

Streszczenie

Projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wprowadza wiele nowych konstrukcji prawnych: rozróżnia przewóz wykonywany przez przewoźnika (tzw. operatora) na zlecenie organizatora komunikacji od „komercyjnego” przewozu wykonywanego przez tegoż przewoźnika (operatora) na własny rachunek, daje możliwość zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego bez przetargu (tzw. „bezpośrednie zawarcie umowy”) itd. Większość projektowanych rozwiązań należy ocenić pozytywnie, ale w mojej opinii autorom projektu ustawy umknęło kilka istotnych okoliczności, co powoduje, że projekt w obecnym kształcie jest niedopracowany. Artykuł przedstawia wybrane, najistotniejsze zastrzeżenia do projektu ustawy.

Summary

The project of the public collective transport act introduces lots of new law regulations: distinguishes route made by carrier (so called operator) ordered by communication organizer from „commercial” route made by the same carrier (operator) on their own account, gives the possibility of concluding contract for providing the services of public collective transport without tendering (so called direct conclusion of contract) etc. Most of the assumed solutions should be evaluated positively, but in my opinion the authors of the project of the act have not noticed a few relevant circumstances, which causes that project, as it stands, is not elaborated. The article presents chosen, the most important stipulations against the act.



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

Uwagi do projektu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹

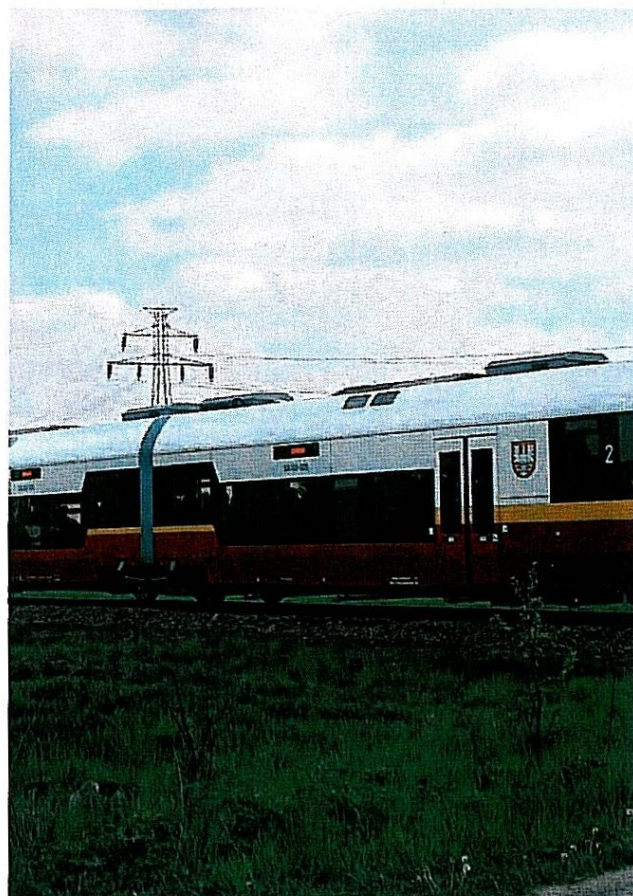
Ministerstwo Infrastruktury ogłosiło projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zaakceptowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2009 roku². Projektowana ustawa ma wejść w życie 3 grudnia 2009 roku jednocześnie z Rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku, dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, zwanego dalej „Rozporządzeniem nr 1370/2007”³.

Analizowany projekt ustawy wprowadza wiele nowych konstrukcji prawnych: rozróżnia przewóz wykonywany przez przewoźnika (tzw. operatora) na zlecenie organizatora komunikacji od „komercyjnego” przewozu wykonywanego przez tegoż przewoźnika (operatora) na własny rachunek, daje

możliwość zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego bez przetargu (tzw. „bezpośrednie zawarcie umowy”) itd. Większość projektowanych rozwiązań należy ocenić pozytywnie, ale w mojej opinii, autorom projektu ustawy umknęło kilka istotnych okoliczności, co powoduje, że jest on w obecnym kształcie niedopracowany. Artykuł przedstawia wybrane, najistotniejsze zastrzeżenia do projektu ustawy.

Podział przychodów ze sprzedaży biletów

Z art. 44 ust. 1 pkt. 1 projektu ustawy jednoznacznie wynika, że to przewoźnik, czyli operator, a nie organizator, emituje bilety i pobiera opłaty od pasażerów. Projektowany przepis brzmi: „finansowanie przewozów realizowanych na podstawie umowy



o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, polega w szczególności na pobieraniu opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez operatora, wybranego w trybie, o którym mowa w art. 18 ust. 1^o.

Na skutek przyjęcia takiego modelu:

- po pierwsze, nie będzie możliwe funkcjonowanie zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt. 27 projektu,
- po drugie, stroną umowy przewozu będzie pasażer i operator, a nie pasażer i organizator (wniosek z art. 16 ust. 1 Prawa przewozowego)⁴.

Tymczasem art. 4 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70⁵, przewiduje, że dopuszczalne są trzy modele finansowania przewozów:

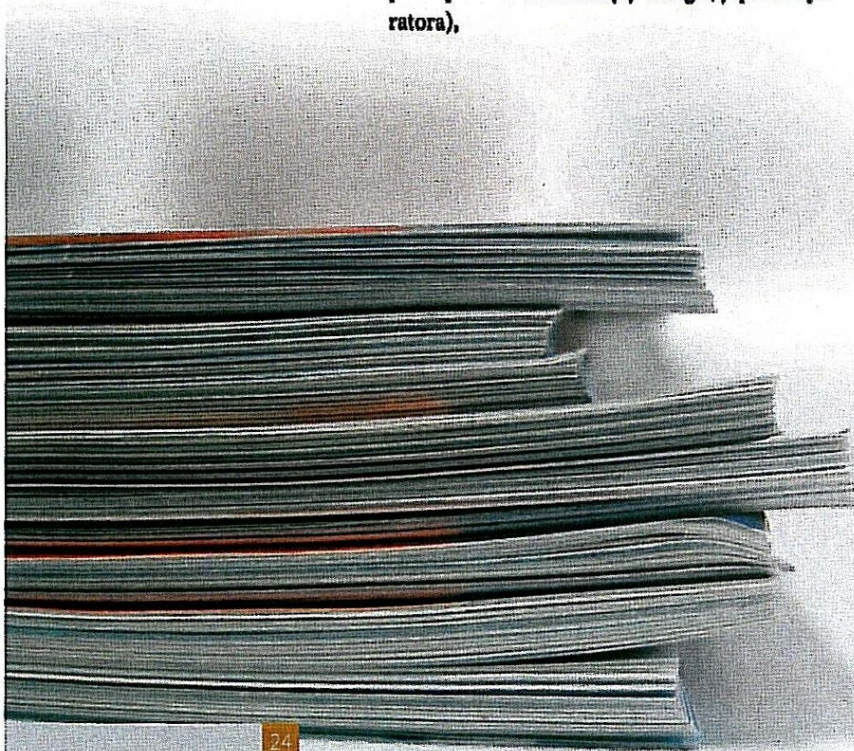
- zatrzymywanie przychodów ze sprzedaży biletów przez podmiot świadczący usługi (tj. przez operatora),

- przekazywanie przychodów ze sprzedaży biletów „właściwemu organowi” (tj. organizatorowi) oraz
- model mieszany.

Przepis art. 4 ust. 2 Rozporządzenia nr 1370/2007 brzmi: „umowy o świadczenie usług publicznych oraz zasady ogólne określają zasady podziału przychodów ze sprzedaży biletów, tzn. czy może je zatrzymać podmiot świadczący usługi publiczne, czy mają być przekazywane właściwym organom lub dzielone pomiędzy obie strony”.

W województwie śląskim od blisko dwudziestu lat funkcjonują zintegrowane systemy taryfowo-biletowe w oparciu o model drugi, to jest prawo do emisji biletów ma organizator (KZK GOP), który w całości zatrzymuje przychody ze sprzedaży biletów, rozliczając się z operatorami (przewoźnikami) w oparciu o faktycznie wykonaną pracę przewozową według przejechanych wozokilometrów. Dzięki temu rozwiązaniu na obszarze 25 gmin członkowskich KZK GOP obowiązują jednolite bilety, które na mocy dwustronnych porozumień są honorowane także poza obszarem gmin tworzących ten związek międzygminny, w tym na przykład, na całym obszarze innego takiego związku organizującego komunikację publiczną w północnej części aglomeracji górnośląskiej.

Przepisy Rozporządzenia nr 1370/2007 nie stoją na przeszkodzie takiemu rozwiązaniu. Ale jeżeli każdy z 30 przewoźników wykonujących obecnie przewozy na zlecenie KZK GOP zacznie po wejściu w życie ustawy emitować własne bilety, to w aglomeracji





górnosławskiej przestanie funkcjonować zintegrowany system taryfowo-biletowy! Nie pomoże wcale projektowana nowelizacja art. 5 Prawa przewozowego umożliwiając zawieranie porozumień taryfowych przez przewoźników, bo przewoźnicy nie będą w stanie się dogadać!

Finansowanie przewozów

Według art. 44 ust. 1 pkt. 4 projektu ustawy: „finansowanie przewozów (...) polega na (...) udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu”. Sposób, w jaki został sformułowany projektowany przepis („finansowanie przewozów polega na”) zgodnie z zasadami wykładni, daje podstawy do wyciągnięcia wniosku, że organizator będzie miał obowiązek udostępniać operatorom środki transportu. Ciekawe, skąd organizator ma wziąć pieniądze na zakup autobusów i tramwajów, skoro wpływy z biletów – jak to wskazałem wyżej w pkt. 1 – będzie pobierał przewoźnik – operator, a nie organizator! Obecnie na zlecenie Związku kursuje około 1000 autobusów i około 200 tramwajów. KZK GOP nie jest właścicielem żadnego autobusu! Nie ma także ani jednego tramwaju! Zgodnie z projektem będzie je chyba musiał odkupić od obecnych właścicieli. Oczywiście w budżecie państwa będą przewidziane stosowne środki dla jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania nałożonych na nią zadań. Autorzy projektu ustawy nie dostrzegli tych konsekwencji finansowych w „Ocenie Skutków Regulacji”.

Kto może być organizatorem transportu?

Zgodnie z art. 7 projektu, organizatorem transportu może być wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, zarząd związku międzygminnego, marszałek województwa oraz minister właściwy do spraw transportu. Wskazanie, który organizator jest właściwy jest niezbędne do:

- wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu⁶,
- kontroli warunków realizacji przewozów⁷,
- kontroli biletów⁸,
- wydania decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej⁹.

Przepisy ustawy nie rozstrzygają, który organizator będzie właściwy w następujących sytuacjach:

- związek międzygminny „inny niż realizowany w ramach komunikacji miejskiej”¹⁰ wykonuje gminne przewozy pasażerskie na linii w obszarze jednej gminy – czy właściwy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta¹¹ czy zarząd związku międzygminnego¹²?
- związek międzygminny wykonuje powiatowe przewozy pasażerskie¹³ na linii niewykraczającej poza granice jednego powiatu – czy właściwy jest zarząd związku międzygminnego¹⁴, czy starosta¹⁵?
- związek międzygminny wykonuje powiatowe przewozy pasażerskie¹⁶ na linii w granicach administracyjnych powiatów, które utworzyły związek powiatów – czy właściwy jest zarząd związku międzygminnego¹⁷, czy starosta¹⁸?
- związek międzygminny wykonuje wojewódzkie przewozy pasażerskie¹⁹ na linii w granicach co najmniej dwóch powiatów, niewykraczającej poza granice jednego województwa – czy właściwy jest zarząd związku międzygminnego²⁰, czy marszałek²¹ projektu?

Unormowanie właściwości miejscowej organizatora w sytuacjach wskazanych powyżej jest niezbędne do uniknięcia sporów kompetencyjnych, a zwłaszcza uniknięcia sytuacji, w której dwaj właściwi organizatorzy wydałby 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). Brak

rozstrzygnięcia tych kwestii jest więc bardzo poważną „niedoróbką” projektu ustawy. Jeżeli projekt nie zostanie poprawiony, jest wysoce prawdopodobne, że nowe przepisy spowodują nie tylko spory kompetencyjne między organizatorami komunikacji, lecz wręcz chaos komunikacyjny na Górnym Śląsku!

Organ właściwy do wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu

W odniesieniu do tzw. „komercyjnych” przewozów (a więc przewozów niewykonywanych na zlecenie organizatora) projektowane przepisy przewidują wydawanie przez organizatora tzw. „potwierdzenia zgłoszenia przewozu”. Odmowa wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu ma następować w drodze decyzji administracyjnej. Przewozy w granicach co najmniej dwóch gmin niewykraczające poza granice jednego powiatu są tzw. przewozami powiatowymi. Jeżeli te gminy będą członkami związku międzygminnego zajmującego się komunikacją, to nie będzie wiadomo, który organizator komunikacji (starosta czy zarząd związku międzygminnego) będzie organem właściwym do wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Art. 26 ust. 1 i art. 28 ust. 1 projektowanej ustawy, niestety, nie zawiera odpowiedzi na to pytanie. A co się będzie działo, jak jeden organizator wyda potwierdzenie zgłoszenia przewozu, a drugi odmówi? To jeszcze nic. Największa heca będzie wtedy, gdy ten organizator, który odmówił wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu, nałoży karę pieniężną w kwocie 10 000 zł na przewoźnika wykonującego przewóz, w oparciu o potwierdzenie zgłoszenia wydane przez drugiego organizatora!

Dokładnie identyczne problemy wystąpią przy przewozach wojewódzkich, to jest przewozach w granicach co najmniej dwóch powiatów w jednym województwie. Zgodnie z projektowaną ustawą, jeżeli gminy tych powiatów będą jednocześnie członkami związku międzygminnego albo związku powiatów, to nie da się rozstrzygnąć, który organizator komunikacji (marszałek, zarząd związku międzygminnego, a może zarząd związku powiatów) będzie organem właściwym do wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Jeżeli gmina będzie jednocześnie członkiem związku międzygminnego i związku powiatów – to każdy z trzech organizatorów będzie właściwy!



Pobieranie opłat za korzystanie z przystanków

Art. 16 ust. 1 pkt. 5 projektu ustawy przewiduje pobieranie opłat za korzystanie z przystanków innych niż położone na (chyba powinno być „przy”) drodze publicznej. Interpretacja tego przepisu przy zastosowaniu wykładni typu „przez przeciwieństwo” prowadzi do absurdu, że opłaty za korzystanie z przystanków mogłyby zostać wprowadzone tylko i wyłącznie odnośnie do przystanków, które będąc przy tzw. drogach wewnętrznych (np. parkingi przed hipermarketami) nie są położone przy drodze publicznej (sic!). W całej sieci komunikacyjnej KZK GOP wśród 4300 przystanków nie ma ani jednego przystanku, który byłby położony na (przy) drodze wewnętrznej! Czyli w praktyce gmina będzie pozbawiona tych opłat, choć projektowana nowelizacja art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na gminę obowiązek sprzątnięcia przystanków, który obecnie ciąży na przedsiębiorcach-przewoźnikach.

Informacja czy dezinformacja?

W obecnym stanie prawnym w sytuacji, w której związek międzygminny jest organizatorem komunikacji, zgromadzenie tego związku uchwaliło jednolite obowiązujące na obszarze wszystkich gmin członkowskich tego związku: Regulamin przewozu osób, Przepisy porządkowe oraz Opłaty dodatkowe (np. za jazdę bez biletu). Po wejściu w życie projektowanych przepisów nawet najlepsi prawnicy podróżujący autobusami w komunikacji miejskiej organizowanej przez



Fot. Arkadiusz Ławrynowicz

związek międzygminny nie będą potrafili ustalić, ile wynosi opłata dodatkowa za jazdę „na gapę” ani jaki regulamin obowiązuje. Jeżeli bowiem dana linia autobusowa będzie przejeżdżała tylko przez jedno miasto, to wysokość opłaty ustali rada tego miasta (np. w KZK GOP – 25 gmin), jeżeli przez dwie gminy w jednym powiecie – to rada powiatu, a jeżeli przez co najmniej dwa powiaty – to sejmik województwa. Ponieważ tabor autobusowy nie jest na stałe „przypisany” do jednej linii – to przewoźnik będzie musiał rozplakutować wszystkie regulaminy rad miejskich, powiatowych i sejmiku z całego województwa! Oprócz tego, przewoźnik będzie musiał rozplakutować także wszystkie „Przepisy porządkowe” wszystkich rad miejskich, powiatowych i sejmiku z całego województwa! Obawiam się, że wszystkie szyby będą zaklejone cennikami opłat dodatkowych, przepisami porządkowymi i jeszcze brakuje miejsca. A miejsce musi zostać na Regulaminy przewozu osób – inny u każdego przewoźnika. Na zlecenie KZK GOP jeździ 30 przewoźników, no to mamy 30 regulaminów. Czy autorzy ustawy zdawali sobie z tego sprawę?

Plany transportowe

Art. 11 projektu ustawy przewiduje opracowywanie tzw. planów transportowych przez organizatorów komunikacji na wszystkich szczeblach. W celu uniknięcia chaosu, plany te muszą być wzajemnie uzgadniane. Dlaczego jednak gmina będąca członkiem związku międzygminnego zajmującego się komunikacją ma zgłaszać „niezaspokojone potrzeby transportowe” na liniach „międzypowiatowych”

marszałkowi województwa, a na liniach międzygminnych, ale wewnątrzpowiatowych – wszystkim właściwym starostom²²? Czy nie byłoby lepiej gdyby gmina będąca członkiem związku międzygminnego zajmującego się komunikacją zgłaszała „niezaspokojone potrzeby transportowe” zarządowi tego związku?

W województwie śląskim KZK GOP działa na obszarze 25 gmin. Będąc organizatorem komunikacji, KZK GOP będzie opracowywał własny plan transportowy. Ale nie wiadomo po co, bo żadna gmina ani żaden powiat nie będą musieli tego planu uwzględniać. Za to plan transportowy związku międzygminnego działającego na obszarze wielu gmin będzie musiał uwzględniać nie tylko plan wojewódzki opracowany przez marszałka (tak być powinno), lecz także plany opracowane przez wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu na swoim obszarze. Czy to nie stoi na głowie?

Nieżyciowe wymogi

Projektowany przepis art. 20 ust. 1 pkt. 1 i 2 powtarza treść art. 5 ust. 4 Rozporządzenia 1370/2007 i daje możliwość tzw. „bezpośredniego zawarcia umowy” bez konieczności organizowania przetargu. Celem projektowanego przepisu jest stworzenie możliwości tzw. „bezpośredniego zawarcia umowy” (bez przetargu), gdy umowa dotyczy „niewielkich kwot lub nieznacznych odległości”²³. Obawiam się jednak, że projektowany przepis będzie w polskich realiach przepisem martwym. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 2 Prawa zamówień publicznych „Za-

Obecnie na zlecenie KZK GOP kursuje około 1000 autobusów i około 200 tramwajów. Związek nie ma ani jednego tramwaju. Nie jest też właścicielem żadnego autobusu. Zgodnie z projektem ustawy będzie ja chyba musiał odkupić od obecnych właścicieli.

W województwie śląskim KZK GOP działa na obszarze 25 gmin. Będąc organizatorem komunikacji, KZK GOP będzie opracowywał własny plan transportowy. Ale nie wiadomo po co, bo żadna gmina ani żaden powiat nie będą musieli tego planu uwzględniać

Fot. Alodia Ostroch



mawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości¹⁷.

Obecnie KZK GOP jako organizator komunikacji prowadzi przetargi i zawiera umowy na obsługę jednej, kilku lub nawet kilkunastu linii – za każdym razem stosując przepisy Ustawy Prawo zamówień publicznych (nie ma przetargów poniżej 14 000 euro). Po wejściu w życie projektowanego przepisu będziemy zmuszeni organizować wyłącznie przetargi na taką ilość linii, ażeby roczna wartość umowy przekroczyła 1 000 000 euro lub 300 000 kilometrów. W przeciwnym wypadku zostaną nam postawione zarzuty niezgodnego z prawem dzielenia zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych i zostaniemy oskarżeni o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W rezultacie projektowany przepis wywoła skutki odwrotne od zamierzonych.

Prawo zamówień publicznych od 2008 roku zrezygnowało z wymogu, aby przewoźnik posiadał autobusy już w chwili składania oferty, wystarczy, że będzie je posiadał później, w chwili rozpoczęcia umowy. Art. 19 ust. 1 pkt. 1 lit. a/ projektu ustawy przywraca nieżyciowy wymóg, aby przewoźnik posiadał autobusy już w chwili składania oferty.

Wybierając przewoźnika, trzeba będzie oceniać i punktować, czy będzie jeździł sam, czy z pomocą podwykonawców²⁴. Nie potrafię dociec, czy oferent, który dopuszcza podwykonawstwo, powinien z tej przyczyny uzyskać dodatkowe punkty, czy też przeciwnie – je utracić?

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

¹ Druga wersja projektu ustawy z 27.03.2009 roku – po tzw. uzgodnieniach międzyresortowych.

² http://bip.mil.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_inne.

³ Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007 r., s. 1.

⁴ Art. 16. 1. Prawa przewozowego: Umowę przewozu zawiera się przez nabycie biletu na przejazd lub spełnienie innych określonych przez przewoźnika warunków dostępu do środka transportowego, a w razie ich nieustalenia – przez samo zajęcie miejsca w środku transportowym.

⁵ Tamże.

⁶ Art. 31 ust. 1 projektu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

⁷ Art. 39 ust. 1 projektu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

⁸ Art. 39 ust. 3 projektu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

⁹ Art. 59 ust. 2 i art. 60 ust. 2 projektu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

¹⁰ Zob. art. 4 ust. 1 pkt. 2 projektu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

¹¹ Art. 7 ust. 1 pkt. 1.

¹² Art. 7 ust. 1 pkt. 3.

¹³ Zob. art. 4 ust. 1 pkt. 10.

¹⁴ Art. 7 ust. 1 pkt. 3 – skoro linie leżą na obszarze gmin tworzących związek.

¹⁵ Art. 7 ust. 1 pkt. 5 – skoro linie niewykraczające poza granice jednego powiatu są „powiatowymi przewozami pasażerskimi”.

¹⁶ Zob. art. 4 ust. 1 pkt. 10.

¹⁷ Art. 7 ust. 1 pkt. 3 – skoro linie leżą na obszarze gmin tworzących związek.

¹⁸ Art. 7 ust. 1 pkt. 6 – skoro owe linie leżą jednocześnie na obszarze powiatów, które utworzyły związek powiatów.

¹⁹ Zob. art. 4 ust. 1 pkt. 25.

²⁰ Art. 7 ust. 1 pkt. 3 – skoro linie leżą na obszarze gmin tworzących związek.

²¹ Art. 7 ust. 1 pkt. 7 – skoro zarazem jest to wojewódzki przewóz pasażerski w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt. 25.

²² Art. 14 ust. 5 projektu ustawy.

²³ Zob. pkt. (23) preambuły do Rozporządzenia 1370/2007.

²⁴ Art. 19 ust. 4 w związku z art. 19 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy.