

Maciej Menes

maciej.menes@its.waw.pl

Instytut Transportu Samochodowego

ROZWÓJ POZAMIEJSKIEGO TRANSPORTU AUTOBUSOWEGO W POLSCE W LATACH 1989-2015

W artykule scharakteryzowano rozwój pozamiejskiego transportu autobusowego w Polsce w latach 1989-2015. Charakterystyką objęto m.in. zmiany w liczbie i strukturze przedsiębiorstw działających na rynku przewozów autobusowych, w wielkościach realizowanych przewozów, liczbie i długości linii komunikacyjnych, a także zmiany w ilostanie taboru i realizowanej pracy eksploatacyjnej. Obok statystycznego obrazu pozamiejskiego transportu autobusowego w artykule przedstawiono ewolucję przepisów regulujących funkcjonowanie pozamiejskiego transportu autobusowego i zachodzące przemiany w strukturze rynku pozamiejskich przewozów autobusowych w latach 1989-2015.

Słowa kluczowe: transport autobusowy, system transportowy, transport publiczny

DEVELOPMENT OF EXTRA-URBAN BUS TRANSPORT IN POLAND IN THE YEARS 1989-2015

This article describes the development of extra-urban bus transport in Poland in 1989-2015. The characteristics includes changes in the number and structure of enterprises operating on the bus transport market, in the volumes of transports carried out, the number and length of transport lines, as well as changes in the number of rolling stock and ongoing operational work. In addition to the statistical picture of the extra-urban bus transport, the article presents the evolution of the regulations governing the operation of extra-urban bus transport and the changes taking place in the structure of the extra-urban bus transport market in 1989-2015.

Keywords: bus transport, transport system, public transport

1. Liczba linii regularnej pozamiejskiej komunikacji autobusowej, ich długość i realizowane przewozy w latach 1989-2015

Pozamiejski transport autobusowy był w okresie PRL-u, szczególnie od połowy lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku podstawowym ogniwem polskiego sektora pozamiejskich przewozów pasażerskich.

W 1967 roku pozamiejskie przewozy autobusowe, realizowane przez ówczesnego monopolistę, powołanego dekretem Rady Ministrów z 16 stycznia 1945 roku Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej, przekroczyły miliard pasażerów detronizując dotychczasowego lidera polskiego rynku pozamiejskich przewozów Polskie Koleje Państwowe.

W 1974 roku przewozy pozamiejskim transportem autobusowym przekroczyły 2 mld pasażerów i praktycznie zdublowały przewozy kolejowe. Pozamiejskie przewozy autobusowe wzrastały jeszcze, choć w istotnie zmniejszonym tempie, przez całą dekadę lat osiemdziesiątych, przekraczając w szczytowym 1989 roku liczbę 2,5 mld pasażerów i zrównując je z transportem kolejowym pod względem liczby zrealizowanych pasażerokilometrów.

W 1989 roku regularna komunikacja autobusowa pokrywała 121 tys. km dróg, czyli 70% całej ówczesnej sieci pozamiejskich dróg twardych [12].

Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku liczba linii regularnej pozamiejskiej komunikacji autobusowej wynosiła blisko 30 tys. a ich łączna długość przekraczała 1,3 mln kilometrów (tabela 1). Wśród obsługiwanych linii dominowały linie podmiejskie (22 tys. o łącznej długości przekraczającej 700 tys. km) oraz linie regionalne (6 tys. o łącznej długości przekraczającej 430 tys. km). Ponadto funkcjonowało 678 autobusowych linii dalekobieżnych o łącznej długości przekraczającej 156 tys. km, 812 linii miejskich o łącznej długości przekraczającej 11 tys. km oraz 200 autobusowych linii międzynarodowych o łącznej długości blisko 219 tys. km.

W kolejnych latach następował stały spadek liczby funkcjonujących linii regularnej komunikacji autobusowej do: 28,1 tys. w roku 2000, 25,4 tys. w roku 2005, 19,6 tys. w roku 2010 i 14,6 tys. w roku 2015 (49% stanu z 1994 roku). W nieco mniejszej skali (58%) zmniejszyła się sumaryczna długość obsługiwanych przez regularną komunikację autobusową linii (przez 1,25 mln km w roku 2000, 1,28 mln km w roku 2005, 1 mln km w 2010 roku do ok. 0,75 mln km w 2015 roku).

Największe spadki dotyczyły w wartościach bezwzględnych liczby obsługiwanych linii regionalnych (poprzez 5,6 tys. w 2000 roku, 5 tys. w 2005 roku, 3,5 tys. w 2010 roku do 2,5 tys. w 2015 roku – 42% stanu z 1994 roku) oraz liczby obsługiwanych linii podmiejskich (poprzez 20,9 tys. w 2000 roku, 19 tys. w 2005 roku, 15,2 tys. w 2010 roku i 11,3 tys. w 2015 roku – 51,1% stanu z 1994 roku).

Tabela 1

Długość regularnej komunikacji autobusowej (bez przedsiębiorstw komunikacji miejskiej), stan na 31.XII

Table 1

The length of regular bus transport services (without public transport companies), as on the 31.XII

Rok/ Wyszczególnienie	ogółem (bez linii międzynarodowych)		dalekobieżne		regionalne		podmiejskie		miejskie		międzynarodowe	
	liczba	długość w km	liczba	długość w km	liczba	długość w km	liczba	długość w km	liczba	długość w km	liczba	długość w km
1994	29776	1302112	678	156028	6002	430419	22284	704372	812	11293	200	218866
2000	28137	1248455	581	153358	5612	417741	20899	662767	1045	14589	172	219409
2005	25384	1284115	877	277769	5045	398766	19009	601635	453	5945	341	564811
2010	19643	1000512	714	246905	3534	276557	15166	474148	229	2902	203	366939
2015	14205	754026	544	208650	2545	191483	11312	351801	207	2092	•	•

Zestawienie własne na podstawie:

1994 - Transport - Wyniki działalności w 2000 r., GUS Warszawa 2001, tabl. 5(33), s.36 [19]

2000 - Transport - Wyniki działalności w 2000 r., GUS Warszawa 2001, tabl. 15(41), s.36 [19]

2005 - Transport - Wyniki działalności w 2005 r., GUS Warszawa 2006, tabl. 15(41), s.119 [19]

2010 - Transport - Wyniki działalności w 2010 r., GUS Warszawa 2011, tabl. 12(43), s.128 [19]

2015 - Transport - Wyniki działalności w 2015 r., GUS Warszawa 2016, tabl. 57(96) s.213 [19]

Długość obsługiwanych przez regularną komunikację autobusową linii podmiejskich zmniejszyła się z 704 tys. km w 1994 roku do ok. 352 tys. km w roku 2015, a długość obsługiwanych linii regionalnych z odpowiednio z 430 tys. km do 191 tys. km.

W wartościach względnych największy spadek dotyczył liczby linii miejskich (spadek z 812 w 1994 roku do 207 w roku 2015, -25% stanu z 1994 roku przy zmniejszeniu ich łącznej długości z ok. 11,3 tys. km do ok. 2,1 tys. km, -21% stanu z 1994 roku). W tym miejscu należy zaznaczyć, że przytoczone powyżej dane odnośnie liczby i długości linii obsługiwanych regularną pozamiejską komunikacją autobusową dotyczą największych, ale tylko dwustu kilkudziesięciu przedsiębiorstw komunikacyjnych zatrudniających do 1994 roku powyżej 5 osób i w kolejnych latach zatrudniających powyżej 9 osób i jako takich rejestrowanych przez statystykę GUS.

W opracowanym i administrowanym przez Polską Izbę Gospodarczą Transportu Samochodowego i Spedycji „Elektronicznym systemie informacji i wsparcia przedsiębiorców w zakresie pasażerskiej komunikacji samochodowej – Centralna Informacja dla Pasażerów”, w oparciu o dane pochodzące od ok. 1000 współpracujących przewoźników i ok. 200 organów samorządowych liczbę funkcjonujących na początku 2010 roku linii regularnej pozamiejskiej komunikacji autobusowej określono na 17,2 tys. o łącznej długości ok. 1,7 mln km (przy 1 mln km podawanych przez GUS) [6]. Ponad 15,8 tys. spośród tych linii o łącznej długości 1,5 mln km obsługiwało 148 przedsiębiorstw i spółek PKS, a 1,4 tys. linii 554 innych przewoźników.

Jednocześnie w tym czasie funkcjonowało 9,1 tys. licencji uprawniających do wykonywania krajowych przewozów drogowych osób. Na podstawie tych licencji wydano: wypisy dla ok. 63,2 tys. pojazdów oraz 28,8 tys. zezwoleń na obsługę regularnych linii komunikacyjnych. Z zestawienia powyższych danych wynika, że ok. 9 tys. linii obsługiwali przewoźnicy nie rejestrowani przez statystykę.

Z uwzględnieniem linii regularnej pozamiejskiej komunikacji autobusowej obsługiwanych przez drobnych przewoźników ich łączna liczba oscyluje nadal na poziomie ok. 25 tysięcy.

Należy zdawać sobie jednak sprawę, że pojawiający się nowi drobni przewoźnicy podejmują jedynie obsługę linii intratnych o dużych strumieniach podróży i tzw. pikach czasowych, dublujących już istniejące połączenia, co oznacza, że utrzymanie globalnej liczby regularnej komunikacji autobusowej nie oznacza wcale utrzymania poziomu dostępności społeczeństwa do tej komunikacji. Przy braku stosownych danych, oczywiście w przybliżeniu, można przyjąć, że skalę obszarowego zwijania się publicznego pozamiejskiego transportu autobusowego oddają dane o liczbie obsługiwanych linii podawane przez GUS.

Zmniejszenie zarówno liczby, jak i łącznej długości w przypadku linii obsługiwanych przez regularną komunikację autobusową podawanych przez GUS wynikało z jednej strony z rozwoju systemów transportu stricte miejskiego, a w przypadku linii podmiejskich zarówno ze stopniowego wkraczania systemów transportu miejskiego na tereny wokół miast, a z drugiej strony rozwoju sektora drobnych przewoźników, w tym operujących taborem małej pojemności, nie rejestrowanych przez statystykę.

Względnie stabilna sytuacja charakteryzuje linie dalekobieżne obsługiwane w podstawowej mierze przez duże przedsiębiorstwa przewozowe: 678 w 1994 roku i 544 w roku 2015 (przy spadku w roku 2000 do 581 i wzroście do 877 w roku 2005). Wahania liczby obsługiwanych przez regularną komunikację autobusową linii dalekobieżnych korelują w znacznym stopniu ze stanem rozwoju konkurencyjnego transportu kolejowego. Funkcjonowanie największej liczby autobusowych linii dalekobieżnych w 2005 roku – 877, było związane z apogeum kryzysu pasażerskiego transportu kolejowego. Stopniowa modernizacja zarówno infrastruktury, jak i parku taboru kolejowego przyczynia się do zamykania kolejnych autobusowych linii dalekobieżnych.

Ograniczaniu liczby i długości obsługiwanych przez regularną komunikację autobusową linii wykazywanemu przez statystykę GUS (przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 9 osób) towarzyszy stały spadek przewożonych przez tę komunikację liczby pasażerów i realizowanej pracy przewozowej.

Pozamiejskie przewozy autobusowe zmniejszyły się z 2,56 mld pasażerów w 1989 roku do 416,7 mln pasażerów w roku 2015 (spadek ponad 6-krotny) a realizowana przez ten transport praca przewozowa zmniejszyła się z 58 mld paskm w 1989 roku do 21,6 mld paskm w roku 2015 (spadek blisko trzykrotny) (tabela 2).

Skali i dynamiki spadku przewozów i pracy przewozowej realizowanej przez pozamiejski transport autobusowy w Polsce w latach 1989-2015, nie zmieni zasadniczo uzupełnienie powyższych danych statystycznych obejmujących przedsiębiorstwa do roku 1998 zatrudniające powyżej 5 osób, a w kolejnych latach przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 9 osób, szacunkowymi danymi dotyczącymi przewozów realizowanych w ostatnich latach przez drobnych przewoźników autobusowych, wg których przewożą oni rocznie od 150 do 285 mln pasażerów [1].

W konsekwencji sumaryczne przewozy pozamiejskiego transportu autobusowego w roku 2015 szacować można na ok. 570-700 mln pasażerów, tj. i tak około 4-krotnie mniej niż w roku 1989.

Zasadnicze przyczyny tak znacznego ograniczenia aktywności pozamiejskiego transportu autobusowego to:

- kryzys społeczno-gospodarczy przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i pozostający jego następstwem spadek aktywności ekonomicznej społeczeństwa,
- szokowa kuracja transformacyjna i jej następstwa w postaci dalszego ograniczenia zatrudnienia i zmian strukturalnych w zatrudnieniu,
- wielokrotny zarówno bezwzględny, jak i względny wzrost cen biletów,
- rozwój sieci handlowo-usługowej, ograniczającej peregrynację ludzi w poszukiwaniu dóbr i usług,
- gwałtowny rozwój motoryzacji indywidualnej.

Znaczny wpływ na spadek przewozów pozamiejskim transportem autobusowym miało też postępujące zmniejszenie liczby obsługiwanych przez ten transport relacji przewozowych oraz częstotliwości kursów w relacjach obsługiwanych. Nie bez znaczenia było też analogiczne zjawiska w transporcie kolejowym, utrudniające realizację łączonych podróży autobusowo-kolejowych.

Analizując wielkości przewozów pozamiejskim transportem autobusowym rejestrowane przez GUS, stwierdzić można, że najsilniej, bo ponad 2,5 krotnie autobusowe przewozy pozamiejskie zmalały w latach 1989-2000 (z 2,56 mld do 954 mln pasażerów), przy czym najwięcej w pierwszych latach transformacji (spadek o 53% z 2,56 mld w roku 1989 do 1,21 mld pasażerów w roku 1994).

Praca przewozowa pozamiejskiego transportu autobusowego zmniejszyła się odpowiednio z 58 mld paskm w roku 1989 do 34,7 mld paskm w roku 1994 i 31,7 mld paskm w roku 2000.

W liczbach bezwzględnych największe spadki dotyczyły regularnej komunikacji autobusowej, w której przewozy zmalały z ok. 2,16 mld pasażerów w roku 1989 do 828 mln pasażerów w roku 2000 (spadek o ponad 60%), i z blisko 43 mld paskm do niespełna 26 mld paskm w roku 2000 (spadek o 40%), przy czym przewozy za biletami jednorazowymi spadły odpowiednio z 1,12 mld pasażerów do ok. 400 mln pasażerów (spadek o 64%) i z 25,5 mld do 15,9 mld paskm (spadek o 38%). Pozamiejskie przewozy autobusowe za biletami miesięcznymi zmniejszyły się w tym czasie z 1,09 mld do 426 mln pasażerów (spadek o 59%).

W wartościach bezwzględnych najsilniej zmniejszyły się autobusowe przewozy nieregularne – wycieczkowe, kolonijne i przede wszystkim pracownicze, wykonywane na rzecz zakładów pracy – z 406 mln pasażerów w roku 1989 do ok. 126 mln pasażerów w roku 2000 (spadek o blisko 70%) i z 15 mld paskm do 5,9 mld paskm (spadek o ponad 61%).

Rozwój pozamiejskiego transportu autobusowego...

Tabela 2

Przewozy pasażerów transportem autobusowym w latach 1989-2015 (przedsiębiorstwa o liczbie pracujących: w latach 1989-1995 powyżej 5 osób, w latach 2000-2015 powyżej 9 osób) bez przedsiębiorstw komunikacji miejskiej

Table 2

Passenger bus transport in the years 1989-2015 (enterprises with the employment over 5 people – the years 1989-1995, over 9 people – the years 2000-2015) without public transport enterprises

Wyszczególnienie / Rok	1989	1995	2000	2005	2010	2015
Ogółem						
"- w mln pasażerów	2563,9	1215,3	954,5	782,0	569,6	416,7
"- w mld paskm	58,0	34,2	31,7	29,3	21,6	21,6
w tym w komunikacji międzynarodowej						
"- w mln pasażerów	0,5	1,4	1,8	3,0	2,3	3,9
"- w mld paskm	0,5	0,9	2,2	4,0	3,4	6,0
w tym w komunikacji regularnej						
"- w mln pasażerów	2157,7	1081,4	828,6	671,2	476,0	347,8
"- w mld paskm	42,9	28,5	25,8	23,5	16,4	15,3
w tym przewozy za biletami jednorazowymi						
"- w mln pasażerów	1119,7	715,8	402,0	305,7	219,3	151,6
"- w mld paskm	25,5	20,2	15,9	15,2	10,4	10,7
w komunikacji nieregularnej (przewozy pracownicze, wycieczkowe i kolonijne)						
"- w mln pasażerów	406,2	133,8	125,9	110,8	93,6	68,9
w tym przedsiębiorstwa PKS lata 1989-2000/ sektor publiczny lata 2005-2015						
"- w mln pasażerów	2553,9	1134,5	886,9	473,1	277,9	129,4
"- w mld paskm	57,6	31,0	27,0	15,7	9,5	3,9
w tym w komunikacji międzynarodowej						
"- w mln pasażerów		0,9	0,8	0,8	0,3	0,1
"- w mld paskm		0,3	0,5	1,0	0,2	0,1
w tym w komunikacji regularnej						
"- w mln pasażerów		1043,7	800,0	417,8	236,2	109,6
"- w mld paskm		27	22,9	13,1	7,7	3,1
w tym przewozy za biletami jednorazowymi						
"- w mln pasażerów		689	385,5	181,9	96,7	41,6
"- w mld paskm		19,1	13,5	7,8	4,5	1,5

(a) 1990

Źródło: Zestawienie własne na podstawie:

1989 - Rocznik Statystyczny 1990, GUS Warszawa 1990, tabela 15 (533) s.378 [14]

1995 - Transport - Wyniki działalności w 2000 r., GUS Warszawa 2001, tabl. 20(48), s.44 [19]

2000 - Transport - Wyniki działalności w 2000 r., GUS Warszawa 2001, tabl. 28(54), s.45 [19]

2005 - Transport - Wyniki działalności w 2005 r., GUS Warszawa 2006, tabl. 52(78), s.163 [19]

2010 - Transport - Wyniki działalności w 2010 r., GUS Warszawa 2011, tabl. 54(85), s.179 [19]

2015 - Transport - Wyniki działalności w 2015 r., GUS Warszawa 2016, tabl. 60(93), s.209 [19]

oraz Szczerbaciuk. Z.: Publiczny transport drogowy, uwarunkowania i prognozy funkcjonowania, Autobusy, technika i eksploatacja, systemy transportowe nr 4/2014 s.18 [18]

W kolejnych latach dynamika spadku autobusowych przewozów pozamiejskich aczkolwiek nadal znaczna była jednak znacznie niższa. W okresie 2000-2005 liczba przewożonych przez ten transport pasażerów w części objętej statystyką zmalała z 954,5 mln pasażerów do 782 mln (spadek o 18%), pomiędzy latami 2005 i 2010 z 782 mln do ok. 570 mln pasażerów (spadek o 28%), pomiędzy latami 2010 i 2015 z ok. 570 mln do ok. 417 mln pasażerów (spadek o 27%). Łącznie w latach 2000-2015 rejestrowane przez statystykę autobusowe przewozy pozamiejskie zmniejszyły się z 954,5 mln do 416,7 mln pasażerów (spadek o 56%) i z 31,7 mld paskm do 21,5 mld paskm (spadek o 32%).

Gross wspomnianych spadków dotyczyło komunikacji regularnej, której przewozy zmalały z 828,6 mln pasażerów w roku 2000 do 671 mln pasażerów w roku 2005, 476 mln pasażerów w roku 2010 i 348 mln pasażerów w roku 2015 (łącznie spadek o ponad 58%), w tym spadek przewozów za biletami jednorazowymi odpowiednio z 402 mln do 305,7 mln, 219,3 mln i 151,6 mln pasażerów (łącznie spadek o 62%) i z 15,9 mld do 15,2 mld, 10,4 mld i 10,7 mld paskm (łącznie spadek o 33%).

Regularne pozamiejskie przewozy autobusowe za biletami miesięcznymi zmniejszyły się z latami 2000-2015 z 426,6 mln pasażerów do 199,2 mln pasażerów (spadek o 53%).

W odróżnieniu od komunikacji krajowej, w całym analizowanym okresie 1989-2015 przewozy międzynarodowe polskiego transportu autobusowego rosły. Tylko w obszarze transportu autobusowego rejestrowanego przez statystykę (w zakresie przewozów międzynarodowych udział drobnych nie monitorowanych przewoźników jest szczególnie duży) przewozy wzrosły z 0,5 mln pasażerów w roku 1999 do 3,9 mln pasażerów w roku 2015 i z 0,5 mld paskm w roku 1989 do 6 mld paskm w roku 2015.

Do 2000 roku w realizacji pozamiejskich przewozów autobusowych dominowały funkcjonujące w różnej formie przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej (PKS). Przedsiębiorstwa PKS przemieściły w 1989 roku 99,6% ogółu ujętych statystyką osób podróżujących pozamiejskim transportem autobusowym, w roku 1994 odpowiednio 93,4%, w roku 2000 – 93% podróżnych, realizując odpowiednio 99,3%, 91% i 85% całej pracy przewozowej rejestrowanego przez statystykę pozamiejskiego transportu autobusowego.

Lata dwutysięczne przyniosły stopniowe ograniczenie udziału przedsiębiorstw PKS i przedsiębiorstw wywodzących się z PKS w pozamiejskim transporcie autobusowym.

Udział tych przedsiębiorstw w liczbie przewożonych pasażerów spadł do: 60,5 % w roku 2005, 49% w roku 2010 i 31% w roku 2015, a w zakresie pracy przewozowej odpowiednio do: 54%, 44% i 18%. Przy uwzględnieniu 150-285 mln pasażerów, nie rejestrowanych przez statystykę, przewożonych przez drobnych przewoźników udział przedsiębiorstw i spółek PKS w roku 2015 szacować można na ok. 20% (18-22%) w roku 2015 liczby przewożonych transportem autobusowym pasażerów.

Postępujące ograniczenie roli przedsiębiorstw PKS oraz przedsiębiorstw wywodzących się z PKS w polskim rynku pozamiejskich przewozów autobusowych wynikało z jednej strony ze strukturalnego rozwoju tego rynku w sytuacji zmniejszenia się tego rynku jako takiego, z drugiej strony z opieszałości i błędów w procesie przekształcania i dostosowywania przedsiębiorstw PKS do nowych warunków działania.

2. Ewolucja podstawowych przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie rynku pozamiejskich przewozów autobusowych.

Do końca 1988 roku zgodnie z Ustawą o transporcie drogowym i spedycji krajowej z 27 listopada 1961 roku (Dz.U. PRL z 1961 roku, nr 53, poz. 297) wykonywanie

drogowych przewozów pasażerskich wymagało uzyskania zezwolenia Ministerstwa Komunikacji. Stałe zezwolenie na wykonywanie drogowych przewozów pasażerskich otrzymywały w zasadzie wyłącznie firmy państwowe. Nieliczni przewoźnicy prywatni otrzymywali co najwyżej zezwolenie jednorazowe lub okresowe.

Powyższa sytuacja uległa dopiero zmianie z chwilą wejścia w życie 1 stycznia 1989 roku Ustawy z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej (Dz.U. PRL z 1988 roku nr 41, poz. 298), której przepisy liberalizujące wykonywanie działalności gospodarczej objęły również pasażerskie przewozy drogowe. Realizację zarobkowych drogowych przewozów pasażerskich, w tym także przewozów międzynarodowych, mógł podjąć każdy podmiot, a jedynym wymaganym dokumentem uprawniającym był wpis prowadzonej działalności do ewidencji stosownego organu administracji państwowej. Od chwili kompletnej deregulacji rynku drogowych przewozów pasażerskich wydawane w kolejnych latach ustawy ograniczały stopniowo pełną swobodę działania przewoźników drogowych.

Pierwszą regulację całkowicie zliberalizowaną cytowaną ustawą z dnia 23 grudnia 1988 roku rynku transportu drogowego przyniosła ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. 1992, nr 75, poz. 332).

Ustawa wprowadziła koncesjonowanie działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu działalności międzynarodowego zarobkowego transportu drogowego pojazdami zarejestrowanymi w kraju.

Organem właściwym do udzielenia, odmowy udzielenia, cofnięcia koncesji został Minister Transportu i Gospodarki Morskiej. Uzyskanie koncesji uzależniono od: posiadania wymaganej praktyki, dobrej reputacji, przedstawienia potwierdzonego konta bankowego o posiadanej minimalnej gwarancji finansowej w wysokości co najmniej 3000 ECU na pojazd lub 150 ECU na tonę dopuszczalnej ładowności pojazdu ciężarowego lub na jedno miejsce siedzące w autobusie.

Powyższa ustawa obowiązywała do 12 grudnia 1997 roku, kiedy to została zastąpiona nową ustawą z dnia 2 sierpnia 1997 roku o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. 1997 nr 106, poz. 677).

Ustawa utrzymując poziom wymaganych dla uzyskania koncesji wykonywania międzynarodowego transportu drogowego zabezpieczeń finansowo-majątkowych wprowadziła m.in. wymóg posiadania przez co najmniej jednego członka organu zarządzającego podmiotu lub jedną z osób prowadzących działalność gospodarczą stosownego udokumentowanego doświadczenia w wykonywaniu transportu drogowego.

Przepisy ustawy uzależniały również wydawanie koncesji przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej od posiadanej liczby zezwoleń zagranicznych.

Warunki wykonywania krajowego drogowego przewozu osób uregulowała dopiero ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku (Dz. U. 1997 nr 141, poz. 942), która weszła w życie 1 kwietnia 1998 roku. Podjęcie działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi uzależniła ona od uzyskania stosownego zezwolenia właściwego dla siedziby przedsiębiorstwa (miejsca zamieszkania przedsiębiorcy): wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty i marszałka województwa (w zależności od obszaru obejmującego zasięgiem wnioskowaną linię komunikacyjną). Uzyskanie zezwolenia uzależniono od: wykazania prawa do dysponowania odpowiednim parkiem samochodowym, posiadaniem przez przynajmniej jednego z właścicieli przedsiębiorstwa, a w przypadku osoby prawnej przez jednego z członków organu zarządzającego, udokumentowanych odpowiednich kwalifikacji i ich

niekaralności oraz posiadania zabezpieczenia pieniężnego lub rzeczowego w analogicznej wysokości, jak w przypadku międzynarodowego transportu osób. Przepisy przyjętej ustawy formalnie regulując rynek krajowych przewozów autobusowych w praktyce utrzymały jego otwarty charakter, dla kilku tysięcy działających już na nim, z reguły małych firm dysponujących jednym lub kilkoma pojazdami, a także dla dużej liczby osób fizycznych, świadczących usługi przewozu osób.

Przytoczone powyżej ustawy cząstkowe zostały zastąpione kompleksową ustawą o transporcie drogowym z 6 września 2001 roku, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 roku (Dz. U. 2001 nr 125, poz. 1371).

Ustawa transponowała do polskiego systemu prawnego przepisy regulujące funkcjonowanie transportu drogowego w krajach Unii. Objęła ona wszystkie zarobkowe, jak i niezarobkowe drogowe przewozy rzeczy i osób na terenie kraju i poza granicami z wyłączeniem przedsiębiorców wykonujących przewozy taksówkami, przejazdów po autostradach płatnych, transportu kombinowanego, zbiorowego transportu miejskiego oraz niezarobkowych przewozów osób zarówno w transporcie krajowym, jak i międzynarodowym pojazdami samochodowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą.

Wykonywanie transportu drogowego ustawa uzależniła od uzyskania licencji, którą mogła uzyskać na okres od 2 do 5 lat: osoba prowadząca działalność gospodarczą lub przedsiębiorca, jeżeli członkowie organu zarządzającego osoby prawnej lub osoby zarządzające spółką jawną lub komandytową:

- spełniają wymogi dobrej reputacji, tj. nie były skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne, w tym także skarbowe i przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, a także nie zostały uznane za niezdolne do wykonywania zawodu przewoźnika drogowego,
- legitymują się certyfikatem kompetencji zawodowych,
- posiadają stosowne zabezpieczenie finansowe lub majątkowe w wysokości 9000 euro na pierwszy pojazd i 5000 euro na każdy następny pojazd.

Utrzymując prerogatywę ministra właściwego ds. transportu do wydawania licencji w międzynarodowym transporcie drogowym, ustawa udzielanie licencji na krajowy transport drogowy zarówno rzeczy, jak i osób przyznała właściwemu dla siedziby przedsiębiorstwa staroście.

Wykonywanie krajowych, pasażerskich przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych przepisy ustawy uzależniły ponadto od otrzymania ważnego 5 lat zezwolenia właściwego organu samorządu terytorialnego.

Wydanie zezwolenia na wykonywanie drogowych przewozów pasażerskich zarówno regularnych, jak i regularnych specjalnych ustawa uzależniła od przedstawienia uzgodnionego rozkładu jazdy, mapy z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami, zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków oraz taryfy i cennika. Organy wydające przedmiotowe zezwolenia nadal nie uzyskały żadnych ustawowych uprawnień do nałożenia na przewoźnika jakichkolwiek obowiązków związanych z interesem lokalnych społeczności.

Zdaniem PIGTSiS system ograniczający się wyłącznie do wydawania niezbędnej decyzji administracyjnej (zezwolenia) oraz pobrania określonych w ustawie opłat administracyjnych nie zapewnia praktycznie żadnej regulacji rynku, toleruje powszechną deregulację tego rynku oraz ma jedynie funkcje fiskalne [18]. Ustawa pomimo wielokrotnych nowelizacji (patrz przykładowo ustawa z dnia 19 września 2007 roku o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U.

2007 nr 192, poz. 1381), ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011 nr 244, poz. 1454), ustawa z dnia 5 kwietnia 2013 roku o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców (Dz. U. 2013 nr 92, poz. 567), ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o zmianie ustawy o transporcie drogowym i niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 nr 56, poz. 390) w swoich zasadniczych założeniach obowiązuje do chwili obecnej.

Największe zmiany w przedmiotowej ustawie wynikały z implementacji przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego z Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 roku ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego Dyrektywę rady 96/26/WE (Dz. U. UE nr L300/51) [6].

Rozporządzenie weszło w życie 4.12.2009 roku aczkolwiek obowiązywać w pełnym brzmieniu zaczęło od 4.12.2011 roku. Miało ono charakter precyzujący i doskonalący funkcjonujące uprzednio przepisy, m.in.:

- zdefiniowało ono pojęcia zawodu przewoźnika oraz osoby zarządzającej transportem, z jednoczesnym szczegółowym unormowaniem jej funkcji (nie wystarczy już tylko posiadanie certyfikatu kompetencji zawodowych, ale musi taka osoba w sposób rzeczywisty i ciągle zarządzać operacjami transportowymi przedsiębiorstwa),
- doprecyzowało wymóg dobrej reputacji,
- jednoznacznie określiło sposób dokumentowania zdolności finansowej przedsiębiorcy przy utrzymaniu wymaganego kapitału i rezerw o wartości równej przynajmniej 9 tys. euro w przypadku wykorzystywania tylko jednego pojazdu i 5 tys. euro na każdy dodatkowo wykorzystywany pojazd.

Podobnie precyzujący i doskonalący charakter miało Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 31 października 2009 roku w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych, zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 561/2006. Powyższe Rozporządzenie weszło w życie również 4 grudnia 2011 roku (Dz. U. UE. L300.88).

Najważniejsze zmiany, które wniosło w/w Rozporządzenie to sprecyzowanie definicji:

- odnośnie rynku usług autokarowych i autobusowych,
- usługi regularnej,
- usługi regularnej specjalnej,
- usługi okazjonalnej,
- działalności transportowej na potrzeby własne,
- przewozu kabotażowego.

Już w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2016 poz 446) w artykule 7 „Zadania własne gminy” w pkt. 4 wymieniono lokalny transport zbiorowy. Także w ustawie o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 578) w art. 4 dotyczącym zakresu działania, zadań powiatu w pkt. 6 wymieniono transport zbiorowy i drogi publiczne.

Podobny zapis o charakterze ponadpowiatowym przyniosła ustawa o samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 roku (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 576). W art. 14 wśród zadań o charakterze wojewódzkim w pkt. 10 wymieniono drogi publiczne i transport.

Organy samorządu terytorialnego otrzymały m.in. kompetencję do wydawania wspomnianych zezwoleń na wykonywanie wszystkich rodzajów pasażerskich krajowych przewozów autobusowych. Nie otrzymały jednak ani żadnych środków finansowych, ani żadnych ustawowych uprawnień do nakładania na przewoźników jakichkolwiek obowiązków w zakresie prowadzonej działalności przewozowej.

W konsekwencji organy samorządu nie podjęły roli aktywnego organizatora transportu publicznego, w tym przede wszystkim publicznego transportu drogowego. Zezwolenia na wykonywanie, w tym także regularnych przewozów autobusowych w konkretnej relacji przewozowej, zwanych „linią”, nadal mogą uzyskiwać wszystkie podmioty spełniające formalne wymogi ustawowe, bez uwzględniania realnych potrzeb lokalnych społeczności, a także racjonalności ekonomicznej funkcjonowania pozamiejskiego transportu autobusowego.

Ewolucja przepisów regulujących funkcjonowanie transportu drogowego, w tym transportu autobusowego i towarzyszące temu zmiany na rynku pozamiejskich przewozów autobusowych nie wpłynęły na zmianę sytuacji, w której podstawowym w skali kraju organizatorem i realizatorem takich przewozów, wykonujących także przewozy nieefektywne ekonomicznie, pozostają przewoźnicy wywodzący się z byłych przedsiębiorstw komunikacji samochodowej (PKS) [18].

Pozostali przewoźnicy autobusowi, w tym przede wszystkim tysiące drobnych przewoźników prywatnych, organizują komunikację jedynie w relacjach i czasie, w których występujące potoki pasażerów stwarzają szansę na pokrycie z zyskiem kosztów prowadzonej działalności i o zezwolenia na obsługę tak dobranych linii występują do organów samorządu terytorialnego.

Rynek pozamiejskich przewozów autobusowych pomimo wprowadzonych przepisów w znacznej mierze pozostaje rynkiem dysfunkcyjnym. Niekontrolowana w obszarze tego rynku konkurencja ma od lat charakter żywiołowy i wyniszczający. Przyczynia się do tego również znaczna liczba przewoźników, którzy wykonują przewozy nielegalne, najczęściej pod pretekstem wykonywania tzw. przewozów okazjonalnych. W praktyce przewoźnicy nie są traktowani jednakowo, podlegają faktycznie różnym zasadom funkcjonowania i kontroli. Szczególnemu trybowi kontroli poddawane są duże, zorganizowane firmy, głównie były i obecne przedsiębiorstwa PKS. Firmy te po pierwsze łatwo kontrolować, a po drugie podlegają one silnym naciskom ze strony władz terenowych, społeczeństwa oraz mediów, wymuszającym utrzymywanie komunikacji na liniach, na których żaden inny przewoźnik jej nie wykonuje [7].

Według danych cytowanego „Elektronicznego systemu informacji i wsparcia przedsiębiorstw w zakresie pasażerskiej komunikacji samochodowej – Centralnej Informacji dla Pasażerów” w 2010 roku 148 przedsiębiorstw i spółek PKS obsługiwało 15,8 tys. linii o długości ponad 1,5 mln km [7].

Realizowano na nich średnio 63,5 tys. kursów dziennie (w rozkładach znajdowało się 164 tys. kursów), wśród których dominowały kursy zwykłe (97,1%) [7]. Oferowana praca przewozowa przekraczała 700 mln wozokilometrów.

Wśród zezwoleń na realizację regularnych przewozów autobusowych dominowały zezwolenia wydane przez: marszałków województw (7628 linii – 44,3%), starostów (5687 linii – 33%), prezydentów miast na prawach powiatów (1071 linii – 6,2%), oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (1047 linii – 6%).

Kolejne zmiany w funkcjonowaniu m.in. drogowego publicznego transportu osób przyniosła ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011 nr 5 poz. 13), która weszła w życie 1 marca 2011 roku).

Przyjęta po latach dyskusji i odrzucania szeregu projektów ustawa transponowała zapisy Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu publicznego. Cytowane rozporządzenie, które weszło w życie 3 grudnia 2009 roku (uchylając rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i 1107/70) określiło zasady, na

jakich na terenie UE ma odbywać się wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, szczególne zasady dostępu do rynku, tryb udzielania zamówienia na wykonywanie usług przewozowych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, treść umowy pomiędzy organizatorem a przedsiębiorcą realizującym takie usługi oraz wysokość otrzymywanej przez przedsiębiorcę rekompensaty. Rozporządzenie określiło także instrumentarium niezbędne dla sprawnego zorganizowania publicznego transportu zbiorowego.

Najważniejsze postanowienia ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (ptz) to:

- ustalenie, że za organizację publicznego transportu zbiorowego odpowiada jednostka samorządu terytorialnego a nie realizujący taką działalność przedsiębiorca,
- wprowadzenie specjalnej formy realizacji usług w ramach publicznego transportu zbiorowego – „usługi o charakterze użyteczności publicznej”,
- określenie, że obecnie obowiązujący system wykonywania działalności gospodarczej w transporcie osób obowiązuje jedynie do 31 grudnia 2016 roku (termin wydłużony w wyniku nowelizacji ustawy o ptz z dnia 21 lipca 2016 roku (Dz. U. 2016, poz. 1342) do 31 grudnia 2017 roku,
- ustalenie, że uprawnienia obywateli do ulg w przejazdach publicznymi środkami transportu zbiorowego od stycznia 2017 roku będą mogły być realizowane w środkach publicznego transportu zbiorowego wykonującego usługę o charakterze użyteczności publicznej (termin wydłużony j.w. do 31 grudnia 2017 roku) [16].

W praktyce jednostki samorządu terytorialnego w swojej funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego skoncentrowały się na transporcie miejskim i transporcie kolejowym. Samorządy nie podjęły generalnie nadal funkcji realnego organizatora w stosunku do drogowego transportu zbiorowego, aktywnie wpływającego na wielkość i strukturę realizowanych przewozów autobusowych, a tym bardziej rekompensującego ponoszone przez przedsiębiorców koszty realizacji komunikacji publicznej. Kwestia stosownych rekompensat dla przewoźników autobusowych obsługujących deficytowe linie komunikacyjne jest tym bardziej istotna, że w art. 20 ustawy o ptz, nota bene niezgodnie z art. 3 ust. 1 przytaczanego Rozporządzenia EU nr 1370/2007, napisano, że żadnemu operatorowi (przewoźnikowi) za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych jednostka samorządu terytorialnego nie może zamiast rekompensat przyznać prawa wyłączności na obsługę konkretnych (np. szczególnie dochodowych) linii komunikacyjnych.

W przeprowadzonej przez PIGTSIS ankiecie tylko 7% przewoźników stwierdziło, że samorząd podjął jakieś, wykraczające poza administrujące, działania w zakresie organizacji drogowego transportu zbiorowego, natomiast 93% stwierdziło, że samorządy na obszarze ich działania nie podjęły żadnej aktywności w tym zakresie [16].

Najistotniejszym problemem obok braku rekompensat dla przewoźników autobusowych utrzymujących deficytowe połączenia komunikacyjne jest fakt, że brak aktywności samorządu w zakresie funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej spowoduje, po przytoczonej nowelizacji ustawy o ptz z dnia 21 lipca 2016 roku, od dnia 31 grudnia 2017 roku, pozbawienie obywateli możliwości realizacji posiadanych ustawowych uprawnień na ulgowe i bezpłatne przejazdy transportem autobusowym.

3. Struktura rynku pozamiejskich przewozów autobusowych w latach 1989-2015

Przez cały okres powojenny, do rozpoczęcia transformacji w 1989 roku publiczny pozamiejski transport autobusowy skoncentrowany był w rękach przedsiębiorstw

Państwowej Komunikacji Samochodowej (PKS), które realizowały ponad 99% ogółu przewozów i pracy przewozowej tego transportu.

W 1989 roku w kraju funkcjonowały 3 regionalne przedsiębiorstwa PKS w: Warszawie, Olsztynie, Koszalinie i 1 przedsiębiorstwo PKS o zasięgu krajowym, obsługujące 80% terytorium kraju, na bazie których w lipcu 1990 roku powołano do życia 176 samodzielnych przedsiębiorstw PKS.

W pierwszych latach transformacji udział przewozów pasażerskich realizowanych przez przedsiębiorstwa PKS liczony w stosunku do przewozów realizowanych przez przedsiębiorstwa pozamiejskiego transportu autokarowego zatrudniające do 1998 roku 5 osób, a w kolejnych latach powyżej 9 osób, nadal przekraczał 80%, aczkolwiek w odniesieniu do ogółu pozamiejskich przewozów autobusowych był już o kilkanaście procent niższy.

W 1999 roku wg danych GUS pozamiejskie przewozy osób wykonywało 327 dużych podmiotów gospodarczych (zatrudniających powyżej 9 osób). Obok nich w sektorze działało tysiące drobnych przewoźników wykonujących zarówno przewozy między miastami, jak i miejskie [11], w tym w dużej części wykorzystujący mikrobusy (busy). Firmy te przewiozły ok. 100 mln pasażerów, czyli ok. 10% liczby pasażerów przewiezionych przez 327 dużych firm transportowych (tabela 3).

Skokowy wzrost liczby przewoźników autobusowych był rezultatem uwolnienia rynku transportu drogowego (w tym segmentu pozamiejskich przewozów autobusowych) w konsekwencji wejścia w życie przepisów ustawy o działalności gospodarczej z dnia 23 grudnia 1988 roku (Dz. U. 1990 nr 41 poz. 324).

Ustawa uruchomiła proces radykalnych przeobrażeń rynku transportu drogowego, w tym transportu autobusowego. Pojawiły się setki, a następnie tysiące nowych podmiotów prowadzących przewozy autobusowe i autokarowe, w tym przede wszystkim w postaci osób fizycznych operujących najczęściej jednym pojazdem, z czego w większości autobusami (busami) o małej pojemności do 16 miejsc.

Precyzyjną analizę dynamiki zmian zachodzących na rynku pozamiejskich przewozów autobusowych uniemożliwia brak przedmiotowych danych statystycznych (monitoring tego rynku przez GUS dotyczy wyłącznie przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 osób (do 1998 r. – 5 osób), które to przedsiębiorstwa w obszarze drogowych przewozów osób stanowią zaledwie 4-5% podmiotów świadczących tego typu usługi przewozowe). Rynek pozamiejskich przewozów autobusowych, pomimo jego znaczenia społecznego i ekonomicznego (jego wartość współcześnie szacuje się na ok. 5-6 mld zł [5] należy do najsłabiej rozpoznanych rynków transportowych).

Z dostępnych szacunków wynika, że wkrótce po otwarciu rynku transportowego pojawiło się na nim ok. 5 tys. przewoźników świadczących drogowe przewozy osób [17]. Szacowano, że spośród tych 5 tys. przewoźników ok. 1500 stanowiły prywatne firmy dysponujące pojedynczymi autobusami o większej pojemności, obsługujące najbardziej intratne relacje przewozowe, obejmujące jedynie ok. 20% obszaru kraju i nieco ponad 10% ogółu przebiegu autobusów [8].

Działania większości tych przewoźników nosiły znamiona nieuczciwej konkurencji, bowiem:

- obsługiwali oni niemal wyłącznie linie pokryte gęstą siecią kursów PKS, cieszących się największą frekwencją, bez wymaganych uzgodnień z przewoźnikami dotychczas prowadzącymi komunikację,
- nie uwzględniali potrzeb organizowania przewozów społecznie niezbędnych, w okresie słabej frekwencji,

- zawłaszczali dobra innych przewoźników, przede wszystkim poprzez prowadzenie przewozów wg rozkładów innego przewoźnika, w przedziałach czasowych o największym natężeniu frekwencji, na kilka minut przed planowanym przejazdem autobusu tego przewoźnika,
- nie honorowali ulg,
- samowolnie korzystali w urządzeniach przystankowych bez partycypowania w kosztach ich utrzymania

„Po pierwszym okresie, kiedy oferta w ilości linii komunikacyjnych i kursów gwałtownie wzrosła, szybko jednak zaczęła maleć, poprzez dostosowanie ich ilości do ekonomicznie uzasadnionych potrzeb” [17].

Strukturę rynku pozamiejskich przewozów autobusowych na przełomie wieków w części rejestrowanej przez statystykę GUS ilustrują dane zamieszczone w tabeli. 3.

Tabela 3
Pozamiejskie przewozy autobusowe wg segmentów rynku i przewoźników objętych statystyką GUS w 1999 roku, w mln pasażerów

Table 3
Extra-urban bus services arranged by the market segments and carriers covered by CSO statistics in 1999, in the millions of passengers

Formy własności przedsiębiorstwa	Liczba przedsiębiorstw	Przewozy autobusowe w mln pasażerów					Liczba posiadanych autobusów i przebieg w mln pojazdokm
		krajowe		międzynarodowe		razem	
		regularne	nieregularne	regularne	nieregularne		
Ogółem	327	871,9	126,9	1,1	0,5	1001	18792(1227)
w tym państwowe (PKS)	155	784,3	67,3	0,3	0,3	816,1	15172(975)
spółki	129	111,9	58,2	0,7	0,7	170,9	3172(220,2)
w tym z kapitałem zagranicznym	8	3,3	•	0,2	0,2	3,5	105(22,2)
zakłady osób fizycznych	38	2,2	1,2	0,1	0,1	3,6	273(19,5)
inne	5	9,5	0,3	•	•	9,8	175(12,9)

Źródło: Polewska-Dorozik. H.: Warunki funkcjonowania rynku pasażerskich przewozów drogowych, Przegląd Komunikacyjny nr 10/2001, s.7 [11]

Stosunkowo najlepiej rozpoznany fragmentem rynku drogowych przewozów osób jest segment przewozów międzynarodowych. Wynika to z faktu wprowadzenia już w 1991 roku wspomnianego koncesjonowania międzynarodowych przewozów drogowych.

Koncesje na wykonywanie międzynarodowych drogowych przewozów osób zostały zastąpione w ustawie o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 roku licencjami, w tym na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego, udzielanie których w dalszym ciągu pozostało w gestii Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Utrzymanie scentralizowanej gestii urzędu ministra ds. transportu w udzielaniu koncesji/licencji na wykonywanie międzynarodowych przewozów drogowych, w tym także międzynarodowych przewozów drogowych osób (poprzez upoważnione jednostki – do 2011 roku Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego i następnie Główny Inspektorat Transportu Drogowego) zapewnia dostęp do danych charakteryzujących ten segment rynku.

Liczba kilku tysięcy podmiotów realizujących międzynarodowe drogowe przewozy osób w okresie pełnej liberalizacji rynku transportowego (lata 1989-1991) (przede wszystkim samochodami osobowymi i busami) po wejściu w życie od 1992 roku

przytoczonych ustaw o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego została znacznie ograniczona.

Liczba uprawnień/koncesji do wykonywania międzynarodowego zarobkowego przewozu osób oscylowała w latach 1997-2000 w granicach 4,6 tys. do 6,1 tys., aby spaść z początkiem 2001 roku do 5,2 tys. [9].

Była to m.in. konsekwencja zaostrzenia procedur weryfikacyjnych, a także procedur wydawania nowych koncesji związana z przygotowaniem ustawy o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 roku.

W grudniu 2001 roku wg danych BOTM na rynku międzynarodowego transportu drogowego osób funkcjonowało 2648 licencjonowanych przewoźników posiadających wypisy z licencji na 5780 pojazdów, w tym na 4700 autobusów i autokarów. Były to z reguły firmy małe. Blisko 91% spośród tych firm dysponowało zaledwie 1 do 4 pojazdów, w tym jednym pojazdem blisko 1548 firm, a więc blisko 60%. Jednocześnie funkcjonowało zaledwie 47 firm posiadających powyżej 11 pojazdów, w tym 8 firm posiadających od 21 do 50 pojazdów, a żadna firma nie posiadała więcej niż 51 pojazdów (tabela 4).

W 2005 roku licencję na międzynarodowego przewozy drogowe osób posiadało 2567 przewoźników w wypisami na 6678 pojazdów, z czego 1829 przewoźników posiadało licencje wspólnotowe z wypisami na 5492 autobusów i autokarów (licencje na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego w zakresie zarobkowego przewozu osób do dnia wejścia Polski do UE, to jest od 1 maja 2004 r, udzielane były na przewozy autobusami, autokarami, a także samochodami osobowymi i busami. Od 1 maja 2004 roku tzw. licencje wspólnotowe na wykonywanie międzynarodowego zarobkowego przewozu osób wydawane są wyłącznie przedsiębiorcom wykonującym transport autobusami i autokarami).

Niewielkiemu spadkowi liczby licencjonowanych przewoźników drogowych wykonujących międzynarodowe drogowe przewozy osób (o 81 przedsiębiorców) towarzyszyły pierwsze symptomy procesów koncentracji tego segmentu rynku. Wśród przewoźników wykonujących międzynarodowe zarobkowe przewozy osób nadal jednak dominowały przedsiębiorstwa małe. Ponad 85% spośród 2567 firm przewozowych posiadało od 1 do 4 pojazdów, ale już 63 firmy posiadało od 21 do 51 pojazdów i pojawiła się pierwsza firma posiadająca ponad 51 pojazdów.

Tabela 4

Liczba i struktura posiadanych licencji na międzynarodowe przewozy autokarowe i autobusowe w latach 2001-2015

Table 4

Number and structure of licenses held for international bus and coach transport in the years 2001-2015

Wyszczególnienie	31.12.2001				31.12.2005				31.12.2010 ^(a)				31.12.2015			
	Liczba licencji firm	Liczba pojazdów	% przedsiębior.	% wypisów	Liczba licencji firm	Liczba pojazdów	% przedsiębior.	% wypisów	Liczba licencji firm	Liczba pojazdów	% przedsiębior.	% wypisów	Liczba licencji firm	Liczba pojazdów	% przedsiębior.	% wypisów
od 0 do 1	1548	1548	58,5	26,8	1128	1128	43,9	16,8	1021	910	31,7	7,5	856	790	27,6	6,8
od 2 do 4	860	2184	32,5	37,7	1146	2928	44,6	43,8	1605	4327	49,9	40,2	1554	4273	50,1	37,0
od 5 do 10	193	1273	7,3	22,0	229	1552	8,9	23,2	458	2951	14,2	27,5	549	3560	17,7	30,8
od 11 do 20	39	554	1,5	9,6	52	710	2,0	10,6	96	1319	3,0	12,2	111	1587	3,5	13,7
od 21 do 50	8	224	0,3	3,9	11	312	0,4	4,7	36	941	1,1	8,7	33	929	1,0	8,0
50 i więcej	-	-	-	-	1	58	0,3	0,8	3	302	0,1	2,8	6	419	0,2	3,6
Ogółem	2648	4700	100	100	1829	5492	100	100	3219	10750	100	100	3099	11558	100	100

(a) Dane za 2011

Źródło: zestawienie własne na podstawie:

Rok 2001: Informacja nt. funkcjonowania międzynarodowego transportu drogowego w 2001 roku ze szczególnym uwzględnieniem zasad udzielania licencji i gospodarki zezwoleniami zagranicznymi, BOTM, luty 2002 [3]

Rok 2005: Raport Międzynarodowy Transport drogowy w okresie 1 stycznia 2005 – 1 stycznia 2006 rok, BOTM, Warszawa 2006 [13]

Rok 2011: Sprawozdanie. Dokumenty wydane przez GITD ważne w obrocie prawnym na dzień 31 grudnia 2011, Warszawa, styczeń 2012 [15]

Rok 2015: Sprawozdanie. Dokumenty wydane przez GITD ważne w obrocie prawnym na dzień 31 grudnia 2015, Warszawa, styczeń 2016 [15]

W 2015 roku licencje wspólnotowe na międzynarodowe przewozy drogowe autobusami i autokarami posiadało już 3099 przewoźników z wypisami z licencji na 11558 pojazdów, licencje na przewozy samochodami osobowymi i busami 1087 przewoźników z wypisami na 2599 pojazdów. Wśród przewoźników posiadających licencje wspólnotowe 27,6% przedsiębiorstw (856) nie posiadało żadnych ważnych wypisów lub posiadało jeden wypis z licencji (jeden pojazd), 37% przewoźników (1554) posiadało od 2 do 4 wypisów, ale było już 111 przewoźników (3,5%) posiadających od 11 do 20 wypisów i 6 przewoźników (0,2%) posiadających powyżej 51 wypisów. Porównanie danych za rok 2015 z danymi za lata poprzednie potwierdza, że wzrósłoby liczby przedsiębiorstw posiadających wspólnotowe licencje na realizację międzynarodowych przewozów autokarowych i autobusowych w latach 2001-2010 i stabilizacji ich liczby w kolejnych latach na poziomie 3,1-3,2 tys. przedsiębiorstw towarzyszy postępująca koncentracja rynku międzynarodowego transportu drogowego osób. Liczba przedsiębiorstw posiadających wypisy na powyżej 21 autobusów wzrosła z 8 do 39.

O ile informacje dotyczące liczby i struktury firm realizujących międzynarodowe drogowe przewozy osób, pochodzące z upoważnionych agend ministra właściwego ds. transportu w miarę precyzyjnie charakteryzują ten segment rynku, to nie można tego powiedzieć o danych dotyczących segmentu krajowych przewozów autobusowych.

Przytaczana wcześniej Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o warunkach wykonywania drogowego przewozu osób wprowadziła dwa rodzaje zezwoleń, których wydawanie przez właściwego dla siedziby (miejsca zamieszkania przedsiębiorcy) – wójta, burmistrza miasta, starostę lub marszałka województwa w zależności od obszaru prowadzonych przewozów, powinno teoretycznie zapewnić dostępność danych odnośnie ich liczby.

Ustawa zobowiązywała wszystkich przedsiębiorców, którzy wykonywali zarobkowe przewozy osób na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej, do złożenia wniosków o przedmiotowe zezwolenie do 30 czerwca 1998 roku. Do końca 1998 roku stosowne zezwolenia obok 174 przedsiębiorstw PKS i 121 przedsiębiorstw gospodarki komunalnej uzyskało ponad 1400 przedsiębiorców prywatnych dysponujących 2841 autobusami (13,4% ogółu autobusów obsługujących skoordynowaną komunikację międzymiastową i realizujących 14,3 mln wozokm (11,9% przebiegów autobusów obsługujących skoordynowaną komunikację międzymiastową)) [9]. Według eksperckich szacunków ok. 1000 drobnych prywatnych przewoźników kontynuowało działalność przewozową bez spełnienia obowiązków wynikających z ustawy, lub wykorzystując luki prawne i brak skutecznych kontroli przestrzegania ustawy [21].

Również kolejna cyt. ustawa o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 roku wprowadzająca licencjonowanie także krajowego transportu drogowego, stworzyła teoretycznie przesłanki do monitorowania tego rynku.

W praktyce rozproszenie decyzyjne powoduje, że informacje dotyczące krajowego transportu autobusowego zbierane przez ministra właściwego ds. transportu pochodzą z urzędów marszałkowskich, starostw urzędów gminnych, nie dość, że dotyczą tylko globalnej liczby wydawanych licencji i zezwoleń to są mało wiarygodne.

Potwierdzają to raporty NIK, z których wynika, że wśród badanych urzędów marszałkowskich były takie, które raportowały ok. 50% liczby wydanych na ich terenie licencji i zezwoleń [4].

Z dostępnych informacji Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (od 8.12 2015 roku Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa) wynika, że liczba licencji na drogowe krajowe przewozy osób w latach 2001-2015 oscylowała w granicach 8-9 tysięcy [2].

Liczba wypisów z licencji na drogowe krajowe przewozy osób oscyluje od lat na poziomie od 62-63 tys. pojazdów.

W ostatnich latach zmniejszyła się również liczba wydawanych zezwoleń na: przewozy regularne z 28,8tys. i 124 tys. wypisów w roku 2010 [6] do 27,3 tys. i 132,7 tys. wypisów w roku 2011, 23,3 tys. i 108,9 tys. wypisów w roku 2014, a na przewozy regularne specjalne z: 4,2 tys. i 10,2 tys. wypisów w roku 2012 do 3,5 tys. i 9,5 tys. wypisów w roku 2011 i do 3,4 tys. i 9,7 tys. wypisów w roku 2014.

Otwarcie rynku transportu autobusowego w 1989 roku spowodowało niezwykle wprost jego rozwój ilościowy. W krótkim czasie liczba przewoźników autobusowych wzrosła z niespełna 200 (z których 176 stanowiły przedsiębiorstwa PKS) do ponad 5 tys. Były to w większości podmioty dysponujące pojedynczymi pojazdami, w tym w znacznej części autobusami małej pojemności (busami) lub wręcz samochodami osobowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu od 7 do 9 osób. Liczba przewoźników świadczących usługi transportu autobusowego, także w warunkach stopniowej regulacji tego rynku, ulegała nadal zwiększeniu: do ok. 8 tys. pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, do ok. 12,5 tys. na początku lat dwutysięcznych i ok. 13,5 tys. w roku 2010, w tym liczba przewoźników realizujących międzynarodowe przewozy autobusowe z ok. 2,4 tys. pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku do ok. 2,6 tys. w latach 2001-2005 i ponad 3,2 tys. w roku 2010. W 2015 roku liczba przewoźników autobusowych zmniejszyła się do ok. 12,0 tys., przy czym zjawisko to dotyczyło zarówno przewoźników realizujących przewozy międzynarodowe (spadek z 3,2 tys. do ok. 3,1 tys.), jak i przewoźników realizujących przewozy krajowe (spadek z 9 do 8,8 tys.).

Zmniejszeniu liczby przewoźników posiadających licencję na krajowe przewozy autobusowe towarzyszyło zmniejszenie liczby udzielonych zezwoleń na zarówno przewozy regularne, jak i na przewozy regularne specjalne.

Świadczy to o nasileniu się trudnej sytuacji na krajowym rynku pozamiejskich przewozów autobusowych.

Mankamentem strukturalnym polskiego rynku przewozów autobusowych pozostaje jego rozdrobnienie. W dalszym ciągu dominują na nim podmioty posiadające pojedyncze pojazdy. Liczba przewoźników autobusowych zatrudniających 9 osób wzrosła z dwustu kilkudziesięciu w latach dziewięćdziesiątych do zaledwie trzystu kilkudziesięciu w roku 2015, przy czym z największą siłą zjawisko to wystąpiło w obszarze międzynarodowych przewozów drogowych, w którym liczba przewoźników autobusowych eksploatujących 5 do 10 autobusów wzrosła z 229 w roku 2005 do 549 w roku 2015, a liczba przewoźników posiadających powyżej 11 autobusów wzrosła odpowiednio z 64 do 150.

Rozdrobnienie rynku pozamiejskich przewozów autokarowych, szczególnie w segmencie przewozów krajowych, w istotnym stopniu przyczynia się do jego daleko posuniętej dysfunkcjonalności (nieuczciwa, często wyniszczająca konkurencja, brak

koordynacji prowadzonej działalności i podejmowanych wobec administracji publicznej działań itd.). Powyższy niekorzystny stan rzeczy utrzymuje się niestety nadal.

4. Podsumowanie

Segment pozamiejskich przewozów autobusowych z 2562 mln pasażerów należał przed 1989 rokiem od największych składowych transportu pasażerskiego w Polsce (pod względem liczby przemieszczonych pasażerów wyprzedzał go jedynie transport miejski).

Skutki transformacji społeczno-gospodarczej wystąpiły w tym segmencie rynku transportowego najszybciej i najgłębiej. Deregulacja rynku transportu drogowego (w tym pozamiejskich przewozów autobusowych) doprowadziła w krótkim czasie do pojawienia się, obok 174 przedsiębiorstw PKS, kilku tysięcy drobnych prywatnych przewoźników dysponujących z reguły pojedynczymi pojazdami, najczęściej małej pojemności. Stopniowe przywracanie regulacji rynku transportu drogowego nie zahamowało wzrostu liczby podmiotów realizujących pozamiejskie przewozy autobusowe, w tym przede wszystkim drobnych przewoźników. Nasilająca się konkurencja, szczególnie w warunkach postępującego dynamicznego spadku popytu na pozamiejskie przewozy autokarowe, wynikającego przede wszystkim ze zmian w strukturze demograficznej społeczeństwa, zmniejszeniu zatrudnienia, rozwoju sieci handlowej i usługowej, rozwoju motoryzacji indywidualnej przybierała niejednokrotnie charakter konkurencji nieuczciwej i niszczącej.

Destrukcyjny charakter konkurencji na rynku pozamiejskich przewozów autobusowych nasilał brak zainteresowania i wsparcia administracji publicznej dla tego segmentu rynku. Zapewnienie powszechnych, tanich, dostępnych obszarowo i czasowo usług przewozowych pozostawiono praktycznie samym przewoźnikom. Pozostawieni sami sobie ograniczali oni zarówno liczbę obsługiwanych relacji jak i realizowanych kursów, co powodowało kolejne ograniczenie popytu na świadczone usługi przewozowe.

Problemy pozamiejskiego transportu autobusowego nie rozwiązała także ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym. Organy samorządu terytorialnego, które zostały zobligowane przepisami ustawy do organizacji publicznego transportu zbiorowego, w odróżnieniu od transportu kolejowego i transportu miejskiego w stosunku do pozamiejskiego transportu autobusowego, zachowały rolę wyłącznie biernego administratora. Brak zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego wsparcia finansowego ze strony samorządów np. w drodze przyznawania tzw. klauzuli wyłączności na obsługę szczególnie intratnych połączeń autobusowych powoduje, że kondycja ekonomiczna i pozycja konkurencyjna pozamiejskiego transportu autobusowego (poza międzynarodowym transportem autobusowym) ulega stałemu pogorszeniu. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest stałe ograniczanie oferty przewozowej pozamiejskiego transportu autobusowego, co powoduje wykluczenie komunikacyjne coraz większej części terytorium kraju i zamieszkujących go społeczności. Tej negatywnej społecznie sytuacji nie zmienia fakt pojawiania się nowych, z reguły zagranicznych firm przewoźników autobusowych o coraz wyższych standardach technicznych, ale zainteresowanych siłą rzeczy obsługą wyłącznie połączeń przynoszących zyski.

LITERATURA:

- [1] Burnewicz J. Prognoza rozwoju transportu w Polsce do 2030 roku, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa, czerwiec 2017
- [2] Informacja Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Budownictwa i Transportu oraz GITD, 2015

- [3] Informacja nt. funkcjonowania międzynarodowego transportu drogowego w 2001 roku ze szczególnym uwzględnieniem zasad udzielania licencji i gospodarki zezwoleniami zagranicznymi, BOTM, luty 2002
- [4] Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez samorządy terytorialne w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych, NIK Warszawa, maj 2015
- [5] Janas P.: PKS zjeżdża w przepaść, Puls Biznesu nr 192/2011
- [6] Maj A. Skalski J. Stępińska B.: Zmiany w procesie certyfikacji i warunkach wykonywania zawodu przewoźnika w transporcie drogowym wynikające z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europy nr 1071/2009 z dnia 31 października 2009 roku. Biuletyn Informacyjny ITS nr 5/2010
- [7] Materiał opracowany przez PIGTSiS na posiedzenie Sejmowej Komisji Infrastruktury w dniu 15 grudnia 2010 roku, Warszawa, grudzień 2010.
- [8] Menes E.: Tendencje rozwojowe polskiego rynku pozamiejskich przewozów pasażerskich, Zeszyt Naukowy ITS nr 89/2000
- [9] Opracowanie Biura Obsługi Transportu Międzynarodowego Drogowego, Warszawa, 2003
- [10] Pielą Cz.: Sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw PKS i spodziewane tendencje zmian, referat na sympozjum poświęcone restrukturyzacji przedsiębiorstw PKS, Jachranka, styczeń 1999
- [11] Polewska-Dorożnik H.: Warunki funkcjonowania rynku pasażerskich przewozów drogowych, Przegląd Komunikacyjny nr 10/2001
- [12] Poźniak S.: 50 lat PKS i co dalej? Przegląd Komunikacyjny nr4/1996
- [13] Raport Międzynarodowy Transport drogowy w okresie 1 stycznia 2005 – 1 stycznia 2006 rok, BOTM, Warszawa 2006
- [14] Rocznik Statystyczny 1990, GUS Warszawa 1990
- [15] Sprawozdanie. Dokumenty wydane przez GITD ważne w obrocie prawnym na dzień 31 grudnia 2011 oraz na dzień 31 grudnia 2015, Warszawa, styczeń 2012 oraz styczeń 2016
- [16] Szczerbaciuk Z.: Materiał przygotowany na posiedzenie Sejmowej Komisji: Infrastruktury oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 20 marca 2013, Warszawa, marzec 2013
- [17] Szczerbaciuk Z.: Ocena dwudziestolecia zmian w polskim transporcie (w) Polski Transport: ocena ćwierćwiecza 1990-2015 i priorytety na przyszłość. Odpowiedzi na ankietę senackiego Zespołu Infrastruktury, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015
- [18] Szczerbaciuk Z.: Publiczny transport drogowy uwarunkowania i prognozy funkcjonowania, Autobusy, technika, eksploatacja, systemy transportu, nr 4/2014
- [19] Transport - Wyniki działalności w 2000r., 2005r., 2010r., 2015r. GUS Warszawa 2001, 2006, 2011, 2016
- [20] W interesie przewoźników, Rozmowa z prezesem PIGTSiS, Polska Gazeta Transportowa, 1999 nr 48.
- [21]