

PROJEKT USTAWY
O PUBLICZNYM
TRANSPORCIE ZBIOROWYM
POPRAWIONY, LECZ NADAL
NIEDOSKONAŁY

Na swojej stronie internetowej Ministerstwo Infrastruktury ogłosiło najnowszą wersję projektu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 8 lipca 2009 roku¹.



JĘDRZEJ KLATKA
Radca prawny KZK GOP,
Kancelaria Radców Prawnych
Klatka i Partnerzy

Lepszy projekt ustawy

W najnowszej wersji projektu ustawy Departament Prawny Ministerstwa Infrastruktury uwzględnił większość uwag zawartych w piśmie KZK GOP z 13 maja 2009 roku, które omówiłem w poprzednim numerze kwartalnika „Komunikacja publiczna”². W szczególności należy zauważyć, że z projektu ustawy usunięto przepisy mogące sugerować, że:

- bilety emituje zawsze przewoźnik (w art. 44 ust. 1 zamiast „finansowanie przewozów polega na...” jest „finansowanie przewozów może polegać na...”),
- organizator ma obowiązek udostępnić środki transportu operatorowi (w art. 44 ust. 1 zamiast „finansowanie przewozów polega na...” jest „finansowanie przewozów może polegać na...”),
- za korzystanie z przystanków, które nie są położone przy drodze publicznej pobierana będzie opłata (art. 16 ust. 1 pkt 5 projektu ustawy w wersji z 27.03.2009 roku).

Niestety, w mojej ocenie, nie wszystkie mankamenty projektu zostały wyeliminowane.

Kto jest organizatorem transportu?

Zgodnie z art. 7 ust. 1 projektu ustawy:

Art. 7.1. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zwanym dalej „organizatorem”, właściwym w zależności od zasięgu przewozów, jest:

- 1) gmina:
 - a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich,
 - b) której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich;
- 2) związek międzygminny – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin tworzących związek międzygminny;
- 3) miasto na prawach powiatu, któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze metropolitalnym;



Fot. Arkadiusz Ławrywiniak

Obszar działania związku międzygminnego może obejmować kilkanaście sąsiadujących ze sobą miast na prawach powiatu

- 4) powiat:
- a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich,
 - b) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich;
- 5) związek powiatów – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;
- 6) województwo:
- a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim,
 - b) właściwe ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej wykraczających poza obszar co najmniej jednego województwa,
 - c) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich;
- 7) minister właściwy do spraw transportu – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym.

Uważa lektura projektowanego przepisu prowadząca do wniosku, że o właściwości danego organiza-

tora rozstrzyga zasięg przewozu (gminny, powiatowy albo wojewódzki). Ten wniosek, płynący ze słów „właściwym w zależności od zasięgu przewozów”, jest trafny w odniesieniu do pkt. 1a, 1b, 4a, 4b, 6a, 6b i 7.

Trzeba jednak zauważyć, że w pkt. 2, 3 i 5 projekt wprowadza inne kryterium: kryterium obszaru. Na obszarze gmin tworzących związek międzygminny organizatorem jest związek międzygminny (pkt 2), na obszarze powiatów tworzących związek powiatów organizatorem jest związek powiatów (pkt 5), zaś na obszarze metropolitalnym – miasto na prawach powiatu (pkt 3).

Ponieważ przepis wprowadza dwa różne kryteria, to powinien rozstrzygać, które kryterium ma pierwszeństwo. Dla przykładu, jeżeli pierwszeństwo ma kryterium obszaru, to organizatorem wszystkich przewozów, niezależnie od ich zasięgu: gminnych, powiatowych i wojewódzkich, które są realizowane na obszarze gmin tworzących związek międzygminny, będzie właśnie związek międzygminny³. Jeżeli jednak pierwszeństwo przyznamy kryterium zasięgu przewozu (tak jak nam każe omawiany przepis⁴ „organizatorem właściwym w zależności od zasięgu przewozu”) to organizatorem przewozu w granicach co najmniej dwóch gmin będzie powiat (bo jest to przewóz powiatowy – zob. art. 4 ust. 1 pkt 9), a nie związek międzygminny – nawet, jeżeli przewóz będzie się odbywał na obszarze gmin tworzących związek międzygminny. Analogicznie, jeżeli pierwszeństwo przyznamy kryterium zasięgu przewozu to organizatorem przewozu w granicach co najmniej dwóch powiatów będzie województwo (bo jest to przewóz wojewódzki – zob. art. 4 ust. 1 pkt 26), a nie związek międzygminny – nawet, jeżeli przewóz będzie się odbywał na obszarze gmin tworzących związek międzygminny.

Projekt ustawy nie rozstrzyga, czy prezydent miasta na prawach powiatu, będącego członkiem związku międzygminnego, ma obowiązek opracować powiatowy plan transportowy, czy też jest zwolniony z tego obowiązku z uwagi na przekazanie kompetencji w tym zakresie związkowi komunalnemu

Foto: Barłomiej Kuczmierczak



Wskazane wyżej zastrzeżenia prowadzą do wniosku, że art. 7 projektu ustawy nadal wymaga uzupełnienia poprzez wskazanie, że w istocie kryteria określające właściwość organizatora transportu są dwa (kryterium obszaru i kryterium zasięgu przewozu), a pierwszeństwo ma kryterium obszaru.

Unormowanie właściwości miejscowej organizatora w sytuacjach wskazanych powyżej jest niezbędne do uniknięcia sporów kompetencyjnych, a zwłaszcza sytuacji, w której dwaj właściciele organizatorzy wydaliłyby odmienne decyzje w tej samej sprawie (np. jeden odmówiłby wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu w trybie art. 27 ust. 1 albo 2 projektu, a drugi wydałby potwierdzenie zgłoszenia przewozu w trybie art. 28 ust. 1 projektu).

Kto organizuje komunikację miejską?

Zgodnie z art. 4 ust. 1 projektu ustawy:

Art. 4. 1. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 2) gminne przewozy pasażerskie – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż realizowane w ramach komunikacji miejskiej;
- 3) komunikacja miejska – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych miasta albo:
 - a) obszaru metropolitalnego,
 - b) miasta i gminy,
 - c) miast, albo
 - d) miast i gmin sąsiadujących – jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego.

Nie ulega wątpliwości, że przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych miasta, obszaru metropolitalnego, miasta i gminy lub sąsiadujących miast i gmin będzie komunikacją miejską, a nie przewozem gminnym. Ten wniosek wynika z tego, że przewozem gminnym jest przewóz „inny niż realizowany w ramach komunikacji miejskiej”. Artykuł 7 projektu ustawy określa, kto organizuje przewozy gminne, powiatowe i wojewódzkie. Powinien także określać kto organizuje przewozy realizowane w ramach komunikacji miejskiej.

Hierarchia planów transportowych

Zgodnie z art. 11 ust. 1 projektu ustawy:

Art. 11. 1. W projekcie planu transportowego opracowywanym przez:

- 1) marszałka województwa – uwzględnia się ogłoszony plan transportowy opracowany przez ministra właściwego do spraw transportu,
- 2) starostę, zarząd związku powiatów – uwzględnia się ogłoszony plan transportowy opracowany przez marszałka województwa,
- 3) wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd związku międzygminnego – uwzględnia się ogłoszony plan transportowy opracowany przez starostę lub marszałka województwa – w zakresie linii komunikacyjnych.

Moim zdaniem chybiona jest regulacja, w której związek międzygminny ma uwzględniać plan transportowy ustalony przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu.

Zwracam uwagę, że obszar działania związku międzygminnego może obejmować kilkanaście sąsiadujących ze sobą miast na prawach powiatu. Jeżeli plany transportowe tych miast na prawach powiatu



Fot. Albin Ostroch



Fot. Arkadiusz Ławryś

będą rozbieżne, to ich uwzględnienie w planie transportowym związku międzygminnego może okazać się niemożliwe.

Uważam, że jeśli na danym obszarze gminy należą do związku międzygminnego, to plan opracowany przez ten związek powinien mieć pierwszeństwo przed planem ustalonym przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta na prawach powiatu, gdyż obejmuje swoim zasięgiem większy terytorialnie obszar. Innymi słowy, pierwszeństwo danego planu transportowego i obowiązek jego uwzględnienia w innym planie transportowym powinien wynikać z jego zasięgu terytorialnego.

Projekt ustawy nie rozstrzyga także, czy prezydent miasta na prawach powiatu, będącego członkiem związku międzygminnego, ma obowiązek opracować powiatowy plan transportowy czy też jest zwolniony z tego obowiązku z uwagi na przekazanie kompetencji w tym zakresie związkowi komunalnemu? Przepisy ustawy powinny tę kwestię wyraźnie rozstrzygnąć.

Czy si^ę stoi, czy si^ę leży... czyli organizator komunikacji będzie musiał płacić operatorowi za gotowość

Zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt. 13 projektu ustawy:

W umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego określa się w szczególności zasady rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora.

Zwrot „w umowie określa się” oznacza, że określenie zasad rozliczeń za przestój jest obligatoryjne, a nie fakultatywne.

Moim zdaniem przepisy nie powinny zmuszać organizatora do płacenia za przestój. Wynagrodzenie za gotowość w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie usług z przyczyn niezależnych od operatora powinno być fakultatywnym elementem umowy organizatora z operatorem.

Miejmy nadzieję, że wskazane powyżej mankamenty zostaną poprawione w toku dalszych prac legislacyjnych w Sejmie. □

¹ http://bip.mi.gov.pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_inne/ust_publicz_transp_zbiorowy

² „Komunikacja publiczna” nr 2 (35)/2009 str. 23–28.

³ Departament Prawny Ministerstwa Infrastruktury właśnie tak interpretuje omawiany przepis, twierdząc, że „przewóz osób realizowany przez związek międzygminny będzie zawsze gminnym przewozem pasażerskim” (z pisma Ministerstwa Infrastruktury do KZK GOP).

⁴ także art. 26 ust. 1 projektu ustawy nakazuje zamiar wykonywania przewozu zgłaszać „organizatorowi właściwemu ze względu na zasięg przewozu”.