

Prawnik: Nową ustawę o PTZ powinna stworzyć branża

Autor: Roman Czubiński

Data publikacji: 2018-10-25 08:00



fot. Roman Czubiński

Rządowy projekt nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie byłby możliwy do zastosowania w praktyce – powiedział podczas Kongresu Transportu Publicznego i Inteligentnego Miasta Jędrzej Klatka z Kancelarii Radców Prawnych Klatka i Partnerzy. Wady dokumentu to nie tylko brak precyzji, ale także wprowadzanie monopolu na usługi transportowe w granicach samorządów oraz wyznaczanie nowych zadań bez przyznawania środków na ich wypełnienie. Ekspert zaproponował, by przewoźnicy i organizatorzy przewozów nie ufali kompetencjom urzędników ministerialnych i przygotowali następny projekt własnymi siłami.

Nie ulega wątpliwości, że projekt nowelizacji rodził się w bólach. Najnowsza, czerwcowa wersja projektu była już ósmą. – W wyniku konsultacji społecznych na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji można znaleźć dokument o objętości 209 stron, w którym zapisano dokładnie 540 uwag do projektu! Nic dziwnego, że na posiedzeniu 28 czerwca Komitet Stały Rady Ministrów wycofał projekt z porządku obrad i nakazał podjęcie prac od nowa. Czy jednak urzędnicy Departamentu Prawnego w Ministerstwie Infrastruktury są w stanie przygotować projekt możliwy do zastosowania? – postawił pytanie prawnik.

Nie odsuwać przewoźników komercyjnych

Jednym z kontrowersyjnych zagadnień jest zawarty w projekcie artykuł 38a, zgodnie z którym przewóz osób o charakterze użyteczności publicznej przez przewoźników

komercyjnych może być wykonywany wyłącznie na liniach międzywojewódzkich. – W przewozach gminnych, powiatowych i wojewódzkich monopol mają mieć operatorzy, którzy zawarli umowę z organizatorami. Jak ma się to do art. 22 Konstytucji, w myśl którego ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest możliwe tylko z uwagi na ważny interes publiczny? – zwrócił uwagę mecenas. W jego opinii nie istnieje żaden interes publiczny, który wymagałby odsunięcia przewoźników niepublicznych od przewozów gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

Kolejną nowość stanowi ujawniony w projekcie wymóg ustalenia w drodze uchwały Sejmiku Wojewódzkiego minimalnych standardów przewozów międzywojewódzkich. Mają one obejmować, między innymi, standardy w zakresie punktualności oraz – co bardziej wątpliwe – cen biletów. – Nie jest jasne, czy chodzi o granicę dolną, czy górną. Jeśli to drugie, to czy nie mamy do czynienia z wprowadzaniem tylnymi drzwiami ceny urzędowej w rozumieniu przepisów ustawy o cenach? – pytał radca prawny. Innym kryterium ma być „opinia pasażerów”, jednak nie określono sposobów jego obiektywnego mierzenia.

Korekty rozkładu w drodze uchwały

Według mec. Klatki niektóre zapisy projektu nowelizacji są zbyt drobiazgowe. – Projektowany zapis art. 38f wskazuje obligatoryjne załączniki do wniosku o wykonywanie przewozów międzywojewódzkich: nie tylko proponowany rozkład jazdy, potwierdzenie czy uzgodnienie korzystania z przystanków, ale także cennik opłat i wykaz pojazdów wraz z numerami rejestracyjnymi. Mówimy przecież o przewoźniku komercyjnym, nie o operatorze, który ma podpisaną umowę z organizatorem! Po co marszałkowi województwa wiedza o numerach rejestracyjnych autobusów? – dziwił się radca. Jak zaznaczył, taki wymóg utrudniłby też niezbędną wymianę taboru w trakcie wykonywania usługi.

Podobny problem występuje, gdy chodzi o wymaganą przez projekt treść planów transportowych. Pojawiają się w nich dwa nowe elementy: prognozowana liczba pasażerów i planowane rozkłady jazdy. – W uzasadnieniu do nowelizacji czytamy, że gminy mają te dane i zrobią to same, bez żadnej pomocy z zewnątrz. W rzeczywistości, o ile mi wiadomo, gminy takimi informacjami nie dysponują, nie będą więc w stanie opracować planów transportowych, dopóki nie policzą pasażerów – stwierdził mec. Klatka. Termin uchwalenia i wdrożenia nowych planów transportowych miał – według projektu nowelizacji – upływać 31 grudnia bieżącego roku. Jak przekonywał, gdyby przepis ten wszedł w życie w projektowanym kształcie, uniemożliwiłby zmiany rozkładów jazdy i ich bieżące dostosowywanie do zmieniających się potrzeb. – Ponieważ rozkłady jazdy będą musiały być załącznikiem do planu transportowego, każda najdrobniejsza korekta będzie wymagała zmiany planu. Ten zaś, jako akt prawa miejscowego, musi być opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa. Czy pomysłodawca takiego rozwiązania zna się w ogóle na transporcie? To pytanie retoryczne – podsumował uszczypliwie ekspert.

Starosta może zablokować wszystko

Problem mogą stanowić też zbyt szerokie uprawnienia decyzyjne starostów powiatowych. Zgodnie z projektowanymi przepisami marszałek województwa będzie mógł odmówić zezwolenia na wykonywanie przewozów międzywojewódzkich w dwóch sytuacjach: kiedy rozkład jazdy będzie stanowił zagrożenie dla przewozów wykonywanych według rozkładu jazdy istniejącej już linii regularnej – oraz właśnie wtedy, gdy starosta powiatu, przez który przebiega projektowana linia, zaopiniuje projekt negatywnie.

– Ustawa nie wskazuje, kiedy starosta może wydać opinię negatywną, pozostawia mu więc całkowitą swobodę. Potrafię sobie łatwo wyobrazić sytuację, w której starosta ma własnego operatora, będącego podmiotem wewnętrznym, i z tego powodu negatywnie opiniuje wszystkie wnioski składane przez przewoźników komercyjnych, którzy chcieliby realizować przewozy międzywojewódzkie przebiegające przez teren powiatu. Ingerowałoby to w konstytucyjną zasadę swobody działalności gospodarczej – przestrzegaj mec. Klatka.

Monopol zamiast konkurencji?

Obecnie obowiązująca ustawa określa zasady finansowania w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. – Oczywiście ilu prawników, tyle interpretacji – ja jednak odczytuję to jako stwierdzenie, że organizatorom transportu wolno finansować tylko takie przewozy, które mają charakter użyteczności publicznej. Nie powinni więc oni wypychać z rynku przewoźników komercyjnych, lecz koncentrować się na organizowaniu publicznego transportu zbiorowego tam, gdzie go nie ma – uznał przedstawiciel kancelarii. Jeśli na danym obszarze działa z powodzeniem linia komercyjna – nie ma uzasadnienia, by organizator uruchamiał swoją linię, dokładnie pokrywającą się z tą, która już istnieje, i wydawał na to środki publiczne.

Projektowana nowelizacja usuwa tymczasem z tego zdania słowa „o charakterze użyteczności publicznej”. – Gdyby weszła w życie, określałaby zatem zasady finansowania wszystkich przewozów. W mojej ocenie także ta zmiana nie idzie w dobrym kierunku. Ograniczanie przewoźnikom komercyjnym pola działania tylko do przewozów międzywojewódzkich wprowadza tylnymi drzwiami monopol gmin, powiatów i województw na przewozy w ich granicach – stwierdził ekspert.

Nowe zadania – ale brak doświadczenia i pieniędzy

Co więcej, bardzo niewiele samorządów ma dziś doświadczenia w zakresie działań, których wymagałaby od nich projektowana nowelizacja. – Statystyki zaczerpnięte z uzasadnienia tego projektu mówią, że przewozy wojewódzkie organizuje tylko jedno województwo z 16. Zaledwie 4 powiaty z 314 organizują przewozy powiatowe, a kilkanaście gmin z 2175 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich – gminne – wyliczył prawnik. Z zestawienia wyłączono komunikację miejską. – Z danych tych jasno wynika, że samorzady na tych szczeblach, nie mając ustawowego obowiązku organizowania takich przewozów, robią to niechętnie. Gdyby nowelizacja weszła w życie, 1 stycznia przyszłego roku – jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki – wszystkie te jednostki samorządowe, które do tej pory nie robiły prawie nic, miałyby to wszystko zorganizować, bo przewoźnicy komercyjni nie będą już mogli obsługiwać dotychczasowych linii! Życzę powodzenia... – skwitował radca.

Mecenas Klatka nie kwestionuje istnienia „białych plam” na mapie transportowej i wykluczenia komunikacyjnego. – Przyczyną nie jest jednak niedoskonałe prawo: już od 7 lat nic nie stoi na przeszkodzie, by starostowie i marszałkowie organizowali transport na swoim szczeblu. Nie robią tego jednak, bo żaden przepis ich do tego nie zmusza, a w budżetach – przynajmniej według nich – brakuje na takie zadania pieniędzy – zaznaczył. W projekcie nowelizacji pojawia się obowiązek zorganizowania transportu publicznego między siedzibą wojewody lub sejmiku a siedzibami wszystkich powiatów w danym województwie na zasadzie połączeń gwiazdzystych, a także połączeń między siedzibami wszystkich władz powiatów sąsiadujących. Dokument nie mówi jednak nic o przekazaniu samorządom

dodatkowych środków na ten cel.

– Organizacja połączeń między powiatami jest oczywiście przewozem wojewódzkim i jako taki stanowi zadanie Urzędu Marszałkowskiego. W art. 167 ust. 4 Konstytucji czytamy, że zmiany w zakresie zadań jednostek samorządowych następują razem z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Niestety nie znalazłem w tekście nowelizacji żadnego przepisu o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nie potrafię też znaleźć przepisu, który wprowadzałby jakąś dodatkową dotację dla województw – wypunktował prawnik. Nowy system nie zadziała, jeśli nie będzie na to pieniędzy. – Dobrze byłoby skonstruować dotację dla transportu publicznego na wzór dotacji oświatowej – zaproponował mecenas.

Weźmy sprawy w swoje ręce

Krytycznej oceny doczekał się też pomysł pakietów linii dochodowych i niedochodowych. – Każdy taki pakiet ma zawierać co najmniej jedną linię o dużym potoku pasażerskim i co najmniej jedną o małej frekwencji. Pojęcia „duży” i „mały” nie zostały jednak zdefiniowane. Poza tym organizator może zawrzeć z jednym operatorem umowę na obsługę nie więcej, niż 2/3 wszystkich pakietów. W efekcie każdy organizator, nawet w najmniejszej wiosce, musiałby więc mieć co najmniej 6 linii w co najmniej 3 pakietach! – stwierdził mec. Klatka. Jak dodał, liczba pasażerów przekłada się na zyski przewoźnika tak naprawdę tylko wtedy, jeśli została zawarta umowa koncesji na usługi bez rekompensaty. Operator wykonujący zamówienie publiczne otrzymuje natomiast zapłatę za wozokilometr niezależnie od liczby pasażerów.

– Projekt przewiduje też możliwość przekazania powiatowi zadania gminy. To dobrze, ale dlaczego powiat nie może w ten sam sposób przekazać zadania województwu? Poza tym dlaczego w myśl projektu nie będzie można przekazywać zadań w odwrotnym kierunku, na niższe szczeble samorządu (w obecnym stanie prawnym istnieje taka możliwość)? – stawiał kolejne pytania prawnik.

Wniosek płynący z analizy powyżej wyliczonych mankamentów jest – według eksperta – oczywisty. – Departament Prawny Ministerstwa Infrastruktury nie jest w stanie stworzyć przepisów, które my – branża publicznego transportu zbiorowego – będziemy w stanie zastosować. Wykluczenie komunikacyjne jest poważnym problemem, który powinien być rozwiązany. Dlatego uważam, że środowisko organizatorów, operatorów i przewoźników poprzez Izbę Gospodarczą Komunikacji Miejskiej i Forum Organizatorów Transportu powinno stworzyć nowy projekt wspólnymi siłami. Jeśli nie zrobimy tego sami, zrobią to inni za nas – a to będzie rodziło kolejne problemy – zakończył mecenas.