

Warszawa, 25 marca 2019 r.

**Szanowny Pan**

**Andrzej Adamczyk**

**Minister Infrastruktury**

*szanowny Panie Ministrze,*

W załączeniu przesyłam uwagi do projektu ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej:

1. Podstawowym deklarowanym problemem społecznym, który próbuje się rozwiązać przy pomocy projektu ustawy jest poprawa mobilności na terenach nieurbanizowanych. Postulowane środki służącej mają jednak rozwojowi transportu autobusowego, a niekoniecznie poprawiać mobilność obywateli w sposób adekwatny do realnych potrzeb. Owszem, cele te (a raczej cel i środek do jego osiągnięcia) pokrywają się, ale tylko częściowo.
2. Dla poprawnego rozwiązania problemu istotna jest diagnoza przyczyn zmniejszania się sieci połączeń autobusowych na obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia, niewchodzących w skład większych aglomeracji. Jest to powtórzenie sytuacji, jaka wcześniej dotknęła transport kolejowy, na co składały się:

- a. Zwiększenie poziomu motoryzacji indywidualnej w stopniu umożliwiającym w zasadzie każdemu posiadać samochód zapewniający jazdę „od drzwi do drzwi”, co nie oznacza oczywiście, że nie ma osób ubogich (szacuje się, że jest to ok. 10 proc.), których i na to nie stać.
- b. Nawet w będących celem podróży mniejszych miastach powiatowych, na terenach słabiej zaludnionych, nie występują w stopniu uciążliwym właściwe aglomeracjom zjawiska takie jak spowolnienie ruchu w wyniku korków czy duża trudność w znalezieniu miejsc parkingowych oraz opłaty parkingowe.
- c. Rozproszona sieć osadnicza, co utrudnia zaplanowanie linii i przystanków w sposób zapewniający odległość przystanku mniejszą niż 1 km. W dodatku dojście do przystanku transportu publicznego przebiega w mniej komfortowych warunkach niż w mieście. Zbyt duże odległości z domu do stacji lub przystanku są stratą czasu dla pracujących i istotną przeszkodą dla osób w podeszłym wieku.
- d. Niewielkie potoki pasażerów, który powodują zwiększenie deficytu i zwiększenie dopłaty potrzebnej do zachowania lub utworzenia usług publicznych, gdy tymczasem jednostki samorządowe na takich terenach mają na ogół mniejsze możliwości finansowe na skutek słabszej bazy podatkowej.
- e. Mniejsze skupienie przewozów w czasie. Nie ma tak dużo jak kiedyś wielkich zakładów, w których tysiące ludzi rozpoczynały i kończyły pracę o tej samej godzinie. Natomiast duża liczba zróżnicowanych małych i średnich firm powoduje mniejszą frekwencję, a zarazem większe zapotrzebowanie na liczbę kursów w ciągu dnia.
- f. W efekcie organizatorzy i przewoźnicy nie zapewniają zadawalającej częstotliwości kursowania, co zwiększa średni czas oczekiwania, a co za tym idzie i średni czas trwania całej podróży – łącznie z oczekiwaniem na najbliższy kurs lub czasem jałowym po przedwczesnym przyjeździe do celu. Kwestia liczby kursów i regularności rozkładu jazdy jest niedoceniana przeszkodą w promowaniu transportu publicznego.

3. W dotychczasowych opiniach dotyczących zmian ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (uoptz) zwracaliśmy uwagę, że zabiegi w rodzaju łączenia tras bardziej rentownych z deficytowymi (z czego słusznie zrezygnowano w wersji najnowszej) nie rozwiążą problemów wobec faktu, że na terenach słabo zurbanizowanych zderzają się dwa czynniki – wyższe koszty dopłat do sensownego transportu publicznego w przeliczeniu na pasażera i mieszkańca, a równocześnie mniejsza baza podatkowa. Zapewnienie publicznych usług transportowych mieszkańcom obszarów o mniejszym stopniu zurbanizowania wymaga wsparcia materialnego. Próbę wyjścia z impasu poprzez stworzenie pozycji finansowej w wysokości 800 mln zł. w tym zakresie należy ocenić pozytywnie. Nie mamy jednak na dzień dzisiejszy odpowiedzi na pytanie czy będzie to w skali kraju kwota wystarczająca, jako że nie mamy dokumentów wykonanych na poziomie marszałków województw wskazujących na poziom potrzeb transportowych na swoim terenie. Skuteczność wsparcia i osiągnięcie celów wymaga pomocy finansowej adresowanej w taki sposób, aby neutralizować przeszkody wymienione w pkt. 2 i aby osiągnąć cele przy zachowaniu racjonalności wydatków. Pod tym kątem trzeba oceniać opiniowany projekt wraz z nowelizacją uoptz.
4. Dyskusyjnym może być konieczność tworzenia funduszu na poziomie centralnym umożliwiającego wsparcie samorządów będących organizatorami transportu publicznego, co jest i kosztotwórcze i wydłuża procedury na szczeblu administracji rządowej. Lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie dzielonej algorytmicznie i niewymagającej dodatkowej biurokracji, wpisanej w system finansowy budżetu państwa oraz samorządu subwencji transportowej.
5. Z punktu widzenia przejrzystości prawa byłoby korzystniej włączyć projektowanie przepisów do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym lub stworzyć ustawę o szerszym zakresie (poprawa mobilności), która regulowałaby nie tylko transport zbiorowy, ale i transport publiczny indywidualny, którego regulacja na razie ogranicza się do nakładania restrykcji na przewozy taksówkowe i ewentualny car-sharing.

6. Projekt ustawy przesądza o zawężeniu wparcia do przewozów autobusowych w ramach publicznego transportu zbiorowego, które równocześnie zostały ujęte w wojewódzkim planie zrównoważonego rozwoju transportu, który co prawda może obejmować przewozy powiatowe i gminne, ale zależy to od uznania samorządu wojewódzkiego, a musi obejmować przewozy z miasta wojewódzkiego do miast powiatowych. Takie ograniczenia mają szereg wad:

- a. Pogarszają pozycję kolei na rynku usług transportu publicznego, jako że przewozy kolejowe organizator musi dofinansować sam, zaś w przypadku autobusowych będzie mógł liczyć na dopłatę z funduszu, pokrywając samemu, co najmniej 30% deficytu. Jest mało prawdopodobne, ale jednakowoż możliwe, że w takiej sytuacji organizator zdecyduje się na wybór transportu autobusowego, a więc pozycja kolei na terenach słabo zurbanizowanych ulegnie dalszemu pogorszeniu. Skalę zjawiska trudno ocenić, gdyż z drugiej strony – o ile dokona się nowelizacja uoptz - samorząd wojewódzki otrzyma narzędzie ograniczające transport drogowy, także ten realizowany poza system usług publicznych oraz inny niż międzywojewódzki, co ułatwi racjonalizację podziału zadań pomiędzy kolej i autobusy.
- b. Mogą skutkować pominięciem przewozów ptz na poziomie powiatowym, gdy tymczasem na obszarach niezurbanizowanych miasto powiatowe jest miejscem świadczenia istotnych usług publicznych: szpitala i specjalistycznych poradni, szkoły średniej, sądu, administracji w niektórych obszarach, podczas gdy w województwie nie załatwia się zbyt wielu spraw indywidualnych – obywatelskich.
- c. W świetle istniejącej definicji w warunkach publicznego transportu zbiorowego koniecznym jest wsiadanie i wysiadanie pasażerów tylko na przystankach oraz spełnianie szeregu innych warunków (art. 46, ust. 1 pkt. 7 uoptz i inne), co zamyka drogę do organizowania i finansowania przewozów dostępnych i dofinansowanych publicznie, ale zindywidualizowanych. Pomija się więc całą paletę rozwiązań pośrednich pomiędzy taksówką a linią

regularną. Tymczasem, tańsze a jednocześnie bardziej adekwatne do potrzeb mogłyby się stać w obecnych realiach takie rozwiązania jak np. telebus (który ma przystanki, ale trasę kształtuje zależnie od zamówień zgłoszonych telefonicznie) albo mikrobus, który na mało ruchliwych drogach zatrzymuje się na żądanie w dowolnym miejscu, gdzie zatrzymanie jest zgodne z przepisami ruchu. Podobnie stymulowanie wspólnego dojazdu do stacji lub przystanku dzielonymi środkami indywidualnymi, czy wreszcie zorganizowanie mobilności osób niekwalifikujących się, jako niepełnosprawne, ale już mające trudności z przejściem do przystanku. Te przykłady nie są próbą studium nad metodami radzenia sobie z transportem publicznym na terenach niezurbanizowanych i uczynienia go realnie dostępnym dla tych, którzy najbardziej go potrzebują, ale wskazują na potrzebę zebrania istniejących doświadczeń a także umożliwieniu i poparciu dla eksperymentów.

7. Zasadniczą formą wsparcia ma być dopłaceniu przez fundusz organizatorowi do deficytu, jaki pokrywa w celu zapewnienia ptz o charakterze usługi publicznej. Na tym tle pojawia się terminologia zaburzająca nieco pojęcia z tego zakresu:

- a. Jako cenę usługi (art. 2) rozumie się kwotę deficytu, a nie kwotę, jaką współpłaca pasażerowie w formie biletu wraz z organizatorem w formie dotacji.
- b. Deficyt definiuje się dla pojedynczej linii o charakterze użyteczności publicznej, co stanowi dalsze usztywnienie reguł działania ustawy, jako kwotę rekompensaty pomniejszaną o rozsądny zysk – według Rozporządzenia 1370/2007.
- c. Art. 2 pkt. (g) Rozporządzenia (WE) 1370/2007: g) *"rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych" oznacza każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem"*;

d. Załącznik do Rozporządzenia (WE) 1370/2007, ust. 6: „Przez „rozsądny zysk” należy rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne.”

e. Tak więc deficyt =

= rekompensata – rozsądny zysk =

= koszt, jaki ponosiłby przewoźnik nie prowadząc usługi - koszt, jaki ponosi przewoźnik w wyniku prowadzenia usługi? Od tej wielkości oblicza się minimalny wkład, jaki organizator musi ponieść z własnych środków.

8. Powyższe definicje wraz z art. 14 ust. 2 i 3 prowadzą do wniosku, że:

- a. Dopłata z Funduszu dla organizatora będzie obejmować, co najwyżej 70% deficytu operatora i co najwyżej 0,80 zł. za wozokilometr, z tym, że w pierwszych latach działania ustawy (do końca 2021 roku) będzie to 1,00 zł. za wozokilometr
- b. Przewoźnik z biletów powinien pokryć koszt, jaki ponosiłby gdyby nie świadczył usługi publicznej oraz rozsądny zysk.
- c. Pełny koszt 1 wozokilometra, jaki płać miasta przewoźnikom z zyskiem waha się od 4 zł. (małe jednostki, ruch nie spowolniony zatorami, rzadkie przystanki), poprzez 6 – 8 zł. w średnich aglomeracjach aż do 10 zł. (średni koszt w Warszawie).
- d. System nie będzie dostosowany do sytuacji, w której to organizator dystrybuuje bilety i pobiera wpływy oraz opłaca operatorów funkcjonujących w ramach sieci transportowej – wybranych zasadniczo w przetargu - za wykonywanie przewozu wedle założonego rozkładu jazdy. Na ogół tak jest realizowana komunikacja miejska. Takie rozwiązanie ma szereg zalet, gdyż

pozwala optymalizować lokalną sieć transportową, a jednocześnie zapewnia konkurencyjność i optymalizację kosztów.

9. W celu realizacji dopłat tworzony jest obsługiwany przez BGK Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Środki dzielone mają być pomiędzy województwa w oparciu o trzy kryteria: powierzchnie województwa, liczbę mieszkańców i pracę przewozową zaplanowaną do wykonania w planach transportowych. Kryteria są naszym zdaniem niepełne. Wydaje się, że kryterium podstawowym powinna być gęstość zaludnienia (im mniejsza tym więcej środków na mieszkańca lub jednostkę powierzchni), a pomocniczym baza podatkowa (wpływy samorządu na mieszkańca). W przeciwnym razie środki finansowe otrzymają także samorzady, w których ptz jest realizowany nawet bez dopłat na zadawalającym poziomie i przeznaczą je na poprawę i tak niezłego status quo lub obniżkę cen biletów. Sprzyjać temu będzie mechanizm pozyskiwania środków z funduszu na zasadzie „kto pierwszy, ten lepszy”, tak więc samorzady bez komunikacji autobusowej na skutek braku wkładu własnego, dalej bez tej komunikacji pozostaną.
10. Nie jest jasne przy kryteriach czy chodzi o plan transportowy województwa czy także o plany transportowe jednostek samorządu organizujących komunikację miejską. Co prawda w przypadku uchwalenia nowelizacji uoptz w wersji z 1 marca 2019 województwo uchwała plan, także dla przewozów powiatowych i gminnych, ale już nie dla komunikacji miejskiej. Tak, więc na terenie województwa będą następujące rodzaje drogowego ptz o charakterze usługi publicznej:
- a. Wojewódzkie, powiatowe i gminne ujęte w planie transportowym województwa i jako usługi publiczne przez nie organizowane i finansowane, objęte możliwością dopłat z funduszu.
  - b. Powiatowe i gminne, które organizator lokalny zgłosił województwu jako potrzebne, ale nie zostały one ujęte w planie transportowym województwa, a więc samorząd lokalny może je finansować, ale ponieważ sam nie uchwała planu to nie są one objęte dopłatami z funduszu.

- c. Komunikacja miejska lub metropolitalna – objęte planem uchwalanym przez odpowiedni samorząd obejmujący miasto lub związek metropolitalny - ich status w kontekście możliwości korzystania z funduszu wydaje się niejasny.

Z dalszych regulacji wynika pośrednio, że zmierza się do ograniczenia systemu do planów wojewódzkich.

11. Dalszy podział środków dokonywał będzie wojewoda poprzez ustalenie ilorazu kwoty przewidzianej dla województwa przez liczbę wozokilometrów przewidzianych w planie województwa. W oparciu o ten podział wojewoda zawrze umowę wyszczególniającą linie komunikacyjne, częstotliwość i inne elementy. Oznacza to, że wojewoda musi zapewnić sobie obsługę biurową dublującą działania samorządu województwa, co czyni go de facto współorganizatorem ptz w województwie. W rezultacie (w myśl zapisów w uzasadnieniu) mają być utworzone 72 etaty (6 w każdym urzędzie wojewódzkim oraz 8 w ministerstwie) merytorycznie dublujące pracę urzędów marszałkowskich. Można by tego uniknąć tworząc klarowny, obiektywny algorytm podziału środków, których poprawne formalnie wydatkowanie powinno następować w ramach generalnej kontroli wykonania finansów samorządu.

12. Nie jest jasne, na jaki okres zawierana będzie umowa, ani czy będzie ona wiążącym zobowiązaniem do dopłaty. Według art. 14 organizator może otrzymać dopłatę po złożeniu wniosku, zaś z art. 15 wynika, że wnioski składa się co miesiąc. Tymczasem, w przypadku samorządów o mniejszych możliwościach finansowych ryzyko zakończenia dopłaty może być dotkliwie, jeżeli umowa taka byłaby zawarta na okres krótszy niż umowa organizatora z przewoźnikiem (do 8 lub 10 lat), albo nie była zobowiązaniem do pokrycia zaplanowanych i faktycznie poniesionych na pokrycie deficytu kosztów. Takie niejasne zapisy uniemożliwiają stworzenie stabilnego, wieloletniego systemu, gdyż nie ma gwarancji uzyskania finansowania w latach obowiązywania umowy organizatora z przewoźnikiem.



13. Projekt zbyt drobiazgowo reguluje kwestię przekazywania, kontroli i zasad zwrotu dopłat a także możliwość dodatkowego podziału w razie pozostania środków w funduszu. Wydaje się, że przy wypracowaniu algorytmu podziału kwot dla organizatorów wg obiektywnych kryteriów, dopłata powinna być przekazywana wedle tych kryteriów, bez wnikania w szczegóły sposobu organizowania transportu (system zlecenia usługi czy koncesja, sieci, pakiety czy indywidualne linie itd.) pod warunkiem faktycznego wydatkowanie środków i spełnienia minimum pokrycia ptz obszaru działania.
14. Przepisy epizodyczne obowiązujące do końca 31 grudnia 2021 roku dotyczą wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, które zawarły umowy przed wejściem w życie ustawy i podwyższają limit do 1 zł. za wozokilometr. za wyjątkiem przypadku omówionego w art. 22 ust. 1 pkt. 4) uoptz tzn. gdy: *„wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora,....”*. Wbrew zatem sugestiom medialnym ustawa nie umożliwi sfinansowania nowych linii ptz natychmiast po jej wejściu w życie, a jedynie poprawi finansowanie istniejących, co rzecz jasna może także przyczynić się do zahamowania dalszego procesu likwidacji połączeń.
15. Procedura jest uproszczona. Nie ma umowy z wojewodą a jedynie wymagana jest jego opinia. Wnioski załatwiać będzie BGK aż do wyczerpania środków według kolejności wpływu. Umowa zawierana będzie po przyznaniu dopłaty. Oznacza to całkowicie przypadkowy podział środków. Wątpliwe jest, aby trafiły one na tereny o słabej sieci transportowej, jako że tamtejsze samorządy mają mniejsze doświadczenie w zakresie organizacji ptz i mogą przegrać wyścig z czasem z tymi samorządami, które mają już dzisiaj dobrze rozwinięty transport i wypracowały kompetencje w tym obszarze.
16. Już na 30 czerwca 2019 roku (art. 8 nowelizacji uoptz) przypada termin określenia potrzeb transportowych przez organizatorów gminnych i powiatowych stosownie do

art. 9 ust. 2a nowelizowanej uoptz. Zważywszy, że ustawa wejdzie w życie najwcześniej w kwietniu/maju, będzie to zbyt krótki okres na przygotowanie merytoryczne i formalne odpowiedniej uchwały. Nie jest jasne czy późniejsze zapotrzebowania województwa może (musi?) uwzględniać te informacje w swoim planie. O ile nie nastąpi korekta dostosowująca do realnego terminu wejścia w życie ustawy, oznacza to wykluczenie niższych szczebli z dostępu do dopłat. Termin dla województw na uchwalenie planów określono na 30 czerwca 2020 roku, co jest realistyczne.

17. W tym miejscu chcielibyśmy poruszyć jeszcze jedną istotną kwestię finansową zawartą w nowelizacji ustawy o ptz. Art. 2 dokonuje zmian w ustawie o uprawnieniach do ulg, włączając do jej zakresu nie tylko przejazdy użyteczności publicznej, ale i ptz niebędący takowymi (zarówno operatorów jak i przewoźników). Odstręczać to będzie od integracji systemów komunikacji miejskiej z koleją. Tymczasem nowy pkt. 7 w art. 1b ust. 1 ustawy o ulgach jednoznacznie wyłącza ze stosowania ulg „podróże na podstawie biletów obowiązujących również w komunikacji miejskiej”. Wyłącza się także bilety sprzedane „na podstawie ulg adresowanych do niektórych grup osób uprawnionych ustawowo”. Pierwsze wyłączenie i po trosze drugie rozstrzyga wątpliwości, jakie były na niekorzyść systemów zintegrowanych. Utrudni a nie ułatwi tworzenie wspólnych biletów w aglomeracjach – będzie to raczej sprzedaż dwu biletów na jednym nośniku w miejsce zintegrowanego systemu biletowego. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby:

- a. Premiowanie zintegrowanych biletów obejmujących przewozy kolejowe w ramach umów użyteczności publicznej i komunikację miejską lub metropolitalną.
- b. Wprowadzenie w takim właśnie przypadku zryczałtowanej dotacji dla emitenta biletu miejskiego (aglomeracyjnego) do ulgi ustawowej na poziomie oszacowanym wedle liczby sprzedanych biletów i zasady rozliczeń pomiędzy

organizatorem „miejskim” lub metropolitalnym, a operatorem lub organizatorem przewozów kolejowych lub autobusowych innych niż miejskie.

18. Ustawa robi wrażenie słabo skorelowanej z ustrojem transportu publicznego ukształtowanym przez uoptz, nawet po ewentualnej nowelizacji według projektu z 1 marca 2019 roku. Dotyczy to zarówno poziomu organizatorów, wymagań minimalnych o ile byłyby wprowadzone, a nade wszystko okresu trwania umów o dopłaty versus umowy z przewoźnikami. Nie zawiera ponadto jasnego kryterium, według którego samorzady mają otrzymać wsparcie. Najlepiej byłoby tekst ustawy włączyć do nowelizacji uoptz, do działu poświęconego finansowaniu.

*Z pozdrowieniami*  
*Adrian Furgalski*