

Organizacja i finansowanie publicznego transportu zbiorowego + wzory do pobrania

Przejdź do produktu na [**ksiegarnia.beck.pl**](https://ksiegarnia.beck.pl)

Wstęp

Usługi przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego stanowią istotny instrument zaspokajania potrzeb mieszkańców społeczności lokalnych. Mają charakter służebny również w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego, a zaspokajanie potrzeb komunikacyjnych jest immanentnie związane z szeroko pojętym rozwojem cywilizacyjnym. W celu zapewnienia optymalnych warunków świadczenia usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, konieczne są stosowne regulacje prawne, które z jednej strony wyznaczają podstawowe i jednolite standardy wykonywania tych usług, a z drugiej pozwalają na zagwarantowanie beneficjentom, tj. jednostkom i tworzonym przez nie społecznościom, warunków równego do nich dostępu. W polskim porządku prawnym taką regulacją *lex generalis* jest PublTranspZbU, stanowiąca dopełnienie i uszczegółowienie unijnych rozwiązań, zawartych w szczególności w rozporządzeniu (WE) 1370/2007 oraz innych regulacjach UE, na co wyraźnie wskazuje art. 3 PublTranspZbU. Od chwili uchwalenia, PublTranspZbU podlegała kilkudziesięciu zmianom (do chwili przygotowania niniejszego opracowania 37 nowelizacjom), kosmetycznym lub bardziej gruntownym. Okazuje się bowiem, że pomimo obowiązywania PublTranspZbU, w wielu rejonach Polski nadal brakuje wystarczającego dostępu do publicznego transportu zbiorowego, w szczególności do autobusowej komunikacji publicznej, a nawet są takie miejsca, w których taka komunikacja nie funkcjonuje w ogóle. Przyczyny tych problemów tkwią przede wszystkim w kwestiach organizacyjnych i finansowych. Wykonywanie usług przewozu osób wyłącznie na podstawie zasad rynkowych mogłoby być finansowo opłacalne dla przedsiębiorców, ale skutkowałoby pogłębieniem zjawiska wykluczenia transportowego wielu jednostek i społeczności, a mając na uwadze służebny charakter tych usług, również prowadziłoby do wykluczenia społecznego dużej części obywateli. Tymczasem przewóz osób wykonywany na zasadach świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej oraz respektowanie ustawowo ustalonych ulg w opłatach dla poszczególnych kategorii pasażerów oznacza dla wielu przewoźników działalność niedochodową, co w rezultacie przełożyć się może na decyzję o likwidacji ważnych z przyczyn społecznych linii regularnych. W ten sposób pasażerowie zostają pozbawieni kolejnych połączeń komunikacyjnych i w efekcie swobodnego dostępu do publicznego transportu zbiorowego. Zjawisko to przybiera formę tzw. białych plam komunikacyjnych i może przełożyć się na wzrost wykluczenia społecznego jednostek i tworzonych przez nie społeczności. Z takich powodów w dniu 16.5.2019 r. została uchwalona FundRozwAutobU, której przepisy weszły w życie 18.7.2019 r. Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: FRPA) stanowi instrument wsparcia finansowego JST, występujących w roli organizatorów publicznego transportu zbiorowego w realizacji ich zadań własnych, dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Rozwiązania przewidziane w ramach FundRozwAutobU miały stworzyć warunki do uruchamiania autobusowych przewozów o charakterze użyteczności publicznej, a także spójnej i zorganizowanej sieci transportu publicznego na ich

obszarze z uwzględnieniem dofinansowania przewozów ze środków FRPA. W tym miejscu należy nadmienić, że regulacje prawne dotyczące finansowania usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostały zawarte również w postanowieniach PublTranspZbU, od samego początku obowiązywania tej regulacji prawnej, przy czym były dedykowane wyłącznie dla operatorów wykonujących usługi przewozu osób o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy z organizatorem. Tymczasem usługi przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego są wykonywane przez przewoźników na podstawie jednej z przewidzianych w art. 5 ust. 2 pkt 2–4 PublTranspZbU decyzji administracyjnych. Pomimo szczytnych intencji polskiego prawodawcy, zarówno FundRozwAutobU, jak i PublTranspZbU, w swoim dotychczasowym kształcie okazały się niewystarczające i częstokroć problematyczne w zakresie stosowania ich postanowień w praktyce. Ponadto przepisy epizodyczne zawarte w FundRozwAutobU, obowiązujące najpierw do 2023 r., a następnie do 2024 r., dyktowały konieczność wprowadzenia zmian w przepisach prawa dotyczących finansowania usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, tak aby można było kontynuować po tej dacie finansowanie przewozów autobusowych z FRPA. Odpowiedzią na to było uchwalenie 16.6.2023 r. PublTranspZbU23, której część przepisów weszła w życie 28.9.2023 r., natomiast przepisy dotyczące finansowania przewozów na podstawie PublTranspZbU będą obowiązywać dopiero od 1.1.2026 r. W założeniu polskiego ustawodawcy zmiany wprowadzone w drodze PublTranspZbU23 mają na celu poprawę funkcjonowania przewozów drogowych osób w zbiorowym transporcie publicznym, zapewnienie spójności komunikacyjnej kraju, wyeliminowanie tzw. białych plam transportowych na tych obszarach, gdzie regularna komunikacja publiczna, w tym przede wszystkim autobusowa, nie istnieje lub funkcjonuje w wymiarze niezaspokajającym podstawowych potrzeb komunikacyjnych pasażerów, a także przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu obywateli zamieszkających na terenach oddalonych od aglomeracji miejskich. Realizacji tych celów mają służyć nowe rozwiązania o charakterze organizacyjnym i finansowym. Przedmiotowa nowelizacja przewiduje m.in. zmianę pojęcia przewoźnika, dodanie nowego zadania dla organizatorów w postaci możliwości tworzenia stref taryfowo-biletowych, rezygnację z jednej z doczasowych podstaw wykonywania przewozów, tj. z potwierdzenia wykonywania przewozów, przebudowanie przepisów dotyczących finansowania przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego, aby z niektórych rozwiązań mogli korzystać nie tylko operatorzy, ale również przewoźnicy przestrzegający obowiązku respektowania ustawowych przejazdów ulgowych.

Wykonywanie usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego powinno być zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, w tym uwzględniać ochronę poszczególnych elementów środowiska naturalnego (w szczególności powietrza), zagrożonych zanieczyszczeniem m.in. z sektora transportowego. Mając na uwadze wzrost zanieczyszczenia powietrza, w tym emisji gazów cieplarnianych zarówno w całej UE, jak i w poszczególnych krajach członkowskich, podejmuje się działania na rzecz ograniczenia bądź nawet wyeliminowania tych negatywnych zjawisk. Do takich przedsięwzięć należy m.in. zapewnienie realizacji przez Polskę zobowiązań wynikającego z dyrektywy 2008/50/WE, związanego z koniecznością dotrzymania wartości dopuszczalnych dla wybranych substancji w powietrzu, w tym dla dwutlenku azotu. Wykonaniu tego zobowiązania mają służyć m.in. rozwiązania przewidziane w ElektromobPalAltU, nakładające m.in. na JST zadania publiczne z wykorzystaniem floty pojazdów na poziomie wymaganym przez ElektromobPalAltU. Jak wynika z dotychczasowych danych przekazywanych przez samorządy oraz analiz wykonanych na szczeblu ministerialnym, stopień realizacji tych zadań na każdym szczeblu samorządu terytorialnego jest znikomy, a nawet wiele JST nie spełniło żadnego z wymogów ElektromobPalAltU, które dotyczą realizacji wszystkich zadań publicznych z udziałem floty pojazdów zero- i niskoemisyjnych. Zdaniem polskiego prawodawcy do efektywnego wdrażania wymogów związanych z rozwojem elektromobilności konieczna była zmiana dotychczasowych rozwiązań prawnych, podyktowana przede wszystkim tym, że największe wyzwania związane z redukcją emisji z transportu mają miejsce w miastach, w których liczba mieszkańców jest większa niż 100 000,

gdyż na ich terenie użytkuje się około 80% floty autobusów miejskich w skali całego kraju. Odpowiedzią była nowelizacja ElektromobPalAltU, przeprowadzona w drodze ZmElektromobPalAltU24. Zaproponowane przez ustawodawcę zmiany w znaczący sposób rzutują na organizację, jak i finansowanie zadania w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywanego za pomocą środków transportu zero- i niskoemisyjnych. Do najważniejszych zmian należą m.in.:

- 1) zaostrzenie wymogów w odniesieniu do dużych samorządów miejskich liczących powyżej 100 000 mieszkańców;
- 2) odciążenie JST powyżej 50 000 mieszkańców i uchylenie przepisów, które nakładają na nie obowiązek realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu pojazdów zero- i niskoemisyjnych oraz osiągnięcie określonego udziału ekologicznych autobusów w świadczeniu usług komunikacji miejskiej;
- 3) zmodyfikowanie przesłanek utworzenia strefy czystego transportu oraz wprowadzenie możliwości jej zniesienia;
- 4) zniesienie obowiązku cyklicznego sporządzania analiz kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem w świadczeniu usług komunikacji miejskiej autobusów nisko- i zeroemisyjnych.

Kolejną ważną regulacją prawną, znowelizowaną w ostatnim czasie, której rozwiązania rzutują na organizację i finansowanie usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego są:

- 1) ZmPlanZagospU23, przewidująca m.in. obowiązek opracowania planu ogólnego, którego postanowienia mogą rzutować na treść i kształt planu transportowego;
- 2) UlgowyPrzejU, wzbogacona o kolejne przypadki ustawowych ulg w przejazdach komunikacji publicznej i z której uchyła się z 1.1.2026 r. przepisy dotyczące udzielania dopłat do krajowych autobusowych i kolejowych przewozów pasażerskich;
- 3) ZmTrKolejU23, przewidująca zmiany w zakresie prawnej ochrony osób wykonujących przewóz.

Jedną z ostatnich zmian opisanych w niniejszym opracowaniu są zmiany w zakresie wysokości progu stosowania PrZamPubl z 130 000 zł do 170 000 zł i wprowadzenia w związku z tym zmiany do jednej z zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, wyrażonej w art. 46 ust. 1 pkt 13 PublTranspZbU. Nowelizacja ta została wprowadzona w drodze ZmPrZamPubl25.

W niniejszym opracowaniu zagadnienia publicznego transportu zbiorowego i zmiany w prawie ich dotyczące zostały przedstawione w obszarach działalności organizatorów, takich jak: planowanie, organizowanie, zarządzanie, funkcjonowanie i finansowanie. Analiza zmian w przepisach prawa została wzbogacona o odniesienia do orzecznictwa sądowego, poglądów z piśmiennictwa i przykładów z praktyki administracyjnej.

Rozwiązaniem pomocnym dla podmiotów zajmujących się zawodowo zagadnieniami publicznego transportu zbiorowego są materiały zawarte w III części, zawierające procedury administracyjne odnoszące się do poszczególnych instytucji prawnych, wraz ze wzorami pism i dokumentów.

Na zakończenie należy wspomnieć, że pomimo szerokiego zakresu zmian, jakie do tej pory zostały uchwalone, nie można uznać tego procesu za zakończony, na co wskazują choćby kolejne projekty zmian w prawie przygotowane w połowie 2025 r.

dr Agata Nodzak

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl