



Opinia
do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym
(druk nr 1047)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym określa zasady organizacji rynku transportu publicznego, zarządzania usługami przewozowymi na tym rynku oraz reguluje kwestie związane z finansowaniem transportu publicznego w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Ustawa ma w znacznej części charakter wykonawczy w stosunku do postanowień zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 i wraz z nim wprowadza ramy prawne dla wykonywania usług w transporcie publicznym w Polsce.

Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 nie określa jednolitego mechanizmu funkcjonowania transportu publicznego, który miałby być stosowany we wszystkich państwach członkowskich. Nie ustanawia także struktury administracyjnej służącej zarządzaniu transportem – kwestie te pozostawiono do uregulowania w prawodawstwach krajowych.

Potrzeba uchwalenia ustawy wprowadzającej kompleksowy model funkcjonowania transportu publicznego wynika nadto ze zwiększającej się wciąż liczby prywatnych przedsiębiorców, którzy świadczą usługi przewozowe. Jednocześnie, mimo rosnącej wśród przedsiębiorców konkurencji, wiele usług transportowych ważnych dla społeczności lokalnych nie może działać na zasadach rynkowych ze względu na ich nieopłacalność. Również z tego punktu widzenia niezbędne jest wprowadzenie mechanizmów

interwencyjnych, za pomocą których możliwe będzie utrzymywanie nierentownych usług transportowych.

W myśl art. 1 ustawy, określa ona zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym i innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej.

Przepisów ustawy nie stosuje się do regularnego przewozu osób realizowanego w międzynarodowym transporcie drogowym, międzynarodowym transporcie morskim oraz międzynarodowej żegludze śródlądowej.

Za funkcjonowanie transportu zbiorowego na danym obszarze odpowiada organizator transportu zbiorowego – właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu.

Do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie nim.

Jednostka samorządu terytorialnego spełniająca kryteria określone w art. 9 ustawy będzie obowiązana, w związku z wykonywaniem zadań organizatora transportu zbiorowego, do opracowania i przyjęcia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, mający rangę aktu prawa miejscowego, określi w szczególności sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów, standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

Publiczny transport zbiorowy może odbywać się na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, potwierdzenia zgłoszenia przewozu albo decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.

Usługi transportowe świadczyć mają operator publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnik, jeżeli spełniają warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób określone w ustawach szczególnych, w szczególności w ustawie o bezpieczeństwie morskim, ustawie o żegludze śródlądowej, ustawie o transporcie drogowym oraz ustawie o transporcie kolejowym.

Przewoźnikiem w rozumieniu ustawy jest przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.

Operator publicznego transportu zbiorowego, to samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na liniach określonych w umowie.

Organizator dokonuje wyboru operatora w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi albo poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – jeżeli zachodzi jedna z przesłanek wymienionych w art. 21 ustawy.

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest zawierana na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat – w transporcie drogowym albo 15 lat – w transporcie kolejowym, w innym transporcie szynowym, transporcie linowym, linowo-terenowym, morskim i w żegludze śródlądowej.

Zgodnie z art. 29 ustawy, przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej, może być wykonywany przez przedsiębiorcę po dokonaniu zgłoszenia o zamiarze wykonywania takiego przewozu do organizatora właściwego ze względu na obszar lub zasięg przewozów i wydaniu przez tego organizatora, w drodze decyzji administracyjnej, potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

Do zgłoszenia dołącza się proponowany rozkład jazdy zawierający przystanki komunikacyjne lub dworce, informację o środkach transportu, którymi przedsiębiorca zamierza wykonywać przewóz oraz potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców dokonane z ich właścicielami lub zarządzającymi.

W myśl art. 34, organizator, w drodze decyzji administracyjnej, cofnie potwierdzenie zgłoszenia przewozu w przypadku rażącego naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, warunków wykonywania przewozu określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu lub zasad korzystania z przystanków,

odstąpienia potwierdzenia osobie trzeciej albo niewykonywania przez przedsiębiorcę przewozu, na skutek okoliczności od niego zależnych.

Ustawa tworzy Centralną Ewidencję Przewoźników zawierającą dane o przedsiębiorcach, względem których została wydana ostateczna decyzja o cofnięciu potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Ewidencję prowadzić będzie, w systemie teleinformatycznym, minister właściwy do spraw transportu.

Zgodnie z art. 49 ustawy, finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów lub udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Źródłem finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej mogą być środki własne jednostki samorządu terytorialnego będącej organizatorem, środki z budżetu państwa oraz wpływy ze sprzedaży biletów i z opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów.

Wykonywanie przewozów z naruszeniem przepisów ustawy zagrożone będzie karami pieniężnymi wymierzonymi w trybie administracyjnym.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 78. posiedzeniu w dniu 26 listopada br. pochodziła z przedłożenia rządowego. Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ustawy ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. W Sejmie zajmowała się nią Komisja Infrastruktury, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

W czasie prac nad projektem zgłoszono do niego szereg poprawek. M. in. rozszerzono ustawę o przepisy karne typizujące jako wykroczenia zachowania polegające na odmowie zapłacenia przez podróżnego należności i okazania dokumentu oraz oddaleniu się z miejsca wskazanego przez kontrolującego. Ponadto rozszerzono ustawę o transporcie kolejowym o rozdziały 5b – 5d, regulujące kwestie przewozów kolejowych o charakterze użyteczności publicznej, otwartego dostępu do przewozów i przewozów okazjonalnych.

Spośród 24 poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu, większość znalazła poparcie posłów. Ustawa została uchwalona przy 390 głosach za, 3 przeciw i 2 wstrzymujących się.

III. Uwagi ogólne

1) Zgodnie ze zmienianym art. 33a ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (art. 65 pkt 9 noweli), przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona, w razie niezapłacenia należności i nieokazania dokumentu tożsamości przez podróżnego, ma prawo ująć podróżnego i niezwłocznie oddać go w ręce Policji lub innych organów porządkowych, które mają zgodnie z przepisami prawo zatrzymania podróżnego i podjęcia czynności zmierzających do ustalenia jego tożsamości. Określenie "ujęcie osoby" jest synonimem jej zatrzymania, w domyśle zawiera więc przyzwolenie na zastosowanie środków przymusu fizycznego, jeżeli są one w konkretnej sytuacji niezbędne. W polskim systemie prawnym zastosowanie środków przymusu bezpośredniego zastrzeżone jest dla instytucji strzegących porządku publicznego oraz obwarowane dodatkowymi warunkami. Na przykład art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia dopuszcza ujęcie przez pracownika ochrony osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji. Także przysługujące każdemu na podstawie art. 243 Kodeksu postępowania karnego prawo ujęcia osoby na gorącym uczynku, ograniczone jest wyłącznie do sytuacji, gdy zatrzymany dopuścił się przestępstwa. Przyznanie wskazanym w art. 33 ust. 7 pkt 2 Prawa przewozowego podmiotom uprawnienia do zatrzymania podróżnego w opisanej w przepisie sytuacji, powodować może wątpliwości co do zgodności takiej konstrukcji prawnej z art. 41 Konstytucji (zasada proporcjonalności).

2) W dniu 26 listopada 2010 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o transporcie drogowym (druk senacki nr 1061), którą dokonano nowelizacji ustawy zmienianej w zakresie analogicznym do zmian przewidzianych w analizowanym akcie prawnym. Ponieważ w części, w której zakres zmian w obydwu ustawach się pokrywa, regulacja zawarta w ustawie o zmianie ustawy o transporcie drogowym ma charakter wiodącej, proponuje się uchylenie powtarzających się przepisów w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Propozycja poprawki:

- w art. 72 skreśla się pkt 8 i 10

3) Analizowana ustawa oraz uchwalona przez Sejm na 79. posiedzeniu ustawa dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym, dokonują zmiany w art. 87 ustawy o transporcie drogowym. W obydwu przypadkach do

zawartego w art. 87 ust. 1 wyliczenia dodaje się lit. e, przy czym w każdej z ustaw ma ona inną treść. W celu wyeliminowania tego błędu proponuje się zmianę oznaczenia jednostki redakcyjnej w niniejszej ustawie.

Propozycja poprawki:

- w art. 72 w pkt 11 w lit. b, lit. e oznacza się jako lit. f

- 4) W związku z trwającymi dłużej niż zakładano sejmowymi pracami nad ustawą o publicznym transporcie zbiorowym oraz zważywszy, że w razie uchwalenia poprawek do ustawy przez Senat, będzie ona ponownie przedmiotem prac Sejmu, założony w art. 90 termin wejścia ustawy w życie – 1 stycznia 2011 r. - nie zostanie dotrzymany. Ustalając nową datę wejścia w życie należy wziąć pod rozwagę obszerność ustawy oraz okoliczność że zaproponowane w niej rozwiązania stanowią novum w polskim systemie prawnym.

Propozycje poprawek o charakterze redakcyjnym i doprecyzowującym

- 1) w art. 9 w ust. 1 w pkt 1 – 4 wyraz "osób" zastępuje się wyrazem "mieszkańców";
- 2) w art. 12 w ust. 2 w pkt 7 po wyrazach "zarządcy infrastruktury" dodaje się wyraz "kolejowej";
- 3) w art. 24 w ust. 3 w pkt 10 wyraz "czasookres" zastępuje się wyrazem "częstotliwość";
- 4) w art. 26 w ust. 2 skreśla się wyrazy "publicznego transportu zbiorowego";
- 5) w art. 27 w ust. 2 w pkt 1 oraz w art. 33 w ust. 3 w pkt 1 wyraz "adres" zastępuje się wyrazem "adresu";
- 6) w art. 27 w ust. 2 w pkt 5 oraz w art. 33 w ust. 3 w pkt 5 wyraz "komunikacyjnych" zastępuje się wyrazem "komunikacyjnej";
- 7) w art. 31 w ust. 1 i 2 wyraz "przewoźnik" zastępuje się wyrazem "przedsiębiorca";
- 8) w art. 32 w ust. 3 wyraz "przewoźnika" zastępuje się wyrazem "przedsiębiorcę";
- 9) w art. 33 w ust. 9 wyraz "przewoźnika" zastępuje się wyrazem "przedsiębiorcę";
- 10) w art. 52 w ust. 3 wyrazy "poniesionej straty" zastępuje się wyrazami "utraconych przychodów".

*Maciej Telec
Główny legislator*