

Tomasz Chaberko¹Paweł Kretowicz²

USTAWA O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM A POPYT NA PRZEWOZY UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

W artykule poddano analizie przestrzenne uwarunkowania mające kluczowe znaczenie dla organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej w polskich gminach i powiatach. Należą do nich rozmieszczenie ludności i jej struktura demograficzna, mobilność oraz kierunki powiązań społeczno-gospodarczych.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na społeczne przesłanki *Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r., o publicznym transporcie zbiorowym*. Zasadniczym elementem tej ustawy jest wprowadzenie z dniem 1 marca 2011 r. nowego dokumentu planistycznego Planu Zrównoważonego Rozwoju Transportu Publicznego (zwanego planem transportowym), który sporządzany będzie jako postawa organizacji systemu transportu zbiorowego w miastach, powiatach i województwach. Dokument ten będzie obligacyjny dla miast liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców i powiatów o liczbie ludności przekraczającej 80 tysięcy. Plany obowiązkowo sporządzą również związki gmin (ponad 80 tys. mieszkańców) i powiatów (ponad 120 tys. mieszkańców). Jednakże nawet w mniejszych obszarach może on być przydatnym narzędziem reorganizacji rynku przewozów pasażerskich, zwłaszcza w tych o dużej liczbie przewoźników prywatnych lub słabo zaspokajanych potrzebach przewozowych. Założenia ustawy na pierwszy plan wysuwają problem niedostatecznej obsługi komunikacyjnej niektórych obszarów. Plan transportowy ma określić w szczególności kształt sieci komunikacyjnej obsługiwanej przez przewoźników świadczących usługi o charakterze użyteczności publicznej. Są to przewozy, których nie podjęliby przewoźnicy, kierując się wyłącznie rachunkiem ekonomicznym, bez rekompensaty [14], ale są konieczne ze względu na zaspokojenie potrzeb ludności.

Do podstawowych przestrzennych uwarunkowań, które mają kluczowe znaczenie dla organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej, należą rozmieszczenie ludności i jej struktura demograficzna, mobilność oraz kierunki powiązań społeczno-gospodarczych. Znajdują one odzwierciedlenie w potrzebach przewozowych ludności. Należy też zwrócić uwagę na rozmieszczenie najważniejszych, docelowych punktów podróży: instytucji edukacyjnych, służby zdrowia i administracji publicznej. Ważnym zagadnieniem jest umiejętne powiązanie założeń planu transportowego z przyszłym rozwojem przestrzennym, zakładanym w dokumentach planistycznych (przede wszystkim Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego oraz Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego).

Przemiany publicznego transportu zbiorowego w latach 1989–2010

Formy organizacyjne transportu zbiorowego w czasach realnego socjalizmu oraz współcześnie różnią się przede wszystkim możliwością swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty świadczące usługi przewozowe. Podczas gdy w okresie gospodarki centralnie planowanej monopol posiadał jeden przewoźnik dla określonego rodzaju transportu (autobusowy miejski i regionalny oraz kolejowy), to obecnie mamy do czynienia z prowadzeniem działalności przez dowolny podmiot gospodarczy posiadający tabor i uprawnienia do świadczenia przewozów. Choć monopolizacja transportu typowa dla krajów o gospodarce centralnie sterowanej podlega jednoznacznej krytyce, pewne ograniczenia konkurencji w transporcie mogą przynosić korzyści dla pasażera. Ograniczenia te polegają na nieustannej kontroli przewozów publicznych przez władze państwowe, prowadzące zrównoważoną politykę transportową. Niestety, polityka ta nie była realizowana w poprzednim systemie gospodarczym, czego skutkiem było ogromne marnotrawstwo zasobów. Zarówno system przewozów autobusowych, jak i kolejowych wielokrotnie okazywał się zawodny i niedoinwestowany [10].

Uwolnienie rynku przewozów przez ustawę o swobodzie działalności gospodarczej na początku lat 1990 wychodziło

¹ Mgr, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński, tchaberko@geo.uj.edu.pl

² Mgr, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński, p.kretowicz@geo.uj.edu.pl

naprzeciw oczekiwaniom polskiego społeczeństwa, które zyskiwało po raz pierwszy od wielu lat możliwość swobodnego prowadzenia działalności. Szybko przeszliśmy więc od monopolu do wolnej konkurencji. W przypadku przewozów autobusowych skutkiem była likwidacja, prywatyzacja i konsolidacja wielu oddziałów PKS, natomiast w przewozach kolejowych doszło do podziałów w strukturze jedyne go operatora. Model oparty na swobodnej konkurencji również nie ustrzegł się wad, które zostały już na początku lat 90. dostrzeżone przez G. Dydkowskiego [3]. Okazuje się, że wolna konkurencja nie tylko utrudnia prowadzenie efektywnej polityki transportowej, ale jej negatywne konsekwencje dotyczą najuboższą część populacji zamieszkaną w peryferyjnie położonych obszarach o niskiej gęstości zaludnienia. Pojawiły się liczne nierówności związane z czysto ekonomicznymi czynnikami podejmowanych decyzji przez prywatnych przewoźników. Inaczej mówiąc, przedsiębiorca funkcjonuje tam, gdzie może osiągnąć największy zysk. Tylko większe firmy mogą sobie pozwolić na częściową utratę korzyści finansowych przez prowadzenie mało rentownych kursów w ramach strategii budowania zaufania pasażera i korzystnego wizerunku firmy na całym obsługiwanym obszarze, ale taka sytuacja występuje niezmiernie rzadko.

By ustrzec się przed podobnymi zjawiskami, w założeniach wolna konkurencja miała być kontrolowana przez kształtujący się system samorządowy. Już w ustawie z 1990 r. o samorządzie gminnym zaznaczone zostało, że jednym z zadań własnych samorządu gminy jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty związanych ze sprawami lokalnego transportu zbiorowego. W transporcie miejskim dużych miast najkorzystniejszą zmianą systemową ostatnich 20 lat było rozdzielenie funkcji organizatora transportu i przewoźnika, a także powstanie komunalnych związków komunikacyjnych [24,25]. Z punktu widzenia pasażera owe przemiany skutkują stopniowym nadawaniem priorytetu komunikacji zbiorowej i wzrostem działań w kierunku poprawy jakości podróżowania [26]. Jak dotąd jednak żadne z polskich miast nie osiągnęło na tyle wysokiego standardu komunikacji zbiorowej, by móc pozwolić sobie na radykalne ograniczenia ruchu samochodowego. W transporcie regionalnym nie ma żadnego organu, do którego ustawowych zadań należałoby zapewnienie usług transportu publicznego i prowadzenie polityki transportowej. Fakt ten uznawany jest za największą barierę integracji regionalnego i lokalnego transportu zbiorowego [7]. Narzędziem pewnej integracji regionalnego systemu transportu publicznego mogłoby się stać zrzeszenie przewoźników lub utworzenie regionalnego organizatora, np. Zarządu Regionalnego [15].

Władze samorządowe wszystkich szczebli otrzymały uprawnienia do wydawania pozwoleń na uruchomienie i zmianę linii komunikacyjnych. Pozwolenia te dostępne są właściwie dla każdego przedsiębiorcy, który przedstawi odpowiednie dokumenty poświadczające kwalifikacje i posiadanie odpowiedniego taboru autobusowego. Wydawać by się mogło, że niektóre samorządy w pewnym stopniu „umywają ręce” od transportu zbiorowego, chętnie oddając obo-

wiązki rynkowi. Przy istnieniu aż czterech poziomów administrowania przewozów (gminny, powiatowy, wojewódzki, krajowy) brak uje narzędzi ich koordynacji i kontroli. W mniejszych powiatach planowanie transportu sprowadza się do pobieżnie przeprowadzanych analiz sytuacji rynkowej, a terenowa kontrola działalności przewoźników jest wybiórcza i ograniczona do godzin pracy urzędników. Co więcej, działania te dotyczą jedynie przewozów w obrębie danej jednostki administracyjnej. Oznacza to, że na szczeblu gminy, powiatu czy województwa ignorowane są przewozy przekraczające ich granice. Powyższa sytuacja jest szczególnie niekorzystna w obszarach metropolitalnych, gdzie jeden wspólny system transportowy powinny stanowić dziesiątki jednostek administracyjnych.

Polityka transportowa na szczeblu ponadlokalnym powinna być stanowiona, zarządzana i kontrolowana przez jeden konkretny podmiot realizujący strategiczny plan rozwoju transportu zbiorowego [13, 23]. Dotychczasowe rozproszenie operatorów działa tylko na niekorzyść systemu. Za stworzeniem jednego organizatora w obszarze metropolitalnym przemawiają ciężenia w kierunku centrum aglomeracji i oddziaływanie miasta centralnego wyrażające się wysokimi dojazdami do pracy, szkół i usług [6,27]. W konsekwencji już obserwuje się wzrost zainteresowania podmiejskich gmin aglomeracyjnym transportem zbiorowym znajdującym odbicie we wzroście połączeń podmiejskich głównego operatora transportu miejskiego [2], co jednak ogranicza rentowność podmiejskich kolei [18].

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

Geneza

Liberalizacja i deregulacja przewozów pasażerskich spowodowała wzrost konkurencji na rynku przewozów. Nie przyniosła ona jednak oczekiwanych rezultatów w zakresie zaspokojenia potrzeb wszystkich użytkowników transportu zbiorowego. Pod tym względem najbardziej poszkodowaną grupą ludności są najmniej zamożni mieszkańcy miejscowości położonych peryferyjnie w stosunku do głównych ciągów komunikacyjnych [9]. Ich interesów bronić miały zapisy wciąż obowiązującej ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych, które straciły jednak znaczenie w związku z przekształceniem w spółki operatorów transportu miejskiego i regionalnego [17]. Ustawa ta nakładała na państwo obowiązek dotowania m.in. nierentownych przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Obecnie *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* mówi jedynie o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty jako zadaniu własnym gminy. Z drugiej jednak strony wciąż dostrzegana jest potrzeba prowadzenia przewozów użyteczności publicznej, o czym świadczy np. zapis dotyczący zwiększenia dostępności transportowej obszarów peryferyjnych (połączenia miasto–wieś) w projektowanej aktualizacji strategii rozwoju województwa małopolskiego.

Z wprowadzeniem mechanizmów wolnej konkurencji wiązano duże nadzieje na uzdrowienie przewozów pasażerskich. Okazało się jednak, że bez ich regulacji niewątpliwe

zalety konkurencji uległy wypaczeniu, a teoria rozminęła się z rzeczywistością. Funkcjonowanie rynku przewozów po niemal dwudziestu latach od wprowadzenia mechanizmów wolnej konkurencji wygląda w następujący sposób (Tab.1):

Tabela 1

Rynek przewozów pasażerskich dwadzieścia lat po wprowadzeniu mechanizmów wolnego rynku.		
Założenia	Efekty	
	Pozytywne	Negatywne
Obniżenie cen usług przewozowych	Kształtowanie ceny dzięki silnej konkurencji na rynku; pozyskiwanie nowych klientów dzięki atrakcyjnej ofercie.	Występowanie zmywy cenowej przewoźników; przejmowania rynku za pomocą cen dumpingowych, po czym wprowadzanie ceny wyższej niż pierwotnie.
Podniesienie komfortu podróżowania	Znaczna poprawa komfortu podróżowania dzięki konkurencji za pomocą standardu taboru.	Ograniczenie komfortu podróżowania ze względu na chęć obniżenia kosztów (przepełnione pojazdy); ograniczone możliwości inwestowania w tabor.
Lepsza oferta taryfowa	Wprowadzenie bogatej i zróżnicowanej oferty biletowej dostosowanej do potrzeb i preferencji pasażerów.	Wystąpienie braku taryfowej integracji przewozów, zróżnicowanie cen, stref, rodzajów biletów; niedoinformowanie pasażera nt. opłat itd.
Dostosowanie oferty do potrzeb pasażera	Zwiększenie możliwości wyboru godziny odjazdu i przewoźnika w szczytach komunikacyjnym (godziny poranne i popołudniowe); lepsze rozpoznanie potrzeb przez przewoźników i dostosowanie się do nich dla własnego interesu ekonomicznego.	Wystąpienie braku przestrzennej i czasowej koordynacji przewoźników i środków transportu; zbyt niska liczba lub brak połączeń w godzinach wieczornych oraz w weekendy ze względu na ich nierentowność.
Wzrost liczby linii i połączeń	Znaczny wzrost liczby połączeń i obsługiwanych linii w obszarach gęsto zaludnionych o dużych potrzebach przewozowych.	Dublowanie się połączeń i „jazda stadami”.

Źródło: opracowanie własne

Wyżej przedstawione wady istniejącej sytuacji w publicznym transporcie zbiorowym stanowią główną przyczynę uchwalenia nowej ustawy. Uważamy, że główną przesłanką podjęcia działań systemowych jest negatywna odpowiedź na następujące pytania:

- Czy prywatny przewoźnik może być zainteresowany świadczeniem usług w obszarach o niskiej gęstości zaludnienia i obsługiwać nierentowne kursy?
- Czy model oparty na swobodzie prowadzenia działalności przewozowej jest w stanie zapewnić optymalne funkcjonowanie transportu publicznego polegającego na wzajemnej współpracy i rzetelnej realizacji celów polityki transportowej?

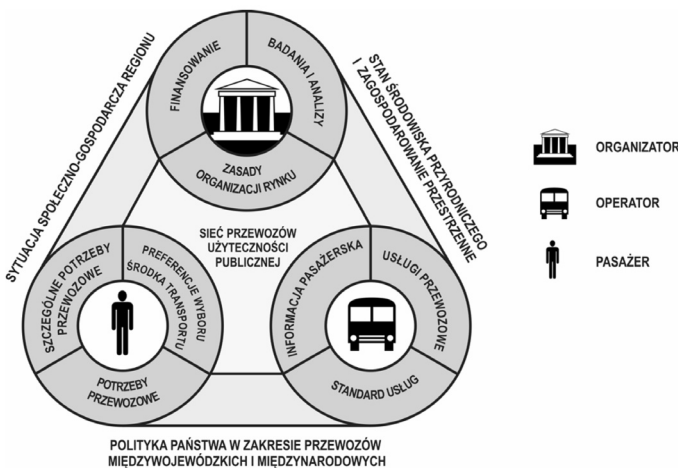
Założenia i cele

Z punktu widzenia wyżej postawionych pytań głównym celem *Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r., o publicznym transporcie zbiorowym* jest nałożenie na samorządy obowiązku sporządzenia Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego (plan transportowy). Sama ustawa mówi, że plan ten powinien określać:

- sieć komunikacyjną przewozów o charakterze użyteczności publicznej,
- potrzeby przewozowe,
- zasady finansowania usług przewozowych,

- preferencje wyboru środków transportu,
- zasady organizacji rynku przewozów,
- pożądaný standard usług przewozowych o charakterze publicznym,
- sposób organizacji systemu informacji pasażerskiej oraz uwzględnić:
 - stan zagospodarowania przestrzennego kraju, województwa, gminy (w tym MPZP),
 - sytuację społeczno-gospodarczą obszaru,
 - wpływ transportu na środowisko,
 - potrzeby osób o ograniczonej zdolności ruchowej,
 - politykę przewozów wojewódzkich i międzynarodowych państwa,
 - rentowność linii,
 - przepustowość infrastruktury (w przypadku kolei).

Założenia planu transportowego można przedstawić jako system wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami w publicznym transporcie zbiorowym, tj. organizatorem, operatorami oraz pasażerami (rys. 1). Niewątpliwie kluczowym zagadnieniem jest w nim ustalenie, które połączenia będą organizowane i finansowane ze środków budżetu samorządowego. Sieć przewozów użyteczności publicznej powinna być ustanowiona ze względu na szeroko pojęty interes społeczny. Dlatego najważniejszym ogniwem systemu jest pasażer, który posiada zróżnicowane potrzeby przewozowe i preferencje. Do ich pomiaru i analizy zobowiązany jest organizator, który na ich podstawie dokonuje ustalenia zasad organizacji rynku, a także jego kontroli i finansowania. Operatorzy, jako wykonawcy przewozów, świadczą usługi o odpowiednim standardzie, dostarczają odbiorcom rzetelną informację pasażerską oraz przedkładają samorządom sprawozdania dotyczące rentowności przewozów użyteczności publicznej celem otrzymania rekompensaty. Wybór połączeń do sieci przewozów użyteczności publicznej powinien również uwzględniać szereg uwarunkowań zewnętrznych, takich jak oddziaływanie na środowisko przyrodnicze, zagospodarowanie przestrzenne, politykę transportową państwa oraz sytuację społeczno-ekonomiczną regionu.



Rys. 1. Relacje pomiędzy organizatorem, operatorem i pasażerem w publicznym transporcie zbiorowym w świetle nowej ustawy.

Źródło: opracowanie własne

Elementem planu transportowego, który wymaga analizy o charakterze przestrzennym, jest delimitacja obszarów w przestrzeni miasta i powiatu o niedostatecznej obsłudze komunikacyjnej ze względu na:

- częstotliwość połączeń,
- rozkład przejazdów w ciągu dnia i tygodnia,
- przebieg linii komunikacyjnych,

z punktu widzenia potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych uwarunkowanych dojazdami do pracy, szkół i korzystania z usług, edukacji, handlu, urzędów, służby zdrowia w ośrodkach wyższego rzędu. Te ostatnie elementy znalazły w wydany przez ministra infrastruktury projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego [11].

Można więc wyróżnić dwa typy obszarów, dla których omawiana ustawa i plan transportowy będą posiadały szczególne znaczenie:

- obszar o dużych potrzebach przewozowych, który cechuje np. nieskoordynowana działalność przewoźników, brak przestrzennej integracji systemu, dublowanie się połączeń, niedogodne rozmieszczenie przystanków, duże zróżnicowanie potrzeb i preferencji. Przykład obszaru o wciąż nierozwiązanych problemach komunikacyjnych przedstawiono w artykule dotyczącym powiatu gorlickiego [5];
- obszar o małych potrzebach przewozowych, gdzie działalność przewoźników jest nierentowna, czego skutkiem jest niedostatek lub brak połączeń.

Z punktu widzenia struktury społecznej przewozy o charakterze użyteczności publicznej powinny w szczególności dotyczyć obszarów o wysokim odsetku:

- ludności najbiedniejszej, której nie stać na użytkowanie własnego pojazdu;
- ludności o szczególnych potrzebach, czyli osób o ograniczonej mobilności (niepełnosprawni i starsi) oraz ludności w wieku przedprodukcyjnym;
- ludności zamieszkałej w obszarach peryferyjnych o dużym rozdrobieniu popytu i niskiej gęstości zaludnienia, gdzie przewoźnicy nie prowadzą działalności ze względu na jej nierentowność. Obszar położony peryferyjnie należy rozumieć jako znajdujący się daleko od głównych ośrodków miejskich i dróg wyższego rzędu. Natomiast obszar o dużym rozdrobieniu popytu cechuje duże rozproszenie osadnictwa i celów podróży (w skali miejscowości czy dzielnic) lub znaczna liczba niewielkich miejscowości/dzielnicy (w skali gminy czy miasta).

Odbiorcy

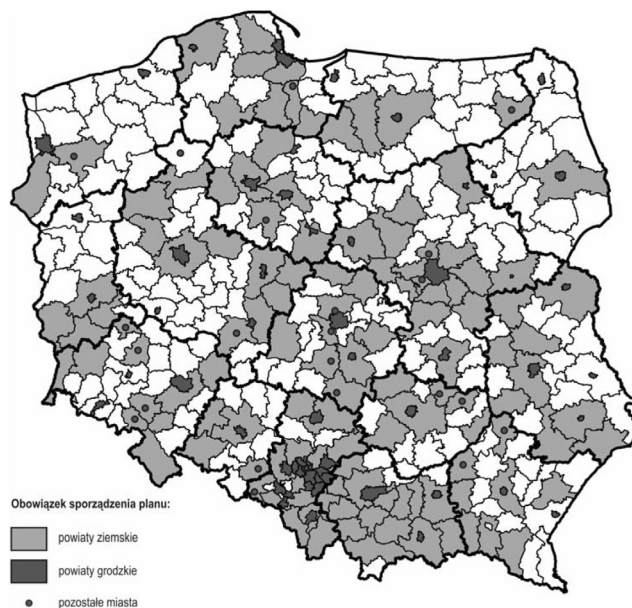
Plan Zrównoważonego Rozwoju Transportu Publicznego obligatoryjnie sporządza się dla:

- gminy (przynajmniej 50 tys. mieszkańców), związku międzygminnego (80 tys. mieszkańców) – na linii lub sieci komunikacyjnej;

- powiatu (przynajmniej 80 tys. mieszkańców – na linii lub sieci komunikacyjnej);
- związku powiatów (120 tys. mieszkańców);
- województwa.

O niewątpliwie przełomowym charakterze ustawy stanowi głównie aspekt planistyczno-regulacyjny – plan transportowy będzie aktem prawa miejscowego, podobnie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Odpowiedzialność za utworzenie i realizację planu poniosą tzw. organizatorzy publicznego transportu zbiorowego, a więc Minister Infrastruktury (na szczeblu krajowym) oraz samorządy (na szczeblu regionalnym i lokalnym). Docelowo, obowiązkowo sporządzane plany zrównoważonego rozwoju transportu publicznego pokryją 47% obszaru Polski i obejmą 72% ludności (rys. 2).

Obowiązek sporządzenia planu transportowego dotyczy przeważającej liczby miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich w kraju. Najwięcej miast, które posiadać będą ten dokument, znajduje się w województwach śląskim, dolnośląskim oraz wielkopolskim. Kryterium ludnościowe 50 tysięcy mieszkańców bierze pod uwagę znaczące ośrodki miejskie, choć nie wszystkie powiaty grodzkie. Wśród jednostek nieposiadających obowiązku sporządzenia planu transporto-



Rys. 2. Miasta i powiaty, które mają obowiązek sporządzania planu transportowego w myśl ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Źródło: opracowanie własne

Tabela 1

Powierzchnia, ludność i jednostki administracyjne docelowo objęte obowiązkiem sporządzenia planu transportowego						
	Powierzchnia	Ludność	Gminy miejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Sołectwa
Liczba bezwzględna	145,9 tys. km ²	27,5 mln	186	811	281	19,2 tys.
Udział	47%	72%	61%	51%	48%	47%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

wego znajdują się miasta o znacznej powierzchni i rozproszeniu zabudowy np. Tarnobrzeg, Mikołów, Wodzisław Śląski czy Krosno. Z drugiej strony obligatoryjnie plan transportowy obowiązywał będzie w niektórych miastach o stosunkowo zwartym układzie np. Elku. Większe nierówności pod względem pokrycia obszaru Polski planami występują w układzie powiatów ziemskich. W niektórych województwach obowiązek uchwalenia planu transportowego dotyczy tylko jednego (woj. podlaskie) czy dwóch powiatów (woj. zachodniopomorskie), a w innych prawie wszystkich (woj. małopolskie). W tym ostatnim przypadku daje się zauważyć pewien paradoks. Obowiązku sporządzenia planu nie posiada powiat tatrzański, chociaż chaos komunikacyjny związany z ogromną liczbą przewoźników i połączeń oraz znową cenową w Zakopanem i okolicach jest zjawiskiem powszechnie znanym [8].

Przestrzenne rozmieszczenie popytu na przewozy o charakterze użyteczności publicznej

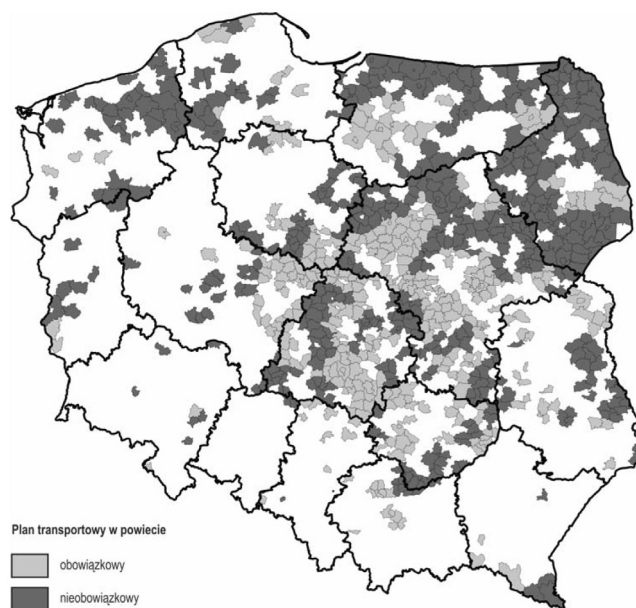
Jak już wcześniej sygnalizowano, jednym z podstawowych celów nowej ustawy jest ograniczanie regresu cywilizacyjnego i nierówności społecznych przez zapewnienie dostępu do transportu zbiorowego najuboższych mieszkańców zamieszkałych w obszarach peryferyjnych. Należy jednak pamiętać, że plany transportowe nie obejmą terytorium całego kraju: występuje duże prawdopodobieństwo, że dla powiatów, gdzie będą one nieobowiązkowe ich tworzenie będzie rzadkością. Warto przypomnieć, że jedynym kryterium obligatoryjności planu jest kryterium liczby ludności, które w żaden sposób nie odnosi się do potrzeb obszarów peryferyjnych. Wręcz przeciwnie – najludniejsze powiaty to z reguły obszary gęsto zaludnione, zurbanizowane, dobrze rozwinięte gospodarczo.

W dalszej części artykułu skonfrontowano rozmieszczenie powiatów obowiązkowo objętych planem transportowym z rozmieszczeniem obszarów mogących wymagać planowania transportu ze względu na niski potencjał społeczno-gospodarczy. Analizy dokonano na poziomie gmin dla całej Polski. Pod uwagę wzięto następujące gminy:

1. o niskiej gęstości zaludnienia (poniżej 50 osób/km²) i równocześnie dużej skali zjawiska ubóstwa (ponad 10% mieszkańców znajduje się w bardzo trudnej sytuacji materialnej, tzn. żyje w rodzinach pobierających zasiłek z opieki społecznej z powodu ubóstwa).

Wskaźniki te wyodrębniają obszary słabo zaludnione o niskim popycie na przewozy. Znaczną część ludności stanowią tam ponadto osoby niezamożne, których nie stać na użytkowanie własnych środków transportu. Z powodu niskich dochodów mieszkańców obszary te mogą nie być atrakcyjne dla prowadzenia działalności przewozowej (rys. 3);

2. o dużej liczbie małych miejscowości – zarówno pod względem powierzchni (więcej niż 25 miejscowości na 100 km² powierzchni gminy), jak i liczby ludności (średnia wielkość miejscowości podstawowych



Rys. 3. Gminy o niskiej gęstości zaludnienia i wysokim ubóstwie w Polsce w 2009 r. a obowiązek sporządzenia planu transportowego przez władze powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

w gminie poniżej 200 osób).

Wskaźnik ten wyodrębnia obszary o znacznym rozproszeniu osadnictwa, a także występowaniu znacznej liczby niewielkich miejscowości. W takim terenie przewoźnikom trudno jest zaspokoić potrzeby wszystkich mieszkańców, zwłaszcza tych w miejscowościach położonych z dala od głównych szlaków komunikacyjnych (rys. 4);

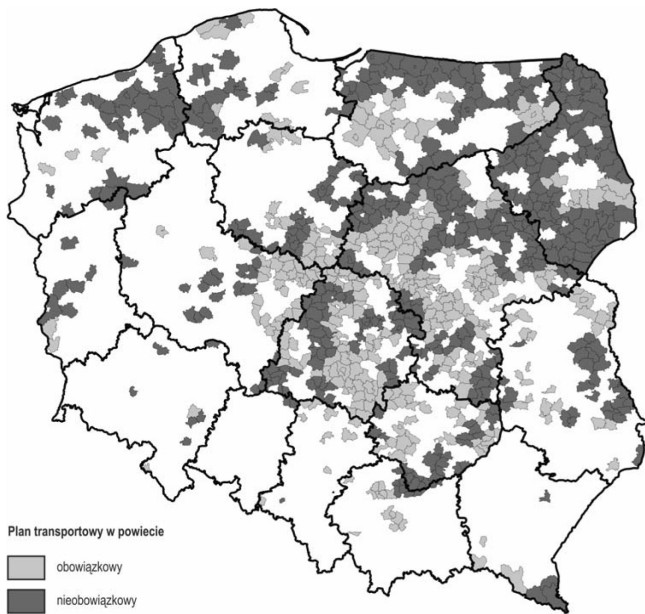
3. o dużym udziale ludności o ograniczonej mobilności (udział ludności w wieku nieprodukcyjnym wyższy niż 33% mieszkańców lub udział ludności w rodzinach dotkniętych niepełnosprawnością wyższy niż 5%).

Wskaźnik ten wyodrębnia obszary o znacznej liczbie ludności, która najczęściej nie jest w stanie przemieszczać się samodzielnie. Szczególne potrzeby przewozowe tych osób stanowią istotne zagadnienie, które ustawa nakazuje uwzględnić w trakcie przygotowywania planu transportowego i opcjonalnie przy udzielaniu zamówienia publicznego na wykonywanie przewozów w publicznym transporcie zbiorowym (rys. 5).

Jak pokazuje rys. 3 kryterium ludnościowe prowadzi do pominięcia w planowaniu transportowym dużych obszarów słabo zaludnionych i ubogich. Jest to problemem przede wszystkim północnej i wschodniej Polski, a zwłaszcza województw podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego i lubelskiego. We wszystkich województwach są to obszary peryferyjne położone poza regionem miejskim jego stolicy.

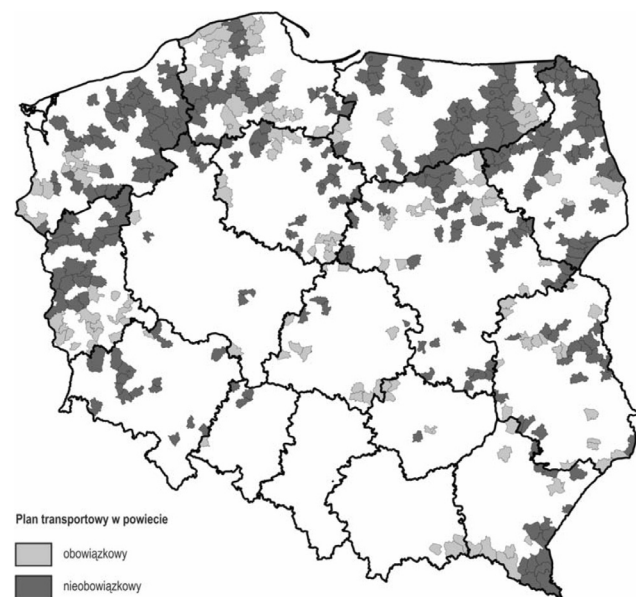
Problem braku obowiązkowego planowania transportowego na terenach o dużej liczbie małych miejscowości może dotknąć przede wszystkim Polskę północną i centralną. Bardzo duża liczba wsi, a co za tym idzie duże roz-

proszenie osadnictwa, dotyczy Polski centralnej, zwłaszcza województw mazowieckiego i łódzkiego. Obszar, gdzie takie tereny nie zostaną objęte planowaniem transportu, to przede wszystkim północna część województwa mazowieckiego oraz zachodnia łódzkiego. Drugi problem – niska liczba ludności w miejscowościach dotyczy Polski północnej i północno-wschodniej. Szczególnie niekorzystnie wyróżnia się tu województwo podlaskie, gdzie plan sporządzić będzie musiał tylko jeden powiat, a małe wsie dominują na prawie całym jego obszarze. Podobnie jest w północnej części województwa warmińsko-mazurskiego oraz na pograniczu województw pomorskiego i zachodniopomorskiego.



Rys. 4. Gminy o rozproszonym osadnictwie lub niskiej średniej wielkości wsi w Polsce w 2009 r., a obowiązek sporządzenia planu transportowego przez władze powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS



Rys. 5. Gminy wysokim udziałem ludności w wieku nieprodukcyjnym lub wysokim odsetku rodzin, z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną w Polsce w 2009 r., a obowiązek sporządzenia planu transportowego przez władze powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Obszary, gdzie zamieszkuje wiele osób, które często nie przemieszczają się samodzielnie (dzieci, młodzież, starsi, niepełnosprawni) powinny w szczególności podlegać zaplanowaniu przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Ponownie jednak należy zwrócić uwagę, że kryterium ludnościowe zdejmuje obowiązek planowania transportowego z większości powiatów mających na swoim terenie gminy o takiej specyfice. Dotyczy to powiatów w województwach warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim, lubuskim, podlaskim i pomorskim.

Omawiane wyżej zjawiska dotyczą w większości województw północnych i wschodnich. Mniejsze obszary o niesprzyjających transportowi zbiorowemu uwarunkowaniach występują też w mazowieckim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, łódzkim, świętokrzyskim. W województwach południowych, z wyjątkiem powiatu bieszczadzkiego gminy spełniające powyższe kryteria prawie nie występują. Na przeciwległym biegunie znajdują się powiaty, gdzie trzy lub więcej gmin spełnia wszystkie niekorzystne kryteria społeczno-przestrzenne. Zgodnie z podejściem przyjętym w analizie, mogą one w szczególności wymagać planowania transportowego. Są jednak wśród nich takie, które mogą planu nie otrzymać ze względu na brak jego obligatoryjności. Najwięcej jest ich w województwie podlaskim (augustowski, hajnowski, siemiatycki, sokółski, suwalski). Ponadto są to powiaty elbląski (warmińsko-mazurskie), szczeciński (zachodniopomorskie) i włodawski (lubelskie).

Podsumowanie

Ustawa jest ważnym krokiem w stronę uporządkowania transportu zbiorowego w polskich powiatach i regionach. Rzetelnie sporządzane (w oparciu o analizy rzeczywistych potrzeb) plany transportowe mogą przyczynić się (przynajmniej w teorii) nie tylko do opanowania chaosu komunikacyjnego w gęsto zaludnionych obszarach, ale i polepszenia oferty transportowej w obszarach peryferyjnych. Kryterium ludnościowe sporządzenia planu nie czyni go jednak w większości przypadków obligatoryjnym w tych drugich. Nie należy obstawać przy stwierdzeniu, że plan jest absolutnie niezbędny w każdym obszarze peryferyjnym i słabo rozwiniętym, bo można wskazać przypadki, gdzie nie jest to prawdą. W niektórych powiatach posiadających szeroką ofertę przewozów (np. dzięki korzystnemu przebiegowi linii kolejowych i głównych dróg) i cechujących się niewielkim rozproszeniem zabudowy tworzenie planu transportowego nie musi być priorytetem. Jednak w wielu podjęcie jego wykonania jest uzasadnione. Kryterium ludnościowe, jak każde ogólne założenie rozmija się całkowicie z problemem złożoności organizacji transportu. Pytanie czy należy rozszerzyć zestaw kryteriów wydaje się zasadne. Jeden z kierunków, sięgający do wskaźników społecznych i wskaźników opisujących strukturę przestrzenną powiatów zaproponowali autorzy.

Podjeżdżać można, że zastosowanie kryterium ludnościowe miało na celu „uchronienie” małych powiatów przed kosztami sporządzania tego dokumentu planistycznego. Niemniej jednak, jeśli plan transportowy ma stanowić nowe prawo miejscowe, to powinno obowiązywać ono tam, gdzie

wprowadzenie go jest niezbędne z punktu widzenia potrzeb społecznych, a nie gdzie się to oplaca. Koszty przeprowadzenia np. badania preferencji i potrzeb przewozowych w niewielkich powiatach ograniczyć można przez rozprawienie ankiet w szkołach lub na zgromadzeniach wiejskich.

Autorzy podzielają pogląd T. Bartosińskiego (2009), który stwierdza, że w przypadku braku planu transportowego organizator nie może zagwarantować, że udzielone pozwolenia poparte są rzetelną koordynacją tras i rozkładów jazdy, oraz że są zgodne z potrzebami społeczeństwa i interesem ogółu. Zagrożeniem dla sporządzania planów jest jednak zbyt ogólny charakter zapisów ustawy i rozporządzenia, które mogą prowadzić do ich przygotowania jako dokumentów mało szczegółowych, nieprecyzyjnych i złej jakości. Plan Transportowy jest bowiem dokumentem, który wśród dokumentów planistycznych i strategicznych odznacza się szczególną potrzebą rozpoznania miejscowych uwarunkowań i potrzeb. Takim rzetelnym przygotowaniem planu mogą być zainteresowane przede wszystkim duże gminy miejskie, gdzie wydatki na transport stanowią istotną część budżetu. Natomiast niektóre powiaty mogą traktować plan nie jako szansę, lecz mało praktyczny wydatek, co zniechęci do przeprowadzenia kosztownych analiz.

Wątpliwości może budzić fakt, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym i ustawa o transporcie drogowym będą funkcjonowały równolegle. Czy oznacza to, że wprowadzane regulacje dotyczyć będą jedynie usług o charakterze użyteczności publicznej? Samorządy na sporządzenie planów transportowych mają trzy lata i to właściwie od nich uzależnione są zasady organizacji przewozów w skali lokalnej. Niezwykle istotna jest więc koordynacja prawa lokalnego stanowiącego przez plan transportowy z potrzebami przewozowymi i oczekiwaniami miejscowej ludności, co powinno stanowić kluczowe zagadnienie projektowania sieci przewozów użyteczności publicznej. Plan transportowy jako drugi w polskim prawodawstwie dokument stanowiący prawo lokalne, a pierwszy na terenie powiatu powinien być zgodny z istniejącymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego gmin. Koordynacja ta powinna uniemożliwić powstanie sytuacji, w której komunikacja lokalna nie nadąża za szybką ekspansją nowego budownictwa mieszkaniowego.

Literatura

- Bartosiński T., *Cel i zakres ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, I Forum Transportu Aglomeracyjnego, Konferencja Naukowo-Techniczna – Plan Transportowy w Ustawie o Publicznym Transporcie Zbiorowym, Warszawa 2009.
- Bryniarska Z., *Rozwój obsługi komunikacyjnej mieszkańców w obszarze aglomeracyjnym Krakowa*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2010, nr 6, s. 2–8.
- Dydkowski G., *Formy organizacyjne publicznej pasażerskiej komunikacji zbiorowej obszarów zurbanizowanych*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, 1993, 128, s. 119–129.
- Cieśla M., Gąska D., Opasiak T., *Preferencje pasażerów transportu zbiorowego na terenie aglomeracji śląskiej*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2010, nr 9, s. 27–32.
- Chaberko T., Kretowicz P., *Konkurencyjność w lokalnym transporcie zbiorowym a społeczna rola przewozów autobusowych (na przykładzie powiatu gorlickiego)*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2011, nr 6, s. 31–38.
- Długosz Z., Zborowski A., *Changes in the Influence Zone in an Urban Region in the Process of Social and Economic Transformation: Bielsko-Biala, Socio-Economic Transformation of Old Urban and Industrial Agglomeration in Poland Against the Background of other East-Central European Countries*, Studia i Materiały Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 1995, 3, s. 16–20.
- Hebel K., Wyszomirski O., *Bariery w integracji zbiorowego lokalnego transportu z regionalnym*, XXX Krajowy Zjazd Komunikacji Miejskiej, 2004, http://www.igkm.pl/site/publikacje/poznan2004/ref_poznan_3a52df.pdf, s. 37–50.
- Kretowicz P., *Social, economic and cultural aspects of transportation accessibility in mountainous areas on the example of Tatra County Poland*, Revija za Geografijo, 2008, 3–2, s. 25–38.
- Kretowicz P., *Komunikacja lokalna w obszarach peryferyjnych województwa małopolskiego w dobie przemian rynku przewozów autobusowych*, Prace Geograficzne Instytutu Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, 2010, 124, s. 131–146.
- Poźniak S., *50 lat PKS i co dalej?*, „Przegląd Komunikacyjny”, 1996, nr 4, s. 1–5.
- Projekt rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia ... 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z dnia 2011 r.)*.
- http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_rozporzadzen/rozp_inne/proj_rozp_plan_transp_zb/px_rozporzadzenie_plan_01.2010.pdf
- Radziejowski J., *Metropolie szansą rozwoju transportu publicznego*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2010, nr 9, s. 13–18.
- 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 uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70*.
- Starowicz W., *Zadania samorządów w zakresie transportu zbiorowego*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2004, nr 5, s. 2–9.
- Strategia rozwoju województwa małopolskiego 2011–2020 – projekt*, Zarząd Województwa Małopolskiego, Kraków 2010.
- Szałucki K., *Publiczna użyteczność działalności przedsiębiorstw transportowych w Polsce*, „Problemy Ekonomiki Transportu”, 1997, nr 1, s. 5–11.
- Tulibacki W., *Stan i perspektywy rozwoju lokalnego i regionalnego transportu zbiorowego w Poznaniu i regionie*, XXX Krajowy Zjazd Komunikacji Miejskiej, 2004, http://www.igkm.pl/site/publikacje/poznan2004/ref_poznan_3a52df.pdf, s. 5–20.
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. 1981, Nr 24, poz. 122.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1998, Nr 162 poz. 1126.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. 2001, nr 125 poz. 1371.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r., o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011 Nr 5 poz. 1.
- Wolański M., *Możliwości zwiększania wpływu inwestycji unijnych na poprawę dostępności komunikacyjnej transportem zbiorowym obszarów peryferyjnych*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2010, nr 1, s. 14–17.
- Wyszomirski O., *Restrukturyzacja transportu pasażerskiego w gminach*, „Problemy Ekonomiki Transportu”, 1999, nr 3, s. 35–46.
- Wyszomirski O., *Restrukturyzacja miejskiego transportu zbiorowego w Polsce w latach 1990–2010*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2010, nr 5, s. 7–12.
- Zamkowska S., Mężyk A., *Aspekty ekonomiczne polityki transportowej miasta ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji zbiorowej*, „Problemy Ekonomiki Transportu”, 2001, nr 1, s. 25–37.
- Zborowski A., *Dojazdy do pracy w południowej Polsce w okresie przemian systemowych*, Biuletyn Geograficzny, 2002, nr 1, s. 133–146.