

# Interpelacja nr 1776

## do ministra infrastruktury i budownictwa

### w sprawie potencjalnie negatywnych konsekwencji związanych z obowiązywaniem od 1 stycznia 2017 r. postanowień ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

**Zgłaszający: Krzysztof Zaremba**

**Data wpływu: 14-03-2016**

Szanowny Panie Ministrze,

moja interpelacja do Pana Ministra dotyczyć będzie potencjalnie szerokich, negatywnych konsekwencji społecznych związanych z obowiązywaniem od 1 stycznia 2017 wszystkich postanowień ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym. Informacje te uzyskałem podczas dyżuru poselskiego od Stowarzyszenia Polskie Forum Transportu ze Szczecina (SPFT).

W dniu 1 marca 2011 roku weszły w życie przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku – o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. nr 5 poz. 13 z 2010 roku). Z uwagi na fakt, iż zasady świadczenia usług regularnych przez przewoźników transportu pasażerskiego uległy niemal rewolucyjnej zmianie, faktyczną datą uruchomienia całego systemu publicznego transportu zbiorowego będzie 1 stycznia 2017 roku. Organizacja publicznego transportu zbiorowego w oparciu o przepisy wyżej wskazanej ustawy wymaga szeregu czynności organizacyjnych ze strony administracji samorządowej. Do najważniejszych przepisów w tym zakresie należą:

- a. art. 7 ust. 1 ustawy – przyporządkowuje określony rodzaj administracji samorządowej, jako organizatora publicznego transportu zbiorowego w odniesieniu do zakresu wykonywanych przewozów,
- b. art. 8 pkt 1 ustawy – wskazuje na zadania administracji samorządowej, jako organizatora publicznego transportu zbiorowego, do których należą: planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego; zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.
- c. art. 9 ust. 1 ustawy – wskazuje na obowiązki administracji samorządowej w zakresie sporządzania planu transportowego dla danego obszaru wg właściwości miejscowej,
- d. art. 12 ust. 1 ustawy – określa strukturę planu transportowego oraz cel jego sporządzania w szczególności w zakresie zaspokojenia potrzeb ludności,
- e. art. 15 ust. 1 ustawy – określa zasady organizowania publicznego transportu zbiorowego przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- f. art. 19 ust. 1 ustawy – określa zasady wyboru operatora (przewoźnika) w publicznym transporcie zbiorowym przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- g. art. 43 ust. 1 ustawy – określa zasady zarządzania publicznym transportem zbiorowym przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- h. art. 78 – 90 ustawy – przepisy określają, iż dotychczasowe zasady wykonywania przewozów na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (Dz.U. poz. 1414 z 2013 roku ze zmianami) obowiązują do dnia 31 grudnia 2016 roku, zaś z dniem 1 stycznia 2017 roku wejdą w życie wszelkie postanowienia wynikające z wyżej przytoczonych przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W ocenie SPFT, oceniając stan zaawansowania prac w omawianym zakresie w poszczególnych organach administracji, uruchomienie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu przepisów ustawy jest nie tylko mało prawdopodobne, ale z uwagi na terminy określone w przepisach ustawy – niemożliwe. Chociaż od daty opublikowania ustawy do jej wejścia w życie ustalono 6 letni okres przejściowy, znakomita większość organów administracji samorządowej nie zrealizowała swoich zadań i nie zorganizowała choćby zarysu zasad funkcjonowania transportu publicznego. Zrozumienie problemu wymaga określenia różnicy zasad wykonywania przewozów

regularnych regulowanych na podstawie ustawy o transporcie drogowym (system wygaszany) i ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (system wprowadzany). W oparciu o dotychczasowy zakres obowiązków określony w art. 18 – 21 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym podmiotem inicjującym powstanie linii regularnej był sam przewoźnik, który (uogólniając) po samodzielny zaprojektowaniu linii regularnej, uzgodnieniu zasad korzystania z przystanków z ich właścicielami i złożeniu wniosku do właściwej jednostki samorządu terytorialnego, otrzymywał zezwolenie na okres do 5 lat pozwalające na świadczenie takich usług. Z uwagi na fakt, że taki system organizacji linii regularnych (inicjatywa wyłącznie po stronie przewoźnika) skutkowało obsługą wyłącznie linii najbardziej dochodowych, z pominięciem obszarów ubogich i słabo zaludnionych, wymagał korekty w celu bardziej sprawiedliwego podziału dostępu do usług przemieszczania się dla ludności i zapobieżenia dalszej degradacji rynku usług przewozowych w wielu gminach i powiatach. Przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym miały na celu m.in. przeniesienie kwestii projektowania i organizacji linii komunikacyjnych na organy administracji publicznej. Zaprojektowane linie (samodzielnie bądź w zestawach) mają być w rozumieniu nowych przepisów oferowane przewoźnikom w drodze przetargu bądź procedury bezprzetargowej, w rozumieniu przepisów art. 19 w związku z art. 23, 24 i 25 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przeniesienie inicjatywy „liniotwórczej” z podmiotu działalności gospodarczej na organ administracji publicznej miał skutkować bardziej sprawiedliwym podziałem usług transportu pasażerskiego uwzględniając rzeczywiste zapotrzebowanie na te usługi, niezależnie od opłacalności świadczenia usług na danej linii.

Problem braku realnych perspektyw faktycznego uruchomienia publicznego transportu zbiorowego wynika z następujących kwestii:

1. braku planu transportowego w poszczególnych jednostkach administracji samorządowej wg wymagań określonych w art. 9 ust. 1 bądź sporządzenie planu w sposób sprzeczny z postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – jak wynika z informacji przekazanych przez członków SPFT, niemal 50% powiatów w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a nie opracowało do chwili obecnej planów transportowych, chociaż zgodnie z ustawą plan powinien być sporządzony i opublikowany do 3 lat od wejścia w życie ustawy, czyli do 2014 roku (art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy),
2. opracowane plany transportowe w większości nie mają znaczenia praktycznego i nie znajdują faktycznego odzwierciedlenia w polityce transportowej poszczególnych samorządów,
3. całkowitego porzucenia obowiązku organizacji postępowań przetargowych w zakresie organizowanych linii w ramach publicznego transportu zbiorowego; zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizator publikuje ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2, lub bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, w terminie nie krótszym niż:
  - a. jeden rok;
  - b. sześć miesięcy - w przypadku, gdy umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma dotyczyć świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 50 000 kilometrów rocznie.

Reasumując z uwagi na fakt pełnego uruchomienia przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w dniu 1 stycznia 2017 roku, na podstawie przywołanych przepisów we wszystkich powiatach powinny trwać postępowania przetargowe. Co istotne, z uwagi na możliwe i prawdopodobne procedury odwoławcze po zakończeniu każdej procedury przetargowej w rozumieniu przepisów art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy, wszelkie postępowania związane z przetargami na linie komunikacyjne powinny już zmierzać ku końcowi. Z danych posiadanych przez SPFT wynika, iż na blisko 170 powiatów spełniających warunki określone w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit a ustawy (powyżej 80 tysięcy mieszkańców) jakiegokolwiek postępowania przetargowe rozpoczęły się pod koniec 2015 roku w mniej niż 20 powiatach, zaś postępowania przetargowe obejmujące cały (wszystkie zaplanowane linie) sporządzony przez dany organ administracji publicznej plan transportowy nie są prowadzone w chwili obecnej w żadnym powiecie.

Istnieje zatem ryzyko, iż z uwagi na brak wystarczającego czasu na uruchomienie pełnej procedury przetargowej w

rozumieniu art. 19 ust. 1 pkt 1, organy samorządu terytorialnego będą zmuszone do omijania zasadniczych przepisów ustawy poprzez stosowanie procedury uproszczonej określonej w art. 22 ust. 1 pkt 4, ust. 8 i 9, w związku z art. 23 ust. 1 ustawy, co kłóci się z intencjami ustawodawcy odnośnie długoterminowego uregulowania rynku usług pasażerskich. Jednocześnie zbyt duża dowolność w zakresie wyboru przewoźnika w trybie określonym w art. 22 ust. 1 pkt 4 (a także w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 w związku z art. 22 ust. 9 ustawy) może w określonych sytuacjach rodzić patologie niejasnych powiązań biznesowych z administracją publiczną i dać podstawę ewentualnej korupcji.

Pozornym rozwiązaniem problemu jest zastosowanie możliwości kontynuowania przewozów przez przewoźników na już obsługiwanych liniach regularnych w oparciu o uprawnienia otrzymane w ramach art. 30 ust. 1 ustawy (linie w pełni komercyjne). To rozwiązanie miałoby jednak na celu wyłącznie kontynuację dotychczas wykonywanych przewozów w ramach uprawnień wynikających z przepisów ustawy o transporcie drogowym, jednak wydaje się, że zamysł ustawodawcy był zgoła odmienny. Zważyć należy, że obecny postęp prac administracji samorządowej w zakresie wprowadzania przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym odnośnie przewozów mających charakter przewozów o charakterze użyteczności publicznej (art. 19 ustawy) prowadzi do konkluzji, iż pod rządami nowej ustawy od dnia 1 stycznia 2017 roku zmiana sposobu wykonywania przewozów będzie miała charakter czysto kosmetyczny i będzie polegała na zmianie dokumentów w postaci zezwoleń (art. 18 ustawy o transporcie drogowym) na potwierdzenia zgłoszenia przewozów (art. 30 ust.1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Nadrzędny cel ustawy, jakim było stworzenie ujednoliconej, logicznej, komplementarnej siatki połączeń linii pasażerskich blisko i dalekobieżnej zostanie zatem zaprzepaszczony.

Kolejnym problemem związanym z nieprzygotowaniem organów administracji publicznej do pełnienia funkcji organizatora transportu jest zła perspektywa stosowania ulg ustawowych, a w szczególności dla dzieci, emerytów i rencistów, osób niepełnosprawnych itp. W chwili obecnej zasady stosowania ulg przejazdowych i ich rekompensaty ustanowione są w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1992 roku o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. 1138 z 2012 roku). Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów rekompensata dla przewoźnika z tytułu udzielania ulg zwracana jest z budżetu państwa niemalże w każdym przypadku jej udzielenia, o ile przewoźnik spełnia wymagania określone w art. 8a ust. 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów (...). Od 1 stycznia 2017 roku ulgi będą obowiązywały pasażerów wyłącznie korzystających z publicznego transportu zbiorowego (art. 54 i 56 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym), zatem w przypadku, gdyby organ administracji publicznej nie zdążył z uruchomieniem linii komunikacyjnych mających charakter użyteczności publicznej (art. 50 ust. 1 ustawy), na liniach utworzonych w ramach art. 30 ust. 1 ustawy (potwierdzenie zgłoszenia przewozu) nie będą stosowane ulgi (czyli na większości linii obsługiwanych od 1 stycznia 2017 roku). Inaczej ujmując istnieje ryzyko, iż od dnia 1 stycznia 2017 roku wszelkie grupy objęte w chwili obecnej ulgami (niepełnosprawni, dzieci, osoby starsze) te ulgi utracą korzystając z przewoźników działających na zasadach potwierdzenia zgłoszenia przewozu (nie mając innej alternatywy). Ta sytuacja może dodatkowo doprowadzić do skrajnie negatywnego odbioru społecznego i szerokich protestów związanych z podniesieniem o 100% kosztów podróży dzieci, uczniów i studentów oraz innych grup uprzywilejowanych. W przypadku osób o dużym stopniu niepełnosprawności utrzymujących się z niewielkich zasiłków tak znaczne podniesienie kosztów podróży spowoduje w większości przypadków rezygnację z tych przewozów i pogłębienie wykluczenia z życia społecznego.

Na marginesie należy dodać, iż wg statystyk GUS w 2012 roku z transportu pasażerskiego samochodowego skorzystało 497 tys. pasażerów, zaś z kolejowego – 274 tysiące. Drogowy transport pasażerski w sposób oczywisty bardziej dostępny, wszechstronny i elastyczny. Ponieważ w transporcie kolejowym od 1 stycznia 2017 roku zniżki

dla ww. szczególnych grup pasażerów zostaną zachowane, zaś w autobusowym taka sytuacja będzie rzadkością, można się spodziewać częściowego przesunięcia znacznej grupy pasażerów z jednej do drugiej gałęzi transportu. Pozostaje jednak pytanie, czy transport kolejowy jest w stanie obsłużyć dodatkową (znaczną) grupę pasażerów, a po wtóre, czy oferta kolei jest w stanie w sposób rzeczywisty zastąpić ofertę komunikacji autobusowej, w szczególności dla młodzieży podróżującej do szkół, osób starszych do lekarza/ szpitala, osób niepełnosprawnych. Z uwagi na znacznie mniejszą dostępność usług kolei dla ogółu społeczeństwa w przypadku braku ulg ustawowych należy spodziewać się częstej całkowitej rezygnacji ubogiej części społeczeństwa z usług transportu zbiorowego, co może nieść trudne do wyobrażenia skutki społeczne.

Reasumując konieczność podjęcia prac zmierzających do przesunięcia w części wejścia w życie przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wynika z faktu:

1. niespełnienia przez organy administracji publicznej obowiązków organizacji publicznego transportu zbiorowego, tworzenia planów transportowych, organizacji przetargów itp. w sposób kompleksowy zapewniający dostępność usług publicznego transportu zbiorowego dla maksymalnie dużej grupy społecznej;
2. ryzyka zawieszenia stosowania wszelkich ulg ustawowych w związku z brakiem uruchomienia z dniem 1 stycznia 2017 roku przewozów użyteczności publicznej w rozumieniu art. 50 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Omawiane wyżej niejasne przepisy ustawy, szczególnie w zakresie art. 22 ust. 1 pkt 4, ust. 8 i 9, w związku z art. 23 ust. 1 ustawy, jak wcześniej wskazano, mogą prowadzić do wątpliwych postępowań wyboru przewoźnika na okres 12 miesięcy bez zachowania warunków wolnego rynku, poprzez bezpośredni wybór dokonywany autorytatywnie jednoosobowo – przez Burmistrza, Prezydenta bądź Marszałka bez jakichkolwiek jasnych warunków (parametrów) wyboru.

Brak spójnych interpretacji zasad stosowania przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, brak nadzoru nad etapami wprowadzenia do stosowania przez organy samorządu terytorialnego ze strony poprzedniej ekipy rządzącej prowadzi do wielu nadużyć i dokonywania wyboru przewoźników obsługujących dane linie na niejasnych zasadach. W celu ukazania niezwykle wątpliwych działań organów samorządu terytorialnego w komentowanym zakresie posłużę się przykładowym ogłoszeniem przetargowym gminy Wadowice (w załączniku nr 1) nr 17712-2016. Ogłoszenie wraz z SIWZ opublikowano na stronach BIP urzędu w dniu 26.01.2016, zaś otwarcie ofert nastąpiło w dniu 3 lutego 2016 roku. Reasumując okres pomiędzy opublikowaniem ogłoszenia a otwarciem ofert wynosi 7 dni, zaś zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy organizator publikuje ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2, lub bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, w terminie nie krótszym niż sześć miesięcy - w przypadku, gdy umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma dotyczyć świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 50 000 kilometrów rocznie. Powyższy warunek w sposób oczywisty nie został przez organ spełniony. Powyższe rodzi uzasadnione podejrzenia, co do przejrzystości warunków przetargu i intencji organu ustalającego tak szybkie postępowanie przetargowe (nie przewidziano nawet czasu na ewentualne składanie protestu przez podmioty niewybrane w przetargu).

Szanowny Panie Ministrze, mam nadzieję, że wskazane powyżej problemy w związku ze zbliżającą się datą rozpoczęcia obowiązywania przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a w szczególności ryzyko znacznych negatywnych konsekwencji dla najuboższej części społeczeństwa, wpłyną na podjęcie decyzji o odroczeniu wejścia w życie tych przepisów, bądź o zmianie tych przepisów w sposób umożliwiający utworzenie sieci zbiorowego transportu publicznego w sposób zaspokajający potrzeby wszystkich grup społecznych.