



RBGPWZ.0611.1.18.EBU

Pismo nr: 038.01 MLA

Szczecin, 26 września 2019 r.

Pan Andrzej Bittel

Sekretarz stanu, Pełnomocnik Rządu
ds. przeciwdziałania wykluczeniu
komunikacyjnemu

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z powołaniem Pełnomocnika Rządu do spraw przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu jako przedstawiciela samorządu wojewódzkiego - Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie, pragniemy **prosić o wsparcie działań na rzecz uwzględnienia systemów transportu wywoławczego „na żądanie” w legislacji szczebla krajowego, w szczególności w procedowanej aktualnie zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz ustawie o transporcie drogowym.**

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, 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 wielu krajach Europy.

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” opierają 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.

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).

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. 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 o ptz 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) konsekwentnym rozszerzaniu 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

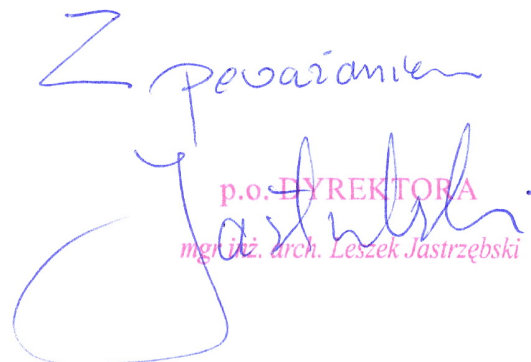
Należy wskazać na następujące aspekty decydujące o konieczności podjęcia zgłoszonych we wniosku działań:

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 kosztowność**, 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. W trakcie realizowanego przez Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie projektu **LAST MILE** (Interreg Europa) zidentyfikowano szereg wdrożonych i skutecznie działających już od lat systemów wywoławczych na terenie wielu krajów europejskich. Ich doświadczenia **wskazują jednoznacznie na dużą skuteczność tego typu rozwiązań w obsłudze obszarów wykluczonych transportowo**.
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 właściwym momentem odnośnie **wprowadzenia do dyskusji kwestii uwzględnienia w prawodawstwie krajowym przepisów regulujących zasady działania systemów elastycznych**.
4. 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**”.
5. Rozwiązanie problemu wykluczenia transportowego poprzez wprowadzanie elastycznych systemów transportowych promowane jest również przez **Komisję Europejską** jako narzędzie zwiększające dostępność transportową. Przykładem rzeczywistego zaangażowania **Komisji Europejskiej** w zagadnienie dostępności transportowej jest **III edycja projektu Catching-Up Regions** realizowana przy współpracy z **Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju**, a finansowana przez **Bank Światowy**.

W obecnej edycji projektu realizowanej na obszarze województwa zachodniopomorskiego w raporcie końcowym wskazano na **olbrzymi potencjał systemów wywoławczych** jako narzędzia wspierającego walkę z wykluczeniem transportowym, zaznaczając jednocześnie szereg istniejących barier prawnych, z którymi muszą się zmagać podmioty chcące wdrażać rozwiązania tego typu. **Ze względu na dużą wagę i perspektywiczność projektu Komisja Europejska zamierza nadal kontynuować pracę nad wsparciem dla wdrażania systemów wywoławczych na terenie naszego kraju w ramach kolejnej edycji inicjatywy Catching-Up Regions.**

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.

Z poważaniem

p.o. DYREKTORA
mgr inż. arch. Leszek Jastrzębski