

Oświadczenie złożone przez senatora Stanisława Lamczyka na 37. posiedzeniu Senatu w dniu 16 lutego 2022 r.

Oświadczenie skierowane do ministra infrastruktury Andrzeja Adamczyka, do sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury, pełnomocnika rządu ds. przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu Andrzeja Bittela oraz do sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury Rafała Webera

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, jak i ustawa o funduszu rozwoju przewozów autobusowych likwidująca luki miały prowadzić do zmniejszenia wykluczenia komunikacyjnego, ale doprowadziły do patologii. Aby to wyjaśnić, muszę przedstawić trochę historii, czyli jak to się rozpoczęło.

Wysokość dofinansowania i łatwość pozyskania go przez organizatora, w dalszej kolejności operatora publicznego transportu zbiorowego, z którym została zawarta umowa o świadczenie usług, uruchomiły falę składanych wniosków, często odbiegających od rzeczywistych realiów i potrzeb poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Nastąpił 400-procentowy wzrost prac przewozowych w stosunku do poprzedniego roku, co wyzwoliło mechanizm pozyskania potencjalnych organizatorów i przejmowania rynku usług przez zainteresowanych tym przewoźników oferujących np. współpracę, organizację, doradztwo, współpracę w sprawie pozyskania dofinansowania z funduszu rozwoju przewozów autobusowych, co przy wykorzystaniu mechanizmów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jak tryby bezpośredniego zawarcia umowy, umożliwiło im otrzymanie zamówienia przy wykluczeniu konkurencyjnych firm operujących na tym rynku.

Chodzi o to, że małe miejscowe firmy zostały wykluczone, a gracze ogólnopolscy zaczęli właśnie przejmować linie. Jednak nie zyskał na tym pasażer, bo wykluczenie komunikacyjne urosło w Polsce w tej chwili do 16 milionów osób. Te osoby, nie mając swojego samochodu, nie mogą dojechać do pracy, nie mogą dojechać do szkoły, do lekarza itp.

O ile sama formuła udzielenia zamówienia w trybie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym może rodzić wątpliwości formalnoprawne, o tyle towarzyszące temu częste uchybienia w działaniach organizatora podważać mogą jego upoważnienia do realizacji przewozów, czyli w konsekwencji uprawnienia do otrzymania subwencji w ramach funduszu rozwoju przewozów autobusowych. W wielu przypadkach fundusz zamiast promocji odbudowy sieci komunikacyjnych w rejonach zagrożonych wykluczeniem transportowym stanowi tylko dodatkowe źródło finansowania dla dotychczasowych rentownych linii. Organizatorzy, składając wnioski o dofinansowanie nierentownych przewozów bez świadomości spoczywających na nich obowiązków wynikających ze sprawowanej funkcji, często bazują na przedstawionych im uproszczonych schematach działania i skupiają się jedynie na pozyskaniu dofinansowania. Popołniają liczne uchybienia naruszające obowiązujący porządek prawny, do których należą: brak wymaganych uchwał organu stanowiącego regulujących organizację transportu, począwszy od właściwego definiowania przystanków komunikacyjnych, określenia linii o charakterze użyteczności publicznej, określenia taryf, cen maksymalnych czy przepisów porządkowych; naruszenia w zakresie kompetencji organizowanych przewozów, np. przewozy gminne obejmują teren miast; organizowanie transportu poza obszarem swojej właściwości; braki i błędy merytoryczne w umowach zawieranych z operatorami, np. przekazywanie obowiązków operatora; występowanie o refundację ulg bezpośrednio do marszałka województwa z pominięciem organizatora na bazie funkcjonujących równolegle zezwoleń; brak publikacji powszechnie dostępnych rozkładów jazdy na stronie organizatora; brak oznaczeń pojazdów realizujących przewozy na linii użyteczności publicznej, które umożliwiają pasażerom jednoznaczny identyfikację wykonywanych połączeń.

Kwestie te nie podlegają weryfikacji na etapie wnioskowania o dopłaty z funduszu rozwoju przewozów autobusowych, co może w efekcie doprowadzić do zakwestionowania legalności organizowanych przewozów i pozyskania nienależnych dopłat. Poszerzenie skodyfikowanych mechanizmów weryfikacji przez organy wojewody także o kwestie formalne związane z organizowaniem transportu, większa transparentność, społeczna dostępność tych informacji mogłyby przyczynić się do ograniczenia powstających na tym tle błędów i nadużyć. Efektem ubocznym przeniesienia obowiązków kontroli prawidłowości wniosków operatorów publicznego transportu zbiorowego dotyczących refundacji strat poniesionych w związku z honorowaniem przysługujących pasażerom ulg ustawowych z wyspecjalizowanych w tym zakresie organów, urzędów marszałkowskich, na różnych szczeblach organizatorów, jednostki samorządu terytorialnego jest istotne zagrożenie dla kompleksowości i niezbędnej staranności tej kontroli. System sprzedawania biletów w komunikacji auto-

busowej, z wyłączeniem miejskich, oparty jest w blisko 95% na urządzeniach i oprogramowaniu tych samych dostawców, co umożliwia udostępnienie w postaci elektronicznej pełnych baz informacji o zrealizowanych sprzedażach i wykonaniu prac przewozowych. W części urzędów marszałkowskich funkcjonuje komplementarny do tego system analityczny, umożliwiający na podstawie tak otrzymanych danych weryfikację każdego biletu, jego ceny, zastosowanej ulgi itp. Mechanizm weryfikacji wniosków obejmuje całość sprzedaży i gwarantuje wysoki poziom kontroli wydatkowania środków publicznych.

W obecnej sytuacji, gdy właściwy organizator – jednostka samorządu terytorialnego – weryfikuje wnioski i dokumenty przedstawione przez operatora, stanowiące podstawę obliczania rekompensaty, zazwyczaj nie posiada on stosownego wyposażenia w narzędzia kontrolne, co nie gwarantuje właściwego poziomu kontroli i otwiera pole do nadużyć i wyłudzeń. Wobec lawinowego wzrostu liczby organizatorów wzrost w zakresie wykorzystywanych systemów analitycznych jest niewspółmiernie niski. Poza urzędami marszałkowskimi przybyły tylko pojedyncze egzemplarze. Badanie danych o sprzedaży biletów metodami statystycznymi, bazującymi na wycinkowych zbiorach danych, nie może być w 100% skuteczne, szczególnie przy dużych wolumenach sprzedaży. Niektórych nieprawidłowości tymi metodami nie da się w żaden sposób ustalić.

Wydaje się, że nawet bez promowania jakiegokolwiek konkretnego rozwiązania zobligowanie organizatorów, i w konsekwencji także operatorów, do gromadzenia i weryfikacji danych, na podstawie których formułowane są wnioski i rekompensaty, w postaci cyfrowej, w ustalonym wspólnym formacie, umożliwiającym dalsze kontrole, mogłoby przyczynić się do uszczelnienia systemu dopłat w tym aspekcie.

Obecny stan jest krokiem w tył w stosunku do tego, co poprawnie funkcjonowało jeszcze w latach poprzednich. Dochodzi właśnie do patologii, umowa została przedłużona, ale patologie będą się szerzyły.

Stanisław Lamczyk