

# Niektóre aspekty nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

Maciej Kruszyna

Pierwszego marca 2011 roku wchodzi w życie „Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym” uchwalona 16. grudnia 2010 r., a opublikowana w Dzienniku Ustaw Nr 5 z roku 2011 [1]. Ustawa określa zasady organizacji i funkcjonowania przewozu osób w transporcie drogowym, kolejowym i innym. Określono także zasady finansowania regularnego przewozu osób. Jest to dostosowanie polskiego prawa do regulacji UE obejmujących między innymi organizację publicznego transportu zbiorowego na zasadach konkurencji regulowanej [2]. Ustawa wprowadza duże zmiany w organizacji transportu zbiorowego. Niektóre z nich wchodzi w życie od 1. marca 2011, inne w kolejnych latach, do roku 2017. W artykule przedstawiono najważniejsze, zdaniem autora, zmiany, które mogą być istotne dla organizacji transportu publicznego na szczeblu gmin, ich związków oraz powiatów.



dr inż. Maciej Kruszyna  
Katedra Dróg i Lotnisk  
Politechnika Wroclawska

## Istotne definicje w Ustawie [1]

Poprzez „publiczny transport zbiorowy” rozumie się: „powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej” („linia” i „sieć komunikacyjna” także są zdefiniowane w Ustawie [1]). Przykład sieci komunikacyjnej w otoczeniu Wrocławia pokazano na rysunku 1.

Rozróżniono pojęcia: „organizator”, „operator” i „przewoźnik”, przy czym „organizator publicznego transportu zbiorowego” to: „właściwa jednostka samorządu terytorialnego (...) zapewniająca funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze”. Jako „jednostka samorządu terytorialnego” może wystąpić także związek międzygminny lub związek powiatów. „Operator publicznego transportu zbiorowego” to: „samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem (...) umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej określonej w umowie”. Umowa taka zobowiązuje operatora do wykonywania określonych usług. „Przewoźnik” natomiast, to przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu lub na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu (w transporcie kolejowym). Przewoźnik nie zawiera więc umów z organizatorem transportu i nie musi wypełniać regulacji wprowadzanych

przez organizatora na danym obszarze. Z drugiej strony, przewoźnik nie jest częścią zintegrowanego systemu transportu i nie może korzystać z różnych przywilejów przysługujących operatorom transportu (na przykład z prawa do rekompensaty).

Jako „komunikację miejską” uznaje się nie tylko przewozy wykonywane w granicach administracyjnych miasta i gminy, ale także w ramach miast i gmin sąsiadujących jeżeli zostało zawarte między nimi porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego. W Ustawie [1] zdefiniowano także: „zintegrowany węzeł przesiadkowy” i „zintegrowany system taryfowo- biletowy”, co pokazuje na znaczenie integracji w przewozach pasażerskich.

Podsumowując: publiczny transport zbiorowy może odbywać się na podstawie:

- umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (pomiedzy organizatorem a operatorem);
- potwierdzenia zgłoszenia przewozu lub decyzji o przyznaniu otwartego dostępu (obie formy dotyczą przewoźników).

## Plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego (plan transportowy)

Do zadań organizatora transportu (art. 8) należy między innymi planowanie rozwoju transportu polegające na opracowaniu „Planu zrównoważonego rozwoju transportu” określanego dalej jako „plan transportowy”. Plan transportowy opracowują: minister właściwy do spraw transportu, województwa, powiaty i gminy spełniające określone warunki, a także związki powiatów i związki międzygminne. Opracowanie jest obligatoryjne (art.9) dla:

- gmin liczących co najmniej 50.000 mieszkańców,
- związków międzygminnych obejmujących obszar liczący co najmniej 80.000 mieszkańców,
- powiatów liczących co najmniej 80.000 mieszkańców,
- związków powiatów obejmujących obszar liczący co najmniej 120.000 mieszkańców.

W planie transportowym powinny być określone w szczególności (art.12):

- sieć komunikacyjna,
- ocena i prognozy potrzeb przewozowych,
- przewidywane finansowanie usług przewozowych,
- preferencje dotyczące wyboru rodzajów środków transportu,
- zasady organizacji rynku przewozów,
- pożądany standard usług przewozowych,
- przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

Plany transportowe dla jednostek terytorialnych niższego rzędu (jak gminy, związki międzygminne) muszą uwzględniać plany transportowe jednostek wyższego rzędu (powiaty, województwa). Plan dla województwa uwzględni plan transportowy ogłoszony przez właściwego ministra. Minister ma maksymalnie 18 miesięcy licząc od 1. marca 2011 na opracowanie własnego planu. Powyższe oznacza, że plany transportowe dla gmin i powiatów będą mogły być uchwalane w latach 2013, 2014. Ustawodawca założył (art.84), że w ciągu 3 lat od daty wejścia w życie Ustawy [1] powstaną wszystkie pozostałe plany transportowe.

## Organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym

Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na (art.15):

- badaniu i analizie potrzeb przewozowych,
  - podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu przewozowego,
  - zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego,
  - określaniu sposobu oznakowania środków transportu zbiorowego,
  - ustalaniu zasad korzystania przez operatorów i przewoźników z przystanków i dworców, a w tym stawek opłat,
  - przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług przewozowych,
  - ustalaniu opłat za przewóz,
  - ustalaniu sposobu dystrybucji biletów.
- Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym



1. Przykład sieci komunikacyjnej w otoczeniu Wrocławia [25]

wym przez organizatora polega między innymi na (art.43):

- negocjowaniu i zatwierdzaniu zmian do umowy z operatorem,
- ocenie i kontroli realizacji usług świadczonych przez operatora i przewoźnika,
- współpracy przy aktualizacji rozkładów jazdy,
- analizie realizacji zaspokajania potrzeb przewoźniczych,
- dokonywaniu zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych,
- zatwierdzaniu rozkładów jazdy przewoźników,
- administrowaniu systemem informacji dla pasażera.

### Finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej

Przewóz o charakterze użyteczności publicznej, to: „powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewoźniczych społeczności na danym obszarze” [1].

Źródłem finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej mogą być (art.51):

- środki własne jednostki samorządowej będącej operatorem,
- środki z budżetu państwa,
- wpływy ze sprzedaży biletów oraz wpływy z opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów.

Operatorowi przysługuje rekompensata między innymi z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem (art.50):

- ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych,
- uprawnień do przejazdów ulgowych ustanowionych przez organizatora.

Rekompensatę przekazuje operatorowi właściwy organizator (art.53) zgodnie z wnioskiem sporządzonym w oparciu o załącznik do rozporządzenia [2].

### Komentarz

Długo oczekiwane regulacje zawarte w Ustawie [1] wprowadzają dla publicznego transportu zbiorowego tak zwaną konkurencję regulowaną zgodnie ze stosownymi dyrektywami UE. Organizator transportu powołany dla określonych jednostek samorządu nabywa duże możliwości kształtowania zintegrowanego i spójnego systemu przewozów na swoim terenie. Istotne jest objęcie jednolitymi zasadami transportu kolejowego i autobusowego (a także innych, na przykład tramwajowego). Wprowadzono narzędzia integracji przewozów, linii, rozkładów jazdy oraz taryf i systemów biletowych. Operatorzy transportu funkcjonujący w zintegrowanym systemie będą mogli wykorzystywać zalety spójnej organizacji, między innymi z jednolitego systemu informacyjnego. Przysługiwać im będzie także prawo do rekompensaty za honorowanie ulg ustawowych lub wprowadzonych przez organizatora.

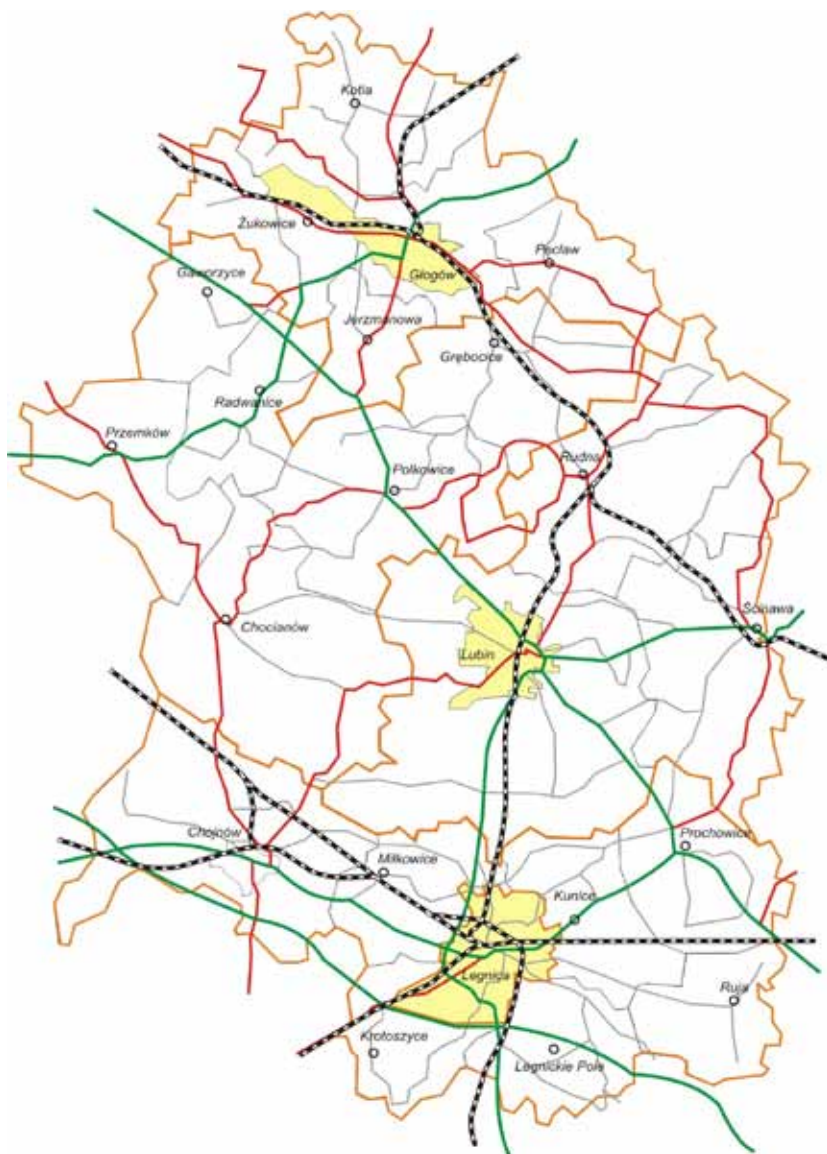
Jednocześnie dopuszczono funkcjonowanie przewozów pasażerskich w oparciu o zasa-

dy zbliżone do dotychczasowych. Przewoźnik, nie będący częścią systemu zintegrowanego, nie podlega wybranym zasadom dotyczącym operatora, ale jednocześnie nie korzysta z wymienionych wyżej elementów. Wydaje się, że z upływem czasu, przy w pełni rozwiniętych systemach transportu zintegrowanego funkcjonujących w oparciu o plany transportowe, nie będzie opłacalne prowadzenie w nich przewozów jako przewoźnik.

Nowością jest wymóg opracowania planów transportowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Od jakości tych dokumentów zależy będą losy komunikacji publicznej. Duża niepewność dotyczy zdolności do porozumienia się gmin czy powiatów w odpowiednich związkach oraz wypracowanych form takiej współpracy, czy w dalszej kolejności rozwiązań dotyczących funkcjonowania organizatora transportu. Na przykład, w pokazywanym na rysunku 2 obszarze Legnicko- Głogowskiego Okręgu Miedziowego (LGOM) z pośród 5 powiatów 3 posiadają więcej jak 80.000 tys. mieszkańców, ale 2 mniej. Te dwie jednostki samorządu nie są zobligowane do stworzenia planu transportowego. Jak będzie wyglądać współpraca transportowa w całym LGOM, okręgu jak najbardziej wskazanym do działań integracyjnych?

Ponieważ jesteśmy dopiero na etapie wejścia w życie przedmiotowej Ustawy trudno pisać o potencjalnych problemach. Nie istnieją jeszcze przykłady rozwiązań. Powyższe zagadnienia powinny stać się jednak tematem publikacji branżowych po okresie roku – dwóch lat.





2. Obszar Legnicko- Głogowskiego Okręgu Miedziowego (LGOM) i podstawowa sieć transportowa [26]

## Materiały źródłowe:

- [1] Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16. grudnia 2010, Dz.U. Nr 5, poz. 13, 2011.
  - [2] Rozporządzenie nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego.
- Akty zmienione:
- [3] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców Dz.U. 2004 nr 92 poz. 879
  - [4] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177
  - [5] Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym Dz.U. 2003 nr 86 poz. 789
  - [6] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371
  - [7] Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach. Dz.U. 2001 nr 97 poz. 1050
  - [8] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o stra-

żach gminnych. Dz.U. 1997 nr 123 poz. 779

- [9] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43
- [10] Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622
- [11] Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Dz.U. 1992 nr 54 poz. 254
- [12] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Dz.U. 1985 nr 14 poz. 60
- [13] Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe. Dz.U. 1984 nr 53 poz. 272

Dyrektywy europejskie:

- [14] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (wersja przekształcona).

- [15] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego.
- [16] Rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym.
- [17] 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.
- [18] Rozporządzenie (WE) Nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85.
- [19] Rozporządzenie Rady (WE) Nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. ustanawiające warunki dostępu przewoźników nie mających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu drogowego osób w Państwie Członkowskim.
- [20] Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie Państw Członkowskich (kabotaż morski).
- [21] Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 684/92 z dnia 16 marca 1992 r. dotyczące wspólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem po zmianach wprowadzonych Rozporządzeniem Rady nr 11/98 z 11.12.1997 r.
- [22] Rozporządzenie Rady (EWG) NR 3921/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. ustanawiające warunki, zgodnie z którymi przewoźnicy nie mający stałej siedziby w Państwie Członkowskim mogą dokonywać transportu towarów lub osób żegluga śródlądową w Państwie Członkowskim.
- [23] Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1107/70 z dnia 4 czerwca 1970 r. w sprawie przyznawania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludzie śródlądowej.
- [24] Rozporządzenie Rady EWG Nr 1191/69/ EWG z dnia 26 czerwca 1969 roku w sprawie działań Państw Członkowskich w zakresie obowiązków służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym.

Źródła ilustracji:

- [25] „Założenia integracji komunikacji zbiorowej w aglomeracji wrocławskiej”, 2003.
- [26] „Inwentaryzacja połączeń transportu publicznego na terenie Legnicko- Głogowskiego Okręgu Miedziowego”, 2011.