



KONWENT POWIATÓW WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

STANOWISKO

Elgiszewo , 21 września 2015 r.

w sprawie realizacji przez Powiaty zadań wynikających z organizowania i finansowania publicznego transportu zbiorowego.

Transport publiczny pełni ważną rolę w funkcjonowaniu miast i regionów przede wszystkim umożliwiając przemieszczanie się osobom, które nie mają dostępu do innych form transportu, jak również pozwala na kształtowanie zachowań transportowych mających na celu ograniczanie ruchu samochodowego szczególnie w miejscach gdzie zatłoczenie dróg stwarza problemy funkcjonalne i ekologiczne. Wzmożony ruch na drogach szczególnie w większych aglomeracjach, którego bezpośrednim następstwem jest wydłużanie czasu podróży, zanieczyszczanie powietrza, wzrost liczby wypadków drogowych jest częstym problemem, z jakim borykają się samorządy na wszystkich szczeblach. Jednym z rozwiązań, będącym alternatywą dla motoryzacji indywidualnej, jest zapewnienie sprawnego i efektywnego transportu publicznego, dostępnego dla każdego podróżnego.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ze zm.) wprowadziła zasadniczą zmianę dotychczasowego sposobu funkcjonowania i organizowania przewozów transportem publicznym, wyznaczając jako organizatorów jednostki samorządu terytorialnego, właściwe ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów. Ponadto określiła zasady organizacji rynku transportu publicznego, zarządzania usługami przewozowymi na tym rynku, a także kwestie związane z dofinansowaniem nierentownych usług o charakterze użyteczności publicznej.

Jednym z podstawowych założeń ustawodawcy, które miały wskazywać na zasadność i potrzebę wprowadzenia przedmiotowych zmian, było przyjęcie niemożności świadczenia na zasadach rynkowych wielu usług transportowych koniecznych ze społecznego punktu widzenia, gdyż przewoźnicy komercyjni zainteresowani będą świadczeniem usług na liniach dochodowych, rezygnując z tych, które okazują się nierentowne. Zatem konieczne było wprowadzenie instrumentów, za pomocą których właściwe władze będą miały możliwość interweniowania w celu zapewnienia świadczenia tych usług, w tym: decydowania o układzie linii komunikacyjnych czy zapewnienia dofinansowania usług nierentownych. Zmiany te programowo miały na celu wyjście naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom społecznym w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przy jednoczesnej zasadniczej zmianie jego dotychczasowego sposobu funkcjonowania i organizowania, który będzie funkcjonował na zasadach rynkowych, z poszanowaniem zasad wolnej konkurencji.

Konsekwencją zmiany organizacji publicznego transportu zbiorowego, poprzez wyznaczenie jako Organizatorów jednostek samorządu terytorialnego, jest nałożenie na te jednostki szeregu obowiązków, którym sprostanie wymaga w szczególności wygospodarowania odpowiednich środków finansowych oraz zwiększenia nakładów pracy, czego następstwem będzie konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników, co w jednostkach dysponujących ograniczonymi budżetami jest zadaniem niezwykle trudnym, a niekiedy wręcz niewykonalnym.

Podstawowymi zadaniami Organizatora jest **planowanie** rozwoju transportu, **organizowanie** publicznego transportu zbiorowego i **zarządzanie** publicznym transportem zbiorowym.

Odnosząc się tylko do definicji ustawowej organizowania publicznego transportu zbiorowego można wnioskować, jak dużych środków finansowych i zasobów kapitału ludzkiego wymagało będzie sprostanie przez Organizatora poniższym zadaniom:

- badanie i analizowanie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- zapewnianie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego;
- określanie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- ustalanie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
- określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz zawarcie takiej umowy;
- ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat;
- ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Z kolei zarządzanie publicznym transportem przez Organizatora polega w szczególności na:

- negocjowaniu i zatwierdzaniu zmian do umowy z operatorem;
- ocenie i kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

- kontroli nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego;
- współpracy przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- analizie realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- dokonywaniu zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych;
- zatwierdzaniu rozkładów jazdy oraz dokonywaniu ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu;
- administrowaniu systemem informacji dla pasażera.

Przedstawione powyżej przykładowe zadania, nałożone na Organizatorów omawianą ustawą, doskonale obrazują ciężar i potrzebę wygospodarowania znacznych dodatkowych środków na prowadzenie działalności z zakresu organizacji i zarządzania liniami użyteczności publicznej.

Odnosząc się tylko do zadań związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego, co do zasady na Organizatorach będzie spoczywał obowiązek opracowania „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego”. Powiat Golubsko-Dobrzyński przeprowadził rozeznanie cenowe w powyższej kwestii. Najkorzystniejsza oferta opiewała na kwotę 30.750 zł.

Wprawdzie powiaty liczące mniej niż 80.000 tys. mieszkańców nie mają obowiązku sporządzania w/w planu, wobec czego mogą zawrzeć umowę bezpośrednio z wybranym Operatorem bez konieczności sporządzania planu. Jednakże opracowanie takiej umowy wymaga fachowej wiedzy na temat transportu zbiorowego i dlatego sporządzenie jej należałoby powierzyć firmie zewnętrznej, co wiąże się z kolejnymi kosztami dla budżetu powiatu.

Biorąc pod rozwagę sam nakład pracy potrzebny do prawidłowego wykonania zaprezentowanego powyżej szeregu zadań nałożonych na Organizatora związanych z organizowaniem i zarządzaniem publicznym transportem zbiorowym samorząd powiatowy przewiduje konieczność ponoszenia znacznych kosztów związanych z zatrudnieniem nowych pracowników. W naszej ocenie samorząd powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego musiałby zatrudnić, co najmniej 4 osoby. Zakładając, że zasadnicze wynagrodzenie wyniosłoby 2500 zł brutto miesięcznie na osobę, w skali roku byłyby to koszty rzędu 120.000 zł. Należałoby również zwrócić uwagę na koszty związane z wyposażeniem stanowisk pracy (sprzęt komputerowy, pomieszczenia biurowe).

Chęć wyjścia samorządów naprzeciw potrzebom społeczeństwa, mając na względzie, iż to Organizator ponosi odpowiedzialności wobec społeczeństwa za funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego, przy jednoczesnym braku wsparcia ze strony państwa, zostaje ograniczona trudną sytuacją budżetową samorządów powiatowych.

Ważną zmianą mającą aspekt społeczny jest to, iż od 1 stycznia 2017 roku przestaje obowiązywać dotychczasowa regulacja sposobu naliczania i przekazywania środków z tytułu

utraconych wpływów w związku z honorowaniem uprawnień pasażerów do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Zniknie zatem możliwość realizacji dopłat do sprzedanych biletów ulgowych dla każdego przewoźnika przewożącego pasażerów posiadających takie ulgi, co wiąże się z ograniczeniem prawa pasażerów do nabywania biletów z ustawowymi ulgami lub przejazdów bezpłatnych tylko do przejazdów autobusami Operatora wykonującego usługi przewozowe o charakterze użyteczności publicznej.

Zgodnie z nowymi przepisami Operator, czyli tylko przewoźnik, który zawarł z Organizatorem umowę na wykonywanie usług użyteczności publicznej w ramach publicznego transportu zbiorowego na daną linię lub określoną sieć, który sprzedaje bilety ulgowe pasażerom korzystającym z przejazdu na tych liniach może składać wniosek do Organizatora o rekompensatę, jeżeli poniósł stratę. Do wniosku Operator dołącza dokumenty potwierdzające wysokość utraconych przychodów i poniesionych kosztów.

Wiąże się to z kolejnym zadaniem nałożonym na Organizatora w postaci obowiązku weryfikacji tych wniosków i dokumentów, gdyż tylko pozytywna weryfikacja złożonych przez Operatora wniosków i dokumentów uprawnia Organizatora do wystąpienia do marszałka województwa o przekazanie środków na pokrycie utraconych przez Operatora przychodów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym.

Powyższy obowiązek budzi wiele obaw i zapytań ze strony samorządów. Zgodnie z nową regulacją Operatorowi przysługiwała będzie rekompensata z trzech tytułów:

- utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym (finansuje budżet państwa – za pośrednictwem Organizatora, który przekazuje wniosek Operatora do właściwego marszałka województwa);
- utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustanowionych przez Organizatora uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym (finansuje Organizator ze środków własnych);
- poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez Operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jeżeli wystąpi u niego strata finansowa (finansuje Organizator ze środków własnych).

O ile rekompensata utraconych przychodów z dwóch pierwszych tytułów nie budzi większych zastrzeżeń, przy czym należy mieć na uwadze, że rekompensatę z drugiego tytułu Organizator ponosił będzie z własnego budżetu, bez możliwości wystąpienia do marszałka województwa o przekazania środków na jej pokrycie, to rekompensata z tytułu poniesionych kosztów nastrocza wiele pytań i wątpliwości.

Pierwszym z nich jest problem określenia rozsądnego zysku, gdyż zgodnie z ustawą Operatorowi, który otrzymuje rekompensatę z tytułu ponoszenia kosztów w związku ze świadczeniem usług w publicznym transporcie zbiorowym w ramach rekompensaty przysługuje rozsądny zysk. Jednakże ani ustawa, ani rozporządzenia wykonawcze nie określają, na jakim poziomie Organizator miałby określić ten rozsądny zysk. Jedyłą

wskazówką może być pkt. 6 Rozporządzenia 1370 stanowiący, że: „rozsądny zysk to stopa zwrotu z kapitału, która w danym państwie UE uznawana jest za normalną dla danego sektora”. O skali tego problemu świadczy fakt, iż do dnia dzisiejszego rozporządzenie mające określić zasady ustalenia wysokości rozsądnego zysku nie zostało wydane, a minister finansów wnosi o uchYLENIE tego przepisu.

Dużo istotniejszym zagadnieniem rodzącym wiele problemów interpretacyjnych i organizacyjnych jest kwestia wykazania przez Operatora poniesionej straty i badania przez Organizatora prawidłowości i rzetelności wniosku o rekompensatę w oparciu o dokumenty dostarczone przez Operatora. Wobec braku rozporządzeń wykonawczych w tej kwestii należy postawić pytanie, na jakich dokumentach ma bazować Organizator i jak daleko jego badanie ma sięgać? De facto ustawodawca nie wyposażył Organizatora w skuteczne instrumenty pozwalające na prawidłową weryfikację wniosków Operatorów. Na dzień dzisiejszy, nie wiemy czy Organizator zmuszony będzie badać księgi rachunkowe i sprawozdania finansowe Operatorów, gdyż tylko na ich podstawie można prawidłowo monitorować przychody, koszty i wydatki, czy też ślepo zawierzać samym deklaracjom Operatorów.

Konwent Powiatów Województwa Kujawsko – Pomorskiego wnosi o natychmiastowe zawieszenie wprowadzenia proponowanych rozwiązań do momentu rzetelnego oszacowania wartości nowych zadań nakładanych na samorządy powiatowe oraz wskazania źródeł ich pokrycia w postaci dodatkowych, stałych i stabilnych źródeł wpływów do budżetu powiatów. Do tego momentu nie widzimy możliwości realizacji tych zadań.

Nie wyrażamy zgody na nakładanie na samorządy kolejnych zadań bez zwiększenia naszych przychodów. Do dnia dzisiejszego nie jest rozwiązany problem finansowania pieczy zastępczej, konieczności finansowania której nie kwestionujemy. Realizujemy ją jednak kosztem innych naszych zadań.

Przewodniczący Konwentu
Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Franciszek Koszowski
Starosta Świecki