

## Planowane zmiany w transporcie publicznym

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w listopadzie 2016 roku powołało zespół do opracowania nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Efektem prac zespołu jest projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 1 czerwca 2017 roku. Jeżeli zaproponowane zmiany wejdą w życie w projektowanej postaci, przewoźników i samorządy czekają bardzo istotne zmiany.

Początkowo rewolucję w zbiorowym transporcie publicznym zaplanowano od 1 stycznia 2017 roku. Jednak negatywna opinia środowiska spowodowała, że na kilka miesięcy przed tym terminem Ministerstwo przełożyło zmiany na 1 stycznia 2018 roku. W założeniu ten czas miał posłużyć do przygotowania samorządów i przewoźników na zmiany, jednak dodatkowo zyskano czas na opracowanie nowej, lepszej, nowelizacji. Od tamtego czasu pojawiło się kilka projektów nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

### Najnowsze założenia

Opublikowany projekt z dnia 1 czerwca 2017 roku ma być sygnowany jako rządowy, co oznacza, że można pokusić się o stwierdzenie, że projekt ustawy zmieniający obecną ustawę o publicznym transporcie zbiorowym wejdzie w życie. Zmianie może ulec ewentualnie ostateczny jej kształt, chociaż i w tym zakresie nie należałoby upatrywać przełomów. Obecnie zakończył się etap uzgodnień wewnątrzresortowych, z terminem zgłaszania uwag do dnia 12 czerwca 2017 roku.

Główne założenia projektu są następujące:

1. ograniczenie do niezbędnego minimum zakresu planów transportowych;
2. wprowadzenie obowiązku opracowywania planów transportowych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego;
3. ujęcie w planach transportowych pakietów linii komunikacyjnych składających się z co najmniej jednej linii o dużym potoku pasażerskim i co najmniej jednej linii o małym potoku pasażerskim, rozłożonych równomiernie pomiędzy poszczególne pakiety;
4. ustalenie górnej granicy wielkości pakietu linii komunikacyjnych (80 000 wozokilometrów miesięcznie);
5. wprowadzenie kryteriów, które będzie musiał spełnić przedsiębiorca, aby mogło być mu udzielone zamówienie publiczne na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, w tym dodatkowe kryteria dla umożliwienia złożenia oferty w pierwszym zamówieniu po wejściu w życie nowelizacji;
6. skrócenie czasu, na który mogą być zawierane umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym z 10 do 5 lat;
7. ograniczenie możliwości wykonywania przewozów realizowanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu wyłącznie do linii międzywojewódzkich (przewoźnicy na liniach gminnych, powiatowych i wojewódzkich nie będą więc mogli swobodnie wykonywać działalności, ale przewozy na takich liniach będą musiały im zostać zlecane przez samorządy);
8. stworzenie warunków do stosowania przez wszystkich przewoźników biletów ulgowych.

W związku z dość dużą rozległością nowelizacji, w niniejszym artykule przybliżymy najistotniejsze zmiany z punktu widzenia przewoźników.

## **Plany transportowe i podział pakietów**

Po wejściu w życie nowelizacji ustawy samorzady tworząc plany transportowe, zobowiązane będą do ujęcia w nich pakietów linii komunikacyjnych składających się z co najmniej jednej linii o dużym potoku pasażerskim i co najmniej jednej linii o małym potoku pasażerskim, rozłożonych równomiernie pomiędzy poszczególne pakiety. Zmiana ta będzie miała również wydźwięk dla potencjalnych operatorów, bowiem oznacza to, że będą zawierać umowę o wykonywanie przewozów danego pakietu ujętego w planie transportowym. W konsekwencji będą kursować nie tylko na liniach, na których jest to opłacalne, ale również na liniach, gdzie istnieje ryzyko, że w ogóle nie zarobią. W uzasadnieniu do projektu czytamy, że zmiana ta ma na celu wyeliminowanie tzw. białych plam transportowych.

Można stwierdzić, że inicjatywa ta jest słuszną, ale powstaje pytanie, czy dla potencjalnego przewoźnika będzie to opłacalne i czy to on powinien ponosić ekonomiczny ciężar zaspokojenia podstawowych potrzeb komunikacyjnych obywateli. Świadczenie usług przewozowych na linii mało rentownej z pewnością zmniejszy dochody operatora, dla niektórych przewoźników w tak istotnym rozmiarze, że mogą spotkać się z realnym problemem pokrycia kosztów wykonania umowy zawartej z danym operatorem.

## **Zawarcie umowy na świadczenie usług**

Kolejną istotną zmianą jest kwestia samego już zawarcia umowy na świadczenie usług z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Projektodawca zaproponował, aby organizator mógł zawrzeć umowę z jednym operatorem publicznego transportu zbiorowego na obsługę nie więcej niż 2/3 pakietów linii komunikacyjnych w obszarze działania tego organizatora. W praktyce oznacza to, że organizator – co do zasady – zobowiązany będzie zawrzeć umowę z co najmniej dwoma operatorami. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że projektodawca nie wziął pod uwagę zasadniczej kwestii: w jaki sposób rozplanować pakiety, tak aby jeden przewoźnik nie jeździł w większości rentownych linii, a drugi w przeważającej części tych nierentownych.

W nowelizacji wprowadzono górną granicę wielkości pakietu linii komunikacyjnych na poziomie 80 000 wozokilometrów miesięcznie, co ma zapewnić równomierne obciążenie pakietów, niemniej nie rozwiązuje to problemu, gdy na obszarze organizatora istnieje tylko jedna linia z dużym potokiem pasażerskim, a pozostałe są nierentowne.

Sygnalizowany problem nie ma wydźwięku czysto hipotetycznego, ponieważ w projekcie nowelizacji wprowadzono rozwiązanie, które właśnie tego typu problemy będzie generować. Założono bowiem, że organizator, który utworzy tylko jeden pakiet linii komunikacyjnych, udzielać będzie zamówienia na jego obsługę co najmniej dwóm przedsiębiorcom. Abstrahując już od wątpliwości związanych z procedurą wyłonienia dwóch operatorów dla *de facto* jednego przedmiotu zamówienia, pomysłodawcy pozostawiają organizatora bez dalszych wskazówek, w jaki sposób miałby on podzielić obsługę tego jednego pakietu pomiędzy dwóch przedsiębiorców. Tym samym rodzić to będzie wiele problematycznych kwestii techniczno-organizacyjnych dla samych przewoźników. Nie wiadomo, czy zgodnie z nowelizacją: jeden z przewoźników powinien jeździć w dni parzyste, drugi w nieparzyste lub też na zasadach całotygodniowych zmian. Możliwe, że jeden przewoźnik mógłby wykonywać przewozy do południa, a drugi – popołudniu lub mogliby obsługiwać pakiet poprzez naprzemienne kursowanie autobusów obu przewoźników każdego dnia. Potencjalne rozwiązania można by mnożyć, jednak trudno stwierdzić, czy którykolwiek można uznać za preferowane przez ustawodawcę. Pytań pojawia się jeszcze więcej, gdy spojrzymy na temat z perspektywy głównych przesłanek proponowanej nowelizacji.

W założeniu autorów projektu opisywane zmiany mają na celu zachowanie konkurencyjności, jednakże analiza nowelizacji wzbudza uzasadnione wątpliwości, czy proponowane zmiany nie przyniosą właśnie odmiennego skutku. Przede wszystkim należy tu wymienić regulacje umożliwiające organizatorowi zlecenie obsługi wszystkich pakietów linii komunikacyjnych jednemu operatorowi, czyli w praktyce całkowitą monopolizację lokalnego rynku. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeżeli w okresie 1 roku od dnia wejścia w życie nowelizacji zostaną spełnione łącznie dwa z poniższych warunków:

1. co najmniej 80% zatrzymań na przystankach publicznego transportu zbiorowego na terenie danego organizatora jest wykonywanych przez jednego przewoźnika;
2. co najmniej 80% wielkości pracy eksploatacyjnej na terenie danego organizatora wykonywanych jest przez jednego przewoźnika;
3. co najmniej 80% zadań przewozowych na terenie danego organizatora wykonywanych jest przez jednego przewoźnika;
4. na terenie danego powiatu nie funkcjonuje więcej niż jeden podmiot posiadający co najmniej 25 autobusów – w przypadku przewozów gminnych i powiatowych.

Rzekomo rozwiązane to stanowić ma znaczące ułatwienie dla organizatorów, ponieważ – jak wskazano w uzasadnieniu – obecnie są takie regiony kraju, gdzie większość linii komunikacyjnych jest obsługiwana lokalnie przez jednego przewoźnika, w tej sytuacji istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia trudności w wyłonieniu kilku operatorów na obszarze właściwości organizatora. Nie przecząc, że takie sytuacje w rzeczywistości mają miejsce, należałoby jednak poddać pod rozwagę, dlaczego obecnie w niektórych rejonach występuje monopol. Zamiast wprowadzać rozwiązania sprzyjające rozwojowi konkurencji, ustawodawca ustanawia mechanizmy w praktyce ją wykluczające. Problem z pewnością pogłębi regulacja, zgodnie z którą w pierwszych przetargach po wejściu w życie nowelizacji, istotnym kryterium (waga aż 25%) miałyby być działania przez przewoźnika na danym terenie od co najmniej 5 lat. Trudno o bardziej jaskrawy przykład preferowania przewoźników "zasiedziały", niż przyznanie im takiego " bonusu" w postępowaniach przetargowych. W praktyce szanse na wybranie oferty przewoźnika "z zewnątrz" byłyby w takiej sytuacji minimalne, nawet jeśli obiektywnie byłaby ona bardziej korzystna od oferty przewoźnika "zasiedziałego". Wprowadzenie tego typu rozwiązań należy uznać za bardzo kontrowersyjne.

### **Dodatkowe warunki dla przewoźników**

Projekt nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wprowadza dodatkowe wymogi, jakie musiałby spełnić przewoźnik ubiegający się o zamówienie publiczne na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego. Zamówienie takie będzie mogło zostać udzielone wyłącznie przedsiębiorcy:

1. który uzyskał opinię organizacji o zasięgu ogólnopolskim zrzeszającej przedsiębiorców zajmujących się wykonywaniem krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób autobusami;
2. u którego w czasie ostatnich 5 lat od dnia przystąpienia do przetargu nie stwierdzono rażących naruszeń w zakresie rozliczania dopłat z tytułu stosowania obowiązujących ulg w przewozach pasażerskich.

Należy zauważyć, że obowiązujące przepisy nie nakładają na przedsiębiorcę obowiązku przynależności do jakiegokolwiek organizacji, a tym samym również do organizacji o zasięgu ogólnopolskim – w takim wypadku iluzorycznym wydaje się możliwość wydania opinii przez taką

organizacji. Nie wiadomo, na jakiej podstawie organizacja miałaby wydawać opinię na temat podmiotu, który nie jest w niej zrzeszony. Nawet jeśli organizacje wydawałyby opinie dotyczące takich niezrzeszonych przewoźników, to, wysoce prawdopodobnym jest, że w swoich ocenach będą preferowały swoich członków. Tym samym ustawodawca wprowadza kolejny mechanizm ograniczający w praktyce swobodę dostępu przedsiębiorców do rynku.

### **Stosowanie ulg ustawowych**

Nowelizacja przewiduje, że wszyscy przewoźnicy mają mieć prawo wystąpienia o dotację z tytułu stosowania do cen biletów ulg ustawowych. Jest to istotna modyfikacja uchwalonych wcześniej rozwiązań, które miały wejść w życie 1 stycznia 2018 r., zgodnie z którymi przewoźnicy nie będący operatorami nie mogliby otrzymywać takiej dotacji, co w praktyce spowodowałoby zaniechanie stosowania przez nich ulg. Nowela przewiduje jednocześnie delegację do wydania przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, rozporządzenia w sprawie określenia maksymalnej wysokości kwot dotacji do poszczególnych rodzajów biletów sprzedawanych z ulgą ustawową.

Takie rozwiązanie zakłada zabezpieczenie interesu budżetu państwa poprzez ograniczenie nadużyć polegających na zawyżaniu cen biletów przez przewoźników w celu uzyskania jak najwyższej dopłaty z budżetu państwa. W tym miejscu powstaje jednak wątpliwość, czy kwoty jakie zostaną wskazane w zapowiadanym rozporządzeniu w rzeczywistości będą stanowiły odzwierciedlenie warunków rynkowych. Rozporządzenie takie, jako akt o jednolitej treści dla całego kraju, na pewno nie będzie uwzględniał specyfiki rynków lokalnych. Postulować przy tym należałoby, aby rozporządzenie zostało wydane bezzwłocznie po uchwaleniu nowelizacji, tak aby potencjalni przewoźnicy znali ekonomiczne realia świadczenia usług ze stosowaniem ulg.

### **Kiedy nastąpią zmiany?**

Zasadnicza część noweli ustawy o publicznym transporcie zbiorowym miałaby wejść w życie z dniem 1 sierpnia 2017 roku, co wydaje się terminem niezwykle krótkim, szczególnie jeśli zważy się zakres i doniosłość wprowadzanych zmian. Zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w transporcie drogowym miałyby zachować ważność do dnia 31 lipca 2019 roku. Do tego czasu zarówno samorządy, jak i przewoźnicy powinni być już w pełni przygotowani do funkcjonowania w nowych realiach. Mając na uwadze dotychczasowe, raczej nieudane doświadczenia z realizacją przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, można mieć uzasadnione wątpliwości co do tego, czy im się to powiedzie.

Autorzy:

Monika Bożek, adwokat, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy

Monika Gostyńska, prawnik, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy