

Piotr Mikiel

Zagrożenia dla organizatorów publicznego transportu zbiorowego

Z dniem 31 grudnia 2016 r. kończy się okres przejściowy dotyczący zasad przekazywania rekompensaty, w tym dopłat do ulgowych przejazdów w pozamiejskim transporcie autobusowym. Wpłata tych świadczeń będzie możliwa po spełnieniu warunków określonych w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. W artykule omówiono najważniejsze regulacje zawarte w tej ustawie i ich wpływ na rynek pozamiejskich przewozów autobusowych.

Wprowadzenie

Od wejścia w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym [6] (dalej ustawa o PTZ), regulującej zasady organizacji i funkcjonowania powszechnie dostępnego regularnego przewozu osób, minęły już 4 lata. Przypomnieć należy, że istotną rolę w zapewnieniu funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze mają teraz przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. Ich rola nie ogranicza się jedynie do wydawania przedsiębiorcom dokumentów uprawniających do wykonywania przewozu osób różnymi środkami transportu, ale przede wszystkim polega na kształtowaniu rynku transportowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Do zadań każdej gminy, powiatu czy samorządu województwa należą w szczególności badanie i analiza potrzeb przewozowych oraz tworzenie warunków umożliwiających funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego poprzez określenie przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Dla samorządów, które będą chciały zapewnić swoim mieszkańcom prawo do korzystania z uprawnień do ulgowych przejazdów po 31 grudnia 2016 r., będzie należało podjęcie działań zmierzających do organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Tylko w takich przewozach będzie bowiem przysługiwała uprawnionym pasażerom ulga ustawowa (m.in. uczniom, studentom, nauczycielom, osobom niepełnosprawnym, kombatantom itd.). To z kolei może się wiązać z koniecznością przygotowania planów transportowych, ogłoszenia zamiaru i sposobu przeprowadzenia wyboru podmiotu świadczącego te usługi, a następnie przeprowadzenia postępowania zmierzającego do wyboru operatora, który będzie wykonywał przewozy na zlecenie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Trzeba zauważyć, że już za niespełna 2 lata, tj. z końcem roku 2016, kończy się okres przejściowy, wynikający z przepisów ustawy o PTZ. Choć okres przejściowy wynikający z tej ustawy dotyczy zasadniczo przewozów komercyjnych, to jednak zmiana, jaka nastąpi z dniem 1 stycznia 2017 r. w stosunku do tej kategorii przewozów, będzie miała istotny wpływ na rynek usług przewozów, w szczególności na ich dostępność dla mieszkańców danego obszaru (gminy, powiatu czy województwa). Należy zauważyć, że obecnie znaczna część przewozów komercyjnych (linii komunikacyjnych) funkcjonuje tylko z uwagi na fakt, że przewoźnicy drogowi otrzymują dopłaty

do biletów ulgowych jako zwrot utraconych przychodów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów.

Uchwały określające przystanki komunikacyjne i dworce

W celu wyjaśnienia, dlaczego uchwały określające przystanki komunikacyjne i dworce są tak istotne z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, a ich nieuchwalenie stanowi zagrożenie dla organizacji regularnych przewozów osób, należy przytoczyć kilka najważniejszych regulacji prawnych w tym zakresie. I tak:

- zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o PTZ organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- określenie obiektów przystankowych, w myśl art. 15 ust. 2 ustawy o PTZ, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego;
- w myśl art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o PTZ w transporcie drogowym w rozkładzie jazdy mogą być uwzględnione wyłącznie przystanki komunikacyjne i dworce określone przez organizatora;
- jednocześnie art. 46 ust. 1 pkt 5 stanowi, że rozkłady jazdy są poddawane aktualizacji, o której mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. *Prawo przewozowe* [5].

W kontekście powyżej wskazanych przepisów można stwierdzić, że niepodjęcie przez jednostki samorządu terytorialnego uchwały określającej przystanki komunikacyjne i dworce, prowadzi *de facto* do tego, iż nie będzie obiektów, które przewoźnik lub operator będzie mógł uwzględnić w swoim rozkładzie jazdy. W tym zakresie za prawidłową należy uznać analizę przepisów ustawy o PTZ, dokonaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie. W orzeczeniu z dnia 6 listopada 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 548/12 WSA) – w kontekście uchwały określającej przystanki, wydanej przez Radę Miasta z datą wejścia w życie 1 lipca 2011 r. – WSA stwierdził, że:

- ❖ nie ulega wątpliwości, że po wejściu w życie ustawy o PTZ organy uzgadniające mogą i powinny brać pod uwagę także przepisy tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą one przewozów wykonywanych na podstawie zezwoleń uzyskanych na podstawie przepisów poprzednio obowiązujących;
- ❖ uchwała Rady Miasta, wydana w oparciu o upoważnienie ustawowe, obowiązuje i jako akt prawa miejscowego wiąże zarówno jednostki, jak i organy;
- ❖ należy odróżnić obowiązywanie uchwały od możliwości jej stosowania w konkretnych przypadkach. Uwzględnić bowiem należy przepisy przejściowe ustawy o PTZ i wynikające z nich uprawnienia przewoźników posiadających zezwolenia wydane na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym;
- ❖ wykonywanie działalności na podstawie dotychczasowych uprawnień rozumieć należy w ten sposób, że przewoźnicy posiadający ważne zezwolenia, wydane na podstawie ustawy

o transporcie drogowym, mogą wykonywać przewozy w zakresie dotychczasowym, na warunkach określonych w zezwoleniu; uprawnienia tego przewoźnicy nie utracili po wejściu w życie ustawy o PTZ;

- ❖ określenie w uchwale wykazu przystanków oznacza, że od chwili wejścia jej w życie przewoźnikom mogą być udostępniane tylko przystanki w uchwale wymienione. Dotyczy to jednak tylko umów nowych, zawieranych po wejściu w życie uchwały. Z przepisów ustawy o PTZ nie wynika bowiem, że podjęcie przez radę gminy uchwały powoduje wygaśnięcie umów określających zasady korzystania z przystanków zawartych przed wejściem w życie ustawy. Umowy te obowiązują zatem nadal przez czas, na jaki zostały zawarte, chyba że zostaną wcześniej rozwiązane lub wypowiedziane.

W przedmiocie zasady poszanowania praw nabytych, w odniesieniu do uprawnień wynikających z wydanych zezwoleń, również ciekawe stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 20 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Rz 980/12), w którym analizie została poddana uchwała Rady Miasta, ograniczająca dostęp przewoźników do niektórych przystanków komunikacyjnych. WSA w Rzeszowie zauważył m.in., że „Należałoby podzielić opinie o naruszeniu interesu prawnego skarżącej, gdyby skutki uchwały Rady pozbawiały ją dostępu do przystanków komunikacyjnych w okresie ważności zezwoleń na prowadzenie transportu drogowego na obszarze Miasta [...]. Z treści tych zezwoleń wynika dla Spółki publiczne prawo podmiotowe. Wyposaża ono Spółkę w roszczenie kierowane do organów administracji lokalnej o zagwarantowanie realizacji uprawnień do prowadzenia transportu na obszarze Miasta [...] na oznaczonych w zezwoleniach liniach komunikacyjnych. Tymczasem zaskarżona uchwała nie pozbawia strony skarżącej praw nabytych na mocy zezwoleń do korzystania z przystanków”.

Reasumując, należy stwierdzić, że dopóki na rynku przewozowym funkcjonują przewoźnicy świadczący usługi na podstawie ważnych zezwoleń, wydanych na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, kwestia niewydania uchwały przez jednostkę samorządu terytorialnego zasadniczo nie oznacza braku możliwości wykonywania tych przewozów, zwłaszcza dla tych przewoźników drogowych, którzy mają wcześniejsze uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych. Nieco inaczej wygląda sytuacja podmiotów, które dopiero mają zamiar wykonywać przewozy. Dlatego też uznaje się, że uchwały dotyczące określenia przystanków powinny zostać podjęte niezwłocznie po wejściu w życie ustawy o PTZ, czyli po dniu 1 marca 2011 r.

Plany transportowe

Art. 9 ustawy o PTZ określa, którzy organizatorzy publicznego transportu zbiorowego są obowiązani do opracowania planu transportowego na obszarze swojej właściwości, uzależniając ten obowiązek od:

- zamiaru organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- liczby mieszkańców na danym obszarze (w przypadku jednostek szczebla gminnego i powiatowego).

Nadmienić trzeba, iż jedynie w stosunku do jednostek samorządowych szczebla wojewódzkiego oraz ministra właściwego ds. transportu kryterium liczby mieszkańców nie ma zastosowania. W ich przypadku jedynym kryterium obligującym do opracowania planu transportowego jest planowane organizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o PTZ w przypadku, gdy organizator (w celu organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej) ma obowiązek opracowania planu transportowego, umowa o świadczenie usług przewozowych może dotyczyć linii komunikacyjnych ujętych w takim planie, obowiązującym na obszarze właściwości danego organizatora. W tym miejscu warto przypomnieć, że minął wynikający z art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy o PTZ trzyletni okres, w którym jednostka samorządu terytorialnego spełniająca wyżej opisane kryteria mogła, bez planu transportowego, zawrzeć umowę o świadczenie usług publicznych na okres nie dłuższy niż 3 lata. W przypadku, gdy organizator, na którego obszarze nie został opracowany i uchwalony plan transportowy, znajdzie się w sytuacji konieczności zorganizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, będzie mógł skorzystać z tzw. „trybu awaryjnego”, określonego w art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o PTZ. Przepis ten przewiduje możliwość bezpośredniego zawarcia umowy w przypadku wystąpienia zakłóceń w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji.

Mając na uwadze długotrwałość procesu związanego z opracowaniem i uchwaleniem planu transportowego (w tym przeprowadzenie konsultacji społecznych i wymaganych uzgodnień), który – w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – stanowi akt prawa miejscowego (uchwała), jak również czas niezbędny na przeprowadzenie procedury zawarcia umowy o świadczenie usług przewozowych, która poprzedzona jest ogłoszeniem o zamiarze przeprowadzenia procedury przetargowej lub bezpośredniego zawarcia umowy, przygotowanie lokalnego rynku przewozowego do zmian, jakie nastąpią od 1 stycznia 2017 r., jest już bardzo krótki.

Jeżeli chodzi o stan prac nad opracowywaniem i uchwalaniem planów transportowych, warto wskazać, że zgodnie z *Informacją Ministra Infrastruktury i Rozwoju na temat przygotowań do wdrożenia ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*, przygotowaną na posiedzenie Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP w dniu 3 grudnia 2014 r., na podstawie danych przekazanych przez 73,5% jednostek samorządowych szczebla wojewódzkiego i powiatowego (powiaty ziemskie i grodzkie):

- ❖ na dzień 19 listopada 2014 r. na 16 województw plan transportowy został opracowany i uchwalony dla 13 województw; w pozostałych 3 województwach trwały prace nad opracowaniem planu;
- ❖ w połowie roku 2014:
 - w powiatach ziemskich: plan transportowy posiadało 16,7% powiatów, prace nad planem transportowym trwały w 9,3% powiatów, opracowania planu transportowego nie planowało 64,7% powiatów;
 - w miastach na prawach powiatu (tzw. powiaty grodzkie) plan transportowy posiadało 59,6% miast, prace nad planem trwały w 9,6% miast, opracowania planu transportowego nie planowało 28,9% miast.

Z uwagi na to, że 19,5% miast dla swojego obszaru miało plan transportowy opracowany przez związek powiatów, MIIiR wskazało, iż można ocenić, że plany transportowe objęły obszar 79,1% powiatów grodzkich.

Powyższe dane pozwalają mieć nadzieję, że znaczna część samorządów – mimo ograniczonych możliwości finansowych – podjęła się próby zorganizowania rynku transportowego na swoim obszarze. Inną kwestią jest natomiast jakość planów transportowych oraz faktycznie przełożenie postanowień w nich

zawartych na sposób zaspokajania potrzeb przewozowych mieszkańców danego obszaru.

Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia przetargu lub bezpośredniego zawarcia umowy

Obowiązek ogłoszenia zamiaru przeprowadzenia przetargu lub bezpośredniego zawarcia umowy wynika wprost z rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 [4], które w art. 7 w ust. 2 przewiduje obowiązek dla każdego właściwego organu (w rozumieniu ustawy o PTZ – organizatora publicznego transportu zbiorowego) dokonania najpóźniej na rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej lub rok przed bezpośrednim przyznaniem zamówienia publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Analogicznie obowiązek publikacyjny na poziomie krajowym zawarty jest w art. 23 ustawy o PTZ, który stanowi, że organizator publikuje (w Biuletynie Informacji Publicznej, w miejscu powszechnie dostępnym w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej) ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub bezpośredniego zawarcia umowy (z wyłączeniem przywołanego trybu awaryjnego) w terminie 1 roku albo 6 miesięcy (w przypadku, gdy umowa dotyczy świadczenia usług przewozowych w wymiarze mniejszym niż 50 tys. km rocznie).

Mając na uwadze omawiane zagadnienie, należy zwrócić uwagę na 2 podstawowe zagrożenia, z jakimi mogą spotkać się organizatorzy publicznego transportu zbiorowego:

- okres wymagany dla publikacji ogłoszenia, czyli co do zasady rok, w szczególności w przypadku planowanego wyboru operatora w trybie przetargowym, jest wbrew pozorom okresem, który może stanowić zagrożenie dla organizowania przewozów o charakterze użyteczności od dnia 1 stycznia 2017 r. Należy bowiem mieć na uwadze, że przedmiotowy roczny okres ma poprzedzać rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia, zatem do tego okresu należy doliczyć czas niezbędny na przeprowadzenie procedury przetargowej i uwzględnienie ewentualnych „środków odwoławczych”, przewidzianych w przepisach prawa, z których mogą korzystać podmioty zainteresowane zawarciem danej umowy. Wydaje się to tym bardziej istotne w przypadku organizatorów, którzy jeszcze nie opracowali i nie uchwalili planu transportowego na swoim terytorium, a mają taki obowiązek i planują zorganizować przewozy użyteczności publicznej;
- skracanie wymaganego okresu na publikację ogłoszenia (w celu zorganizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej) od dnia 1 stycznia 2017 r. może skutkować uchynieniem czynności organizatora, czyli publikacji ogłoszenia, przez sąd administracyjny (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/GI 1267/12, II SA/GI 1268/12 oraz II SA/GI 1269/12).

Przewozy użyteczności publicznej

Szczególną uwagę należy zwrócić na procedurę, według której jednostka samorządu terytorialnego może dokonać wyboru operatora świadczącego przewozy użyteczności publicznej. Ustawa dopuszcza 2 tryby przetargowe, tj.:

- zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych [7];
 - zgodnie z ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi [8].
- Możliwe jest także zastosowanie trybu bezpośredniego zawarcia umowy. Tryb ten wynika z przepisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Istotną wadą ustawy o PTZ jest brak możliwości przyznawania operatorowi prawa wyłącznego, który powoduje brak ochrony

przewozów finansowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. O ile w komunikacji miejskiej może to nie mieć istotnego znaczenia, to w przewozach pozamiejskich (regionalnych, powiatowych czy nawet gminnych) będzie czynnikiem decydującym. Efektem tego będzie najprawdopodobniej sytuacja, w której wybór operatora będzie mógł praktycznie nastąpić jedynie w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, gdzie zasadnicze ryzyko związane z wykonywaniem przewozów użyteczności publicznej będzie po stronie przedsiębiorcy.

Zakończenie

Nieuchronnie zbliżamy się do końca ponad pięcioletniego okresu przejściowego, wynikającego z przepisów ustawy o PTZ, na przygotowanie się do nowej roli i funkcji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania rynku transportowego na danym obszarze, a *de facto* do zaspokajania potrzeb przewozowych lokalnej i regionalnej społeczności. Tylko zdecydowane działania po stronie organizatorów publicznego transportu zbiorowego mogą uchronić mieszkańców wielu polskich miejscowości przed paraliżem komunikacyjnym, wynikającym z likwidacji wielu linii komunikacyjnych w transporcie drogowym, ograniczeniem mobilności mieszkańców, a jednocześnie mogą uchronić przed upadkiem wielu firm transportowych i zwolnieniami pracowników zatrudnionych w tym sektorze gospodarki. Nie ulega zatem wątpliwości, że skutki społeczne mogą być znaczne: może nastąpić nie tylko wyludnianie się obszarów, gdzie nie funkcjonuje komunikacja pasażerska, wzrost bezrobocia, pogorszenie warunków życia, lecz także spadek atrakcyjności danej gminy, powiatu czy województwa jako miejsca, w którym warto zamieszkać lub rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej. W konsekwencji przyczyni się to również do spadku dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Bibliografia:

1. Dyr T., *Mocne i słabe strony ustawy o transporcie zbiorowym*, „Technika Transportu Szynowego” 2011, nr 1–2.
2. Mikiel P., Rozkosz Z., *Rok obowiązywania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym: wstępna ocena funkcjonowania*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2012, nr 3.
3. Pielą Cz., *Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym w Polsce w warunkach wdrażania rozporządzenia (WE) 1370 i ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2014, nr 11.
4. 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 uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70: Dz. Urz. WE L 315 z 3.12.2007 r., s. 1–13.
5. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe: Dz. U. 2012, poz. 1173 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym: Dz. U. 2011, Nr 5, poz. 13 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych: t.j. Dz.U. 2013, poz. 907.
8. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi: Dz.U. 2015, poz. 113.

Autor:

mgr **Piotr Mikiel** – Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych