc publiczna w postaci dopłat, wymaga, aby spełnione były nałożone na przewoźnika zadania, w tym:
 - stosowanie uzgodnionych taryf,
 - liczenie się z preferencjami pasażerów,
 - integracja usług przewozowych z innymi przewoźnikami (w tym informacja, taryfy, systemy biletowe),
 - dostępność dla osób niepełnosprawnych,
 - spełnienie wymogów ochrony środowiska,
 - wpływ na zrównoważony rozwój regionu,
 - zaspokojenie potrzeb osób, mieszkających w obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia,
 - zatrudnienie odpowiednio wykwalifikowanego personelu,
 - właściwe traktowanie skarg, rozstrzyganie sporów między pasażerami i przewoźnikami oraz naprawianie niedociągnięć,
- stosowanie kompensat finansowych jest ograniczone tylko do ściśle określonych sytuacji i nie może przekraczać 20% ogółu kosztów i jest stosowane wobec wszystkich przewoźników, działających na danym obszarze.

Należy na koniec zauważyć, iż w procedurze uzgadniania omawianego Rozporządzenia wystąpiły rozbieżności stanowisk zarówno pomiędzy podmiotami legislacyjnymi UE, jak i członkami Unii. Z tego powodu prawdopodobnie Rozporządzenie to prawdopodobnie nie wejdzie w życie w 2003 r.

Zwolennikiem świadczenia usług transportowych w ramach tzw. własnej działalności gminnej jest Związek Niemieckich Przedsiębiorstw Transportowych (VDV). Niemcy przedstawiły własny projekt Rozporządzenia postulując m.in. wprowadzenie ośmioletniego okresu przejściowego, w którym gminy mogłyby stosować zarówno model oparty na przetargach jak i model oparty na własnej działalności gminnej. Wśród argumentów, które przemawiają za odrzuceniem rozwiązania Komisji jest ryzyko zmonopolizowania rynku przez kilku globalnych operatorów i w efekcie wyeliminowanie konkurencji z rynku. Polscy przewoźnicy zrzeszeni w Izbie Gospodarczej Komunikacji Miejskiej uznają tę argumentację i popierają stanowisko niemieckie¹²⁾.

Uwarunkowania wdrażania zasad opisanych w projekcie rozporządzenia polskich miastach

Wśród uwarunkowań pozwalających na wdrożenie zasad określonych w projekcie rozporządzenia w polskich miastach można wskazać uwarunkowania:

- prawne,
- finansowe,
- związane z współpracą samorządową.

Uwarunkowania prawne

W Polsce brak ustawy o transporcie zbiorowym¹³⁾. Będą musiały być podjęte ponownie prace nad nią lub przyjęte zostanie wprost Rozporządzenie unijne. W pierwszym przypadku będą potrzebne zapisy związane z:

- uporządkowaniem kompetencji organów administracji publicznej, z wyraźnym przeniesieniem na samorzady zadań obsługi mieszkańców transportem zbiorowym,
- ustaleniem organów administracji publicznej organizatorami zbiorowego transportu publicznego,
- wprowadzeniem zasad zawierania umów o usługi transportu zbiorowego przez te organy, oparte na systemie zamówień publicznych,
- wprowadzeniem pełnej zasady refundacji ulg przez organ je ustanawiający,
- promowaniem o obszarach metropolitalnych związków lub porozumień transportowych, otrzymujących wsparcie państwa dla konkretnych przedsięwzięć (zagadnienie w trakcie prac nad szczegółowymi mechanizmami wdrażania) poprzez zasady wsparcia państwa dla rozwoju regionalnego.

Uwarunkowania finansowe

Uwarunkowania te wynikają z ustaw specjalistycznych transportowych oraz z ustawy o finansach publicznych i polegają na:

- dążeniu do zbilansowania wpływów i kosztów poszczególnych gałęzi, w tym kontraktów z zakresu transportu zbiorowego,
- włączeniu zewnętrznego finansowania do poszczególnych przedsięwzięć (kredyt, bankowy lub kupiecki, leasing, gwarancje, emisja obligacji) przez zewnętrzne finansowanie rozumiane są zarówno źródła pomocowe UE jak i udział kapitałowy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego,
- bezwzględnym stosowaniem rachunku efektywności ekonomicznej poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych, modernizacyjnych i z zakresu usprawniania eksploatacji, także w ramach realizacji etapowych,
- wprowadzeniu mechanizmów proefektywnościowych do zarządzania z uzyskiwaniem stosownych efektów dla finansów publicznych.

Uwarunkowania związane z współpracą samorządową

Te uwarunkowania dotyczą sfery prac nad strategiami rozwoju województw oraz podejmowania wspólnych przedsięwzięć. Strategia rozwoju województwa, przyjmowana uchwałą sejmiku wojewódzkiego, jest podstawą do kształtowania kontraktów wsparcia rządu dla regionu oraz możliwości uzyskiwania środków Unii Europejskiej w częściach, związanych z rozwojem regionalnym. Sto-

¹²⁾ Patrz wypowiedź Jerzego Chudzińskiego – Prezesa Izby „Co dalej z konkurencją w komunikacji miejskiej” opublikowana w Biuletynie Komunikacji Miejskiej nr 69 z 2003 r.

¹³⁾ Projekt przygotowany przez MTIGM w poprzedniej kadencji Parlamentu nie został przyjęty.

sowne postanowienia strategii muszą z jednej strony być zgodne z ogólnymi zasadami, o których mowa w tym referacie, a z drugiej musi w ogólnych zarysach odpowiadać założeniom wspólnej polityki transportowej UE. Praktycznie oznacza to, że realistyczna strategia, uzgodniona na szczeblu regionalnym i lokalnym, nie obciążona znaczącymi protestami społecznymi, przygotowana według standardów Unii i skoordynowana z założeniami na szczeblu krajowym ma szanse realizacji.

W odniesieniu do współpracy samorządowej chodzi o umocnienie instytucjonalne i stabilizację finansową, w sferze współpracy z samorządem gospodarczym chodzi o stabilizację mechanizmów regulacji rynku. Wspólne przedsięwzięcia dotyczyć mogą sytuacji, gdy zadania radykalnie przekraczają możliwości samorządu z powodu np. warunków geograficznych, a ogólne systemy finansowania nie mogą tego faktu bezstronnie uwzględnić lub gdy interes ogólnokrajowy wyrządza szkody lokalnej społeczności. W tej sytuacji polityka transportowa zakłada wsparcie państwa (lub ogólnopolskie systemy zarządzania przez organizacje samorządowe). Rozwiązania tej kwestii znajdują się w ustawie o wspieraniu rozwoju regionalnego i jej najważniejszego aktu wykonawczego - rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu wsparcia.

Tendencje rozwoju transportu zbiorowego z uwzględnieniem wymogów UE

Strategie rozwoju komunikacji miejskiej w polskich miastach determinowane standardami i wymaganiami Unii Europejskiej powinny zmierzać do:

- stworzenia atrakcyjnej alternatywy dla indywidualnego samochodu osobowego,
- zapewnienia dobrego dostępu do miejsc pracy, nauki i wypoczynku,
- uzyskania pewności, że zaspokojone są potrzeby społeczne,
- zachowania ochrony środowiska naturalnego.

Kształtowanie w ramach strategii rozwoju komunikacji miejskiej odpowiedniego poziomu jakości usług komunikacyjnych musi objąć co najmniej trzy ważne obszary:

- organizację i zarządzanie,
- kształtowanie sieci komunikacyjnych,
- finansowanie transportu zbiorowego¹⁴⁾.

Organizacja i zarządzanie

System organizacji i zarządzania jest jednym z głównych czynników determinujących jakość obsługi komunikacyjnej. Podejmując decyzję dotyczącą tego systemu należy dokonać wyboru:

- zakresu regulacji działalności komunikacji miejskiej przez władzę publiczną;
- poziomu konkurencji w świadczeniu usług przewozowych.

Nie ma możliwości całkowitej deregulacji działalności zbiorowego transportu miejskiego. Wynika to z jej zadań podporządkowanych realizacji funkcji użyteczności publicznej. Władze publiczne w Polsce będą z pewnością dążyć do stosunkowo szerokiego zakresu regulacji i w związku z tym w dużych miastach i aglomeracjach miejskich dokonywać wyboru modelu regulowanego transportu zbiorowego z konkurencją w działalności przewozowej lub monopolem własnego przewoźnika.

Pierwsze rozwiązanie wymaga oddzielenia działalności organizatorskiej od przewozowej. Drugie natomiast pozwala na łączenie obu rodzajów działalności przez jeden podmiot.

Można przyjąć, że władzom publicznym bardziej powinien odpowiadać model oddzielenia działalności organizatorskiej od przewozowej i powołania wyspecjalizowanego podmiotu, który zajmując się tą pierwszą będzie zatrudniać konkurujących przewoźników. Za modelem tym przemawia bowiem:

- możliwość lepszego oddziaływania na poziom ilościowy i jakościowy obsługi komunikacyjnej;
- weryfikacja poziomu kosztów działalności przewozowej za pośrednictwem mechanizmu konkurencji.

W praktyce sytuacja może jednak ukształtować się odmiennie, tj. w kierunku preferowania modelu z monopolem własnego przewoźnika. Zdecydować mogą o tym takie czynniki, jak:

- obawa przed zbyt dużym zbiurokratyzowaniem zarządzania transportem zbiorowym w warunkach oddzielenia działalności organizatorskiej od przewozowej;
- nieumiejętność podjęcia zdecydowanych działań zmierzających do powołania organizatora komunikacji;
- zdecydowanie negatywna postawa związków zawodowych i dyrekcji monopolistycznego przedsiębiorstwa w stosunku do alternatywnego modelu, której pokonanie może przekroczyć możliwości danej władzy i przede wszystkim wydać się rozwiązaniem ryzykownym politycznie.

Biorąc pod uwagę czynniki przemawiające z punktu widzenia władzy publicznej za i przeciw wprowadzeniu modelu organizacji i zarządzania polegającego na oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej można przewidywać, że nie nastąpi upowszechnienie, czy też radykalne zwiększenie zakresu jego zastosowania. W niektórych miastach, które zdecydowały się na oddzielenie działalności organizatorskiej od przewozowej można nawet spodziewać się prób reformowania modelu.

pozytywnym przykładem reformowania modelu jest łączenie w ramach jednego podmiotu zarządzania drogami i komunikacją. Rozwiązanie takie od samego początku przyjęto w Bydgoszczy i Wrocławiu, a później wprowadzono w Krakowie, Radomiu, Szczecinie, Wałbrzychu, Częstochowie a ostatnio w Łodzi. Negatywny przykład stanowi natomiast próba rozdzielenia w dużym mieście określonych funkcji zarządczych i przekazania ich komórkom Urzędu Miasta.

Łączenie w jednym podmiocie zarządzania drogami i komunikacją jest rozwiązaniem pozytywnym, ponieważ nie tylko pozwala osiągnąć pewne korzyści skali działania, ale przede wszystkim ułatwia preferowanie komunikacji miejskiej w podejmowaniu decyzji dotyczących organizacji ruchu drogowego i rozwoju dróg.

Przejęcie podstawowych funkcji zarządzania transportem zbiorowym w dużym mieście przez Urząd Miasta jest rozwiązaniem negatywnym, ponieważ utrudnia marketingowe kształtowanie usługi. Urząd Miasta jest ze swej istoty zbiurokratyzowaną jednostką, w której ciężko podejmuje się elastycznie decyzje dotyczące kształtowania rynku.

W innym świetle przedstawia się sytuacja w małych miastach, w których nie występuje problem ewentualnego oddzielenia działalności organizatorskiej od przewozowej, ponieważ nie ma uzasadnienia wprowadzenie konkurencji na rynku. W mia-

¹⁴⁾ Zob. też O. Wyszomirski: *Tendencje rozwoju komunikacji miejskiej w Polsce (w): Nowoczesne metody zarządzania pasażerskim transportem zbiorowym. SITK Kraków nr 86/2001.*

stach tych istnieje natomiast celowość przyjęcia rozwiązania wymuszającego konkurencję o rynek na ściśle określony czas.

Można założyć, że władze niektórych małych miast będą zmierzać do prywatyzowania własnych przedsiębiorstw i po upływie określonego czasu poddawać je procedurze walki konkurencyjnej o rynek.

Kształtowanie sieci komunikacyjnej

W zakresie rozwoju sieci komunikacyjnej można spodziewać się podejmowania działań zmierzających do:

- integracji niezależnie funkcjonujących sieci;
- stopniowego wprowadzania priorytetu w ruchu drogowym dla ulicznych środków komunikacji miejskiej.

Na obecnym etapie rozwoju komunikacji wewnątrz obszarów zurbanizowanych i szerzej wewnątrz regionów administracyjnych sieci komunikacji komunalnej, obejmującej autobusy, trolejbusy i tramwaje oraz sieci komunikacji kolejowej, autobusowej PKS oraz autobusowej prywatnej funkcjonują niezależnie, nie stanowiąc zintegrowanych systemów komunikacji miejskiej i regionalnej. Zjawisko dezintegracji sieci komunikacyjnej jest szczególnie widoczne i odczuwalne w aglomeracjach policentrycznych, do których należą gdańska i górnośląska.

Władze publiczne będą dążyć do integracji sieci komunikacyjnych. Realizacja tego celu nie jest łatwa ze względu na występowanie:

- oporu państwowych i komunalnych przedsiębiorstw komunikacyjnych, które musiałyby być poddane restrukturyzacji;
- braku środków finansowych na wprowadzanie rozwiązań integracyjnych, obejmujących wszystkie podstawowe sfery.

W rezultacie w najbliższych latach prawdopodobnie będzie przeprowadzona tylko integracja cząstkowa. Jako integrację cząstkową można potraktować biletową, za pomocą elektronicznej karty bezkontaktowej. Decydując się na integrację cząstkową należy pamiętać, że tylko pełna integracja jest w stanie doprowadzić do zapewnienia odpowiednio atrakcyjnej oferty przewozowej pasażerskiego transportu publicznego, która mogłaby stanowić konkurencję w stosunku do transportu indywidualnego, realizowanego własnymi środkami lokomocji.

Podobnie, jak w przypadku integracji sieci komunikacyjnych, nie ma obecnie w naszym kraju pozytywnych przykładów kompleksowych rozwiązań w zakresie priorytetu w ruchu dla ulicznych środków komunikacji miejskiej. Rozwój motoryzacji indywidualnej wymusi jednak ich stosowanie. Bez priorytetu w ruchu dla ulicznych środków komunikacji miejskiej, nie można bowiem zapewnić prawidłowego funkcjonowania komunikacji miejskiej w warunkach masowego rozwoju motoryzacji indywidualnej.

Trudnością do pokonania na drodze wprowadzania priorytetu w ruchu drogowym dla ulicznych środków komunikacji miejskiej będzie opór tzw. lobby samochodowego. Niestety prawdopodobnie nie uda nam się wyciągnąć praktycznych wniosków z doświadczeń krajów, które przed nami przeszły etap masowego rozwoju motoryzacji indywidualnej i będziemy uczyć się na własnych błędach. Oznacza to, że dopiero tzw. paraliż komunikacyjny centrów miast i dróg dojazdowych do centrów będzie wystarczającym bodźcem do wprowadzenia kompleksowych rozwiązań w zakresie priorytetu w ruchu drogowym dla ulicznych środków transportu zbiorowego.

Finansowanie transportu zbiorowego

Obecnie głównym źródłem finansowania działalności eksploatacyjnej transportu zbiorowego w Polsce są przychody ze sprzedaży biletów. Udział przychodów z biletów w pokryciu kosztów własnych jest zróżnicowany przede wszystkim w zależności od wielkości miasta. Największy jest w miastach małych.

Można przewidywać, że przychody ze sprzedaży biletów pozostaną głównym źródłem finansowania działalności eksploatacyjnej transportu zbiorowego w naszym kraju. Środki publiczne w postaci dotacji do usług transportu zbiorowego będą natomiast przekazywane w innej formie, a mianowicie refundacji utraconych przychodów z tytułu honorowania uprawnień do przejazdów bezpłatnych i ulgowych. Rozwiązanie takie przyjęto w poprawkach do ustawy o transporcie drogowym¹⁵.

Prawidłowe finansowanie transportu zbiorowego powinno nawiązywać do efektywności ekonomicznej poszczególnych linii komunikacyjnych, a w ramach linii do efektywności ekonomicznej poszczególnych kursów. Oznacza to, że trzecim źródłem finansowania powinien być zakup określonych usług przez władzę publiczną. Władza ta uznając potrzebę utrzymania określonych nieefektywnych kursów powinna bowiem do nich dopłacać. Dopłata w zależności od modelu organizacyjno-zarządczego byłaby ustalana na drodze przetargu lub negocjacji.

W obecnych uwarunkowaniach inwestycje infrastrukturalne i taborowe transportu zbiorowego są w głównej mierze finansowane za pomocą środków celowych z budżetu. Można przyjąć, że wraz z restrukturyzacją systemu finansowania działalności eksploatacyjnej i postępującą komercjalizacją i prywatyzacją świadczenia usług przewozowych inwestycje będą w coraz większym stopniu realizowane ze środków własnych przedsiębiorstw zgromadzonych dzięki sprzedaży usług przewozowych pasażerom i urzędom miast oraz refundacji utraconych przychodów.

Podsumowanie

Transport zbiorowy jest i pozostanie bardzo ważnym elementem decydującym o funkcjonowaniu naszych miast. Świadomość tego faktu powinna sprzyjać jej rozwojowi w kierunku zapewnienia dużego udziału przewozów zbiorowych w przewozach ogółem. Doświadczenia Unii Europejskiej i tendencje w zmianach prawa pokazują, że wpływanie na podział zadań przewozowych przez ograniczoną regulację rynku (konkurencję regulowaną) jest dobrym kierunkiem dla osiągnięcia celów polityki zrównoważonego rozwoju. Samorządy lokalne będą zmuszone do takiej organizacji i zarządzania transportem zbiorowym, aby sprostać wymogom wyboru przewoźników zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych i wspierania finansowo tych, którzy przedstawią najkorzystniejsze oferty przewozowe oraz świadczą usługi z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa pasażerów i poszanowania środowiska.



Autor

*prof. dr hab. inż. Wiesław Starowicz – Politechnika Krakowska
Zakład Organizacji i Ekonomiki Transportu*

¹⁵ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 149 poz. 1452 – art. 18a)