

Czesław Piela

Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym w Polsce w warunkach wdrażania rozporządzenia (WE) 1370 i ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

W marcu 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, zwana ustawą o PTZ. Dzięki niej dostosowano prawo krajowe do prawa unijnego, w tym w szczególności do rozporządzenia (WE) 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, zwanego rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007. W artykule omówiono wybrane regulacje zawarte w ustawie oraz ich znaczenie dla funkcjonowania rynku przewozów pasażerskich.

Wstęp

Ustawa o PTZ wprowadza radykalne zmiany w organizacji transportu zbiorowego w Polsce. Rozróznilo i zdefiniowano m.in. takie pojęcia jak: „organizator publicznego transportu zbiorowego” i „operator publicznego transportu zbiorowego” oraz zdefiniowano dotychczas używane pojęcie „przewoźnika”.

Jednostki samorządu terytorialnego – jako organizatorzy PTZ – otrzymały narzędzia do realizacji polityki transportowej. Zadania organizatora obejmują m.in. planowanie. Polega ono na opracowaniu Planu zrównoważonego rozwoju transportu, zwanego po prostu „planem transportowym”. Dalsze kompetencje organizatora PTZ dotyczą czynności organizowania transportu zbiorowego, m.in. wdrażania planu transportowego, badania potrzeb przewozowych, opłat za przewóz i finansowania przewozów. Zarządzanie PTZ obejmuje m.in. monitorowanie realizacji zadań przewozowych oraz analizę i kontrolę przewozów, w tym dokumentów przewozowych i biletów. Ustawa o PTZ reguluje również przekazywanie operatorowi rekompensaty z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez niego przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Potrzeby przewozowe w transporcie publicznym

Powszechnie uważa się, że na wzrost przewozów pasażerskich mają wpływ: rozwój gospodarczy i wzrost wskaźnika urbanizacji, a także wzrost liczby ludności. Czynniki te nie występują w danym miejscu i czasie jednocześnie. Doraźnie mogą wystąpić zakłócenia stałego wzrostu tych czynników; należą do nich: sytuacja gospodarcza (spadek dochodów, wzrost bezrobocia) czy sytuacja demograficzna (zmniejszenie przyrostu naturalnego ludności).

Niezależnie od wymienionych czynników znaczący wpływ na rozwój transportu, a w tym również na rozwój przewozów pasażerskich, ma postęp techniczny:

- ♦ wzrost poziomu techniki i postęp w zakresie wytwarzania pojazdów oraz konkurencja prowadzą do spadku cen, co może zwiększać dostępność do środków transportu,
- ♦ nowocześniejsze pojazdy mogą oznaczać większe możliwości i większe osiągi (ładowność, szybkość, komfort),
- ♦ postęp i nowe rozwiązania konstrukcyjne w infrastrukturze transportowej, takie jak tunele (w górach, a przede wszystkim pod dnem morza) i estakady (w górach i nad akwenami wodnymi), stwarzają nowe możliwości rozwoju w transporcie.

Dla uzupełnienia problematyki przewozów osób należy dodać, że zarówno w Polsce, jak i w całej Europie, stale zwiększa się liczba

samochodów, zwłaszcza osobowych, co przyczynia się do powstawania zjawiska kongestii. Rozwijanie tylko infrastruktury drogowej złągodzi problem, ale nie doprowadzi do jego rozwiązania.

Główne cele Unii Europejskiej w zakresie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego

Dostrzegając wagę problemu, w Unii Europejskiej opracowano założenia i cele polityki transportowej. Zawierają je białe księgi z 1992 r. i z 2001 r. oraz zielone księgi z roku 1996 i z roku 2007.

W Białej Księdze *Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej. Globalne podejście do systemu zrównoważonego przemieszczania* z 1992 r. uznano, że celem nadrzędnym jest powiązanie potrzeby przemieszczania (mobilności) z ochroną środowiska i otwarciem rynku transportowego. Cele średniookresowe to:

- ❖ osiągnięcie równowagi rozwoju poszczególnych gałęzi transportu (m.in. poprzez preferowanie kolei),
- ❖ rozszerzenie komplementarności poszczególnych gałęzi i środków transportu,
- ❖ pogłębienie integracji poszczególnych gałęzi i środków transportu,
- ❖ zróżnicowanie opodatkowania poszczególnych gałęzi i środków transportu w sposób adekwatny do powodowanych kosztów społecznych i infrastrukturalnych.

Narzędziami realizacji wymienionych celów są:

- taryfy,
 - inwestycje celowe, w tym infrastrukturalne, w transporcie kolejowym.
- W następnej Białej Księdze *Europejska polityka transportowa 2010. Czas na podjęcie decyzji* z 2001 r. wytyczne dotyczą:
- ♦ przełamywania nierównomierności rozwoju poszczególnych gałęzi transportu, ograniczania zatorów na głównych trasach drogowych i kolejowych, zmniejszenia szkodliwego oddziaływania transportu na środowisko naturalne,
 - ♦ niwelowania przyczyn powstawania zatorów (głównie instrumentami fiskalnymi),
 - ♦ zapobiegania gwałtownym zmianom w strukturze gałęziowej, które mogłyby spowodować destabilizację całego systemu transportowego,
 - ♦ integracji transportu w zrównoważonym rozwoju (z uwzględnieniem ochrony środowiska i rozwoju alternatywnych gałęzi transportu w stosunku do transportu drogowego),
 - ♦ przyjęcia kompleksowej strategii odnośnie do równowagi między transportem publicznym a wykorzystaniem samochodu osobowego, polityki fiskalnej i budżetowej przy internalizacji kosztów zewnętrznych oraz otwierania się rynków gałęziowych w sposób uniemożliwiający przeciwdziałanie liberalizacji przez dominujących przewoźników,
 - ♦ zastosowania środków prowadzących do otwarcia rynku usług kolejowych, wzrostu jakości usług w transporcie drogowym, poprawy bezpieczeństwa na drogach, pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury oraz ustanawiania praw i obowiązków użytkowników.
- Do regionalnego transportu drogowego skierowano bardzo istotne wytyczne; dotyczą one:
- ❖ integracji poszczególnych systemów transportu regionalnego oraz regionalnego i lokalnego, w tym integracji biletowej,

- ❖ wprowadzania polityki fiskalnej internalizującej koszty zewnętrzne i koszty infrastruktury transportowej,
- ❖ harmonizacji zasad opodatkowania energii wykorzystywanej przez różne gałęzie transportu,
- ❖ wprowadzania spójnych praw i obowiązków pasażerów,
- ❖ ujednolicenia zasad pracy kierowców i zasad prowadzenia kontroli pracy pojazdów z punktu widzenia przepisów o ruchu drogowym,
- ❖ wspierania budowy węzłów integracyjnych,
- ❖ kontynuowania polityki otwartego rynku z konkurencją regulowaną,
- ❖ opierania rozwiązań w zakresie organizacji i zarządzania na tzw. najlepszej praktyce.

W pierwszej Zielonej Księdze Sieć obywatelska z 1996 r. sprecyzowano cechy oferty transportowej zorientowanej na potencjalnych odbiorców:

- ◆ systemy transportu pasażerskiego są niezbędne dla rozwoju gospodarczego i odpowiedniej jakości życia mieszkańców,
- ◆ systemy transportowe powinny być efektywne i skierowane na zaspokajanie aktualnych potrzeb mieszkańców,
- ◆ systemy transportowe powinny być elastyczne w reagowaniu na zmieniające się potrzeby społeczne, w tym na wzrost zapotrzebowania na przewozy,
- ◆ system przemieszczania osób, którego podstawą jest samochód osobowy, jest z jednej strony wyrazem oczekiwań społecznych, a z drugiej strony przynosi niepożądane skutki w postaci zatłoczenia dróg (kongestia), zanieczyszczenia środowiska, dużej liczby wypadków. Przeciwdziałaniu tym tendencjom służyć powinien priorytet dla rozwoju transportu publicznego, w tym dla ruchu lokalnego. Koncepcja sieci obywatelskiej obejmuje:

- łączenie sieci transportowych,
- tworzenie połączeń umożliwiających przesiadkę do pojazdów różnych sieci transportu publicznego i indywidualnego,
- ofertę w zakresie dostępności do systemu, przystosowania pojazdów i infrastruktury do odpowiedniego poziomu opłat,
- tworzenie atrakcyjnej oferty transportu publicznego jako alternatywy dla posiadaczy samochodów osobowych.

Sieć obywatelska zawiera również koncepcję łańcucha usług „drzwi–drzwi”, która obejmuje integrację:

- ❖ różnych środków transportu,
- ❖ transportu publicznego i indywidualnego,
- ❖ polityki transportowej z innymi politykami.

Sieć obywatelska wymienia obszary działań integracyjnych (takie jak: bilety, rozkłady jazdy, informację, terminale intermodalne, w tym węzły typu P&R) oraz priorytet w ruchu dla transportu publicznego.

Oczekiwany poziom jakości usług przewozowych (postulaty przewozowe) będzie osiągnięty dzięki zapewnieniu:

- ◆ wysokiej niezawodności i częstotliwości połączeń,
- ◆ atrakcyjnego czasu podróży,
- ◆ komfortu podróży,
- ◆ łatwo dostępnej i aktualnej informacji,
- ◆ dogodnych systemów biletowych,
- ◆ elastyczności systemu.

Druga Zielona Księga COM (2007) 551 *W kierunku nowej kultury mobilności w mieście* z 2007 r. zawiera europejski program działań na rzecz nowej kultury mobilności w mieście. Wytyczne zawarte w tym dokumencie odnoszą się również do regionalnego transportu drogowego, który funkcjonuje także na terenie miast. Zagadnienia nowej kultury mobilności dotyczą:

- ❖ poprawy płynności ruchu przez zwiększenie atrakcyjności podróży transportem publicznym,

- ❖ zmniejszenia emisji szkodliwych substancji do środowiska i hałasu poprzez promocję, dofinansowanie i modernizację projektów zrównoważonego transportu w miastach,
- ❖ propagowania rozwoju nowoczesnych technologii paliwowych i realizacji wspólnych zamówień inwestycyjnych dla różnych rodzajów transportu publicznego,
- ❖ wprowadzania inteligentnych systemów pobierania opłat, informacji pasażerskiej i zarządzania ruchem,
- ❖ propagowania idei europejskiej karty praw i obowiązków pasażera,
- ❖ zwiększenia dostępności i elastyczności funkcjonowania transportu publicznego przez dostosowanie do potrzeb i oczekiwań pasażerów,
- ❖ podniesienia poziomu bezpieczeństwa w pojazdach i obiektach infrastrukturalnych transportu publicznego.

Wpływ szczegółowych przepisów ustawy o PTZ na efektywność wdrożenia zrównoważonego transportu zbiorowego

Główne cele polityki transportowej zawarte w białej księdze Komisji z dnia 12 września 2001 r. określają, że do obowiązków państwa należy zapewnienie bezpiecznych, sprawnych i charakteryzujących się wysoką jakością usług transportu pasażerskiego. Sposób ich realizacji ma uwzględniać: uregulowanie kwestii konkurencji, czynniki społeczne i środowiskowe oraz rozwój regionalny.

Aktualnie usługi w zakresie drogowego transportu pasażerskiego, które są konieczne z punktu widzenia ogólnego interesu gospodarczego, nie mogą być świadczone na zasadach komercyjnych. Aby zapewnić świadczenie tych usług, właściwe organy państw członkowskich muszą mieć możliwość podejmowania odpowiednich działań. Wśród mechanizmów, z których mogą korzystać, aby zapewnić świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, są m.in.: przyznawanie podmiotom świadczącym usługi publiczne wyłącznych praw, rekompensaty finansowej oraz określenie ogólnych zasad w zakresie prowadzenia transportu publicznego. Jeżeli państwa członkowskie, zgodnie z rozporządzeniem 1370/2007, wybiorą wyłączenie pewnych zasad ogólnych z zakresu jego stosowania, zastosowanie powinny mieć przepisy ogólne dotyczące pomocy państwa.

We wszystkich państwach członkowskich (oprócz Polski) wprowadzono przepisy przewidujące przyznawanie wyłącznych praw oraz udzielanie zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych przynajmniej w niektórych obszarach ich rynku transportu publicznego, z uwzględnieniem procedur przetargowych zapewniających uczciwą konkurencję.

Doświadczenia państw członkowskich, w których od lat obowiązuje konkurencja na rynku transportu publicznego, pokazują, że przy właściwych zabezpieczeniach stosowanie konkurencji regulowanej pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi pozwala na zwiększenie atrakcyjności i innowacyjności usług, a nawet na obniżenie ich cen. Podejście takie znajduje pełne wsparcie Rady Europejskiej w ramach tzw. procesu lizbońskiego.

Polski ustawodawca, „wychodząc naprzeciw” przyszłym operatorom PTZ, pozbawił ich wyłącznych praw. Okazuje się jednak, że oznacza to pozbawienie organizatorów PTZ (tzn. samorządów i działających w ich imieniu zarządów transportu zbiorowego) istotnego narzędzia oddziaływania, co przy ograniczoności środków na rekompensaty finansowe wyczerpuje listę podstawowych przyczyn trudności we wdrażaniu ustawy o PTZ. Pozostaje więc konieczność przywrócenia tego zapisu.

Kapitał intelektualny w publicznym transporcie zbiorowym

Funkcjonowanie transportu publicznego wymaga od uczestników systemu znacznego potencjału wiedzy. Dotyczy to przede wszystkim

„organizatorów PTZ” na szczeblach samorządowych i „operatorów PTZ”, czyli przedsiębiorców transportu, którzy wykonują przewozy osób na zlecenie tych pierwszych. Kapitał intelektualny, z punktu widzenia oceny zarządzania transportem zbiorowym, uznać należy za szczególnie istotny. Od tego czynnika, atutu, zależy ciągłe doskonalenie zarządzania i wdrażanie nowych rozwiązań. Jak ważną odgrywa rolę, okaże się przy krótkiej ocenie niektórych przykładów w dalszej części artykułu.

Zagadnienia teoretyczne kapitału intelektualnego w transporcie omówił T. Dyr [2], a rozwinął je i usystematyzował W. Bąkowski: „kapitał intelektualny obejmuje zasoby i przepływy wiedzy dostępne dla przedsiębiorstwa oraz relacje, jakie zachodzą z otoczeniem, głównie z klientami i partnerami” [1]. Autor podał – za A. Baronem i M. Armstrongiem – 3 rodzaje kapitału składające się na kapitał intelektualny:

- kapitał ludzki – wiedza, umiejętności, potencjał do rozwoju i wprowadzanie innowacji, wykazywane przez ludzi pracujących w firmie,
- kapitał społeczny – struktury, sieci kontaktów międzyludzkich i procedury pozwalające pracownikom zdobywać i rozwijać kapitał intelektualny jako przepływy wiedzy nabywanej w wyniku relacji wewnętrznych i zewnętrznych,
- kapitał organizacyjny – zinstytucjonalizowana wiedza, będąca własnością organizacji, przechowywana w bazach danych, instrukcjach obsługi itd. [1].

Organizator PTZ, który działa w strukturze władzy samorządowej lub działa poza strukturą władzy jako wyodrębniona jednostka, winien dysponować znacznym potencjałem wiedzy z dziedziny: organizacji i zarządzania, polityki transportowej, ekonomiki transportu pasażerskiego, marketingu, planowania przewozów, projektowania sieci transportowych i rozkładów jazdy, prawa, finansów i zastosowań informatyki. Szczegółowy zakres podstawowych obowiązków do wykonania wyznacza rozporządzenie (WE) 1370/2007, ustawa o PTZ i Plan transportowy. Niektóre procesy cząstkowe mogą być wykonywane na zasadach *outsourcingu*, ale odpowiedzialność za jakość ich wykonania ponosi oczywiście organizator PTZ.

Posiadanie kapitału intelektualnego jest również niezbędne przedsiębiorcy transportowemu działającemu jako operator PTZ. Powinien on mieć wiedzę w zakresie certyfikatu kompetencji zawodowych i posiadać niezbędny certyfikat, a ponadto mieć wiedzę w zakresie: organizacji i zarządzania, ekonomiki transportu pasażerskiego, planowania przewozów, opracowywania rozkładów jazdy, opracowywania harmonogramów pracy kierowców, opracowywania turnusów pracy, prawa, finansów i zastosowań informatyki. Przedsiębiorca taki powinien posiadać: umiejętność działania w warunkach konkurencji, umiejętność pracy z pasażerami itp. Zakres obowiązków przedsiębiorcy transportowego wyznaczają między innymi ustawa o PTZ i umowy na przewozy zawierane z organizatorem PTZ.

Spostrzeżenia i praktyki zachowań w sektorze transportu drogowego

Przemiany na rynku przewozów osób, a szczególnie w regionalnym transporcie zbiorowym, jakie obserwujemy od prawie 20 lat, następują w warunkach działania nieuczciwej konkurencji. Procesy te poprzedzone zostały decyzją o podziale branży na 174 samodzielne przedsiębiorstwa, a następnie liberalizacją rynku przewozów regionalnych w sposób niespotykany na innych rynkach transportowych. Nazwanie tego zjawiska nieuczciwą konkurencją uznać trzeba za określenie zbyt zawężone. Środowisko samorządu gospodarczego i pracodawców działających na rzecz branży regionalnego transportu samochodowego wielokrotnie podnosiło ten problem. Uważano bowiem, że prawo nie miało regulacyjnego wpływu na rynek przewozów regionalnych, a wręcz tolerowało powszechną deregulację,

zachowując silną funkcję fiskalną. Dla uzasadnienia takiej opinii wymienić należy kilka najczęstszych rodzajów wykroczeń, jakich dopuszczali się „określeni przewoźnicy”, którzy nie przestrzegali prawa:

- ❖ wykonywanie przewozów bez wymaganych dokumentów (zezwoleń),
- ❖ świadczenie usług na liniach regularnych (przewozy okazjonalne lub przewozy regularne specjalne),
- ❖ brak rozkładów jazdy, nieprzestrzeganie uzgodnionych i zatwierdzonych rozkładów jazdy,
- ❖ stosowanie cen dumpingowych,
- ❖ uzyskiwanie dokumentów (zezwoleń) na obsługę linii i niepodjęcie przewozów (blokowanie dostępu do linii),
- ❖ niepodawanie do publicznej wiadomości rozkładu jazdy i nieumieszczanie go na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach i dworcach,
- ❖ niepodawanie do publicznej wiadomości regulaminów określających warunki obsługi podróży, odprawy oraz przewozu osób i bagażu,
- ❖ niepodawanie do publicznej wiadomości cenników opłat wraz z informacją o uprawnieniach pasażerów do ulgowych przejazdów,
- ❖ pobieranie należności za przejazd niezgodnej z cennikiem opłat i wystawianie biletów bez przestrzegania przepisów o kasach fiskalnych dla komunikacji,
- ❖ powszechne nieprzestrzeganie obowiązku zatrzymywania się w celu wsiadania i wysiadania pasażerów tylko na przystankach określonych w rozkładzie jazdy.

Podawano również, że niektórzy kierowcy „tych przewoźników” narażają pasażerów i innych uczestników ruchu na niebezpieczeństwo, gdyż:

- ◆ znacznie przekraczają dozwoloną prędkość,
- ◆ przekraczają normy czasu pracy,
- ◆ przewożą znacznie większą liczbę osób niż powinni, przewożą osoby na stojąco autobusami, których konstrukcja takiego przewozu nie dopuszcza,
- ◆ używają do przewozu autobusów, które nie odpowiadają wymaganym warunkom technicznym.

Na uwagę zasługują tutaj poglądy Michaela R. Cruma z Uniwersytetu Iowa oraz Benjamina J. Allena z Uniwersytetu Northern Iowa. Podali oni motywy, dla których uwolnienie rynku transportowego jest słuszne, ale ostrzegali jednocześnie, że niedoskonały rynek transportowy, tzn. nie w pełni wykształcony, może prowadzić do niszczącej konkurencji. Powoduje to drastyczne obniżanie się rentowności firm transportowych, co skutkuje dalej:

- spadkiem inwestycji,
- obniżeniem standardu przewozów (wyeksploatowany tabor, zaprzestanie wykonywania usług w strefach krańcowych, tzn. tam, gdzie wyraźnie zmniejszyła się opłacalność),
- upadłością firm.

Uważali oni, że zjawiska te powinny być stale badane i monitorowane w zakresie skutków liberalizacji w odniesieniu do instrumentów i ich skuteczności w procesach deregulacji poszczególnych sektorów transportu. Podkreślili równocześnie, że nieuczciwa konkurencja jest zaprzeczeniem sensu procesu liberalizacji i deregulacji. Jest przestępstwem przeciwko uwalnianiu rynku. Występuje ona wtedy gdy:

- ◆ wynika to z przepisów prawa, nierówności wobec prawa (niedoskonałe prawo, niewłaściwie stosowane prawo przez urzędników, łamane prawo przez niezetelnych przewoźników, nieegzekwowanie prawa przez organy do tego upoważnione),
- ◆ występuje nierówność ekonomiczna (różne koszty, różne opłaty, inne podatki, inne wymogi fiskalne),

- ♦ którykolwiek z przewoźników nie przestrzega rygorów bezpieczeństwa (stan techniczny, przepisy bezpieczeństwa, czas pracy).

Sygnaly o naruszeniach prawa kierowane były do organów kontrolnych. Stwierdzone przypadki naruszenia przepisów w tym zakresie zakończone były postępowaniami administracyjnymi i nałożeniem kar pieniężnych na przewoźników łamiących prawo. Nie spowodowało to widocznej zmiany zachowań tych przewoźników i ich kierowców. W opinii środowiska (tj. samorządu gospodarczego i pracodawców) skuteczność organów kontrolnych jest nadal niewłaściwa i wymaga zmian w zakresie metodologii kontroli, ale również w zakresie ich woli działania. Ze względu na zakres tego artykułu nie zostaną tutaj podane przykłady niewłaściwych praktyk postępowania pracowników organów kontrolnych.

Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw komunikacji regionalnej odbywały się na ogół z pominięciem interesu państwa i z pominięciem interesu ludzi zatrudnionych w tych firmach. Wyjątkiem są te przedsiębiorstwa PKS, których prywatyzacja odbyła się z udziałem kapitału prywatnego.

Nadzór właścicielski nad podmiotami branży regionalnego pasażerskiego transportu drogowego na początku 2011 r. sprawowany był przez Ministra Skarbu Państwa (MSP) nad 79 jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa (spółki PKS) oraz wojewodów, którzy byli organami założycielskimi dla 42 przedsiębiorstw państwowej komunikacji samochodowej (przedsiębiorstwa PKS). Nadzór nad tymi podmiotami został oceniony negatywnie.

Prywatyzacja PKS była przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK). Zauważono, że działania podejmowane były bez merytorycznego przygotowania koncepcji przekształceń, niekonsekwentnie i nieskutecznie. Wojewodowie dążyli głównie do komercjalizacji tych przedsiębiorstw, a MSP dążyło do jak najszybszego przeniesienia własności akcji i udziału spółek PKS na rzecz inwestorów lub jednostek samorządu terytorialnego z pominięciem niezbędnych działań restrukturyzacyjnych i przy braku dbałości o rozwój spółek PKS, zapewniający utrzymanie pozycji rynkowej. Nadzór właścicielski w ocenie NIK wykonywany był niezgodnie z przyjętymi zasadami, co powodowało jego nieskuteczność.

MSP realizowało również komunalizację spółek PKS. W ocenie NIK proces ten realizowany był nierzetelnie, bez przygotowania pod względem prawnym i organizacyjnym. Nie wypracowano przejrzystych kryteriów oceny poszczególnych wniosków. Komunalizacja spółek PKS dokonywana była bez uwzględnienia podstaw merytorycznych:

- ❖ interesu spółek,
- ❖ interesu publicznego, wynikającego z charakteru usług przewozowych komunikacji zbiorowej,
- ❖ dbałości o majątek spółek Skarbu Państwa.

Przyjęte przez MSP ogólne założenia komunalizacji nie były przestrzegane. Spowodowało to dowolność w podejmowaniu decyzji o komunalizacji, przedłużanie procedur przekazywania akcji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub niepowodzenia procesów komunalizacyjnych.

W opinii NIK komunalizacja spółek PKS nie przyniosła korzystnych zmian w zarządzaniu spółkami ani nie zmieniła ich pozycji rynkowej. Dochodziło raczej do pogorszenia sytuacji rynkowej po przekształceniach. Działania nowych właścicieli, jednostek samorządu terytorialnego, spowodowało zmiany w składach organów spółek. Tylko w PKS w Bielsku Białej wprowadzono usprawnienia zarządzania.

Znane są natomiast przypadki, m.in. w woj. podkarpackim, że skład zarządu spółki zwiększono z 1 osoby do 3, a w pewnym okresie nawet do 5 osób. W konkursach na członków zarządu nie

przewidywano kryteriów kwalifikacji merytorycznych, w wyniku czego w spółce przez kilkanaście miesięcy „posługiwano się” licencją, wykonując regularną komunikację na liniach międzynarodowych do Włoch, Austrii i na Ukrainę bez ważnych dokumentów. Nikt w zarządzie tej spółki nie posiadał certyfikatu kompetencji zawodowych w międzynarodowym transporcie drogowym osób. W krajowym przewozie osób natomiast, zawierano umowy z Urzędem Marszałkowskim na dopłaty z tytułu przewozów posiadaczy biletów ulgowych, a także zawierano umowy ze Związkiem Komunikacyjnym na dopłaty do przewozów wykonywanych na tych samych liniach. Jednocześnie w latach 2011–2012 przez 13 miesięcy i w roku 2013 przez około 2 miesiące żaden członek zarządu nie posiadał certyfikatu kompetencji zawodowych, bez którego nieważna jest licencja przewoźnika, który wykonuje przewozy osób i pobiera dopłaty. W spółce tej pobierano dopłaty z dwóch źródeł na przewóz wykonywanych na jednej linii, a ponadto zwiększono dopłaty przez zawyżanie cen w dokumentacji. Pracownik (przewodniczący) Związku Komunikacyjnego pracował jednocześnie jako członek zarządu spółki i pobierał wynagrodzenie, a członkowie zarządu Związku Komunikacyjnego byli członkami zarządów organów samorządowych.

Podsumowanie

- ❑ Dotychczasowy brak woli politycznej do rzetelnego wdrożenia rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 i ustawy o PTZ, a także wytycznych unijnych, będzie poważną przeszkodą na drodze do zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.
- ❑ Stan deregulacji drogowego transportu osób, szczególnie regionalnego, wymaga stałego monitorowania zjawisk, diagnozowania problemów i podejmowania decyzji przez kompetentne i odpowiedzialne organy państwa.
- ❑ Poziom przygotowania merytorycznego, szczególnie pracowników niektórych komórek „organizatorów PTZ”, a także pracowników „operatorów PTZ”, wymaga jego podniesienia, m.in. w drodze kształcenia podyplomowego.
- ❑ Dla poprawienia skuteczności i efektywności ekonomicznej organów samorządowych, odpowiedzialnych za organizowanie transportu publicznego, należy ponownie rozważyć przywrócenie „prawa wyłącznego” w ustawie o PTZ.

Bibliografia:

1. Bąkowski W., *Znaczenie kapitału intelektualnego w zarządzaniu regionalnym transportem zbiorowym*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 4.
2. Dyr T., *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2009.
3. Grzelec K., *Zarząd transportu miejskiego – zarządzanie czy administracja?*, „Przegląd Komunikacyjny” 2011, nr 5–6.
4. Mindur M., *Transport pasażerski w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej w latach 1990–2010*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 7–8.
5. Piela C., *Zagrożenia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2011, nr 11.
6. Wyszomirski O. et al., *Rola, zadania i zasady funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego w latach 2008–2015 w świetle przewidywanych zmian organizacyjnych, prawnych i społecznych*, Wyd. PIGTSiS, Warszawa 2008.

Autor:

dr Czesław Piela – Pracodawcy Transportu Publicznego