



RBGPWZ.0611.1.18.EBU

Szczecin, 4 grudnia 2018 r.

Kancelaria Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

Petycja w przedmiocie zmiany przepisów prawa

Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2017, poz. 1123) Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie, zwraca się w interesie publicznym z petycją o wprowadzenie **zmian do ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym** dotyczących uwzględnienia w zapisach ustawy jednoznacznych regulacji dotyczących elastycznych systemów transportowych szczególnie w zakresie publicznych systemów transportu „na żądanie”.

Transport elastyczny i systemu transportu „na żądanie”

Elastyczne systemy transportu publicznego, u swoich podstaw mają dużą autonomię odnośnie wybranego modelu działania. W przeciwieństwie do systemów usług regularnych, wykonywanych w określonych odstępach czasu i po określonej linii lub sieci transportowej (obecna definicja publicznego transportu zbiorowego), pozwalają na maksymalne dopasowanie sposobu działania usługi transportowej do faktycznego zapotrzebowania. Powoduje to wdrażanie modeli opartych na dynamicznie zmieniających się przebiegach trasy, punktach przystankowych czy zmiennych punktach docelowych podróży.

System transportu „na żądanie” jest usługą transportu publicznego, która jest uruchamiana dopiero po wcześniejszym wywołaniu (zgłoszeniu). Użytkownik zgłasza potrzebę przejazdu na danej trasie z odpowiednim wyprzedzeniem, co pozwala operatorowi na zoptymalizowanie trasy przejazdu, czy grupowanie przewozów. Minimalizuje to tym samym, istniejący w wypadku systemów regularnych, problem pustych przewozów oraz znacząco redukuje koszty obsługi transportowej (zmniejszenie obciążenia finansowego dla organizatorów transportu).

Obecne zapisy legislacyjne dotyczące publicznego transportu zbiorowego oraz idące za nimi programy i modele finansowania w znacznej mierze odnoszą się do organizacji obsługi transportowej obszarów miejskich oraz aglomeracyjnych w ramach, których **systemy transportu regularnego** są kluczowe do obsługi dużych potoków pasażerskich. Istnieje natomiast zauważalny brak systemów, zapisów oraz form transportu dedykowanych obszarom wiejskim czy peryferyjnym.

Elastyczne rozwiązania transportowe, zwłaszcza w formule transportu wywoławczego „na żądanie”, odgrywają często podstawową rolę we wdrażanych systemach transportu publicznego na obszarach o rozproszonej sieci osadniczej (obszary wiejskie, peryferyjne, obszary zmagające się z problemem ruchu sezonowego) w zwiększającej się liczbie krajów europejskich.

Definicja problemu

W odniesieniu do możliwości stosowania elastycznych systemów transportowych w naszym kraju pierwszy problem pojawia się już w zakresie obecnej definicji transportu publicznego zawartej w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Według obowiązującej ustawy publiczny transport zbiorowy jest to „ *powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej*”. Systemy transportowe „na żądanie” opierające się często na elastyczności właśnie w zakresie czasu realizacji usługi (**zmienny, nie regularny rozkład jazdy kształtowany popytem**), jak i obsługiwanego obszaru, więc już na poziomie podstawowych założeń nie spełniają w sposób jednoznaczny zapisów ustawy w wypadku stosowania ich w ramach systemów transportu publicznego. Brak jednoznacznej wykładni legislacyjnej w odniesieniu do terminu „regularny” (np. czy usługa działająca w trybie wywoławczym, ale dostępna np. codziennie jest już usługą regularną?) lub „określony” (np. czy sieć komunikacyjna oparta na przystankach „na żądanie” może być kategoryzowana jako „określona”) powoduje obawy, czy wdrożony system elastyczny w danej formule nie będzie budził zastrzeżeń np. organów kontrolnych.

O ile uruchamianie tego typu usług daje pewną możliwość w uwarunkowaniach aglomeracyjnych (w formule komunikacji miejskiej), to na obszarach peryferyjnych działanie tego typu systemów (wdrożonych w wielu krajach europejskich) jest bliższe formule transportu okazjonalnego, co z kolei ze względu na obecnie obowiązujące przepisy **wyklucza np. możliwość uzyskania przez przewoźników dopłat do biletów ulgowych**.

Dodatkowo wykonywanie przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego wymaga posiadania zaświadczenia wystawionego przez organizatora, do którego załącznikiem jest rozkład jazdy (art. 28 ust. 3 ustawy o ptz). Z kolei rozkład jazdy w przewozach innych niż komunikacja miejska podlega wymogom rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy¹. **Rozporządzenie to wprowadza obowiązkową zawartość rozkładów jazdy, tryb ich zatwierdzania, sposób i terminy ogłaszania oraz aktualizacji. Warunki określone w rozporządzeniu są dość rygorystyczne, co sprawia, że przy dynamicznych systemach transportu elastycznego w formule „na żądanie” możliwość uruchamiania ich poza obszarami miejskim jest znikoma.**

Ustawa o ptz w art. 46 ust. 1 pkt. 7 wymaga, aby wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywało się **wyłącznie na przystankach komunikacyjnych**, a przywołane rozporządzenie wymaga z kolei wyznaczenia w rozkładzie jazdy przystanków komunikacyjnych, na których zatrzymuje się pojazd. W publicznym transporcie zbiorowym **zatrzymywanie się poza przystankami jest niedozwolone**, a wykonywanie takiego przewozu bez rozkładu jazdy lub wykonywanie przewozu poza wyznaczoną w rozkładzie jazdy trasą i przystankami podlega karze.

Tym samym obecne regulacje sprawiają, że w aktualnych uwarunkowaniach krajowych **nie istnieje możliwość np. uruchomienia usług publicznego transportu zbiorowego mogącego działać w formule transportu „od drzwi do drzwi”** pozwalającej na bezpieczny transport nocny, transport szkolny dzieci i młodzieży czy zapewnienie dostępności do usług transportu publicznego osobom niepełnosprawnym lub o ograniczonej sprawności ruchowej.

Brak dedykowanych zapisów dla usług elastycznych oraz brak jednoznacznej interpretacji prawnej niektórych terminów określonych w obecnej ustawie, dodatkowo zniechęca podmioty odpowiedzialne za organizację transportu i realizację polityk transportowych do podejmowania inicjatyw związanych z wdrażaniem publicznych systemów transportowych w formule elastycznej.

¹ Rozporządzenie Ministra transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 202).

Ma to szczególne znaczenie dla organizatorów transportu na obszarach o rozproszonej sieci osadniczej, gdzie możliwość uruchomienia np. systemów wywoławczych w formule „na żądanie” znacząco zwiększyłaby stopień dostępności transportowej, przy relatywnie mniejszych kosztach w porównaniu do systemów transportu regularnego.

Opis postulowanych zmian

Postuluje się wprowadzenie do ustawy dedykowanych przepisów odnoszących się do elastycznych systemów transportowych, szczególnie w zakresie regulacji dla systemów wywoławczych „na żądanie”, polegających na:

1. Objęciu definicją „publicznego transportu zbiorowego” nie tylko usług o formule regularnej, ale też **we wszelkich pozostałych formach (szczególnie w formule elastycznej)**, umożliwiającym organizatorom transportu większą autonomię w realizację zadań publicznych w zakresie zapewnienia ogólnodostępnej usługi transportowej.
2. Wprowadzeniu definicji **systemów wywoławczych „na żądanie”** w celu jednoznacznego określenia zasad ich działania i wskazania formuł do ich możliwego stosowania w ramach systemów publicznego transportu zbiorowego.
3. Konsekwentne rozszerzanie definicji i zasad ujętych w treści ustawy o elastyczne systemy transportowe: definicja zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zakres planu transportowego oraz w przypadku uwzględnienia pakietów komunikacyjnych w zapisach ustawy umożliwienie realizacji jednego lub obu pakietów za pomocą elastycznych systemów transportowych.
4. Wprowadzeniu zmian w Rozporządzeniu Ministra transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy w odniesieniu do uproszczenia procedur ich zatwierdzania, sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji w celu uwzględnienia dynamicznych zasad działania systemów elastycznych (szczególnie w formule usług wywoławczych „na żądanie”).
5. Dostosowaniu zapisów dotyczących konieczności określania linii komunikacyjnych oraz sieci transportowych do formuły działania systemów elastycznych, poprzez wprowadzenie m.in. dodatkowego terminu „obszaru komunikacyjnego” pozwalającego m.in. na wdrażanie usług transportu publicznego w formule „od drzwi do drzwi”, przy zachowaniu zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym odnośnie do wsiadania i wysiadania pasażerów.

Postulowane zmiany mają charakter ogólny wskazujący na najważniejsze zidentyfikowane bariery związane z procedurami uruchamiania elastycznych systemów transportowych. Zakłada się, że szczegółowy zakres i forma zapisów do ustawy, w zakresie wprowadzanych zmian, będzie wynikiem dyskusji w ramach prac zespołu opracowującego zmiany w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Uzasadnienie

Należy wskazać na następujące aspekty decydujące o konieczności podjęcia zgłoszonych w petycji działań:

1. Obecne przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w sposób pośredni lub bezpośredni, kładą szczególny nacisk na zapisy dedykowane obsłudze obszarów miejskich i aglomeracyjnych (komunikacja miejska) oraz na regulacje usług transportowych realizowanych przez podmioty prywatne. Tym samym istnieje **wyraźny deficyt mechanizmów** legislacyjnych, wspierających w sposób bezpośredni procesy organizacji

i rozwoju systemów transportu publicznego na obszarach wiejskich, peryferyjnych czy zmagających się z dużą amplitudą ruchu sezonowego (obszary turystyczne).

2. Ze względu na swoją **mniejszą kosztochłonność**, w porównaniu z systemami transportu regularnego, systemy elastyczne są dostępną alternatywą dla organizatorów publicznego transportu zbiorowego, szczególnie w obszarach peryferyjnych, wiejskich oraz turystycznych. Systemy te są możliwe do zastosowania wszędzie tam, gdzie ruch pasażerów narasta sezonowo lub występuje o zmiennych porach, na obszarach, gdzie ruch pasażerski powinien podlegać samoregulacji lub też możliwość dostępu jest z różnych przyczyn ograniczona (centra miast, tereny chronione). Systemy elastyczne sprawdzają się w szczególności na obszarach, gdzie transport regularny byłby wyraźnie nieekonomiczny i niewydolny.
3. Trwający na przestrzeni ostatnich miesięcy **proces legislacyjny związany z projektem ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym**, opracowywany przez zespół działający przy Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, jest wskazanym momentem odnośnie **wprowadzenia do dyskusji kwestii uwzględnienia w prawodawstwie krajowym przepisów regulujących zasady działania systemów elastycznych**.
4. Postulowane propozycje uwzględniają toczącą się obecnie dyskusję nad kierunkami zmian w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (projekty ustaw konsultowane w latach 2017-2018 wraz z ostatnią wersją projektu ustawy z dnia 19 lipca 2018 r.)

Stanowisko wypracowane przez zespół ds. zmiany ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz zgłaszane przez szereg instytucji krytyczne opinie odnoszące się do stanu transportu publicznego (poza komunikacją miejską) **wskazują jednoznacznie na konieczność wprowadzenia zmian w zasadach funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego**. Coraz więcej obszarów wiejskich nie jest w żaden sposób skomunikowanych z siedzibą władz gminnych i powiatowych, mieszkańcy nie mają możliwości dojazdu do ośrodków zdrowia czy administracji publicznej, a młodzież ucząca się w szkołach ponadpodstawowych jest wykluczona z podjęcia dalszej nauki.

Zakres postulowanych zmian, przedstawionych w niniejszej petycji, odnosi się do propozycji składanych do kolejnych nowelizacji ustawy i dotyczy przede wszystkim dopuszczenia stosowania elastycznych systemów transportowych w publicznym transporcie zbiorowym, które mogą być odpowiedzią na wprowadzoną do projektu ustawy ideę **pakietów komunikacyjnych**. Według projektu ustawy pakiety komunikacyjne mają obejmować zarówno linie komunikacyjne o dużych potokach pasażerskich, jak i linie o niskich potokach pasażerskich. Zastosowanie systemów wywoławczych „na żądanie” do obsługi linii o niskich potokach byłoby rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia wydajności i redukcji kosztów obsługi.

5. Elastyczne systemy transportowe, szczególnie w formule rozwiązań wywoławczych transportu „na żądanie”, wpisują się m.in. w założenia programów krajowych (**Program Dostępność Plus 2018-2025**) zwiększających mobilność, dostępność przestrzenną oraz podnoszących jakość życia mieszkańców, w tym w szczególności osób starszych, osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej. Konieczność zwiększenia dostępu do komunikacji zbiorowej, zarówno w miejskich obszarach funkcjonalnych, jak i na terenach wiejskich, została jednoznacznie wskazana w przyjętej 14 lutego 2017 r. Uchwałą Rady Ministrów „**Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**”.

Podsumowanie:

Uwzględnienie w prawodawstwie krajowym jednoznacznych regulacji odnośnie do elastycznych usług transportowych, które pozwolą na stosowanie ich w ramach systemów publicznego transportu zbiorowego może istotnie przyczynić się do wsparcia procesów organizacji transportu publicznego, szczególnie na obszarach o rozproszonej sieci osadniczej oraz do zwiększenia dostępności transportowej dla szeregu grup społecznych.

Na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach, wyrażamy zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpoznającego petycję lub urzędu go obsługującego danych podmiotu zgłaszającego petycję.

Otrzymują do wiadomości:

1. Pan Marek Chodkiewicz - Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Infrastruktury
2. a/a


p.o. DYREKTORA
mgr inż. Leszek Jastrzębski