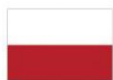




Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



SYSTEMATYKA MODELI I MOŻLIWOŚCI PRAWNE WSPÓŁPRACY MIĘDZYSAMORZĄDOWEJ W ZAKRESIE ORGANIZACJI TRANSPORTU PUBLICZNEGO W POLSCE

**Marcin
Gromadzki**

**Public
Transport
Consulting**

Webinarium „Współpraca międzysamorządowa
w zakresie organizacji transportu publicznego”

23 października 2020 r.

WSTĘP – KATALOG ORGANIZATORÓW PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO OKREŚLONY W USTAWIE O PTZ

Katalog możliwych organizatorów publicznego transportu zbiorowego ustalony został w art. 7 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zestawienie zawiera aż osiem pozycji na które składają się jednostki administracyjne różnych szczebli oraz ich związki, a także minister właściwy ds. transportu.

Właściwość danego organizatora determinuje wyłącznie obszar działania lub zasięg przewozów – z uwzględnieniem ewentualnych porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

INSTYTUCJE ORGANIZATORA WYNIKAJĄCE Z ART. 7 USTAWY O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM

- 1) gmina
- 2) **związek międzygminny**
- 3) powiat
- 4) **związek powiatów**
 - 4a) związek powiatowo-gminny
 - 4b) **związek metropolitalny**
- 5) województwo
- 6) **minister właściwy ds. transportu**

W kompetencji ministra właściwego do spraw transportu jest organizowanie przewozów na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich wyłącznie **w transporcie kolejowym.**

WŁAŚCIWOŚĆ POSZCZEGÓLNYCH ORGANIZATORÓW

Gmina, powiat, związek metropolitalny lub województwo, mogą być organizatorami na linii lub sieci linii odpowiednio na swoim obszarze, a także na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, która danemu organizatorowi powierzyła zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia.

Organizatorem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich może być województwo właściwe ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej.

Związek powiatów może być organizatorem na linii albo sieci komunikacyjnej na obszarze tworzących go powiatów, a związek powiatowo-gminny na linii albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin lub powiatów go tworzących.

ZBYT DUŻA LICZBA POTENCJALNYCH ORGANIZATORÓW PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO ISTOTNĄ BARIERĄ JEGO ROZWOJU I SPRAWNEGO FUNKCJONOWANIA

Mankamentem obecnego stanu prawnego w zakresie zdefiniowania kompetencji organizatorów publicznego transportu zbiorowego, jest wykreowanie zdecydowanie za dużej liczby organizatorów.

Potencjalnie organizatorów może w Polsce być tyle, ile jest jednostek samorządu terytorialnego, czyli aż 2874 podmioty (16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu oraz 2478 gmin).

Przy takim rozdrobnieniu organizatorów absolutnie nie ma szans na zafunkcjonowanie spójnego i zintegrowanego rozkładowo, taryfowo-biletowo oraz informacyjnie systemu publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

20-KROTNIENIE MNIEJSZA LICZBA ORGANIZATORÓW W CZECHACH JEDNĄ Z DETERMINANT SPRAWNEGO PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W TYM KRAJU

W podawanych często za wzór do naśladowania Czechach funkcjonuje 13 organizatorów na szczeblu krajów samorządowych (są to funkcjonalne odpowiedniki naszych województw, aczkolwiek wielkością i liczbą ludności odpowiadają polskim województwom z podziału administracyjnego z lat 1975-98) oraz 24 miasta statutarne (w tym Praga stanowiąca miasto wydzielone), organizujące sieci komunikacji miejskiej.

Łącznie w Czechach jest więc 37 organizatorów drogowego publicznego transportu zbiorowego.

Po uwzględnieniu czterokrotnie większej powierzchni Polski w stosunku do Czech, wzorowaną na rozwiązaniach obowiązujących w tym kraju, liczbę organizatorów należałoby określić na około 150.

Jest to niemal 20-krotnie mniej niż wynika z polskiej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

KOMUNIKACJA MIEJSKA – SZCZEGÓLNY RODZAJ PRZEWOZÓW GMINNYCH ORAZ METROPOLITALNE PRZEWOZY PASAŻERSKIE

Podzbiorem gminnych przewozów pasażerskich jest komunikacja miejska.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o ptz, komunikacją miejską są gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo:

a) miasta i gminy,

b) miast, albo

c) miast i gmin sąsiadujących

– jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie.

Rozróżnienie na komunikację miejską i gminne przewozy pasażerskie niemające takiego statusu, jest szczególnie ważne z uwagi na określone przesłanki fiskalne, finansowe i techniczne.

WYŁĄCZENIE KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ Z REFUNDACJI Z BUDŻETU PAŃSTWA KOSZTÓW UDZIELENIA ULG USTAWOWYCH

Zarówno przewoźnik, jak i operator realizujący przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego, zobowiązani są udzielać pasażerom ulg i zwolnień z opłat przewidzianych przepisami prawa, w tym w oparciu o najważniejszy z nich – ustawę z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Zastosowanie w taryfie opłat ulg ustawowych i wyposażenie autobusów w specjalistyczne kasy rejestrujące z odpowiednim oprogramowaniem, upoważnia przewoźnika, po podpisaniu stosownej umowy z właściwym urzędem marszałkowskim, do otrzymywania dotacji ze środków budżetu państwa z tytułu honorowania ulg ustawowych.

Co istotne, zwrot udzielonych ulg ustawowych nie przysługuje jednak w przewozach realizowanych w formie komunikacji miejskiej.

WYŁĄCZENIE KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ Z DOPŁAT Z FUNDUSZU ROZWOJU PRZEWOZÓW AUTOBUSOWYCH O CHARAKTERZE UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Od 2019 r. przewozy realizowane w ramach publicznego transportu zbiorowego mogą być dodatkowo dofinansowywane z budżetu państwa dzięki ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Ustawa ta wprowadziła dość skomplikowany mechanizm dofinansowywania działalności przewozowej w drogowych przewozach osób, ale jej przepisów nie stosuje się do przewozów realizowanych w ramach komunikacji miejskiej.

W sytuacji, gdy kwota dopłaty jednostkowej z Funduszu (do wozokilometra) wynosi aktualnie 3,00 zł, może stanowić już istotny składnik finansowania przewozów drogowych osób.

SZCZEGÓLNE UDOGODNIENIA DLA PRZEWOZÓW REALIZOWANYCH W FORMULE KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ WYNIKAJĄCE Z RÓŻNYCH PRZEPISÓW

W zamian za wyłączenie możliwości współfinansowania działalności eksploatacyjnej środkami z budżetu państwa, komunikacja miejska korzysta z różnych przywilejów określonych w przepisach prawa.

Komunikacja miejska zwolniona jest z fiskalizacji obrotu, a kierowcy wykonujący przewozy regularne osób na trasach do 50 km podlegają odrębnym przepisom Rozdziału 4a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (nie muszą rejestrować czasu pracy tachografem).

Autobusy miejskie używane w komunikacji miejskiej lub miejskiej i podmiejskiej (tej ostatniej nie zdefiniowano jednak w żaden sposób w przepisach) nie muszą być wyposażone w apteczkę doraźnej pomocy, ogumione koło zapasowe, zasłony w bocznych oknach (jeżeli nie są wyposażone w szyby przeciwsłoneczne) i bagażnik.

ODMIENNY KATALOG I WYMIARY ULG OBOWIĄZUJĄCE W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ BARIERĄ INTEGRACJI SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

Barierą integracji systemów transportowych są odmienne katalogi ulg ustawowych (zarówno grupy uprawnionych, jak i wymiary ulg) obowiązujące w komunikacji miejskiej i w pozostałych drogowych przewozach osób na liniach regularnych.

Dezintegracja ta pogłębia się – od 15 października 2020 r. działacze opozycji antykomunistycznej i osoby represjonowane z powodów politycznych uprawniono do ulgi ustawowej w wymiarze 50% przy przejazdach środkami komunikacji miejskiej i zarazem do ulgi w wymiarze 51% na przejazdy w komunikacji krajowej środkami publicznego transportu zbiorowego – kolejowego i autobusowego, ale tylko na podstawie biletów jednorazowych.

W ostatnich projektach nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym kontynuowano opisany wyżej trend – pojawił się w nich zapis wyłączający z refundacji ulg bilety „obowiązujące również w komunikacji miejskiej”.

PROBLEM NIEJEDNOZNACZNOŚCI CHARAKTERU PRZEWOZÓW ORGANIZOWANYCH PRZEZ GMINĘ MIEJSKO-WIEJSKĄ (1)

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym precyzuje, że komunikacją miejską są gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo miasta i gminy (czyli gminy miejsko-wiejskiej), a więc organizator tych przewozów nie może skorzystać z dopłaty do stosowanych ulg ustawowych oraz z dopłaty z Funduszu.

Identyczny punkt widzenia prezentował w swoich opiniach prawnych także autor ustawy.

Resort Infrastruktury interpretuje jednak inaczej definicję ustawową, uznając gminne przewozy pasażerskie, których organizatorem jest gmina miejsko-wiejska na swoim obszarze, za niemające charakteru komunikacji miejskiej.

Najmniejsze miasto stanowiące siedzibę gminy miejsko-wiejskiej to Stawiszyn, o pow. 0,99 km² i liczbie ludności 1 494 osoby.

PROBLEM NIEJEDNOZNACZNOŚCI CHARAKTERU PRZEWOZÓW ORGANIZOWANYCH PRZEZ GMINĘ MIEJSKO-WIEJSKĄ (2)

Pomimo publikacji odpowiedniego stanowiska – odpowiedzi Ministra Infrastruktury na pytania interesariuszy dotyczące Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej – w serwisach internetowych administracji niektórych województw, jeszcze podczas naboru wniosków o dofinansowanie z Funduszu w maju 2020 r., wybrane urzędy wojewódzkie kwalifikowały komunikację miejską odmiennie.

Beneficjentami środków z Funduszu (w tym także z ostatniego majowego naboru) są liczne gminy miejsko-wiejskie w kraju, ale każdy z takich samorządów podpisał umowę o dofinansowanie połączeń obejmujących także wiejską część gminy, a nie obsługujących tylko obszar miasta.

Linie wewnątrzmijskie uznaje się więc w praktyce za mające formalny status komunikacji miejskiej – niezależnie od charakteru gminy i zapisów definicji ustawowej.

KONKURENCJA POMIĘDZY ORGANIZATORAMI PRZEWOZÓW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ SKUTKIEM ZBYT WIELU SZCZEBLI ORGANIZACJI PRZEWOZÓW (1)

Konsekwencją wykreowania zbyt wielu organizatorów publicznego transportu zbiorowego przez obecny stan prawny, są sytuacje konkurowania ze sobą przewozów organizowanych przez jednostki różnych szczebli samorządu terytorialnego.

O ile przed wejściem w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym konkurencja na rynku zachodziła przede wszystkim pomiędzy przewozami komercyjnymi i ewentualnie komunikacją miejską, to obecnie konkurują ze sobą przewozy o charakterze użyteczności publicznej i jest to ewenement na skalę europejską.

W strefach przyległych do miast komunikacja miejska konkuruje z wojewódzkimi i powiatowymi drogowymi przewozami pasażerskimi. Zjawisko to wyraźnie nasiliło się w 2020 r. – w momencie podwyższenia kwoty jednostkowej dopłaty do przewozów z FRPA z 1 do 3 zł.

KONKURENCJA POMIĘDZY ORGANIZATORAMI PRZEWOZÓW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ SKUTKIEM ZBYT WIELU SZCZEBLI ORGANIZACJI PRZEWOZÓW (2)

Pewnym novum jest konkurencja powiatowych przewozów o charakterze użyteczności publicznej (z dopłatą z FRPA) z wojewódzkimi przewozami kolejowymi o takim samym charakterze. Taka sytuacja ma np. miejsce od 19 października na trasie Władysławo – Hel, na której powiatowa linia autobusowa nr 654, z 13 parami kursów dziennie, dubluje 11 par pociągów, kursujących na kompleksowo zmodernizowanej linii kolejowej.

Rozkłady jazdy nie są komplementarne, przykładowe odjazdy w dni powszednie z dworca kolejowego w Helu są następujące:

- 5:44 (autobus) i 5:50 (pociąg);
- 6:29 (autobus) i 6:40 (pociąg);
- 14:39 (autobus) i 14:40 (pociąg);
- 16:14 (autobus) i 16:25 (pociąg).

MANKAMENTY OBECNEJ ORGANIZACJI PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO PRZESŁANKĄ WYPRACOWANIA NOWEGO MODELU W NOWELIZOWANEJ USTAWIE O PTZ (1)

Kwestia zmniejszenia liczby organizatorów podnoszona była wielokrotnie podczas prac nad nowelizacją ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Eksperci branżowi są w zasadzie zgodni, że gminy powinny mieć możliwość organizowania samodzielnie tylko komunikacji miejskiej (bez dopłat do ulg ustawowych i ze środków FRPA), natomiast podstawowym organizatorem przewozów drogowych powinny być powiaty.

Domeną województw samorządowych powinna być organizacja komunikacji kolejowej i tylko uzupełniająco do niej autobusowej, przy czym komunikacja powiatowa obligatoryjnie powinna mieć charakter komplementarny w stosunku do wojewódzkiej.

MANKAMENTY OBECNEJ ORGANIZACJI PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO PRZESŁANKĄ WYPRACOWANIA NOWEGO MODELU W NOWELIZOWANEJ USTAWIE O PTZ (2)

W opisywanym, postulowanym modelu, potrzeby transportowe gmin byłyby realizowane przez powiaty, ze wsparciem finansowym samorządów gminnych, na rzecz których organizowane byłyby przewozy.

Profesjonalne struktury organizatorów tworzone byłyby jednak tylko na szczeblu województw i powiatów (także działających wspólnie – w związkach lub poprzez porozumienia), a na szczeblu gmin – wyłącznie w odniesieniu do komunikacji miejskiej.

Partnerską alternatywą dla przedstawionej propozycji byłaby przewidziana już w obecnie obowiązujących przepisach, możliwość tworzenia przez gminy i powiaty związków powiatowo-gminnych przeznaczonych do zarządzania publicznym transportem zbiorowym.

Zaprezentowany system charakteryzowałby się znacznie wyższą efektywnością organizacji przewozów niż obecnie obowiązujący.

PODZIĘKOWANIE ZA UWAGĘ

Bardzo serdecznie dziękuję Państwu za uwagę.

Marcin Gromadzki Public Transport Consulting

ul. Strzelców 1B/33, 81-586 Gdynia

tel. 601 61 75 18, 661 66 75 18, fax 58 740 54 44



[Zachęcam do odwiedzenia naszego profilu na Facebooku i polubienia nas.](#)