

Tadeusz Dyr

O projektach regulacji rynku przewozów pasażerskich

Na łamach czasopisma Transport Miejski i Regionalny opublikowano projekt ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego (wersja z 6 marca 2007 r.) [1]. Dwa miesiące później, 10 maja 2007 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję legislacyjną i stanowisko, zmierzające do przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i 1107/70 [2]. Po wejściu w życie, rozporządzenie to będzie wiążące i bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Cel i zakres stosowania regulacji

Celem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, zgodnie z zapisem art. 1, „jest określenie, w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych”. Konieczność podjęcia interwencji na rynku publicznego transportu pasażerskiego, jak podkreślono w preambule rozporządzenia, wynika z braku możliwości świadczenia na zasadach komercyjnych, licznych usług w zakresie lądowego transportu pasażerskiego, które są konieczne z punktu widzenia ogólnego interesu gospodarczego. Aby zapewnić świadczenie tych usług, właściwe organy państw członkowskich muszą mieć możliwość podejmowania odpowiednich działań.

W ustawie o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego nie sformułowano celu. Lektura tego aktu nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, po co został on przygotowany. Być może jest on próbą odpowiedzi na oczekiwania przedsiębiorstw transportowych, szczególnie podmiotów z dominującym kapitałem publicznym na taką regulację rynku, która doprowadzi do zmniejszenia konkurencji i zwiększenia środków finansowych na realizację usług przewozowych. Jak podkreśla R. Tomanek, projekt ustawy nie tylko nie daje oczekiwanego przez organizatorów i operatorów w tytule ustawy „wsparcia”, ale niesie ryzyko rozwiązań utrudniających organizację i prowadzenia działalności gospodarczej w transporcie zbiorowym [3].

Rozporządzenie ma zastosowanie do usług publicznych świadczonych w kraju lub na skalę międzynarodową w sektorze transportu pasażerskiego kolejną oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego, z wyjątkiem usług świadczonych przede wszystkim ze względu na ich znaczenie historyczne lub atrakcyjność turystyczną. Takie zdefiniowanie zakresu rozporządzenia nawiązuje do art. 16 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) [4], zgodnie z którym Wspólnota i państwa członkowskie

powinny zapewnić, aby usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, do których zaliczyć można między innymi usługi w transporcie pasażerskim, funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania.

W przyjętym projekcie rozporządzenia szeroko zdefiniowano zakres jego obowiązywania. Odnosi się ono bowiem praktycznie do wszystkich segmentów rynku lądowych przewozów pasażerskich krajowych i międzynarodowych. Tymczasem w polskim projekcie ustawy zawężono jej stosowanie, wyłączając:

- kolejowe przewozy osób wykonywane w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi objętymi rezerwacją miejsc,
- przewozy na krajowych odcinkach tras pociągów międzynarodowych.

W Białej Księdze na temat usług użyteczności publicznej, opublikowanej 12 maja 2004 r., podkreślono, że za definiowanie, organizowanie, finansowanie oraz kontrolowanie usług użyteczności publicznej odpowiedzialne są przede wszystkim odpowiednie władze krajowe, regionalne oraz lokalne [5] (usługi użyteczności publicznej, w przeciwieństwie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, nie zostały zdefiniowane w prawodawstwie UE, często jednak w publikacjach pojęcia te są utożsamiane). Ustawodawca ma zatem prawo zdefiniować zarówno zakres usług publicznych w transporcie pasażerskim, jak i zakres stosowania ustawy. Wątpliwości budzą jednak przyjęte wyłączenia. U ich podstaw leży bowiem przekonanie, jak stwierdzają autorzy prezentacji projektu ustawy, że wyłączone zostały przewozy, które nie są objęte kategorią „transportu samorządowego”, tj. nie służą wspólnotom lokalnym [1].

Pierwsza wątpliwość dotyczy różnicy w służbie wspólnotom lokalnym pociągów jadących w tej samej relacji (np. z Warszawy do Wrocławia), z których jeden jest pociągiem objętym rezerwacją miejsc. W świetle projektu tej ustawy jeden z tych pociągów (pociąg bez rezerwacji) będzie objęty kategorią „transportu samorządowego”, drugi zaś nie. Być może u podstaw tego wyłączenia leży przekonanie, że jeśli przewoźnik obsługuje pasażerów, których stać jest na zakup „miejscówki”, to nie powinien ubiegać się o wsparcie finansowe z budżetu na te przewozy.

Druga wątpliwość dotyczy nierównego traktowania przewoźników. Zgodnie z projektem, ustawa będzie bowiem miała zastosowanie do drogowego transportu osób, wykonywanych w połączeniach międzywojewódzkich autobusami krajowymi objętymi rezerwacją miejsc. Czyżby oznaczało to, że autobusy międzywojewódzkie bardziej „służą wspólnotom lokalnym” niż pociągi, jadące w tych samych relacjach?

Trzecia wątpliwość dotyczy organizatorów transportu. Dla kolejowych przewozów międzywojewódzkich ma to być minister właściwy ds. transportu (art. 3, ust. 1, p. 3). Nie jest on organem samorządu terytorialnego. Pociągi międzywojewódzkie nie są zatem kategorią „transportu samorządowego” niezależnie czy są objęte rezerwacją miejsc, czy też nie są.

Przyjęte wyłączenie pociągów międzywojewódzkich ma swoje źródło w ustawie o transporcie kolejowym [6]. Zgodnie z art. 40a, kolejowe przewozy osób wykonywane w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi, w których nie obowiązuje rezerwacja miejsc, są dotowane jako usługi publiczne z budżetu państwa. Przewozy te mogą być również dotowane z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Z budżetu państwa mogą być także dotowane jako usługi publiczne przewozy osób wykonywane w połączeniach międzynarodowych na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przypuszczać, że twórcy projektu ustawy o *organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego* nie chcieli rozszerzać kategorii pociągów, które mogłyby być objęte wsparciem. Potwierdza to jednak tezę R. Tomanka, że projekt ustawy „nie wnosi nic nowego” [3].

Należałoby sformułować jeszcze jedną wątpliwość – dotyczy ona organizatora transportu publicznego w autobusowych przewozach międzywojewódzkich. W katalogu podmiotów odpowiedzialnych za organizację transportu publicznego nie ma mowy o tej kategorii przewozów. Tymczasem zgodnie z art. 1 ustawę można stosować do tych przewozów.

Definicje

Prezentowane projekty aktów prawnych zawierają wyjaśnienie użytych pojęć. Nowością w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady jest definicja podmiotu wewnętrznego. Pojęciem tym określa się „odrębną prawnie jednostką podlegającą kontroli właściwego organu lub właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami”. Jak podano w uzasadnieniu, konieczność wprowadzenia tego pojęcia wynikała z zasady pomocniczości, określonej w art. 5 TWE.

Słownik pojęć w polskiej ustawie jest znacznie uboższy. Zdaniem autorów prezentacji tej ustawy nie ma potrzeby zamieszczenia szerszego zestawu definicji, gdyż są w innych aktach, bądź są „ujęte co do istoty w umowie o świadczeniu usług”. Podzielając to zdanie można stwierdzić, że bez szkody dla projektu ustawy można byłoby zrezygnować z większości (a być może nawet ze wszystkich) zawartych w nim definicji.

Przy definiowaniu niektórych pojęć zawarto jedynie odwołanie do stosownych aktów prawnych (np. w przypadku środków publicznych – do ustawy z 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych* – Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104). Inne pojęcia, pomimo że zostały zdefiniowane w odrębnych aktach prawnych, spróbowano zdefiniować na nowo. Dotyczy to między innymi komunikacji miejskiej czy linii komunikacyjnej. Pojęcia te zostały zdefiniowane w ustawie z 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym* [9]. Definicje w wymienionych aktach prawnych różnią się. Może to prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych. Potwierdzają to doświadczenia w stosowaniu przywoływanej ustawy o transporcie drogowym. Brak precyzji niektórych zapisów prowadzi do trudności w egzekwowaniu prawa.

Analizując zawarte definicje należy zwrócić uwagę na stosowanie żargonu. Przykładem może być sformułowanie „odwrócenie biegu pociągu”. Domyślać się można, że chodzi o zmianę kierunku jazdy pociągu. Czynność taka, zgodnie z rozporządzeniem ministra infrastruktury z 18 lipca 2005 r. w *sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu i sygnalizacji* [10] jest wykonywana na stacjach. Pomijając użyte sformułowanie żargonowe, wątpliwość budzi stwierdzenie „techniczna możliwość odwrócenia biegu pociągu”. W skrajnym przypadku możliwość taka ist-

nieje nawet na granicy województwa. Wystarczy, że maszynista elektrycznego zespołu trakcyjnego przejdzie z kabiny sterowniczej w jednym końcu składu do kabiny w drugim końcu (bądź w każdej kabinie będzie maszynista) i będzie mógł zmienić kierunek jazdy. W takim ujęciu zrozumiałe jest ujęcie w tej definicji przystanków, jako miejsca „odwrócenia biegu pociągu”.

Umowy o świadczeniu usług publicznych

W projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego przyjęto zasadę, że umowę zawiera się w przypadku, „gdy właściwy organ podejmuje decyzję o przyznaniu wybranemu podmiotowi wyłącznego prawa lub rekompensaty, niezależnie od ich charakteru, w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych”. W polskim projekcie ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego stwierdzono natomiast, że „umowa o świadczenie usług w transporcie publicznym zastępuje zezwolenie na wykonywanie przewozów”. Z części projektu ustawy, dotyczącej zmian w innych aktach prawnych, wynika jednocześnie, że zawarta w ustawie o transporcie drogowym kategoria przewozów regularnych (art. 18), zostanie usunięta. Oznacza to, że regularne przewozy autobusowe będą mogły być realizowane wyłącznie na podstawie umowy z organizatorem. Stanowi to poważne zagrożenie dla przewoźników drogowych oraz dla użytkowników transportu.

Wybór przewoźnika będzie dokonywany, jak wynika z projektu, w trybie przepisów *Prawa zamówień publicznych*. Doprowadzić to może do sytuacji, w której przewoźnicy realizujący od wielu lat przewozy, stracą możliwość ich wykonywania – wygra inny przewoźnik. Obecnie przewozy te nie są finansowane ze środków publicznych. Po wyborze przewoźnika w trybie publicznym prawdopodobnie trzeba będzie zapłacić wykonawcy przewozów. Oznacza to, że wydatki budżetu na realizację przewozów zwiększą się znacząco. Oczywiście pojawiają się argumenty, że może to być umowa nieodpłatna. Zawarcie takiej umowy stawia jednak pod znakiem zapytania jej sens. Problem ten wzbudził wiele kontrowersji podczas dyskusji nad założeniami do tej ustawy podczas konferencji zorganizowanej w 2005 r. przez oddział SITK w Krakowie [7].

Istotnym problemem z punktu widzenia przewoźników jest ograniczenie praw nabytych. Problem ten można zilustrować na przykładzie hipotetycznego przewoźnika. Załóżmy, że firma transportowa uzyskała w 2006 r. licencję na wykonywanie przewozów drogowych autobusami na okres pięćdziesięciu lat (zgodnie z ustawą jest to maksymalny okres), a następnie zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych na określonej linii na okres pięciu lat. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym zezwolenie przedłuża się, o ile nie zaistniały przesłanki określone w ustawie. Przesłanki te odnoszą się do sytuacji naruszania prawa przez przewoźnika (np. nieprzestrzeganie warunków określonych w zezwoleniu, zaprzestanie przewozów lub ich wykonywanie bez zezwolenia, cofnięcie licencji, odstąpienie zezwolenia osobie trzeciej). Jeśli żadna z tych przesłanek nie zaistnieje, organ wydający zezwolenie nie może odmówić jego przedłużenia – w ustawie użyto jednoznacznego sformułowania „zezwolenie przedłuża się”. Przedsiębiorca znajdujący obowiązujący stan prawny może w takiej sytuacji, licząc na konstytucyjne zasady państwa prawa, podjąć działalność inwestycyjną. Oczywiście jest, że okres zwrotu z inwestycji w sektorze transportu pasażerskiego przekra-

cza często 5 lat (okres, na który przedsiębiorca ma aktualne zezwolenie). Przedsiębiorca może zatem zaplanować, że działalność w zakresie regularnego transportu pasażerskiego będzie prowadził przynajmniej tak długo, aż uzyska satysfakcjonujący go zwrot z zainwestowanego kapitału. Tymczasem po wejściu w życie omawianej ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego przedsiębiorca ten może stracić prawo wykonywania przewozów – organizator nie zawrze z nim stosownej umowy. W tej sytuacji przedsiębiorca zostanie z majątkiem trwałym, którego niestety nie będzie mógł wykorzystać do prowadzenia działalności gospodarczej. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że przedsiębiorca ten zostanie ze znacznymi zobowiązaniami, związanymi z prowadzoną działalnością inwestycyjną (np. kredyty na zakup środków transportu). Jest też duże prawdopodobieństwo, że po zaskarżeniu tego przepisu Trybunał Konstytucyjny uzna jego niezgodność z Konstytucją.

Proponowany tryb umów jest również niekorzystny, jak już stwierdzono, dla użytkowników transportu. Załóżmy, że hipotetyczną relację obsługuje sześciu przewoźników. Autobusy każdego z tych przewoźników odjeżdżają z przystanku początkowego co godzinę. Pasażerowie mogą więc podróżować w tej relacji średnio co 10 min. Po wejściu w życie omawianej ustawy, organizator może dojść do wniosku, na podstawie rozpoznania popytu, że w relacji tej wystarczy, jeśli autobusy będą jeździły co 20 min. Uzasadnieniem może być małe wykorzystanie miejsc w autobusach. Jeśli zatem zostanie zlikwidowana połowa kursów, to powinno poprawić się wykorzystanie miejsc w autobusach, a w konsekwencji opłacalność przewozów. Uzasadnienie takie ma tylko pozory poprawności. Pogorszenie jakości usług prowadzi bowiem zazwyczaj do zmniejszenia popytu. Z punktu widzenia pasażera opisana sytuacja będzie niewątpliwym pogorszeniem oferty przewozowej.

O realności tego zagrożenia świadczyć może zapis w art. 6 ust. 3 projektu ustawy, odnoszący się do transportu kolejowego. Zgodnie z nim „Umową o świadczenie usług w transporcie publicznym może być objęta linia kolejowa, na której dobowy potok podróźnych w obu kierunkach przekracza 2000 osób, a liczba par pociągów na dobę – przekracza 7”. Stosowanie wprost tego zapisu doprowadzi do zaprzestania prowadzenia przewozów na wielu liniach kolejowych. W projekcie ustawy pozostawiono możliwość zmniejszenia tych wielkości w przypadku okoliczności „uzasadnionych ważnym interesem społecznym”. W zapisach tych należy zwrócić uwagę na brak precyzji zapisów odnoszących się do pojęć „linia kolejowa” i „potok podróźnych”. Zgodnie z przywoływaną ustawą o transporcie kolejowym linia kolejowa to „tory kolejowe wraz z zajętymi pod nie gruntami oraz przyległy pas gruntu, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego, wraz z zajętymi pod nie gruntami”. Początek i koniec każdej linii, zgodnie z przywoływanym rozporządzeniem w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu, ustala zarządca infrastruktury. Zarządca infrastruktury nie jest związany obowiązującym podziałem administracyjnym, co powoduje, że jedna linia kolejowa jest zlokalizowana na terenie kilku województw.

W przypadku drugiego pojęcia nie zostało sprecyzowane, jakiego potoku ono dotyczy, np. czy ma być to wielkość średnia, minimalna czy maksymalna. Ponadto nie sprecyzowano, jakich pasażerów zaliczyć do tego „potoku”. Można tu bowiem zastosować dwa podejścia. W pierwszym przyjmujemy wszystkich pasa-

żerów, niezależnie od rodzaju pociągu, którym odbywają podróże, w drugim bierzemy pod uwagę wyłącznie pasażerów korzystających z pociągów, na które ma być zawarta umowa. Drugie podejście wydaje się merytorycznie bardziej poprawne. Stanowi jednak zagrożenie dla oferty w przewozach międzywojewódzkich. W wielu bowiem relacjach (lub używając sformułowania z projektu ustawy na wielu liniach) oferta nie obejmuje wymaganej liczby par pociągów (powyżej siedmiu par na dobę).

Obowiązek zawarcia umów na linie regularne po wyłonieniu przewoźników w trybie publicznym stawia w bardzo trudnej sytuacji organizatorów przewozów. Według danych GUS, przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 9 osób, bez przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, obsługiwały w 2006 r. ponad 25,8 tys. linii regularnej komunikacji autobusowej (od 773 linii w województwie opolskim do 2790 w województwie mazowieckim) [8].

Argumentem przemawiającym za koniecznością zawarcia umów na przewozy regularne, nawet jeśli nie wiąże się to ze zobowiązaniami finansowymi organizatora, jest wyeliminowanie nieuczciwej konkurencji. Organizator, który zawarł umowę będzie miał możliwość kontroli jej realizacji (art. 4, p. 7). Powstanie zatem kolejny organ odpowiedzialny za kontrolę przewozów pasażerskich (kolejowych i drogowych). Wydaje się jednak, że koszty realizacji tego przedsięwzięcia będą niewspółmierne do potencjalnych korzyści. Ponadto wielu przewoźników, z którymi nie zostanie zawarta umowa, będą zmuszeni do ogłoszenia upadłości bądź podjęcia takich działań, które zapewnią im możliwość przetrwania na rynku. Jednym z tych działań będzie niewątpliwie („omijając” obowiązujące prawo) wykonywanie przewozów, które nie będą zaliczane do przewozów regularnych. Obecnie wielu przedsiębiorców ma odpowiednie doświadczenia, jak prowadzić taką działalność nie narażając się na sankcje karne.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt powszechnego zawierania umów bez zobowiązań finansowych organizatora. Dotyczy on kryteriów wyboru przewoźnika. Jeśli do tych kryteriów nie zostanie włączona cena, to wielu przewoźników spełni inne kryteria w identycznym stopniu. Powstanie wówczas problem, którego z tych przewoźników wybrać. Może to stanowić niestety zagrożenie korupcją. Z dużym prawdopodobieństwem można również przyjąć, że takie przetargi zostaną oprotestowane, a w konsekwencji unieważnione.

Przedstawione problemy wskazują, że zaproponowane rozwiązanie charakteryzuje się tak poważnymi wadami, że należałoby z niego zrezygnować. Obowiązek zawierania umów powinien zostać ograniczony do sytuacji, w której przewidziana jest rekompensata za świadczenie usług publicznych. W takiej sytuacji można byłoby zrezygnować z konieczności powołania organizatora transportu. O ile taka jednostka ma sens w komunikacji miejskiej, to wątpliwa jest potrzeba powoływania takiej jednostki na szczeblu wojewódzkim oraz centralnym. Powołanie takiego podmiotu spowoduje bowiem znaczące zwiększenie kosztów realizacji przewozów. Wątpliwe jest natomiast w ukształtowanej strukturze rynku osiągnięcie innych celów.

Okres obowiązywania umów

W projektach omawianych aktów prawnych określono maksymalny czas, na który może być zawarta umowa. W projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego przyjęto, że okres ten nie powinien przekroczyć 10 lat

– w odniesieniu do usług autokarowych i autobusowych oraz 15 lat – w odniesieniu do usług kolejowego transportu pasażerskiego i innych środków transportu szynowego. Okres ten może być wydłużony maksymalnie o połowę. Rozporządzenie dopuszcza także możliwość dłuższego okresu, „o ile jest to uzasadnione amortyzacją kapitału w związku z wyjątkowymi inwestycjami w infrastrukturę, tabor kolejowy lub pojazdy oraz o ile zamówienie prowadzące do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych zostało udzielone na podstawie procedury przetargowej zapewniającej uczciwą konkurencję”.

W projekcie ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego przyjęto, że umowa w transporcie drogowym może być zawarta na okres do 8 lat, a w kolejowym do 15 lat. Przyjęcie takich ograniczeń może spowodować ograniczenie inwestycji w transporcie publicznym oraz pozyskiwanie środków z funduszy europejskich na jego rozwój. Wykorzystując procedury określone w przywoływanej ustawie *Prawo zamówień publicznych*, podmioty odpowiedzialne za organizację komunikacji miejskiej zawierały umowy na znacznie dłuższy okres. Potrzeba zawarcia dłuższych umów związana była z okresem amortyzacji środków trwałych oraz okresem spłaty kredytów zaciągniętych na zapewnienie krajowego wkładu publicznego. Przyjęte w projekcie ustawy ograniczenie okresu umów może stanowić zagrożenie dla rozwoju transportu publicznego oraz wykorzystania funduszy UE w latach 2007–2013.

Wybór podmiotu do realizacji przewozów

Podstawowym trybem wyboru przewoźnika i udzielenia zamówienia, przyjętym w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, jest tryb publiczny. Rozporządzenie dopuszcza także samodzielne świadczenie usług przez właściwy organ lokalny lub bezpośrednie udzielenie zamówienia podmiotowi wewnętrznemu. W tym drugim przypadku określono warunki, które muszą być spełnione do jego zastosowania. W projekcie ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego przyjęto, że udzielenie zamówienia odbywać się będzie w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Ponieważ ustawa ta zawiera regulacje dotyczące pominięcia trybu „przetargowego”, możliwe jest bezpośrednie zawarcie umowy z podmiotem kontrolowanym przez organ udzielający zamówienia.

Warto jednak zwrócić uwagę na konsekwencje bezpośredniego udzielenia zamówienia podmiotowi wewnętrznemu. Może być ono stosowane wyłącznie w sytuacji, gdy „podmiot wewnętrzny i każda jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu realizują swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwego organu lokalnego niezależnie od tego, że niektóre linie lub inne elementy składowe tej działalności mogą wchodzić na terytorium sąsiednich właściwych organów lokalnych i nie biorą udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego organizowanych poza terytorium tego właściwego organu lokalnego”. To restrykcyjne podejście ma zapewnić, że rekompensaty uzyskane za świadczenie usług publicznych nie będą wykorzystywane do prowadzenia działań ograniczających konkurencję. Podmioty uzyskujące wsparcie publiczne, nawet przy rozdzieleniu księgowym kosztów prowadzonej działalności, jak zakłada się w projekcie ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego, mogą w kalkulacji

kosztów usług poza kontraktem służby publicznej nie uwzględniać wszystkich pozycji kosztowych bądź uwzględniać je w niepełnej wysokości. W szczególności podmioty takie mogą realizować usługi poza kontraktem, jeśli z przychodów pokryją koszty końcowe ich realizacji. Rozwiązanie to ma szczególne znaczenie dla planowanej koncepcji utworzenia w każdym województwie „spółki samorządowej”. Spółki te nie będą mogły bowiem w okresach zmniejszonego popytu na przewozy regionalne wykorzystywać swoich zasobów do realizacji innych usług przewozowych, np. obsługi atrakcyjnych w sezonie letnim relacji do miejscowości nadmorskich.

Finansowanie przewozów

W projektach omawianych aktów prawnych zawarte są rozwiązania dotyczące finansowania przewozów i ustalania kwoty rekompensaty. W projekcie ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego skoncentrowano się na dopłatach do ulgowych przejazdów. Jedyna ze zmian dotycząca tej sfery prowadzi do uznania samorządu województwa za pośrednika w przekazywaniu dopłat dla przewoźników kolejowych. Można uznać, że przyjęte zapisy nie wnoszą właściwie nic nowego do obowiązujących w Polsce regulacji.

W projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego przyjęto, że rekompensata przyznana w zamian za świadczenie usług publicznych, niezależnie od trybu udzielenia zamówienia, musi pozwolić na pokrycie kosztów prowadzonej działalności w ramach umowy oraz osiągnięcie rozsądnego zysku.

Rozsądny zysk zdefiniowano jako stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ewentualne ryzyko ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne. W transporcie publicznym w Polsce trudno będzie wyznaczyć „normalną” stopę zwrotu z kapitału. Wiele przedsiębiorstw generuje bowiem straty, bądź nie prowadzi działalności inwestycyjnej w pożądanym zakresie. Istotą przyjętych zasad jest jednak zwrócenie uwagi na konieczność uzyskiwania zysków przez przedsiębiorstwa, realizujące usługi w transporcie publicznym. Powszechną, choć zapewne niewłaściwą praktyką, było ustalanie poziomu rekompensat (np. ceny za poc.km) na takim poziomie, który uniemożliwiał osiągnięcie zysku. W skrajnym przypadku zaniżanie poziomu rekompensat prowadziło do utraty płynności finansowej przedsiębiorstwa. Problemy te dotyczyły w szczególności usług w komunikacji miejskiej oraz w transporcie kolejowym. Wielu przewoźników realizowało przewozy radykalnie, ograniczając odtwarzanie taboru czy realizację innych inwestycji. W konsekwencji transport publiczny stawał się coraz bardziej usługą socjalną, z której korzystają przede wszystkim osoby nie mające możliwości odbywania podróży własnym samochodem.

Przyjęte w rozporządzeniu rozwiązania stanowią istotną wskazówkę dla władz publicznych w Polsce. Zmiana istniejącej sytuacji uzależniona jednak będzie zapewne od możliwości budżetu samorządów oraz budżetu państwa.

Podsumowanie

Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego

transportu pasażerskiego oraz projekt ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego mają wiele cech wspólnych, a proponowane rozwiązania w wielu przypadkach są bardzo podobne. Zasadnicze różnice dotyczą zakresu stosowania tych regulacji (wyłączenia niektórych rodzajów przewozów w projekcie ustawy; rozporządzenie dotyczy wszystkich rodzajów transportu kolejowego i drogowego) oraz przypadków, w których konieczne jest zawarcie umowy (w projekcie ustawy obowiązek zawarcia umów dotyczy wszystkich przewoźników, wykonujących przewozy regularne; rozporządzenie nakłada taki obowiązek, jeśli jest to związane z prawami wyłącznymi i rekompensatami). Różnica dotyczy także precyzji użytych sformułowań. Wydaje się, że pod tym względem lepiej został przygotowany projekt rozporządzenia.

W obydwu analizowanych projektach można zauważyć wiarę ich twórców w to, że poprzez regulację rynku transportowego doprowadzi się do poprawy sytuacji w publicznych przewozach pasażerskich. Niezwykle trafna jest opinia R. Tomanka, który oceniając projekt ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego stwierdził, że „pomimo szczytnych zamiarów, ustawa nie polepszy sytuacji ekonomicznej transportu zbiorowego w Polsce, a może nawet przynieść skutki negatywne (...) problemy transportu zbiorowego lokują się głównie w sferze realnej, a nie regulacyjnej. A ta ostatnia nie może ograniczać się do poszukiwania regulacyjnego perpetuum mobile, ponieważ instrumenty, których główną zaletą jest to, że nic lub niewiele kosztują regulatora, w najlepszym przypadku nie dadzą efektów w sferze realnej” [3]. Podobną ocenę można byłoby odnieść do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Próba pogodzenia stanowisk państw członkowskich, w których obowiązują różne modele organizacji, zarządzania i finansowania transportu publicznego i które zainteresowane były ich usankcjonowaniem, doprowadziła do opisu w jednym akcie prawnym możliwych rozwiązań „organizowania i wspierania” transportu zbiorowego. W szczególności rozporządzenie umożliwia:

1. Pełną liberalizację dostępu do rynku przewozów pasażerskich – w takiej sytuacji właściwe władze publiczne powstrzymują się od ingerencji w realną sferę transportu.
2. Wprowadzenie konkurencji regulowanej – w takiej sytuacji właściwe władze w drodze przetargu publicznego wybierają operatorów wykonujących przewozy za ustaloną cenę.
3. Samodzielne świadczenie usług przez właściwy organ lokalny lub bezpośrednie udzielenie zamówienia podmiotowi wewnętrznemu – w takiej sytuacji władze publiczne powierzają obsługę „własnemu” podmiotowi (np. przedsiębiorstwu komunikacji miejskiej, spółce kolejowo-samorządowej), utrwalając monopol na rynku transportowym.

Stosowanie dowolnej kombinacji sposobów wymienionych w punktach 1-3 – w takiej sytuacji władza publiczna określa obszary, linie, relacje, okresy czasu itp. i do każdego z nich stosuje jeden z opisanych sposobów (np. w godzinach szczytu zezwala na pełne konkurowanie przewoźników, a w okresie zmniejszonego popytu na usługi wybiera przewoźnika w drodze przetargu, przyznając mu prawa wyłączne albo na liniach o dużym zapotrzebowaniu realizuje przewozy samodzielnie, a na liniach słabo obciążonych zleca przewoźnikom wybranym w trybie publicznym).

Zasadniczą wadą obydwu aktów prawnych jest brak wskazania źródeł dodatkowych środków finansowych, które władze publiczne powinny przeznaczyć na funkcjonowanie i rozwój transportu. Projekt unijnego rozporządzenia pomija ten problem, a projekt ustawy wskazuje na dotychczasowe źródła. W ostatnich latach w Polsce obserwuje się przypisywanie w coraz większym stopniu odpowiedzialności za finansowanie transportu zbiorowego samorządom lokalnym z ich dochodów własnych. Łatwiej jest bowiem napisać i uchwalić ustawę niż znaleźć środki finansowe, które mogłyby być przeznaczone na rozwój transportu.

Artykuł z pewnością nie wyczerpuje wszystkich problemów związanych z wdrożeniem omawianych aktów prawnych. Niektóre z formułowanych tez są być może kontrowersyjne. Autor ma jednak nadzieję, że artykuł będzie kolejnym głosem w ramach konsultacji społecznych i zachęci innych P.T. Czytelników do przedstawienia własnych opinii i poglądów.



Literatura

- [1] Kiepusa J., Świątecki P., Bartosiński T.: *Projekt ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego*. TMiR 4/2007.
- [2] Oficjalna strona internetowa Parlamentu Europejskiego <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0174+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> (data pobrania 1.09.2007).
- [3] Tomanek R.: *Krytycznie o projekcie ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego*. TMiR 5/2007.
- [4] DzU WE 2006, C 321.
- [5] *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*. Bruksela 12.05.2004, COM(2004) 374 final.
- [6] *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 stycznia 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o transporcie kolejowym*. DzU 2007, nr 16, poz. 94.
- [7] Sapoń G., Starowicz W.: *Podsumowanie dyskusji panelowej z 2004 r. „Czy potrzebna jest w Polsce ustawa o transporcie zbiorowym”*. Mat. Konf. Aktualne problemy regionalnego transportu pasażerskiego w Polsce. SITK Kraków 2005.
- [8] *Transport – wyniki działalności w 2006 r.* GUS, Warszawa 2007, s. 126.
- [9] DzU 2007, nr 125, poz. 874.
- [10] DzU 2005, nr 172, poz. 1444.

Autor

dr Tadeusz Dyr

Politechnika Radomska

Wydział Transportu, Zakład Logistyki i Marketingu

tdyr@kki.net.pl