

Maciej Menes

Instytut Transportu Samochodowego

EWOLUCJA ZBIOROWEGO TRANSPORTU PUBLICZNEGO W POLSKICH MIASTACH W LATACH 1990-2013

W artykule scharakteryzowano rozwój zbiorowego transportu publicznego w polskich miastach w latach 1990-2013. Charakterystyką objęto m.in. zmiany w liczności i strukturze miast posiadających publiczny transport zbiorowy, w wielkościach realizowanych przewozów, długości linii komunikacyjnych, ilościanie taboru i realizowanej pracy eksploatacyjnej, a także zmiany w udziale transportu publicznego w obsłudze mobilności mieszkańców miast. Obok statystycznego obrazu miejskiego zbiorowego transportu publicznego w artykule przedstawiono ewolucje przepisów regulujących funkcjonowanie miejskiego zbiorowego transportu publicznego i zachodzące w nim przekształcenia organizacyjno-własnościowe.

EVOLUTION OF THE COLLECTIVE PUBLIC TRANSPORT IN THE POLISH CITIES IN THE YEARS 1990-2013

The article describes the development of collective public transport in the Polish cities in the years 1990-2013. Characteristics included, among the others, changes in the population numbers and structure of the cities with public transport, in the transport volume, the length of transport routes, rolling stock numbers and operational work conducted, as well as changes in the share of public transport serving the mobility of urban dwellers. In addition to the statistical urban picture of the collective public transport the article presents the evolution of the regulations governing the functioning of the urban collective public transport and the organizational and ownership transformations taking place in it.

Publiczny miejski transport zbiorowy, zwany też zamiennie miejską komunikacją zbiorową¹, pozostaje największym pod względem liczby przewożonych pasażerów rodzajem publicznego transportu pasażerskiego w Polsce, który w 2013 roku przewiózł 3,74 mld pasażerów, co stanowiło 83% łącznych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym i zrealizował ok. 30% globalnej pracy przewozowej polskiego pasażerskiego transportu publicznego.

W globalnym bilansie przewozów pasażerskich, uwzględniającym również przewozy środkami motoryzacji indywidualnej przewozy miejską komunikacją zbiorową w 2013 roku stanowiły około 7,5% pracy przewozowej.

Przy zbliżonej liczbie miast w Polsce posiadających miejską komunikację zbiorową (tabl. 1) komunikacja ta przewoziła w 1986 roku 9,1 miliarda pasażerów, a w roku 1990 ok. 7,3 miliarda pasażerów, co stanowiło odpowiednio 72,5% i 71,5% całkowitych przewozów pasażerskiego transportu publicznego.

W grudniu 2012 roku w polskich miastach mieszkało 23.336 tys. osób, przy 23.614 tys. osób w 1990 roku i 23.992 tys. osób w 1998 roku (zmniejszenie odpowiednio o 278 tys. osób to jest o 1,2% i o 656 tys. osób to jest 2,8%). W budynkach wielomieszkańciowych mieszkało większość, bo 72% populacji miejskiej, to niemniej stały rozwój rozproszonego siłą rzeczy budownictwa rodzinnego, które na obszarach miast osiągnęło już pułap 80% wszystkich zamieszkałych budynków [1], generował określone konsekwencje transportowe.

Wśród polskich miast dominują miasta małe, przeciętne polskie miasto liczyło w 2012 roku 25,7 tys. mieszkańców. Miast małych poniżej 20 tys. mieszkańców pod koniec 2012 roku było 685 (przy 608 w 1990 roku), z tego 318 liczyło poniżej 5 tysięcy mieszkańców, miast średnich liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców było 184 (przy 175 w 1990 roku), miast dużych liczących 100 i więcej tysięcy mieszkańców było 39 (przy 43 w 1990 roku), z czego 17 miast (przy 20 w 1990 roku) liczyło powyżej 200 tysięcy mieszkańców [9].

W małych miastach w 2012 roku zamieszkiwało 12,8 % ludności kraju (przy 12,1% w 1990), w średnich 19,4% (przy 18,8% w 1990), a w dużych 28,2% (przy 30,7% w 1990 roku). Powyższe dane potwierdzają postępującą depopulację dużych miast posiadających publiczny transport zbiorowy [3].

Łącznie 908 miast zajmowało obszar 21,5 tys. km kwadratowych, to jest 6,9% powierzchni kraju. Przeciętna powierzchnia miasta w Polsce oscylowała w granicach 24 km kwadratowych. Na 1 kilometr kwadratowy łącznej powierzchni polskich miast w 2012 roku przypadają zaledwie 1082 mieszkańców [3].

Stosunkowo niska gęstość zaludnienia polskich miast i związane z tym ich przestrzenne rozlewanie się, a szczególnie wyraźny w ostatnich kilkunastu latach rozwój przedmieść i okalających miasta miejscowości podmiejskich stanowią istotny problem dla racjonalnego rozwoju efektywnego społecznie i ekonomicznie miejskiego publicznego transportu zbiorowego.

Z danych tabl. 1 wynika, że w 2008 r. komunikacja miejska obsługiwała 259 polskich miast, to jest 15 miast mniej niż w 1990 roku. Z danych wynika, że likwidacja komunikacji miejskiej dotyczyła przede wszystkim miast małych (poniżej 20 tys. mieszkańców). W

¹ Generalnie celowe przemieszczanie osób i ładunków to transport, a komunikacja to proces porozumiewania się ludzi. We współczesnej ekonomii transportu przyjęto jednak określać mianem komunikacji również specjalną formę organizowania przewozu osób lub ładunków lub przekazywania informacji, która zapewnia przede wszystkim stałą regularną możliwość korzystania z urządzeń technicznych w określonych relacjach. Patrz: Małek P. : *Ekonomika Transportu*, PWE Warszawa 1967, s.7 a także Madeyski M., Lissowska E., Marzec J., *Ekonomika Transportu. Wstęp do nauki o transporcie*, SGPiS, Warszawa 1976, s.10 i następane

Ewolucja zbiorowego transportu publicznego...

latach 2000-2010 komunikacja miejska utrzymana została w 85 takich miastach, przy 100 miastach w 1990 roku.

Tabela 1

Polskie miasta obsługiwane przez komunikację miejską w latach 1990-2010

Table 1

Polish cities served by public transport in the years 1990-2010

Wyszczególnienie/rok	1990	2000	2010	2013
Ogółem liczba miast w Polsce	830	875	903	908
w tym miast obsł. przez komunikację miejską	275	261 (2008r.)	259	●
w tym miasta:				
poniżej 5 tys. mieszk.	27	23	●	●
od 5000 - 9999 mieszk.	32	28	●	●
od 10000 - 19999 mieszk.	41	34	●	●
od 20000 - 49999 mieszk.	87	85	●	●
od 50000 - 99999 mieszk.	45	49	●	●
od 100000 – 199999 mieszk.	23	23	●	●
powyżej 200000	20	19	●	●

Źródło: Zestawienie własne na podstawie:

Rocznik Statystyczny 1990, W-wa, GUS 1991, tabl. 4 (631), s.428

Rocznik Statystyczny RP 2001, W-wa, GUS 2002, tabl. 1 (205) s.218

Liczba miast średnich liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców posiadających komunikację miejską wzrosła nieznacznie z 132 w 1990 roku do 134 w latach 1990-2010. Oznacza to, że współcześnie 52 miasta tej grupy (28%) pozbawionych jest nadal publicznego transportu zbiorowego. W grupie miast największych liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, której liczebność spadła z 43 miast w 1990 roku do 39 miast w 2012 roku, praktycznie wszystkie miasta posiadają komunikację miejską.

Łącznie ludność miast obsługiwanych przez publiczny miejski transport zbiorowy uległa zmniejszeniu z 18,8 mln osób w latach 1990-1995 do 17,9 mln w roku 2010.

Blisko 5% spadkowi liczby mieszkańców miast z funkcjonującą komunikacją miejską towarzyszył istotny wzrost długości sieci linii komunikacyjnych miejskiego publicznego transportu zbiorowego. Wzrost ten wyniósł 23% (z 44 tys. km w 1990 roku do 54 tys. km w roku 2013 – przy 56 tys. km w roku 2010). Ponad 12,8 tys. km długości linii komunikacji miejskiej (to jest blisko 24%) obsługiwało obszary wiejskie otaczające miasta – najwięcej w woj. śląskim 2,1 tys. km, małopolskim 1,7 tys. km, wielkopolskim 1,6 tys. km i mazowieckim 1,3 tys. km.

W obsłudze komunikacyjnej miast dominuje od lat komunikacja autobusowa: od 52% we Wrocławiu i Łodzi, poprzez 55% w Warszawie, Gdańsku, Poznaniu i 60% w Krakowie i Szczecinie do 75% w Bydgoszczy i Katowicach i 85% w Lublinie [2].

Lublin jest jedynym polskim miastem liczącym ponad 300 tysięcy mieszkańców nie posiadającym komunikacji tramwajowej. Poza: Warszawą z 25% udziałem komunikacji tramwajowej, Krakowem z 39% udziałem, Łodzią z 48% udziałem, Wrocławiem z 47% udziałem, Poznaniem z 43% udziałem, Gdańskiem 43% udziałem, Szczecinem z 36% udziałem, Bydgoszczą 25% udziałem i Katowicami z 24% udziałem komunikację tramwajową posiadają jeszcze: Gorzów Wielkopolski, Elbląg, Grudziądz, Toruń.

Komunikacja tramwajowa została zlikwidowana m.in. w Słupsku, Inowrocławiu, Olsztynie, Legnicy, Jeleniej Górze i Bielsku Białej.

Największy przyrost w liczbach bezwzględnych charakteryzował miejski transport autobusowy, który w 2013 roku obsługiwał już 51 tys. km linii, przy ok. 20 tys. km linii obsługiwanych w roku 1990, a w liczbach względnych transport tramwajowy, który obecnie obsługuje w 16 wyżej wymienionych miastach łącznie 2,3 tys. km linii przy 0,9 tys. km obsługiwanych linii w latach 1990-2000.

Długość obsługiwanych linii przez transport trolejbusowy (4 miasta: Lublin, Gdynia, Tychy, Sopot) wzrosła ze 100km w latach 1990-2000 do 300 km w latach 2005-2013. Długość obsługiwanych linii warszawskiego metra wzrosła z 11 km w 1995 roku do 23 km w roku 2013.

Najdłuższa sieć linii komunikacji miejskiej charakteryzuje woj. śląskie (13 tys. km) oraz woj. mazowieckie (6 tys. km) i wielkopolskie (5,3 tys. km), a najkrótsza woj. podlaskie (658 km) i opolskie (1192 km) [8].

Pod względem długości linii komunikacji miejskiej przypadającej na 100 km kwadratowych powierzchni poszczególnych województw (przy średniej krajowej wynoszącej 17,6 km) przoduje woj. śląskie 33,7 km przed województwami: małopolskim 33,7 km, świętokrzyskim 21,1 km, łódzkim 20,8 km, wielkopolskim i mazowieckim po ok. 17,5 km. Najniższe wartości przedmiotowy wskaźnik osiąga w województwach: warmińsko-mazurskim 5,1 km, podlaskim 5,9 km, opolskim i zachodniopomorskim po ok. 7 km [8].

Istotny wzrost użytkowanego taboru odnotowało jedynie warszawskie metro (z 42 wagonów w 1995 roku do 276 wagonów w roku 2013). Liczba autobusów komunikacji miejskiej zmalała z 14,2 tysiąca sztuk w 1990 roku do 11,5 tys. szt. w roku 2013 (spadek o ok. 20%), liczba wagonów tramwajowych odpowiednio z 4,5 tysiąca sztuk do 3,4 tys. sztuk), a liczba trolejbusów z 248 sztuk do 177 sztuk. Zmniejszenie liczby eksploatowanych autobusów i tramwajów nastąpiło praktycznie w latach 1990-2000, po czym ich liczba uległa względnej stabilizacji, przy istotnym, w wyniku wymiany taboru, skoku jakościowym.

Zmniejszeniu parku taborowego komunikacji miejskiej towarzyszył spadek, szczególnie w pierwszym okresie transformacji to jest w latach 1990-1995 spadek liczby realizowanych przez tą komunikację wozokilometrów z 1511 mln do 930 mln (w tym transporcie autobusowym z 1162 mln wozokm do 722 mln wozokm i w transporcie tramwajowym z 331 mln wozokm do 1978 mln wozokm).

W kolejnych okresach liczba wozokilometrów komunikacji miejskiej ustabilizowała się na poziomie ok. 900 mln rocznie (w tym na poziomie 650-700 mln wozokm transportu autobusowego, 185-190 mln wozokm transportu tramwajowego i na poziomie 9 mln wozokm transportu trolejbusowego) stopniowo zaczęła wzrastać liczba wagonokilometrów metra (do 26 mln wagonokilometrów w 2010 roku).

W ostatnim okresie czasu liczba wozokilometrów komunikacji miejskiej zarówno ogółem, jak i w odniesieniu do poszczególnych mediów zaczęła ponownie nieznacznie spadać (pomiędzy rokiem 2010 a rokiem 2013 o ok. 5%), ale trudno jeszcze skonstatować charakter tej tendencji. Warto w tym miejscu dodać, że blisko 60% wozokilometrów zbiorowej komunikacji miejskiej realizowane jest w dziesięciu największych polskich aglomeracjach, z tego ponad 23% (199 mln wozokm) w Warszawie [2].

Stałemu spadkowi ulega natomiast liczba pasażerów komunikacji miejskiej z 7,3 mld osób w 1990 roku do 3,7 mld osób (łącznie z przewozami metrem) w 2013 roku.

Ewolucja zbiorowego transportu publicznego...

Skala spadku liczby pasażerów komunikacji miejskiej, najwyższa w pierwszych latach transformacji (ubytek ponad 1,3 mld pasażerów w latach 1990-1995, ok. miliarda pasażerów w latach 1995-2000 i w latach 2000-2005), uległa ograniczeniu do kilkudziesięciu mln pasażerów pomiędzy latami 2005-2010, aby wzrosnąć pomiędzy rokiem 2010 a rokiem 2013 do około 300 mln pasażerów.

Tabela 2

Podstawowe dane charakteryzujące komunikację miejską w polskich miastach w latach 1990-2013

Table. 2

Basic data characterizing public transport in the Polish cities in the years 1990-2013

Wyszczególnienie/rok	1990	1995	2000	2005	2010	2013
Ludność w miastach obsł. przez zakłady komunikacji miejskiej, w mln osób	18,8	18,8	•	•	17,9 (2008r.)	•
Sieć komunikacyjna linie w tys. km	44	52,6	49,8	54	56,3	54,2
w tym:						
linie autobusowe, w tys. km	19,9	25,3	24,9	51,4	53,7	51,6
linie tramwajowe, w tys. km	0,9	0,9	0,9	2,3	2,3	2,3
linie trolejbusowe, w tys. km	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3
linie metra, w km	0	11	13	17	23	23
Tabor:						
autobusy, w tys. sztuk	14,2	12,8	11,6	11,4	12,1	11,5
tramwaje, w tys. sztuk	4,5	4	3,8	3,6	3,6	3,4
trolejbusy, w szt.	248	240	203	165	180	177
wagony metra, w sztukach	0	42	84	168	240	276
Wozokilometry ogółem, w mln	1511	930	890	893	916	875
w tym autobusy	1162	722	692	694	699	657
tramwaje	331	197	189	191	192	185
trolejbusy, w szt.	18	11	9	8	9	9
metro (wagonokilometry)	0	•	•	16	26	24
Przewozy pasażerów, w mln osób	7264	5910	4954	3994	3905	3621
przewozy pasażerów metrem	0	20	57	93	140	113

Źródło: Zestawienie własne na podstawie:

Rocznik Statystyczny RP 2001, W-wa, GUS 2002, tabl. 7 (211) s.221

Rocznik Statystyczny RP 2013, W-wa, GUS 2014, tabl. 7 (222) s.326

Rocznik Statystyczny RP 2014, W-wa, GUS 2015, tabl. 7 (223) s.327

Scharakteryzowane powyżej procesy zmian miejskiego publicznego transportu zbiorowego w skali kraju przebiegały oczywiście w sposób różny w poszczególnych regionach kraju, a także w poszczególnych ośrodkach miejskich. Przykładowo w latach 2009-2014 przewozy miejskim transportem publicznym zmniejszyły się najbardziej w województwie śląskim, z 547 mln do 437 mln osób (spadek o 20%) i w woj., mazowieckim z 1065 mln do 909 mln osób (spadek o 15%) [8].

W tym samym okresie przewozy transportem miejskim wzrosły o 31% w woj. małopolskim i lubelskim, o 41%, w łódzkim o 33%, w dolnośląskim, o 13% i o 6% w województwach podlaskim i świętokrzyskim [8].

Z wielu złożonych powodów ponad 50% zmniejszenia w latach 1990-2013 globalnej liczby przewożonych przez komunikację miejską pasażerów najważniejsze to:

- kryzys społeczno-gospodarczy z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, pogłębiony tak zwanym szokiem transformacyjnym z lat 1990-1993, skutkujący m.in. pojawieniem się blisko 20% bezrobocia i spadkiem siły nabywczej społeczeństwa,
- kryzys transformacyjny komunikacji miejskiej, przekazanej mocą nowych regulacji prawnych samorządom terytorialnym (ustawą o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku - Dz.U. RP 1990 nr 16 poz. 95), przy braku jakiegokolwiek wsparcia organów samorządu terytorialnego przez władze państwowe,
- spadek jakości, w tym bezpieczeństwa w środkach transportu publicznego połączony ze skokowym wzrostem cen biletów,
- gwałtowny wzrost motoryzacji indywidualnej - wzrost wskaźnika zmotoryzowania społeczeństwa ze 138 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców w 1990 roku do 503 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców w 2013 roku (przy ok. 600 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców w dużych ośrodkach miejskich)
- zmiany w profilu demograficzno-socjalnym społeczeństwa (wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym z 12,6% w 1989 roku do 18,4% w 2013 roku, zmniejszenie liczby pracujących z 16.484 tys. w 1990 roku do 14.327 tys. w 2013 roku, zmniejszenie ludności zamieszkującej ośrodki miejskie z 23,9 mln osób w 1995 roku do 23,3 mln w 2013 roku, przy spadku rządu 1 mln osób w miastach liczących powyżej 200 tysięcy mieszkańców).
- rozwój sieci teleinformatycznych i nowych technologii komunikacyjnych.

Przy braku stosownych badań skali kraju ilustracją wieloletniego trendu zmian w strukturze podróży miejskich wg sposobów przemieszczania się są wyniki cyklicznych badań ruchu w Warszawie.

Z badań tych wynika, że udział podróży realizowanych motoryzacją indywidualną wzrósł od 12,5% w 1980 roku, poprzez 21,5% w 1993 roku do 31,7% w roku 2015 w podróżach ogółem i od 13,1%, poprzez 20,4% do 29,9% w podróżach wewnątrz Warszawy, przy jednoczesnym spadku podróży realizowanych komunikacją zbiorową odpowiednio z 55,7%, poprzez 48,3% do 46,7% w podróżach ogółem i z 59,2% poprzez 48,7% do 47,8% w podróżach wewnątrz Warszawy (tabl.3).

Podkreślić należy utrzymywanie się nadal względnie wysokiego udziału podróży realizowanych środkami zbiorowej komunikacji publicznej znacznie przekraczającego wartości tego wskaźnika w szeregu innych stolicach europejskich (Dublin i Kopenhaga 21%, Wilno 25%, Bruksela i Rzym 28%, Sofia 32%, Helsinki 34%, Wiedeń 39%, Madryt 42%, Praga 43%) [7], a także istotny wzrost podróży realizowanych rowerem.

Zmiany w strukturze podróży wg sposobów przemieszczania w Warszawie korelują z szacunkowymi danymi globalnymi, z których wynika, że w latach 2000-2010 udział pasażerów podróżujących w polskich miastach zawsze lub przeważnie zbiorowym transportem publicznym zmniejszył się w zależności od miasta z ok. 50-65% do 45-55%, natomiast podróżujących przeważnie samochodem osobowym wzrósł z 25-35% do 30-45% [4].

Tabla 3

Porównanie struktury podróży i sposobów przemieszczania się w aglomeracji warszawskiej i w Warszawie w latach 1980-2015, w %

Table 3

Comparing the structure of travel and methods of the movement within the Warsaw agglomeration and in Warsaw in the years 1980-2015, in%

Wyszczególnienie	Podróże ogółem					Podróże wewnątrz Warszawy				
	1980	1993	1998	2005	2015	1980	1993	1998	2005	2015
Pieszo	30,1	29,1	19,4	21	17,9	26,8	30,1	20,5	30,1	18,7
Komunikacja indywid.	12,5	21,5	28	23,6	31,7	13,1	20,4	26,2	20,4	29,9
Komunikacja zbiorowa	55,7	48,3	51,3	54,1	46,7	59,2	48,7	52,5	48,7	47,8
Rower	0	0,6	0,4	0,9	3,1	0	0,6	0,4	0,6	3,1
Inny	1,7	0,5	0,9	0,4	0,6	0,9	0,2	0,4	0,2	0,5

Źródło: Zestawienie własne na podstawie:

1980: Biuro Planowania Rozwoju Warszawy: Kompleksowe Badanie Ruchu w woj. Stołecznym warszawskim. Warszawa 1984, str. 33, tabl.25

1993: Biuro Planowania Rozwoju Warszawy, Warszawskie Badanie Ruchu – 1993, Przetworzenie danych, Warszawa 1993 – str. 16, tabl. 6.1 i tabl. 6.2

1998: Biuro Planowania Rozwoju Warszawy, Warszawskie Badanie Ruchu – 1998, Raport Końcowy, Warszawa 1998 – str. 13, tabl. 6.1 i tabl. 6.2

2005: Biuro Planowania Rozwoju Warszawy, Warszawskie Badanie Ruchu – 2005 wraz z opracowaniem modelu ruchu, Warszawa 2005 – str. 45, tabl. 45 i str 34, tabl. 30 + wartości skorygowane na podstawie Informacji na temat wyników Warszawskiego badania Ruchu 2005, Warszawa 2006

2015: Biuro Planowania Rozwoju Warszawy, Warszawskie Badanie Ruchu – 2015 wraz z opracowaniem modelu ruchu Etap III. Opracowanie wyników badań wykonane przez konsorcjum PBS Sp. z o.o. (Lider Konsorcjum) oraz Politechnikę Krakowską i Politechnikę Warszawską na zamówienie m.st. Warszawy w 2015 roku, Sopot, Kraków, Warszawa, listopad 2015, str. 100, tabl. IX

W dużych i średnich miastach udział zbiorowego transportu publicznego w podróżach niepieszych zmniejszył się (w zależności od miasta) z 55%-60% do 46-51% (przy 25-33% udziale zbiorowego transportu publicznego w małych miastach i gminach wiejskich objętych obsługą komunikacji miejskiej) przy wzroście udziału samochodów osobowych z 39-45% do 45-52% [4]. Ilustrację wpływu skali rozbudowania miejskiego publicznego transportu zbiorowego na udział przewozów realizowanych tym transportem stanowią dane odnośnie struktury zadań przewozowych w obrębie aglomeracji warszawskiej (tabl.4).

Z porównania powyższych danych wynika jednoznacznie, że na obszarach z dobrze rozwiniętą komunikacją miejską (m.st. Warszawa) udział przewozów samochodami osobowymi jest niższy o 12% od ich udziału w przewozach na obszarze gmin podwarszawskich, przy jednocześnie aż 25% wyższym udziale przewozów środkami publicznego transportu zbiorowego.

W analizowanym okresie 1990-2013 miejski transport publiczny ewaluował organizacyjnie i własnościowo. Zasadniczy wpływ na zachodzące zmiany miały wprowadzone przepisy regulujące funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego.

Do 1981 roku z powodu braku osobowości prawnej polskich miast i zastąpienia pojęcia własności komunalnej przez własność państwową obsługę transportową miast prowadziły

państwowe przedsiębiorstwa transportowe. Ustawa z 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41 poz. 185) umożliwiła władzom terenowym przejmowanie na własność zakładów i przedsiębiorstw transportu miejskiego na administrowanym terenie.

Tabela 4

Podział zadań przewozowych transportu pasażerskiego w obrębie aglomeracji warszawskiej w 2015 roku, w procentach

Table. 4

Passenger transport tasks split in the Warsaw agglomeration in 2015, in percentages

Wyszczególnienie	M.st. Warszawa	Aglomeracja warszawska	Gminy pozawarszawskie
Pieszo	17,9	20,5	27
Samochodem osobowym	31,7	35	43,6
Tr. zbiorowym	46,8	39,8	21,5
Rowerem	3,1	4,1	6,8
Innymi środkami	0,5	6	9

Uwaga:

Odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ jedna podróż mogła być wykonywana różnymi środkami transportu

Źródło:

Warszawskie Badanie Ruchu – 2015 wraz z opracowaniem modelu ruchu Etap III. Opracowanie wyników badań wykonane przez konsorcjum PBS Sp. z o.o. (Lider Konsorcjum) oraz Politechnikę Krakowską i Politechnikę Warszawską na zamówienie m.st. Warszawy w 2015 roku, Sopot, Kraków, Warszawa, listopad 2015, str. 17

Nie zmienia to faktu, że do 1990 roku miejski transport publiczny podporządkowany był bezpośrednio przewoźnikom miejskim, a w niektórych przypadkach nawet wojewódzkim, którzy działali w formie państwowych przedsiębiorstw transportowych. W 1990 roku funkcjonowało w Polsce 56 państwowych miejskich i wojewódzkich przedsiębiorstw komunikacji miejskiej i 52 zakłady budżetowe zajmujące się miejską komunikacją i wchodzące w skład wielozakładowych przedsiębiorstw gospodarki komunalnej (tabl.5).

Tabela 5

Formy organizacyjno-prawne występujące w komunikacji miejskiej w latach 1990-2011 (w szt.)

Table 5

Organizational and legal forms occurring in public transport in the years 1990-2011

Rodzaje jednostek	1990	1995	2000	2005	2011
Związki komunikacyjne	0	1	5	•	3
Spółki akcyjne	0	2	4	3	5
Spółki z o.o.	0	33	84	74	95
Zakłady budżetowe	52(a)	87	59	30	39
Osoby fizyczne	0	1	1	•	0
Spółki cywilne	0	0	2	•	0
Przedsiębiorstwa państwowe	56(b)	19	1	•	0
Razem	108	143	155	107	142

Ewolucja zbiorowego transportu publicznego...

- (a) wielozakładowe Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej
- (b) 15 wojewódzkich i 41 miejskich przedsiębiorstw komunikacyjnych

Źródło: Zestawienie własne na podstawie:

Rok 1990 – Rozkwitalska C. i inni; Komunikacja miejska. Organizacja, zarządzanie i finansowanie IGPK, Warszawa 1994

Lata 1995 – 2000 - Kołodziej K., Kołodziej W.: Ekonomiczny model przekształceń przedsiębiorstw komunikacji miejskiej do działania na otwartym rynku /w/ Zeszyt Naukowy ITS nr 95 p.t. „Dylematy rozwojowe komunikacji miejskiej, Warszawa, ITS, 2004, s.29

Rok 2005 – Wyszomirski O. /red./; Transport miejski. Ekonomia i organizacja, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008

Rok 2011 – Karolak A.; Rola i zadania IGKM, jako reprezentanta interesów środowiska komunikacji miejskiej, Komisja Transportu Związku Miast Polskich, Kutno, Kwiecień 2013, s.10

Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz. U. RP 1990 nr 16, poz. 95), zatytułowana od 1 stycznia 1998 roku jako ustawa o samorządzie gminnym, przywracając formę mienia komunalnego umożliwiła rozpoczęcie restrukturyzacji poprzez komunalizację tych przedsiębiorstw [6].

Zapis nie dotyczył jednak wielu przedsiębiorstw transportu miejskiego, dla których organem założycielskim pozostawał wojewoda [6]. Wraz z wpisaniem do cytowanej ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym zaspokojenie potrzeb wspólnoty w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, jako zadania własnego gminy nastąpiło całkowite wycofanie się państwa z opieki nad tym rodzajem transportu. Gminy nie otrzymały żadnej pomocy ze strony administracji rządowej [4].

Stan prawny, określający obowiązki i uprawnienia samorządu gminnego w zakresie transportu zbiorowego, cechowała niestabilność, niespójność, brak ujednoczonej nomenklatury i zdefiniowanych pojęć, a nade wszystko przepisy nie uwzględniały specyfiki komunikacji miejskiej [4].

Ustawodawca umożliwił jednak przekazywanie mienia przedsiębiorstw użyteczności publicznej, jako mienia komunalnego w sytuacji, gdy jest ono niezbędne do wykonywania zadań własnych gminy, a więc m.in. lokalnego transportu zbiorowego. Mienie to gminy lub ich związki mogły przekazywać powołanym w formie zakładów budżetowych przedsiębiorstwom przewozowym lub spółkom prawa handlowego, których przynajmniej na początku pozostawały jedynym właścicielem.

Ustawa z dnia 20.12.1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. RP 1997 nr 9 poz.43) z mocy prawa przekształciła z dniem 30 czerwca 1997 roku w jednoosobowe spółki gminy wszystkie przedsiębiorstwa komunalne, których gminy wcześniej nie przekształciły. W konsekwencji tych działań przykładowo w 2000 roku komunikację miejską prowadziło: 1 przedsiębiorstwo państwowe, 4 spółki akcyjne, 84 spółki z o.o., 59 zakładów budżetowych, 5 związków komunalnych. W większości miast (poza Warszawą, Gdynią i Wrocławiem) komunalnym przedsiębiorstwem komunikacji miejskiej samorządy pozostawiły obok roli przewoźnika również rolę organizatora transportu zbiorowego.

W kolejnych latach dominującą formą organizacyjną wśród podmiotów prowadzących komunikację miejską stały się spółki z o.o. (95 w 2011 roku) i spółki akcyjne (5 w 2011 roku) przy dalszym zmniejszaniu liczby zakładów budżetowych.

Pojawili się także przewoźnicy prywatni (pierwsi dopiero w 2005 roku), a także przedsiębiorstwa o mieszanym kapitale prywatno-państwowym i prywatno-samorządowym. Nie zmienia to faktu, że dominującym rozwiązaniem pozostało łączenie przez te przedsiębiorstwa funkcji organizatora i realizatora przewozów.

Poczynając od 1 stycznia 1999 roku, to jest od chwili wdrożenia reformy administracyjnej państwa odpowiedzialność za komunikację lokalną ponoszą oprócz gmin, także samorządy powiatowe i wojewódzkie. Ich kompetencje sprecyzowane zostały w odpowiednich ustawach ustrojowych, w znowelizowanym prawie przewozowym, a nade wszystko w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym z 2010 roku [4].

Funkcjonowanie zbiorowego transportu miejskiego, obok przepisów regulujących kwestie własnościowe podmiotów regulowało od lat wiele innych przepisów, spośród których do najważniejszych należą: Kodeks Cywilny, Kodeks spółek handlowych, Prawo przewozowe, Ustawa o transporcie drogowym, Ustawa o zamówieniach publicznych, Ustawa o czasie pracy kierowców. Większość tych ustaw abstrahowała jednak w swoich przepisach od szeregu środków transportowych funkcjonujących w miastach (tramwajów, trolejbusów czy metra). W grudniu 2010 po wielu latach oczekiwań i dyskusji uchwalono ustawę o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 nr 5 poz. 13), która określiła zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanym na terytorium kraju i w strefie transgranicznej w transporcie drogowym i kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej. Ustawa przyniosła również regulację zasad organizowania publicznego transportu zbiorowego, zarządzania publicznym transportem zbiorowym oraz finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Transport miejski w sposób oczywisty został objęty zasadami zapisów wspomnianej ustawy. Ustawa transponowała zapisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dn 23 października 2007 roku (WE nr 1370/2007 uchylającego wcześniejsze rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i 11/70).

Rozporządzenie wprowadziło m.in.:

- uznanie transportu publicznego za usługę o charakterze użyteczności publicznej
- uznanie pełnych kompetencji władz publicznych do kształtowania zintegrowanych systemów transportowych
- wybór przewoźników w konkurencyjnej procedurze zamówień publicznych
- możliwość finansowania przez władzę publiczną regionalnych przewozów pasażerskich [1].

Ustawa wprowadziła definicję organizatora, operatora i przewoźnika. Organizator publicznego transportu zbiorowego to zgodnie z artykułem 7.1 Ustawy to właściwa jednostka samorządu terytorialnego (gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, województwo albo minister właściwy ds. transportu w odniesieniu do przewozów kolejowych) zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

Operator publicznego transportu zbiorowego to samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

Organizator transportu jest odpowiedzialny za:

- planowanie rozwoju transportu,
- organizowanie publicznego transportu zbiorowego,
- zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Planowanie i organizowanie publicznego transportu zbiorowego w szczególności polega na:

- badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (obowiązek sporządzania planu transportowego obok Ministra właściwego ds. transportu kolejowego nałożono na władze wojewódzkie oraz gminne dla gmin liczących ponad 50 tys. mieszkańców i związków międzygminnych liczących ponad 80 tys. mieszkańców oraz władze powiatów i związków powiatów liczących odpowiednio 80 i 120 tys. mieszkańców),
- podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu,
- zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie: standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców, korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców, funkcjonowania
- zintegrowanych węzłów przesiadkowych, funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, systemu informacji dla pasażera, i określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej,
- ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora,
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów,
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów,
- przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 roku – Prawo przewozowe (Dz.U. z 2000 roku nr 50, poz. 601, z późn. Zm.7), za usługę świadczoną przez operatora.

Ułatwienie współpracy dużych ośrodków miejskich z otaczającym je wianuszkiem gmin i powiatów, m.in. w planowaniu rozwoju sieci transportu publicznego, wprowadzaniu ujednoczonych rozwiązań taryfowo-biletowych itp. ma z założenia zapewnić Ustawa o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015 poz. 1890 z dn. 19 października 2015 roku).

Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy rozumie się spójną pod względem przestrzennym sferę oddziaływania miasta, będącego siedzibą wojewody lub sejmiku wojewódzkiego, zamieszkały przez co najmniej 500 tys. mieszkańców.

Zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego położonych na danym obszarze metropolitalnym tworzy związek metropolitalny, który w zakresie wykonywanych zadań publicznych ma również publiczny transport zbiorowy na obszarze związku, a także współdziała w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku. Granice poszczególnych obszarów metropolitalnych oraz związki metropolitalne tworzy w

drodze rozporządzenia Rada Ministrów (związek metropolitalny ma 5% udział we wpływach podatku dochodowego od osób fizycznych podatników tego podatku zamieszkujących na obszarze danego związku). Przykładowo w obszarze metropolitalnym Warszawy w 2014 roku znajdowało się w sumie 4,5 tysiąca km autostrad, dróg ekspresowych, krajowych, wojewódzkich i powiatowych, z czego w samej Warszawie ok. 1,3 tys. km, 200 czynnych stacji i przystanków kolejowych, z czego 70 na obszarze miasta stołecznego Warszawy [5].

Wprowadzone regulacje prawne, a w szczególności cytowana ustawa o publicznym transporcie zbiorowym stwarzają przesłanki przełamania spadkowych tendencji zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w skali udziału zbiorowego transportu publicznego w realizacji potrzeb przewozowych mieszkańców polskich miast. Kwestią zasadniczą, praktycznie nie rozwiązana, pozostaje problem finansowania miejskiego zbiorowego transportu publicznego, który będzie przedmiotem kolejnego artykułu.

LITERATURA:

- [1] Dinges W., Pieriegud J., Zysińska M.: Publiczny transport zbiorowy. Analiza, manuskrypt Zeszytu Naukowego ITS, Warszawa lipiec 2015
- [2] Dytkowski G.: Publiczne finansowanie miejskiego transportu zbiorowego w największych miastach w Polsce – analiza porównawcza, Studia Ekonomiczne 2014/187, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
- [3] Miasta w liczbach 2012, GUS Poznań, Warszawa 2014 s.31
- [4] Radziejewicz C., Grzelec K., Karolak A., Wolański M.: Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 2000-2012, IGKM, Warszawa, maj 2013
- [5] Strategia Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy do roku 2030, Deloitte, wersja wstępna, marzec 2015
- [6] Taylor Z., Ciechański Z., Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw transportu miejskiego w Polsce. Część1. Przegląd Geograficzny 2008, tom 80, zeszyt 4
- [7] Zając P.: Jak poruszają się mieszkańcy europejskich stolic? Transport Publiczny z 8/07.2015 <http://www.transport-publiczny.pl/wiadomości/jak-poruszaja-się-mieszkanicy-europejskich-stolic.50072.html>
- [8] Zając P.: Transport publiczny w kryzysie? Sytuacja komunikacji miejskiej w świetle danych GUS /w/ Biała Księga Mobilności 2015, Transport Publiczny, Stowarzyszenie Transportu Publicznego, Nextbike, Zespół Doradców Gospodarczych TOR, Warszawa 2015
- [9] Zamieszkane budynki, NSP Ludności 2011, GUS, Warszawa 2011