

INFORMACJA

MINISTRA INFRASTRUKTURY i ROZWOJU

**na temat przygotowań do wdrożenia ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r.
o publicznym transporcie zbiorowym
na posiedzenie Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego
i Polityki Regionalnej
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
w dniu 3 grudnia 2014 r.**

Warszawa, grudzień 2014 r.

Wstęp

Transport publiczny jest ważnym zagadnieniem ekonomicznym, gospodarczym, społecznym i ekologicznym. W funkcjonowaniu miast i regionów wypełnia zarówno rolę socjalną (daje możliwość przemieszczania się osobom nie mającym dostępu do innych form transportu), jak i rolę kształtowania zachowań transportowych w kierunku ograniczania ruchu samochodowego w miejscach, gdzie zatłoczenie dróg stwarza problemy funkcjonalne i ekologiczne.

Transport publiczny nabiera coraz większego znaczenia, jako czynnik równowagi funkcjonowania różnych środków przewozowych. Wzmógł się ruch na drogach i ulicach centrów miast powoduje zatory mające niepożądane skutki takie jak: wydłużanie czasu podróży, zanieczyszczanie powietrza, wzrost liczby wypadków drogowych, zmiany klimatu, wąskie gardła w transportowych łańcuchach logistycznych.

Powinno się wykorzystywać wszelkie możliwości mające na celu przeciwdziałanie zwiększającemu się zatłoczeniu dróg, które powstaje m.in. w wyniku rezygnacji pasażerów z przejazdów środkami komunikacji zbiorowej na rzecz przejazdów samochodami osobowymi. Jedną z takich możliwości jest sprawny i efektywny transport publiczny, zapewniający dostęp dla każdego podróżnego do transportu publicznego, stanowiącego alternatywę dla motoryzacji indywidualnej.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.) wprowadziła zasadniczą zmianę dotychczasowego sposobu funkcjonowania i organizowania przewozów transportem publicznym, wyznaczając organizatorów (jednostki samorządu terytorialnego, właściwe ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów) dla transportu miejskiego (z uwzględnieniem specyfiki obszarów metropolitalnych) i regionalnego np. wojewódzkiego i międzywojewódzkiego. Ta zmiana w dotychczasowym sposobie funkcjonowania transportu publicznego polega przede wszystkim na zastosowaniu zasad regulowanej konkurencji w sposób zapewniający przejrzystość i efektywność usług publicznych oraz zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania tych przewozów. Ustawa określa zasady organizacji rynku transportu publicznego, zarządzania usługami przewozowymi na tym rynku, a także kwestie związane z dofinansowaniem nierentownych usług o charakterze użyteczności publicznej.

Należy wskazać, że proces rozwoju transportu powinien uwzględniać oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzającego do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promować przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu.

Oдноśnie organizacji rynku drogowego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym trwa obecnie w Polsce okres przejściowy. Obowiązujące w tym zakresie przepisy dotyczące wykonywania przewozów regularnych określają, że mogą się one odbywać na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, z późn. zm.) i będą one stosowane maksymalnie do dnia 31 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 22 ust. 1 tej ustawy do wniosku o wydanie zezwolenia musi być dołączony m. in. proponowany rozkład jazdy oraz

cennik opłat. Po udzieleniu zezwolenia, rozkład jazdy oraz cennik opłat (z informacją o cenach biletów ulgowych) muszą być podane do publicznej wiadomości, a w kasach dworcowych i autobusie musi znajdować się dostępny do wglądu regulamin określający warunki obsługi podróżnych (art. 18b ustawy o transporcie drogowym).

Natomiast docelowo zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym w Polsce, określa ww. ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, obowiązująca od dnia 1 marca 2011 r. Wprowadziła ona m. in. pojęcie organizatora publicznego transportu zbiorowego (którym w zakresie transportu drogowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego), operatora publicznego transportu zbiorowego (uprawnionego przez organizatora do przewozu osób na podstawie umowy) oraz przewoźnika (wykonującego przewozy komercyjne na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu).

Operatorzy publicznego transportu zbiorowego mogą podejmować wykonywanie przewozów użyteczności publicznej od dnia wejścia ustawy w życie, natomiast przewoźnicy komercyjni będą uprawnieni do wykonywania przewozów od dnia 1 stycznia 2017 r. (art. 85 ust. 2 tej ustawy), na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

Przewóz osób przez przewoźnika komercyjnego będzie mógł być wykonywany po dokonaniu zgłoszenia do właściwego organizatora. Do tego zgłoszenia dołącza się proponowany rozkład jazdy (art. 30 ust. 3 pkt 1 tej ustawy).

W przypadku ministra właściwego do spraw transportu jego rola jako organizatora publicznego transportu zbiorowego dotyczy międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów kolejowych. Realizując zadanie organizatora minister zawiera z przewoźnikami umowy o świadczenie usług publicznych (umowy PSC). Postanowienia ww. umów definiują przedmiot umowy określony w oparciu o plan transportowy (liczba połączeń, standard obsługi), określają wysokość dofinansowania z budżetu państwa a także zawierają metodologię obliczania dotacji oraz mechanizmy kontroli wykonywania umów przez zamawiającego.

Z uwagi na różnorodne uwarunkowania lokalne lub regionalne mające wpływ na funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego, organizatorzy powinni posiadać odpowiednie kompetencje do organizowania rynku transportu publicznego oraz do zarządzania usługami przewozowymi. W transporcie kolejowym już pod koniec 2000 r. przepisami wówczas obowiązującej ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 z późn. zm.) uregulowano sprawy organizowania i finansowania kolejowych przewozów pasażerskich, przypisując obowiązki organizatora samorządom województw w zakresie przewozów regionalnych (na obszarze województwa) oraz ministrowi właściwemu ds. transportu w zakresie przewozów międzywojewódzkich na obszarze kraju. Dodatkowo w 2006 r. rozszerzono obowiązki ministra o organizowanie kolejowych pasażerskich przewozów międzynarodowych. Ponadto od dnia 3 grudnia 2009 r. obowiązuje bezpośrednio 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.

Zatem w odniesieniu do przewozów kolejowych ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, doprecyzowała obowiązki organizatorów (zamawiających) publicznego transportu zbiorowego właściwych ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów odpowiednio na szczeblu gminnym – wójt, burmistrz, prezydent miasta, powiatowym – starosta, województwa – marszałek województwa i międzywojewódzkim – minister właściwy do spraw transportu oraz operatorów czyli przedsiębiorców uprawnionych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie kolejowych przewozów osób. Zgodnie z przepisami ustawy do podstawowych zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie sieci komunikacyjnej i zarządzanie siecią komunikacyjną.

Istotną zmianą wynikającą z ustawy dla przewozów kolejowych była natomiast zmiana zasad organizowania publicznego transportu zbiorowego w strefie transgranicznej. Zgodnie z przepisami ustawy minister właściwy do spraw transportu nie organizuje kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych w strefie transgranicznej. Organizowanie tych przewozów jest zadaniem samorządów właściwych ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów.

W praktyce kolejowe usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym świadczone są na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych zawieranej przez organizatora przewozów z operatorem wybieranym co do zasady w trybie przetargowym. W przypadkach określonych w ustawie organizator może zlecić wykonywanie usług bezpośrednio. Umowy o świadczenie usług publicznych zawierają postanowienia zgodne z wymogami prawa wspólnotowego i krajowego, tj. w/w rozporządzenia i ustawy.

W zakresie zadań ministra właściwego ds. transportu jako organizatora przewozów międzywojewódzkich aktualnie obowiązuje umowa, która została zawarta przed wejściem w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym po przeprowadzeniu negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki. Należy zauważyć, iż w tym trybie do zawarcia umowy dochodzi nie tylko w drodze złożenia i przyjęcia oferty, lecz wówczas, gdy strony prowadzące negocjacje dojdą do porozumienia co do wszystkich warunków, które były przedmiotem negocjacji. Dotyczy to zarówno aspektów technicznych, organizacyjnych, finansowych jak również wszelkich innych postanowień umowy. Opisaną procedurę zastosowano uwzględniając obowiązujące wówczas przepisy prawa krajowego w zakresie zamówień publicznych i transportu kolejowego. Umowa ta jest umową ramową wieloletnią na wykonywanie przewozów międzywojewódzkich na okres 10 lat, która obejmuje lata 2011 – 2021, z możliwością jego przedłużenia o kolejne 5 lat, jeśli przewoźnik w okresie wykonywania tej umowy ramowej poniesie nakłady na zakup lub modernizację taboru do realizacji zamówionych przewozów, za zgodą zamawiającego, zgodnie przepisami rozporządzenia 1370/2007.

W ramach w/w umowy z budżetu państwa dofinansowywane są pasażerskie międzywojewódzkie przewozy kolejowe. Postanowienia ww. umowy definiują przedmiot umowy (liczba połączeń, standard obsługi), określają wysokość dofinansowania z budżetu państwa a także zawierają

metodologię obliczania rekompensaty oraz mechanizmy kontroli wykonywania umów przez zamawiającego. Umowa ramowa określa normy jakości w ramach świadczonych usług przewozowych i zobowiązuje przewoźnika kolejowego do ich przestrzegania wraz z możliwością włączenia realizacji procesów inwestycyjnych, polegających na zakupie taboru kolejowego, wykorzystywanego do wykonywania przewozów międzywojewódzkich objętych umową.

Na podstawie umowy ramowej (wieloletniej) zawierane są umowy roczne doprecyzowujące ogólne postanowienia umowy ramowej dotyczące m.in. poziomu dofinansowania w danym roku budżetowym, rozkładu jazdy pociągów.

W zakresie organizowania kolejowych pasażerskich przewozów międzynarodowych minister właściwy ds. transportu realizuje swoje obowiązki, zawierając z przewoźnikami kolejowymi roczne umowy o świadczenie usług publicznych w trybie bezpośredniego zlecenia. Jednakże biorąc pod uwagę, iż zgodnie z przepisami ustawy dofinansowanie międzynarodowych przewozów pasażerskich w formie dotacji z budżetu państwa ma charakter fakultatywny, a limit środków budżetowych możliwych do przeznaczenia na ten cel jest corocznie niższy, minister właściwy do spraw transportu jako organizator tych przewozów międzynarodowych ogranicza ofertę obejmowaną dofinansowaniem.

Podstawy prawne dla publicznego transportu zbiorowego

Aktami prawnymi regulującymi kwestie związane z organizacją publicznego transportu zbiorowego są:

- 1) 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 (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, str.1);
- 2) ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.);
- 3) ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, z późn. zm.);
- 4) ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, z późn. zm.).

Podjęmowanie funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego

Zgodnie z przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym na organizatorze publicznego transportu zbiorowego spoczywa obowiązek:

- 1) planowania rozwoju transportu;
- 2) organizowania publicznego transportu zbiorowego;

3) zarządzania publicznym transportem zbiorowym.

W myśl art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest każda jednostka samorządu terytorialnego, która ma za zadanie zapewnić funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na swoim obszarze.

Organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jest:

- 1) gmina;
- 2) związek międzygminny;
- 3) powiat;
- 4) związek powiatów;
- 5) województwo;
- 6) minister właściwy do spraw transportu – w transporcie kolejowym.

Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

- 1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo aktualizacji tego planu;
- 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców;
 - b) korzystania z przystanków oraz dworców;
 - c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych;
 - d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego;
 - e) systemu informacji dla pasażera;
- 4) określeniu sposobu oznakowania środków transportowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 5) określeniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców;
- 6) przygotowaniu i prowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 7) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

- 8) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców;
- 9) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie – Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 10) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Organizator, zgodnie z art.19 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, dokonuje wyboru operatora w trybie:

- 1) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.);
- 2) ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.);
- 3) bezpośredniego zawarcia umowy, z pominięciem trybów przetargowych na warunkach określonych w art. 22 ust.1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Ponadto organizator może samodzielnie realizować przewozy o charakterze użyteczności publicznej w formie samorządowego zakładu budżetowego. Samorządowe zakłady budżetowe są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych. Decyzje o ich utworzeniu podejmują organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego.

Wybór przez organizatora jednego z powyższych modeli (przetargowego, koncesyjnego, przekazania zadań spółce komunalnej lub samorządowemu zakładowi budżetowemu) uzależnione będzie w szczególności od wielkości gminy, jej charakteru (gmina miejska, gmina wiejska) oraz zapotrzebowania na usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego.

Zapewnienie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego może odbywać się poprzez:

- 1) zapewnienie warunków dla wykonywania przewozów pasażerskich przez przewoźników realizujących przewozy na obszarze właściwości danego organizatora;
- 2) organizowanie i finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej przez danego organizatora.

Każdy organizator publicznego transportu zbiorowego powinien dążyć do zaspokojenia potrzeb przewozowych lokalnej społeczności. Jednakże, zwłaszcza ze względu na koszty związane z organizacją przewozów użyteczności publicznej i indywidualne możliwości budżetowe samorządów, decyzja o zorganizowaniu takich przewozów należy indywidualnie do każdej jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 49 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym marszałkowie województw przekazują ministrowi właściwemu do spraw transportu, zbiorcze informacje statystyczne, dotyczące publicznego transportu zbiorowego z obszaru swojej właściwości.

Powyższe informacje przekazywane przez marszałków województw cechuje duża rozpiętość w zakresie kompletności z uwagi na fakt, iż nie wszyscy organizatorzy publicznego transportu zbiorowego przekazują do urzędów marszałkowskich stosowne zestawienia. Z informacji przesłanych przez marszałków za rok 2013 w zakresie transportu drogowego wynika, że przekazane przez nich zestawienia dotyczą ogółem ok. 49,5% łącznej liczby gmin i powiatów.

Na bazie nadesłanych danych w zakresie transportu drogowego, można oszacować procentowy udział podmiotów wykonujących publiczny transport zbiorowy o charakterze użyteczności publicznej, w zależności od zasięgu wykonywanych przewozów. Na dzień 31 grudnia 2013 r. struktura procentowa tych udziałów przedstawiała się następująco:

- przewozy w komunikacji miejskiej wykonywało ok. 57,6% ogółu podmiotów;
- gminne przewozy pasażerskie ok. 39,3% podmiotów;
- powiatowe przewozy pasażerskie ok. 1,0% podmiotów;
- wojewódzkie przewozy pasażerskie ok. 2,1% podmiotów;
- międzywojewódzkie przewozy pasażerskie 0% podmiotów.

Struktura procentowa dotycząca liczby linii komunikacyjnych w transporcie drogowym, na których był wykonywany publiczny transport zbiorowy o charakterze użyteczności publicznej, w zależności od zasięgu wykonywanych przewozów, przedstawiała się następująco:

- na ok. 73,7% linii wykonywano przewozy w komunikacji miejskiej;
- na ok. 21,6% linii wykonywano gminne przewozy pasażerskie;
- na ok. 1,9% linii wykonywano powiatowe przewozy pasażerskie;
- na ok. 2,8% linii wykonywano wojewódzkie przewozy pasażerskie;
- nie wykonywano przewozów w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich.

Z powyższych zestawień wynika, że podstawowe znaczenie w przewozach o charakterze użyteczności publicznej w transporcie drogowym mają przewozy w komunikacji miejskiej oraz przewozy gminne. Na tych obszarach funkcjonuje ok. 96,9% podmiotów wykonujących te przewozy oraz skupionych jest ok. 95,3% linii komunikacyjnych.

Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora polega m.in. na negocjowaniu i zatwierdzaniu zmian do umowy z operatorem, ocenie i kontroli realizacji umowy, współpracy przy aktualizacji rozkładów jazdy, analizie realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie PSC, dokonywaniu zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych, administrowaniu systemem informacji dla pasażera.

Zarządzanie w zakresie linii komunikacyjnych oraz rozkładów jazdy, w przypadku przewozów realizowanych w transporcie kolejowym, powinno odbywać się we współpracy z zarządcą infrastruktury kolejowej, o którym mowa w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie

kolejowym, z uwagi na kompetencje tego zarządcy w zakresie m.in. rozkładów jazdy. Zarządca taki ma obowiązek uwzględniać w miarę posiadanych możliwości potrzeby przewozowe w ramach przewozów realizowanych przez operatora.

Plany transportowe

Jednym z instrumentów kształtowania rynku przewozów pasażerskich w Polsce jest opracowywanie przez jednostki samorządu terytorialnego (organizatorów publicznego transportu zbiorowego), planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (planów transportowych).

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym opracowanie planu transportowego przez jednostkę samorządu terytorialnego może być obligatoryjne lub fakultatywne.

Obowiązek opracowania planu transportowego mają wszystkie urzędy marszałkowskie, jeżeli planują organizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej w wojewódzkich przewozach pasażerskich.

W przypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, obligatoryjność opracowania planu transportowego dotyczy sytuacji, gdy jednostki te:

- a) planują organizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej w gminnych lub powiatowych przewozach pasażerskich, oraz
- b) są zamieszkane przez odpowiednią liczbę mieszkańców (gmina co najmniej 50 tys., porozumienie gmin co najmniej 80 tys., związek międzygminny co najmniej 80 tys., powiat co najmniej 80 tys., porozumienie powiatów co najmniej 120 tys., związek powiatów co najmniej 120 tys. mieszkańców).

Natomiast fakultatywnie plan transportowy również może być opracowany przez właściwego organizatora publicznego transportu zbiorowego, na obszarze liczącym mniejszą liczbę mieszkańców, niż określono powyżej.

Przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie określają terminu uchwalenia pierwszego planu transportowego dla jednostek samorządowych.

Jednak brak tego planu, w przypadku gdy organizator ma obowiązek jego opracowania, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, co do zasady, uniemożliwia zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – a więc również wyłonienie operatora publicznego transportu zbiorowego.

W czerwcu 2014 r. Departament Transportu Drogowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju przeprowadził badanie ankietowe, odnośnie opracowania przez jednostki samorządu terytorialnego planów transportowych, o których mowa w art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Badaniem tym objęto wszystkie urzędy marszałkowskie, powiaty „ziemskie” i powiaty „grodzkie”.

Odpowiedź otrzymano od 291 ww. jednostek samorządowych, co stanowi 73,5% wszystkich jednostek, do których wysłano prośbę o informację.

Prace dotyczące opracowania planu transportowego podjęły wszystkie urzędy marszałkowskie. Na dzień 11 lipca 2014 r. taki plan został opracowany i uchwalony przez sejmik województwa dla 6 województw. Natomiast dodatkowe konsultacje pozwoliły ustalić, że na dzień 19 listopada 2014 r. plan transportowy został opracowany i uchwalony dla 13 województw. W pozostałych 3 województwach trwają jeszcze prace o różnym stopniu zaawansowania (aktualizacja projektu po konsultacjach społecznych – 1 województwo, w opracowaniu przez wykonawcę – 2 województwa).

Na podstawie informacji przesłanych przez powiaty można ocenić, że w połowie 2014 r. sytuacja odnośnie opracowania planów transportowych na poziomie powiatów przedstawiała się następująco:

- plan transportowy posiadało ok. 16,7% powiatów;
- prace nad planem transportowym trwały w ok. 9,3% powiatów;
- opracowanie planu transportowego planowane było przez ok. 9,3% powiatów;
- opracowania planu transportowego nie planowało ok. 64,7% powiatów.

Jedną z przyczyn nieplanowania opracowania planu transportowego był fakt, że powiat w opracowaniu takiego planu został „wyręczony” przez związek powiatów. Dotyczy to ok. 8,6% powiatów. W tej sytuacji można ocenić, że plany transportowe objęły obszar ok. 25,3% powiatów w Polsce, a w kolejnych 9,3% powiatów trwały prace nad takim planem.

Odnosnie faktu lub zamiaru opracowania przez powiaty planów transportowych, należy zauważyć duże zróżnicowanie pomiędzy powiatami „ziemskimi” i powiatami „grodzkimi”.

Duża liczba powiatów ziemskich (73,2%) jest zdecydowana nie przystępować do opracowania planu transportowego. Są to z reguły powiaty o małej i zmniejszającej się liczbie mieszkańców, dużym rozproszeniu osadnictwa lub wysokim poziomie motoryzacji indywidualnej.

Znacznie korzystniejsza sytuacja dotyczy powiatów „grodzkich”. Są to z reguły duże lub bardzo duże ośrodki miejskie, skupiające usługi oświatowe, kulturalne i turystyczne oraz oferujące dużo miejsc pracy. Często tworzą one ofertę przewozową dla ościennych powiatów „ziemskich”. W połowie 2014 r. sytuacja w zakresie opracowania planów transportowych dla tych powiatów przedstawiała się następująco:

- plan transportowy posiadało ok. 59,6% miast;
- prace nad planem trwały w ok. 9,6% miast;
- opracowanie planu transportowego planowane było przez ok. 1,9% miast;
- opracowania planu transportowego nie planowało ok. 28,9% miast.

Ponieważ ok. 19,5% miast dla swojego obszaru miało plan transportowy opracowany przez związek powiatów, to można ocenić, że plany te objęły obszar ok. 79,1% powiatów „grodzkich”.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie przewidują monitoringu dotyczącego opracowywania planów transportowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Samorządy znajdują się na różnych etapach wdrażania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Część z nich podpisuje już umowy z operatorami transportu zbiorowego wyłonionymi zgodnie z art. 19 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Opracowują też plany transportowe, tak aby zapisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, mogły być w pełni stosowane z dniem 1 stycznia 2017 roku.

Natomiast należy wskazać, że część samorządów pełniąc funkcje organizatora transportu zbiorowego, nie planuje wyłonienia operatora publicznego transportu zbiorowego. Samorządy te obsługę linii komunikacyjnych na swoim terenie chcą pozostawić w gestii przewoźników wykonujących przewozy komercyjne.

Jest to podyktowane uwarunkowaniami wynikającymi z potrzeb lokalnej społeczności w zakresie zapewnienia przez samorządy publicznego transportu zbiorowego, a także rachunkiem ekonomicznym, gdzie zorganizowanie komunikacji w takiej właśnie formie jest efektywniejszym rozwiązaniem niż wyłonienie operatora transportu zbiorowego.

Minister właściwy ds. transportu nie jest natomiast organizatorem drogowego publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

W przypadku planu krajowego dokument taki przyjęty został na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1151).

Przedmiotowe rozporządzenie określa m.in. aktualną oraz docelową sieć komunikacyjną, na której przewidywane jest wykonywanie przewozów użyteczności publicznej organizowanych przez ministra; poziom finansowania usług przewozowych; zasady organizacji rynku oraz standardy kolejowych usług przewozowych.

Poszczególne warianty i zasady realizacji przewozów zostały sformułowane z uwzględnieniem sytuacji społeczno-gospodarczej istniejącej w poszczególnych regionach kraju. Ofertą ministra objęto w możliwie największym stopniu obszary województw o najniższej dostępności transportowej, zgodnie z założeniami „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie”.

W rozporządzeniu wyznaczono postoje handlowe pociągów objętych finansowaniem przez ministra wraz z maksymalnym średniosieciowym czasem skomunikowań pomiędzy pociągami pozostałych organizatorów kolejowych przewozów pasażerskich, a także kierunki na poszczególnych stacjach, na których skomunikowanie musi zostać zapewnione.

Pozostali organizatorzy publicznego transportu zbiorowego zostali zaś zobowiązani do uwzględnienia w swych planach, stosownie do miejscowych uwarunkowań, umożliwienia pasażerom dostępu do punktów postojów handlowych pociągów z oferty ministra z wykorzystaniem innych niż transport kolejowy rodzajów transportu, zapewniając możliwość przybycia do danego punktu w godzinach ułatwiających pasażerom skorzystanie z tych pociągów.

Z uwagi na przyjętą w ustawie hierarchiczną strukturę organizacji publicznego transportu zbiorowego, organizatorzy szczególnie samorządowego powinni dążyć przede wszystkim do uzupełnienia sieci komunikacyjnej obsługiwanej przez ministra (zarówno w zakresie kierunków połączeń, jak i przystanków komunikacyjnych).

Dostępność komunikacyjna funkcjonujących punktów postojów pociągów dofinansowywanych przez ministra została poddana analizie m. in. ze względu na powiązanie z istniejącym transportem tramwajowym, autobusowym miejskim i dalekobieżnym.

Zakres określenia infrastruktury przystankowej, z której mogą korzystać operatorzy i przewoźnicy

W myśl art. 15 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega na określeniu:

- 1) 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,
- 2) przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów.

W przypadku przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, forma określenia tych obiektów (art. 15 ust. 2) następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

W odniesieniu natomiast do drugiej grupy obiektów przystankowych, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, wobec braku wskazania w przepisach konkretnej formy, określenie powinno nastąpić w sposób umożliwiający zapoznanie się z omawianą informacją przez zainteresowanych, poprzez podanie przez właściwego organizatora publicznego transportu zbiorowego stosownej informacji do publicznej wiadomości, np. na swojej stronie internetowej lub w miejscu powszechnie dostępnym w swojej siedzibie.

Jednocześnie należy wskazać, że przepisy art. 15 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym umożliwiają różnicowanie dostępności przystanków komunikacyjnych w zakresie, w jakim obiekty te mają być udostępniane:

- 1) zarówno operatorom publicznego transportu zbiorowego, jak i przewoźnikom,

2) wyłącznie operatorom publicznego transportu zbiorowego.

W zakresie obiektów, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego określenie przystanków komunikacyjnych i dworców ma dotyczyć obiektów udostępnianych dla wszystkich operatorów i przewoźników.

Natomiast w odniesieniu do obiektów „samorządowych”, w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym takiego wskazania nie ma.

Za korzystanie z przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty (art. 16 ust. 4). Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały właściwego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad, w wysokości nie wyższej niż określona w art. 16 ust. 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Natomiast stawki opłat za korzystanie z obiektów przystankowych, których wysokość należy ustalić w drodze negocjacji określonych w art. 16 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, powinny zostać przeprowadzone w odniesieniu do tych obiektów, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego (czyli ani gmina, ani powiat, ani województwo). Dotyczy to zwłaszcza obiektów będących własnością prywatną.

Z informacji przekazanych przez marszałków województw w ramach zbiorczych informacji statystycznych za 2013 r. wynika, że w zakresie dworców obsługujących przewozy transportem drogowym, ok. 98,6% tych obiektów było udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników, natomiast ok. 1,4% dworców nie było udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników. Odnośnie struktury procentowej wszystkich dworców pod względem własności lub zarządzania, sytuacja przedstawiała się następująco:

- własność gmin ok. 29,8% dworców;
- w zarządzie gmin ok. 27,4%;
- własność lub w zarządzie innych niż gmina podmiotów ok. 26,5%;
- własność powiatu ok. 2,8%;
- w zarządzie powiatu ok. 0,9%;
- własność lub w zarządzie innych niż powiat podmiotów ok. 10,5%;
- własność województwa 0%;
- w zarządzie województwa 0%;
- własność lub w zarządzie innych niż województwo podmiotów ok. 2,1%.

Odnośnie przystanków komunikacyjnych w transporcie drogowym, ok. 90,8% tych obiektów było udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników, a ok. 9,2% przystanków nie było

udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników. Struktura procentowa przystanków komunikacyjnych pod względem własności lub zarządzania przedstawia się następująco:

- własność gmin ok. 29,0%;
- w zarządzie gmin ok. 14,0%;
- własność lub w zarządzie innych niż gmina podmiotów ok. 8,2%;
- własność powiatu ok. 16,6%;
- w zarządzie powiatu ok. 8,6%;
- własność lub w zarządzie innych niż powiat podmiotów ok. 3,3%;
- własność województwa 15,7%;
- w zarządzie województwa 4,1%;
- własność lub w zarządzie innych niż województwo podmiotów ok. 0,5%.

Z powyższego wynika, że własnością jednostek samorządowych jest ok. 32,6% dworców i ok. 61,3% przystanków komunikacyjnych, a w zarządzie tych jednostek znajduje się 28,3% dworców i 26,7% przystanków. Natomiast 39,1% dworców i ok. 12,0% przystanków komunikacyjnych jest własnością lub w zarządzie innych podmiotów.

Zarządcy infrastruktury kolejowej, w tym przede wszystkim PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. pełnią także istotną rolę w zarządzaniu infrastrukturą przystankową. Specyfika infrastruktury kolejowej powoduje, że zgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym dotyczącymi dostępu do infrastruktury kolejowej, zarządca tej infrastruktury udostępnia przewoźnikom kolejowym infrastrukturę przystankową na podstawie wniosków przewoźników o udostępnienie tras dla pociągów. Szczegółowo kwestie dostępu do infrastruktury poza przepisami ustawy o transporcie kolejowym, reguluje także regulamin przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych, wydawany przez zarządcę infrastruktury zgodnie z ustawą o transporcie kolejowym.

System informacji dla pasażera

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, ustawa o transporcie kolejowym oraz ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1173) przewidują stosowanie określonego systemu informacji dla pasażera. W myśl tych przepisów przewoźnik jest obowiązany podawać do publicznej wiadomości zakres swojego działania, a w szczególności adresy punktów odprawy i sposób zawierania umowy przewozu.

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. poz. 451) przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób jest obowiązany do przekazywania rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego, na którego obszarze przewoźnik wykonuje przewozy, celem podania do

publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera. Ponadto przewoźnik ten zamieszcza rozkład jazdy na swojej stronie internetowej, o ile taką posiada.

Cennik opłat lub taryfa są podawane do publicznej wiadomości na dworcu, a w każdym środku transportu znajduje się wyciąg z cennika opłat lub taryfy. Cennik opłat o charakterze użyteczności publicznej powinien zawierać także ceny biletów ulgowych, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, jak również uprawnień pasażerów do innych ulgowych przejazdów ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora publicznego transportu zbiorowego.

Ponadto na dworcu musi znajdować się dostępny do wglądu pasażera regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym opracowany przez:

- 1) organizatora,
- 2) operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora,
- 3) przewoźnika (komercyjnego), realizującego przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej.

W regulaminie tym powinny być określone m. in. warunki obsługi podróżnych, warunki odprawy oraz przewozu osób i bagażu, a także wskazany podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji (art. 47 tej ustawy). Środki transportu, którymi wykonywane są usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego, powinny być oznakowane w sposób widoczny dla pasażera oraz dodatkowo wyposażone w tablice kierunkowe, a także zawierające nazwę operatora (przewoźnika) lub organizatora. Obowiązek przewozu może być ograniczony. Ograniczenia polegające na całkowitym lub częściowym zawieszeniu przewozu, wyłączeniu z przewozu określonych relacji przewozowych lub punktów odprawy, zawieszeniu przewozu we wskazanych dniach albo uzależnieniu przewozu od spełnienia określonych warunków, podaje się do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty.

Należy wskazać, że bardziej szczegółowa ocena wywiązywania się samorządów z funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego w oparciu o przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, będzie możliwa po dniu 1 stycznia 2017 r., gdy w pełni będą funkcjonować wszystkie postanowienia tej ustawy.