

**Arkadiusz Drewnowski<sup>1</sup>**

**Emilia Kuciaba<sup>2</sup>**

**Magdalena Ziolo<sup>3</sup>**

## SYSTEM PASAŻERSKIEGO TRANSPORTU REGIONALNEGO W POLSCE I JEGO DYSFUNKCJE

### Streszczenie

W artykule zaprezentowano podstawowe elementy składające się na obecny system pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce w zakresie regulacji prawnych, organizacji usług, ich finansowania oraz nadzoru i koordynacji. Ponadto wskazano i przeanalizowano czynniki utrudniające właściwe funkcjonowanie tego systemu w wymienionych obszarach.

**Słowa kluczowe:** transport pasażerski, transport regionalny, prawo, organizacja, zarządzanie, dysfunkcje systemu

### Wstęp

Liberalizacja i deregulacja przewozów pasażerskich na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. spowodowała wzrost konkurencji na rynku przewozów pasażerskich. Choć zdawano sobie sprawę z tego, że mechanizm wolnej konkurencji okazuje dużą zawodność w sferach usług użyteczności publicznej, to

---

<sup>1</sup> dr inż. Arkadiusz Drewnowski – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Ekonomiki Przedsiębiorstw, Zakład Transportu Kolejowego, e-mail: arkadiusz.drewnowski@wzieu.pl.

<sup>2</sup> mgr Emilia Kuciaba – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Systemów i Polityki Transportowej, e-mail: emilia.kuciaba@wzieu.pl.

<sup>3</sup> dr Magdalena Ziolo – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Finansów Publicznych, e-mail: magdalena.ziolo@wzieu.pl.

jednak nie zostały wypracowane skuteczne metody (w tym regulacje prawne), aby temu przeciwdziałać. Teoretycznie konkurencja w transporcie pasażerskim (zwłaszcza samochodowym) miała być kontrolowana przez kształtujący się system samorządowy. Już w ustawie z 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup> zaznaczono, że jednym z zadań własnych samorządu gminy jest „zaspokajanie potrzeb wspólnoty związanych ze sprawami lokalnego transportu zbiorowego”. Po reformie samorządowej kolejny ze szczebli samorządowych (powiatowy, województwa) w ramach zapisów ustawowych został odpowiedzialny za organizowanie i zarządzanie transportem publicznym na swoim obszarze. Jednak system ten, jak pokazała praktyka, nie funkcjonował efektywnie.

Brak umocowań prawnych regulujących kompleksowo zagadnienia funkcjonowania publicznego transportu pasażerskiego po przemianach społeczno-gospodarczych następujących po roku 1990 był między innymi jednym z czynników stałego pogarszania się obsługi transportowej społeczeństwa, zwłaszcza w przewozach regionalnych.

Celem artykułu jest pokazanie podstawowych elementów składających się na obecny system pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce – w zakresie regulacji prawnych, organizacji, finansowania i nadzoru – oraz wskazanie i analiza czynników utrudniających jego właściwe funkcjonowanie w wymienionych obszarach.

## **1. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym jako podstawowy akt prawny regulujący rynek usług transportu regionalnego**

Podstawowym aktem prawnym na poziomie krajowym, regulującym kompleksowo zagadnienia organizacji i funkcjonowania regularnych przewozów pasażerskich publicznym transportem zbiorowym w Polsce, jest ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>5</sup> (zwana dalej: uptz).

Uchwalenie uptz związane jest z przyjęciem unijnego rozporządzenia 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

<sup>5</sup> DzU z 2011 r. nr 5, poz. 13 z późn. zm. Ustawa weszła w życie z dn. 1 marca 2011 r., z tym że część zapisów, z uwagi na znaczącą złożoność problemów objętych regulacją i konieczność dostosowania działalności podmiotów objętych tą regulacją, obowiązywać zaczęły dopiero z dn. 1 stycznia 2017 r. (art. 90).

transportu pasażerskiego<sup>6</sup>. Rozporządzenie<sup>7</sup> ujednoliciło w skali Unii Europejskiej zasady w zakresie udzielania zamówień i zawierania umów o świadczenie usług publicznych oraz przyznawania dla operatorów rekompensat z tego tytułu, pozostawiając wszakże część kwestii do regulacji w krajowych aktach prawnych. Przyjęcie upż jest więc tego praktycznym wyrazem.

Wejście tego aktu w życie stanowi znaczącą zmianę w dotychczasowym funkcjonowaniu transportu publicznego. O ile bowiem prawne aspekty organizacji przewozu osób i rzeczy regulowała od 1984 r. ustawa *Prawo przewozowe*<sup>8</sup>, o tyle kwestie organizacji, zarządzania oraz finansowania pasażerskiego transportu publicznego oparte były na różnych aktach prawnych dotyczących poszczególnych gałęzi czy środków transportu<sup>9</sup>, co miało wpływ na funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego w Polsce.

Omawiana ustawa dotyczy regularnych przewozów pasażerskich publicznym transportem zbiorowym wykonywanych w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym<sup>10</sup>, linowym<sup>11</sup>, linowo-terenowym<sup>12</sup>, morskim oraz żegludze śródlądowej. Określa więc całość regularnych przewozów publicznym transportem zbiorowym dla wszystkich gałęzi i środków transportu obsługujących te przewozy. Wyjątkiem są regularne przewozy turystyczne oraz między-

---

<sup>6</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (DzU WE L. 315 z 3.12.2007).

<sup>7</sup> Rozporządzenie obowiązuje od 3 grudnia 2009 r.

<sup>8</sup> DzU z 1984 r. nr 53, poz. 272 z późn. zm.

<sup>9</sup> Były to m.in. wspomniane już Ustawa Prawo przewozowe oraz ustawa o samorządzie gminnym, jak również Ustawa o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 578 z późn. zm.); Ustawa o samorządzie województwa (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 578 z późn. zm.); Ustawa o transporcie drogowym (DzU z 2001 r. nr 125, poz. 1371 z późn. zm.); Ustawa o transporcie kolejowym (DzU z 2003 r. nr 86, poz. 789 z późn. zm.); Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (DzU z 1992 r. nr 54, poz. 254 z późn. zm.); Ustawa Kodeks morski (DzU z 2001 r. nr 138, poz. 1545 z późn. zm.); Ustawa o żegludze śródlądowej (DzU z 2001 r. nr 5, poz. 43 z późn. zm.) i inne.

<sup>10</sup> Jest to przewóz osób środkiem transportu poruszającym się po szynach lub torach kolejowych, w tym tramwajem lub metrem – inny niż transport kolejowy i transport linowo-terenowy.

<sup>11</sup> Jest to przewóz osób środkiem transportu poruszającym się za pomocą napowietrznej liny ciągnącej. Przykładem takiego rozwiązania jest kolejka linowa na Kasprowy Wierch w Zakopanem.

<sup>12</sup> Jest to przewóz osób środkiem transportu poruszającym się po szynach za pomocą liny napędowej. Przykładem takiego rozwiązania jest kolejka linowo-terenowa na Gubałówkę w Zakopanem.

narodowe w transporcie drogowym, morskim i żegludze śródlądowej, które nie podlegają przepisom ustawy<sup>13</sup>.

Ustawa dzieli przewozy na następujące rodzaje:

- gminne (w tym komunikację miejską),
- powiatowe,
- wojewódzkie,
- międzywojewódzkie,
- międzynarodowe (z wyłączeniem przewozów transgranicznych).

Z punktu widzenia rozważań dotyczących transportu regionalnego do tego rodzaju przewozów, jak już wspomniano, zaliczymy przewozy gminne, powiatowe i wojewódzkie<sup>14</sup>.

Z przyjętym w ustawie podziałem przewozów powiązany jest podział kompetencyjny w odniesieniu do organizatora przewozów, czyli kompetencji co do wydawania decyzji administracyjnych związanych z planowaniem, organizowaniem i zarządzaniem przewozami publicznym transportem zbiorowym. Ustawa określa, że organizatorem przewozów mogą być jednostki samorządu terytorialnego (zwane dalej JST) oraz minister właściwy do spraw transportu<sup>15</sup>.

W ustawie przyjęto również, że podstawowymi kryteriami podziału w zakresie organizatora przewozów jest *obszar działania* lub *zasięg przewozów*. Dodatkowo istotnym założeniem ustawodawcy było, aby kompetencje poszczególnych organizatorów nie pokrywały się. Dlatego też obowiązuje podstawowa zasada, że organizatorem może być w danych warunkach<sup>16</sup> tylko jeden podmiot.

Do zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należą<sup>17</sup>:

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

Planowanie rozwoju transportu polega na opracowaniu i aktualizowaniu *planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego* (zwanego też: planem transportowym). Jest to dokument mający status aktu prawa miejscowego<sup>18</sup>, którego celem jest przedstawienie całokształtu zagadnień związanych

---

<sup>13</sup> Natomiast regularne przewozy międzynarodowe w transporcie kolejowym podlegają już przepisom uptz (art. 7 ust. 1, pkt 6).

<sup>14</sup> Niebędące jednak przewozami w ramach komunikacji miejskiej czy związanymi z obsługą aglomeracji.

<sup>15</sup> Aktualnie jest to minister infrastruktury i rozwoju.

<sup>16</sup> Z uwagi na obszar czy zasięg przewozów.

<sup>17</sup> Art. 8 uptz.

<sup>18</sup> Po zatwierdzeniu przez właściwe organy JST.

z organizacją i zarządzaniem publicznym transportem zbiorowym, w zakresie swoich właściwości, przez danego organizatora.

Zgodnie z zapisami *uptz* opracowanie planu transportowego wynika z dwóch kryteriów, na podstawie których należy weryfikować obowiązek sporządzenia przez daną jednostkę samorządu terytorialnego planu transportowego<sup>19</sup>, tj.:

- kryterium ludnościowe,
- kryterium planowania organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Dodatkowo obowiązek opracowania planu transportowego spoczywa na ministrze właściwym ds. transportu, lecz tylko w odniesieniu do międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym.

Przygotowywany projekt planu transportowego należy poddać również procedurze konsultacji społecznych, a prezentowane opinie, w przypadku ich zasadności, muszą zostać uwzględnione w ostatecznej wersji planu transportowego<sup>20</sup>.

Ponadto w procedurze przyjęcia planu transportowego na różnych szczeblach JST jednym z istotnych jej elementów jest konieczność uzgodnienia czy zaopiniowania jego treści z sąsiednimi JST w zakresie linii komunikacyjnych przebiegających na obszarach ich właściwości.

Przyjęty plan transportowy może być poddany (jeżeli zajdą ku temu okoliczności) aktualizacji zgodnie z przewidzianymi w ustawie procedurami.

Szczegółowe wytyczne w zakresie sporządzania planu transportowego określono w rozporządzeniu do *uptz*<sup>21</sup>.

W odniesieniu do zagadnień związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego ustawa określa, że polega ono m.in. na<sup>22</sup>:

- badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej,
- podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu,
- zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego<sup>23</sup>,

---

<sup>19</sup> Art. 9 ust. 1 *uptz*.

<sup>20</sup> Art. 10 *uptz*.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (DzU z 2011 r. nr 117, poz. 684).

<sup>22</sup> Art. 15 *uptz*.

<sup>23</sup> W szczególności w zakresie: standardów oraz zasad korzystania dotyczących przystanków komunikacyjnych i dworców, funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych, funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego oraz systemu informacji dla pasażera.

- określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej,
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunki i zasady korzystania oraz stawki opłat za korzystanie z tych obiektów<sup>24</sup>,
- przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy oraz zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat<sup>25</sup> za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Istotną kwestią związaną z organizacją publicznego transportu zbiorowego jest uregulowanie w zakresie możliwości wprowadzenia opłat za korzystanie z przystanków i dworców komunikacyjnych<sup>26</sup>.

W transporcie drogowym stawki opłat (za jedno zatrzymanie środka transportowego) oraz wymagania jakościowe (standardy obsługi) ustalane są:

- w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej JST w przypadku, gdy właścicielem albo zarządzającym przystankiem komunikacyjnym lub dworcem jest dana JST. Ustawa określa w tym przypadku maksymalne stawki opłat za zatrzymanie środka transportu z rozróżnieniem na przystanki i dworce<sup>27</sup>,
- w drodze negocjacji pomiędzy gminą, na obszarze której jest usytuowany przystanek komunikacyjny lub dworzec, a właścicielem (albo nim zarzą-

---

<sup>24</sup> Przy czym uptz przewiduje odmiennie procedury w zależności od tego, czy właścicielem albo zarządzającym przystanku komunikacyjnego czy dworca jest lub nie jest JST.

<sup>25</sup> O których mowa w ustawie Prawo przewozowe.

<sup>26</sup> Art. 16–18 uptz.

<sup>27</sup> W momencie wejścia w życie uptz (marzec 2011) wysokości tych stawek określone zostały (art. 16 ust. 5) w wysokości nie większej niż 5 gr za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym oraz 1 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu. Ustawa przewiduje również, że wysokości tych stawek mają być corocznie waloryzowane w stopniu odpowiadającym planowanemu średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ustalonym w ustawie budżetowej na dany rok (art. 16 ust. 6). Pobierane opłaty stanowią dochód właściwej JST z przeznaczeniem na utrzymanie tych przystanków komunikacyjnych i dworców. W przypadku gmin ustawa dodatkowo narzuciła (jako zadanie własne gminy) obowiązek budowy, przebudowy i remontu przystanków komunikacyjnych i dworców (których właścicielem lub zarządzającym jest gmina) oraz wszystkich wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych na terenie gminy bez względu na ich kategorie (art. 18).

dzającym) w przypadku, gdy właścicielem lub zarządzającym przystankiem komunikacyjnym lub dworcem jest inny podmiot niż JST.

W transporcie kolejowym do ustalania stawek opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych (przystanki osobowe) lub dworców, standardów jakościowych oraz zasad korzystania z tych obiektów stosuje się przepisy ustawy o transporcie kolejowym.

Zadania organizatora w zakresie zarządzania publicznym transportem zbiorowym polegają w szczególności na<sup>28</sup>:

- negocjowaniu i zatwierdzaniu zmian do umowy z operatorami,
- ocenie i kontroli realizacji przez operatorów i przewoźników usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz kontroli przestrzegania przez nich, określonych w uptz, zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego,
- współpracy z operatorami przy aktualizacji rozkładów jazdy czy dokonywaniu zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej,
- zatwierdzaniu rozkładów jazdy oraz dokonywaniu ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu,
- analizie stopnia zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- administrowaniu systemem informacji dla pasażera,
- współpracy z zarządcą infrastruktury kolejowej w zakresie linii komunikacyjnych oraz rozkładów jazdy w zakresie usług przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym,
- publikowaniu corocznych sprawozdań na temat realizacji umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego<sup>29</sup>,
- wyrażaniu zgody na ograniczenie świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających ich wykonywanie<sup>30</sup>,

---

<sup>28</sup> Rozdział 4 (art. 43–45) uptz.

<sup>29</sup> Zgodnie z zasadami podanymi w art.7 ust.1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

<sup>30</sup> Na zasadach określonych w przepisach ustawy Prawo przewozowe, a w transporcie morskim – na zasadach określonych w przepisach ustawy Kodeks morski.

- kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego oraz warunków realizacji przewozów w nich określonych (w tym kontroli biletów)<sup>31</sup>,
- nakładaniu kar pieniężnych na operatorów lub przewoźników<sup>32</sup>.

Uptz określiła, że podmiotem wykonującym przewozy w publicznym transporcie zbiorowym może być:

- operator publicznego transportu zbiorowego,
- przewoźnik.

Operatorem publicznego transportu zbiorowego, w myśl uptz, jest przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób lub samorządowy zakład budżetowy, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego<sup>33</sup> na linii (liniach, sieci) komunikacyjnej określonej w tej umowie. Przy czym istotnym wyróżnieniem jest fakt, że zawierana umowa dotyczy przewozów o charakterze użyteczności publicznej<sup>34</sup>.

Z kolei pod pojęciem przewoźnika rozumie się w uptz przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie publicznego transportu zbiorowego, który zgłosił do właściwego organizatora chęć wykonywania przewozów pasażerskich na wybranej linii komunikacyjnej i po uzyskaniu jego zgody wykonuje przewozy na podstawie tzw. potwierdzenia zgłoszenia przewozu<sup>35</sup>. Przewozy wykonywane przez przewoźnika nie są więc przewozami o charakterze użyteczności publicznej.

Określenie podmiotu świadczącego usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego uzależnione jest więc od tego, czy mamy do czynienia z przewozem o charakterze użyteczności publicznej (podmiot zawiera z organizatorem umowę), czy też nie (podmiot zgłasza tylko chęć realizacji przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego).

W pierwszym przypadku realizacja przewozów odbywa się na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowe-

---

<sup>31</sup> Niezależnie od uprawnień innych organów w tym zakresie (np. Policja, Straż Graniczna, Inspekcja Transportu Drogowego, Urząd Transportu Kolejowego itp.).

<sup>32</sup> Zgodnie postanowieniami działu III rozdział 2 uptz.

<sup>33</sup> Umowa przyznaje operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu zgodnie z zasadami określonymi szczegółowo w uptz.

<sup>34</sup> Jest to powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze (art. 4 ust. 1, pkt 12 uptz).

<sup>35</sup> W transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.



go, a wszelkie zasady organizacji tych przewozów oparte są na rozporządzeniu 1370/2007, którego zapisy obowiązują bezpośrednio i zostały uszczegółowione w ramach ustawy o ptz.

W drugim przypadku realizacja przewozu oparta jest na:

- potwierdzeniu zgłoszenia przewozu<sup>36</sup>,
- decyzji o przyznaniu otwartego dostępu (dotyczy transportu kolejowego).

Organizator może również bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (bez przetargu), jednakże tylko w określonych w uptz przypadkach. Dotyczy to sytuacji, gdy:

- średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 mln euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie,
- świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny<sup>37</sup>, w rozumieniu rozporządzenia 1370/2007,
- świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym,
- wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora<sup>38</sup>,
- jeżeli bezpośrednio zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy małego lub średniego przedsiębiorcy eksploatującego nie więcej niż 23 środki transportu.

Przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej może być wykonywany przez

---

<sup>36</sup> Wszystkie gałęzie i środki transportu określone w uptz z wyjątkiem transportu kolejowego.

<sup>37</sup> Podmiot wewnętrzny oznacza odrębną prawnie jednostkę, w której jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie lub wspólnie z inną jednostką samorządu terytorialnego posiada udziały lub akcje tego podmiotu. Uptz podchodzi jednak do tej kwestii bardziej rygorystycznie niż rozporządzenie 1370/2007. Zgodnie z art. 22 ust. 4 i 5 organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przypadku, w którym jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie lub wspólnie z inną jednostką samorządu terytorialnego posiada 100% udziałów lub akcji tego podmiotu wewnętrznego. W przypadku, gdy wielkość udziałów nie wynosi 100%, umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego powinna przyjąć formę koncesji na usługi.

<sup>38</sup> W tym przypadku umowa może być zawarta na okres 12 miesięcy i w uzasadnionych przypadkach ulec przedłużeniu, z tym że łączny okres obowiązywania przedłużonej umowy nie może przekroczyć 2 lat.

przedsiębiorcę (przewoźnika) po dokonaniu przez niego zgłoszenia o zamiarze wykonywania takiego przewozu<sup>39</sup> do organizatora właściwego ze względu na obszar lub zasięg przewozów i wydaniu przez tego organizatora potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

Jeżeli nie zachodzą przesłanki do odmowy wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu<sup>40</sup>, organizator, na podstawie danych i informacji podanych w zgłoszeniu w terminie 30 dni od dnia dokonania zgłoszenia wydaje przedsiębiorcy w drodze decyzji administracyjnej – potwierdzenie zgłoszenia przewozu<sup>41</sup>. Potwierdzenie wydaje się na okres maksymalnie do 5 lat.

Organizator, w drodze decyzji administracyjnej, ma również prawo cofnąć przewoźnikowi potwierdzenie zgłoszenia przewozu w następujących przypadkach:

- rażącego naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego określonych w uptz,
- rażącego naruszenia warunków wykonywania przewozu określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, w tym w rozkładzie jazdy,
- rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków,
- odstąpienia potwierdzenia osobie trzeciej,
- niewykonywania przez przedsiębiorcę przewozu, na skutek okoliczności zależnych od niego, jeżeli nie poinformował o tym właściwego organizatora.

W transporcie kolejowym przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej może

<sup>39</sup> Zgłoszenie musi zawierać:

- imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania, a w przypadku osoby prawnej – nazwę i siedzibę przedsiębiorcy, numer identyfikacji statystycznej (REGON) i numer identyfikacji podatkowej (NIP),
- określenie proponowanej linii komunikacyjnej, na której ma odbywać się przewóz,
- wskazanie zamierzonego okresu wykonywania przewozu.

Do zgłoszenia dołącza się w szczególności proponowany rozkład jazdy zawierający przystanki komunikacyjne lub dworce, informację o środkach transportu, którymi przedsiębiorca zamierza wykonywać przewóz, kserokopię dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób oraz odpis z rejestru przedsiębiorców albo z ewidencji działalności gospodarczej. Przed dokonaniem zgłoszenia przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym.

<sup>40</sup> Organizator odmawia wydania w drodze decyzji administracyjnej potwierdzenia zgłoszenia przewozu, jeżeli zostało ono wcześniej cofnięte przewoźnikowi, a od dnia wydania ostatecznej decyzji w tej sprawie nie upłynął okres 2 lat.

<sup>41</sup> Potwierdzenie zawiera: oznaczenie przedsiębiorcy (jego siedziby i adresu), numer w rejestrze przedsiębiorców albo w ewidencji działalności gospodarczej, określenie rodzaju i zakresu wykonywanych przewozów, określenie rodzaju i liczby środków transportu oraz określenie przebiegu linii komunikacyjnej, na której będzie wykonywany przewóz. Załącznikiem do potwierdzenia zgłoszenia przewozu jest rozkład jazdy.

być wykonywany przez przedsiębiorcę na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Decyzja ta dotyczy uprawnienia licencjonowanego przewoźnika kolejowego do wykonywania regularnego przewozu osób w ramach otwartego dostępu określonego przepisami ustawy o transporcie kolejowym<sup>42</sup>. Jest to więc odpowiednik potwierdzenia zgłoszenia przewozu zgodnie z uptz, z tym że decyzję o przyznaniu otwartego dostępu (jak i jej cofnięcie) podejmuje prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Podobnie jak w przypadku potwierdzenia, decyzję o przyznaniu otwartego dostępu wydaje się na okres maksymalnie do 5 lat.

Ustawa o ptz określiła podstawowe zasady (parametry jakościowe) realizacji przewozów w publicznym transporcie zbiorowym, które muszą być spełniane przez operatorów i przewoźników<sup>43</sup>:

- przewóz osób musi odbywać się środkami transportu przystosowanymi do ich przewozu i odpowiadającymi wymaganym ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym, które powinny być oznakowane w sposób widoczny dla pasażera<sup>44</sup>,
- rozkłady jazdy środków transportu poszczególnych operatorów i przewoźników muszą być podawane do publicznej wiadomości na przystankach komunikacyjnych i dworcach oraz poddawane aktualizacji<sup>45</sup>,
- cennik opłat lub taryfa muszą być podawane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty dla danego środka transportu<sup>46</sup>, a w przypadku przewozów o charakterze użyteczności publicznej cennik opłat musi także zawierać również ceny biletów ulgowych (ulgi ustawowe<sup>47</sup> i handlowe<sup>48</sup>),

---

<sup>42</sup> Rozdział 5c ustawy o transporcie kolejowym.

<sup>43</sup> Rozdział 5 uptz (art. 46–49), *Funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego*.

<sup>44</sup> Ustawa przewiduje, że minister właściwy do spraw transportu może określić ujednolicone wzory oznakowania środków transportu, którymi są wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, w celu zapewnienia możliwości identyfikowania tych przewozów.

<sup>45</sup> Zgodnie z zapisami ustawy Prawo przewozowe.

<sup>46</sup> W transporcie kolejowym – na dworcu/przystanku osobowym; w każdym środku transportu wykonującym przewozy w ramach komunikacji miejskiej, a w transporcie drogowym – w każdym pojeździe – musi znajdować się wyciąg z cennika opłat lub taryfy.

<sup>47</sup> Ustalone na podstawie: Ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (DzU z 1974 r. nr 21, poz. 117 z późn. zm.), Ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (DzU z 1991 r. nr 17, poz. 75 z późn. zm.), Ustawy o systemie oświaty (DzU z 1991 r. nr 95, poz. 425 z późn. zm.), Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU z 2005 r. nr 164, poz. 1365 z późn.zm.), Ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (DzU z 2006 r. nr 249, poz. 1824 z późn.zm.), Ustawy o Karcie Polaka (DzU z 2007 r. nr 180, poz. 1280 z późn. zm.).

<sup>48</sup> Ustanowione przez organizatora na obszarze jego własności oraz ustanawiane przez operatora w uzgodnieniu z organizatorem.

- wsiadanie i wysiadanie pasażerów powinno odbywać się tylko na przystankach komunikacyjnych lub dworcach określonych w rozkładzie jazdy,
- na dworcach powinien znajdować się dostępny do wglądu pasażera regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym<sup>49</sup>, a w środkach transportu – wyciąg z tego regulaminu,
- środki transportu, które udostępnia operatorowi organizator, mogą być wykorzystywane wyłącznie do realizacji przewozów na podstawie zawartej z organizatorem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- podmiot, któremu organizator zlecił realizację części lub całości zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego, nie może być jednocześnie operatorem ani podmiotem powiązany z operatorem w sposób uniemożliwiający bezstronną realizację zadań.

Niewątpliwie uchwalenie i wejście w życie *uptz* należy uznać za krok we właściwym kierunku, zwłaszcza wobec tak długiego oczekiwania na jej przyjęcie, głównie przez przewoźników z kapitałem publicznym, którzy upatrują w jej wejściu szansę na polepszenie ich trudnej sytuacji na rynku przewozowym. Ponadto warty pozytywnego podkreślenia jest również fakt kompleksowego ujęcia całości zagadnień związanych z realizacją pasażerskiego publicznego transportu zbiorowego w Polsce w jednej ustawie, wobec występującego wcześniej znaczącego rozproszenia regulacji prawnych dotyczących tej sfery rynku przewozowego.

Warto jednak zastanowić się, czy ustawa spełni pokładane w niej nadzieje. Oczywiście trzeba pamiętać, że *uptz* zacznie obowiązywać w pełni dopiero od 1 stycznia 2017 r., jednak już dzisiaj można zwrócić uwagę na pewne wątpliwości wobec części zapisów i rozwiązań proponowanych przez tę ustawę, które pojawiają się w publikacjach na temat nowej ustawy.

Generalnie można zwrócić uwagę na podstawowy mankament związany często ze zbyt ogólnymi zapisami artykułów ustawy oraz wątpliwościami dotyczącymi pierwotnych zamierzeń ustawodawcy w kwestii przyjętych uregulowań. Uwaga ta dotyczy między innymi kwestii sporządzania planu transportowego przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego.

Z punktu widzenia zapewnienia obsługi transportowej ludności plan transportowy powinien posiadać szczególne znaczenie z jednej strony dla obszarów

---

<sup>49</sup> Opracowany przez organizatora, operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora oraz przewoźnika. W regulaminie określa się w szczególności warunki obsługi podróżnych, warunki odprawy oraz przewozu osób i bagażu, a także wskazuje się podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji, wynikających z realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz terminy rozpatrywania skarg i reklamacji.

o dużych potrzebach przewozowych, który cechuje np. nieskoordynowana działalność przewoźników, brak przestrzennej integracji systemu, dublowanie się połączeń, niedogodne rozmieszczenie przystanków czy duże zróżnicowanie potrzeb i preferencji mieszkańców<sup>50</sup>, a z drugiej – dla obszarów o niewielkich potokach przewozowych, gdzie działalność przewoźników jest nierentowna, czego skutkiem jest niedostatek lub brak połączeń<sup>51</sup>.

Czy jednak w świetle przyjętych w uprz kryteriów powyższe założenia są spełnione? Próbę odpowiedzi na to pytanie podjęli T. Chaberko i P. Kretowicz<sup>52</sup>. Biorąc pod uwagę kryterium ludnościowe, przeprowadzili analizę, w której skonfrontowali rozmieszczenie powiatów objętych planem transportowym (z punktu widzenia kryterium ludnościowego) z rozmieszczeniem obszarów szczególnie wymagających planowania transportu ze względu na niski potencjał społeczno-gospodarczy. Analizy dokonano na poziomie gmin dla całej Polski. Pod uwagę wzięto następujące gminy<sup>53</sup>:

- o niskiej gęstości zaludnienia (i równocześnie dużej skali zjawiska ubóstwa),
- o dużej liczbie małych miejscowości – zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności,
- o dużym udziale ludności o ograniczonej mobilności (dzieci, młodzież, starsi, niepełnosprawni).

W odniesieniu do *gęstości zaludnienia* zasady związane z kryterium ludnościowym powodują pominięcie w planowaniu transportowym dużych obszarów zaludnionych i ubogich. Jest to problem przede wszystkim północnej i wschodniej Polski.

---

<sup>50</sup> Podejmowane w tych obszarach działania, przez polepszenie obsługi transportowej, powinny zmierzać do ograniczenia korzystania z prywatnych samochodów w zaspokajaniu potrzeb transportowych.

<sup>51</sup> Podejmowane w tych obszarach działania, obok dążenia do ograniczenia korzystania z prywatnych samochodów w zaspokajaniu potrzeb transportowych, powinny również przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu. Aspekt socjalny przewozów o charakterze użyteczności publicznej powinien w szczególności dotyczyć obszarów o wysokim odsetku:

- ludności o niskich dochodach,
- ludności o szczególnych potrzebach, czyli osób o ograniczonej mobilności (niepełnosprawni i starsi) oraz ludności w wieku przedprodukcyjnym,
- ludności zamieszkałej w obszarach peryferyjnych o dużym rozdrobnieniu popytu i niskiej gęstości zaludnienia, gdzie przewoźnicy nie prowadzą działalności ze względu na jej nierentowność.

<sup>52</sup> T. Chaberko, R. Kretowicz, *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym a popyt na przewozy użyteczności publicznej*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 10.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

Problem braku obowiązkowego planowania transportowego na terenach o dużej liczbie małych miejscowości dotknąć może przede wszystkim Polskę północną i centralną. Drugi problem – niska liczba ludności w miejscowościach – dotyczy Polski północnej i północno-wschodniej. Kryterium ludnościowe zdejmuje również obowiązek planowania transportowego z większości powiatów mających na swoim terenie gminy o dużym udziale ludności o ograniczonej mobilności. Generalnie autorzy zwracają uwagę na to, że przyjęte w uptz kryterium ludnościowe powoduje, że z powiatów leżących w obszarach peryferyjnych został w większości zdjęty obowiązek sporządzania planu transportowego, co należy uznać za poważny mankament przyjętej ustawy. Kryterium ludnościowe, jak każde ogólne założenie, rozmija się całkowicie z problemem złożoności organizacji transportu. Stąd zasadne wydaje się pytanie, czy nie powinno się rozszerzyć zestawu kryteriów obligatoryjnego sporządzania planu transportowego w uptz. Skoro plan transportowy ma przyczynić się do polepszenia oferty przewozowej, to powinien on obowiązywać przede wszystkim tam, gdzie wprowadzenie go jest niezbędne z punktu widzenia potrzeb społecznych.

Wymienieni powyżej autorzy w swojej analizie oparli się wyłącznie na kryterium ludnościowym, a pominieli równie istotne drugie kryterium obligatoryjności sporządzania planu transportowego, czyli kryterium planowania organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, co słusznie zauważył B. Mazur<sup>54</sup>. A jest to o tyle istotne, że w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego nie planuje organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, nie ma też obowiązku sporządzania planu transportowego, nawet gdy przekracza podane w ustawie progi ludnościowe. Zdaniem tego autora można założyć, iż przepisy dotyczące obowiązku posiadania planu transportowego nie zmienią wiele w podejściu poszczególnych samorządów do kwestii organizowania linii o charakterze użyteczności publicznej. Te samorzady, które dotąd prowadziły tego rodzaju komunikację, nadal prawdopodobnie będą to robić, natomiast inne, wychodzące z założenia, iż jeśli gdzieś występują potrzeby dostatecznie duże, to zaspokoi je rynek, nie będą podejmować działań mających na celu powołanie do życia komunikacji o charakterze użyteczności publicznej<sup>55</sup>. Co więcej, istnieje nawet niebezpieczeństwo, że konieczność przeprowadzania złożonej procedury uchwalania planu transportowego może stanowić antymotywacyjne

---

<sup>54</sup> B. Mazur, *Polemika do artykułu T. Chaberki i P. Kretowicza Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym a popyt na przewozy użyteczności publicznej* („TMiR nr 10, 2011 r.), „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 12.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

narzędzie dla samorządów dotąd aktywnych, które zaniechają organizowania komunikacji na rzecz pozostawienia systemu transportowego wyłącznie w gestii wolnokonkurencyjnych sił rynkowych. W podsumowaniu B. Mazur stwierdza że optymizm związany z instytucją planów transportowych nie jest uzasadniony. Nie negując potrzeby rozpoznania potrzeb transportowych przez samorządy poszczególnych szczebli, należy zwrócić uwagę, iż przepisy uptz nie nakładają bezwzględnego obowiązku sporządzania planów transportowych wyłącznie na podstawie kryterium demograficznego, ale dopuszczają przypadki, w których plan taki nie będzie występował wskutek zaniechania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego podejmowania się organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Także zakres rzeczowy planów transportowych, ograniczony wyłącznie do przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ogranicza oddziaływanie tego dokumentu na szersze spektrum zagadnień społecznych, ekonomicznych, przestrzennych czy transportowych<sup>56</sup>.

B. Mazur zwraca również uwagę na pewną nieścisłość w zakresie uchwalania planów transportowych przez jednostki samorządu terytorialnego kolejnych szczebli. Zgodnie z zapisami uptz samorządy, jeśli planują organizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, mają trzy lata od chwili wejścia w życie ustawy na opracowanie planu transportowego<sup>57</sup>. Na szczeblu ministerialnym plan powinien zostać opracowany w terminie 18 miesięcy od wejścia w życie ustawy<sup>58</sup>, tym samym samorządy województw mogą bez przeszkód uwzględnić w swoim planie zapisy planu powstałego na szczeblu krajowym. Niestety nie ma już takiej pewności w przypadku samorządów niższych szczebli. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której samorządy województw uchwalą plany transportowe w ostatnim możliwym terminie, tj. trzy lata po wejściu w życie ustawy. Samorządy powiatowe staną wówczas przed wyborem, czy naruszyć przepisy uptz i nie ogłosić planu w wymaganym terminie, czy też naruszyć z kolei inny zapis uptz<sup>59</sup> i ogłosić plan nieuwzględniający planu transportowego szczebla bezpośrednio powyżej (analogiczna sytuacja dotyczy gmin<sup>60</sup>).

Krytyczne uwagi o uptz przedstawia również T. Dyr. Analizując część zapisów, stwierdza on, że ustawa nie wnosi istotnej, nowej jakości w zakresie ograniczania zawodności rynku regionalnych przewozów pasażerskich. Niewielkie

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Art. 84 ust. 2, pkt 2 uptz.

<sup>58</sup> Art. 84 ust. 2, pkt 1 uptz.

<sup>59</sup> Art. 11 ust. 1, pkt 2 uptz.

<sup>60</sup> Art. 11 ust. 1, pkt 3 uptz.

są zatem, jego zdaniem, możliwości w zakresie uporządkowania rynku regionalnych przewozów pasażerskich oraz wyeliminowania bądź chociażby ograniczenia występujących na nim negatywnych zjawisk<sup>61</sup>.

Uptz w świetle wszystkich jej zapisów obowiązywać zacznie w pełni od stycznia 2017 r., stąd dopiero wtedy (a raczej dopiero po kilku latach od tej daty) będzie można powiedzieć, czy ustawa spełnia swoje zadanie. Niemniej już dzisiaj, w świetle przytoczonych powyżej opinii specjalistów z branży, wydaje się celowe podjęcie dyskusji na rzecz nowelizacji części zapisów ustawy o ptz (zwłaszcza tych, które mogą stanowić zagrożenie dla rozwoju rynku przewozów pasażerskich) w takim kierunku, aby spełniała swoją rolę w zakresie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego z korzyścią dla społeczeństw regionów i systemu transportowego kraju.

## 2. Organizacja usług transportu regionalnego w Polsce

Na rynku regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce decydujące znaczenie mają przedsiębiorstwa dwóch gałęzi transportu: kolejowego i samochodowego. Pozostałe gałęzie transportu (środki transportu) bądź nie mają znaczenia w realizacji przewozów regionalnych<sup>62</sup>, bądź jest ono marginalne, występując lokalnie w niektórych obszarach kraju (np. przeprawy promowe na rzekach w ciągach dróg kołowych).

Nie należy również zapominać, że znacząca część podróży w relacjach, które można zaliczyć do przewozów regionalnych, realizowana jest przy wykorzystaniu własnych samochodów osobowych. Stanowi to istotną konkurencję, często niedocenianą, dla publicznego transportu zbiorowego.

### *Transport samochodowy*

Oferta przewozowa przewoźników samochodowych funkcjonujących na rynku pasażerskich przewozów regionalnych obejmuje usługi realizowane

---

<sup>61</sup> T. Dyr, *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym jako instrument regulacji zawodności rynku przewozów pasażerskich w regionie*, w: *Pasażerski transport regionalny – współczesne wyzwania*, Zeszyt Naukowy Uniwersytetu Szczecińskiego nr 713, „Problemy Transportu i Logistyki” nr 16, Szczecin 2012, s. 23 i dalsze.

<sup>62</sup> Środki transportu szynowego (tramwaje czy metro warszawskie) służą obsłudze przewozów miejskich lub aglomeracyjnych. Z kolei środki transportu linowego czy linowo-szynowego mają w Polsce znaczenie wyłącznie w przewozach o charakterze turystycznym. Podobnie w przypadku transportu morskiego – przykład tramwaju wodnego kursującego w relacjach: Gdańsk–Sopot–Hel oraz Gdynia–Jastarnia–Hel – dotyczy wyłącznie sezonu letniego.



autobusami i mikrobusami. Są to tzw. przewozy zwykłe, gdzie występuje pełna dostępność usług, co oznacza, że pojazdy zatrzymują się na wszystkich przystankach, zlokalizowanych na trasie przejazdu<sup>63</sup>.

Na rynku regionalnych przewozów pasażerskich obserwuje się duże zróżnicowanie podaży usług transportowych. Istnieją linie komunikacyjne, na których występuje wiele podmiotów oferujących usługi transportowe, a częstotliwość kursowania (zwłaszcza w godzinach szczytu porannego i popołudniowego) jest znaczna. Z kolei na innych liniach dostępnych jest tylko kilka kursów w ciągu doby, obsługiwanych zazwyczaj przez przedsiębiorstwa PKS.

Określając strukturę podmiotową przewoźników samochodowych w transporcie regionalnym, możemy podzielić ich na dwie podstawowe grupy:

- wywodzących się z dawnego przedsiębiorstwa państwowego PKS,
- powstałych jako podmioty prywatne wraz z liberalizacją funkcjonowania transportu samochodowego po 1990 r.

Pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. przedsiębiorstwo PKS stanowiły cztery samodzielne przedsiębiorstwa – wojewódzkie w Koszalinie, Warszawie i Olsztynie oraz Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej (PPKS). Strukturę organizacyjną PKS tworzyły 233 jednostki wykonawcze wspierane przez 13 oddziałów regionalnych i rozbudowaną centralę.

W 1990 r. w miejsce dotychczasowej struktury utworzono 167 nowych przedsiębiorstw osobowych i osobowo-towarowych, dla których organ założycielski stanowiło Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej. Natomiast 31 oddziałów towarowych oraz 13 naprawczych przekształcono w przedsiębiorstwa podległe wojewodom. Tym samym rozpoczęto więc proces przekształceń podmiotowych i własnościowych tych przedsiębiorstw. Ponieważ liczba powołanych podmiotów była znacząca, przebieg tych procesów przybrał różne formy, nie był jednolity i stosunkowo rozciągnięty w czasie<sup>64</sup>.

Początkowe przekształcenia przybrały przede wszystkim formę komercjalizacji (utworzenie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa – jsSP – z dotychczasowych przedsiębiorstw państwowych) lub prywatyzacji bezpośredniej. Komerccjalizacja z założenia była wstępem do prywatyzacji, czyli zbycia akcji spółki.

---

<sup>63</sup> Często zdarza się również, że pojazdy, zwłaszcza mikrobusy małych przewoźników samochodowych, zatrzymują się poza przystankami, co sprzeczne jest z przepisami, ale polepsza dostępność tych usług.

<sup>64</sup> Część specjalistów z branży ocenia z dzisiejszej perspektywy, że powołanie tak dużej liczby podmiotów było błędem, który negatywnie odbił się m.in. na funkcjonowaniu transportu regionalnego.

Dalsze przekształcenia związane z restrukturyzacją przebiegały w poszczególnych przedsiębiorstwach różnie. Było to m.in.<sup>65</sup>:

- postawienie w stan likwidacji,
- oddanie w odpłatne użytkowanie spółce pracowniczej (leasing pracowniczy),
- sprzedaż inwestorom zewnętrznym krajowym lub zagranicznym (prywatyzacja),
- oddanie w nieodpłatne użytkowanie na rzecz samorządów powiatowych lub wojewódzkich (komunalizacja).

Likwidacja dotyczyła przede wszystkim przedsiębiorstw PKS, które nie potrafiły sprostać nowej sytuacji gospodarczej. Do roku 2010 proces ten objął 10 przedsiębiorstw, przy czym dominowały przedsiębiorstwa państwowe i jsSP. Z reguły likwidacja danego przedsiębiorstwa związana była z przejęciem jego rynku przez lokalne firmy.

Procesy tak zwanej prywatyzacji pracowniczej pasażerskich przedsiębiorstw PKS<sup>66</sup> zostały zapoczątkowane w 1997 r. oddaniem w leasing PKS Gryfice. W latach 1999–2004 prywatyzacja na zasadzie leasingu pracowniczego przybrała najintensywniejsze tempo – prywatyzowano w ten sposób 8–10 przedsiębiorstw rocznie. W późniejszym okresie tempo to gwałtownie osłabło.

Sprzedaż przedsiębiorstwa inwestorom zewnętrznym była zjawiskiem znacznie rzadszym niż leasing pracowniczy. Jak dotąd największym inwestorem jest firma ze 100% kapitałem francuskim, Veolia Transport Polska Sp. z o. o. (dawniej: Connex Polska Sp. z o.o.), która zainwestowała ogółem w 14 przedsiębiorstw PKS. W procesie bezpośredniej prywatyzacji przedsiębiorstw PKS uczestniczą również prywatne przedsiębiorstwa przewozowe, jak i przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej<sup>67</sup>.

Komunalizacja, rozumiana jako nieodpłatne przekazanie całości lub kontrolnego pakietu udziałów samorządom, jest stosunkowo nowym procesem dotyczącym firm PKS. Samorządy w ostatnich latach stały się aktywną stroną przekształceń własnościowych tych przedsiębiorstw. Proces ten dotyczył prze-

---

<sup>65</sup> Z. Taylor, A. Ciechański, *Przekształcenia organizacyjno-własnościowe pasażerskich przedsiębiorstw komunikacji samochodowej*, „Transport Miejski i Regionalny” 2010, nr 2.

<sup>66</sup> Polegało to na tym, że właścicielem pozostawał nadal Skarb Państwa, a przedsiębiorstwo zostaje w użytkowaniu przez powołaną spółkę na okres maksymalnie 10 lat. Do czasu przeniesienia własności spółka nie jest właścicielem majątku i wnosi za niego czynsz dzierżawny. Aby powołać spółkę na zasadzie leasingu pracowniczego, musiała do niej przystąpić co najmniej połowa pracowników, którzy mieli obowiązek wnieść i dysponować kapitałem akcyjnym o wartości co najmniej 20% funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa.

<sup>67</sup> Przykładem jest zakup przedsiębiorstw PKS Myślenice, PKS Nowy Targ oraz PKS Żywiec przez MPK w Łodzi.

de wszystkim przedsiębiorstw uprzednio skomercjalizowanych, m.in. PKS-ów w Krakowie, Nowym Sączu, Bielsku-Białej, Wadowicach, ale również Starogardzie Gdańskim, Garwolinie czy Bytowie. Na uwagę zwraca różnorodność przestrzenna oraz podmiotowa procesu komunalizacji. W województwie małopolskim przedsiębiorstwa są przejmowane przez samorząd wojewódzki, w pozostałych przypadkach – przez samorządy powiatowe.

Podsumowując procesy przemiany podmiotowej i własnościowej przedsiębiorstw PKS, można stwierdzić, że od 1990 r. udało się zmienić strukturę własnościową przedsiębiorstw na korzystniejszą. Przede wszystkim wyeliminowana została forma przedsiębiorstwa państwowego jako najmniej korzystna. Niestety wiązało się to w znaczącej części z komercjalizacją PKS-ów lub przyłączeniem do innych, także stanowiących własność Skarbu Państwa.

Oprócz przedsiębiorstw używających marki PKS w obsłudze regionalnych przewozów pasażerskich uczestniczy kilka tysięcy przedsiębiorstw transportowych. Dominują wśród nich przedsiębiorstwa małe, dysponujące często jednym lub dwoma mikrobusami (i/lub autobusami)<sup>68</sup>. Informacjami o wielkości przewozów wykonywanych przez małe przedsiębiorstwa autobusowe nie dysponują również władze samorządowe, odpowiedzialne za organizację przewozów regionalnych. Zdecydowana większość małych przedsiębiorstw transportowych wykonujących przewozy autobusowe nie ma również zawartych umów na wyrównanie strat z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych. W tej sytuacji nie były one zobowiązane do składania jakichkolwiek sprawozdań o realizowanych przewozach<sup>69</sup>. To sprawia, że określenie łącznej wielkości przewozów regionalnych transportem samochodowym opiera się obecnie na szacunkowych danych. Według danych GUS (uwzględniających przedsiębiorstwa o liczbie zatrudnionych powyżej dziewięciu osób) w latach 2005–2010 liczba pasażerów w regularnej komunikacji samochodowej zmniejszała się z 671,1 do 476,0 mln osób. Analogicznie zmniejszyła się także praca przewozowa, wykonywana przez przewoźników (w 2005 r. – 23,5 mld pkm, w 2010 r. – 16,4 mld pkm). Zmniejszyła się również liczba regionalnych linii krajowych z 5045 w 2005 r. do 3534 w 2010 r., a długość linii – z 398,8 tys. km w 2005 r. do 276,5 tys. km w 2010 r.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Wiele z tych przedsiębiorstw nie jest uwzględnianych w statystykach GUS, obejmujących tylko przedsiębiorstwa o liczbie zatrudnionych powyżej dziewięciu osób.

<sup>69</sup> T. Dyr, *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2009.

<sup>70</sup> Dane za: *Transport – wyniki działalności w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011 oraz *Transport drogowy w Polsce w latach 2005–2009*, GUS, Warszawa 2011.

Powyższe dane potwierdzają więc istniejący od lat dziewięćdziesiątych XX w. trend związany ze zmniejszającą się liczbą pasażerów, przy jednoczesnym wzroście konkurencji pomiędzy przewoźnikami. To oczywiście przekłada się na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw charakteryzującą się spadającymi przychodami z przewozów pasażerskich, przy istotnym uzależnieniu poziomu kosztów od cen paliw.

Według prognozy przewozów w Polsce do 2035 r. skala przewozów w zbiorowej komunikacji regionalnej nadal będzie się zmniejszać, przy jednoczesnym wzroście ruchliwości komunikacyjnej z wykorzystaniem indywidualnego transportu samochodowego<sup>71</sup>.

Sygnalizowana powyżej trudna sytuacja ekonomiczna przewoźników regionalnych przekłada się również na trudną sytuację taborową związaną zwłaszcza z inwestycjami w zakresie zakupu nowych pojazdów. W obsłudze dominują autobusy w wieku 16 lat i powyżej<sup>72</sup>.

Warto również zwrócić uwagę na kwestię infrastruktury drogowej związanej z obsługą przewozów regionalnych transportem samochodowym. Co prawda, przewoźnicy samochodowi wykorzystują wszystkie kategorie dróg, jednak znaczący udział przewozów dotyczy dróg najniższych kategorii (gminnych i powiatowych), czyli tzw. lokalnych, których łączna długość wynosi ok. 300 tys. km. Stan dróg przekłada się na średnie prędkości techniczne oraz koszty użytkowania taboru. Kontrola NIK wskazuje generalnie na zły stan techniczny dróg lokalnych, co skutkuje utrudnieniami w ruchu drogowym i zwiększa zagrożenie jego bezpieczeństwa<sup>73</sup>. Zaniedbania w tym względzie są tak duże, że ich likwidacja zajmie jeszcze kilkadziesiąt lat i wymaga stworzenia systemu finansowego zasilenia utrzymania dróg lokalnych z budżetu państwa<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego*, NIK, Warszawa, lipiec 2011. Potwierdzają to również prognozy zawarte w dokumencie: *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013.

<sup>72</sup> 59,6% wszystkich autobusów (w tym 77,7% do 15 miejsc siedzących oraz 45,2% autobusów od 16 do 45 miejsc siedzących). Dane za rok 2010 według: *Transport – wyniki...*, s. 136.

<sup>73</sup> *Informacja o wynikach kontroli stanu realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”*, NIK, Poznań, styczeń 2011.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

### ***Transport kolejowy***

Usługi transportowe w kolejowych przewozach regionalnych obejmują przewozy pasażerów realizowane pociągami osobowymi (określanymi jako regionalne), zatrzymującymi się na wszystkich stacjach i przystankach osobowych<sup>75</sup> na trasie przejazdu. Przewozy te realizowane są przede wszystkim elektrycznymi zespołami trakcyjnymi, autobusami szynowymi czy jeszcze miejscowo tradycyjnymi składami pociągowymi.

O rozpoczęciu procesu regionalizacji kolejowych przewozów pasażerskich można mówić w Polsce dopiero od roku 2001. Wcześniej oczywiście przewozy te były realizowane, ale w ramach zintegrowanego przedsiębiorstwa PKP, które w zasadzie autonomicznie (w małym stopniu uwzględniając zdanie podmiotów samorządowych) podejmowało decyzje odnośnie kształtowania oferty przewozowej w tym zakresie. Lata dziewięćdziesiąte XX w. były trudnym okresem funkcjonowania kolei w Polsce, co miało swoje odbicie w ofercie przewozowej. Znaczące zmniejszenie wielkości przewozów towarowych i pasażerskich z jednej strony, a z drugiej – znaczący majątek i potencjał przewozowy przedsiębiorstwa PKP oraz ograniczenie dotacji z budżetu państwa, wymuszały działania restrukturyzacyjne związane z ograniczaniem kosztów funkcjonowania. Ograniczanie oferty dotknęło również przewozów pasażerskich pociągami osobowymi, szczególnie na lokalnych liniach kolejowych. Spadek przewozów wynikał również z czynników zewnętrznych, w tym przede wszystkim z gwałtownego rozwoju motoryzacji indywidualnej oraz konkurencji ze strony przewoźników samochodowych. Po roku 2000 sytuacja oferty kolejowych przewozów regionalnych ulegała stopniowej poprawie, choć proces przemian nadal trwa i należy jeszcze rozwiązać szereg problemów, aby doprowadzić do pożądanego kształtu rynku regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich z punktu widzenia systemu transportowego kraju, a przede wszystkim – z korzyścią dla społeczeństw obsługiwanych przez nich regionów.

Przemiany restrukturyzacyjne przedsiębiorstwa państwowego PKP związane z powołaniem spółki akcyjnej PKP SA spowodowały proces wyodrębniania w 2001 r. poszczególnych podmiotów związanych z infrastrukturą kolejową, przewozami pasażerskimi, przewozami towarowymi, zapleczem technicznym itp., w celu utworzenia Grupy PKP<sup>76</sup>. W odniesieniu do przewozów pasażerskich

---

<sup>75</sup> Wyjątkiem są przystanki osobowe o bardzo małym ruchu podróźnych, na których pociągi regionalne zatrzymują się tylko w godzinach porannych i popołudniowych.

<sup>76</sup> Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (DzU z 2000 r. nr 84, poz. 948 z późn. zm.).

wydzielono cztery podstawowe spółki przewozów pasażerskich, czyli PKP Intercity Sp. z o.o. (PKP IC)<sup>77</sup>, PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (PKP PR), PKP Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. (PKP WKD) oraz PKP Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. (PKP SKM).

Spółka PKP IC z założenia miała obsługiwać wyłącznie segment przewozów kwalifikowanych<sup>78</sup> międzyregionalnych (międzywojewódzkich)<sup>79</sup> oraz międzynarodowych, ale z czasem rozszerzyła swoją działalność również o pociągi międzyregionalne niższej kategorii<sup>80</sup>.

Realizacją przewozów regionalnych (wojewódzkich)<sup>81</sup> zająć się miały zgodnie z założeniem trzy pozostałe wyodrębnione podmioty. Przy tym dwie ostatnie w zestawieniu, czyli spółki PKP WKD i PKP SKM<sup>82</sup>, miały charakter lokalny, działając na wydzielonych liniach. Natomiast podstawowym podmiotem realizującym kolejowe przewozy pasażerskie w regionach była spółka PKP PR. W początkowym okresie wszystkie wymienione wyżej spółki pozostawały, za pośrednictwem Grupy PKP SA, własnością Skarbu Państwa.

W latach 2001–2005 proces regionalizacji przebiegał z trudnością. Podstawowymi powodami były brak wystarczających środków na finansowanie przewozów regionalnych<sup>83</sup> oraz kłopoty w funkcjonowaniu spółki PKP PR. Mimo to działania na rzecz regionalizacji tych przewozów były cały czas kontynuowane, co pozostawało w zgodzie z wytycznymi polityki transportowej Polski i UE.

---

<sup>77</sup> Z dniem 2.01.2008 r. na skutek przekształceń zmieniono formę prawną na spółkę akcyjną. Obecna pełna nazwa firmy brzmi: PKP Intercity SA. Działania te podjęto z myślą o przyszłej prywatyzacji tej spółki za pomocą giełdy.

<sup>78</sup> Pociągi typu Ex, IC, EC, EN i pozostałe międzynarodowe.

<sup>79</sup> Relacje kursujących pociągów przekraczają granice co najmniej dwóch województw.

<sup>80</sup> Wprowadzając ofertę pociągów TLK (Tanie Linie Kolejowe – obecna nazwa: Twoje Linie Kolejowe) oraz przejmując w grudniu 2008 r. obsługę pociągów pospiesznych od spółki Przewozy Regionalne.

<sup>81</sup> Relacje kursujących pociągów zawierają się w ramach województwa (lub przekraczają jego granice do najbliższej stacji węzłowej).

<sup>82</sup> Przynajmniej w początkowym okresie.

<sup>83</sup> Warunki, w jakich od początku działała spółka PKP PR (dotyczyło to zresztą i spółki PKP IC), można określić jako niestabilne i tymczasowe. Spółka od początku istnienia borykała się z narastającymi zobowiązaniami, a przyczyn takiego stanu rzeczy szukać należy przede wszystkim w braku szybkich działań na rzecz przyjęcia stabilnego i kompleksowego systemu finansowania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce. Niestabilność funkcjonowania spółki wynikała również z braku niezbędnego majątku produkcyjnego. Za znaczący błąd, jaki popełniono w procesie tworzenia spółki, uznać należy brak wyposażenia jej w istotne z elementów rzeczowego majątku w postaci taboru trakcyjnego wraz z zapleczem technicznym. Dopiero przyjęcie przez rząd dokumentu *Strategia dla transportu kolejowego do 2013 roku*, w której zapisano konieczność rozdziału i przekazania odpowiedniej części majątku w postaci pojazdów trakcyjnych i zaplecza technicznego do spółek pasażerskich, uruchomiło ten proces, zakończony ostatecznie w 2008 r.

W dokumentach rządowych wyznaczających szczegółowe działania w odniesieniu do transportu kolejowego po 2001 r. w Polsce wobec przewoźników regionalnych przewidywano przede wszystkim kontynuację działań restrukturyzacyjnych w tych spółkach, ale również podjęcie działań na rzecz przekształceń własnościowych. Przy tym zdawano sobie sprawę, że ewentualna rzeczywista prywatyzacja<sup>84</sup> nie będzie operacją łatwą do przeprowadzenia<sup>85</sup> i koncentrowano swoje wysiłki na rzecz doprowadzenia do przejęcia akcji tych spółek przez samorządy (usamorządowanie spółek).

W odniesieniu do spółki PKP WKD udało się ten proces przeprowadzić. Prowadzony było on przez PKP SA od 2003 r. i zakończył się podpisaniem 30.09.2005 r. umowy prywatyzacyjnej z nowym właścicielem akcji spółki, którym jest Konsorcjum Samorządowe, w skład którego wchodzi samorząd województwa mazowieckiego i sześć gmin leżących na trasie działalności przewoźowej spółki<sup>86</sup>. Proces usamorządowania tej spółki nie nastęrczał trudności o tyle, że działalność jej odbywa się na wydzielonej organizacyjnie i technicznie sieci kolejowej<sup>87</sup>, a spółka została wyposażona na starcie w cały niezbędny majątek potrzebny do realizacji zadań statutowych, czyli tabor i zaplecze techniczne.

W przypadku spółki PKP SKM można mówić o rozpoczęciu i kontynuacji procesu usamorządowania. Spółka ta jest jednocześnie zarówno zarządcą infrastruktury na wydzielonej linii między Gdańskiem a Gdynią, jak i przewoźnikiem operującym również na sieci PKP PLK i realizującym, obok spółki Przewozy Regionalne, przewozy pasażerskie na terenie województwa pomorskiego<sup>88</sup>. Udziałowcem większościowym PKP SKM pozostaje nadal PKP SA, choć samorząd województwa pomorskiego oraz gminy leżące na trasach relacji kursujących po-

---

<sup>84</sup> Przeniesienie akcji spółki w ręce inwestora prywatnego.

<sup>85</sup> Gdyż podstawowym warunkiem przejęcia przez inwestora prywatnego takiej spółki jest przede wszystkim stabilność jej finansowania (dopłaty ze środków publicznych) i określony czas umowy na wykonywanie przewozów, aby zainwestowany kapitał przyniósł zadowalający zysk.

<sup>86</sup> Są to: Gmina i Miasto Pruszków, Miasto Podkowa Leśna, Gmina Grodzisk Mazowiecki, Gmina Milanówek, Gmina i Miasto Brwinów oraz Gmina Michałowice. 27.09.2007 r. własność wszystkich udziałów przeszła z PKP SA na nowych właścicieli i tym samym WKD stała się pierwszym pasażerskim przewoźnikiem kolejowym z Grupy PKP, który zmienił w 100% właściciela i opuścił holding PKP. 13.08.2008 r. została zmieniona nazwa Spółki z PKP Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. na Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. Dane ze strony internetowej WKD: [www.wkd.com.pl/](http://www.wkd.com.pl/) (9.10.2013 r.).

<sup>87</sup> Spółka jest jednocześnie zarządcą tej sieci. Ponieważ jest to wydzielona organizacyjnie i technicznie sieć (zasilanie sieci trakcyjnej prądem o napięciu 600V), stąd spółka nie prowadzi odrębnej rachunkowości dla działalności przewoźowej i zarządzania infrastrukturą.

<sup>88</sup> Spółka prowadzi w związku z tym odrębną rachunkowość w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową oraz wykonywaniem przewozów kolejowych.

ciągów spółki zainteresowane są jej przejęciem<sup>89</sup>. Można więc przypuszczać, że proces ten będzie kontynuowany aż do całkowitego przejścia akcji PKP SA i tym samym wyjścia poza Grupę PKP.

Najwięcej miejsca w rządowych programach restrukturyzacyjnych poświęcano jednak spółce PKP PR, która operowała na terenie całego kraju i miała dominujący udział w kolejowych pasażerskich przewozach regionalnych.

W opublikowanym programie rządowym *Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP SA*<sup>90</sup>, w odniesieniu do PKP PR postulowano obok reorganizacji i poprawy stanu taboru rozpoczęcie procesu tworzenia spółek z udziałem samorządów wojewódzkich. Przy tym PKP PR posiadać miało pakiety mniejszościowe udziałów w tych spółkach. Przewozy regionalne miały prowadzić powołane spółki, aby PKP PR skoncentrowało działalność tylko na wykonywaniu przewozów międzywojewódzkich.

Zgodnie z programem (niejako w ramach pilotażu) powołano pierwszą spółkę kolejowo-samorządową w województwie mazowieckim pod nazwą Koleje Mazowieckie Sp. z o.o. (KM)<sup>91</sup>, która rozpoczęła działalność 1 stycznia 2005 r. Z perspektywy czasu powołanie tej spółki można uznać za dobrą decyzję. Przede wszystkim samorząd poczuł większą odpowiedzialność, jako współwłaściciel, za funkcjonowanie i rozwój spółki. Spółka przejęła całość przewozów regionalnych na terenie województwa mazowieckiego. Początkowo prowadziła ona działalność na bazie majątku dzierżawionego od PKP PR. W 2006 r. samorząd województwa mazowieckiego zwiększył swój udział w kapitale zakładowym spółki KM do 95%, natomiast w grudniu 2007 r., po uzyskaniu zgody ministra skarbu oraz prezesa UOKiK, podpisano umowę, na mocy której województwo mazowieckie odkupiło od PKP PR pozostałe udziały w spółce KM. Spółka jest więc obecnie w całości własnością tego samorządu. Z kolei na podstawie umowy z sierpnia

---

<sup>89</sup> Czego dowodem jest objęcie przez Urząd Marszałkowski udziałów w spółce w 2006 r., a w 2008 r. – przez gminę Gdańska; w późniejszym okresie przez pozostałe gminy. Struktura udziałowa (na październik 2013 r.) przedstawiała się następująco: PKP SA – 44,3%, Skarb Państwa – 20,7%, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego – 12,4%, Gmina Miasto Gdańsk – 15,3%, Gmina Miasto Sopot – 2,6%, Gmina Miasto Gdynia – 3,1%, Gmina Miejska Pruszcz Gdański – 1,5% oraz Gmina Miejska Rumia – 0,1%. Dane z Biuletynu Informacji Publicznej PKP Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście Sp. z o.o.: <http://bip.skm.pkp.pl/c4/majatek-i-struktura-wlasnosciova/> (9.10.2013 r.).

<sup>90</sup> *Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP SA*, Rada Ministrów, Warszawa – luty 2005 r.

<sup>91</sup> Powołana 29 lipca 2004 r. przez Samorząd Województwa Mazowieckiego i PKP PR. Samorząd objął 51% udziałów a PKP PR – 49% udziałów.



2008 r. spółka odkupiła od PKP PR dzierżawione dotąd EZT, przejmując je na własność<sup>92</sup>.

Kolejny program rządowy dla kolei pod nazwą *Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*<sup>93</sup> w odniesieniu do spółki PKP PR przewidywał kontynuację procesu usamorządowania. Spółka miała zostać oddłużona, a jej udziały przekazane następnie samorządom wojewódzkim<sup>94</sup>. Spółka miała również nadal wykonywać przewozy międzywojewódzkie pociągami pospiesznymi.

W 2008 r. dokonano modyfikacji tego programu<sup>95</sup> w zakresie restrukturyzacji przewozów regionalnych i międzywojewódzkich oraz zasad oddłużenia spółki PKP PR i obsługi zadłużenia przez PKP SA. W odniesieniu do spółki PKP PR stwierdzono, że warunkiem stworzenia właściwych podstaw działania kolejowych przewozów regionalnych musi być przeprowadzenie procesu oddłużenia tej spółki, a proces ten rozłożony będzie na lata 2008–2011. Usamorządowanie przewozów polegać miało w pierwszej kolejności na przekazaniu całości przewozów międzywojewódzkich do spółki PKP IC wraz z niezbędnym majątkiem i pracownikami<sup>96</sup>, a następnie na nieodpłatnym przekazaniu udziałów spółki PKP PR samorządom wojewódzkim w różnych częściach według przyjętych kryteriów. Spółka PKP PR swoją działalność skupić miała wyłącznie na realizacji przewozów wewnątrz regionów pociągami osobowymi (regionalnymi). Według założeń realizacja procesu usamorządowania kolejowych przewozów regionalnych służyła przede wszystkim skupieniu na poziomie samorządu wszystkich podstawowych funkcji związanych z realizacją zadań przewozowych, tj.: organizatora przewozów, wykonawcy i dofinansowującego przewozy o charakterze użyteczności publicznej.

Program ten został przyjęty i wdrożony do realizacji. Przekazanie spółki PKP PR poprzedzono negocjacjami pomiędzy samorządami wojewódzkimi a rządem, co między innymi wiązało się z żądaniami samorządów w sprawie gwarancji państwa na inwestycje taborowe oraz złymi wynikami finansowymi

<sup>92</sup> *Pasażer staje się (powoli) coraz ważniejszy – Raport, „Rynek Kolejowy” 2008, nr 11.*

<sup>93</sup> *Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*, Ministerstwo Infrastruktury. Warszawa, kwiecień 2007 r.

<sup>94</sup> Według założeń proces ten miał polegać na przekazaniu nieodpłatnie udziałów spółki PKP PR samorządom wojewódzkim w równych częściach (tj. po 1/16 wartości udziałów).

<sup>95</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 61/2008 z dnia 19.02.2008 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii dla transportu kolejowego do 2013 roku.

<sup>96</sup> W spółce PKP PR wydzielono organizacyjnie tzw. Oddziały Przewozów Międzywojewódzkich (OPM), do których przekazano majątek i pracowników związanych z przewozami międzywojewódzkimi. 14 grudnia 2008 r. spółka PKP IC przejęła OPM i tym samym w pełni realizuje przewozy pociągami międzywojewódzkimi (obecnie kursującymi pod szyldem TLK).

samej spółki. Ostatecznie 2.12.2008 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich<sup>97</sup>. Zgodnie z przyjętym również rozporządzeniem i w świetle ustalonych w nim kryteriów samorzady otrzymały określoną liczbę udziałów w kapitale zakładowym spółki PKP PR<sup>98</sup>. Formalne przejęcie spółki przez samorzady nastąpiło 1.01.2009 r. Spółka PKP PR stała się więc w ten sposób *de facto* (własnościowo i organizacyjnie) przewoźnikiem samorządowym funkcjonującym poza Grupą PKP SA. Podkreślając swoją odrębność, 8.12.2009 r. spółka zmieniła również nazwę na Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (PR). Zmianie nazwy towarzyszyło również wprowadzenie nowych barw korporacyjnych i nowego adresu strony internetowej.

Analizując kwestię usamorzadowienia kolejowych przewozów regionalnych, warto zwrócić uwagę na interesujący trend, pojawiający się w ostatnich latach. Polega on na działaniach części samorządów, które powołały własne kolejowe pasażerskie spółki przewozowe. Wśród tego rodzaju podmiotów aktualnie funkcjonujących w Polsce wymienić można:

- Koleje Dolnośląskie,
- Koleje Wielkopolskie,
- Koleje Śląskie.

Spółka Koleje Dolnośląskie SA została powołana w grudniu 2007 r.<sup>99</sup>, a działalność przewozową rozpoczęła wraz z wejściem w życie nowego rozkładu

---

<sup>97</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 02.12.2008 r. w sprawie finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.

<sup>98</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27.11.2008 r. w sprawie określenia liczby udziałów samorządów województw w kapitale zakładowym PKP Przewozy Regionalne spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (DzU z 2008 r. nr 218, poz. 1393). Kryteria podziału określone zostały w sposób ogólny w art. 33u ust. 3 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP (DzU z 2000 r. nr 84, poz. 948 z późn. zm.). Ustawa zobowiązuje rząd do wzięcia pod uwagę: powierzchni poszczególnych województw, liczby ich mieszkańców, długości linii kolejowych oraz średniej pracy eksploatacyjnej wykonanej w ciągu ostatnich 3 lat. Ustawa jednakże nie przyznała wagi poszczególnym kryteriom, pozostawiając to swobodnemu uznaniu administracji. Rada Ministrów dokonała podziału tytułów uczestnictwa w spółce zgodnie z przyjętym algorytmem. Ostatecznie udziały samorządów wojewódzkich zostały ustalone następująco: dolnośląskie (7,3%), kujawsko-pomorskie (5,8%), lubelskie (5,5%), lubuskie (3,6%), łódzkie (5,7%), małopolskie (6,4%), mazowieckie (13,5%), opolskie (3,4%), podkarpackie (4,9%), podlaskie (3,8%), pomorskie (7,1%), śląskie (9,2%), świętokrzyskie (3,0%), warmińsko-mazurskie (5,3%), wielkopolskie (9,7%), zachodniopomorskie (5,8%).

<sup>99</sup> Uchwała Nr XX/246/07 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28.12.2007 r. w sprawie utworzenia Spółki Koleje Dolnośląskie SA oraz wniesienia przez Województwo Dolnośląskie wkładu pieniężnego.

jazdy pociągów 14 grudnia 2008 r. Obsługuje wybrane połączenia regionalne<sup>100</sup> w tym województwie.

Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o. powołane zostały we wrześniu 2009 r.<sup>101</sup>, a pierwszy pociąg tej spółki wyruszył na trasę 1 czerwca 2011 r. W obecnym rozkładzie (2011/12) spółka obsługuje następujące połączenia: Poznań Gł.–Gołańcz, Poznań Gł.–Wolsztyn, Leszno–Ostrów Wlkp., Leszno–Zbąszynek, Leszno–Gostyń oraz Wągrowiec–Rogoźno Wlkp. Według planów do 2015 r. spółka ma obsługiwać 50% kolejowego ruchu regionalnego w województwie.

Koleje Śląskie sp. z o. o. powołano 8 kwietnia 2010 r.<sup>102</sup>, a 1 października 2011 r. uruchomiono pierwsze połączenia kolejowe. W rozkładzie 2011/12 pociągi spółki kursowały na trasach: Katowice–Gliwice, Katowice–Tychy–Wisła oraz Katowice–Sosnowiec–Zawiercie–Częstochowa. Począwszy od rozkładu jazdy 2012/13, spółka planowała przejęcie całości przewozów na terenie województwa śląskiego. Podjęta próba zakończyła się jednak spektakularną porażką, szeroko opisywaną i przedstawianą przez media. Spółka była źle przygotowana do tego przedsięwzięcia pod względem organizacyjnym, taborowym, kadrowym oraz finansowym. Efektem był paraliż kolejowych przewozów regionalnych w początkowym okresie obowiązywania rozkładu i konieczność ograniczenia oferty w późniejszym okresie oraz poddanie spółki procesowi głębokiej restrukturyzacji.

Do rozpoczęcia przewozów pasażerskich przymierza się również Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o. powołana 10 maja 2010 r. – podmiot, w którym 100% udziałów posiada samorząd województwa łódzkiego. Spółka ma rozpocząć przewozy 15 czerwca 2014 r. i obsługiwać również połączenia regionalne z Łodzi do Sieradza, Łowicza, Kutna i Koluszek<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> W obecnym rozkładzie (2011/12) są to linie: Wrocław–Środa Śląska–Legnica, Wrocław–Wołów, Wrocław–Trzebnica, Wrocław–Jelcz-Laskowice, Legnica–Jaworzyna Śląska–Kłodzko–Wałbrzych, Legnica–Żagań–Żary, Legnica–Węglińiec–Zgorzelec, Węglińiec–Żary, Zgorzelec–Jelenia Góra–Szklarska Poręba, Jelenia Góra–Lwówek Śląski.

<sup>101</sup> Uchwała Nr XXXIX/542/09 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 września 2009 roku w sprawie utworzenia spółki prawa handlowego do wykonywania kolejowych przewozów pasażerskich.

<sup>102</sup> Uchwała nr III/47/3/2010 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 lutego 2010 roku w sprawie utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą: Koleje Śląskie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

<sup>103</sup> Planowany zakres obsługi wskazuje więc, że przewozy będą miały również charakter regionalny, a nie tylko aglomeracyjny (w ramach tzw. kolei obwodowej: Łódź Kaliska–Łódź Widzew oraz Łódź Widzew–Zgierz). Można więc tą spółkę zaliczyć do grona kolejowych przewoźników regionalnych. Więcej informacji o spółce na jej stronie internetowej: <http://lka.lodzkie.pl>.

Warto również zauważyć, że trend do tworzenia własnych spółek samorządowych może być nadal podtrzymany, gdyż powołanie ich rozważają m.in. samorządy województw: małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego czy zachodniopomorskiego. Jednakże przykład Kolei Śląskich powinien być ostrzegą dla tych i innych samorządów w zakresie zbyt szybkiego tempa działań w odniesieniu do przejęcia odpowiedzialności za realizację kolejowych przewozów regionalnych na swoim obszarze.

Jedynym jak dotąd podmiotem prywatnym obsługującym kolejowe przewozy regionalne w Polsce jest Arriva RP Sp. z o.o.<sup>104</sup> Spółka została powołana 19 grudnia 2006 r. jako spółka joint-venture, będąca wspólnym przedsięwzięciem dwóch międzynarodowych koncernów działających w branży kolejowej: Arriva plc<sup>105</sup> i PCC Rail SA<sup>106</sup>, posiadających w powołanej spółce po 50% udziałów. W czerwcu 2007 r. spółka wygrała przetarg ogłoszony przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego na wykonywanie regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych na wszystkich liniach niezelektryfikowanych tego województwa. Spółka sukcesywnie umacnia swoją pozycję, czego przykładem są zarówno realizacja kolejnego kontraktu w tym województwie, jak i podejmowane działania w zakresie rozszerzenia swojej działalności na inne regiony.

Omawiając kwestię realizacji przewozów regionalnych, warto również zauważyć, że część tych przewozów realizowana jest również pociągami spółki PKP IC (pociągami TLK). Co prawda, same pociągi realizują przewozy międzyregionalne (międzywojewódzkie) jednakże część podróży przemieszcza się w relacjach mieszczących się w granicach danego województwa, co czyni takie przewozy regionalnymi. W tym więc aspekcie spółka PKP IC również uczestniczy w realizacji kolejowych pasażerskich przewozów regionalnych.

### 3. Finansowanie usług transportu regionalnego

Jednym z czynników warunkujących jakość usług transportowych na poziomie regionalnym jest kapitał finansowy. W warunkach ograniczoności środków publicznych wydatkowanych na finansowanie zadań związanych z transportem regionalnym przy jednoczesnej, postępującej decentralizacji kompetencji

<sup>104</sup> Początkowo Arriva PCC Sp. z o.o.

<sup>105</sup> W sierpniu grupa Arriva plc przejęta została przez koncern Deutsche Bahn AG.

<sup>106</sup> We wrześniu 2009 r. spółka PCC Rail przejęta została przez DB Schenker AG i zmieniła nazwę na DB Schenker Rail Polska SA.

na szczebel samorządowy, problem pozyskania i zapewnienia w długim okresie źródeł finansowania usług transportowych wydaje się kluczowy.

Realizacja zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego w warunkach polskich została powierzona jednostkom samorządu terytorialnego, czyli podmiotom sektora publicznego, podlegającym finansowaniu ze środków publicznych. W szczególności za organizację i finansowanie usług transportowych na poziomie regionalnym odpowiada województwo samorządowe, które wyposażone zostało na podstawie właściwych aktów prawnych w instrumenty formalno-prawne oraz finansowe, mające zapewnić prawidłową realizację usług z zakresu zbiorowego transportu publicznego w regionie.

Z punktu widzenia finansowania transportu w regionie istotne znaczenie mają źródła wskazane w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (m.in. środki własne i środki z budżetu państwa), które swoje uszczegółowienie znajdują w przepisach ustawy o finansach publicznych<sup>107</sup> (precyzuje dochody publiczne) i Ustawie o dochodach JST<sup>108</sup> (definiuje dochody własne).

Przegląd ustawowo zdefiniowanych źródeł finansowania zadań JST (w tym województw samorządowych) pozwala na wyodrębnienie wiodących kategorii źródeł wspólnych dla wskazanych aktów prawnych (tabela 1).

Zarówno ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (zwana dalej: udjst), jak i upzt odwołują się do środków z budżetu państwa jako możliwej formy finansowania usług transportowych. W kategorii tej wymienia się wpływy transferowe w postaci dotacji i subwencji. *Słownik podstawowych terminów samorządowych* precyzuje pojęcie dotacji jako<sup>109</sup>: „szczególnego rodzaju formę zaopatrzenia kogoś lub dostarczenia komuś środków pieniężnych stanowiących środki publiczne”<sup>110</sup>. W art. 126 ustawy o finansach publicznych (zwanej dalej: ufp) dotacje określane są jako<sup>111</sup>: „podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy,

---

<sup>107</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

<sup>108</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2003 r. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

<sup>109</sup> *Słownik podstawowych terminów samorządowych*, red. M. Lisiński, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007, s. 26.

<sup>110</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>111</sup> Art. 126 Ustawy o finansach publicznych.

odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych<sup>112</sup>.

Tabela 1

Rodzaje ustawowych źródeł finansowania zadań JST  
ze szczególnym uwzględnieniem transportu

Źródło	Konstytucja RP	Ustawa o finansach publicznych	Ustawa o dochodach JST	Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym
dochody publiczne		X		
środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej		X		
środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi		X		
sprzedaż papierów wartościowych		X		
prywatyzacja majątku		X		
kredyty i pożyczki		X		
przychody pochodzące z prowadzonej działalności		X		
operacje finansowe		X		
dochody własne	X		X	X
subwencja	X		X	
dotacje	X		X	X
wpływy ze sprzedaży biletów				X
wpływy z opłat				X

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucji RP, ustawy o finansach publicznych, ustawy o dochodach JST, ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

<sup>112</sup> Jednocześnie ufp dokonuje podziału dotacji na: celowe (m.in. dotacja celowa na zakup, modernizację i naprawy taboru kolejowego), przedmiotowe (m.in. w formie dopłat rekompensujących przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przychody utracone w wyniku ustawowych ulg w przewozach pasażerskich) oraz podmiotowe (m.in. dotacje dla organizatorów transportu lub operatorów – przewoźników). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na różnorodne klasyfikacje dotacji, wskazując m.in. na istnienie dotacji warunkowych, bezwarunkowych, kwotowych i ryczałtowych itd.

Subwencja w odróżnieniu od dotacji jest niecelowym źródłem finansowania (o przeznaczeniu środków z subwencji decyduje samorząd<sup>113</sup>).

Wskazane enumeratywnie w tabeli 1 źródła finansowania nie stanowią kompleksowego ujęcia. Z punktu widzenia kryterium własności środków katalog ten należałoby rozszerzyć o kapitał finansowy prywatnych inwestorów, ujmując w nim dwa rodzaje źródeł:

- środki publiczne (pochodzące z budżetu państwa i budżetów właściwych JST),
- środki prywatne (kapitał prywatny w formule PPP oraz środki oferowane przez międzynarodowe instytucje finansowe, jak również sektor bankowo-finansowy).

Przyjmując jako kryterium stopień innowacyjności rozwiązań w sferze mechanizmu finansowania, dodatkowo wyróżnić można:

- tradycyjne źródła finansowania (źródła budżetowe),
- nowoczesne źródła finansowania (m.in. mechanizm przechwytywania wartości, ang. *Land Value Captured*).

Według kryterium zwrotności źródła finansowania publicznego transportu zbiorowego można podzielić na środki<sup>114</sup>:

- bezzwrotne,
- zwrotne.

Środki publiczne skierowane na finansowanie usług publicznego transportu zbiorowego pochodzą z dwóch źródeł i są to: środki krajowe oraz środki z budżetu Unii Europejskiej (UE), które na mocy ufp zaliczane są do kategorii środków publicznych. W kategorii środków krajowych największe znaczenie mają wymienione uprzednio dotacje i subwencje (część wyrównawcza i regionalna). Środki z budżetu Unii Europejskiej, traktowane na mocy ufp jako środki publiczne w perspektywie finansowej 2007–2013, odgrywają dla Polski szczególnie istotną rolę (z uwagi na poziom alokacji) jako źródło finansowania inwestycji infrastrukturalnych (w tym kolejowych). Od 2004 r. Polska, jako kraj członkowski UE, ma

---

<sup>113</sup> Jest to źródło dochodów JST i prawem określone świadczenie pieniężne Skarbu Państwa, wydatek z budżetu państwa na ich rzecz. W przypadku województw składa się z części wyrównawczej, regionalnej i oświatowej. *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Difin, Warszawa 2010, s. 227.

<sup>114</sup> Do grupy źródeł bezzwrotnych zaliczone zostały: środki będące dochodami publicznymi i te środki, które dochodami publicznymi nie są, nie zwiększają bowiem w ujęciu bilansowym wartości majątku publicznego (np. wpływy ze sprzedaży majątku). Do źródeł zwrotnych przypisane zostały wszystkie te źródła, z którymi związane jest powstanie zobowiązania do ich zwrotu. Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 154.

dostęp do finansowania z funduszy strukturalnych UE i Funduszu Spójności. W okresie przedakcesyjnym Wspólnota Europejska udostępniała krajom kandydującym do członkostwa w UE środki w ramach funduszy przedakcesyjnych (tabela 2).

Tabela 2

Fundusze unijne przeznaczone na finansowanie transportu w latach 2000–2013 r.

<b>Perspektywa finansowa</b>		
2000–2004	2004–2006	2007–2013
Fundusze przedakcesyjne	Fundusze strukturalne UE i Fundusz Spójności	
PHARE (ok. 1,2 mld euro) ISPA (ok. 1,3 mld euro)	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – Fundusz Spójności	
<b>Programy Operacyjne</b>		
nie dotyczy	Sektorowy Program Operacyjny Transport (ok. 1,16 mld euro) Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ok. 1,6 mld euro)	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – ok. 19,4 mld euro Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej – ok. 1 mld euro Regionalne Programy Operacyjne – ok. 4,2 mld euro

Źródło: witryna internetowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl), [www.pois.gov.pl](http://www.pois.gov.pl) oraz [www.it.pw.edu.pl](http://www.it.pw.edu.pl) (11.03.2012).

Finansowanie transportu ze środków unijnych w latach 2007–2013 odbywa się na dwóch poziomach:

- krajowym – głównie Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PORPW),
- regionalnym – Regionalne Programy Operacyjne (RPO).

W ramach 17 osi priorytetowych POIiŚ trzy z nich bezpośrednio dotyczą transportu:

- oś VI – Drogowa i lotnicza sieć TEN-T,
- oś VII – Transport przyjazny środowisku,
- oś VIII – Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe.

Obok funduszy unijnych warto podkreślić rolę instytucji międzynarodowych, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz Bank Światowy (BŚ) w finansowaniu transportu



na poziomie krajowym i samorządowym. EBI koncentruje się na finansowaniu TEN-T i projektów o znaczeniu priorytetowym (według stanu na 2009 r. Polska otrzymała łącznie 8 mld euro w formie pożyczek z EBI)<sup>115</sup>. BŚ realizuje wieloletni program rozwoju i modernizacji dróg krajowych w Polsce. Celem tego programu jest wprowadzenie reform w sferze zarządzania infrastrukturą drogową oraz współfinansowanie zadań związanych z utrzymaniem i odtworzeniem sieci drogowej w celu poprawy jej stanu technicznego, lepszego wydatkowania środków publicznych oraz funkcjonowania administracji<sup>116</sup>. EBOR współpracuje z Polską od początku lat dziewięćdziesiątych XX. w., kiedy to udzielił kredytu inwestycyjnego na finansowanie infrastruktury drogowej na wybranych odcinkach autostrady A4<sup>117</sup>.

Ważnym, jakkolwiek nie w pełni wykorzystywanym źródłem finansowania transportu (głównie infrastruktury), jest kapitał prywatny występujący często w przypadku publicznych inwestycji infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Problematykę PPP regulują w Polsce dwie ustawy: ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>118</sup> oraz ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>119</sup>. Partnerstwo publiczno-prywatne może być kluczowym elementem techniki *project finance* (PF) znajdującej wykorzystanie w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego. *Project finance* w odróżnieniu od PPP jest techniką niepodlegającą regulacji ustawowej. Złożone formy finansowania (PPP, PF)<sup>120</sup> integrują zarówno źródła wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Przy czym decyzja o wyborze instrumentu zwrotnego, zwłaszcza przez podmiot publiczny, wymaga pogłębionej analizy jego wpływu na określone ustawowo limity zadłużenia. W grupie źródeł zwrotnych w przypadku finansowania podmiotów publicznych dominującą rolę odgrywają kredyty i pożyczki oraz obligacje.

Obecnie dużo uwagi poświęca się analizie problemu nowoczesnych źródeł i technik finansowania transportu publicznego jako alternatywy dla ograniczonych źródeł tradycyjnych. W tym miejscu należałoby odnieść się do metody Land

---

<sup>115</sup> Polska. Dokument dotyczący polityki transportowej W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, Report nr 59715-PL, luty 2011, Europa i Azja Centralna, The World Bank, s. 31–32, [http://siteresources.worldbank.org/POLANDEXTN/Resources/Poland\\_TPN\\_Final\\_Web\\_Feb25\\_POL\\_OK.pdf](http://siteresources.worldbank.org/POLANDEXTN/Resources/Poland_TPN_Final_Web_Feb25_POL_OK.pdf) (11.03.2012).

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> [http://www.transport.gov.pl/2-482bel1a920074-1790729-p\\_1.htm](http://www.transport.gov.pl/2-482bel1a920074-1790729-p_1.htm) (14.06.2012).

<sup>118</sup> DzU nr 19, poz. 100 z późn. zm.

<sup>119</sup> DzU nr 19, poz. 101 z późn. zm.

<sup>120</sup> Do złożonych form finansowania zaliczana jest również sekurytyzacja aktywów, która nie była dotychczas w Polsce wykorzystywana przez jednostki publiczne.

Value Capture (LVC), tj. mechanizmu przechwytywania wartości nieruchomości. Koncepcja LVC zakłada wykorzystanie wzrostu wartości nieruchomości do finansowania infrastruktury transportowej i w tym celu posługuje się ośmioma głównymi technikami (tabela 3).

Tabela 3

## Współczesne metody finansowania infrastruktury transportowej

Metoda	Charakterystyka
Podatek od wartości nieruchomości (Land Value Taxation)	Technika „przechwytywania” wartości wykreowanej przez dostęp do usług publicznych. Opodatkowaniu podlega wartość nieruchomości, a nie sama nieruchomość. Ta forma może rozróżniać podatników i obejmować opodatkowaniem tylko określoną grupę podatników
Opłaty negocjowane (Negotiated exactions)	Oznaczają wkład ze strony deweloperów, który może obejmować rezygnację z należących do nich części nieruchomości bądź obiektów w zamian za wartość dodaną (np. korzyści wynikające z poprawy jakości transportu), ale niezwiązane jednak z samym terenem
Finansowanie przyrostem podatku (Tax Increment Financing)	Metoda finansowania oceniająca poziom rozwoju danego obszaru, który zostanie osiągnięty w wyniku poprawy sieci transportowej, i korzystająca ze strumienia finansowania jako podstawy do zabezpieczenia obligacji, mających na celu sfinansowanie danej inwestycji transportowej
Wycena specjalna (Special Assessments, SA)	Opłata pobierana przez miasto na poprawę świadczonych usług, w wyniku których właściciele nieruchomości odnoszą korzyści (np. rozwój transportu)
Współfinansowanie rozwoju (Joint Development, JD)	Polega na tworzeniu partnerstw pomiędzy sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi czy deweloperami w celu podziału kosztów danej inwestycji transportowej
Opłata za korzystanie z transportu miejskiego (Transportation Utility Fees, TUF)	Transport traktuje się jako sieć użyteczności publicznej i pobiera się opłatę od użytkowników. Wysokość opłaty jest ustalana na podstawie obciążenia danej sieci wygenerowanego przez nieruchomość
Opłata rozwojowa (Development Impact Fees, DIF)	Jednorazowe opłaty stosowane przez władze samorządowe w związku z zatwierdzeniem projektu inwestycyjnego wobec składającego wniosek, mające na celu sfinansowanie części kosztów infrastruktury publicznej związanej z tym projektem
Pionowe prawo własności (Air rights)	Pozwalają na przechwycenie wartości, której wzrost wiąże się z ustanowieniem praw budowlanych nad lub pod powierzchnią gruntu. W przypadku inwestycji transportowej dotyczy to obszaru nad elementem sieci transportowej lub poniżej niego, generującej przyrost wartości nieruchomości gruntowej

Źródło: F.R. Medda, M. Modelewska, *Finansowanie transportu publicznego metodą Land Value Capture. Zastosowanie dla metra w Warszawie*, Sprawne Państwo. Program Ernst&Young, Warszawa 2011, s. 11–12, M. Ziolo, *Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 101.

W warunkach wysokiej kapitałochłonności zadań z zakresu transportu, którym towarzyszą ograniczone środki własne województw samorządowych oraz zdefiniowane ustawowo limity zadłużenia JST, w dłuższej perspektywie konieczne będzie poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania. Rosnącego znaczenia w tym zakresie nabiera kapitał prywatny w formule PPP oraz techniki pozwalające na zwiększenie wartości dochodów własnych JST wykorzystujące mechanizm przechwytywania wartości (LVC). Ograniczona samodzielność dochodowa województw samorządowych, przy jednoczesnym rozszerzaniu ich zadań, powoduje wzrost zadłużenia tych jednostek i ograniczenie ich zdolności kredytowej w przyszłych okresach. Konsekwencją tego stanu rzeczy będzie stopniowa konwersja źródeł finansowania z form tradycyjnych na nowoczesne.

Poszukiwanie nowych rozwiązań i źródeł finansowania transportu publicznego w Polsce jest uzasadnione z uwagi na niedoskonałości istniejącego systemu zasileń. Występujące zjawiska dysfunkcyjne, dotyczące w szczególności niejednorodności dotychczas stosowanych narzędzi oraz ich zróżnicowanego oddziaływania na różne rodzaje transportu (pasażerskie przewozy autobusowe i kolejowe), obniżały efektywność usług transportowych<sup>121</sup>. Problematyczny był dotąd także niezintegrowany charakter poszczególnych instrumentów finansowych (dopłaty, dotacje) oraz brak skutecznego mechanizmu finansowania usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych w ramach większych struktur (m.in. konurbacje). Uwagę na ten aspekt zwraca G. Dydkowski, wskazując m.in. na takie ograniczenia w tym względzie, jak<sup>122</sup>: brak przejrzystych i sprawdzonych metod podziału środków finansowych, różne systemy taryfowe w przewozach regionalnych czy różne źródła publicznego finansowania.

Zmiany w dotychczasowym systemie dopłat, zunifikowane niezależnie od rodzaju transportu, wprowadza Rozporządzenie 1370/2007 art. 2 lit. g., które ujednolica dotychczasowe nazewnictwo posługując się terminem „rekompensata”, oznaczającym: „każdą korzyść, zwłaszcza finansową przyznaną bezpośred-

---

<sup>121</sup> Uwagi zgłaszano do rozwiązań w zakresie dopłat do przewozów autobusowych. O ile bowiem system dotowania kolejowych przewozów regionalnych oceniany był względnie pozytywnie, o tyle system dopłat do przewozów autobusowych budził zastrzeżenia. System naliczania dopłat w przewozach autobusowych stanowiących *de facto* rekompensaty dla przewoźników z tytułu przychodów utraconych przez nich na skutek ulg ustawowych sprawiał, że byli oni motywowani do ustalania jak najwyższych cen biletów, które zapewniały im najwyższy poziom rekompensat. Wówczas cena usługi transportowej była sztucznie zawyżana i nie była warunkowana rosnącą jakością przewozów. Uwagę na to zwraca J. Engelhardt w opracowaniu dotyczącym problematyki transportu publicznego przygotowanym dla Województwa Zachodniopomorskiego, s. 68, [www.wzp.pl](http://www.wzp.pl) (9.10.2013).

<sup>122</sup> G. Dydkowski, *Przepływy finansowe w procesie integracji transportu miejskiego*, w: „Komunikacja Publiczna” 2009–2010, nr 4, s. 23.

nio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązanej z tym okresem<sup>123</sup>. Zgodnie z art. 53 ust.1 upz rekompensata przekazywana jest operatorowi przez organizatora transportu, „jeżeli poniósł on stratę i złożył wniosek o rekompensatę w trybie określonym w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego”.

Mozna prognozować, że dysfunkcje w zakresie finansowania usług publicznego transportu regionalnego (zwłaszcza w zakresie środków własnych JST) będą się pogłębiać z uwagi na: trudną sytuację budżetów samorządowych wszystkich szczebli warunkowaną spowolnieniem gospodarczym (2007–2008), rosnącym zadłużeniem jednostek samorządowych, będącym konsekwencją sytuacji społeczno-gospodarczej, oraz absorpcją środków unijnych determinującą konieczność zadłużania się podmiotów publicznych w związku z podejmowanymi inwestycjami infrastrukturalnymi.

Dodatkowo objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu i zobowiązania finansowe wynikające z tego faktu skutkują szeregiem działań ograniczających ekspansję wydatkową jednostek sektora finansów publicznych w Polsce. Od 2014 r. zastosowanie znajdzie nowy limit zadłużenia JST, który w przypadku wielu jednostek ograniczy możliwości ich dalszego zadłużania. Trwają również prace legislacyjne zmierzające do dalszego, restrykcyjnego ograniczania możliwości zaciągania zobowiązań przez JST wszystkich szczebli. Jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego powierzane są nowe kompetencje, którym nie towarzyszy zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania, czego wyrazem może być stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z 18 maja 2011 r. w sprawie nałożenia na województwa zadania polegającego na organizowaniu publicznego transportu zbiorowego w strefie transgranicznej bez zabezpieczenia środków na jego realizację<sup>124</sup>.

#### 4. Nadzór i koordynacja

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 lipca 1998 r. o zasadniczym, trójstopniowym podziale terytorialnym państwa<sup>125</sup> jednostkami podziału terytorialnego kraju są: gminy, powiaty, województwa. Województwo jest zatem najwyższym

<sup>123</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007, L315/1.

<sup>124</sup> [www.pomorskie.eu/res/z\\_regionu/konwent\\_marszalkow/11\\_w\\_sprawie\\_transportu\\_zbiorowego.pdf](http://www.pomorskie.eu/res/z_regionu/konwent_marszalkow/11_w_sprawie_transportu_zbiorowego.pdf) (17.06.2012).

<sup>125</sup> DzU nr 104, poz. 656 z późn. zm.

szczeblem samorządu terytorialnego, nie jest natomiast szczeblem podstawowym<sup>126</sup>. Podstawę prawną dla funkcjonowania województw samorządowych w Polsce stanowi Ustawa o samorządzie województwa (dalej: usw)<sup>127</sup>. Zgodnie z art. 1 usw województwo (samorząd województwa) definiowane jest jako „regionalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium”. Takie postrzeganie województwa samorządowego konstytuuje właściwość jego działania na poziomie regionalnym.

Jednocześnie w art. 14 ust. 2 usw ustawodawca zastrzega, że ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa, co oznacza, że na podstawie przepisów szczególnych zakres zadań samorządu województwa może być rozszerzony. Jedną z ustaw szczególnych, istotną z uwagi na organizację i finansowanie publicznego transportu zbiorowego w regionie, jest ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

Województwo samorządowe jako właściwy ustawowo organizator publicznego transportu zbiorowego w regionie odpowiada za organizację i finansowanie przewozów pasażerskich. Odnosząc się do zadań samorządu województwa w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych, należy zwrócić uwagę na takie ustawy, jak:

- Ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>128</sup>,
- Ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>129</sup>,
- Ustawę z dnia 28 marca 2007 r. o transporcie kolejowym<sup>130</sup>.

Ustawa o drogach publicznych<sup>131</sup>:

- ustanawia samorząd właściwego województwa właścicielem dróg wojewódzkich na jego obszarze,
- stanowi, że w drodze uchwały sejmiku następuje zaliczenie drogi do kategorii dróg wojewódzkich oraz ustalenie przebiegu istniejących dróg wojewódzkich,

---

<sup>126</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, ABC, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 31.

<sup>127</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Ustawy o samorządzie województwa (DzU nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

<sup>128</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Ustawy o drogach publicznych (DzU nr 19, poz. 115).

<sup>129</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia czerwca 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Ustawy o transporcie drogowym (DzU nr 125, poz. 874).

<sup>130</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Ustawy o transporcie kolejowym (DzU nr 16, poz. 94).

<sup>131</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie...*, s. 131–132.

- upoważnia zarządy województw do nadawania numerów drogom powiatowym i gminnym i obliuguje te jednostki do prowadzenia właściwych rejestrów nadanych numerów,
- upoważnia sejmik do utworzenia jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi.

Ustawa o transporcie drogowym uzależnia wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym od zezwolenia wydanego przez marszałka województwa.

Ustawa o transporcie kolejowym reguluje w drodze rozporządzenia możliwość dotowania z budżetu państwa zakupu i modernizacji pojazdów kolejowych przeznaczonych do wykonywania przewozów pasażerskich na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych<sup>132</sup>.

Zgodnie z zasadami funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na dworcu powinien znajdować się, dostępny do wglądu pasażera, regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym opracowany przez organizatora, operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora lub przewoźnika, natomiast w środkach transportu powinien być umieszczony wyciąg z regulaminu. W regulaminie tym wskazany jest podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji wynikających z realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz terminy rozpatrywania skarg i reklamacji.

Istotne z punktu widzenia nadzoru zobowiązanie nakłada na operatora i przewoźnika art. 48 ust 1 uptz stanowiący, że podmioty te w terminie do 31 marca każdego roku są zobowiązane przekazać operatorowi informację o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów, jak również informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Informacja ta jest wykorzystywana przy ocenie i kontroli realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Pasażerom przysługuje prawo składania bezpośrednio do właściwego organizatora skarg i reklamacji w związku z realizacją przewozów przez operatora<sup>133</sup>.

Organizator, dokonując wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego<sup>134</sup>, publikuje ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub bezpośredniego zawarcia umowy, które zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej. Podmiotowi, który jest zainteresowany

<sup>132</sup> Art. 38. Ust. 8 DzU nr 16, poz. 94.

<sup>133</sup> Art. 46–48 DzU nr 5, poz. 13 z późn. zm.

<sup>134</sup> Organizator może również realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego.

bezpośrednim zawarciem umowy i któremu grozi powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy, przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Skargę do sądu wnosi się za pośrednictwem organizatora, którego czynność jest przedmiotem skargi. Sąd, uwzględniając skargę, uchyla czynności podjęte przez organizatora, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy<sup>135</sup>.

Uprawnieniem wspomagającym nadzór nad publicznym transportem zbiorowym jest ustawowe zapewnienie marszałkowi województwa dostępności do informacji, która powinna być mu przekazywana przez: wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd związku międzygminnego, prezydenta miasta na prawach powiatu, starostę oraz zarząd związku powiatów w związku z publicznym transportem zbiorowym organizowanym przez JST, które reprezentują. Uprawnienie to wynika bezpośrednio z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego<sup>136</sup>. Zakres wymaganych informacji szczegółowo określa formularz nr 2 Rozporządzenia i wskazuje na takie dane sprawozdawcze jak<sup>137</sup>: liczba podmiotów wykonujących usługi publicznego transportu zbiorowego, liczba linii komunikacyjnych, na których wykonywany jest publiczny transport zbiorowy, łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych, łączna liczba przewiezionych pasażerów w danym roku kalendarzowym, łączna liczba autobusów, którymi dokonywane są przewozy, liczba dworców oraz liczba przystanków.

Określony ustawowo zakres informacji pozwala marszałkowi na monitorowanie skali przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywanych na terenie województwa oraz umożliwia identyfikację trendów zmian dokonujących się w ich ramach.

Realizacja przez samorządy terytorialne zadań, polegających na ocenie i kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz kontroli nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, ma podstawowe znaczenie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa podróży oraz dobrej jakości usług przewozowych. Według badań przeprowadzonych przez Najwyż-

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, art. 60, 61.

<sup>136</sup> DzU z 2011 r. nr 86, poz. 473.

<sup>137</sup> Załącznik nr 2 do Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego (DzU z 2011 r. nr 86, poz. 473).

szą Izbę Kontroli w 2011 r. samorzady terytorialne w Polsce nie wywiązują się należycie z obowiązku nadzoru i kontroli przewoźników w publicznym transporcie zbiorowym. Nieprawidłowości – jakkolwiek w zróżnicowanym zakresie – stwierdzono we wszystkich skontrolowanych jednostkach w zakresie realizacji zadań<sup>138</sup>:

- organizacyjno-regulacyjnych (samorzady nie przeprowadzały analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, służących do wypracowania instrumentów do regulowania rynku przewozów drogowych),
- koncesyjno-kontrolnych (udzielanie licencji, wydawanie zezwoleń oraz nadzór i kontrola przewoźników).

Wśród przyczyn tego stanu NIK wymienia nieprzygotowanie organizacyjne i kadrowe urzędów do wykonywania nałożonych na samorzady zadań ustawowych dotyczących przewozów drogowych osób. Nieprawidłowości w zakresie sprawowania przez samorzady nadzoru i kontroli nad przedsiębiorcami wykonującymi przewozy drogowe wpłynęły na obniżenie poziomu świadczonych usług przewozowych. Synteza wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK przedstawia się następująco<sup>139</sup>:

1. We wszystkich skontrolowanych samorządach ujawniono nieprawidłowości polegające na nieprzeprowadzaniu lub nierzetelnym przeprowadzaniu analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób.
2. W co trzecim ze skontrolowanych starostw stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przyznawania licencji na wykonywanie transportu drogowego.
3. Zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wydawano z naruszeniem prawa (art. 20 ust. 1 oraz art. 22 ustawy o transporcie drogowym).
4. Ponad połowa samorządów powiatowych nie cofała zezwoleń mimo zaistnienia prawnych przesłanek uzasadniających podjęcie takich decyzji.
5. W 24 skontrolowanych samorządach (86% objętych kontrolą) nie przeprowadzano, co najmniej raz na 5 lat, kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania przez nich wymogów będących podstawą wydania licencji i zezwoleń.

---

<sup>138</sup> *Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez samorzady terytorialne w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Warszawa 2011, s. 8.

<sup>139</sup> *Ibidem*, s. 8–15.



6. W 22 przypadkach (79%) skontrolowane samorządy nie korzystały z uprawnienia do przeprowadzania kontroli dokumentów oraz warunków w nich określonych, wynikającego z art. 89 ust. 1, pkt 7 ustawy o transporcie drogowym<sup>140</sup>.
7. Organy samorządowe powszechnie nie egzekwowały od przewoźników obowiązku aktualizowania rozkładów jazdy, w sposób określony w § 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości.
8. Większość samorządów nie wykorzystywała instrumentu do sprawowania nadzoru i kontroli nad przewoźnikami – określonego w art. 83 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym – polegającego na możliwości nałożenia na przewoźników obowiązku przedstawienia w oznaczonym terminie informacji i dokumentów potwierdzających, że spełniają oni wymagania ustawowe i warunki określone w licencji lub zezwoleniu.
9. W dziewięciu skontrolowanych urzędach marszałkowskich (75%) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania i rozliczania środków budżetowych przeznaczonych na refundację kosztów ponoszonych przez przewoźników z tytułu stosowania przez nich ustawowych ulg do biletów.
10. Skontrolowane samorządy nieprawidłowo pobierały od przewoźników drogowych opłaty za czynności związane z opracowaniem analiz sytuacji rynkowej w zakresie krajowego regularnego przewozu osób oraz za czynności administracyjne dotyczące udzielania licencji i zezwoleń.
11. Starostowie oraz marszałkowie województw przekazywali ministrowi nierzetelne (niepełne i niewiarygodne) informacje dotyczące liczby i zakresu udzielonych licencji i zezwoleń lub takich danych nie przekazywali w ogóle.

Kontrolerzy NIK w 86% zbadanych samorządów stwierdzili nieprawidłowości polegające na zaniechaniu obowiązku kontroli przewoźników. Konsekwencją zaniedbywania obowiązków nadzorczych i braku lub ograniczania kontroli

---

<sup>140</sup> Zgodnie z art. 89 ust. 1, pkt 7 ustawy o transporcie drogowym upoważnieni pracownicy samorządowi mają prawo do kontroli następujących dokumentów, które kierowca podczas wykonywania przewozu drogowego osób jest obowiązany mieć przy sobie i okazywać: kartę opłaty drogowej, kartę kierowcy, wypis z licencji, zezwolenie lub wypis z zezwolenia wraz z obowiązującym rozkładem jazdy.

było dopuszczanie do wykonywania przewozów przez przedsiębiorców, którzy nie mają wymaganych uprawnień i nie przestrzegają czasu pracy kierowców, a także: brak lub niezaktualizowana informacja dotycząca rozkładu jazdy, pełnienie działalności przez przewoźników, w przypadku których istnieją podstawy do cofnięcia licencji lub zezwolenia. Według przeprowadzonych badań, ponad 50% skontrolowanych urzędów nie było należycie przygotowanych do realizacji zadań regulacyjnych. W toku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wykazała występowanie w urzędach mechanizmów korupcyjnych. Mechanizmy te były immanentną cechą procesu wydawania licencji, zezwoleń oraz przeprowadzania kontroli przewoźników. Przejawiało się to m.in. w udzielaniu zezwoleń i licencji podmiotom niespełniającym warunków określonych przepisami, niecofaniu uprawnień przewozowych w sytuacjach tego wymagających, wykonywaniu przewozów pojazdami niespełniającymi podstawowych warunków technicznych, braku reakcji na odstępstwa od warunków określonych w zezwoleniu podczas wykonywania przewozów<sup>141</sup>.

Stopień wykorzystania ustawowych możliwości nadzoru i koordynacji transportu regionalnego przez samorządy jest niezadowalający. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczą w szczególności korzystania z uprawnień wynikających z ustawy o transporcie drogowym oraz czynności związanych z przyznawaniem licencji na wykonywanie transportu drogowego i zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

System transportu regionalnego, z uwagi na obowiązek służby publicznej, funkcjonuje zgodnie z mechanizmem konkurencji regulowanej, którego działanie jest możliwe przy zastosowaniu narzędzi ekonomicznych, administracyjnych i prawnych oddziałujących na rynek transportowy w regionie. Brak nadzoru i kontroli prowadzi do wadliwego wykorzystania tych instrumentów oraz w konsekwencji skutkuje błędami w funkcjonowaniu systemu transportowego.

Uchybienia w wykonywaniu nadzoru i kontroli przez samorządy, wpływają na powstanie zagrożeń dla bezpieczeństwa przewozu oraz są działaniem naruszającym zasady konkurencji (m.in. nieprawidłowości dotyczące poboru opłat, brak cofania zezwoleń mimo istnienia przesłanek uzasadniających podjęcie takiej decyzji). Brak przygotowania kadrowego i organizacyjnego do wykonywania funkcji kontrolnych i regulacyjnych wpływa na obniżenie jakości przewozów publicznego transportu zbiorowego oraz jest czynnikiem spadku jego konkurencyjności. Pozyskiwanie oraz przekazywanie nierzetelnych informacji m.in. o aktualnej

---

<sup>141</sup> *Informacja o wynikach kontroli wykonywania...*, s. 15–16.

liczbie udzielonych licencji i zezwoleń oraz nieprawidłowości w przeprowadzaniu analiz sytuacji rynkowej skutkują ograniczeniem możliwości oddziaływania na rynek usług.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonych w artykule rozważań dotyczących systemu pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce i jego dysfunkcji w obszarach regulacji prawnych, organizacji, finansowania oraz nadzoru można wysnuć ogólny wniosek, że pomimo niewątpliwego postępu w ostatnich latach w zakresie kształtowania tego systemu pozostało jeszcze wiele do zrobienia, we wszystkich analizowanych obszarach, aby osiągnąć jego pożądaną stan z punktu widzenia zarówno systemu transportowego kraju, jak i społeczeństw obsługiwanych regionów.

## BIBLIOGRAFIA

- Chaberko T., Kretowicz R., *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym a popyt na przewozy użyteczności publicznej*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 10.
- Dydkowski G., *Przepływy finansowe w procesie integracji transportu miejskiego*, w: „Komunikacja Publiczna” 2009–2010, nr 4.
- Dyr T., *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2009.
- Dyr T., *Kształtowanie jakości pasażerskich usług transportowych*, Politechnika Radomska, Radom 1996.
- Dyr T., *Szanse i zagrożenia dla rozwoju rynku kolejowych przewozów regionalnych*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2008, nr 12.
- Dyr T., *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym jako instrument regulacji zawodności rynku przewozów pasażerskich w regionie*, w: *Pasażerski transport regionalny – współczesne wyzwania*, Zeszyt Naukowy Uniwersytetu Szczecińskiego nr 713, Problemy Transportu i Logistyki nr 16, Szczecin 2012.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Difin, Warszawa 2010.
- Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego*. NIK, Warszawa, lipiec 2011.
- Informacja o wynikach kontroli stanu realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”*, NIK, Poznań–styczeń 2011.

- Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez samorzady terytorialne w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych*, NIK, Warszawa 2011.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Mazur B., *Polemika do artykułu T. Chaberki i P. Kretowicza Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym a popyt na przewozy użyteczności publicznej („TMiR” nr 10, 2011 r.)*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 12.
- Medda F. R., Modzelewska M., *Finansowanie transportu publicznego metodą Land Value Capture. Zastosowanie dla metra w Warszawie*, Sprawne Państwo. Program Ernst&Young, Warszawa 2011.
- Model funkcjonowania pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2012 (projekt NCN nr N N112368440, kierownik Elżbieta Załoga).
- Pasażer staje się (powoli) coraz ważniejszy – Raport*, „Rynek Kolejowy” 2008, nr 11.
- Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa – czerwiec 2005.
- Polska. Dokument dotyczący polityki transportowej. W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego*. Report nr 59715-PL, Europa i Azja Centralna – The World Bank, luty 2011.
- Rozporządzenie (WE) NR 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (DzU WE L 315 z 3.12.2007).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27.11.2008 r. w sprawie określenia liczby udziałów samorządów województw w kapitale zakładowym PKP Przewozy Regionalne spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (DzU z 2008 r. nr 218, poz. 1393).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (DzU z 2011 r. nr 117, poz. 684).
- Słownik podstawowych terminów samorządowych*, red. M. Lisiński, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007.
- Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*, Ministerstwo Transportu. Warszawa, kwiecień 2007.
- Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP SA*, Rada Ministrów, Warszawa, luty 2005.

- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, ABC, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Taylor Z., Ciechański A., *Przekształcenia organizacyjno-własnościowe pasażerskich przedsiębiorstw komunikacji samochodowej*, „Transport Miejski i Regionalny” 2010, nr 2.
- Transport – wyniki działalności w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.
- Transport drogowy w Polsce w latach 2005–2009*, GUS, Warszawa 2011.
- Uchwała Rady Ministrów nr 61/2008 z dnia 19.02.2008 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii dla transportu kolejowego do 2013 roku.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 02.12.2008 r. w sprawie finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.
- Uchwała Nr XX/246/07 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28.12.2007 r. w sprawie utworzenia Spółki Koleje Dolnośląskie SA oraz wniesienia przez Województwo Dolnośląskie wkładu pieniężnego.
- Uchwała Nr XXXIX/542/09 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 września 2009 roku w sprawie utworzenia spółki prawa handlowego do wykonywania kolejowych przewozów pasażerskich.
- Uchwała nr III/47/3/2010 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 lutego 2010 roku w sprawie utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą: Koleje Śląskie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2003 r. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. Kodeks morski (DzU z 2001 r. nr 138, poz. 1545 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (DzU z 2000 r. nr 84, poz. 948 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (DzU z 2011 r. nr 5, poz. 13 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (DzU z 2001 r. nr 125, poz. 1371 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (DzU z 2003 r. nr 86, poz. 789 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (DzU z 1992 r. nr 54, poz. 254 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o żegludze śródlądowej (DzU z 2001 r. nr 5, poz. 43 z późn. zm.).

*White Paper* – European transport policy for 2010: time to decide, European Communities, COM(2001) 370, Brussel, 12.09.2001 r.

## THE SYSTEM OF REGIONAL PASSENGER TRANSPORT AND ITS FAILURE

### Summary

The liberalization and deregulation of passenger transport in the early 1990's led to increased competition in the passenger transport market. Although the competition mechanism turns market failure in the areas of public services, the efficient mechanisms (including legal regulations) has not been developed yet. The competition in passenger transport (especially automotive) was theoretically to be controlled by a self-government system. The Local Government Act (1990) stated that one of the own tasks of the local community is *meeting the expectations of the community regarding the issues of local public transport*. After the subnational government reform, the next government tiers (powiat, region) were responsible for the organization and management of public transport in their area. However, as the practice has shown, it did not function efficiently.

There are no regulations regarding to the issues of public, passenger transport after the socio - economic transformation in 1990's, what inter alia was one of the factors responsible for the constant deterioration of public transport services, particularly in the regional transport.

**Keywords:** passenger transport, regional transport, law, organization, management, system dysfunctions

*Translated by Magdalena Ziolo*