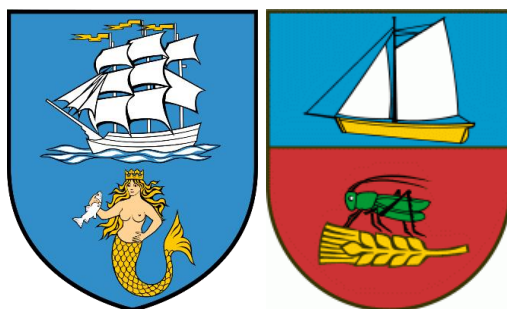


**ANALIZA RYNKU
KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ
W MIEŚCIE USTKA I GMINIE USTKA
WRAZ Z OKREŚLENIEM OFERTY PRZEWOZOWEJ
NA PODSTAWIE BADAŃ MARKETINGOWYCH
RYNKU KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ**



Spis treści

Wstęp	3
1. Cel i zakres opracowania	5
1.1. Struktura dokumentu i dane źródłowe	5
1.2. Definicje i określenia	7
2. Obecny stan publicznego transportu zbiorowego w mieście Ustka i w gminie Ustka	11
3. Zakres i metodologia badań marketingowych na liniach komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka oraz redukcja i analiza zebranych danych	34
4. Wielkość popytu na usługi komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka w świetle wyników badań marketingowych	39
5. Uwarunkowania prawne przewozów drogowych osób w publicznym transporcie zbiorowym	53
5.1. Uwarunkowania wynikające z przepisów Unii Europejskiej	53
5.2. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego w przepisach polskich	59
5.3. Uwarunkowania wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego	71
5.4. Finansowanie publicznego transportu zbiorowego w przepisach polskich	76
5.5. Uwarunkowania wynikające z wytycznych dla beneficjentów środków pomocowych Unii Europejskiej	78
5.6. Problematyka planów transportowych	83
5.7. Planowane zmiany ustawy o publicznym transporcie zbiorowym	84
5.8. Projekt ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej	91
6. Różnice pomiędzy komunikacją miejską a powiatowymi i powiatowo-gminnymi przewozami pasażerskimi	95
7. Koncepcja optymalizacji sfery podaży usług komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka	106
Załączniki	115

Wstęp

Z dniem 12 lipca 2018 r. w mieście Ustka i w gminie Ustka zostały uruchomione dwie linie komunikacji miejskiej, obsługiwane przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Słupsku SA. Miasto Ustka wspiera finansowo funkcjonowanie tych połączeń – przekazuje przewoźnikowi dopłatę z tytułu utraconych przychodów z biletów z tytułu honorowania uprawnień do bezpłatnych przejazdów dla mieszkańców Ustki i turystów uiszczających opłatę uzdrowską w przejazdach po mieście Ustce.

Uruchomienie komunikacji miejskiej w Ustce miało charakter pilotażowy – początkowo planowano, że linie autobusowe będą funkcjonować w przedłużonym okresie letnim, do 24 września. Z uwagi na pozytywne sygnały od mieszkańców i aprobatę dla uruchomionych połączeń, wykonywanie usług przewozowych zostało przedłużone także poza okres wakacyjny.

Efektywne planowanie oferty przewozowej wymaga jednak dobrej znajomości rynku. Z tego powodu, jesienią 2018 r., na zlecenie Miasta Ustki, przeprowadzono kompleksowe badania marketingowe wielkości popytu na usługi przewozowe usteckiej komunikacji miejskiej. Badania pozwoliły na określenie wielkości popytu w każdym kursie każdej z linii w poszczególnych rodzajach dni tygodnia.

Dane z badań marketingowych poddane zostały procesowi redukcji i analizy, a przetworzone wyniki posłużyły jako podstawa opracowania analizy sytuacji rynkowej usteckiej komunikacji miejskiej, w kontekście wielkości popytu. Z kolei na podstawie oceny sytuacji rynkowej komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka, opracowano koncepcję zmian w ofercie przewozowej – optymalizację eksploatacyjną sfery podaży usług.

W założeniu Zamawiającego, zebrane doświadczenia z eksploatacji połączeń komunikacji miejskiej w okresie pilotażowym, miały posłużyć za materiał empiryczny do wykorzystania przy ewentualnym rozszerzeniu funkcjonowania sieci połączeń na całą gminę Ustka.

Opracowanie składa się z siedmiu rozdziałów. Pierwszy z nich poświęcono celowi i zakresowi opracowania, prezentując w nim strukturę dokumentu i przywołując dane źródłowe.

W rozdziale drugim zaprezentowano i oceniono, przez pryzmat podaży świadczonych usług, obecny stan publicznego transportu zbiorowego w mieście Ustka i w gminie Ustka.

Tematyką rozdziału trzeciego jest zakres i metodologia przeprowadzonych badań marketingowych wraz z redukcją i analizą danych.

W rozdziale czwartym określono popyt na usługi usteckiej komunikacji miejskiej w świetle wyników badań marketingowych, poddając go analizom w różnorodnych przekrojach.

W rozdziale piątym opisano uwarunkowania prawne funkcjonowania przewozów drogowych osób w publicznym transporcie zbiorowym, uwzględniając w nim także najnowsze projekty ustaw – z marca 2019 r.

W szóstym rozdziale uwypuklono różnice pomiędzy komunikacją miejską a innymi formami przewozów pasażerskich w transporcie drogowym, kładąc nacisk na aspekty finansowe – możliwość pozyskiwania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych do działalności eksploatacyjnej – jako jedną z ważniejszych determinant wyboru formy wykonywania przewozów.

W ostatnim, siódmym rozdziale, nakreślono opartą na wynikach badań marketingowych i rozważaniach z poprzednich części opracowania, koncepcję optymalizacji sfery podaży usług komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka – wraz ze szczegółowymi rozkładami jazdy. W tym samym rozdziale zawarto również rekomendacje taborowe dla projektowanej sieci połączeń.

Opracowanie uzupełnia pięć załączników. Załącznik nr 1 stanowią szczegółowe wyniki badań wielkości popytu na usługi poszczególnych linii usteckiej komunikacji miejskiej – w przekroju wszystkich kursów i przystanków. Na Załącznik nr 2 składają się tabele z liczbą pasażerów ogółem i w przeliczeniu na 1 wozokilometr – w przekroju poszczególnych kursów oraz zestawionych par kursów „tam” i „z powrotem”. Załącznik nr 3 tworzą tabele z wykorzystaniem każdego z przystanków. Na Załącznik nr 4 składają się mapy sieci komunikacyjnej – obowiązującej i w projektach, natomiast Załącznik nr 5 stanowi projekt nowego rozkładu jazdy dla każdej z linii – wraz z wyliczeniami rocznej wielkości pracy eksploatacyjnej.

Załączniki nr 1, 2 i 3, w postaci wyodrębnionych zbiorów tabel, dołączono do dokumentu w formie suplementu, natomiast Załącznik nr 5 zamieszczono na jego końcu. Załącznik nr 4 – ze względu na wymaganą wielkość czytelnego wydruku przekraczającą format opracowania – ma natomiast postać wyłącznie elektroniczną.

Opracowanie ma charakter aplikacyjny. Zakłada się, że na jego podstawie – po konsultacjach społecznych – zostaną wdrożone nowe rozkłady jazdy dla całej sieci komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka.

1. Cel i zakres opracowania

1.1. Struktura dokumentu i dane źródłowe

Głównym celem opracowania jest przedstawienie koncepcji obsługi miasta Ustka i gminy Ustka publicznym transportem zbiorowym – w formule komunikacji miejskiej – przy założeniu optymalizacji wydatków z budżetu samorządów obu jednostek samorządu terytorialnego na ten cel. Zamówienie obejmuje szereg zagadnień i wytycznych – przedmiot prac sformułowano następująco:

- 1) ocena ekspercka dotycząca popytu na usługi komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka;
- 2) propozycje ewentualnych zmian w podaży usług komunikacji miejskiej, stanowiące wytyczne do konstrukcji nowych rozkładów jazdy, zgodnie z poniższymi założeniami:
 - propozycje nowych linii komunikacyjnych lub zmian tras istniejących poparte uzasadnieniem realizacji proponowanych zmian;
 - określenie optymalnej liczby pojazdów w ruchu dla całej sieci i dla poszczególnych linii wraz z określeniem rodzaju taboru, z preferencją dla taboru ekologicznego;
 - opracowanie wytycznych do rozkładów jazdy na poszczególnych liniach komunikacyjnych, zawierających w szczególności: optymalne w określonych porach doby częstotliwości kursowania pojazdów na poszczególnych liniach (w dzień powszedni, w sobotę i w niedzielę);
 - układ linii komunikacyjnych powinien być oparty na trasach o względnie małej wielowariantowości tras;
 - przy budowie nowego układu tras linii należy wziąć pod uwagę obecne uwarunkowania (przyzwyczajenia pasażerów, napływ turystów w okresie letnim);
 - prognoza wykonania pracy eksploatacyjnej w wozokilometrach;
 - analiza wniosków zgłaszanych przez mieszkańców pod adresem komunikacji miejskiej w tym hierarchizacji postulatów przewozowych: bezpośredniość, punktualność, dostępność i częstotliwość;
 - opracowanie propozycji taryfy opłat – wraz z określeniem przychodowości, kosztochłonności i rentowności każdej linii komunikacyjnej oraz sporządzenie zestawień rentowności dla całej sieci komunikacyjnej, osobno dla dnia powszedniego, soboty, niedzieli i przeciętnego miesiąca;

- 3) komplet gotowych do wdrożenia rozkładów jazdy dla komunikacji miejskiej miasta Ustki i gminy Ustka, zapewniających substytucję i komplementarność względem siebie poszczególnych linii:
 - a) rytmiczne rozłożenie odjazdów pojazdów różnych linii na wspólnie obsługiwanych ciągach;
 - b) zapewnienie przesiadek w punktach węzłowych sieci, w relacjach nieobsługiwanych połączeniami bezpośrednimi, a istotnych dla mieszkańców;
 - c) konstrukcja rozkładów jazdy wspólnie z pracownikami Zamawiającego;
- 4) dostosowanie koncepcji do przekazanego przez Zamawiającego harmonogramu oddawania do użytku nowych dróg w perspektywie 2019-2023;
- 5) przedstawienie koncepcji docelowej – uwzględniającej planowaną rozbudowę sieci drogowej (ze szczególnym uwzględnieniem Lokalnego Węzła Integracyjnego w Ustce oraz połączenia ul. Słupskiej z ul. Darłowską);
- 6) organizacja konsultacji społecznych w przedmiocie proponowanej oferty przewozowej;
- 7) opracowanie harmonogramu uruchomienia komunikacji miejskiej, rozwiązań organizacyjnych oraz wzorów dokumentów, w tym opisu przedmiotu zamówienia oraz dokumentacji przetargowej, niezbędnych do wszczęcia postępowania na usługi komunikacji miejskiej w mieście Ustka i gminie Ustka zgodnie z Ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

W ramach opracowania przedstawiono:

- opis uwarunkowań funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego wynikających z obowiązujących przepisów prawa krajowego i europejskiego;
- określenie różnic w funkcjonowaniu komunikacji miejskiej oraz innych form przewozów pasażerskich – gminnych i powiatowych;
- analizę możliwych form funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w mieście Ustka i w gminie Ustka w świetle obecnie obowiązujących przepisów prawa i projektów nowelizacji ustaw znajdujących się w procesie legislacyjnym;
- analizę podaży i popytu na usługi przewozowe komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka w pilotażowym okresie jej funkcjonowania;
- sformułowane na podstawie zebranego w badaniach marketingowych materiału empirycznego scenariusze organizacji przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej w różnych formach finansowania i udziału samorządów gminnych w przedsięwzięciu;
- rekomendacje do wprowadzenia proponowanego modelu zarządzania publicznym transportem zbiorowym;
- opis rekomendowanej siatki połączeń – tras linii i standardów częstotliwości ich obsługi.

W przygotowaniu opracowania uwzględniono w szczególności:

- Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE, I. 315/1 z dnia 3.12.2007 r.), zmienione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. UE, I. 354/22 z dnia 23.12.2016 r.);
- ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jednolity Dz. U. 2017 r. poz. 2200 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1983);
- ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 317).

W opracowaniu przywołano niektóre z wymienionych dokumentów źródłowych.

Ujęto również dokumenty przekazane przez Zamawiającego, a mianowicie:

- 1) Harmonogram rozbudowy układu drogowego Miasta Ustka w perspektywie 2019-2023;
- 2) Studium Komunikacyjne Miasta Ustka z 2018 r.;
- 3) Strategia Rozwoju Miasta Ustka do roku 2020;
- 4) Strategia Rozwoju Gminy Ustka;
- 5) Informacja dotycząca budowy i modernizacji dróg na terenie Gminy Ustka (planowane i wykonywane odcinki na trasie komunikacji miejskiej).

1.2. Definicje i określenia

Używane w opracowaniu wyrażenia, uszeregowane poniżej w kolejności alfabetycznej, zostały zdefiniowane w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (oraz uzupełnione w oparciu o inne akty prawne) i oznaczają odpowiednio:

- **gminne przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie (w tekście opracowania użyto też nazwy skróconej: **komunikacja gminna**);

- **komunikacja miejska** – gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo:
 - miasta i gminy,
 - miast, albo
 - miast i gmin sąsiadujących
 jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego;
- **komunikacja regionalna** – niezdefiniowane w prawodawstwie przewozy pasażerskie w publicznym transporcie zbiorowym, wykonywane na regularnych liniach zwykłych i niebędące komunikacją miejską; komunikacją regionalną mogą być gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie lub międzywojewódzkie przewozy pasażerskie;
- **międzywojewódzkie przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany z przekroczeniem granicy województwa; inne niż przewozy gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne i wojewódzkie;
- **organizator publicznego transportu zbiorowego** – właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze;
- **operator publicznego transportu zbiorowego** – 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 linii komunikacyjnej określonej w umowie;
- **PKS w Słupsku SA** – Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Słupsku SA, ul. Bohaterów Warszawy 30, 76-214 Smołdzino (adres korespondencyjny: ul. Piłsudskiego 74, 76-200 Słupsk);
- **podmiot wewnętrzny** – odrębna prawnie jednostka, powołana do świadczenia zadań własnych jednostki samorządu lokalnego, podlegająca kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów – przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami;
- **powiatowe przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i niewykraczający poza granice jednego powiatu albo w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek powiatów; inne niż przewozy gminne, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;

- **powiatowo-gminne przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych gmin i powiatów, które utworzyły związek powiatowo-gminny; inne niż przewozy gminne, powiatowe, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;
- **przewoźnik** – 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 (do wykonywania regularnego przewozu osób w transporcie kolejowym);
- **przewóz o charakterze użyteczności publicznej** – powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewożonych społeczności na danym obszarze;
- **publiczny transport zbiorowy** – powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej;
- **rekompensata** – środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- **Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007** – Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE, I. 315/1 z dnia 3.12.2007 r.), zmienione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. UE, I. 354/22 z dnia 23.12.2016 r.);
- **sieć komunikacyjna** – układ linii komunikacyjnych obejmujących obszar działania organizatora publicznego transportu zbiorowego lub część tego obszaru;
- **umowa wykonawcza** – umowa między organizatorem publicznego transportu zbiorowego, a operatorem publicznego transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej;
- **ustawa o elektromobilności** – ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 317 z późn. zm.);
- **ustawa o ptz** – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 2016, 2435);

- **wojewódzkie przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch powiatów i niewykraczający poza granice jednego województwa, a w przypadku linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym także przewóz do najbliższej stacji w województwie sąsiednim, umożliwiającą przesiadki w celu odbycia dalszej podróży lub techniczne odwrócenie biegu pociągu, oraz przewóz powrotny; inne niż przewozy gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne i międzywojewódzkie;
- **Wytyczne** – wprowadzone do stosowania od dnia 22 października 2015 r. Komunikatem Ministra Rozwoju z dnia 4 marca 2016 r. (M.P. z dn. 15.03.2016 r., poz. 237) „Wytyczne w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym”, zatwierdzone w dniu 19 października 2015 r. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

W opracowaniu przyjęto pisownię nazw jednostek samorządu terytorialnego, typu „gmina Ustka”, „miasto Ustka” czy „powiat słupski”, zgodnie z ogólnymi zasadami gramatyki, czyli z małej litery, używając wielkiej litery tylko w sytuacji, gdy nazwy te użyto w znaczeniu nazw własnych, np. stron umowy.

2. Obecny stan publicznego transportu zbiorowego w mieście Ustka i w gminie Ustka

Komunikacja miejska w Mieście Ustka i Gminie Ustka funkcjonuje w obecnym kształcie od 12 lipca 2018 r. Przewoźnikiem, wykonującym przewozy na dwóch liniach usteckiej komunikacji miejskiej, jest Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Słupsku Spółka Akcyjna (zwane dalej w opracowaniu: PKS Słupsk SA). Uruchomienie przez PKS Słupsk SA miejskiej komunikacji poprzedziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dopłatę z tytułu utraconych przychodów z biletów z powodu honorowania uprawnień do bezpłatnych przejazdów dla mieszkańców Ustki i turystów uiszczających opłatę uzdrowską w przejazdach po mieście Ustka.

Założono, że przewoźnik uruchomi kursy w dni powszednie i soboty na dwóch trasach, na których – w granicach administracyjnych Miasta Ustki – mieszkańcom Ustki, turystom uiszczającym opłatę uzdrowską oraz osobom niepełnosprawnym, przysługiwać będą uprawnienia do bezpłatnych przejazdów. Przedmiotem zamówienia nie było zlecenie usług przewozowych, ale dopłata z tytułu utraconych przychodów z biletów z powodu honorowania uprawnień do bezpłatnych przejazdów. Pasażerowie nieuprawnieni do bezpłatnych przejazdów na podstawie dopłaty miasta, ponoszą opłatę za przejazd – zgodnie z cennikiem Wykonawcy.

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Ustka w dniu 8 czerwca 2018 r. Otwarcie ofert w opisywanym postępowaniu nastąpiło w dniu 25 czerwca 2018 r. Wpłynęły dwie oferty od lokalnych przewoźników – Nord Express Sp. z o.o. z Ustki z proponowaną kwotą dopłaty 249 895,80 zł za 77 dni przewozów oraz PKS Słupsk SA – z ceną ofertową 219 146,56 zł.

Cena nie była jedynym kryterium oceny w przywołanym postępowaniu, jej waga stanowiła 60% punktacji. Zamawiający zdecydował także o ocenie aspektu środowiskowego autobusów wykorzystywanych do przewozów (waga 30%) oraz o ocenie taboru w zakresie niskiej podłogi (waga 10%).

Przewoźnik Nord Express Sp. z o.o. dla linii 1 zaoferował pojazdy bez niskiej podłogi, spełniające normę emisji spalin EURO-4, natomiast dla linii 2 – z niską podłogą, spełniające normę EURO-3. PKS Słupsk SA zaproponował z kolei niską podłogę w obsłudze obydwu linii oraz pojazdy spełniające normę emisji EURO-5 – dla linii 1 i EURO-3 – dla linii 2. W rezultacie, w dniu 3 lipca 2018 r. nastąpiło rozstrzygnięcie przetargu zakończone wyborem wykonawcy – PKS Słupsk SA – którego ofertę Zamawiający ocenił jako najkorzystniejszą.

Zgodnie ze złożoną w przetargu ofertą, wybrany wykonawca skierował do obsługi linii 1 minibus Iveco Daily 70C17/SKD Stratos LF38, natomiast na linię 2 – standardowej długości autobus Setra S315 NF.

Przewozy w komunikacji miejskiej Ustki mają dość długą historię. Latem 1972 r. ówczesne Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Słupsku uruchomiło „zieloną” linię autobusową w relacji Słupsk – Ustka, funkcjonującą w okresie letnim w dni wolne od pracy.

Kolejna, nowa linia komunikacji miejskiej ze Słupska do Ustki została uruchomiona przez MPK w Słupsku z dniem 1 czerwca 1975 r. W wyniku przekształceń organizacyjnych słupskiego przewoźnika, linię tę – oznaczoną handlowo numerem 10 – obsługiwały w następnych latach kolejno Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Słupsku i Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Słupsku. Przez wiele lat linia 10 linia uchodziła w sezonie letnim za najbardziej wykorzystane połączenie słupskiej komunikacji miejskiej i z tego powodu była obsługiwana taborem przegubowym.

Pod koniec lat 70. WPK w Słupsku opracowało projekt uruchomienia komunikacji trolejbusowej. Zakładano budowę tras dla pięciu linii trolejbusowych, oznaczonych kolejnymi literami od A do E, przy czym trasa linii E miała prowadzić aż do centrum Ustki. Budowę pierwszej trasy zrealizowano w bardzo krótkim czasie – od kwietnia do lipca 1985 r., a dwóch kolejnych – w 1986 r. i w 1987 r. Kolejnych tras jednak już nie wybudowano, a komunikację trolejbusową w Słupsku ostatecznie zlikwidowano w październiku 1999 r.

Popyt na przewozy pomiędzy Słupskiem i Ustką był tak wysoki, że w latach 90. w wakacyjnym szczycie dublowano kursy, a w skrajnych przypadkach kursy obsługiwały jednocześnie nawet po 4 autobusy, w tym przegubowe. Kursy bisowe, obsługiwane bez przystanków pośrednich, oznaczano numerem 20.

Do 1991 r. w Ustce funkcjonowała sezonowa linia 10W obsługiwana przez WPK, a następnie MPK w Słupsku. Oznaczenie 10W sugerowało „wewnętrzna linia 10 po Ustce”. Połączenie to zlikwidowano z powodu braku opłacalności.

Po transformacji ustrojowej początku lat 90. przewozy w relacji Słupsk – Ustka, zaczęły być obsługiwane także przez przewoźników regionalnych – PKS Słupsk SA oraz prywatnego przewoźnika RAMI. W 2004 r. słupski MZK uruchomił dodatkową, ekspresową linię oznaczoną handlowo jako E10. Analogiczne połączenie uruchomił także przewoźnik RAMI, oznaczając je jako 20Express. MZK w Słupsku w weekendy realizował do Ustki w weekendy również kursy nocne. Pod koniec lat 90. linię 10 uzupełniano także sezonową linią komunikacji miejskiej MZK w Słupsku, oznaczoną numerem 20 i łączącą Lędowo z centrum Ustki i z Przewłoką.

Od 1 czerwca do końca września 2004 r. przewozy w komunikacji miejskiej w Ustce uruchomiła firma RAMI.

Linie 10 i jej ekspresowy wariant zlikwidowano w 2005 r. Zapisy ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym wymagały zawarcia porozumienia międzygminnego pomiędzy samorządem-organizatorem usług komunikacji miejskiej i samorządem przez nią obsługiwanym. Z podpisaniem porozumienia wiązała się decyzja o współfinansowaniu połączeń – w kwotach stanowiących różnicę pomiędzy kosztami obsługi danej gminy, a osiąganymi przychodami. Ze względu na obsługę trasy ze Słupska do Ustki przez przewoźników regionalnych, oferujących bardzo dużą liczbę kursów, linie komunikacji miejskiej w tej relacji charakteryzowała wyjątkowo niekorzystna struktura pasażerów – przewozy jej autobusami wybierały głównie osoby zwolnione z obowiązku ponoszenia opłat lub uprawnione do przejazdów ulgowych, a niemające jednocześnie analogicznych uprawnień u przewoźników regionalnych. Samorzady miasta Słupska, gminy Słupsk, gminy Ustka i miasta Ustka, przez tereny których prowadziła trasa linii 10, nie osiągnęły konsensusu w zakresie niezbędnych kwot dopłat i linia 10, jako połączenie komunikacji miejskiej, została zlikwidowana.

W momencie likwidacji linii 10 słupski operator komunikacji miejskiej uruchomił linię regionalną, oznaczoną literami LR, stanowiącą połączenie komercyjne. Od 2006 r. przewozy w relacji ze Słupska do Ustki zaczął obsługiwać kolejny przewoźnik regionalny – Nord Express Sp. z o.o.

Brak połączeń komunikacji miejskiej obejmujących Ustkę i związany z tym obowiązek uiszczania opłaty w kursach komunikacji regionalnej przez pasażerów, którzy w komunikacji miejskiej korzystali z nadawanych uchwałą samorządu zwolnień z opłat, skutkowało oczekiwaniami społecznymi odnośnie uruchomienia przewozów wewnątrzmijskich. Po sezonie letnim w 2004 r., ze względu na brak rentowności przedsięwzięcia, na ponowne uruchomienie przewozów miejskich nie zdecydowała się firma RAMI.

Latem 2005 i 2006 r. przewozy miejskie, jako przedsięwzięcie komercyjne, uruchomił inny przewoźnik prywatny. Uruchomiono linię w relacji: ul. Wróblewskiego – Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej – Lędowo, obsługiwaną dwoma wysokopodłogowymi autobusami marki Autosan H9-35. W kolejnych latach, ze względu na brak opłacalności, przedsięwzięcie to nie było już kontynuowane.

Po sezonie letnim w 2010 r. zlikwidowana została linia LR MZK w Słupsku. Powodem tej decyzji były stale malejące wpływy z biletów (w relacji ze Słupska do Ustki funkcjonowało także 4 innych przewoźników) oraz zapisy Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, zgodnie z którym MZK Sp. z o.o. – jako podmiot wewnętrzny miasta Słupska – został zobligowany do reali-

zacji przewozów działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwego organu, a więc miasta Słupska i gmin, z którymi zawarło ono stosowne porozumienia międzygminne – wyłącznie w zakresie wynikającym z tych porozumień.

Obowiązujące od 1 marca 2011 r. przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, wprowadziły instytucję organizatora tego transportu, którym jest w Ustce Burmistrz Miasta. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Ustka, za prowadzenie spraw w zakresie bieżącej obsługi transportu zbiorowego odpowiada Referat Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, powołany w Wydziale Inwestycji, Infrastruktury Komunalnej i Ochrony Środowiska.

Jednym z zadań organizatora jest dokonywanie wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego, z którym zostanie zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Taka umowa nie została jednak do tej pory zawarta, w związku z czym PKS Słupsk SA nie posiada statusu operatora. Burmistrz Miasta Ustka stanie się organizatorem dopiero wtedy, gdy linie autobusowe uruchamiane przez Miasto będą organizowane zgodnie z postanowieniami działu II ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w tym z wcześniejszym ogłoszeniem informacyjnym o zamiarze przeprowadzenia postępowania.

Przedmiotem umowy zawartej z PKS Słupsk SA była dopłata z tytułu utraconych przychodów z biletów z powodu honorowania uprawnień do bezpłatnych przejazdów dla mieszkańców Ustki i turystów uiszczających opłatę uzdrowską w przejazdach po mieście Ustce. W związku z powyższym, w myśl przepisów o publicznym transporcie zbiorowym, PKS Słupsk SA na liniach 1 i 2 jest przewoźnikiem, czyli „przedsiębiorcą uprawnionym do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu”.

Zgodnie z zawartą umową, PKS Słupsk SA zobowiązał się do świadczenia usług przewozowych na trasach objętych dopłatą według ustalonego przez siebie rozkładu jazdy z zastrzeżeniem, że:

- częstotliwość kursowania na każdej z tras będzie nie niższa niż co 60 minut;
- autobusy będą kursować przynajmniej w godzinach od 6:00 do 20:00 w dni powszednie, w soboty oraz niedziele i święta;
- rozkład jazdy obydwu linii autobusowych umożliwi przesiadkę między autobusami dla pasażerów jadących ze wschodniej części miasta w kierunku Lędowa oraz z ul. Wczasowej do Portu Zachodniego.

Zgodnie z przywołaną umową, dopłata z tytułu utraconych przychodów z biletów z powodu honorowania uprawnień do bezpłatnych przejazdów dla mieszkańców Ustki i turystów

uiszczających opłatę uzdrowską w przejazdach po mieście Ustce, jest rozliczana w ujęciu dwutygodniowym – w formie zryczałtowanej kwoty dopłaty.

Do obowiązków PKS Słupsk SA należy m.in. opracowywanie rozkładów jazdy i umieszczanie ich na przystankach, podstawienie autobusu zastępczego o nie gorszych parametrach niż autobus zastępowany – w ciągu 20 minut od awarii oraz umożliwienie przeprowadzenia Zamawiającemu kontroli ilościowo-jakościowej wykonywanej umowy.

Kontrole, które mogą przeprowadzać upoważnieni pracownicy Urzędu Miasta Ustka, obejmują zakres i jakość świadczonych usług (w tym parametry techniczne i czystość pojazdów), realizację rozkładu jazdy i punktualność przewozów. Kontrole mogą być wykonywane poprzez obserwację na przystankach, kontrolę w pojeździe, analizę dostarczanej przez Wykonawcę dokumentacji oraz kontrolę tzw. metodą utajnionego klienta.

Jak wyżej wskazano, wykonywanie przez operatora przewozów w komunikacji miejskiej i gminnych przewozach pasażerskich, może się odbywać wyłącznie na podstawie umowy podpisanej ze zlecającą gminą. Po podpisaniu takiej umowy organizator wydaje operatorowi stosowne zaświadczenie. Operator będzie miał obowiązek respektowania uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego – ustawowych oraz uchwalonych przez radę jednostki samorządowej organizatora.

Wyboru operatora organizator może dokonać w jednym z trzech trybów:

- zgodnie z Prawem zamówień publicznych¹;
- wg trybu określonego w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi²;
- poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – w oparciu o art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Organizator może również realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie własnego samorządowego zakładu budżetowego.

Pierwsze dwa tryby mają charakter wyboru konkurencyjnego, zapewniającego dostępność oferowanych usług stosunkowo szerokiemu kręgowi podmiotów zainteresowanych świadczeniem usług przewozowych.

Tryb wyboru bezpośredniego jest wyjątkiem, który może być zastosowany wyłącznie w przypadkach opisanych w ustawie, czyli wówczas gdy:

- średnia wartość roczna umowy w zakresie pasażerskiego transportu publicznego jest szacowana na mniej niż 1 mln euro lub dotyczy świadczenia usług w wymiarze mniejszym niż

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 i 2215.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1920, z 2018 r. poz. 1669 i 1693

300 tys. km rocznie (w przypadku zamiaru zawarcia umowy z przedsiębiorcą eksploatującym łącznie nie więcej niż 23 środki transportu – średnia wartość roczna umowy w zakresie pasażerskiego transportu publicznego jest szacowana na mniej niż 2 mln euro lub dotyczy świadczenia usług w wymiarze mniejszym niż 600 tys. km rocznie);

- świadczenie usług ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny;
- świadczenie usług dotyczy transportu kolejowego;
- wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, z tym że umowa może być zawarta tylko na okres 12 miesięcy (z możliwością jej przedłużenia w uzasadnionych przypadkach do maksymalnie 24 miesięcy), ale tylko wówczas, jeśli nie jest możliwe zachowanie terminów dla innych trybów wyboru.

Niezwykle ważnym elementem zawierania umów przez organizatora jest konieczność wypełnienia przez niego obowiązków informacyjnych, wynikających z art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W każdym przypadku organizator zobowiązany jest z wyprzedzeniem jednego roku (lub sześciu miesięcy – dla wymiaru usług mniejszego niż 50 tys. kilometrów rocznie), zamieścić w Biuletynie Informacji Publicznej, w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej, ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z określeniem przewidywanego trybu wyboru, rodzaju transportu oraz przewidywanej daty rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Konieczność ogłoszenia dotyczy każdego trybu wyboru, także bezpośredniego zawarcia umowy, z wyjątkiem umów zawieranych z powodu zakłócenia ciągłości świadczenia usług. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie wykluczyła zawartego w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 obowiązku zamieszczania ogłoszenia informacyjnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, do czego opracowany został nawet specjalny formularz.

W ogłoszeniu informacyjnym musi być zawarty tryb udzielenia zamówienia oraz określenie linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, na których planowane są przewozy w ramach ogłaszanego zamówienia. W przypadku obowiązku opracowania i uchwalenia planu transportowego, linia ta (względnie linie lub sieć komunikacyjna) musi zawierać się w jego treści, w tym w ramach załącznika graficznego do planu. Sposób określenia sieci może być jednak dość ogólny. Obowiązek sporządzenia planu transportowego spoczywa jednak na gminie liczącej co najmniej 50 tys. mieszkańców albo której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar liczy łącznie co najmniej 80 tys. mieszkańców. Miasto Ustka nie przekracza wskazanych progów obligujących do sporządzenia planu transportowego – ani samodzielnie, ani także w przypadku zawarcia porozumienia międzygminnego z gminą Ustka.

Zmiana treści ogłoszenia jest dopuszczalna, lecz nie później niż 6 miesięcy przed upływem terminu dla ogłoszenia rocznego i 3 miesięcy – dla ogłoszenia półrocznego.

Obowiązek ogłoszenia jest uciążliwy i powoduje konieczność wyprzedzającego planowania zlecenia przewozów. Dotychczas Miasto Ustka nie opublikowało wspomnianego ogłoszenia intencyjnego.

Za datę rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia można uznać datę pierwszego ogłoszenia o przetargu lub zaproszenia do składania ofert – w przypadku zamówień konkurencyjnych i datę zawarcia pierwszej umowy (niekiedy jest umowa przedwstępna lub warunkowa) – w przypadku zamówienia bezpośredniego (w warunkach nieprzeprowadzania postępowania wyłaniającego oferenta). Przewidywana forma wyboru operatora została określona w ogłoszeniu jako zastosowanie art. 5 ust. 4 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, czyli zgodnie z postanowieniami art. 22 ust. 1, pkt. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W przypadku zamówień publicznych dopuszczalne jest wprowadzenie możliwości składania zamówień częściowych, co może być wykorzystane do zmniejszenia liczby odrębnych postępowań. Podział sieci lub grupowanie linii – wg określonego schematu – na elementy stanowiące odrębne zamówienia, jest dopuszczalne. W przypadku niewielkiej skali sieci komunikacyjnej usteckiej komunikacji miejskiej rozwiązanie to jest jednak niezalecane.

W konkurencyjnych trybach wyboru operatora organizator może w specyfikacji zamówienia uwzględnić oczekiwania odnośnie liczby i rodzaju środków transportu, zaplecza technicznego, ochrony środowiska oraz wymogów co do standardów obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej, a także standardów wyposażenia pojazdów. Niezbędne jest także określenie wszystkich warunków finansowania i rozliczania wykonania usługi, w tym określenie kto emituje i sprzedaje bilety oraz komu należne są wpływy z biletów. Do specyfikacji zamówienia musi być załączony projekt umowy z operatorem.

Organizator może w trybie niekonkurencyjnym zawrzeć z operatorem w tym samym zakresie usług (np. przewozy autobusowe) tylko jedną umowę, w przeciwnym wypadku mógłby narazić się na zarzuty obejścia przepisów i celowego unikania przeprowadzenia procedury przetargowej. Możliwe jest jednak zawarcie kilku umów, dotyczących odrębnych ogłoszeń o zamiarze, z tym samym podmiotem, jeśli łącznie w żadnym przedziale czasowym nie nastąpi przekroczenie limitów, o których mowa w art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Operator może także funkcjonować jako podmiot wewnętrzny. Powołanie podmiotu wewnętrznego dotyczy właściwego organu – jednostki samorządowej, która organizuje przewozy

pasażerskie³ albo jednostki samorządowej, która powierzyła wykonywanie zadań organizatorowi, a w przypadku związku – jednostki samorządowej która do tego związku przystąpiła. Nad podmiotem wewnętrznym właściwy organ musi sprawować kontrolę analogiczną jak nad służbami własnymi.

Przyjęte w Rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 określenie „właściwy organ” oznacza organ publiczny (lub grupę organów), uprawniony do ingerowania w publiczny transport zbiorowy na danym obszarze. Burmistrz Miasta Ustka jest właściwym organem dla organizowania komunikacji miejskiej w mieście Ustka oraz w gminach, z którymi miasto Ustka zawrze stosowne porozumienie międzygminne, a więc np. na obszarze gminy Ustka, o ile takie porozumienie zostanie podpisane.

Problematyka publicznego transportu zbiorowego na terenie Ustki zawarta została w różnych dokumentach strategicznych miasta, jak i szerzej – szczebla regionalnego oraz wojewódzkiego.

„Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego Dla Województwa Pomorskiego” – opracowany w lutym 2014 r. – przewiduje funkcjonowanie w Ustce lokalnego węzła integracyjnego, oznaczonego w planie symbolem L-22.

Zgodnie z planem, w ramach lokalnego węzła należy zapewnić:

- parking samochodowy park&ride (dla 6% wsiadających);
- parking rowerowy bike&ride (dla 5% wsiadających);
- wydzielone miejsca na chwilowy postój samochodu kiss&ride (4 miejsca);
- odległość pomiędzy przystankami różnych rodzajów nieprzekraczająca 100 metrów;
- możliwość zakupu biletu na miejscu;
- zadaszenie;
- miejsca siedzące przy przystankach dla 40 osób;
- system informacji głosowej i wizualnej.

Problematykę usteckiego węzła przesiadkowego podejmuje także „Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego 2030”. Przywołany dokument, w ślad za planem transportowym, określa węzeł w Ustce mianem lokalnego i wskazuje następujące działania, mające na celu poprawę atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego, planowane do 2020 r.:

- budowa węzła integracyjnego,
- przebudowa linii kolejowej nr 405 (Szczecinek – Ustka) – wraz z elektryfikacją na odcinku Szczecinek – Słupsk.

³ art. 2 lit. b Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady.

Miasto Ustka i gmina Ustka – wraz z kilkoma innymi samorządami – wchodzi w skład Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego miasta Słupska. W „Strategii rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego miasta Słupska na lata 2014-2020” wskazano następujące cele strategiczne:

- nr 1.1 – „Poprawa zewnętrznej dostępności komunikacyjnej i transportowej obszaru funkcjonalnego” (obejmujący m.in. przebudowę linii kolejowej nr 405);
- nr 1.3 – „Poprawa jakości komunikacji publicznej” – obejmujący trzy działania: monitoring komunikacji publicznej i usprawnienie komunikacji wewnątrz obszaru, organizację i konsultację wspólnej polityki transportu publicznego oraz inwestycje dotyczące komunikacji zbiorowej, w ramach których wymieniono m.in. budowę i rozbudowę węzłów przesiadkowych oraz wymianę taboru.

„Strategia Rozwoju Miasta Ustka do roku 2020” wyodrębniła natomiast trzy kierunki rozwoju: zrównoważony rozwój społeczności lokalnej, zrównoważony rozwój przestrzeni publicznej i rozwój gospodarki miasta. W ramach drugiego z wymienionych kierunków rozwoju wskazano kierunek szczegółowy pn. „rozwój systemu komunikacyjnego miasta, w tym reaktywacja komunikacji kolejowej” oraz działanie nr 2 – „Uporządkowanie systemu komunikacyjnego miasta poprzez jego przebudowę oraz reaktywacja komunikacji kolejowej”.

Autorzy przywołanego opracowania zalecają wdrożenie systemu park&ride, który miałby pomóc w rozwiązaniu problemu dużej liczby turystów dojeżdżających swoimi własnymi samochodami w sezonie letnim na plażę. W dokumencie stwierdzono, że w tym celu należy:

- wyznaczyć sezonowe strategiczne parkingi strzeżone;
- uruchomić linię komunikacji zbiorowej pomiędzy parkingami i plażą;
- zapewnić dużą częstotliwośćjazd busów;
- zorganizować bezpieczne przystanki w obszarach parkingów strategicznych.

Tematyka transportu w Ustce została bardzo szeroko przeanalizowana w „Studium Komunikacyjnym Miasta Ustka”, opracowanym w 2018 r. i stanowiącym aktualizację dokumentu z 2008 r. Autorzy dokumentu podjęli szereg tematów związanych z funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego w Ustce, wskazując m.in. na problem dezintegracji komunikacji kolejowej i autobusowej. W studium stwierdzono, że „brak przystanków autobusowych w bezpośrednim sąsiedztwie dworca kolejowego stanowi duży brak w spójności sieci transportu zbiorowego miasta i wyklucza integrację tych systemów transportowych”. Zwrócono uwagę, że przystankami autobusowymi zlokalizowanymi najbliżej dworca kolejowego, są: „Portowa” – w odległości ok. 300 metrów oraz „Darłowska” – oddalony od dworca już o 600 metrów.

W „Studium Komunikacyjnym Miasta Ustka” przeanalizowano m.in. liczbę kursów oferowaną przez przewoźników na poszczególnych usteckich przystankach. Autorzy dokumentu za-

uważali, że „w każdym rejonie Ustki komunikacja w godzinach szczytu jest na różnym poziomie”. Za przystanki dobrze obsługujące pobliskie tereny w godzinach szczytu w opisywanym opracowaniu uznano: Plac Dąbrowskiego, Portowa, Wróblewskiego, Słupska i Nadleśnictwo. Średnia liczba połączeń, które odbywają się z wymienionych przystanków, wynosiła 4 kursy na godzinę, co zapewnia komunikację na akceptowalnym poziomie.

Jako przystanki najgorzej skomunikowane w godzinach szczytu uznano z kolei przystanki: Przewłoka – osiedle, Grunwaldzka oraz Koszarowa, na których „występuje jeden kurs w ciągu godziny lub nie ma kursów”.

W studium analizie poddano także dostępność przestrzenną, rozumianą jako odległość do najbliższego przystanku. Z większości obszaru Ustki czas dojścia do najbliższego przystanku określono w przedziale do 5 bądź do 10 minut. Jako teren ze złą dostępnością do przystanków autobusowych autorzy opracowania szczególnie wyróżnili obszar pasa nadmorskiego, w tym ulice: Limanowskiego, Promenadę Nadmorską, Morską i Zaruskiego oraz inne w północnej części Ustki, z których dojście do najbliższego przystanku autobusowego zajmuje pieszemu ponad 10 minut.

Autorzy studium zasygnalizowali dużą potencjalną rolę przewozów kolejowych na trasie Ustka – Słupsk. Aby oferta była atrakcyjna dla mieszkańców i turystów, zdaniem autorów opracowania, częstotliwość kursowania pociągów powinna wynosić do 15-30 minut w godzinach szczytu i przeciętnie co 30-60 minut poza szczytem. Określono również, że w celu podniesienia atrakcyjności odbywania podróży transportem zbiorowym (w szczególności codziennych i obowiązkowych), niezbędna będzie budowa Lokalnego Węzła Transportowego – wraz z różnymi podsystemami, takimi jak: Park&Ride, Bike&Ride oraz Kiss&Ride.

W przywołanym opracowaniu zalecono uruchomienie komunikacji miejskiej, której zadaniem byłoby m.in. poprawa dostępności komunikacyjnej północnej części miasta. W studium stwierdzono, że: „transport w obrębie miasta Ustka, na podstawie wyników analiz, uważa się za niewystarczający. Północna część Ustki, w której skupia się turystyka miasta, jest nieobsłużona przez transport zbiorowy. Brakuje połączeń ułatwiających poruszanie się ze wskazanych obszarów do innych części Ustki. Dla potrzeb ulepszenia sieci transportu zbiorowego wewnątrz miasta Ustka zaleca się stworzenie linii transportu wyłącznie wewnątrzmijskiego, której trasa mogłaby przebiegać przez północne części Ustki, a następnie obsługiwać inne nieobsłużone dobrze dotąd rejony Ustki takie jak teren dworca kolejowego, osiedle na Wydmie bądź Przewłoka – Osiedle. Podniosłoby to poziom obsługi transportem zbiorowym i zwiększyło możliwość przemieszczania się w obrębie miasta Ustka”.

Realizację opracowania poprzedziły m.in. wykonane w marcu 2017 r. badania zachowań użytkowników Lokalnego Węzła Integracyjnego, przeprowadzone na pętli autobusowej przy

ul. Portowej (badania realizowano w marcu, kiedy to nie realizowano połączeń kolejowych). W ciągu 7 godzin (6:00-9:00 i 14:00-18:00) zarejestrowano 357 osób wsiadających i 325 wysiadających.

Jak wynikało z deklaracji osób ankietowanych, 49% stanowiły podróże okazjonalne, a 51% – codziennie, 70% respondentów zapytanych na pętli autobusowej rozpoczynało swoją podróż w mieście Ustka, a 17% – w gminie Ustka. W aż 68% podróży dojście na pętlę autobusową realizowano pieszo. Autobusem przyjechało 16% badanych (nie funkcjonowała wówczas komunikacja wewnątrzmijska).

Większość podróży z dworca autobusowego (65%) osoby ankietowane wykonywały do Słupska, 15% respondentów deklarowało zakończenie podróży w mieście Ustka, a 7% – w gminie Ustka. Rejonami Ustki, które najczęściej wskazywano jako miejsce zakończenia podróży, były centrum i okolice ośrodków wczasowych, natomiast miejscowościami w gminie Ustka, w których najczęściej kończono podróż, były Lędowo i Duninowo.

Ocenie ankietowanych poddano infrastrukturę pętli autobusowej. W skali od 1 do 5, uzyskano bardzo niską ocenę – 2,67, przy czym co czwarty badany przyznał najniższą możliwą ocenę – 1. Ponad połowa respondentów (56%) wskazała, że najbardziej w obszarze pętli przeszkadza im brak udogodnień dla pasażerów oczekujących na autobus.

W „Studium Komunikacyjnym Miasta Ustka” zaproponowano utworzenie dwóch nowych całorocznych linii autobusowych: pierwszej w relacji Kolorowa – OW Perła i drugiej z Lędowa do Przewłoki. Zalecaną częstotliwość kursowania autobusów na każdej z projektowanych linii określono na 15-20 minut w godzinach szczytu i 30-40 minut poza szczytem.

Zaproponowano także rozważenie utworzenia dodatkowej linii sezonowej, która funkcjonowałaby w okresie letnim – wyłącznie po Ustce – w rejonach: Bunkrów, centrum i ul. Wczasowej. Głównym zadaniem tego połączenia byłby transport turystów z ośrodków wypoczynkowych do centrum oraz w rejony plaż. Jak wskazali autorzy opracowania, konieczne byłoby wprowadzenie wysokiej częstotliwości kursów pojazdów tej linii, aby możliwie w największym stopniu ułatwić turystom poruszanie się po mieście. Ze względu na specyfikę ulic w centrum i północnej części miasta, linię miałyby obsługiwać minibusy, a jej uruchomienie pozwoliłoby zniwelować problem deficytu miejsc parkingowych w północnej części miasta.

Przyjęty uchwałą nr XXIV/232/2016 Rady Miasta Ustka z dnia 29 września 2016 r. „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Ustka” określa jako długookresowy cel strate-

giczny „poprawę stanu powietrza atmosferycznego poprzez wsparcie gospodarki niskoemisyjnej na terenie gminy Miasto Ustka”. W ramach tego celu strategicznego wskazano 11 celów szczegółowych – jednym z nich jest „poprawa jakości dróg i rozwój alternatywnej komunikacji, wpływająca na zmniejszenie zużycia paliw, a poprzez to spadek emisji substancji zanieczyszczających do środowiska”. W wykazie inwestycji priorytetowych planowanych do realizacji w ramach „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Ustka” przewidziano m.in. budowę Transportowego Węzła Integracyjnego w Ustce.

Zakres wskazanego w planie przedsięwzięcia objął:

- przebudowę i budowę nowych ciągów komunikacyjnych w obrębie dworca autobusowego i PKP plus place manewrowe;
- budowę ciągów pieszo-rowerowych;
- budowę stanowisk dla autobusów dalekobieżnych i regionalnych;
- remont budynku dworca PKP;
- budowę peronu kolejowego;
- budowę parkingów dla autokarów i samochodów osobowych;
- budowę poczekalni i kas biletowych;
- instalację stojaków dla rowerów i innych elementów małej architektury.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., sieć połączeń komunikacji miejskiej w Mieście Ustka i Gminie Ustka tworzyły dwie linie autobusowe, oznaczone numerami 1 i 2. Każda z nich funkcjonowała od poniedziałku do soboty.

Obydwie linie obsługiwały zarówno obszar miejski, jak i teren gminy Ustka, jednakże linia 2 była dedykowana przede wszystkim obsłudze miasta Ustki (większość jej kursów zaplanowano wyłącznie w granicach administracyjnych Ustki).

Wykaz miejscowości, obsługiwanych liniami usteckiej komunikacji miejskiej, wraz z liczbą mieszkańców oraz oznaczeniami linii i liczbą połączeń w skali doby, wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., przedstawiono w tabeli 1.

Sieć linii usteckiej komunikacji miejskiej obsługiwała obszar zamieszkały przez 16 159 osób. Poza liczącym 14 550 mieszkańców miastem Ustka, linie 1 i 2 obsługiwały 3 miejscowości ościenne położone w Gminie Ustka, zamieszkałe przez 1 609 osób. Poza Ustką zamieszkiwało więc 10,0% mieszkańców całego obszaru obsługiwanego liniami usteckiej komunikacji miejskiej.

Tabela 1

**Miejscowości obsługiwane liniami komunikacji miejskiej
w mieście Ustka i w gminie Ustka – stan na 31 grudnia 2018 r.**

Kierunek	Miejscowość	Gmina	Liczba mieszk.	Linia	Dzienna liczba par kursów do i z danej miejscowości		
					w dni powszednie	w soboty	w niedziele
-	Ustka	Miasto Ustka	14 550	1	13	13	-
				2	13	13	-
				Razem	26	26	-
wschodni	Lędowo	Gmina Ustka	143 ⁴	1	13	13	-
południowy	Wodnica		612	2	2	2	-
wschodni	Przewłoka ⁵		854				
Razem:			16 159	-	26	26	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych demograficznych uzyskanych w Urzędzie Miasta Ustka i Urzędzie Gminy Ustka oraz rozkładów jazdy.

Największą spośród miejscowości ościennych, obsługiwanych liniami usteckiej komunikacji miejskiej, była Przewłoka, licząca 854 mieszkańców. Kolejnymi, pod względem liczby mieszkańców, miejscowościami obsługiwanymi liniami 1 i 2, były: Wodnica – licząca 612 osób oraz Lędowo i Lędowo-Osiedle – zamieszkałe w sumie przez 143 osoby. W Lędowie zlokalizowane jest jednak Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej im. Wiceadmirała Józefa Unruga – znaczący generator ruchu.

W okresie badań marketingowych z największą intensywnością, mierzoną liczbą kursów, obsługiwana była sąsiadująca z Ustką miejscowość Lędowo w gminie Ustka, do której docierały autobusy linii 1, wykonujące łącznie do i z Przewłoki po 13 kursów w dni powszednie oraz w soboty.

Do miejscowości Wodnica i Przewłoka w gminie Ustka realizowano natomiast po 2 pary kursów linii 2 w dni powszednie i soboty. Formalnie, przez granice administracyjne miejscowości Przewłoka realizowano także pozostałych 11 par kursów na linii 2 – w każdym rodzaju dnia tygodnia. Ze względu na to, że postoje dla tych kursów zaplanowano przy Domu Wczasowo-Sanatoryjnym Perła, położonym w znacznym oddaleniu od centrum miejscowości Przewłoka, na potrzeby niniejszego opracowania potraktowano te kursy jako dedykowane obsłudze obiektów zlokalizowanych przy ul. Wczasowej w Ustce.

⁴ Łączna liczba mieszkańców Lędowa i Lędowa-Osiedla.

⁵ Nie uwzględniono kursów obsługujących wyłącznie DWS Perła.

Wszystkie miejscowości obsługiwane liniami nr 1 i 2 usteckiej komunikacji miejskiej posiadały alternatywne połączenia drogowym transportem publicznym z Ustką. Zdecydowaną ich większość stanowiły kursy obsługiwane przez PKS Słupsk SA, a więc tego samego przewoźnika regionalnego, który obsługuje kursy, w których miasto Ustka dotuje uprawnienia do bezpłatnych przejazdów.

Pozostali przewoźnicy, którzy według stanu na 31 grudnia 2018 r. świadczyli usługi przewozowe na analizowanym obszarze, to Ramzes Sp. z o.o. i Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Koszalinie (dalej: PKS Koszalin Sp. z o.o.).

Liczbę substytucyjnych połączeń transportem drogowym z Ustką dla poszczególnych miejscowości obsługiwanych liniami 1 i 2 usteckiej komunikacji miejskiej, z rozróżnieniem na dzień powszedni (nauki szkolnej) oraz sobotę i niedzielę, wg rozkładów jazdy obowiązujących na dzień 31 grudnia 2018 r., przedstawiono w tabeli 2. W przypadku PKS Słupsk SA, ujęto tylko kursy komercyjne tego przewoźnika – realizowane w ramach linii niedotowanych przez miasto Ustka.

Tabela 2

**Dzienna liczba kursów w autobusowej komunikacji regionalnej
na trasach substytucyjnych w stosunku do tras komunikacji miejskiej
w mieście Ustka i w gminie Ustka – stan na 31 grudnia 2018 r.**

Miejscowość	Linie usteckiej komunikacji miejskiej	Konkurencyjny przewoźnik regionalny	Dzienna liczba kursów do/z danej miejscowości		
			w dni powszednie	w soboty	w niedziele
Lędowo	1	PKS Słupsk SA ⁶	6/4	-	-
		PKS Koszalin Sp. z o.o.	1	-	-
		Ramzes Sp. z o.o.	6/7	-	-
		Razem	13/12	-	-
Przewłoka	2	PKS Słupsk SA ^{Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.}	18	10	
Wodnica	2	PKS Słupsk SA ^{Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.}	11/9	-	-
		PKS Koszalin Sp. z o.o.	1	-	-
		Razem	12/10	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie internetowych rozkładów jazdy.

⁶ Uwzględniono wyłącznie połączenia alternatywne PKS Słupsk SA wobec linii 1 i 2.

Zdecydowanie najwięcej konkurencyjnych w stosunku do oferty usteckiej komunikacji miejskiej połączeń drogowej komunikacji regionalnej, posiadała miejscowość Przewłoka. W dniu powszednim (nauki szkolnej) PKS Słupsk SA wykonywał na tej trasie 18 par kursów, natomiast w soboty – 10 par kursów. Przewoźnik nie zaplanował natomiast żadnych kursów w niedziele i święta. Komercyjna oferta słupskiego PKS okazała się więc znacznie bogatsza od podaży usług na linii 2, na której wykonywano do Przewłoki tylko po 2 pary kursów w dni powszednie i soboty (nie licząc podjazdów pod DWS Perła, które wykonywane były w każdym kursie linii 2).

Cena biletów w połączeniach komercyjnych z Ustki do Przewłoki wynosiła dla większości kursów 2,00 zł, dla wybranych – 2,50 zł. Jest to stawka zbliżona do ceny biletu 2,00 zł stosowanej przez przewoźnika na kursach linii 2.

Uruchamianie dwóch par kursów do Przewłoki, przy wielokrotnie większej liczby kursów komercyjnych wykonywanych przez tego samego przewoźnika, nie wpływa w żaden istotny sposób na poprawę oferty przewozowej na przystankach przy głównej trasie przez tę miejscowość – wzdłuż drogi gminnej do Objazdy. Dodatkowo, w okresie wakacyjnym – od 1 lipca do 25 sierpnia – prywatny przewoźnik Ramzes Sp. z o.o. uruchamiał na swojej linii 6, w relacji Ustka – Rowy, po 5 par kursów w dni powszednie pomiędzy Ustką a Przewłoką.

Linia 2 usteckiej komunikacji miejskiej obsługuje jednak także inny rejon miejscowości Przewłoka – obszar zabudowy na północ opisanej wyżej drogi, z przystankami przy ul. Armii Krajowej – i w tym rejonie nie ma konkurencji ze strony kursów komercyjnych.

Mniejszą ofertę przewozową połączeń alternatywnych wobec usteckiej komunikacji miejskiej posiadali natomiast mieszkańcy Lędowa. W dni powszednie przewoźnicy komercyjni uruchamiali łącznie 13 kursów z Ustki do Lędowa i 12 kursów powrotnych (w tym: Ramzes Sp. z o.o. realizował 6 kursów do Lędowa i 7 powrotnych, PKS Słupsk SA – 6 kursów do Lędowa i 4 powrotne, natomiast PKS Koszalin Sp. z o.o. zaplanował 1 parę kursów).

Podaż usług na linii 1, złożona z 13 par kursów, podwajała zatem całą pozostałą ofertę przewozową. Żaden z przewoźników nie zaplanował natomiast na trasie między Lędowem a Ustką komercyjnych kursów weekendowych. Na linii 1 przewidziano tymczasem 13 par kursów w soboty i nie przewidziano kursów w niedziele. Cena biletu na linii 1 (2,00 zł) – była co najmniej dwukrotnie niższa od cen alternatywnych połączeń (4,00 zł na pozostałych liniach PKS Słupsk SA, 4,50 zł – na linii 500 firmy Ramzes Sp. z o.o. oraz 5,10 zł w kursie PKS Koszalin Sp. z o.o.).

Do Wodnicy wykonywano z kolei 12 kursów w dni powszednie (z powrotem – 10 kursów). Jedną parę kursów realizował PKS Koszalin Sp. z o.o., natomiast wszystkie pozostałe kursy – PKS Słupsk SA, na liniach alternatywnych wobec linii 2. Żadnych kursów nie wykonywano

na tej trasie w weekendy. Dwie pary kursów, uruchamiane na linii 2 od poniedziałku do soboty, nie wpływały zatem istotnie na ofertę przewozową na trasie Wodnica – Ustka w dniu powszednim, natomiast kursy sobotnie były jedynymi do i z Wodnicy w tym rodzaju dnia tygodnia.

Cena biletu z Ustki do Wodnicy na linii autobusowej 2 (2,00 zł) była około dwukrotnie niższa od cen biletów w połączeniach wobec niej substytucyjnych (inne kursy PKS Słupsk SA – 4,00 zł, przejazd autobusem PKS Koszalin Sp. z o.o. – 4,20 zł).

Wybrane kursy realizowane przez PKS Słupsk SA na terenie miasta Ustki i gminy Ustka zostały zakontraktowane przez gminę Ustka w ramach realizacji obowiązku zapewnienia dojazdu uczniów do szkół. Gmina zobowiązała się do zakupu od PKS Słupsk SA biletów miesięcznych uczniowskich na sześciu trasach:

- nr 1 – dowóz z miejscowości: Machowino, Redwanki, Wytowno, Poddąbie – do szkół w miejscowościach Objazda i Wytowno;
- nr 2 – dowóz z miejscowości: Rowy, Dębina, Bałamątek, Objazda, Dominek, Gąbino i Objazda Kolonia – do szkół w miejscowościach Objazda i Gąbino;
- nr 3 – dowóz z miejscowości: Duninowo, Pęplino, Wielichowo, Gałęzinowo do szkoły w Charnowie oraz z miejscowości: Charnowo, Niestkowo, Zimowiska i Grabno – do szkoły w Ustce;
- nr 4 – dowóz z miejscowości: Przewłoka, Zapadłe i Wodnica – do szkoły w Ustce (trasa substytucyjna względem linii 2);
- nr 5 – dowóz z miejscowości: Lędowo Osiedle, Modlinek, Modła, Duninowo, Starkowo, Krężółki, Zaleskie i Duninowo – do szkół w miejscowościach Zaleskie i Ustka;
- nr 6 – dowóz z miejscowości: Duninowo, Gołęcino, Starkowo, Krężółki, Krzemienica i Możdżanowo – do szkoły w miejscowości Zaleskie.

Na obszarze miasta i gminy Ustka funkcjonowały także przewozy regularne specjalne, zapewniające dowóz pracowników do zakładów Morpol SA w Duninowie oraz do Łosoś Sp. z o.o. we Włynkówku. Nie były one jednak ogólnodostępne.

Przy analizie rozkładów jazdy komunikacji regionalnej na trasach substytucyjnych wobec linii komunikacji miejskiej w Ustce, zwraca uwagę silna redukcja liczby połączeń w dni wolne od pracy w stosunku do dnia powszedniego. Nie wykonywano żadnych kursów do Lędowa i Wodnicy w sobotę i w niedzielę, natomiast do Przewłoki nie realizowano żadnych kursów niedzielnych.

Sytuacja ta jest związana z mającym obecnie miejsce w całym kraju silnym pogorszeniem sytuacji finansowej przewoźników regionalnych – skutkującym redukcją liczby kursów, szczególnie w weekendy – i związanym ze spadkiem przewozów w segmencie ich najważniej-

szego pasażera, tj. ucznia dojeżdżającego do szkoły. Na spadek ten wpłynęły łącznie trzy czynniki: niż demograficzny, spowodowana rozwojem motoryzacji indywidualnej (upowszechniający się drugi samochód osobowy w rodzinie) zmiana zachowań komunikacyjnych – rozpowszechniający się poza miastem zwyczaj odwożenia dzieci do szkoły samochodem oraz reforma oświaty likwidująca gimnazja (rok szkolny 2018/2019 jest ostatnim z klasami gimnazjalnymi).

W granicach administracyjnych miasta Ustki – poza wspomnianymi powyżej przewoźnikami – istotną rolę odgrywał również przewoźnik Nord Express Sp. z o.o., który naprzemiennie z PKS Słupsk SA (dawna „Niebieska linia”) i Ramzes Sp. z o.o. (dawna linia 20) realizował kursy na linii 500 relacji Słupsk – Ustka.

W Ustce kursy linii 500 realizowano ciągiem ulic: Kolorowa – Darłowska – Portowa – pl. Dąbrowskiego – Wróblewskiego – Słupska, a zatem na trasie pokrywającej się w znacznej części z trasą linii 2. Każdy z przewoźników realizował kursy na linii 500 codziennie z godziną częstotliwością, co przekładało się na rytmiczne odjazdy co 20 minut.

Liczbę kursów, realizowaną przez każdego z przewoźników na linii 500, przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Dzienna liczba kursów na linii 500 w mieście Ustka – stan na 31 grudnia 2018 r.

Konkurencyjny przewoźnik regionalny	Poza sezonem letnim			W sezonie letnim		
	dni powszednie	soboty	niedziele	dni powszednie	soboty	niedziele
PKS Słupsk SA	18	16	9	18	18	18
Nord Express Sp. z o.o.	19	16	8	19	17	15
Ramzes Sp. z o.o.	15	15	7	16	16	15
Razem	52	47	24	53	51	48

Źródło: opracowanie własne na podstawie internetowych rozkładów jazdy.

W dniu powszednim na linii 500 realizowano od 52 par kursów poza sezonem letnim do 53 par kursów w sezonie letnim. W sobotę wykonywano natomiast od 47 par kursów poza sezonem letnim do 51 par w sezonie letnim. Największa rozbieżność dotyczyła oferty przewozowej w niedzielę – poza sezonem letnim realizowano 24 pary kursów, podczas gdy w sezonie letnim dwukrotnie więcej, czyli 48 par kursów.

Na obszarze obsługiwanym liniami uesteckiej komunikacji miejskiej funkcjonuje komunikacja kolejowa – przewozy pasażerskie prowadzone są wyłącznie na jednotorowej linii: Piła

Główna – Słupsk – Ustka (nr 405 w Wykazie Linii, Łącznic i Torów Łączących D-29), zelektryfikowanej na odcinkach Piła Główna – Szczecinek i Słupsk – Ustka.

W 2017 r. PKP Polskie Linie Kolejowe podpisały umowę na realizację inwestycji pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 405 na odcinku: granica województwa (pomiędzy stacjami Biały Bór i Słosinko) – Słupsk – Ustka”, współfinansowanej ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Przedsięwzięcie to obejmuje m.in. wybudowanie w Ustce nowego przystanku osobowego Ustka Osiedle, który będzie zlokalizowany przy ul. Kościelniaka, w zachodniej części miasta, w odległości około kilometra za obecnie istniejącym przystankiem Ustka.

Nowy przystanek będzie ułatwieniem nie tylko dla mieszkańców pobliskiego, ale także dla turystów chcących dotrzeć na Plażę Zachodnią – oddaloną o ok. 800 metrów od projektowanego przystanku. W ramach inwestycji przewidziano także przebudowę budynku obecnego dworca kolejowego wraz z peronami oraz budowę w jego sąsiedztwie nowego dworca autobusowego. Powstanie zatem zintegrowany węzeł przystankowy, ujęty we wszystkich dokumentach strategicznych szczebla lokalnego i regionalnego (obecnie dworzec autobusowy jest oddalony o ok. 400 metrów od dworca kolejowego). Realizację inwestycji zaplanowano na lata 2018-2019.

W obszarze działania linii 1 i 2 usteckiej komunikacji miejskiej, według stanu na 31 grudnia 2018 r., czynny był tylko przystanek osobowy Ustka, zlokalizowany na 192,250 kilometrze linii kolejowej nr 405.

Trasy obydwu linii usteckiej komunikacji miejskiej wytyczono ul. Dworcową, w bezpośrednim sąsiedztwie dworca kolejowego. Nie przewidziano jednak przystanków przy dworcu kolejowym. Najbliższy przystanek znajdował się na ul. Portowej (gdzie zlokalizowano dworzec autobusowy), w odległości ok. 400 metrów od przystanku kolejowego.

Zgodnie z rozkładem jazdy obowiązującym na dzień 31 grudnia 2018 r., z przystanku osobowego Ustka zaplanowano wyłącznie kursy pociągów w sezonie letnim, w 2019 r. zaplanowanym na dni od 20 czerwca do 1 września:

- 8 par pociągów regionalnych całotygodniowych kategorii Regio, uruchamianych przez Przewozy Regionalne Sp. z o.o. w relacji Słupsk – Ustka;
- 2 pary pociągów regionalnych całotygodniowych Regio Przewozów Regionalnych Sp. z o.o., w relacji Gdynia Główna – Ustka;
- 2 pary pociągów pośpiesznych całotygodniowych kategorii TLK, uruchamianych przez PKP Intercity Sp. z o.o. na trasie Słupsk – Ustka;
- 1 parę pociągów osobowych przyspieszonych całotygodniowych w relacji Warszawa Zachodnia – Ustka, uruchamianych przez Koleje Mazowieckie Sp. z o.o.;

- 1 parę pociągów pośpiesznych całotygodniowych kategorii TLK, uruchamianych przez PKP Intercity Sp. z o.o. w relacji Katowice – Ustka;
- 1 parę pociągów pośpiesznych całotygodniowych kategorii TLK, uruchamianych przez PKP Intercity Sp. z o.o. na trasie Kraków Główny – Ustka.

Do 2015 r. kursy pociągów regionalnych pomiędzy Ustką a Słupskiem (dwie pary) wykonywane były także poza sezonem letnim.

Intensywność funkcjonowania poszczególnych linii usteckiej komunikacji miejskiej, mierzoną liczbą wykonywanych kursów – wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. – przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Liczba kursów wykonywanych na liniach komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka w dniu powszednim, w sobotę i w niedzielę – stan na 31 grudnia 2018 r.

Linia	Liczba kursów wykonywanych w poszczególnych rodzajach dni tygodnia w każdym z kierunków					
	dzień powszedni (nauki szkolnej)		sobota		niedziela	
	kierunek A	kierunek B	kierunek A	kierunek B	kierunek A	kierunek B
1	13	13	13	13	nie funkcjonuje	
2	13	13	13	13	nie funkcjonuje	
Razem	26	26	26	26	nie funkcjonuje	

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozkładów jazdy.

Na obydwu liniach wykonywano po 13 kursów w każdym kierunku w dni powszednie i soboty, nie realizowano natomiast kursów w niedziele i święta. Od 2 stycznia 2019 r. ograniczono liczbę kursów sobotnich do 12 par (zlikwidowano pierwsze kursy poranne).

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., na liniach 1 i 2 wykonywano łącznie po 52 kursy w dni powszednie i w soboty oraz nie wykonywano kursów w niedziele i święta. Kursy niedzielne były natomiast realizowane na obydwu liniach w okresie wakacyjnym (nieobjętym badaniami marketingowymi).

Liczba kursów oferowana w sobotę stanowiła 100% liczby kursów w dniu powszednim. Brak redukcji sobotniej oferty przewozowej względem dnia powszedniego jest rozwiązaniem niespotykanym w innych miastach. Od 2 stycznia 2019 r. w soboty wykonywanych jest 48 kursów, co stanowi 92,3% podaży usług z dnia powszedniego (zrezygnowano z pierwszej pary kursów na obydwu liniach).

Oceniając stopień skomplikowania oferty przewozowej usteckiej komunikacji miejskiej, analizie poddano liczbę wariantów tras, realizowanych w ramach każdej z linii. Wyniki tej analizy przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5

Liczba wariantów tras na poszczególnych liniach komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka – stan na 31 grudnia 2018 r.

Linia	Liczba wariantów tras w każdym z kierunków		
	kierunek A	kierunek B	łącznie
1	1	1	2
2	2	4	6
Razem	3	5	8

Źródło: opracowanie własne.

Podczas badań marketingowych, przewozy na obydwu poddanych analizie liniach usteckiej komunikacji miejskiej, wykonywane były łącznie w 8 wariantach tras, co oznacza, że na jedną linię przypadały przeciętnie 4 warianty trasy. Na tle innych miast w kraju jest to wartość umiarkowana.

Linia o największej wielowariantowości okazała się linia 2, w ramach której wyznaczono 2 warianty trasy w kierunku ul. Dunina i 4 warianty tras w kierunku ul. Kolorowej i Wodnicy. Skomplikowanie oferty przewozowej na linii 2 wynikało z wariantowego wykonywania kursów do miejscowości Przewłoka i Wodnica.

Najmniej skomplikowaną trasą charakteryzowała się natomiast linia 1, na której wykonywano kursy w tylko jednym wariantcie trasy w kierunku ul. Chopina i w jednym z powrotem – w kierunku Lędowa.

Jak wynika z różnych badań i analiz, prowadzonych w sieciach komunikacji miejskiej i regionalnej w kraju, **jest pewną prawidłowością, że sieć komunikacyjna zapewniająca większą dostępność przestrzenną, wynikającą z dużej liczby obsługiwanych tras, charakteryzuje się o wiele niższą efektywnością ekonomiczną od porównywalnej wielkością sieci komunikacyjnej o gorszej dostępności przestrzennej** (mniej wariantów tras, a więc w konsekwencji duża liczba kursów wykonywanych w ramach każdego wariantu trasy). Jest to rezultat trudności – w przypadku sieci o dużym skomplikowaniu – dostarczenia z informacją o ofercie przewozowej do całej populacji potencjalnych klientów, wśród których coraz większy udział stanowią osoby realizujące podróże fakultatywne (niezwiązane

z dojazdami do miejsc pracy lub nauki) – często podróżujące incydentalnie – oraz osoby mające możliwość wyboru pomiędzy podróżą transportem publicznym a indywidualnym.

Z tej przyczyny, w procesie optymalizacji oferty przewozowej, dążyć należy do możliwie maksymalnego jej uproszczenia.

Trasy obydwu linii komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka, obowiązujące w okresie badań marketingowych i aktualne na dzień 31 grudnia 2018 r., przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6

**Trasy linii komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka
– stan na 31 grudnia 2018 r.**

Oznaczenie linii	Przebieg trasy
1	LĘDOWO KOMANDORSKA / KOŚCIÓŁ – Komandorska – Bosmańska – Ustka: Koszarowa – Darłowska – Bohaterów Westerplatte – Port – Bohaterów Westerplatte – Dworcowa – Marynarki Polskiej – Portowa – Marynarki Polskiej – Wyszyńskiego – Piłsudskiego – Żeromskiego – Mickiewicza – Kopernika – pl. Dąbrowskiego – Kopernika – Mickiewicza – Leśna – Chopina – Kopernika – Mickiewicza – Żeromskiego – Piłsudskiego – Wyszyńskiego – Marynarki Polskiej – Portowa – Marynarki Polskiej – Dworcowa – Bohaterów Westerplatte – Port – Bohaterów Westerplatte – Darłowska – Koszarowa – Lędowo: Bosmańska – Komandorska – LĘDOWO KOMANDORSKA / KOŚCIÓŁ
2	(wybrane kursy: WODNICA – Ustka: Darłowska) USTKA KOLOROWA / DZIAŁKI – Darłowska – Dworcowa – Marynarki Polskiej – Portowa – Marynarki Polskiej – Grunwaldzka – pl. Dąbrowskiego – Wczasowa – Przewłoka: DWS Perła – Ustka: Wczasowa – pl. Dąbrowskiego – Wróblewskiego – Słupska – Dunina (wybrane kursy: Przewłoka: Ustecka – Morska – Armii Krajowej) – Grunwaldzka – rondo Sosabowskiego – Jagiellońska – Wróblewskiego – pl. Dąbrowskiego – Grunwaldzka – Marynarki Polskiej – Portowa – Marynarki Polskiej – Dworcowa – Darłowska – USTKA KOLOROWA / DZIAŁKI (wybrane kursy: Darłowska – WODNICA)

Źródło: opracowanie własne.

Autobusy linii 1 i 2 kursowały w dni powszednie i w soboty z około godzinną częstotliwością, w godzinach 6-19. W tym czasie na trasach pozostawały dwa autobusy, po jednym na każdej z linii. W okresie letnim autobusy kursowały do godz. 20, a przewozy realizowane były codziennie, także w niedziele.

W grudniu 2018 r., w powszednim dniu nauki szkolnej i w sobotę, pojazdy usteckiej komunikacji miejskiej wykonywały łącznie na liniach komunikacyjnych 388,0 km.

W przeciętnym miesiącu kalkulacyjnym (złożonym z 21 dni powszednich, 4 sobót i 5 niedziel) w okresie prowadzenia badań marketingowych na liniach 1 i 2 zaplanowano łącznie wykonanie 9 700,0 km.

Udział obydwu linii w liczbie kilometrów zaplanowanych do wykonania w przeciętnym miesiącu rozłożył się niemal równo pomiędzy linie 1 i 2, na których przewidziano wykonanie odpowiednio 50,26 i 49,74% łącznej liczby kilometrów. Na linii 1 wykonywano 195,0 km dziennie, a na linii 2 tylko o 2 km mniej – 193,0 km. W skali przeciętnego miesiąca kalkulacyjnego na linii 1 przewidziano wykonanie 4 875,0 km, natomiast na linii 2 – 4 825,0 km, tj. o 50 km mniej.

Średni miesięczny przebieg pojazdu zaangażowanego do obsługi linii usteckiej komunikacji miejskiej wyniósł 4 850,0 km i okazał się zbliżony do innych sieci komunikacyjnych w kraju o podobnej wielkości, w których regułą jest wykonywanie do 5 000 km miesięcznie w przeliczeniu na jeden pojazd w ruchu. Głównym czynnikiem zmniejszającym średni miesięczny przebieg pojazdów, był brak kursów w niedziele i święta.

Podczas badań marketingowych, wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., PKS Słupsk SA przeznaczał do obsługi linii komunikacyjnych 4 pojazdy reprezentujące 3 typy taboru i zarazem 4 typy pojazdów. Strukturę eksploatowanego taboru, wraz z numerami inwentarzowymi pojazdów przyporządkowanych do każdego typu, przedstawiono w tabeli 7.

Ujęty w tabeli autobus Mercedes-Benz Sprinter Transfer 55 (nr inwent. 00455, nr rej. GSL 34638) został ujęty jako rezerwowo – pozostawał w dyspozycji przewoźnika, ale nie eksploatowano go podczas badań marketingowych.

Tabela 7

**Typy taboru eksploatowanego na liniach komunikacyjnych 1 i 2
przez PKS Słupsk SA – stan na 31 grudnia 2018 r.**

Symbol typu taboru	Opis typu taboru	Reprezentowane marki i typy pojazdów – wraz z numerami inwentarzowymi pojazdów	Łączna liczba miejsc (średnio)
MN	minibus niskopodłogowy o długości około 8 m i pojemności pasażerskiej 38 osób	Iveco Daily 70C17/SKD Stratos LF38 (nr rej. GS 84258)	38
SN	Autobus standardowy niskopodłogowy o długości 12 m i pojemności pasażerskiej 83 osoby	Setra S315 NF (nr inwent. 50205, nr rej. GSL 29353)	83

Symbol typu taboru	Opis typu taboru	Reprezentowane marki i typy pojazdów – wraz z numerami inwentarzowymi pojazdów	Łączna liczba miejsc (średnio)
KN	Minibus wysokopodłogowy o długości około 8 m i pojemności pasażerskiej 23 osoby	Mercedes-Benz Sprinter Transfer 55 (nr inwent. 00455, nr rej. GSL 34638)	23

Źródło: opracowanie własne.

Wynoszący 100% udział pojazdów niskopodłogowych eksploatowanych podczas badań marketingowych na liniach 1 i 2, to bardzo silna strona oferty przewozowej komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka (jedyne pojazdy wysokopodłogowe, stanowiące tabor rezerwowy, nie obsługiwały przewozów podczas badań). Doświadczenia z innych miast jednoznacznie bowiem wskazują, że maksymalizacja wykorzystania pojazdów niskopodłogowych w obsłudze zadań przewozowych jest bardzo ważnym czynnikiem kształtującym popyt. Szczególnie w miastach małych i średnich, realizacja kursu przez autobus niskopodłogowy jest jednym z czynników determinujących decyzję klienta o skorzystaniu z usług przewoźnika miejskiego, a nie o substytuowaniu przejazdu przejściem pieszym.

Na liniach 1 i 2 w okresie prowadzenia badań marketingowych, jesienią 2018 r., obowiązywała taryfa jednolita, ustalona we własnym zakresie przez przewoźnika – PKS Słupsk SA. Cenę normalnego biletu jednorazowego, niezależnie od pokonywanej odległości, ustalono na 2,00 zł.

W granicach administracyjnych miasta Ustki, przejazdy były bezpłatne dla:

- **mieszkańców Ustki** – dokumentem potwierdzającym uprawnienie był dowód osobisty z wpisanym adresem zameldowania lub bilet wydawany w Biurze Ewidencji Ludności w Urzędzie Miasta Ustka, przy czym w przypadku dzieci do bezpłatnego przejazdu wystarczyło oświadczenie ustne rodzica posiadającego uprawnienie lub legitymacja szkolna;
- **turystów uiszczających opłatę uzdrowską** – dokumentem potwierdzającym uprawnienia był dowód wniesienia opłaty;
- **osób niepełnosprawnych** – dokumentem potwierdzającym uprawnienia była stosowna legitymacja lub zaświadczenie.

3. Zakres i metodologia badań marketingowych na liniach komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka oraz redukcja i analiza zebranych danych

Podstawowym celem badań marketingowych, przeprowadzonych jesienią 2018 r. na liniach komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka, miało być dostarczenie informacji o wielkości oraz rozkładzie przestrzennym i czasowym popytu na usługi przewozowe, a następnie wykorzystanie wyników badań w projektach zmian w ofercie przewozowej.

Co do zasady, jakiegokolwiek zmiany oferty przewozowej w transporcie publicznym, powinny być oparte na szczegółowej analizie wyników badań potrzeb przewozowych lub popytu. Badania marketingowe potrzeb przewozowych pozwalają na określenie potencjalnej wielkości popytu na nowo uruchamianych połączeniach komunikacyjnych i powinny przesądzać o celowości ich uruchamiania. Badania popytu dają natomiast obraz wykorzystania istniejącej już oferty przewozowej i wyznaczają obszary jej niezbędnej modyfikacji. Pożądanym działaniem jest prowadzenie pomiarów sprawdzających po każdorazowym dokonaniu zmian w rozkładach jazdy czy uruchomionych nowych połączeniach komunikacyjnych, gdyż badania takie dostarczają informacji o skutkach wprowadzonych korekt i popycie na nowe połączenia.

W trakcie prowadzenia badań popytu na usługi przewozowe, należy odróżnić popyt:

- efektywny, łatwy do zbadania i oceny – wyrażający się zrealizowanymi przejazdami w warunkach oferowanych przez danego organizatora;
- potencjalny, znacznie trudniejszy do oszacowania – składający się dodatkowo z części podróży realizowanych komunikacją indywidualną oraz potrzeb przewozowych, które z różnych względów nie ujawniają się na rynku.

Badanie popytu potencjalnego jest trudne i obarczone ryzykiem dużego błędu, gdyż bez względu na zastosowaną metodę, deklaracje respondentów dotyczące ich ewentualnych zachowań, z reguły znacząco różnią się od zachowań rzeczywistych, w zależności od zmieniających się warunków po stronie podaży na rynku. Badanym osobom dość trudno jest wyobrazić sobie, w jaki sposób będą zachowywały się w przypadku zmian w ofercie przewozowej lub szerzej – w polityce transportowej miasta – a w związku z tym istnieje duże prawdopodobieństwo rozbieżności reakcji rzeczywistej w stosunku do deklarowanej. Należy także uwzględnić fakt, że odpowiedzi na pytania związane z potrzebami przewozowymi są obciążone błędem związanym z ogólnie przyjętą świadomością wpływu wyników badań na późniejsze kształtowanie oferty przewozowej i przez to deklarowania większych potrzeb przewozowych, niż ma to miejsce w rzeczywistości.

Czynnikiem istotnie wpływającym na zdecydowanie częstsze badania popytu efektywnego niż potencjalnego, są także bardzo wysokie koszty badań popytu potencjalnego.

Badania popytu efektywnego służą przede wszystkim do określenia liczby pasażerów lub – w przypadku rejestracji przychodów – także struktury pasażerów i na tej podstawie – do analizy rentowności poszczególnych kursów i linii komunikacyjnych. Badania wielkości popytu efektywnego, ze względu na wykorzystanie wyników do optymalizacji sieci komunikacyjnej, przeprowadzane są w odniesieniu do wszystkich kursów przewidzianych w rozkładach jazdy w dniu powszednim, sobotę i niedzielę.

Opieranie się, w przypadku badań wielkości popytu, na próbie statystycznej, pozwalającej na obliczenie całkowitej wielkości popytu na usługi komunikacji miejskiej na danym obszarze z dopuszczalnym błędem, nie pozwala na uzyskanie wiarygodnych danych w przekroju poszczególnych linii i kursów. Dane w tych przekrojach niezbędne są do podejmowania decyzji w zakresie optymalizacji i racjonalizacji oferty przewozowej. Decydują o tym wysokie wartości odchylenia standardowego popytu w przekroju kolejnych kursów, dlatego też metodologia badań marketingowych opisana w podręcznikach ekonomiki transportu miejskiego, zakłada badanie wielkości popytu we wszystkich kursach ujętych w rozkładach jazdy dla każdego z rodzajów dni tygodnia.

W ramach badań popytu efektywnego można ustalić strukturę pasażerów według rodzajów posiadanych biletów, a także określić liczbę pasażerów posiadających prawo do przejazdów ulgowych i bezpłatnych, z podziałem na tytuły uprawniające do ulgi lub przejazdu bezpłatnego. Badania struktury, związane z biletami posiadanymi przez użytkowników komunikacji miejskiej, trzeba także powiązać z badaniami wykorzystania biletów okresowych, służącymi ustaleniu jednostkowej ceny przejazdu na podstawie takich biletów. Warto odnotować, że są to badania kosztowne, ponieważ wymagają skierowania do każdego pojazdu obserwatora na pełnienie wraz z tyłoma rejestratorami struktury biletów, ile jest czynnych drzwi w danym pojeździe. W przypadku sieci komunikacyjnych, w których nośnikiem określonych rodzajów biletów są karty mikroprocesorowe, możliwe jest dodatkowo wyposażenie rejestratorów rodzajów biletów w czytniki, umożliwiające identyfikację rodzaju biletu posiadanego przez pasażera. Nie jest to jednak niezbędne – można oprzeć się na deklaracjach pasażerów w tym zakresie.

W badaniach struktury popytu realizuje się pomiar przeprowadzony na próbie badawczej i wykorzystuje zasady wnioskowania statystycznego. Liczne doświadczenia badawcze i analityczne wskazują, że wskaźniki struktury czy też wartości średnich, obliczone na podstawie poprawnie dobranej i zbadanej próby, nie odbiegają od rzeczywistych (otrzymanych w wyniku

pomiaru wszystkich kursów) o więcej niż założony błąd, wynoszący do 3%. Ze względów organizacyjnych, liczba kursów objętych badaniem struktury popytu zawsze bywa wyższa od zapewniającej nieprzekroczenie zakładanego błędu.

W trakcie badań wielkości popytu obserwator może znajdować się wewnątrz pojazdu (w przypadku badania skoncentrowanego na określonej linii lub odcinku trasy danej linii) lub na zewnątrz (w przypadku badań związanych z przepływami potoków pasażerskich na określonych przystankach). Obserwacja może być jawna, ponieważ świadomość pasażerów o prowadzonych badaniach nie wpływa na poziom napełnienia pojazdów oraz powinna być standaryzowana. W celu standaryzacji obserwacji, wyniki powinny być rejestrowane na specjalnie przygotowanych kartach.

Podczas badań prowadzonych wewnątrz pojazdów, podstawowym zadaniem obserwatora jest liczenie pasażerów wsiadających i wysiadających na poszczególnych przystankach oraz osób pozostających w pojeździe pomiędzy przystankami. Osoba prowadząca badania powinna na bieżąco porównywać i weryfikować dane – w celu szybkiej korekty ewentualnych błędów. Dodatkowo, obserwator powinien rejestrować rzeczywisty czas jazdy pomiędzy wybranymi przystankami (wyszczególnionymi w tabliczce kierowcy – rozkładzie dla zadania).

Podczas badań, w których obserwator znajduje się na zewnątrz pojazdu, jego głównym zadaniem jest określenie liczby pasażerów wysiadających, wsiadających i pozostających w pojeździe po odjeździe z danego przystanku. Ten sposób jest znacznie mniej dokładny niż w przypadku obserwacji wewnątrz pojazdu, ale pozwala na jednoczesne zbadanie większej liczby linii. W przypadku badań prowadzonych na zewnątrz pojazdów kluczowe znaczenie ma ustalenie punktów obserwacji, które powinny znajdować się w miejscach umożliwiających określenie przeciętnego napełnienia pojazdów na danym odcinku. Obserwacje zewnętrzne stosuje się z reguły tylko w dużych miastach, w których na prowadzenie badań wewnątrz pojazdów nie pozwalają wysokie koszty ich realizacji przy użyciu tej metody lub gdy badaniu poddawany jest popyt na usługi przewozowe tylko w wybranych, charakterystycznych punktach przekrojowych dla sieci komunikacyjnej.

W Ustce, jesienią 2018 r. zdecydowano się na badania marketingowe wielkości popytu efektywnego na usługi komunikacji miejskiej.

Badania te objęły:

- **liczbę pasażerów we wszystkich kursach na każdej z linii w dniu powszednim i w sobotę;**
- **liczbę pasażerów wysiadających, wsiadających i pozostających w pojeździe po ruszeniu z każdego przystanku;**

- **rzeczywisty czas przejazdu całej trasy kursu i odcinków pomiędzy przystankami węzłowymi;**
- **ewentualne sugestie pasażerów zgłaszane obserwatorom oraz uwagi obserwatorów odnotowywane na kartach pomiarowych.**

Zgodnie z zaleceniami metodologicznymi, w badaniach wielkości popytu na liniach usteckiej komunikacji miejskiej, zastosowano technikę obserwacji wewnętrzzpojazdowej.

Obserwator określał liczbę pasażerów wsiadających i wysiadających na poszczególnych przystankach oraz pozostających w autobusie między przystankami. Instrumentem badawczym była karta pomiaru napełnienia. Obserwacja była jawna.

Z punktu widzenia reprezentatywności wyników, za najbardziej prawidłowy okres prowadzenia badań marketingowych w komunikacji miejskiej uważa się miesiące wiosenne: marzec i kwiecień oraz jesienne: październik i listopad – z możliwością wydłużenia do pierwszej dekady grudnia i z wyłączeniem dni wolnych od nauki szkolnej (ferie zimowe) oraz okresów okołoswiątecznych (Święta Wielkanocne, Wszystkich Świętych, Święto Niepodległości).

Za typowe, reprezentatywne dni powszednie, uznaje się dni w środku tygodnia: wtorek, środe i czwartek. Badania w poniedziałek dopuszcza się jedynie w godzinach popołudniowych, a w piątek – odwrotnie – w godzinach przedpołudniowych. Dni prowadzenia badań marketingowych powinno się więc tak dobierać, aby wymóg obserwacji napełnienia w typowym dniu powszednim również został spełniony. W przypadku prowadzenia badań struktury popytu, dodatkowo w poniedziałki konieczne jest przeprowadzenie badania wykorzystania biletów okresowych w niedzielę.

W Ustce w pełni zachowano terminy wymagane dla pełnej reprezentatywności badań. Ze względu na specyfikę miasta, będącego nadbałtyckim kurortem, w przyszłości zasadne jest rozszerzenie badań o sezon wakacyjny, w którym potoki pasażerskie rozkładają się inaczej niż poza okresem letnim. Odmienna jest zarówno wielkość popytu na poszczególnych liniach i wykorzystanie przystanków, jak i rozkład popytu w ciągu dnia.

W Ustce badania przeprowadzili obserwatorzy mający praktykę z podobnych badań, przeprowadzonych przez firmę PTC w wielu innych miastach. Otrzymany materiał empiryczny – karty obserwacji, rejestracji i kwestionariusze wywiadów – zostały dobrze wypełnione, z dużą starannością i w pełni zgodnie z przedstawionymi założeniami metodologicznymi.

Dane uzyskane w badaniach marketingowych, specjalnie zaprojektowanych i przeprowadzonych na potrzeby koncepcji optymalizacji eksploatacyjno-ekonomicznej sfery podaży usług

komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka, stały się następnie bazą do sformułowania wniosków w niej zawartych.

4. Wielkość popytu na usługi komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka w świetle wyników badań marketingowych

Analizę wielkości popytu na usługi przewozowe usteckiej komunikacji miejskiej rozpoczyna określenie jego bezwzględnego poziomu w przekroju dnia powszedniego i soboty. Oszacowanie całkowitej wielkości popytu było możliwe, ponieważ badaniami marketingowymi objęto wszystkie kursy wykonywane w poszczególnych rodzajach dni. Kursów w niedziele i święta w okresie prowadzenia badań marketingowych nie realizowano.

Szczegółowe wyniki zapełnienia dla poszczególnych linii usteckiej komunikacji miejskiej – w przekroju wszystkich kursów i przystanków – w postaci zbiorów tabel (i ich wydruków), stanowią Załącznik nr 1 do niniejszego opracowania. W poszczególnych tabelach wytłuszczeniem i żółtym zacieniowaniem zaznaczono przystanki z największym zapełnieniem w danym kursie. Wariantowe odcinki trasy linii 2 (fragmenty trasy poza wariantem podstawowym), w celu zapewnienia właściwej czytelności wyników, zacieniowano w tabelach różnymi kolorami.

Zbiorcze tabele obliczeniowe, z liczbą pasażerów ogółem i w przeliczeniu na 1 wozokilometr – w przekroju poszczególnych kursów i zestawionych par kursów „tam” i „z powrotem” – stanowią Załącznik nr 2 do opracowania. Do obliczenia kilometrażu poszczególnych kursów przyjęto długości wariantów tras z obowiązujących w okresie badań rozkładów jazdy.

W Załączniku nr 3 przedstawiono natomiast tabele z wykorzystaniem poszczególnych przystanków – w ujęciu alfabetycznym oraz według liczby wsiadających, wysiadających i łącznej liczby korzystających z danego przystanku, z podziałem na dzień powszedni i sobotę.

Całkowitą wielkość popytu oraz liczbę pasażerów w przeliczeniu na każdy wozokilometr, przedstawioną dla poszczególnych linii w odniesieniu do dnia powszedniego, soboty i niedzieli, zaprezentowano w tabeli 7.

W polach z liczbą pasażerów w przeliczeniu na wozokilometr, zielonym kolorem wyróżniono linie, na których przewieziono powyżej 2,0 pasażerów na wozokilometr. Rezultat ten osiągnęła tylko linia 2 w dniu powszednim.

Kolorem czerwonym zacieniowano natomiast linie, na których przewieziono nie więcej niż 1,0 pasażera w przeliczeniu na wozokilometr. W usteckiej komunikacji miejskiej dotyczyło to tylko linii 1 w sobotę.

W skali dnia powszedniego autobusami usteckiej komunikacji miejskiej przewieziono łącznie 664 pasażerów. Najwięcej – 411 osób, co stanowiło 61,2% łącznej liczby

pasażerów w tym rodzaju dnia – skorzystało z linii 2. Znacznie mniejszy popyt – 253 pasażerów (38,8%) – odnotowano natomiast na linii 1.

Tabela 8

Liczba pasażerów ogółem i w przeliczeniu na 1 wozokilometr dla poszczególnych linii usteckiej komunikacji miejskiej – grudzień 2018 r.

Linia	Liczba pasażerów w poszczególnych przekrojach					
	dzień powszedni		sobota		niedziela	
	ogółem	na 1 wzkkm	ogółem	na 1 wzkkm	ogółem	na 1 wzkkm
1	253	1,3	109	0,6	nie funkcjonuje	
2	411	2,1	317	1,6	nie funkcjonuje	
Razem	664	1,7	426	1,1	nie funkcjonuje	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań marketingowych.

Jak wynika z danych dostarczonych przez PKS Słupsk SA do Urzędu Miasta Ustka, przez pierwszych 5 dni roboczych sierpnia 2018 r., a więc w szczycie sezonu wakacyjnego, łącznie autobusami linii 1 i 2 przewożono średnio 682 pasażerów w skali dnia powszedniego – przeciętnie 365 osób na linii 1 i 317 osób na linii 2. Rozkład popytu pomiędzy obydwie linie usteckiej komunikacji miejskiej w sezonie wakacyjnym rozłożył się zatem zupełnie inaczej niż w okresie prowadzenia badań marketingowych, czyli poza okresem letnim.

W grudniu 2018 r., w dniu powszednim w całej sieci komunikacyjnej usteckiej komunikacji miejskiej zarejestrowano przeciętnie 1,7 pasażera w przeliczeniu na kilometr. Lepiej wykorzystane były w dniu powszednim autobusy linii 2, przewożące 2,1 pasażerów w przeliczeniu na kilometr, czyli o 23,5% więcej od wartości przeciętnej dla całej sieci komunikacyjnej. Autobusy linii 1 przewożyły natomiast w dniu powszednim 1,3 pasażera na kilometr.

W sobotę popyt na usługi usteckiej komunikacji miejskiej ukształtował się na poziomie 426 pasażerów, czyli 64,2% wielkości popytu w dniu powszednim (przy niezmiennym poziomie podaży usług względem dnia powszedniego).

W sobotę największe przewozy również odnotowano na linii 2, z której skorzystało 317 pasażerów, czyli 74,4% łącznej ich liczby w tym rodzaju dnia tygodnia. Sobotnie przewozy stanowiły 77,1% popytu linii 2 z dnia powszedniego, co stanowiło wartość relatywnie wysoką (z reguły liczba pasażerów przewożonych w miastach w sobotę stanowi do 60% ich liczby z dnia powszedniego).

Na linii 1 przewieziono w sobotę 109 osób, stanowiących 25,6% łącznej liczby sobotnich pasażerów i zarazem 43,1% liczby pasażerów linii 1 z dnia powszedniego. Spadek popytu w sobotę na linii 1 okazał się zatem wyraźnie wyższy od zarejestrowanego na linii 2.

W okresie wakacyjnym popyt w sobotę ukształtował się na poziomie 750 pasażerów (dane PKS Słupsk SA z pierwszej soboty sierpnia 2018 r.), z czego 389 osób skorzystało z linii 1, a 361 osób przewieziono autobusami linii 2. Sobotni popyt na linię 1 w sezonie letnim okazał się zatem ponad trzykrotnie wyższy od zarejestrowanego w grudniu.

W sobotę – podobnie, jak w dniu powszednim – najlepiej wykorzystane były pojazdy obsługujące linię 2, przewożąc przeciętnie 1,6 pasażera w przeliczeniu na kilometr. Na linii 1 zarejestrowano natomiast tylko 0,6 pasażera na kilometr. Poniżej progu 1,0 pasażera w przeliczeniu na wozokilometr z reguły zaprzestaje się już świadczenia usług w komunikacji miejskiej – ze względu na skrajnie niskie wykorzystanie – brak wystarczającego zainteresowania pasażerów ofertą przewozową.

Znacznie lepiej efektywność wykorzystania pojazdów na linii 1 kształtowała się jednak w sobotę w okresie letnim – przewożono wówczas przeciętnie 2,0 pasażerów na wozokilometr (szacunek na podstawie danych PKS Słupsk SA z pierwszej soboty sierpnia).

W okresie prowadzenia badań marketingowych nie realizowano kursów w niedziele i święta. Wykonywano je natomiast w okresie wakacyjnym. Jak wynika z danych udostępnionych przez PKS Słupsk SA Urzędowi Miasta Ustka, w pierwszą niedzielę sierpnia z usług usteckiej komunikacji miejskiej skorzystało łącznie 679 pasażerów. Autobusami linii 1 podróżowały 323 osoby, a linii 2 – 356 osób.

Jak wynika z danych zebranych przez PKS Słupsk SA dla Urzędu Miasta Ustka, w sezonie letnim aż 94% pasażerów podróżowało nieodpłatnie. Przez pierwsze 7 dni sierpnia 2018 r. sprzedawano średnio 42 bilety dziennie.

Poza sezonem letnim udział pasażerów podróżujących bezpłatnie, na podstawie przyznanych przez miasto Ustka uprawnień, wynosił już blisko 100%. W drugiej połowie listopada 2018 r. na liniach 1 i 2 przewoźnik wykazywał bowiem łącznie zaledwie od 0 do 3 sprzedanych biletów. W październiku 2018 r. sprzedawano maksymalnie kilkanaście biletów.

W tabeli 11 w zbiorczych wynikach badań zapełnienia (Załącznik nr 2) podzielono pasażerów każdej z linii w poszczególnych rodzajach dni tygodnia na:

- osoby realizujące przejazdy tylko w granicach administracyjnych Ustki;
- osoby realizujące przejazdy poza Ustkę lub tylko poza Ustką.

W obliczeniach przyjęto następujące założenia:

- linia 1 – ostatni przystanek na terenie miasta Ustka: Koszarowa – rondo (do przejazdów podmiejskich wliczano pasażerów wsiadających i wysiadających w Lędowie);
- linia 2 – ostatnie przystanki na terenie miasta Ustka: Kolorowa – działki, Dunina i Grunwaldzka (do przejazdów podmiejskich wliczano pasażerów wsiadających i wysiadających w Wodnicy i Przewłoce, nie byli natomiast wliczani pasażerowie, którzy tylko przejeżdżali przez Przewłokę tranzytowo).

W dniu powszednim wyłącznie w granicach administracyjnych Ustki z usług komunikacji miejskiej skorzystało 500 osób, co stanowiło 75,3% ogółu pasażerów w tym rodzaju dnia tygodnia. Poza Ustkę lub poza Ustką podróżowały 164 osoby (24,7%). Jest to udział znaczący.

Największy udział pasażerów podróżujących poza miasto odnotowano na linii 1 (w relacji do i z Lędowa) – 55,3% łącznej liczby pasażerów tej linii, czyli 140 osób. Stanowiło to zarazem 85,4% ogółu pasażerów podróżujących w dniu powszednim w relacji podmiejskiej.

Autobusami linii 2 poza Ustkę lub poza Ustką podróżowało tylko 24 pasażerów, czyli zaledwie 5,8% ogółu pasażerów tej linii i jednocześnie 14,6% łącznej liczby osób przemieszczających się poza miasto w dniu powszednim.

W sobotę w granicach Ustki z usług komunikacji miejskiej skorzystało 360 osób, co stanowiło 84,5% łącznej liczby pasażerów w tym rodzaju dnia tygodnia. Przejazdy podmiejskie wykonało tylko 66 osób (15,5%), z których najwięcej – 57 osób – skorzystało z linii 1, stanowiąc 52,3% całkowitej liczby pasażerów tej linii w sobotę i zarazem 86,4% łącznej liczby pasażerów wyjeżdżających w sobotę z Ustki autobusami komunikacji miejskiej.

Autobusami linii 2 w sobotę w relacji pozamiejskiej podróżowało tylko 9 osób, co stanowiło zaledwie 2,8% ogółu sobotnich pasażerów tej linii i jednocześnie 13,6% łącznej liczby osób wykonujących przejazdy komunikacją miejską poza Ustkę.

W tabeli 8 przedstawiono wielkość przewozów ogółem i w przeliczeniu na wozokilometr oraz pracę eksploatacyjną na poszczególnych liniach usteckiej komunikacji miejskiej w przeciętnym miesiącu kalkulacyjnym, złożonym z 21 dni powszednich, 4 sobót i 5 niedziel.

W skali przeciętnego miesiąca, popyt na usługi usteckiej komunikacji miejskiej ukształtował się na poziomie 15 648 pasażerów.

Największy udział w przewozach w skali miesiąca uzyskała linia 2, z której usług skorzystało łącznie 9 899 osób, co stanowiło 63,3% ogółu pasażerów. Blisko

o połowę niższy udział w przewozach pasażerów – 36,7% – odnotowano na linii 1, z której w skali miesiąca skorzystało 5 749.

Tabela 9

Wielkość przewozów ogółem i w przeliczeniu na 1 wozokilometr oraz praca eksploatacyjna na poszczególnych liniach usteckiej komunikacji miejskiej w przeciętnym miesiącu – jesień 2018 r.

Linia	Miesięczna liczba pasażerów	Udział w przewozach pasażerów [%]	Miesięczna praca eksploatacyjna [km]	Udział w pracy eksploatacyjnej [%]	Liczba pasażerów na 1 wzk
1	5 749	36,74	4 875,0	50,26	1,2
2	9 899	63,26	4 825,0	49,74	2,1
Razem	15 648	100,00	9 700,0	100,00	1,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań marketingowych.

W skali przeciętnego miesiąca wyłącznie w granicach administracyjnych Ustki zrealizowano 11 940 przejazdów, tj. 76,3% wszystkich przejazdów wykonanych na liniach usteckiej komunikacji miejskiej.

Zdecydowanie największą liczbę pasażerów w relacjach podmiejskich przewieziono w skali miesiąca na linii 1 – 3 168 osób, stanowiących 55,1% ogółu pasażerów tej linii i zarazem 85,4% wszystkich osób wyjeżdżających autobusami komunikacji miejskiej poza Ustkę.

Autobusami linii 2 poza Ustkę lub poza Ustką podróżowało w skali miesiąca 540 osób, czyli zaledwie 5,5% pasażerów tej linii i jednocześnie 14,6% wszystkich osób podróżujących autobusami komunikacji miejskiej w relacji pozamiejskiej.

Na linii 2 udział w przewozach pasażerów stanowił 127% udziału w pracy eksploatacyjnej. Wyraźnie mniej efektywną eksploatacyjnie w grudniu 2018 r. była linia 1, dla której udział w przewozach pasażerów stanowił 73% udziału w liczbie wykonywanych kilometrów.

Najlepiej wykorzystane w skali miesiąca były autobusy linii 2, przewożąc 2,1 pasażerów w przeliczeniu na kilometr. Wyraźnie niższy rezultat – 1,2 pasażera na wozokilometr – odnotowano na linii 1.

Obszar obsługiwany ustecką komunikacją miejską zamieszkiwało 16 159 osób. Zarejestrowana miesięczna liczba osób korzystających z jej usług – 15 648 pasażerów – stanowiła równowartość 0,97 przejazdu przeciętnego mieszkańca ob-

sługiwanego obszaru w skali miesiąca. Jest to wartość bardzo niska. Szczególnie zaskakująca jest tak słaba pozasezonowa popularność usteckiej komunikacji miejskiej w warunkach zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłat za przejazdy znacznej części jej pasażerów.

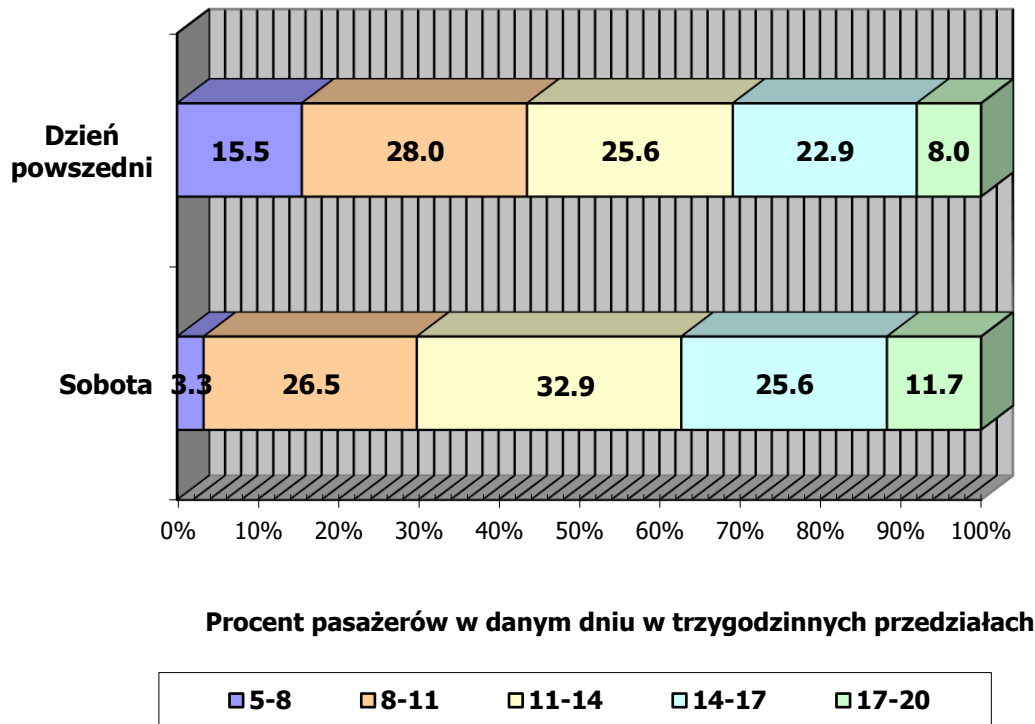
Uzyskany wynik świadczy o wysokim stopniu substytucji podróży komunikacją miejską korzystaniem z innych form przemieszczania się po mieście i gminie, w tym motoryzacją indywidualną i stanowi jednocześnie przesłankę zmian w podaży – celem pobudzenia popytu. Zmianom stymulującym popyt powinno towarzyszyć ograniczenie podaży w porach skrajnie niskiego wykorzystania pojazdów (w tym w godzinach wczesnorannych w sobotę) i na obszarach niegenerujących wystarczającego popytu (m.in. kursy w niektórych relacjach pozamiejskich).

W tabelach 1-4 w zbiorczych wynikach badań zapełnienia (Załącznik nr 2), przedstawiono liczbę pasażerów w poszczególnych kursach oraz w parach kursów „tam” i „z powrotem” dla każdej z linii. We wszystkich kursach wyszczególniono maksymalne napełnienie (przystanek i liczbę osób), długość kursu w kilometrach oraz liczbę pasażerów w przeliczeniu na kilometr. W tabelach 5-7 w Załączniku nr 2 zawarto sumy pasażerów dla poszczególnych rodzajów dni: powszedniego i soboty oraz dla przeciętnego miesiąca kalkulacyjnego, złożonego z 21 dni powszednich, 4 sobót i 5 niedziel. Z kolei w tabeli 8 zsumowano liczby wozokilometrów wykonywanych podczas badań marketingowych na poszczególnych liniach, a następnie zestawiono je z liczbą przewożonych pasażerów.

W tabelach 5 i 6 w Załączniku nr 2 zaprezentowano również liczbę pasażerów korzystających z usług poszczególnych linii oraz całej sieci komunikacyjnej usteckiej komunikacji miejskiej w półtora – i trzygodzinnych przedziałach czasowych w dniu powszednim i sobotę. Przy porządkowaniu w zestawieniach badany kurs do poszczególnych przedziałów czasowych, brano pod uwagę rozkładową godzinę odjazdu z przystanku początkowego.

W komunikacji miejskiej charakterystyczne przedziały trzy- i półtoragodzinne wyznacza się w specyficzny sposób, rozpoczynając je od godziny 5, wyznaczającej początek typowego okresu funkcjonowania linii dziennych w miastach i kończąc na godzinie 23. W przypadku Ustki – z uwagi na brak kursów w godzinach wieczornych – wyodrębnianie przedziałów zakończono na godzinie 20.

Udział przewozów w kolejnych trzygodzinnych przedziałach czasowych w całkowitej liczbie pasażerów przewożonych w danym rodzaju dnia, pokazano na rys. 1.



Rysunek 1. Udział przewozów w trzygodzinnych przedziałach czasowych w całkowitej liczbie przewiezionych pasażerów – jesień 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań marketingowych.

Biorąc pod uwagę przedziały trzygodzinne, rozpatrywane w skali całej sieci linii usteckiej komunikacji miejskiej, można stwierdzić, że w dniu powszednim:

- największe przewozy – na poziomie 186 pasażerów (28,0% ich ogółu w tym rodzaju dnia) wystąpiły w międzyszczytowej porze godzinowej 8-11;
- przewozy kształtujące się na minimalnie niższym poziomie – 170 pasażerów, tj. 25,6% całości popytu (91,4% wielkości popytu w porze o jego maksymalnym natężeniu) – odnotowano w kolejnym przedziale czasowym, tj. w godzinach 11-14;
- zbliżona koncentracja ruchu pasażerskiego wystąpiła także w porze godzinowej 14-17, odpowiadającej tradycyjnemu szczytowi popołudniowemu, podczas którego przewieziono 152 osoby, czyli 22,9% wszystkich pasażerów w dniu powszednim (81,7% wielkości popytu w godzinach 8-11);
- dopiero na czwartym miejscu ukształtowały się przewozy w porze godzinowej 5-8, czyli porannego szczytu przewozowego, w którym odnotowano 103 pasażerów, tj. 15,5% całości popytu (co stanowiło 55,4% wielkości popytu w kolejnym przedziale czasowym);

- **po godzinie 17 nastąpiło znaczące zmniejszenie się popytu – w porze godzinowej 17-20 przewieziono już tylko 53 osoby (8,0% wszystkich pasażerów w dniu powszednim i zarazem 28,5% popytu w porze 8-11 – o jego maksymalnym nałężeniu).**

Specyficzną cechą usteckiej komunikacji miejskiej jest fakt, że najwięcej pasażerów przewożono w międzyszczytowych godzinach 8-11 i 11-14. W porównaniu do innych miast, w których przeprowadzono podobne badania, jest to wynik nietypowy. Zwykle najwyższy udział przewozów odnotowywany jest bowiem w porze 14-17, czyli popołudniowego szczytu przewozowego, w którym podróże o charakterze obligatoryjnym (powroty z miejsc pracy i nauki), nakładają się w na podróże fakultatywne (związane z innymi celami przemieszczania się po mieście).

Pomimo że badania marketingowe przeprowadzono w Ustce poza sezonem wakacyjnym, to wciąż znaczący udział miały wśród pasażerów osoby realizujące podróże fakultatywne, w tym podróżujące incydentalnie. Od 2 stycznia 2019 r., a więc już po przeprowadzonych badaniach, zostały wprowadzone korekty godzin kursowania autobusów – w uzgodnieniu z dyrektorami szkół. Pobudzenie popytu na przewozy szkolne może mieć odzwierciedlenie w rozłożeniu czasowym popytu na usługi usteckiej komunikacji miejskiej i zwiększyć udział przewozów w godzinach porannego i popołudniowego szczytu przewozowego.

Wprowadzone dostosowanie godzin kursowania autobusów do godzin zajęć lekcyjnych na terenie miasta, wywołało jednak zastrzeżenia mieszkańców gminy. W dniu 10 stycznia 2019 r. do Wójta Gminy Ustki wpłynęło pismo mieszkańców, wskazujące na niedogodności związane z dojazdem uczniów do szkół i powrotem po lekcjach. Z Przewłoki w zaledwie dwuminutowym odstępie odjeżdżają bowiem dwa 2 autobusy: szkolny o godzinie 7:11 i autobus linii 2 o 7:13 (przed zmianą odjeżdżał o 7:28). W rezultacie, uczniowie dojeżdżają do szkoły pół godziny przed rozpoczęciem zajęć lekcyjnych. Kursy powrotne z ul. Wróblewskiego zaplanowano z kolei o godzinach 14:07 i 15:12, podczas gdy lekcje kończą się odpowiednio o godzinach 14:20 i 15:15.

Analizując w skali całej sieci komunikacyjnej, półtoragodzinne przedziały czasowe w dniu powszednim, należy zauważyć, że:

- **zdecydowanie najwięcej pasażerów – 142 osoby (aż 21,4%) odnotowano w międzyszczytowej porze godzinowej 9:31-11:00**, przy czym tak znaczący wynik zdeterminowany został dwukrotnym przejazdem 22-osobowej wycieczki szkolnej w kursie linii 2 o godz. 11:00, ale nawet gdyby od ogólnego wyniku odjąć ten specyficzny przewóz, to nadal popyt w tym przedziale czasowym byłby największy w skali dnia powszedniego;

- **już wyraźnie mniejsze przewozy – na poziomie 90 osób (13,6%) odnotowano w porze godzinowej 12:31-14:00;**
- **popyt na niemal identycznym poziomie – od 80 do 81 osób (tj. 12,0 – 12,2%) – zarejestrowano w godzinach: 6:31-8:00; 11:01-12:30 i 14:01-15:30, a więc także w porach obejmujących godziny porannego i popołudniowego szczytu szkolno-pracowniczego;**
- **nieznacznie mniejszą wielkość przewozów odnotowano w przedziale czasowym 15:31-17:00, w którym przewożono 71 osób (10,7% łącznej liczby pasażerów);**
- w porze późnopołudniowej (17:01-18:30) przewieziono większą liczbę pasażerów (53 osoby, 8,0%) niż w porze 8:01-9:30, następującej bezpośrednio po porannym szczyście przewozowym – 44 osoby (6,6%);
- tylko 22 osoby (3,3%) przewieziono w godzinach wczesnorannego szczytu pracowniczego (5:01-6:30).

W sezonie letnim zdecydowanie największy udział miały kursy rozpoczynające się w godzinach od 10 do 12:00, dla których łączny przeciętny udział w dniu powszednim wyniósł 34,1% (na podstawie danych PKS Słupsk SA z pierwszych 5 dni roboczych w sierpniu 2018 r.).

W sobotę, przy rozpatrywaniu przedziałów 3-godzinnych, największe przewozy wystąpiły – podobnie, jak w dniu powszednim – w godzinach 11-14, w których z usług usteckiej komunikacji miejskiej skorzystało 140 osób, czyli 32,9% łącznej liczby jej sobotnich pasażerów. Na względnie wysokim, zbliżonym poziomie – odpowiednio 26,5 i 25,6% wszystkich pasażerów w sobotę (113 i 109 pasażerów) – ukształtowały się także przewozy w porach godzinowych 8-11 i 14-17.

Wyraźnie niższą wartość przewozów zanotowano natomiast w porze godzinowej 17-20, w której przewieziono już tylko 50 osób (11,7%). Marginalny okazał się udział przewozów w porannych godzinach 5-8, w których autobusy linii 1 i 2 przewiozły tylko 14 osób (zaledwie 3,3%).

Analiza wielkości przewozów w sobotę w przedziałach półtoragodzinnych wskazuje na największą wielkość popytu w porze godzinowej od 9:31 do 11:00, w której z usług usteckiej komunikacji miejskiej skorzystało 88 osób, stanowiących aż 20,7% całkowitej liczby pasażerów w sobotę. Na nieznacznie mniejszym poziomie popyt ukształtował się w porze godzinowej 12:31-14:00, w której autobusy linii 1 i 2 przewiozły 84 osoby, czyli 19,7% wszystkich sobotnich pasażerów.

Na trzecim miejscu uplasowały się w sobotę przewozy w godzinach 14:01-15:30, w których przewieziono 64 pasażerów (15,0%). Wielkość przewozów na zbliżonym do siebie poziomie zarejestrowano w porach godzinowych 11:01-12:30 (56 osób, 13,1%), 17:01-18:30 (50 osób, 11,7%) oraz 15:31-17:00 (45 osób, 10,6%).

Zaledwie 25 osób (5,9%) skorzystało z linii 1 i 2 w porze godzinowej 8:01-9:30. O połowę mniej pasażerów (jedynie 12 osób, 2,8%) przewieziono w poprzedzającej ją porze godzinowej 6:31-8:00. We wczesnorannych godzinach porannych 5:01-6:30 przewieziono tylko 2 osoby (0,5%) – po jednej osobie na każdej z linii.

Od 2 stycznia 2019 r., a więc już po zakończeniu badań marketingowych, podjęto decyzję o likwidacji pierwszych sobotnich kursów. Po korekcie rozkładu jazdy pierwsze kursy sobotnie zaplanowano na każdej z linii około godz. 7. Wyniki badań marketingowych potwierdziły trafność tej korekty.

W sezonie letnim, podobnie jak w dniu powszednim, znacznie uwypuklony popyt na przewozy został odnotowany w godzinach 10:00-12:00 (34,9% ogółu sobotniej liczby pasażerów).

Podczas grudniowych badań marketingowych nie realizowano kursów w niedziele. W sezonie wakacyjnym w godzinach 10:00-12:00 przewieziono 33,3% ogółu niedzielnych pasażerów (dane za pierwszą niedzielę sierpnia 2018 r.), natomiast aż 15,6% wszystkich niedzielnych przejazdów zrealizowano w kursach linii 1 i 2 rozpoczynających się po godzinie 15.

W tabelach 9-10 w zbiorczych wynikach badań zapełnienia (Załącznik nr 2) przedstawiono liczbę pasażerów korzystających z poszczególnych linii w przeliczeniu na kilometr w przekroju półtora- i trzygodzinnych przedziałów czasowych w dniu powszednim i w sobotę.

W dniu powszednim autobusy usteckiej komunikacji miejskiej najlepiej były wykorzystane w międzyszczytowej porze godzinowej 8-11, przewożąc przeciętnie 2,2 pasażera w przeliczeniu na kilometr (w tym 3,3 pasażera na kilometr na linii 2 i 1,3 pasażera na kilometr na linii 1). Jak wcześniej wspomniano, w tej porze godzinowej odbyły się dwa przejazdy 22-osobowej grupy szkolnej, co miało wpływ na tak dobry wynik.

Nieco niższe wykorzystanie pojazdów – na poziomie 2,0 pasażerów na kilometr – odnotowano w kolejnej porze godzinowej 11-14.

W pozostałych przedziałach czasowych odnotowano wyniki poniżej średniej dla dnia powszedniego, wynoszącej 1,7 pasażera na kilometr. Dotyczyło to obydwu szczytów przewozowych – popołudniowego (z wynikiem 1,6 pasażera na kilometr) i porannego (1,3 pasażera na kilometr) oraz pory godzinowej 17-20 (1,2 pasażera na kilometr).

Biorąc pod uwagę wykorzystanie pojazdów w przedziałach półtoragodzinnych w dniu powszednim, można natomiast zauważyć, że:

- najlepiej wykorzystane – przewożąc 3,5 pasażerów na kilometr – były pojazdy w porze godzinowej 9:31-11:00, przy czym tak dobry wynik zdeterminowany był wspomnianymi powyżej dwukrotnymi przejazdami wycieczki szkolnej;
- już wyraźnie niższe wykorzystanie pojazdów miało miejsce w porze godzinowej 12:31-14:00 – na poziomie 2,2 pasażerów na kilometr;
- wynik nieco powyżej średniej – 1,9 pasażera na wozokilometr – odnotowano w godzinach 11:01-12:30;
- rezultat równy przeciętnej dla dnia powszedniego wynoszącej 1,7 pasażera na wozokilometr, zarejestrowano z kolei w przedziale czasowym 14:01-15:30, odpowiadającym wczesnemu szczytowi popołudniowemu;
- przewozy na zbliżonych poziomach – odpowiednio 1,6 i 1,5 pasażera na kilometr – wystąpiły w dniu powszednim w godzinach 6:31-8:00 (poranny szczyt szkolno-pracowniczy) oraz 15:31-17:00 (późny szczyt popołudniowy);
- znaczący spadek wykorzystania pojazdów nastąpił w porze godzinowej 17:01-18:30 (średnio tylko 1,2 pasażera w przeliczeniu na kilometr);
- niewiele gorszy wynik – 1,0 pasażera na wozokilometr – zarejestrowano w porze 8:01-9:30;
- dość słabo wykorzystane były autobusy w porze 5:01-6:30, czyli podczas wczesnorannego szczytu pracowniczego.

Oznacza to, że szczyt poranny przewozów rozpoczyna się w usteckiej komunikacji miejskiej – podobnie jak w innych sieciach komunikacyjnych w kraju – dopiero po godzinie 6:30.

W sobotę najlepiej wykorzystane były pojazdy w porze godzinowej 11-14, przewożąc po 1,7 pasażera w przeliczeniu na kilometr. Zwraca jednak uwagę duża rozbieżność wykorzystania pojazdów na liniach 1 i 2 – odpowiednio: 0,6 i 2,8 pasażerów na kilometr.

W pozostałych porach godzinowych efektywność wykorzystania autobusów komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka, była w sobotę już wyraźnie niższa. W porze godzinowej 8-11 przewożono 1,3 pasażera na kilometr. Nieco niższe przewozy – na poziomie 1,2 pasażera w przeliczeniu na wozokilometr – zarejestrowano w przedziale czasowym 14-17. Wynik równy sobotniej średniej (1,1 pasażera na wozokilometr) odnotowano w porze godzinowej 17-20. Zdecydowanie najniższy wynik – zaledwie 0,2 pasażera na kilometr – odnotowano w sobotę w porannej porze godzinowej 5-8. Jest to rezultat bardzo słaby.

Analizując wykorzystanie autobusów usteckiej komunikacji miejskiej w przedziałach półtoragodzinnych w sobotę, należy stwierdzić, że najlepszy wynik odnotowano w godzinach 9:31-11:00, kiedy to przewożono po 2,1 pasażerów na wozokilometr. Wykorzystanie pojazdów na minimalnie niższym poziomie – 2,0 pasażerów na kilometr – miało miejsce w porze godzinowej 12:31-14:00 (z bardzo dużym zróżnicowaniem między pojazdami linii 2 przewożącymi 3,0 pasażerów na wozokilometr i autobusami linii 1, które przewoziły w tym czasie tylko 0,5 pasażera na kilometr).

Efektywność wykorzystania pojazdów w pozostałych półtoragodzinnych przedziałach czasowych okazała się już wyraźnie niższa. Po 1,3 pasażera na wozokilometr przewożono w godzinach 11:01-12:30 i 14:01-15:30. Wynik równy sobotniej średniej, czyli 1,1 pasażera na kilometr, odnotowano w porze godzinowej 17:01-18:30. Pułap 1,0 pasażera na wozokilometr osiągnęły jeszcze tylko przewozy w godzinach 15:31-17:00.

Przed godziną 9:30 przewożono w sobotę poniżej 1,0 pasażera na kilometr. W porze godzinowej 8:01-9:30 zarejestrowano przeciętnie 0,6 pasażerów na wozokilometr. Zdecydowanie najslabsze rezultaty – odpowiednio tylko 0,1 i 0,2 pasażera na kilometr – charakteryzowały przewozy w porach 5:01-6:30 i 6:31-8:00. Są to wyniki nieuzasadniająco funkcjonowania w tych godzinach w sobotę komunikacji autobusowej.

W celu oceny dopasowania pojemności taboru przeznaczanego do obsługi określonych kursów i linii, dla poszczególnych typów taboru eksploatowanego przez PKS Słupsk SA na liniach komunikacji miejskiej w Ustce, obliczono trzy poziomy napełnień granicznych, oceniając warunki przewozu pasażerów w zależności od ich liczby w pojeździe.

Wyznaczone zostały następujące stopnie wykorzystania zdolności przewozowej:

- I – ścisk (stan dyskomfortu z tego tytułu odczuwanego przez pasażera);
- II – przekroczenie zdolności przewozowej;
- III – niebezpieczne przekroczenie zdolności przewozowej (potencjalne ryzyko katastrofy drogowej).

Wielkości napełnień granicznych dla poszczególnych typów pojazdów eksploatowanych przez PKS Słupsk SA na liniach komunikacyjnych, zaprezentowano w tabeli 9. Dla poszczególnych typów pojazdów przyjęto zdolność przewozową na następującym poziomie:

- 23 osoby – dla minibusu wysokopodłogowego o długości ok. 8 m (**M**), stanowiącego rezerwę liniową, pojazd ten nie był eksploatowany w czasie badań marketingowych;
- 38 osób – dla minibusu niskopodłogowego o długości ok. 8 m (**MN**);
- 83 osoby – dla autobusu standardowego niskopodłogowego o długości 12 m (**SN**).

Zdolność przewozową w badanym kursie przyjmowano dla typu taboru, którym dany kurs był obsługiwany w dniu prowadzenia badań marketingowych.

W odniesieniu do wszystkich typów taboru stan ścisku wyznaczono na poziomie przekraczającym 75% zdolności przewozowej, a stan niebezpiecznego przekroczenia zdolności przewozowej – na poziomie przekroczenia 115% pojemności nominalnej pojazdów.

Tabela 10

Napełnienia graniczne w zależności od typu pojazdu eksploatowanego w komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka – jesień 2018 r.

Typ taboru	I		II		III
	Ścisk (dyskomfort pasażera)		Przekroczenie zdolności przewozowej		Drastyczne przekroczenie zdolności przewozowej (ryzyko katastrofy)
	Liczba pasażerów				
	od	do	od	do	od
MN	29	38	39	44	45
SN	62	83	84	95	96
M	17	23	24	26	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań marketingowych.

W skali całej sieci komunikacyjnej uesteckiej komunikacji miejskiej, podczas badań marketingowych prowadzonych późną jesienią 2018 r., nie odnotowano żadnego przypadku przekroczenia napełnień granicznych.

Liczne przypadki przepełnienia pojazdów, obsługujących linię nr 1, odnotowano natomiast w sezonie wakacyjnym. Z przekazywanych przez PKS Słupsk SA do Urzędu Miasta Ustka raportów wynika, że codziennie dochodziło do sytuacji, w których w autobusie linii 1 brakowało miejsc dla wszystkich pasażerów.

Sytuacja ta wymaga korekty oferty przewozowej – wprowadzenia na sezon letni odmiennych rozwiązań w zakresie podaży usług niż na okres pozasezonowy.

W celu zbadania możliwości swobodnej eksploatacji pojazdów o zróżnicowanej pojemności na poszczególnych liniach, w tabeli 10 zaprezentowano maksymalne napełnienia, odnotowane w poszczególnych rodzajach dni w pojazdach każdej z badanych linii w grudniu 2018 r., a więc poza sezonem letnim.

W świetle danych z badań wielkości popytu, których syntezę zawarto w tabeli 10, za najbardziej optymalny tabor do obsługi linii 1 poza sezonem letnim należy uznać niskopodłogowy minibus o długości ok. 8 m, który mógłby swobodnie obsługiwać wszystkie kursy bez ryzyka

ścisku, a przy tym dostosowany jest do parametrów drogowych przejeżdżanej trasy. Za właściwie dobrany do występującego popytu należy uznać autobus Iveco Daily 70C17/SKD Stratos LF38, zabierający 38 pasażerów.

Tabela 11

**Maksymalne zapelnienia w dniu powszednim, w sobotę i w niedzielę
na poszczególnych liniach komunikacji miejskiej
w mieście Ustka i w gminie Ustka – jesień 2018 r.**

Linia	Dzień powszedni	Sobota
1	22	17
2	35	20
Sieć	35	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań marketingowych.

Opisany stan odnosi się jednak do badań z grudnia 2018 r. Jak wskazano powyżej, sytuacja wygląda diametralnie inaczej w okresie letnim, w którym odnotowywana liczba pasażerów podróżujących autobusem linii 1 przekraczała nawet 50 osób – uniemożliwiając eksploatację minibusów przy zachowaniu dotychczasowej godzinnej częstotliwości kursowania.

Eksploatacja minibusów poza sezonem letnim możliwa byłaby również na linii 2, ponieważ w jedynym kursie, w którym odnotowano powyżej 25 osób (35 pasażerów w kursie o godzinie 11:00), przewożono incydentalnie 22-osobową wycieczkę szkolną.

Dla zachowania komfortu pasażerów oraz wobec spodziewanego dalszego wzrostu popytu w przypadku wprowadzenia proponowanych zmian w ofercie przewozowej, a także z uwagi na możliwe incydentalnie zwiększone potoki pasażerskie, za zasadną można uznać eksploatację na linii 2 autobusów o długości około 10 m – zarówno w sezonie letnim, jak i poza nim. Nie występuje natomiast konieczność realizowania kursów autobusami o standardowej długości ok. 12 m i pojemności ponad 80 pasażerów.

Alternatywą dla takiego rozwiązania mogłoby być zwiększenie substytucyjności obu tras, zrównujące popyt na nie.

Zdaniem autorów niniejszego opracowania, rozwiązaniem problemu zwiększonych potoków pasażerskich w sezonie wakacyjnym, powinno być podwojenie w tym okresie częstotliwości kursowania autobusów. Jest to technicznie możliwe, gdyż operujący lokalnie przewoźnicy – potencjalni oferenci w kolejnym postępowaniu przetargowym – uruchamiają większą liczbę pojazdów w okresie nauki szkolnej niż w czasie wakacji.

5. Uwarunkowania prawne przewozów drogowych osób w publicznym transporcie zbiorowym

5.1. Uwarunkowania wynikające z przepisów Unii Europejskiej

Podstawowym aktem prawnym regulującym problem finansowania publicznego transportu zbiorowego w Unii Europejskiej jest Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, zmienione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r.⁷

Przywołane Rozporządzenie określa m.in. warunki udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów w pasażerskim transporcie publicznym oraz zasady udzielania rekompensaty. Rozporządzenie to zawiera niezwykle szeroką definicję rekompensaty. Zgodnie z zapisem art. 2 lit. g, „rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych” oznacza każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio poprzez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem. Zgodnie z art. 3 ust. 1, w przypadku gdy właściwy organ podejmuje decyzję o przyznaniu wybranemu podmiotowi rekompensaty, niezależnie od jej charakteru, w zamian za świadczenie usług publicznych, musi zawrzeć z tym podmiotem umowę wykonawczą o świadczenie usług publicznych.

Zapisy art. 4 ust. 1 lit. a i b Rozporządzenia precyzują, że umowa wykonawcza musi jasno określić zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych i obszar geograficzny działania – zgodnie ze specyfikacją zobowiązań oraz uprzednio – w sposób obiektywny i przejrzysty – parametry, według których obliczana będzie rekompensata, w sposób zapobiegający jej nadmiernemu poziomowi. W przypadku zamówienia bezpośredniego udzielonego w trybie innym niż konkurencyjny – z wyjątkami określonymi w art. 5 ust. 3 opisanymi poniżej lub udzielonego podmiotowi wewnętrznemu – parametry do obliczania rekompensaty muszą być określone tak, aby rekompensata nie mogła przekroczyć kwoty koniecznej do pokrycia kosztów pomniejszonych o przychody z realizowanych przewozów i powiększonej o rozsądny zysk. W wyliczeniach takich należy uwzględnić także inne koszty i przychody, które powstały w związku z realizacją zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

⁷ Dz. Urz. UE z dnia 3.12.2007 r., l. 315/1 ze sprostowaniem w Dz. Urz. UE, l. 315 z dnia 3.12.2007 r. oraz zmianą w Dz. Urz. UE, l. 354/22 z dnia 23.12.2016 r.

Operator wykonujący umowę zobowiązany jest także do przestrzegania obowiązków wynikających z prawa socjalnego i prawa pracy, w tym układów zbiorowych.

W umowie wykonawczej konieczne jest także dokonanie jednoznacznego rozdziału kosztów ponoszonych przez podmiot świadczący usługi publiczne w związku z wykonywaniem zadań na rzecz właściwego organu i dla innych podmiotów, co najmniej poprzez jasne określenie czynności wykonywanych w ramach powierzonych zadań. Podobnie, w sposób jednoznaczny powinny być określone strony otrzymujące przychody z działalności powierzonej (w tym wpływy ze sprzedaży biletów).

Przywołany przepis podnosi ponadto konieczność zgodności zasad przyznawania rekompensaty z przepisami zawartymi w załączniku do Rozporządzenia. Z kolei załącznik do Rozporządzenia, pt. „Zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty w przypadkach, o których mowa w art. 6 ust. 1”, powtarza zasadę ogólną opisaną wyżej oraz wprowadza dodatkowe obowiązki dla podmiotu świadczącego usługi publiczne, w tym dla podmiotu wewnętrznego.

Operator może funkcjonować jako podmiot wewnętrzny. Zgodnie z art. 2 lit. b Rozporządzenia, powołanie podmiotu wewnętrznego dotyczy właściwego organu – jednostki samorządowej lub związku, która organizuje przewozy pasażerskie albo jednostki samorządowej, która powierzyła wykonywanie zadań organizatorowi. Podmiot wewnątrz może być także utworzony przez grupę organów. Nad podmiotem wewnętrznym właściwy organ (lub grupa organów) musi sprawować kontrolę analogiczną jak nad służbami własnymi, co musi mieć odzwierciedlenie w statucie spółki, strukturze jej organów i wpływie na podejmowane decyzje strategiczne, itp. Ponadto, podmiot ten, ani żadna jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu (np. spółka-córka), nie może poza terytorium organizatora uczestniczyć w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu zbiorowego, a usługi przewozowe w pasażerskim transporcie zbiorowym może realizować wyłącznie na obszarze działania organizatora.

W przypadku dopuszczenia podwykonawstwa, warunkiem koniecznym jest wykonywanie przez podmiot wewnętrzny przeważającej części zleczanych usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego (tj. nie mniej niż 2/3)⁸.

⁸ Komunikat Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, p.2.2.9.

W świetle zapisów Rozporządzenia, podmiot, któremu organizator zlecił realizację części lub całości zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego, nie może być ponadto jednocześnie operatorem ani podmiotem powiązany z operatorem – w sposób uniemożliwiający bezstronną realizację zadań organizatora.

Zgodnie z zapisami art. 5 ust. 3 Rozporządzenia, zamówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług w pasażerskim transporcie publicznym, co do zasady udzielane są na podstawie konkurencyjnej procedury przetargowej, z wyjątkami zdefiniowanymi w Rozporządzeniu. Oznacza to, poza ww. wyjątkami, obowiązek stosowania dyrektyw zamówieniowych.

W zakresie pasażerskiego transportu drogowego wyjątki pozwalające na bezpośrednie zawarcie umowy wykonawczej dotyczą przypadków, gdy:

- wykonywanie przewozów następuje samodzielnie przez organ (chodzi np. o zakład budżetowy);
- umowa dotyczy podmiotu wewnętrznego;
- średnia roczna wartość umów nie przekracza 1 mln euro, a w przypadku gdy przedsiębiorca eksploatuje łącznie nie więcej niż 23 pojazdy – 2 mln euro;
- zakres usług publicznych jest mniejszy niż 300 tys. kilometrów rocznie, a w przypadku gdy przedsiębiorca eksploatuje łącznie nie więcej niż 23 pojazdy – 600 tys. km rocznie;
- wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług lub bezpośrednie ryzyko takiego zakłócenia, z tym że umowa wykonawcza, lub przedłużenie obowiązującej umowy wykonawczej, nie może przekraczać okresu dwóch lat.

Udzielanie zamówień z zastosowaniem przepisów art. 5 Rozporządzenia, w drogowym transporcie pasażerskim będzie miało miejsce od 3 grudnia 2019 r.

Każda udzielona rekompensata musi być przyznana w zgodzie z przepisami Rozporządzenia, a w przypadku wyjątków określonych powyżej, także zgodnie z załącznikiem do Rozporządzenia.

Zgodnie z załącznikiem do Rozporządzenia, wynik netto z działalności zleconej lub powierzonej, w tym podmiotowi wewnętrznemu, powinien być wyliczany według zasady: koszty poniesione w związku ze świadczeniem usług publicznych oraz zobowiązań nałożonych przez właściwy organ i zawartych w umowie wykonawczej o świadczenie usług publicznych pomniejszone zostają o wszystkie przychody, w tym taryfowe, i dodatnie wpływy finansowe wygenerowane w ramach wykonywania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych i powiększone zostają o rozsądny zysk.

Przeprowadzone wyliczenie musi się ograniczać do sieci komunikacyjnej obsługiwanej w ramach zobowiązania do świadczenia usług publicznych, niezależnie od tego, że podmiot może świadczyć dodatkowe usługi na innych liniach i sieciach.

Rozsądny zysk jest terminem legalnym, zdefiniowanym w punkcie 6 załącznika do Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Przez rozsądny zysk należy rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim jest uznawana za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne.

W przypadku, gdy podmiot świadczący usługi publiczne wykonuje jednocześnie usługi rekompensowane podlegające zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług transportu publicznego i prowadzi inną działalność, zgodnie z zapisami załącznika, rachunki związane z usługami publicznymi muszą zostać odpowiednio rozdzielone i spełniać następujące warunki:

- konta przypisane do każdej z tych dziedzin działalności muszą być prowadzone oddzielnie, a odpowiadające im aktywa oraz koszty stałe są przydzielane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi;
- wszelkie koszty zmienne, odpowiednia suma na poczet kosztów stałych i rozsądny zysk związany z jakąkolwiek inną dziedziną działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne, nie mogą być w żadnym przypadku rozliczane w ramach danych usług publicznych;
- koszty usług publicznych są wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych i nie ma możliwości przeniesienia dochodów na inną dziedzinę działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne.

Bardzo ważnym obowiązkiem, określonym w art. 7 Rozporządzenia, jest zamieszczenie przez organizatora ogłoszenia informacyjnego o zamiarze zawarcia umowy wykonawczej. Zgodnie z art. 7 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, udzielenie zamówienia (także bezpośredniego), powinno być poprzedzone ogłoszeniem o zamiarze udzielenia zamówienia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Obowiązek ogłaszania dotyczy wszystkich trybów wyboru operatora, z wyjątkiem trybu określonego w art. 25 ust. 5 Rozporządzenia, czyli wystąpienia zakłóceń w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji.

Ogłoszenie każdorazowo powinno zawierać w szczególności:

- nazwę i siedzibę organizatora;
- określenie przewidywanego trybu udzielenia zamówienia;
- określenie usług i obszaru potencjalnie objętych zamówieniem;
- przewidywaną datę rozpoczęcia oraz okres obowiązywania umowy wykonawczej.

Właściwy organ (organizator) może odstąpić od zamieszczenia ogłoszenia tylko wówczas, gdy przewidywana umowa wykonawcza dotyczy wymiaru usług mniejszego niż 50 tys. kilometrów rocznie.

Nowym obowiązkiem organizatora, począwszy od 24 grudnia 2017 r., jest zdefiniowanie specyfikacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, przy czym dopuszcza się możliwość łączenia usług pokrywających koszty z usługami, które kosztów nie pokrywają. Specyfikacje sporządza się w zgodności z długofalowymi celami polityki transportu publicznego, przy zapewnieniu stabilności finansowania.

Rozporządzenie w art. 9 ust. 1 stwierdza, że rekompensata przyznana zgodnie z jego wymogami, jest zgodna z zasadami wspólnego rynku i nie podlega obowiązkowi notyfikacji.

Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego⁹, dodatkowo podkreśla, że rekompensata przyznana zgodnie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu jest zgodna z zasadami rynku wewnętrznego. Komunikat podkreśla jednak, że jeśli nie są spełnione warunki określone przez Trybunał Sprawiedliwości (test Altmark), to rekompensata ma charakter pomocy publicznej.

Istotne w przepisach Unii Europejskiej są także nowe postanowienia dyrektyw zamówieniowych, dotyczące zleceń kierowanych przez instytucje zamawiające do podmiotów własnej grupy lub kontrolowanych.

Zamówienia publiczne udzielone przez instytucję zamawiającą osobie prawnej są wyłączone z obowiązku stosowania dyrektyw zamówieniowych Unii Europejskiej¹⁰, jeśli spełnione są wszystkie poniższe warunki¹¹:

- a) instytucja zamawiająca sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę podobną do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami;
- b) ponad 80% działalności kontrolowanej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez instytucję zamawiającą – sprawującą kontrolę – lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez instytucję zamawiającą;

⁹ Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, Dz. Urz. UE z dnia 29.03.2014 r. C 92.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. U. Urz. UE L 94/1 z 28.03.2014 r.), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r.) oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r.).

¹¹ Art. 12 ust. 1 Dyrektywy 2014/24/UE.

c) w kontrolowanej osobie prawnej nie występuje udział kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału o charakterze niekontrolującym i nieblokującym.

Ponadto, gdy tak kontrolowana osoba prawna udziela zamówienia instytucji sprawującej nad nią kontrolę lub innej instytucji, kontrolowanej w powyższy sposób przez tę samą instytucję nadrzędną, to – jeśli nie występuje udział kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału o charakterze niekontrolującym i nieblokującym – takie zamówienie publiczne także nie jest objęte stosowaniem dyrektyw zamówieniowych.

Zgodnie z postanowieniami art. 12 ust. 5 Dyrektywy 2014/24/UE, do celów ustalenia odsetka działalności prowadzonej w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez instytucję zamawiającą uwzględnia się średni całkowity obrót – lub odpowiednią alternatywną miarę opartą na działalności, taką jak koszty poniesione przez odnośną osobę prawną lub instytucję zamawiającą – w odniesieniu do usług, dostaw i robót budowlanych za trzy lata poprzedzające udzielenie zamówienia. Niezwykle istotną kwestią jest więc ustalenie właściwej miary dla podziału działalności.

Ponadto, Komunikat Komisji Europejskiej w punkcie 2.1.1 wskazuje, że w odniesieniu do zamówień prowadzących do zawarcia umowy w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie usług publicznych dotyczących autobusów i tramwajów, mają zastosowanie dyrektywy 2014/24/UE oraz 2014/25/UE, o ile umowa nie została zawarta w trybie koncesji. Oznacza to konieczność utrzymywania przez operatora limitu co najmniej 80% działalności, z zastosowaniem odpowiedniej miary, na rzecz właściwego organu. W przypadku umów koncesji, dyrektywy zamówieniowe są natomiast wyłączone i stosuje się bezpośrednio Rozporządzenie.

Zastosowanie trybu zawarcia umowy określonego w art. 5 ust. 4 i 5 Rozporządzenia możliwe jest więc tylko wówczas, gdy umowa taka ma charakter koncesji na usługi, co oznacza przeniesienie większości ryzyka jej realizacji na wykonawcę (koncesjonariusza). Można więc uznać, że udzielona w takiej umowie koncesja dotyczy prawa wykonywania przewozów, przy przyznanej (lub nie) rekompensacie, która nie pokrywa więcej niż połowy kosztów i nie eliminuje wszystkich występujących ryzyk operacyjnych.

Państwo członkowskie ma obowiązek przestrzegania prawa unijnego, polegający nie tylko na implementacji przepisów unijnych do prawa krajowego, ale i na obowiązku interpretowania i stosowania prawa wewnętrznego w sposób nienaruszający wymagań wynikających z prawa unijnego. W licznych orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości wskazano, że sądy państw członkowskich mają obowiązek interpretowania prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym. Oznacza to, że prawo krajowe powinno być interpretowane tak dalece, jak to możliwe,

zgodnie z prawem unijnym. Granice prounijnej wykładni w przypadku organów administracji publicznej wyznaczają uprawnienia nadane w prawie wewnętrznym¹².

5.2. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego w przepisach polskich

Aktem prawnym regulującym kwestie związane z komunikacją zbiorową jest ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹³ (ustawa o ptz).

Publiczny transport zbiorowy to regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu na określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej¹⁴.

Przewozy o charakterze użyteczności publicznej to z kolei powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wykonywana przez operatora w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspakajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze¹⁵. Co do zasady, wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, zleca organizator publicznego transportu zbiorowego.

Jedynie publiczny transport zbiorowy jest obecnie (i będzie po wejściu w życie planowanych zmian w ustawie o ptz) uprawniony do otrzymywania dotacji ze środków budżetu państwa z tytułu honorowania ulg ustawowych.

Kwestie związane z uzyskiwaniem certyfikatu kompetencji zawodowych, zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, licencji na przewóz osób samochodem osobowym lub pojazdem do 9 osób lub taksówką, zezwoleń na transport drogowy osób, określa ustawa o transporcie drogowym.

Gminne i ponadgminne przewozy pasażerskie w publicznym transporcie zbiorowym mogą mieć obecnie charakter komercyjny albo przewozów użyteczności publicznej. Rozróżnienie to może stać się szczególnie ważne po dniu 1 stycznia 2020 r., jeżeli – zgodnie z obecnym stanem prawnym – wejdą w życie zmiany zasad refundacji strat operatorów i przewoźników, wynikających z honorowania ulg ustawowych.

Przewozy komercyjne wykonywane są na ogólnodostępnych liniach regularnych (tzw. przewozy „otwarte”) przez różne podmioty – w ramach działalności gospodarczej – na podstawie posiadanego zezwolenia, a od dnia 1 stycznia 2020 r. (zgodnie z obowiązującym stanem

¹² M. Górski „Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na interpretację i stosowanie przepisów o ochronie środowiska”; w: „Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji”, pod. red. J. Jendroska, M. Bar, Wrocław 2008; M. Niedźwiedź, „Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne”, Casus, nr 32 z 2004; Z. Kmiecik *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*. Oficyna, Warszawa 2010.

¹³ Tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 2016, 2435.

¹⁴ Art. 4 ust. 1 pkt. 14 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

¹⁵ Art. 4 ust. 1 pkt. 12 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

prawnym) – na podstawie posiadanego potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Poza przewozami otwartymi, występują także przewozy regularne specjalne, dostępne tylko dla określonej grupy pasażerów – często wykorzystywane przez gminy do organizacji dowozu dzieci do szkół, a także okazjonalne przewozy osób – wykonywane bez określenia trasy albo nieregularnie. We wszystkich przypadkach przedsiębiorca wykonujący przewóz musi posiadać licencję.

Według obecnego stanu prawnego, do dnia 31 grudnia 2019 r. przewoźnik wykonujący przewozy na liniach regularnych, który honoruje wszystkie ulgi ustawowe, po podpisaniu umowy z właściwym urzędem marszałkowskim i spełnieniu dodatkowych warunków, może otrzymać dopłatę ze środków budżetu państwa w kwocie udzielonej ulgi ustawowej, uzupełniającą jego przychody do wynikających ze sprzedaży biletu normalnego. Po 1 stycznia 2020 r., w obecnym stanie prawnym, to prawo przewoźnika wygasa.

Aktualnie, za niejednoznaczny należy uznać stan prawny publicznego transportu zbiorowego po 1 stycznia 2020 r., o czym szerzej w dalszej części opracowania. Rozważania te mają szczególne znaczenie w kontekście planów ewentualnego zwiększenia zakresu obsługi gminy Ustka liniami komunikacji miejskiej.

Zgodnie z zapisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w jej pierwotnym kształcie (uchwalonym 16 grudnia 2010 r.), większość przepisów tej ustawy miała wejść w życie stosunkowo szybko, gdyż już od 1 marca 2011 r. W celu zapewnienia samorządom i przewoźnikom odpowiedniego czasu na przygotowanie się do nowych uregulowań, kardynalną zmianę systemu refundacji ulg ustawowych z tytułu utraty przychodów, spowodowanej stosowaniem uprawnień pasażerów do ulg określonych ustawami, zaplanowano natomiast z 6-letnią zwłoką, tj. od 1 stycznia 2017 r. Od tej daty zakładano, że przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie będzie wymagać uzyskania zezwolenia. Drogowy przewóz osób, niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej, przedsiębiorca miał uzyskać możliwość wykonywania jedynie po zgłoszeniu o zamiarze takiego działania do organizatora (jednostki samorządu terytorialnego) – właściwego ze względu na obszar lub zasięg przewozów – i wydaniu przez tego organizatora potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Transport drogowy osób w Polsce miał więc ulec liberalizacji.

Z kolei przewoźnik – świadczący usługi na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu – miał zostać pozbawiony możliwości uzyskiwania rekompensaty udzielanych ulg ustawowych.

W myśl zasad, które miały wejść w życie od 1 stycznia 2017 r., rekompensatę otrzymywać miał nie przewoźnik, ale organizator, który następnie miał wypłacać ją operatorowi publicznego transportu zbiorowego, czyli podmiotowi, który na jego zlecenie, zgodnie z umową, zawartą w trybie przewidzianym w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, świadczy usługi przewozowe. Przewozy te miały być ogólnodostępne (otwarte dla mieszkańców).

Przewidziana do wdrożenia od 1 stycznia 2017 r. procedura przekazywania rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych, miała być więc dość skomplikowana. Operator musiałby zgłaszać się do organizatora z wnioskiem o rekompensatę, a obowiązkiem organizatora byłaby weryfikacja tego wniosku i dopiero po jej dokonaniu, organizator mógłby występować do odpowiedniego urzędu marszałkowskiego z wnioskiem o przekazanie rekompensaty poniesionej przez operatora straty w związku ze stosowaniem ulg ustawowych. Założoną zmianę warunków otrzymywania rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych, należy więc ocenić jako znaczącą.

Zgodnie z ideą ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, aby dotychczasowy przewoźnik otrzymał taką rekompensatę, musiałby stać się operatorem – a więc mieć podpisaną umowę na realizację przewozów z organizatorem. Z kolei umowa taka mogłaby obejmować tylko linie komunikacyjne lub sieć komunikacyjną, które zostały zamieszczone w planie transportowym, w tym w jego załączniku graficznym (a w przypadku gmin i powiatów pod progami demograficznymi – w uchwale o potrzebie zorganizowania przewozów użyteczności publicznej na danym obszarze). Z przepisów nie wynikał wprawdzie przymus sporządzenia planu transportowego lub podjęcia uchwały o potrzebie zorganizowania przewozów użyteczności publicznej, ale jego brak lub nieuwjęcie danej linii w dokumencie, skutkowało po 1 stycznia 2017 r. brakiem możliwości refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa.

Złożoność i mnogość procedur formalno-prawnych, niezbędnych do spełnienia przy ubieganiu się o refundację strat z tytułu honorowania ulg ustawowych w transporcie drogowym mających obowiązywać od 2017 r., spowodowała, że wiele samorządów nie zdecydowało się na ich spełnienie, a więc na podjęcie się roli organizatora publicznego transportu zbiorowego.

Uchwały o siatce przewozów o charakterze użyteczności publicznej przed wejściem w życie nowych przepisów nie podjęła m.in. gmina Ustka, ale stało się tak dlatego, że dokument z rozbudowaną siatką połączeń użyteczności publicznej dla całego powiatu – spełniającą także oczekiwania gminy – przyjęła w 2014 r. Rada Powiatu Słupskiego. Plan transportowy został następnie zaktualizowany w 2016 r. i poszerzony o koncepcję organizacji i funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w powiecie słupskim w powiązaniu z Miastem Słupsk – opracowaną zgodnie z obowiązującym w tamtym czasie stanem prawnym.

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Słupskiego zakładał uruchomienie aż 14 linii autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, obejmujących miasto Ustkę lub (i) miejscowości gminy Ustka:

- nr 100, w relacji: Słupsk – Włynkówko – Bydlińsk – Charnowo / Niestkowo – Zimowiska – Grabno – Ustka;

- nr 101, w relacji: Słupsk – Włynkówko – Włynkowo – Bydlino – Machowino – Redwanki – Wytowno – Machowinko – Poddąbie – Machowinko – Objazda – Gąbino – Objazda – Bałamątek – Dębina – Rowy;
- nr 111, w relacji: Słupsk – Siemianice – Swochowo – Lubuczewo – Karzcino – Gąbino – Objazda – Bałamątek – Dębina – Rowy;
- nr 170, w relacji: Słupsk – Bierkowo – Wielichowo – Gałęzinowo – Wielichowo – Gajki – Pęplino – Duninówko – Duninowo – Lędowo – Wodnica – Ustka;
- nr 180, w relacji: Ustka – Przewłoka – Dalimierz – Wytowno – Machowinko – Poddąbie – Machowinko – Objazda – Gąbino – Dominek – Gąbino – Objazda – Bałamątek – Dębina – Rowy;
- nr 181, w relacji: Ustka – Przewłoka – Zapadłe – Orzechowo;
- nr 182, w relacji: Ustka – Grabno – Zimowiska – Niestkowo – Charnowo – Gałęzinowo – Wielichowo – Pęplino – Duninówko – Duninowo;
- nr 183, w relacji: Ustka – Wodnica – Duninowo – Gołęcino – Zaleskie – Możdżanowo – Krzemienica – Swołowo – Krężołki – Starkowo;
- nr 200, w relacji: Słupsk – Włynkówko – Włynkowo – Bydlino – Charnowo – Niestkowo – Grabno – Ustka – Wodnica – Lędowo – Duninowo – Gołęcino – Zaleskie – Ciechosław – Postomino – Marszewo – Królewko – Królewko – Korlino – Łącko – Łęzek – Naćmierz – Jezierzany – Wicko Morskie – Jarosławiec – Wicie – Rusinowo – Barzowice – Drozdowo – Zakrzewo – Cisowo – Darłowo;
- nr 201, w relacji: Słupsk – Włynkówko – Włynkowo – Bydlino – Charnowo – Niestkowo – Grabno – Ustka – Wodnica – Lędowo – Duninowo – Gołęcino – Zaleskie – Złakowo – Górsko – Marszewo – Postomino – Pieńkowo – Chudaczewo – Ronino – Masłowice – Kanin – Karsino – Sulimice – Drozdowo – Kopnica – Zakrzewo – Cisowo – Darłowo;
- nr 270, w relacji: Słupsk – Bierkowo – Bruskowo Wielkie – Wierzbęcin – Bruskowo Małe – Swołowo – Krzemienica – Możdżanowo – Zaleskie – Postomino – Pieńkowo – Chudaczewo – Ronino – Masłowice – Kanin – Karsino – Sulmice – Drozdowo – Kopnica – Zakrzewo – Cisowo – Darłowo;
- nr 271, w relacji: Słupsk – Bierkowo – Bruskowo Wielkie – Wierzbęcin – Bruskowo Małe – Swołowo – Krzemienica – Możdżanowo – Postomino – Marszewo – Królewko – Królewko – Korlino – Łącko-Łęzek – Naćmierz – Jezierzany – Wicko Morskie – Jarosławiec – Wicie – Rusinowo – Drozdowo – Kopnica – Zakrzewo – Cisowo – Darłowo;
- nr 272, w relacji: Słupsk – Bierkowo – Bruskowo Wielkie – Wierzbęcin – Bruskowo Małe – Swołowo – Krzemienica – Możdżanowo – Ciechosław – Postomino – Marszewo – Złakowo – Zaleskie – Gołęcino – Duninowo – Lędowo – Wodnica – Ustka;

- nr 273, w relacji: Słupsk – Bierkowo – Bruskowo Wielkie – Wierzbęcin – Bruskowo Małe – Swołowo – Krężółki – Starkowo – Zaleskie – Złakowo – Marszewo – Postomino – Zaleskie – Możdżanowo – Krzemienica – Swołowo – Bruskowo Małe – Wierzbęcin – Bruskowo Wielkie – Bierkowo – Słupsk;

Osiem linii o numeracji z zakresu 100-183 zaplanowano jako powiatowych, zaś sześć linii z numeracją powyżej 200 – jako międzypowiatowych, organizowanych w porozumieniu z sąsiednimi powiatami, w tym przypadku z powiatem sławieńskim.

Celem zaplanowania tak rozbudowanej siatki połączeń o charakterze użyteczności publicznej, obejmujących Ustkę lub (i) miejscowości gminy Ustka, miało być umożliwienie dalszego pozyskiwania z budżetu państwa refundacji ulg ustawowych udzielanych w przewozach na liniach ujętych w planie transportowym. Zaplanowane od 1 stycznia 2017 r. nowe zasady organizacji rynku drogowych przewozów osób i refundacji ulg ustawowych z budżetów państwa, nie weszły jednak w życie. Po artykule z dn. 21 kwietnia 2016 r., opublikowanym w portalu nie-pelnosprawni.pl, pt. „Od 1 stycznia 2017 znikają bilety ulgowe na pociągi i autobusy dalekobieżne dla niepełnosprawnych”, w dniu 25 kwietnia br. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zapowiedziało podczas konferencji prasowej, że w 2017 r. przewozy będą odbywały się tak, jak do tej pory, a wszelkie ulgi będą nadal obowiązywały. W tym celu Senat miał przygotować projekt przedłużający okres wejścia w życie nowych przepisów dotyczących refundacji ulg do końca 2017 r.

W dniu 28 kwietnia 2016 r. Wicemarszałek Senatu, złożył projekt ustawy, która opóźniła o rok wejście w życie przepisów o ulgach ustawowych. Resort zapowiedział jednocześnie, że w tym czasie (tj. w 2017 r.) zostanie uchwalona nowa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, która ostatecznie ureguluje kwestie organizacji tego transportu i refundacji ulg.

W dniu 21 lipca 2016 r. Sejm RP przyjął ustawę o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, na mocy której termin wejścia w życie przepisów dotyczących organizowania przewozów użyteczności publicznej przez samorządy, został odroczony o rok – do 1 stycznia 2018 r.

Zapowiadane w 2016 r. prace nad kompleksową nowelizacją ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie zakończyły się do tej pory (marzec 2019 r.). Przedstawiono już 10 projektów nowelizacji, z których ostatni datowany jest na 1 marca 2019 r. Projekt ten nie wejdzie prawdopodobnie w życie, gdyż podobnie jak poprzednie, zawiera pewne mankamenty, wśród których za najpoważniejsze uznać można:

- nadmierne sformalizowanie procesu tworzenia oferty przewozowej – poza komunikacją miejską konieczność zaplanowania każdej linii, czyli „określenia potrzeb” w formie uchwały

samorządu szczebla gminnego lub powiatowego i następnie odpowiedniego jej ujęcia w wojewódzkim planie transportowym;

- kompetencje marszałków do „optymalizowania potrzeb przewozowych” określonych przez gminy i powiaty;
- brak wskazania środków na sfinansowanie dodatkowych obowiązków marszałków (choćby dotyczących funkcjonowania zarządów transportu regionalnego z określoną liczbą etatów);
- brak wskazania środków na sfinansowanie funkcjonowania sieci połączeń określonej w wojewódzkim planie transportowym, czyli na sfinansowanie życzeń gmin i powiatów;
- ryzyko upływu sporego czasu przed uchwaleniem ustawy, uniemożliwiający później realizację zaplanowanych w niej działań w założonych terminach.

Oznacza to wysokie prawdopodobieństwo corocznego odwlekania zasadniczych zmian w ustawie o ptz w trybie ustaw o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na dany rok. Ze ścieżki tej skorzystano już dwukrotnie: w grudniu 2017 r. – przedłużając wejście w życie nowych zasad organizacji rynku drogowych przewozów osób w publicznym transporcie zbiorowym do 1 stycznia 2019 r. i w grudniu 2018 r. – wprowadzając analogiczne przesunięcie na 1 stycznia 2020 r. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, przepisy mające wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. zostały jedynie odroczone o trzy lata, ponieważ jak dotychczas nie została uchwalona żadna nowelizacja ustawy o ptz, która zmieniłaby je w stopniu zasadniczym.

Przy planowaniu sieci przewozów użyteczności publicznej w mieście Ustka i w gminie Ustka, należy zatem uwzględnić dwa scenariusze działań, zdeterminowane uwarunkowaniami formalno-prawnymi. Pierwszy scenariusz wynika z obecnego stanu przepisów – czyli braku nowelizacji ustawy o ptz i założonym wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. nowych zasad organizacji publicznego transportu zbiorowego i refundacji ulg. Drugi scenariusz uwzględnia natomiast zmiany zaproponowane w ostatnim, dziesiątym projekcie nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, datowanym na 1 marca 2019 r., a zmiany te – zarówno w stosunku do zasad obecnie obowiązujących, jak i planowanych od 1 stycznia 2020 r. – są znaczące.

Nowy art. 38a ust. 1 z ostatniego projektu nowelizacji ustawy o ptz zakłada, że w transporcie drogowym przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego – niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej (czyli obecny przewóz komercyjny – jak wszystkie linie w gminie Ustka) – będzie można wykonywać wyłącznie na liniach określonych w planie transportowym, z wyłączeniem przewozów międzywojewódzkich. Prawo do wykonywania przewozów komercyjnych będzie musiało być nadane odpowiednią uchwałą samorządu

(„określeniem potrzeb”) – szczebla od gminy do związku powiatowo-gminnego – i następnie zaimplementowane do wojewódzkiego planu transportowego. Jest to całkowita zmiana zasad obecnie obowiązujących.

W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że aktualnie to przewoźnik jest organizatorem linii komercyjnych, gdyż samodzielnie decyduje o zakresie realizowanych przewozów, składając odpowiedni wniosek o wydanie lub zmianę zezwolenia do jednostki samorządu terytorialnego właściwej ze względu na przebieg linii. W proponowanych zmianach do ustawy o ptz, takim „przewoźnikiem-organizatorem” będzie tylko podmiot posiadający potwierdzenie zgłoszenia wykonywania przewozu na liniach międzywojewódzkich i będzie on miał obowiązek honorowania ulg ustawowych, a jednocześnie prawo do otrzymywania dofinansowania z tego tytułu z budżetu państwa. W krótszych relacjach przebiegu linii niż międzywojewódzkie, każdy przewóz osób na liniach regularnych, będzie wymagał określonych działań jednostek samorządu terytorialnego.

Projektując zmiany w ustawie o ptz, ustawodawca wyszedł z założenia, że obowiązek zapewnienia transportu zbiorowego w wymiarze lokalnym ciąży na gminach oraz powiatach i należy do ich zadań własnych. Już w obecnym brzmieniu ustawa o ptz definiuje pojęcia przewozów: pasażerskich gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych, metropolitalnych, wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych oraz komunikacji miejskiej. Z uwagi na specyfikę gminy Ustka – jest to tzw. gmina obwarzankowa, mająca siedzibę w nienależącym do niej mieście (zlokalizowanym w odrębnej gminie miejskiej) – możliwy zakres przewozów na rzecz gminy musi uwzględniać konieczność dowozów do Ustki, czyli wykraczających poza same granice gminy. Zgodnie z definicjami zawartymi w ustawie o ptz, przewóz osób wykonywany w ramach publicznego transportu zbiorowego w granicach co najmniej dwóch gmin, ale niewykraczający poza granice jednego powiatu, może mieć charakter przewozów gminnych, powiatowo-gminnych, powiatowych, metropolitalnych albo komunikacji miejskiej.

O przewozach gminnych jest mowa także wówczas, gdy realizowane są one w ramach porozumienia zawartego pomiędzy gminami, w którym jednej z nich powierzono organizację publicznego transportu zbiorowego na ich obszarze. W obecnym stanie prawnym, jeśli w takim porozumieniu którakolwiek z gmin jest miastem albo miastem i gminą (gminą miejsko-wiejską), to takie przewozy pasażerskie mają z mocy prawa charakter komunikacji miejskiej (art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy), z brakiem prawa do refundacji z budżetu państwa strat związanych ze stosowaniem ulg ustawowych. Z tej przyczyny, aby nie zamykać przewoźnikom możliwości pozyskiwania dopłat, większość gmin będących w identycznej sytuacji jak gmina Ustka, nie decyduje się na zlecenie przewozów do sąsiedniej gminy miejskiej, tylko wybiera formę dofinansowania zakupu biletów dla wybranych grup pasażerów, np. uczniów. Proponowane

zmiany ustawy o ptz wyłączają wprowadzenie z komunikacji miejskiej przewozy w granicach miast i gmin (gmin miejsko-wiejskich), co oznacza prawo operatora takich przewozów do dofinansowania z tytułu honorowania ulg ustawowych, ale nie daje to żadnych korzyści gminie Ustka, gdyż Ustka jest odrębną gminą o statusie miasta, a więc realizowane do niej przewozy gminne nadal zachowują status połączeń komunikacji miejskiej.

Przewozy osób wykonywane w ramach publicznego transportu zbiorowego w granicach co najmniej dwóch gmin i niewykraczające poza granice jednego powiatu, są powiatowymi przewozami pasażerskimi, jeśli nie są to przewozy gminne, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.

Powiatowymi przewozami pasażerskimi są także przewozy w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, jeśli te powiaty zawarły porozumienie lub utworzyły związek powiatów – w celu realizacji zadań własnych w zakresie transportu publicznego.

Powiatowo-gminne przewozy pasażerskie to z kolei przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych gmin i powiatów, które utworzyły związek powiatowo-gminny¹⁶.

Wojewódzkie przewozy pasażerskie mają natomiast miejsce wówczas, gdy przewóz osób jest wykonywany w granicach co najmniej dwóch powiatów w tym samym województwie, a międzywojewódzkie – gdy przewóz osób wykonywany jest z przekroczeniem granicy województwa, a nie są to przewozy gminne, powiatowe (realizowane w wyniku porozumienia), ani też powiatowo-gminne.

Metropolitalne przewozy pasażerskie dotyczą związków metropolitalnych, które mogą być tworzone w granicach obszarów metropolitalnych, obejmujących miasta wojewódzkie i ich strefy oddziaływania, zamieszkałe przez co najmniej 500 tys. osób. Z przyczyn demograficznych przewozy takie nie mogą więc obejmować miasta Ustki i gminy Ustka.

Ustawa o ptz ogranicza powierzanie organizacji publicznego transportu zbiorowego do jednostek samorządu terytorialnego jednakowego szczebla, do tego sąsiadujących ze sobą. Dopuszczalne jest porozumienie wielu takich jednostek, byle stanowiły one ciąg jednostek graniczących ze sobą. Nie jest natomiast obecnie dopuszczalne powierzenie organizacji publicznego transportu zbiorowego pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli (np. gmina – powiatowi, województwo – powiatowi, gmina – województwu, itp.). Odpowiednią formą jest w takim przypadku utworzenie np. związku powiatowo-gminnego. Możliwość przekazania przez gminę zadania organizacji lokalnego transportu zbiorowego powiatowi przewiduje natomiast projektowana nowelizacja ustawy o ptz, co jest zmianą dość istotną.

¹⁶ Art. 4 ust. 1 pkt. 10a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Charakter danych przewozów – czy są one przewozami wojewódzkimi, powiatowo-gminnymi, powiatowymi czy gminnymi – wynika więc z ich zasięgu terytorialnego oraz konkretnych porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Przekazanie zadań do wykonania powinno wiązać się z odpowiednią partycypacją finansową na rzecz jednostki realizującej zadania. Odpłatność za wykonywanie zadań, jako wydatek publiczny, powinna być dokonywana w sposób oszczędny i celowy, a jednocześnie jednostka wykonująca zadanie, jako jednostka samorządu terytorialnego wykonująca wspólne zadanie publiczne, nie może być nastawiona na osiągnięcie zysków. Oznacza to, że partycypacja finansowa powinna prowadzić tylko do pokrycia uzasadnionych kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem zadania.

Zgodnie z art. 8 ustawy o ptz, podstawowymi zadaniami organizatora publicznego transportu zbiorowego są:

- planowanie rozwoju transportu;
- organizowanie publicznego transportu zbiorowego;
- zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Organizowanie transportu zbiorowego zostało uregulowane w art. 15 ust. 1 ustawy o ptz i polega w szczególności na:

- badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców;
 - korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców;
 - funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych;
 - funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego;
 - systemu informacji dla pasażera;
- określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;

- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy wykonawczej o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- zawieraniu umowy wykonawczej o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. 2012 poz. 1173 z późn. zm.), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

W przypadku, gdy wpływy z biletów stanowią przychód organizatora, zakres jego zadań ulega znacznemu rozszerzeniu – o wykonywanie czynności związanych z emisją, dystrybucją, sprzedażą i kontrolą biletów oraz z windykacją należności za jazdę bez ważnego biletu. Organizator może zlecić część tych czynności operatorowi, w tym podmiotowi wewnętrznemu, jednak w przypadku ustalenia, że wpływy z biletów stanowią dochód organizatora, wykonywanie wszystkich tych czynności przez podmiot wewnętrzny nie jest prawidłowe. Wpływy z biletów stanowią wówczas dochody budżetu, zatem powinny podlegać szczególnej kontroli, a organizator naraża się na ryzyko nieprawidłowego wykonywania obowiązków przez podmiot wewnętrzny, który jest wobec niego odrębną osobą prawną.

W przypadku zawierania przez organizatora umów z wieloma podmiotami, wyłoniłymi w którymś z wyżej określonych trybów (w tym z podmiotem wewnętrznym), stosowanie zasady przyznania wpływów z biletów dla każdego z operatorów, także nie jest korzystne. Rozwiązanie takie – bez jednoczesnego wdrożenia rozbudowanego systemu informatycznego (karty elektronicznej), kontrolowanego przez organizatora – wręcz uniemożliwia wprowadzenie sieciowych biletów okresowych i niezwykle utrudnia integrację taryfową. Zalecanym docelowym rozwiązaniem w takim przypadku jest przejęcie przez organizatora zadania emisji, dystrybucji i sprzedaży biletów oraz windykacji należności. Wymaga to jednak utworzenia u organizatora odpowiednich służb odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań, w tym za rozliczenia finansowe.

Z przeprowadzonych rozważań wynika więc, że w warunkach pozostawienia sfery przychodów z biletów u operatora, organizator powinien dążyć do minimalizacji liczby podmiotów, które zakontraktuje jako operatorów – przy niewielkiej skali komunikacji dedykowanej obsłudze wyłącznie miasta i gminy Ustka, najlepiej byłoby, gdyby to był jeden lub maksymalnie dwa podmioty. W sytuacji ograniczenia obsługi tylko do obszarów miasta i przyległych do jego granic miejscowości gminy, przewozy powinien realizować jeden podmiot.

Zadania organizatora wymienione w art. 15 ust. 1 ustawy o ptz, wykonuje:

- w gminnych przewozach pasażerskich, w tym komunikacji miejskiej, organizowanych przez gminę – odpowiednio wójt, burmistrz albo prezydent miasta;
- w gminnych przewozach pasażerskich organizowanych przez związek międzygminny – zarząd związku międzygminnego;
- w powiatowych przewozach pasażerskich organizowanych przez powiat – starosta;
- w powiatowych przewozach pasażerskich organizowanych przez związek powiatów – zarząd związku powiatów;
- w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich – zarząd związku powiatowo-gminnego¹⁷.

Przewozy międzygminne, nieprzekraczające granicy jednego powiatu, mogą być organizowane przez:

- 1) powiat;
- 2) gminę – której na mocy porozumienia międzygminnego inne gminy powiatu powierzyły organizowanie na swoim obszarze publicznego transportu zbiorowego;
- 3) związek międzygminny – który został utworzony w celu organizacji publicznego transportu zbiorowego na swoim obszarze;
- 4) związek powiatowo-gminny – który został utworzony w celu organizacji publicznego transportu zbiorowego na swoim obszarze.

Tylko w pierwszym przypadku przewozy te mają charakter powiatowych przewozów pasażerskich. W przypadku drugim i trzecim będą to gminne przewozy pasażerskie, a w przypadku czwartym – powiatowo-gminne przewozy pasażerskie. Rozróżnienie to ma w obecnym stanie prawnym swoją wagę – jeśli w przypadku drugim lub trzecim jedną z gmin-uczestników będzie miasto lub gmina miejsko-wiejska (np. Ustka), to wówczas gminne przewozy pasażerskie będą miały charakter komunikacji miejskiej, bez prawa do refundacji z budżetu państwa strat z tytułu honorowania ulg ustawowych. Sytuacja ta może ulec zmianie dopiero po wprowadzeniu planowanych zmian do ustawy o ptz.

¹⁷ Art. 7 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W obecnym stanie prawnym gmina, jako organizator publicznego transportu zbiorowego w ramach zawartego porozumienia międzygminnego, jeśli jednym z uczestników porozumienia jest miasto albo miasto i gmina, może organizować jedynie komunikację miejską.

Powiat, organizując przewozy pasażerskie, nie może objąć nimi linii zawierających się w granicach jednej gminy – są to bowiem przewozy gminne, a nie powiatowe. W ramach przewozów organizowanych przez powiat nie mogą więc funkcjonować m.in. linie mające trasy wyłącznie w granicach jednej gminy. Stan ten ulegnie zdecydowanej zmianie w przypadku wejścia w życie zmian w ustawie o ptz, gdyż wówczas gmina mogłaby przekazać powiatowi zadania organizowania lokalnego transportu zbiorowego na swoim obszarze.

W sytuacji, gdy organizatorem jest starosta, operator przewozów powiatowych posiada prawo do wystąpienia do organizatora, a ten do urzędu marszałkowskiego, o refundację strat spowodowanych honorowaniem ulg ustawowych.

Po wejściu w życie planowanych zmian w ustawie o ptz, o których mowa w p. 5.7 opracowania, przewozy organizowane przez gminę Ustka, także w przypadku zawarcia porozumień z innymi gminami wiejskimi lub miejsko-wiejskimi, nie będą miały charakteru komunikacji miejskiej. Problem pojawiłby się w przypadku zawarcia porozumienia z miastem Ustką, gdyż przewozy takie nawet po nowelizacji ustawy należałoby uznać za komunikację miejską. Z przekazanych przez gminę informacji o potrzebach przewozowych wynika, że ewentualnie uruchamiana linia gminna z Rowów do Duninowa lub Zaleskiego musiałaby objąć miasto Ustkę – nie planuje się połączeń wyłącznie wewnątrzgminnych. Oznacza to, że – zgodnie z obowiązującym stanem prawnym – wszystkie przewozy gminne organizowane przez gminę Ustka na trasach do miasta Ustki, na podstawie porozumień z miastem, miałyby status połączeń komunikacji miejskiej, z wyłączeniem refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa, co jest dla gminy formułą niekorzystną finansowo.

Starosta wykonuje zadania organizatora powiatowych przewozów pasażerskich na obszarze swojego powiatu. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego przez starostę nie wyklucza jednak organizowania przewozów gminnych przez poszczególne gminy oraz miasta i gminy odrębnie albo wspólnie – poprzez powierzenie tego zadania jednej z nich.

Poszczególne gminy powiatu, w celu zapewnienia przewozów szkolnych, zawierają wprawdzie umowy z przewoźnikami na obsługę określonych linii, jednak przewozy te funkcjonują na podstawie zezwoleń, o wydanie których wnioskowali przewoźnicy, czyli formalnie to oni są organizatorami przewozów. Wójtowie staną się organizatorami przewozów wyłącznie wtedy, gdy linie te będą organizowane zgodnie z postanowieniami działu II ustawy o ptz, w tym z wcześniejszym ogłoszeniem informacyjnym o zamiarze przeprowadzenia postępowania.

Przewozy ponadgminne może organizować także minister właściwy ds. transportu – w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych połączeń kolejowych, lecz ograniczają się one aktualnie do przewozów międzywojewódzkich. Także Marszałek Województwa Pomorskiego jest organizatorem wojewódzkich przewozów pasażerskich kolejowych i autobusowych.

Organizowanie przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej planowane jest też przez Starostę Słupskiego – w zakresie powiatowych przewozów pasażerskich użyteczności publicznej, na liniach określonych w uchwalonym planie transportowym.

5.3. Uwarunkowania wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego

Wykonywanie przez operatora przewozów w gminnych, powiatowo-gminnych i powiatowych przewozach pasażerskich, może się odbywać wyłącznie na podstawie umowy podpisanej odpowiednio ze zlecającą gminą, związkiem międzygminnym, powiatem lub związkiem powiatowo-gminnym. Po podpisaniu umowy organizator wydaje operatorowi stosowne zaświadczenie.

Wyboru operatora organizator może dokonać w jednym z trzech trybów:

- zgodnie z Prawem zamówień publicznych¹⁸;
- wg trybu określonego w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁹;
- poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – w oparciu o art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Organizator może również realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie własnego samorządowego zakładu budżetowego.

Tryb wyboru bezpośredniego jest wyjątkiem, który może być zastosowany wyłącznie w przypadkach opisanych w ustawie, czyli wówczas gdy:

- średnia wartość roczna umowy w zakresie pasażerskiego transportu publicznego (po przyjęciu zmian – w transporcie drogowym) jest szacowana na mniej niż 1 mln euro lub dotyczy świadczenia usług w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie (w przypadku zamiaru zawarcia umowy z przedsiębiorcą eksploatującym łącznie nie więcej niż 23 środki transportu – średnia wartość roczna umowy w zakresie pasażerskiego transportu publicznego jest szacowana na mniej niż 2 mln euro lub dotyczy świadczenia usług w wymiarze mniejszym niż 600 tys. km rocznie);
- świadczenie usług ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny;
- świadczenie usług dotyczy transportu kolejowego;

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1920.

- wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiej sytuacji z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, z tym że umowa może być zawarta tylko na okres 12 miesięcy (z możliwością jej przedłużenia w uzasadnionych przypadkach do maksymalnie 24 miesięcy), ale tylko wtedy, gdy nie jest możliwe zachowanie terminów dla innych trybów wyboru.

Wybór bezpośredni jest szczególnie wygodny dla jednostek samorządu terytorialnego zlecających przewozy w niewielkiej skali, o wartości poniżej progu 1 mln euro (netto) rocznie lub w wymiarze poniżej 300 tys. km. Tryb ten umożliwia bowiem zachowanie elastyczności w planowaniu oferty przewozowej, w zależności od różnych zmian uwarunkowań jej kształtowania. Poprzez aneksowanie umowy z operatorem możliwe są także różne inne zmiany jej postanowień, jak np. obniżenie kwoty jednostkowej rekompensaty z tytułu pozyskania przez jednostkę samorządu terytorialnego taboru z dofinansowaniem ze środków zewnętrznych – krajowych lub europejskich – i przekazania pozyskanych w ten sposób pojazdów do eksploatacji operatorowi. Przy zakontraktowaniu operatora w trybie Prawa zamówień publicznych, taką ewentualność należałoby ująć w opisie przedmiotu zamówienia i wymagać od oferentów określenia oczekiwanych zmian w stawce rekompensaty już na etapie składania ofert w postępowaniu, co realizacyjnie wydaje się bardzo trudne.

W przypadku zawierania umów z podmiotem wewnętrznym, w którym jednostki samorządowe nie posiadają 100% udziałów, umowa powinna przyjąć formę koncesji na usługi, co oznacza konieczność przejścia przez operatora głównej części ryzyka ekonomicznego prowadzonej działalności przewozowej.

Niezwykle ważnym elementem zawierania umów przez organizatora jest konieczność wypełnienia przez niego obowiązków informacyjnych, wynikających z art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W każdym przypadku organizator zobowiązany jest z wyprzedzeniem jednego roku (lub obecnie sześciu miesięcy – dla wymiaru usług mniejszego niż 50 tys. kilometrów rocznie), zamieścić w Biuletynie Informacji Publicznej, w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej, ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z określeniem przewidywanego trybu wyboru, rodzaju transportu oraz przewidywanej daty rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Konieczność ogłoszenia dotyczy każdego trybu wyboru, także bezpośredniego zawarcia umowy, z wyjątkiem umów zawieranych z powodu zakłócenia ciągłości świadczenia usług.

Ustawa o ptz w obecnym brzmieniu nie wykluczyła zawartego w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 obowiązku zamieszczania ogłoszenia informacyjnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Proponowana zmiana ustawy o ptz, o której mowa w p. 5.7 opracowania, w przypadku przewozów do 50 tys. km rocznie wyłącza obowiązek ogłaszania

w Dzienniku Urzędowym UE, lecz jednocześnie zobowiązuje organizatora do ogłoszenia zamiaru we własnym BIP z wyprzedzeniem aż rocznym.

W ogłoszeniu informacyjnym musi być zawarty tryb udzielenia zamówienia oraz określenie linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, na których planowane są przewozy w ramach ogłaszanego zamówienia, przewidywana data rozpoczęcia świadczenia usług, a po wejściu w życie zmian omówionych w p. 5.7, także okres obowiązywania umowy (od 24 grudnia 2017 r. ten dodatkowy obowiązek dotyczy ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym UE). W przypadku obowiązku opracowania i uchwalenia planu transportowego, linia ta (linie lub sieć komunikacyjna) musi zawierać się w jego treści, w tym w ramach załącznika graficznego do planu. Sposób określenia sieci może być jednak dość ogólny.

Zmiana treści ogłoszenia jest dopuszczalna, lecz nie później niż 6 miesięcy przed upływem terminu dla ogłoszenia rocznego i 3 miesięcy – dla ogłoszenia półrocznego.

Obowiązek ogłoszenia jest uciążliwy i powoduje konieczność wyprzedzającego planowania zlecenia przewozów.

Za datę rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia można uznać datę pierwszego ogłoszenia o przetargu lub zaproszenia do składania ofert – w przypadku zamówień konkurencyjnych i datę zawarcia pierwszej umowy (niekiedy jest umowa przedwstępna lub warunkowa) – w przypadku zamówienia bezpośredniego (w warunkach nieprzeprowadzania postępowania wyłaniającego oferenta).

W konkurencyjnych trybach wyboru operatora, organizator może w specyfikacji zamówienia uwzględniać oczekiwania odnośnie liczby i rodzaju środków transportu, zaplecza technicznego, ochrony środowiska oraz wymogów co do standardów obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej, a także standardów wyposażenia pojazdów. Niezbędne jest także określenie wszystkich warunków finansowania i rozliczania wykonania usługi, w tym określenie kto emituje i sprzedaje bilety oraz komu należne są wpływy z biletów. Jednocześnie, organizator może wymagać, aby świadczenie usług na linii rentownej wiązało się ze świadczeniem usług na liniach nierentownych. Do specyfikacji zamówienia musi być załączony projekt umowy z operatorem.

Organizator może w trybie niekonkurencyjnym zawrzeć z operatorem w tym samym zakresie usług (np. przewozy autobusowe) tylko jedną umowę. W przeciwnym przypadku mógłby narazić się na zarzuty obejścia przepisów i celowego unikania przeprowadzenia procedury przetargowej. Możliwe jest jednak zawarcie kilku umów, na podstawie odrębnych ogłoszeń o zamiarze zamówienia usług, z tym samym podmiotem, jeśli łącznie w żadnym przedziale czasowym nie nastąpi przekroczenie limitów, o których mowa w art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Po wyborze operatora w jednym z wyżej określonych trybów, organizator zawiera z operatorem umowę, która musi zawierać elementy określone w art. 25 ust. 2 ustawy. W przypadku wyboru w trybie konkurencyjnym, projekt takiej umowy stanowi załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Umowa w transporcie autobusowym może być zawarta w obecnym stanie prawnym co najwyżej na okres 10 lat. Ustawa o ptz dopuszcza zawarcie umowy lub jej przedłużenie na zasadach określonych w art. 4 ust. 4 Rozporządzenia. Proponowane zmiany do ustawy o ptz, o których mowa w p. 5.7 opracowania, wprowadzają skrócenie do 8 lat okresu, na jaki może być zawarta umowa w transporcie autobusowym innym niż komunikacja miejska. Nawet po ewentualnym wejściu w życie nowelizacji ustawy o ptz, maksymalny okres zawarcia umowy wydaje się racjonalny nawet w sytuacji kontraktowania taboru fabrycznie nowego, o znacznej wartości.

Po zawarciu umowy organizator wydaje operatorowi zaświadczenie²⁰, do którego załącznikiem jest rozkład jazdy. Zaświadczenie to potwierdza posiadane przez operatora uprawnienia do wykonywania publicznego transportu zbiorowego, zastępuje więc zezwolenie (potwierdzenie zgłoszenia przewozu). Nowelizacja ustawy o ptz dopuszcza rozkład jazdy w wersji elektronicznej.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury, wydanie zaświadczenia operatorowi, w obecnym stanie prawnym nie skutkuje ustaniem jego prawa do otrzymywania refundacji ulg ustawowych. Na mocy art. 87 ust. 2 ustawy o ptz, w 2019 r. finansowanie ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego ma odbywać się „na zasadach dotychczasowych” (tj. przed założoną w pierwszej wersji ustawy zasadniczą zmianą mającą wejść w życie od 1 stycznia 2017 r. – odroczoną po raz pierwszy „małą” nowelizacją ustawy o ptz i następnie dwukrotnie ustawami o budżetach – na 2018 r. i na 2019 r.). Oznacza to, że wnioski o udzielenie dopłaty na sfinansowanie straty z tytułu stosowania ulg ustawowych przewoźnicy (a w tym operatorzy) składają bezpośrednio do marszałka województwa w oparciu o zapisy art. 8a ust. 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Z działu V ustawy o ptz, ustanawiającego przepisy przejściowe i końcowe, wynika, że podmioty prowadzące działalność w zakresie krajowego regularnego przewozu osób (a więc zarówno przewoźnicy, jak i operatorzy), są zobowiązane do końca okresu przejściowego, tj. aktualnie do dnia 31 grudnia 2019 r., uwzględniać uprawnienia pasażerów do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym i kolejowym zgodnie z dotychczasowymi przepisami, tj. we wszystkich przewozach,

²⁰ Art. 28 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

niezależnie od dokonanej zmiany definicji środków publicznego transportu zbiorowego w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Przez „przepisy dotychczasowe” należy rozumieć zapisy art. 8a i 8b ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, które przewidują dopłaty, a nie rekompensatę dla przewoźników. Przywołana ustawa nie zawiera definicji przewoźnika, jednak biorąc pod uwagę, że została przyjęta wcześniej niż ustawa o ptz – wprowadzająca rozróżnienie na przewoźnika i operatora – dlatego należy przyjąć, że sformułowanie „przewoźnik” zawarte w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, dotyczy zarówno przewoźnika, jak i operatora w rozumieniu ustawy o ptz.

Uprawienie do otrzymania dopłat nabywa przewoźnik, który:

- 1) posiada zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz. U. 2019 poz. 58);
- 2) stosuje kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych;
- 3) zawarł umowę z samorządem województwa – określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

Zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o ptz, operator posiadający zaświadczenie wydane przez organizatora publicznego transportu zbiorowego, zwolniony jest z obowiązku posiadania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym to zezwoleniu mowa w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Nie ma jednak przeciwwskazań, aby operator wystąpił o wydanie zezwolenia, gdyż – jak wspomniano – art. 82 ust. 2 ustawy o ptz zwalnia operatora z obowiązku jego pozyskania, ale nie pozbawia go przy tym prawa jego uzyskania.

Po spełnieniu pozostałych wymagań art. 8a ust. 4 pkt 2 i pkt 3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego operator ma prawo do uzyskania dopłaty, po wcześniejszym złożeniu do marszałka województwa stosownego wniosku. Do końca okresu przejściowego, tj. aktualnie do dnia 31 grudnia 2019 r., udzielone przez operatora ulgi ustawowe w przewozach autobusowych będą finansowane za pośrednictwem urzędu marszałkowskiego ze środków z budżetu państwa przekazywanych przez wojewodę. Organizator publicznego transportu zbiorowego będzie natomiast wypłacał pozostałą część rekompensaty wynikającej z umowy o świadczenie usług publicznych, jaką zawarł z operatorem.

Istotnym warunkiem wyboru operatora jest także zobowiązanie nałożone na gminy i powiaty w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która weszła w życie 22 lutego 2018 r.

Przywołana ustawa w art. 36 stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego, której liczba mieszkańców przekracza 50 000 osób, świadczy usługę lub zleca świadczenie usługi komunikacji miejskiej, w rozumieniu ustawy o ptz podmiotowi, którego udział autobusów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów na obszarze tej jednostki wynosi co najmniej 30%. Przepis ten, na mocy art. 86 pkt. 4, wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2028 r.

Z kolei art. 68 ust. 4 nakłada na przekraczającą ten sam próg demograficzny jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek zapewnienia w różnych latach określonych udziałów autobusów zeroemisyjnych we flocie pojazdów użytkowanych w komunikacji miejskiej.

Udziały te wynoszą odpowiednio:

- od dnia 1 stycznia 2021 r. – 5%;
- od dnia 1 stycznia 2023 r. – 10%;
- od dnia 1 stycznia 2025 r. – 20%.

Z art. 68 wynika, że wymogi powyższe dotyczą całej floty obsługującej przewozy w komunikacji miejskiej (więcej niż jednego operatora i nie tylko obszaru danej gminy).

Opisane wymogi, z przyczyn demograficznych, nie dotyczą jednak komunikacji miejskiej organizowanej przez miasto Ustkę, nawet w sytuacji objęcia nią gminy Ustka i ewentualnie w przyszłości kolejnych gmin sąsiadujących, gdyż wskazany w ustawie próg 50 000 mieszkańców odnosi się wyłącznie do liczby ludności organizatora, a nie całego obsługiwanego obszaru.

5.4. Finansowanie publicznego transportu zbiorowego w przepisach polskich

Finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej zawarte jest w przepisach rozdziału 6 ustawy o ptz (artykuły 50 do 58a).

Według aktualnego stanu prawnego, zgodnie z art. 50 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać m.in. na przekazywaniu operatorowi rekompensaty (pkt. 2) – z tytułu:

- a) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym;
- b) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione;
- c) poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

W przygotowanym projekcie nowelizacji ustawy, o którym mowa w p. 5.7 opracowania, zakłada się, że dokumentowanie straty nie będzie wymogiem otrzymania rekompensaty.

Ponieważ przepis art. 56 ust. 2 ustawy wyłącza prawo do dotacji w związku z ponoszeniem straty spowodowanej stosowaniem ulg ustawowych dla przejazdów w komunikacji miejskiej, utracone przychody określone powyżej w lit. a rekompensowane są w komunikacji miejskiej wyłącznie przez organizatora.

Z tej przyczyny, dla gminy Ustka niezmiernie istotne jest, aby przewozy organizowane przez nią lub na jej obszarze we własnym zakresie przez przewoźników komercyjnych, nie miały statusu komunikacji miejskiej – z wykluczeniem refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa.

Z kolei rekompensata, o której mowa w lit. b, może być przyznana, jeśli np. rada jednostki samorządowej uchwali katalog dodatkowych ulg gminnych, co z uwagi na znacznie węższy katalog ulg ustawowych w komunikacji miejskiej, niemal zawsze ma miejsce.

Zapis art. 50a daje prawo radzie gminy do ustalenia cen maksymalnych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Uchwalenie takich cen staje się przyczynkiem do udzielenia operatorowi rekompensaty określonej w lit. c.

Finansowanie przewozów odbywa się także poprzez realizację przez jednostki samorządu terytorialnego przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym przez wnoszenie wkładu własnego do projektów z udziałem środków unijnych.

Zapisy art. 52 i art. 53 ustawy o ptz wymagają, aby operator – występując o rekompensatę – poniósł stratę wynikającą ze zmniejszonych przychodów z powodu stosowania ulg ustawowych, ulg organizatora oraz ustanowionych cen nieadekwatnych do ponoszonych kosztów. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie podkreśla też prawo operatora mającego status podmiotu wewnętrznego do rozsądnego zysku, obliczonego zgodnie z zapisami Rozporządzenia.

W planowanej nowelizacji przepis ten będzie zmieniony w taki sposób, że poza usuniętym wymogiem dokumentowania straty, prawo do rozsądnego zysku nie dotyczyć będzie operatora wybranego w trybie koncesji oraz podmiotu wewnętrznego, jeśli umowa wykonawcza przyjmie charakter koncesji.

W celu otrzymania rekompensaty konieczne jest więc obecnie ponoszenie przez operatora straty. Szczególne znaczenie ma ten zapis w przypadku osiągnięcia przez operatora znacznych zysków z innej działalności. Zyski te, zmniejszając stratę, wpływają więc na obniżenie poziomu należnej rekompensaty. W szczególnych przypadkach może więc wystąpić sytuacja,

w której dodatkowa rekompensata stanie się nienależna. Sytuacja ta nie dotyczy jednak przypadków, gdy wysokość rekompensaty wynika z zakończonego konkurencyjnego postępowania przetargowego lub koncesyjnego – wówczas rekompensata występuje jako wynagrodzenia określone w wyniku tego postępowania.

Zapis art. 50 ustawy o ptz wskazuje jako sposób finansowania także pobieranie przez operatora wpływów z biletów i opłat dodatkowych (ust. 1 pkt. 1) oraz udostępnianie operatorowi środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego (ust. 1 pkt. 3).

Z kolei przepis zawarty w art. 58 ustawy o ptz powtarza wymogi wynikające z Załącznika do Rozporządzenia, dotyczące konieczności prowadzenia przez operatora oddzielnej rachunkowości dla usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej oraz oddzielnej rachunkowości dla innej działalności gospodarczej.

Ważnym zagadnieniem zawartym w polskich przepisach prawnych jest kwestia prawidłowości zawarcia umowy, na podstawie której wypłacana jest rekompensata. Rekompensata przyznana według zasad opisanych w rozdziale 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie budzi żadnych wątpliwości odnośnie jej wysokości, jeśli zostanie przyznana na podstawie postępowania konkurencyjnego, w którym o udzielenie zamówienia wystąpiło kilku oferentów. Dotyczy to wyboru operatora w trybie konkurencyjnym przetargu lub postępowania koncesyjnego. W projektach, w których organizator lub operator korzysta ze środków pomocowych Unii Europejskiej, za niekonkurencyjne uważa się natomiast przetargi lub postępowania konkurencyjne, w których wystąpił jedynie jeden oferent.

Problem wypłaty prawidłowej, nienadmiernej rekompensaty, jest szczególnie istotny w trybie wyboru operatora określonym w art. 22 ust. 1 pkt. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (tryb ten dotyczy podmiotu wewnętrznego).

5.5. Uwarunkowania wynikające z wytycznych dla beneficjentów środków pomocowych Unii Europejskiej

Podstawowym dokumentem w procesie realizacji inwestycji wspomaganych środkami pomocowymi Unii Europejskiej, w którym została ujęta problematyka rekompensaty dla operatorów publicznego transportu zbiorowego, są „Wytyczne w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych

w transporcie zbiorowym”²¹. Na mocy przywołanego dokumentu, wszystkie instytucje uczestniczące w procesie udzielania wsparcia z programów operacyjnych zobowiązane są do oceny występowania pomocy publicznej we wnioskowanym projekcie.

W celu prawidłowej realizacji obowiązku świadczenia usług publicznych w zakresie przewozów pasażerskich, niezbędne jest często korzystanie przez operatora z infrastruktury oraz taboru, finansowanych w znacznej części z europejskich środków pomocowych. Wytyczne dotyczą sytuacji, w której zrealizowana infrastruktura lub zakupiony tabor wykorzystywane są w działalności gospodarczej, jaką jest przewozowa działalność eksploatacyjna. Celem Wytycznych jest wskazanie sposobu przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego i operatorom dofinansowania z programów operacyjnych na modernizację lub zakup składników majątkowych w taki sposób, aby nie powstawały obowiązki notyfikacyjne – zarówno po stronie organizatorów, jak i operatorów.

Według Wytycznych przekazywanie operatorom rekompensaty, o której mowa w Rozporządzeniu, stanowi pomoc publiczną, lecz jest zgodne z zasadami rynku wewnętrznego i nie wymaga notyfikacji. W przypadku natomiast, gdy świadczenie usług publicznych zostało powierzono z naruszeniem obowiązujących zasad, rekompensata podlega obowiązkowi notyfikacji nawet wtedy, gdy udzielona została zgodnie z warunkami określonymi w Rozporządzeniu. Podobnie, notyfikacji wymaga rekompensata udzielona w wysokości wyższej niż wynikająca z zasad określonych w przepisach.

Szczególnym przypadkiem naruszenia zasad jest przekazanie lub udostępnienie operatorowi składnika majątkowego po zawarciu umowy wykonawczej, która takiego przekazania nie przewidywała, a zmiana tej umowy narusza zasady jej wprowadzania. Rekompensatą jest też wszelkie przysporzenie przekazane spółce komunalnej.

Wytyczne wskazują, że szczegółowe określenie zakresu świadczenia usług publicznych, powinno być zawarte w umowie wykonawczej.

W przypadku spółki komunalnej Wytyczne wskazują, że umowa spółki powinna jednoznacznie wskazywać na cel jej działalności – jako wykonywanie zadania własnego jednostki samorządowej lub związku, a szczegółowe określenie zakresu świadczenia tego obowiązku powinno mieć miejsce m.in. w umowie o świadczenie usług publicznych.

W przypadku podmiotu wewnętrznego Wytyczne podkreślają, że nie jest dopuszczalne, aby świadczył on usługi publiczne poza obszarem jednostki samorządu terytorialnego lub jednostek samorządu terytorialnego objętych porozumieniem komunalnym, pod rygorem utraty

²¹ Zgodnie z Komunikatem Ministra Rozwoju z dnia 4.03.2016 r. stosowane od dnia 22.10.2015 r. (M.P. z dn. 15.03.2016 r., poz. 237).

charakteru podmiotu wewnętrznego. Kryteria pozwalające uznać spółkę za podmiot wewnętrzny powinny być spełnione przez cały okres powierzenia (obowiązywania umowy wykonawczej).

W przypadku umowy zawieranej z przedsiębiorcą zewnętrznym, nie występuje pojęcie powierzenia – przedsiębiorca przyjmuje do wykonania zlecenie w zamian za rekompensatę. Umowa zawarta z przedsiębiorcą musi określać zakres zobowiązania i postanowienia dotyczące sposobu wyliczania rekompensaty oraz musi wypełniać wymogi ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W takiej umowie można również założyć przekazanie operatorowi do eksploatacji taboru nabywanego ze wsparciem ze środków pomocowych.

Istotnym aspektem umów zawieranych pomiędzy organizatorem a podmiotem wewnętrznym jest stałość ich postanowień przez cały okres obowiązywania. Nie występuje tu wprost rygor niedopuszczalności zmian w umowie wykonawczej obowiązującej w Prawie zamówień publicznych, lecz zmiany nie mogą powodować sytuacji, w której znikną przesłanki do bezpośredniego zawarcia umowy. W takim przypadku zmiana umowy wykonawczej stanowiłaby udzielenie nowego zamówienia z naruszeniem przepisów o udzielaniu zamówień publicznych.

Po zawarciu umowy o wsparcie ze środków europejskich każdorazowo należy sprawdzać, czy zmiana umowy wykonawczej nie spowoduje naruszenia umowy o dofinansowanie projektu. Powyższe dotyczy każdego z trybów zawierania umów w trybie bezpośrednim.

Właściwa umowa o świadczenie usług publicznych, uwzględniająca pozyskanie dofinansowania ze środków europejskich przez jednostkę samorządu terytorialnego lub operatora, musi obejmować zasady przekazania przedsiębiorcy składników majątkowych lub zasady ubiegania się przez przedsiębiorcę o pozyskanie składników majątkowych nabytych z udziałem środków pomocowych. Umowa taka musi zostać zawarta przed przekazaniem środków trwałych przez gminę lub przed podpisaniem umowy o dofinansowanie przez przedsiębiorcę. W przypadku umów zawartych przed otrzymaniem dofinansowania, które nie przewidywały takiej możliwości, niezbędne jest wcześniejsze wprowadzenie w nich odpowiednich zmian. Jest to bardzo trudne lub nawet niemożliwe w przypadku umów zawartych zgodnie z Prawem zamówień publicznych.

Rekompensata udzielana przedsiębiorcy musi być co do zasady przyznawana zgodnie z wymogami Rozporządzenia. Wytyczne wprowadzają także dodatkowe obowiązki dla przedsiębiorcy w celu prawidłowego rozliczenia rekompensaty. Operator prowadzący działalność inną niż świadczenie usługi publicznej, zobowiązany jest załącznikiem do Rozporządzenia do prowadzenia rachunkowości w sposób w nim opisany w taki sposób, aby możliwa była prawidłowa alokacja przychodów, kosztów bezpośrednich oraz odpowiedniej części kosztów

pośrednich i ogólnych. Wytyczne rozszerzają ten wymóg na odrębne traktowanie każdej z zawartych umów o świadczenie usług publicznych. W szczególności, dotyczy to spółek komunalnych, które prowadzą różne rodzaje działalności powierzonej, np. gospodarkę mieszkaniową, prowadzenie cmentarzy, gospodarkę odpadami, utrzymanie dróg, itd.

Składniki majątkowe przekazywane operatorowi na zasadach odbiegających od rynkowych, w związku ze świadczeniem przez niego usług publicznych, obniżają wysokość rekompensaty otrzymywanej w formie pieniężnej, chyba że mają charakter ogólnie dostępnej infrastruktury, niewykorzystywanej do działalności komercyjnej (np. przystanki). Ponadto, jeśli składniki te są wykorzystywane w celach komercyjnych, to muszą być udostępniane dla zainteresowanych na niedyskryminujących zasadach (np. dworzec autobusowy, przystanki).

Wytyczne wymagają podziału kosztów co najmniej na poniższe kategorie:

- koszty związane z działalnością przewozową wraz z kosztem amortyzacji, kalkulowane zgodnie z zasadami rachunkowości;
- koszty związane z wykorzystaniem i utrzymaniem niezbędnej infrastruktury technicznej;
- koszty finansowe bezpośrednio związane ze świadczeniem usług publicznych;
- koszty ogólne;
- podatek dochodowy.

Wytyczne wymagają, aby koszty świadczenia innych usług zostały wyłączone z kalkulacji (np. usługi remontowe, myjni, wynajmu autobusów, stacji diagnostycznej, itp.). W przypadku podmiotów wewnętrznych osiągnięte na takiej działalności zyski powinny być natomiast w rekompensacie ujmowane.

W przypadku wykonywania przez operatora przewozów w ramach kilku umów, publicznych lub komercyjnych, koszty i aktywa wykorzystywane w tych działalnościach powinny być im podporządkowane proporcjonalnie do udziału tych działalności w przewozach. Miarą takiego udziału w przewozach autobusowych są np. wykonane wozokilometry.

Przekazany operatorowi tabor i inne środki majątkowe, mogą być wykorzystywane wyłącznie do celu realizacji zawartej umowy. W szczególności, tabor nie może być wykorzystywany do wykonywania innych przewozów.

Dopuszczalne jest natomiast osiągnięcie dodatkowych drobnych dochodów, np. z zamieszczenia reklam, o ile umowa o dofinansowanie taką możliwość dopuszcza. W przypadku podmiotów wewnętrznych dochody takie muszą być uwzględnione w wyliczeniach rekompensaty.

Wytyczne nie dopuszczają w kalkulacji rekompensaty ujmowania upustów handlowych przyznawanych przez przedsiębiorcę we własnym imieniu, chyba że upusty takie zostały uwzględnione w umowie o świadczenie usług publicznych.

Według Wytycznych, rozsądny zysk oznacza stopę zwrotu z kapitału, której wymagałoby typowe przedsiębiorstwo, rozważając czy podjąć się świadczenia usługi publicznej przy uwzględnieniu poziomu ryzyka występującego w danej umowie. Stopę zwrotu z kapitału określono jako wewnętrzną stopę zwrotu (IRR), którą osiąga przedsiębiorstwo ze świadczenia usług publicznych w całym okresie powierzenia. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się zastosowanie innych wskaźników, takich jak średnia stopa zwrotu z kapitału własnego (ROE), stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału (ROCE) lub innych ogólnie przyjętych wskaźników. Rekomendowaną stopą zwrotu z kapitału własnego jest w Wytycznych 6% w ujęciu rocznym.

Wytyczne wskazują, że próg 80% działalności dla podmiotów wewnętrznych odnosi się do zadań powierzonych przez organizatora oraz inne osoby prawne kontrolowane przez organizatora. Do celów ustalenia odsetka działalności operatora prowadzonej na rzecz organizatora lub innych osób prawnych przez niego kontrolowanych, należy według Wytycznych uwzględnić średni całkowity obrót lub odpowiednią alternatywną miarę opartą na działalności, taką jak koszty poniesione za trzy lata poprzedzające udzielenie zamówienia.

Jeżeli, ze względu na datę utworzenia, rozpoczęcia działalności lub ze względu na reorganizację działalności, dane dotyczące obrotu lub alternatywna miara oparta na działalności (taka jak koszty – za poprzednie trzy lata) są niedostępne lub nieprzydatne, wystarczające jest wykazanie, że miara działalności jest wiarygodna, szczególnie za pomocą prognoz handlowych.

Wytyczne stanowią, że w przypadku, gdy wsparcie ze środków funduszy Unii Europejskiej nie spełnia kryteriów Altmark, zgodnie z art. 61 ust. 8 Rozporządzenia 1303/2013, czyli gdy występuje pomoc publiczna, to nie ma konieczności stosowania metody „luki finansowej”. Pomoc udzielona zgodnie z Wytycznymi stanowi zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc publiczną w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Odpowiednie wyliczenia przeprowadzone zgodnie z Wytycznymi – potwierdzające, że rekompensata w całym okresie powierzenia, z uwzględnieniem dofinansowania ze środków pomocowych, nie będzie przekraczać różnicy pomiędzy kosztami i przychodami związanymi z wykonywaniem usług publicznych powiększonej o rozsądny zysk – należy uznać za indywidualną weryfikację potrzeb w zakresie finansowania w rozumieniu art. 61 ust. 8 lit. C Rozporządzenia 1303/2013.

Wytyczne wymagają jednak nieustannej kontroli rekompensaty, aby uniknąć przyznania jej w nadmiernej wysokości. Kontrola taka musi być przewidziana w umowie o świadczenie usług publicznych.

W Wytycznych zaleca się, aby treść umowy została ustalona w sposób promujący przynajmniej pewną poprawę wydajności, przez jednoznaczne opisanie w niej np. wskaźników ograniczenia kosztów operatora. Zobowiązuje się także beneficjenta do informowania instytucji

udzielającej dofinansowania o wszelkich zmianach umów o świadczenie usług publicznych objętych wsparciem mających znaczenie dla wyliczenia rekompensaty wraz z wyliczeniem skutków takich zmian.

Wytyczne zwracają uwagę na obowiązki informacyjne obciążające organizatora o zamiarze powierzenia (zgodnie z art. 7 ust. 2 Rozporządzenia oraz art. 23 ustawy o ptz), prezentacji sprawozdania zbiorczego (zgodnie z art. 7 ust. 1 Rozporządzenia) oraz sprawozdania dla Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o udzielonej pomocy publicznej.

5.6. Problematyka planów transportowych

Ustawa o ptz nakłada na niektórych organizatorów – w przypadku podjęcia się przez nich organizacji publicznego transportu zbiorowego – obowiązek opracowania planu transportowego²². Decydującym w tym zakresie, w obecnym stanie prawnym, jest wyłącznie kryterium demograficzne – liczba osób zamieszkałych na danym obszarze.

Aktualnie, w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, plan transportowy muszą opracować następujące jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki:

- gmina – licząca co najmniej 50 tys. mieszkańców;
- gmina, która zawarła porozumienia z innymi gminami – jeśli obszar gmin objętych porozumieniem liczy co najmniej 80 tys. mieszkańców;
- związek międzygminny – obejmujący obszar zamieszkały przez co najmniej 80 tys. mieszkańców;
- powiat – liczący co najmniej 80 tys. mieszkańców;
- powiat, który zawarł porozumienia z innymi powiatami – jeśli obszar powiatów objętych porozumieniem liczy co najmniej 120 tys. mieszkańców;
- związek powiatów – obejmujący obszar zamieszkały przez co najmniej 120 tys. mieszkańców;
- związek powiatowo-gminny – obejmujący obszar zamieszkały przez co najmniej 80 tys. mieszkańców;
- związek metropolitalny – w zakresie sieci (linii) komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich oraz któremu powierzono organizację publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z gminami albo powiatami;
- województwo – w zakresie sieci (linii) komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w ramach porozumień z innymi województwami;

²² Art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

- minister ds. transportu – w zakresie sieci (linii) komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich.

Miasto Ustka i gmina Ustka, z przyczyn demograficznych nie są w obecnym stanie prawnym zobowiązane do opracowania planu transportowego. Ale, pomimo braku zobowiązania, mogą taki plan opracować.

W planowanych zmianach ustawy o ptz, o których mowa w p. 5.7 opracowania, z obowiązku przygotowywania planów transportowych będą zwolnione powiaty, związki powiatów i związki powiatowo-gminne. Nowy ust. 2a w art. 9 zobowiązuje organizatorów szczebli od gminnego do związku powiatowo-gminnego do określenia potrzeb komunikacyjnych – poprzez wyznaczenie linii komunikacyjnych i częstotliwości obsługi połączeń komunikacyjnych – z wyłączeniem komunikacji miejskiej – i z uwzględnieniem określenia modelu obsługi komunikacyjnej, poprzez wskazanie:

- linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej lub obszarów, na których będą realizowane przewozy o charakterze użyteczności publicznej;
- linii komunikacyjnych, na których mogą być realizowane przewozy na podstawie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

5.7. Planowane zmiany ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

W Ministerstwie Infrastruktury prowadzone są obecnie prace nad wprowadzeniem zmian w ustawie o ptz, w szczególności w zakresie dostosowania jej brzmienia do przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r., zmieniającego Rozporządzenie w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016, str. 22), zmiany obowiązku opracowywania i zawartości planu transportowego, ograniczenia funkcjonowania przewozów komercyjnych oraz zmiany sposobu refundacji strat wynikających z honorowania ulg ustawowych.

W dniu 5 marca 2019 r. kompleksowy (już dziesiąty) projekt zmian w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym został przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – w celu zaopiniowania. Projekt ten datowany jest na 1 marca 2019 r.

Istotną zmianą w opisywanym projekcie jest to, że ustawa ma dotyczyć wszelkich przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego, a nie tylko o charakterze użyteczności publicznej. W określonych w nowelizacji ustawy warunkach, nie tylko operator ale także i przewoźnik, będzie miał prawo do dotacji z tytułu honorowania ulg ustawowych.

W art. 4 ustawy o ptz proponowane są zmiany definicji: dworca, komunikacji miejskiej, linii komunikacyjnych, przewoźnika oraz wojewódzkich przewozów pasażerskich.

Zgodnie z zawartą w projekcie nową definicją komunikacji miejskiej, są nią przewozy pasażerskie wykonywane wyłącznie w granicach miasta na prawach powiatu lub gminy o statusie miasta oraz gminne lub powiatowe przewozy pasażerskie wykonywane odpowiednio w granicach gminy o statusie miasta lub miasta na prawach powiatu oraz miast i gmin powiązanych z nimi komunikacyjnie, jeżeli zostało zawarte porozumienie międzygminne dotyczące powierzenia zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego lub gminy te należą do związku międzygminnego lub związku powiatowo-gminnego mających za zadanie realizację publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie.

Jest to definicja zaczerpnięta z jednego z wcześniejszych projektów (siódmego – z lutego 2018 r.), niebudząca większych kontrowersji. Jej skutkiem jest zaliczenie do komunikacji miejskiej, czyli wyłączenie z refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa, przewozów organizowanych przez związki powiatowo-gminne, gdy obejmują one gminę o statusie miasta. Z drugiej strony, komunikacją miejską nie będą już formalnie przewozy organizowane przez gminy miejsko-wiejskie – z wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy (refundacja jako korzyść, ale także fiskalizacja, inne wyposażenie pojazdów, itp.).

W stosunku do poprzedniej wersji, art. 5a, definiujący zadania publicznego transportu zbiorowego, został znacząco pomniejszony. Zgodnie z treścią nowelizacji, publiczny transport zbiorowy ma zapewniać już tylko połączenia co najmniej pomiędzy miastem stanowiącym siedzibę wojewody lub sejmiku województwa a miejscowościami stanowiącymi siedziby władz powiatów wchodzących w skład danego województwa. Obligatoryjny zakres planowania przewozów mocno się skurczył – zniknęły zapisy o połączeniach pomiędzy miejscowościami stanowiącymi siedziby władz powiatów wchodzących w skład danego województwa i pomiędzy miejscowościami stanowiącymi siedziby władz gminy wchodzących w skład danego powiatu a miejscowością stanowiącą siedzibę władz tego powiatu.

Zmieniony art. 9 zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego do opracowania planu transportowego. W odniesieniu do gminy lub związku międzygminnego zniknął w tym zakresie próg demograficzny, natomiast pojawiło się zastrzeżenie, że sporządzenie planu jest wymogiem, jeżeli dana jednostka podejmuje się organizacji linii albo sieci lub przyjmuje taką organizację wskutek powierzenia przez inną gminę i gdy dotyczy to komunikacji miejskiej. Organizacja innych przewozów nie wymaga zatem opracowania planu.

Powiaty, związki powiatów i związki powiatowo-gminne projekt zwalnia z obowiązku opracowania planu. Zadanie opracowania planu w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych (poza komunikacją miejską), powiatowych, powiatowo-gminnych i wojewódzkich przewozach pasażerskich, przechodzi na szczebel województwa samorządowego.

Nowy ust. 2a w art. 9 zobowiązuje jednak organizatorów szczebli od gminnego do związku powiatowo-gminnego do określenia potrzeb komunikacyjnych – poprzez wyznaczenie linii komunikacyjnych i częstotliwości obsługi połączeń komunikacyjnych – z wyłączeniem komunikacji miejskiej – i z uwzględnieniem określenia modelu obsługi komunikacyjnej, poprzez wskazanie:

- linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej lub obszarów, na których będą realizowane przewozy o charakterze użyteczności publicznej;
- linii komunikacyjnych, na których mogą być realizowane przewozy na podstawie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, przy czym udział procentowy linii komunikacyjnych przeznaczonych do obsługi w ramach przewozów o charakterze użyteczności publicznej, musi wynieść co najmniej 70% wszystkich połączeń komunikacyjnych realizowanych na obszarze właściwości organizatora.

Przewozy komercyjne nie będą mogły przekroczyć progu 30% wszystkich przewozów na obszarze danego organizatora, a wszystkie linie – także komercyjne – muszą być ujmowane w dokumentach („określeniu potrzeb”) sporządzanych przez samorzady i przyjmowanych uchwałą właściwego organu.

Na mocy ust. 2h w art. 9, marszałkowi województwa przyznano prawo „optymalizacji” potrzeb komunikacyjnych przyjętych uchwałami przez samorzady niższego szczebla.

Nowym zapisem jest ust. 2f w art. 9, mówiący o tym, że podjęcie uchwały o określeniu potrzeb komunikacyjnych zobowiązuje właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego do organizacji i finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej wskazanych w uchwale. Przywołany zapis nakłada de facto na samorzady szczebli od gminnego do związku powiatowo-gminnego, obowiązek przynajmniej współfinansowania działalności przewozowej na ich obszarze, na co najmniej 70% linii.

Zgodnie z opisaną konstrukcją, poza komunikacją miejską, żadna linia – zarówno użyteczności publicznej, jak i komercyjna – nie będzie mogła funkcjonować bez uchwały określającej potrzeby komunikacyjnej, podjętej przez właściwy organ samorządu.

Uchwały określające potrzeby komunikacyjne poszczególni organizatorzy niższego szczebla przekazują marszałkowi województwa, który ujmuje je w swoim planie transportowym.

Plany transportowe opracowywane przez zarząd związku metropolitalnego, wójta, burmistrza, prezydenta miasta i zarząd związku międzygminnego – dotyczące komunikacji miejskiej – muszą uwzględniać plan transportowy opracowany przez marszałka województwa. Odczytywać to należy w taki sposób, że planowane przez samorzady niższego szczebla połączenia

komunikacji miejskiej, powinny mieć charakter komplementarny do połączeń w planie transportowym marszałka (np. kolejowych), a nie substytucyjny, czyli nie powinny z nimi konkurować.

Zgodnie z projektem nowelizacji ustawy, plan transportowy – w części dotyczącej transportu drogowego – ma między innymi:

- a) przedstawiać diagnozę skuteczności aktualnego modelu organizacji funkcjonowania transportu na danym obszarze z uwzględnieniem:
 - przebiegu dotychczasowych linii komunikacyjnych;
 - wskazania obszarów na których nie funkcjonuje publiczny transport zbiorowy;
 - przewozów szkolnych niestanowiących publicznego transportu zbiorowego wraz z kosztami;
- b) określać model organizacji przewozów;
- c) określać standard dostępności komunikacyjnej linii komunikacyjnych, sieci komunikacyjnej lub obszarów objętych planem transportowym na których będą realizowane przewozy o charakterze użyteczności publicznej – w szczególności przebieg linii komunikacyjnych, minimalny odstęp czasowy między poszczególnymi kursami;
- d) określać standard obsługi linii komunikacyjnych – w szczególności dotyczący taboru, zasad oznaczania poszczególnych linii komunikacyjnych, stosowania zintegrowanego systemu taryfowego.

Wśród nowych przepisów znalazł się bardzo konkretny zapis w art. 12 ust. 7: „jeżeli w miejscowości położonej na obszarze właściwości organizatora nie zatrzymuje się środek transportu realizujący publiczny transport zbiorowy, zapewnienie dowozu dzieci o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, jest realizowane w ramach przewozów stanowiących publiczny transport zbiorowy.” Oznacza to, że wszystkie przewozy funkcjonujące do tej pory jako przewozy zamknięte, których trasa przebiega przez miejscowości nieobsługiwane przez publiczny transport zbiorowy, staną się przewozami ogólnodostępnymi.

Zapis ten ma kardynalne znaczenie, ponieważ w sytuacji, gdy do danej miejscowości nie ma kursów publicznego transportu zbiorowego, zakazuje samorządowi organizowania przewozów zamkniętych (regularnych specjalnych) w celu dowozu dzieci do szkół.

Nowa treść art. 24 ust. 1 wiąże zakres umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z koniecznością ujęcia tego faktu w planie transportowym obowiązującym na obszarze właściwości danego organizatora. Inaczej mówiąc – gdy organizator (dotyczy to także komunikacji miejskiej) ma zamiar zawrzeć umowę na obsługę jednej linii, wielu linii, sieci albo wybranego obszaru, to musi ten fakt odpowiednio przewidzieć i ująć

w planie transportowym. Zapis ten sprzyja kontraktowaniu jednego operatora do obsługi całej sieci komunikacyjnej danego organizatora.

Jak już wspomniano, maksymalna długość umowy przewozowej w transporcie drogowym wyniesie 8 lat, z wyłączeniem komunikacji miejskiej, w której zaplanowano 10 lat.

W projekcie nowelizacji pojawił się nowy Oddział 3a przepisów, poświęcony zezwoleniu na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

Zgodnie z art. 38a ust. 1, w transporcie drogowym przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej może być wykonywany wyłącznie na liniach określonych w planie transportowym, z wyłączeniem przewozów międzywojewódzkich. Prawo do wykonywania przewozów komercyjnych musi być więc nadane odpowiednią uchwałą samorządu („określenie potrzeb”) szczebla od gminy do związku powiatowo-gminnego i następnie zaimplementowane do wojewódzkiego planu transportowego. Swoboda wykonywania przewozów komercyjnych pozostawiona została tylko w relacjach międzywojewódzkich.

Oznacza to, że w zaproponowanym brzmieniu nowelizacji ustawy, uległyby likwidacji wszystkie dotychczasowe przewozy komercyjne inne niż międzywojewódzkie. Każdy inny przewóz w transporcie drogowym, niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej, mógłby być wykonywany wyłącznie na liniach określonych w uchwale właściwego organu samorządu (planie transportowym lub dokumencie „określającym potrzeby”). Zapisy dokumentów szczebla od gminy do związku powiatowo-gminnego musiałyby następnie zostać zaimplementowane do wojewódzkiego planu transportowego.

Powiaty, związki powiatów i związki powiatowo-gminne projekt co do zasady zwalnia z obowiązku opracowania planu transportowego. Zadanie opracowania planu w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych i wojewódzkich przewozach pasażerskich, przechodzi na szczebel województwa samorządowego.

W kwestii mechanizmu finansowania przewozów projekt nowelizacji ustawy zmienia niewiele. Z refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa nadal wyłączona będzie komunikacja miejska, zaś rozliczenia z tytułu refundacji ulg pomiędzy operatorami, przewoźnikami komercyjnymi i budżetem, w dalszym ciągu prowadzić będą urzędy marszałkowskie. Wprost stwierdzono, że prawo do refundacji ulg, oprócz przewoźnika, otrzyma też operator (inny niż komunikacji miejskiej).

W nowelizacji zawarto też zapis w art. 56 ust. 10, mówiący o tym, że ceny biletów, od których jest udzielana ulga i wyliczana wielkość dofinansowania z budżetu państwa, nie

powinny być określone w wysokości nieproporcjonalnej do kosztów ponoszonych przez przewoźnika lub operatora publicznego transportu zbiorowego.

Projekt utrzymuje zaproponowane już wcześniej bardzo wysokie kary finansowe za oszustwa operatorów i przewoźników przy sprzedaży biletów ulgowych i rozliczaniu ulg. Znaczącą karą jest również wstrzymanie wypłaty dofinansowania na 3 lata – w założeniu ustawodawcy powinno to ukrócić wszelkie malwersacje w zakresie refundacji ulg.

Projekt przedłuża ważność zezwoleń do 31 grudnia 2021 r. i wprowadza nowe zasady organizacji rynku od 1 stycznia 2022 r.

W nowelizacji ustawy o ptz przewiduje się także umorzenie postępowań niezakończonych ostateczną decyzją w sprawie o potwierdzenie zgłoszenia przewozu oraz postępowań w sprawie zawarcia umowy z organizatorem i przeprowadzenia ich z zastosowaniem przepisów zmienionej ustawy o ptz. Przyjmuje się natomiast obowiązywanie umów już zawartych do czasu ich wygaśnięcia.

Zawarty w projekcie termin wejścia w życie nowych przepisów dotyczących ulg oraz likwidacji zezwoleń – 1 stycznia 2022 r. – powoduje dla gmin i przewoźników realizujących dowozy do szkół przykrą sytuację, w której przewoźnik straci prawo do wykonywania przewozów na obszarze gminy, a gmina nie będzie mogła przeprowadzić postępowania wyboru operatora z uwagi na konieczność rocznego oczekiwania od daty zamieszczenia ogłoszenia. Jedynym rozwiązaniem będzie zawarcie umowy wykonawczej na podstawie art. 22 ust. 1 pkt. 4 ustawy o ptz – z powodu zakłócenia lub możliwości wystąpienia zakłócenia w świadczeniu usług, na okres nieprzekraczający dwóch lat. Umowy takie będą prawdopodobnie zawierane powszechnie w całym kraju.

Jeżeli propozycje skierowane do konsultacji społecznych wejdą w życie w aktualnym brzmieniu, to skutkować będą likwidacją większości przewozów komercyjnych gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Cały obowiązek organizacji takich przewozów spoczywać będzie na gminach, powiatach i ich związkach oraz na województwach.

Zawarta w projekcie nowelizacji ustawy o ptz koncepcja funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego opiera się na definiowaniu siatki połączeń przez organizatora – zarówno planowanych jako komercyjne, jak i użyteczności publicznej – i umieszczaniu tej siatki w planie transportowym marszałka województwa. Nowelizacja istotnie ogranicza więc liczbę organizatorów publicznego transportu zbiorowego zobowiązanych do opracowania planu transportowego.

Gminy i związki międzygminne będą zobowiązane do opracowania planu transportowego dotyczącego komunikacji miejskiej – jeżeli podejmą decyzję o jej organizacji. Plany transportowe w zakresie gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich staną się zaś obowiązkami marszałków województw.

Przy opiniowaniu poprzedniego, bardzo podobnego – dziewiątego projektu nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (z dnia 9 listopada 2018 r.) – nieuregulowanie w nim szeregu bardzo ważnych dla jednostek samorządu terytorialnego kwestii związanych z organizacją i funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego, wywołało krytykę organizacji samorządów kierowaną pod adresem projektu. Podczas obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego szczególnie kwestionowano zamysł, aby samorzady gminne i powiatowe określały potrzeby przewozowe, a sieć transportową służącą ich zaspokojeniu realizowały już kto inny – urzędy marszałkowskie.

Krytykowano również zaproponowany w projekcie parytet 70:30 (użyteczność publiczna versus komercja) i obecny mechanizm dopłat do ulg ustawowych – skutkujący systematycznym wzrostem wydatków z budżetu państwa, bez specjalnych efektów w zakresie rozwoju sieci drogowego publicznego transportu zbiorowego poza komunikacją miejską.

Wdrożenie procedur przewidzianych w ostatnim projekcie samorządowcy uznali za bardzo problematyczne. Przykładowo, konieczność przyjęcia każdej ze zmian w planie transportowym uchwałą Sejmiku, paraliżowałaby jego pracę lub pozbawiałaby elastyczności proces planowania sieci transportowej. Opisany problem rozwiązałoby zastąpienie wymogu przyjmowania „określenia potrzeb” i planu transportowego uchwałami rad odpowiednim zarządzeniem wójta, prezydenta, starosty lub marszałka województwa – bez konsultacji społecznych i publikacji uchwał w dziennikach urzędowych województw. Każda inna procedura wydłużyła czas działania od powstania problemu do zaprojektowania i zalegalizowania zmiany do 2 lat.

W najnowszym projekcie samorzady zobligowano do określenia potrzeb komunikacyjnych (w formie uchwał rad) w terminie do 30 czerwca 2019 r. Z kolei do 30 czerwca 2020 r. zobligowano marszałków województw do opracowania projektów nowych planów transportowych – o znacznie szerszym niż obecnie zakresie części planistycznej.

Organizatorów publicznego transportu zbiorowego zobowiązano do publikacji ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przewozy nie później niż w dniu 1 lipca 2020 r., zaś wejście w życie wszystkich zmian w organizacji rynku przewidzianych ustawą, założono z dniem 1 stycznia 2022 r. Do 31 grudnia 2021 r. założono ważność zezwoleń oraz wszystkich innych obecnych zasad przewozów drogowych osób w publicznym transporcie zbiorowym.

5.8. Projekt ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

Równoległe do nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, toczą się prace legislacyjne nad zupełnie nową regulacją – ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Pierwszy projekt tej ustawy, z dnia 11 marca 2019 r., w połowie marca skierowany został do konsultacji społecznych.

Projekt, opublikowany wraz z uzasadnieniem i oceną skutków legislacji, wprowadza dość skomplikowany mechanizm dofinansowywania działalności przewozowej w drogowych przewozach osób – poprzez Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Ceną usługi, w rozumieniu ustawy, jest wyrażona w złotych, jednostkowa kwota deficytu (tj. przypadająca na 1 wzkm liniowy) pojedynczej linii o charakterze użyteczności publicznej (art. 2 ust. 1).

Z kolei deficyt to rekompensata pomniejszona o rozsądny zysk (art. 2 ust. 2). Pojawia się tu jednak wątpliwość – skąd organizator pozyska dane o rozsądnym zysku, np. przy operatorze wyłonionym w postępowaniu przetargowym?

Fundusz, tworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, gromadzi środki finansowe w celu realizacji zadań własnych organizatorów, dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (art. 3 i 4). Zasilanie Funduszu w środki nastąpi m.in. z budżetu państwa – z części, w której dysponentem jest minister właściwy ds. transportu (art. 5).

Środki Funduszu przeznaczone są na dofinansowanie, w formie dopłaty do ceny usługi, realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej oraz na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK (art. 6, 11 i 12).

Od 2022 r. BGK sporządzać będzie roczny plan finansowy Funduszu, który będzie uzgadniany przez ministra właściwego ds. transportu i zatwierdzany przez ministra właściwego ds. finansów publicznych (art. 12). Dopiero wówczas minister właściwy ds. transportu dokona podziału środków przewidzianych na dany rok budżetowy na dofinansowanie zadań w poszczególnych województwach (art. 7).

Działanie to ułatwi ministrowi rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu podziału środków Funduszu. W rozporządzeniu tym wzięte zostaną pod uwagę: powierzchnia województwa i liczba jego mieszkańców oraz wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach, zaplanowanej do wykonania w planie transportowym danego województwa (art. 8).

Minister ds. transportu poinformuje wojewodę o przyznaniu puli środków, zaś ten zamieści w Biuletynie Informacji Publicznej informację o maksymalnej kwocie dopłaty do 1 wozokilometra – wynikającej z podziału środków zaplanowanych na dofinansowanie przewozów w danym województwie przez liczbę wozokilometrów zaplanowanych w wojewódzkim planie transportowym (art. 9 ust. 1).

Jednostkowa kwota dopłaty z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej od 2022 r. nie może być wyższa niż 0,80 zł (art. 14 ust. 2), z zastrzeżeniem, że przynajmniej 30% kwoty deficytu usługi przewozowej, dany organizator finansuje z własnych środków (art. 14 ust. 3). Warunkiem uruchomienia dopłat jest więc udział własny organizatora.

Dopłatę otrzyma organizator, czyli jednostka samorządu terytorialnego (a więc nie operator czy też przewoźnik), po zawarciu umowy z wojewodą (art. 9 ust. 2).

Minimalny zakres treści umowy określa art. 9 ust. 3, który obejmuje szereg parametrów eksploatacyjnych (określenie linii komunikacyjnych, długość linii, częstotliwość połączeń, wielkość pracy eksploatacyjnej, kwotę dopłaty, itp.). W obowiązkowych wymogach minimalnych nie uwzględniono natomiast standardów jakościowych usług oraz pojemności i parametrów technicznych kontraktowanego taboru (np. niskiej podłogi).

Wzór umowy o dofinansowanie określony zostanie w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. transportu (art. 9 ust. 4).

W miesiącu po zakończeniu każdego kwartału wojewoda dokonywać będzie analizy zaangażowania środków Funduszu (art. 17 ust. 1). Kiedy taka analiza wykaże, że nie zostały wykorzystane wszystkie dostępne środki, wojewoda zamieści w BIP-ie informację o pozostałej kwocie środków i o terminie składania dodatkowych wniosków o dofinansowanie przewozów (art. 17 ust. 2).

Środki te można będzie przeznaczać na organizację nieuruchomionych linii ujętych w planie transportowym lub linii, które zamierza się uruchomić w trybie „zakłóceniovym”, tj. bez ogłoszenia intencyjnego (art. 17 ust. 3).

Wzór odpowiedniego wniosku, w drodze rozporządzenia, także opracuje minister właściwy ds. transportu (art. 17 ust. 4).

Dopłata wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub nadmiernej wysokości, podlegać będzie zwrotowi wraz z odsetkami – w wysokości jak dla zaległości podatkowych (art. 18 ust. 1).

Systemowa, planowana kontrola dopłat, obejmować będzie co najmniej 5% środków wypłacanych co najmniej 15% organizatorom w danym województwie (art. 19 ust. 3).

Do końca 2021 r. przewidziano obowiązywanie przepisów epizodycznych – wymienionych w dziale IV ustawy.

O dofinansowanie będzie mógł ubiegać się w tym czasie organizator, który przed wejściem w życie ustawy dokonał wyboru operatora w trybach przewidzianych w art. 19 ustawy o ptz lub który po wejściu w życie opisywanej ustawy zawrze umowę w trybie „zakłóceniovym”, po uprzedniej zgodzie rady (art. 22 ust. 1).

Kwota dopłaty w tym okresie nie może przekroczyć 1,00 zł do każdego wozokilometra (art. 22 ust. 2), z analogicznym jak dla okresu docelowego zastrzeżeniem, że udział środków własnych organizatora w finansowaniu deficytu usług przewozowych wyniesie przynajmniej 30% (art. 22 ust. 3).

Dofinansowanie będzie udzielane do wysokości środków na koncie Funduszu w danym roku (art. 22 ust. 4), a o jego przyznaniu w okresie przejściowym zadecyduje kolejność wpływu wniosków organizatorów – wraz z rozliczeniami – do właściwego wojewody (art. 22 ust. 5).

W latach 2021-2028 przewidziano maksymalny limit wydatków na dofinansowanie Funduszu ze środków budżetu państwa – w kwotach 800 mln zł rocznie (art. 27). W tym samym okresie wyznaczono maksymalne limity środków na wykonywanie zadań ministra ds. transportu wynikających z ustawy – w kwotach do 1 mln zł rocznie (art. 28) – i wojewodów – w kwotach do 6 mln zł rocznie (art. 29).

Wejście w życie ustawy przewidziano w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 30), co – wedle informacji medialnych – powinno nastąpić do końca czerwca 2019 r.

Analizowany projekt należy rozpatrywać łącznie z dziesiątym projektem nowelizacji ustawy o ptz, gdyż tylko w takim przypadku, do dofinansowania nie zakwalifikują się organizatorzy komunikacji miejskiej, w zdecydowanej większości mający zawarte umowy z operatorami w trybach przewidzianych tą ustawą i dopłacający do przewozów kwoty znacznie przekraczające 1,14 zł, przy których 70% udziału dofinansowania sięga docelowej kwoty 0,80 zł (1,43 zł do końca 2021 r.)

Biorąc pod uwagę zaplanowane terminy wejścia w życie przepisów obydwu ustaw, z projektu – w jego obecnym kształcie wynika – że w okresie przejściowym takie dofinansowanie będzie mogło trafić też do organizatorów komunikacji miejskiej, ale zapewne jest to jedynie uchybienie, które zostanie naprawione na dalszym etapie procesu legislacyjnego.

W projekcie zawarto zastrzeżenie, że wysokość dopłaty może się zmieniać w kolejnych latach – w zależności od przydzielonych kwot w budżecie. Efektywne kontraktowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej nie powinno jednak obejmować tylko jednego roku – jak ma to miejsce obecnie przy kontraktowaniu przewozów szkolnych w większości gmin – powinny zostać stworzone warunki do zawierania umów wieloletnich.

Wciąż sporą niewiadomą jest zawarta w projekcie ustawy delegacja do wydania do niej względnie dużej liczby rozporządzeń wykonawczych – projekt odwołuje się aż w 8 miejscach do takich rozporządzeń – z których kluczowy charakter będzie miało rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego podziału środków Funduszu (art. 7 ust. 2).

6. Różnice pomiędzy komunikacją miejską i innymi formami przewozów pasażerskich w transporcie drogowym

W przewozach gminnych, w tym w komunikacji miejskiej, w przewozach powiatowych i powiatowo-gminnych, decyzje związane z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego na obszarze właściwości określonej jednostki samorządu terytorialnego lub związku, należą do kompetencji jednostki, która jest organizatorem.

Zasadniczą różnicą w funkcjonowaniu komunikacji miejskiej i przewozów pozostałych gminnych, powiatowych albo powiatowo-gminnych, jest odmienne traktowanie komunikacji miejskiej w ustawach nadających pasażerom prawo do przejazdów z określonymi w nich ulgami. Ulg ustawowe zostały zdefiniowane szczegółowo, bardzo często jednak określone przepisy nie obowiązują w komunikacji miejskiej.

W przypadku przewozów gminnych obejmujących miasto, teoretycznie nie występuje prawo organizatora (ani też obecnie przewoźnika) do występowania do właściwego urzędu marszałkowskiego o refundację ze środków budżetu państwa strat spowodowanych honorowaniem ulg ustawowych. W praktyce jednak możliwe jest rozwiązanie, w którym gmina wiejska dofinansuje przewozy wyłącznie na swoim obszarze, wymagając od operatora wykonywania przewozów na trasach wykraczających poza jej obszar.

W przypadku przewozów powiatowych i powiatowo-gminnych, prawo to posiada obecnie przewoźnik, a po 1 stycznia 2020 r. (zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym), będzie posiadał je operator – za pośrednictwem organizatora.

Ulg w opłatach za przejazd autobusami komunikacji regionalnej zwykłej, innej niż komunikacja miejska, w ramach publicznego transportu zbiorowego, przyznają poszczególnym grupom pasażerów poniższe przepisy:

- ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 295);
- ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 2193);
- ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2018 r. poz. 276);
- ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. nr 249 z 2006 r. poz. 1824 z późn. zm.);

- ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 937 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799).

Jak już wspomniano, ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, regulująca większość ulg w autobusowej komunikacji zwykłej, nie ma zastosowania do komunikacji miejskiej.

W tabeli 12 przedstawiono wysokość ulg ustawowych dla poszczególnych grup pasażerów w komunikacji autobusowej zwykłej niestanowiącej komunikacji miejskiej.

Tabela 12

Ulg ustawowe obowiązujące w komunikacji autobusowej zwykłej w publicznym transporcie zbiorowym – stan na 31 grudnia 2018 r.

Lp.	Uprawniona grupa osób	Wysokość ulgi [%]	Rodzaje biletów objętych ulgą	
			jedno-razowe	mie-sięczne
1	Posłowie i senatorowie	100	+	+
2	Dzieci do lat 4 niezajmujące oddzielnego miejsca	100	+	-
3	Funkcjonariusze Straży Granicznej – w czasie wykonywania czynności służbowych	100	+	-
4	Przewodnicy lub opiekunowie osoby niewidomej lub niezdolnej do samodzielnej egzystencji	95	+	-
5	Przewodnicy lub opiekunowie inwalidów wojennych lub wojskowych I grupy – całkowicie niezdolnych do pracy lub samodzielnej egzystencji	95	+	-
6	Osoby niewidome niezdolne do samodzielnej egzystencji	93	+	+
7	Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej – w czasie wykonywania czynności służbowych	78	+	-
8	Funkcjonariusze Policji – umundurowani, w czasie wykonywania określonych czynności	78	+	-
9	Żołnierze Żandarmerii Wojskowej oraz wojskowych organów porządkowych	78	+	-
10	Żołnierze niezawodowi i osoby służące w formacjach równorzędnych	78	+	-
11	Dzieci dotknięte inwalidztwem lub niepełnosprawne do 24. roku życia*	78	+	+
12	Studenci dotknięci inwalidztwem lub niepełnosprawni do 26. roku życia*	78	+	+
13	Jedno z rodziców lub opiekun dzieci lub studentów dotkniętych inwalidztwem lub niepełnosprawnych*	78	+	-

Lp.	Uprawniona grupa osób	Wysokość ulgi [%]	Rodzaje biletów objętych ulgą	
			jedno-razowe	mie-sięczne
14	Cywilne niewidome ofiary działań wojennych uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	78	+	-
15	Inwalidzi wojenni i wojskowi I grupa inwalidzka – całkowicie niezdolni do pracy lub do samodzielnej egzystencji	78	+	-
16	Studenci do ukończenia 26. roku życia	51	-	+
17	Doktoranci do ukończenia 35. roku życia	51	-	+
18	Kombatanci i inni uprawnieni – emeryci, renciści, inwalidzi i pobierający uposażenie w stanie spoczynku lub rodzinne	51	+	-
19	Uczniowie do ukończenia szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej publicznej lub niepublicznej nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia	49	-	+
20	Osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji inne niż niewidome	49	+	-
21	Dzieci i młodzież w okresie pobierania nauki języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach systemów oświaty innych państw, szkołach europejskich i polskich prowadzonych za granicą, nie dłużej niż do ukończenia 18. roku życia	49	-	+
22	Osoby niewidome inne niż niezdolne do samodzielnej egzystencji	37	+	+
23	Dzieci powyżej lat 4 do czasu rozpoczęcia przygotowania przedszkolnego	37	+	-
24	Inwalidzi wojenni lub wojskowi inni niż I grupa	37	+	-
25	Weterani poszkodowani pobierający rentę inwalidzką z tytułu urazów lub chorób powstałych w związku z udziałem w działaniach poza granicami państwa	37	+	-
26	Nauczyciele przedszkoli, szkół podstawowych i ponadpodstawowych, akademicy i uczący przedmiotów i w szkołach wymienionych w p. 21	33	-	+

* – przejazdy: dom – nauka/zdrowie i z powrotem.

Źródło: opracowanie własne.

Wysokość ulgi wynikająca z przepisów została zróżnicowana (także dla celów statystycznych), a jej przyznanie – na podstawie określonego dokumentu – jest równoznaczne ze sprzedażą biletu z ustawową zniżką. Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w art. 1b ust. 2 zakazuje jednocześnie przewoźnikom stosowania ulg handlowych i zniżek taryfowych o wysokości 33, 37, 49, 51, 78, 93, 95% oraz ich krotności (np. 66, 74, 98 i 99%).

Ulgi ustawowe obowiązujące w przewozach kolejowych są odmienne niż w przewozach autobusowych.

Rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 20 kwietnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 810), a wzory dokumentów dla nauczycieli i uczniów – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 12 kwietnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 811).

Ulgi ustawowe obowiązujące w komunikacji miejskiej przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13

**Ulgi ustawowe obowiązujące w komunikacji miejskiej
– stan na 31 grudnia 2018 r.**

Lp.	Uprawniona grupa osób	Wysokość ulgi [%]
1	Posłowie i senatorowie	100
2	Cywilne niewidome ofiary działań wojennych uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji i ich przewodnicy	100
3	Inwalidzi wojenni i wojskowi	100
4	Przewodnicy inwalidy wojennego lub wojskowego zaliczonego do I grupy	100
5	Studenci studiów wyższych	50
6	Kombatanci i inni uprawnieni Kombatanci i inni uprawnieni – emeryci, renciści, inwalidzi i pobierający uposażenie w stanie spoczynku lub rodzinne	50
7	Weterani poszkodowani pobierający rentę inwalidzką z tytułu urazów lub chorób powstałych w związku z udziałem w działaniach poza granicami państwa	50

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z porównania danych w tabelach 12 i 13, ulgi ustawowe obejmujące komunikację miejską zostały znacznie ograniczone w porównaniu do drogowej komunikacji regionalnej.

Z uwagi na niewielki zakres ulg ustawowych obowiązujących w komunikacji miejskiej, jej organizatorzy w szerokim zakresie wprowadzają ulgi gminne, w tym także stuprocentowe, czyli zwolnienia z opłat. Większość miast wprowadziła prawo do przejazdów bezpłatnych ze względu na wiek (dla osób w wieku od 70 lat i więcej), a w ostatnim okresie miasta przyznają uprawnienia do przejazdów bezpłatnych albo wprowadzają bardzo tanie bilety semestralne dla uczniów szkół podstawowych (w niektórych ośrodkach miejskich także dla uczniów szkół średnich). Skrajnym przypadkiem ulgi samorządowej jest taryfa zerowa, czyli zniesienie odpłatności za usługi dla wszystkich pasażerów.

Istotnym uwarunkowaniem funkcjonowania komunikacji miejskiej jest odmienny sposób rekompensowania strat finansowych operatora, powstałych w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych w publicznym transporcie zbiorowym. Rekompensowanie wydatków na sfinansowanie tych strat pokrywane jest bowiem z budżetu państwa, ale z wyłączeniem komunikacji miejskiej. Oznacza to, że finansowanie strat operatora z tytułu stosowania ulg w opłatach za przejazd, zarówno ustawowych, jak i ustanowionych przez organ stanowiący miasta (gminy-organizatora danej sieci połączeń komunikacji miejskiej), odbywa się w ramach środków budżetowych danej jednostki samorządowej, z odpowiednim udziałem w tym finansowaniu gmin, które zawarły z miastem porozumienie. Jest to główna przyczyna ograniczania obsługi komunikacją miejską gmin ościennych, ponieważ przy alternatywnej obsłudze w formie komunikacji regionalnej (formalnie – przejazdach komercyjnych) udzielana ze środków budżetu państwa rekompensata z tytułu honorowania ulg ustawowych (dotacja) istotnie zmniejsza obciążenia dla budżetu gminy – przy takiej samej ofercie dla jej mieszkańców.

Z tego samego powodu nie są popularne w kraju związki gmin organizujące komunikację miejską. Związek gmin organizuje gminne przewozy pasażerskie, a więc w przypadku, gdy w jego skład wchodzi miasto, może zorganizować wyłącznie komunikację miejską. W obecnym stanie prawnym dotyczy to także miasta i gminy (gminy miejsko-wiejskiej), ale już w propozycjach zmian do ustawy o ptz, miasta i gminy nie byłyby organizatorami komunikacji miejskiej.

Zróżnicowane zakresy ulg dla wyżej wymienionych grup pasażerów – wraz z obowiązkiem stosowania kas fiskalnych w komunikacji autobusowej innej niż komunikacja miejska – skutecznie utrudniają też wprowadzenie integracji taryfowej obejmującej komunikację pozamięską i miejską.

W komunikacji miejskiej najczęściej obecnie spotykaną sytuacją jest taka, w której zainteresowana gmina wiejska powierza miastu organizację publicznego transportu zbiorowego na określonej linii albo liniach, a nie na obszarze całej gminy. Umożliwia to gminie wiejskiej we własnym zakresie organizowanie przewozów szkolnych, m.in. poprzez zawieranie z przewoźnikami komercyjnymi umów wykupu biletów miesięcznych dla uczniów. Rozwiązanie takie pozwala przewoźnikowi na otrzymywanie refundacji (dopłaty) ze środków budżetu państwa, a gminie wiejskiej – na około dwukrotne ograniczenie wydatków na dowozy uczniów.

Ponieważ dopłata przyznawana jest obecnie przewoźnikowi po podpisaniu umowy z właściwym urzędem marszałkowskim, dopłaty z tytułu honorowania ulg ustawowych występują także na liniach prowadzących przez tereny gmin miejsko-wiejskich lub miast.

Przypadki takie mają miejsce zawsze wtedy, gdy trasa linii wykracza poza granice miasta na teren sąsiedniej gminy wiejskiej, ponieważ połączenia takie mają charakter przewozów co

najmniej powiatowych i interpretuje się, że nie są one komunikacją miejską. Analogicznie interpretuje się też, że w sytuacji organizowania linii bezpośrednio przez przewoźnika, nawet przy dopłacie z budżetu gminy, statusu komunikacji miejskiej nie mają połączenia wewnątrz gmin miejsko-wiejskich. Przewozy takie wykonywane są na podstawie zezwoleń, a ponieważ obejmują również obszary wiejskie miasta i gminy, urzędy marszałkowskie – abstrahując od definicji komunikacji miejskiej zawartej w ustawie o ptz – interpretują je jako inne niż komunikacja miejska.

W praktyce większości urzędów marszałkowskich o przyznaniu dopłaty decyduje relacja linii, a nie przejazdu pasażera, a więc refundowane są również ulgowe bilety na przejazdy wewnątrzmiejskie (nawet w większych miastach, z równoległymi trasami linii komunikacji miejskiej). Oznacza to, że jeśli nawet gmina miejsko-wiejska lub miasto refunduje rodzicom koszty biletów miesięcznych na przejazdy w relacji dom-szkoła/szkoła-dom, to z reguły korzysta ze wsparcia przewoźnika dopłatą z budżetu państwa. Cena biletu kalkulowana przez przewoźnika jest bowiem niższa niż adekwatny koszt przewozu, właśnie z uwagi na otrzymywaną dopłatę z budżetu państwa. Z kolei brak refundacji ulg z budżetu państwa w przypadku komunikacji miejskiej, powoduje niewielką jej atrakcyjność dla gmin w zakresie zapewnienia dowozów dzieci do szkół – z powodu konieczności poniesienia pełnego kosztu przewozu.

Stosowanie kas fiskalnych i sposób rozliczania się z urzędem marszałkowskim, wymaga ustanowienia katalogu biletów zgodnego z wysokością ulg. Możliwa jest automatyczna przedświadczenie biletów, w tym sprzedaż internetowa – wówczas weryfikacji wysokości należnej ulgi dokonuje obsługa pojazdu, w momencie zajmowania miejsca przez pasażera.

Powyższe uwarunkowania powodują wydłużenie czasu odprawy pasażerów i w rezultacie – długi postój na przystankach (kierowca nie powinien sprzedawać biletów podczas jazdy). Nie jest to jednak specjalnie uciążliwe – z powodu charakterystycznej dla przewozów innych niż typowa komunikacja miejska mniejszej pojemności pojazdów i niewielkiej wymiany pasażerów na przystankach innych niż węzłowe.

Komunikacja miejska obsługuje, szczególnie w większych miastach, znacznie większe potoki pasażerów, jej pojazdy są większej pojemności, a wymiana pasażerów na najbardziej obciążonych przystankach pośrednich może sięgać nawet połowy pojemności pojazdu. Biletowanie i sprawdzanie prawa do ulg przez personel pojazdu na takich przystankach wydłużyłoby postój pojazdu do co najmniej kilku minut. Z tej przyczyny, wymiana pasażerów odbywa się najczęściej wszystkimi drzwiami dostępnymi w pojeździe, a próby zmuszenia pasażerów do wejścia do pojazdu tylko przednimi drzwiami, w większych miastach absolutnie nie są przez nich akceptowane.

W komunikacji miejskiej najczęstszym rozwiązaniem jest więc zakup biletu w przedsprzedaży, w automacie w pojeździe lub u kierowcy, ale bez czasochłonnej weryfikacji ulg. Przy sprzedaży biletów komunikacji miejskiej nie jest wymagane stosowanie kas fiskalnych, aczkolwiek w niektórych kanałach dystrybucji procedury sprzedaży wymuszają (np. w kioskach) ich użytkowanie. Operator komunikacji miejskiej zwykle nie sprawdza prawa do przejazdu bezpłatnego i ulgowego, umożliwia też wymianę pasażerów na przystankach wszystkimi drzwiami pojazdu. Sprawdzania poprawności wniesionych opłat za przejazd lub posiadania uprawnień do ich niewnoszenia, dokonuje w komunikacji miejskiej wyspecjalizowany pracownik kontroli biletów – zatrudniony przez organizatora, operatora lub zakontraktowany w ramach outsourcingu.

Charakterystyczną cechą komunikacji miejskiej, szczególnie w większych miastach, jest okresowa masowość przewozów, wskutek czego jej tabor musi być przystosowany do przewozu większej liczby pasażerów. W pojazdach komunikacji miejskiej, ze względu na krótszy czas przejazdu, pasażerowie dopuszczają przejazd na stojąco (w nieuciążliwych warunkach), dlatego jej pojazdy projektowane są ze zmniejszoną w stosunku do maksymalnie możliwej liczby miejsc siedzących, na rzecz wygospodarowania szerszych przejść pomiędzy rzędami foteli, większej liczby miejsc stojących i przestrzeni na przewóz większego bagażu, wózków dziecięcych lub inwalidzkich czy nawet rowerów.

Z dużą liczbą pasażerów przewożonych na fragmentach tras i znaczącą ich wymianą na najbardziej obciążonych przystankach, wiąże się konieczność zastosowania w pojazdach komunikacji miejskiej, szczególnie w większych miastach, specyficznego układu drzwi: otwieranych automatycznie i przynajmniej środkowych jako dwuskrzydłowych.

Wynikający z dużych napełnień brak możliwości swobodnego kontaktu z obsługą pojazdu, skutkuje z kolei koniecznością automatyzacji informacji dla pasażera: powszechne jest stosowanie tablic kierunkowych w środku, z przodu, z boku i z tyłu pojazdu oraz tablic z trasą przejazdu w jego środku. Automatyzm zakupu biletu powoduje zaś powszechne stosowanie automatów do ich kasowania – mechanicznego i/lub elektronicznego.

W mniejszych miastach, w gminach miejsko-wiejskich i w przewozach w gminach wiejskich, stosuje się system sprzedaży biletów jednorazowych przez kierowcę – z wykorzystaniem kasy fiskalnej nawet wtedy, gdy nie jest ona wymagana przepisami. Przy dużych potokach pasażerskich i znaczącym udziale pasażerów z biletami jednorazowymi, sprzedaż prowadzona za pomocą kas fiskalnych często skutkuje opóźnieniami w kursowaniu autobusów, a w rezultacie – istotnym zmniejszeniem atrakcyjności komunikacji miejskiej dla pasażerów. W miastach większych system ten stosuje się tylko wtedy, gdy fiskalizacja jest wymagana przepisami lub

wynika z zasłóci historycznych, jak np. w Kaliszu czy w Koszalinie. Fiskalizacja obrotu w komunikacji miejskiej w większych miastach jest znaczącym utrudnieniem dla pasażerów, w gminach wiejskich nie powoduje natomiast żadnych większych perturbacji.

Standardem w pojazdach komunikacji miejskiej jest obecnie niska podłoga, umożliwiająca zajęcie miejsca w pojeździe bez pokonywania stopni. W każdym pojeździe jest też obecnie zapewniana możliwość zajęcia miejsca przez wózek inwalidzki lub dziecięcy, bez jego składania. Standardem jest również tzw. przyklęk, czyli kilkucentymetrowe obniżenie prawej strony pojazdu, ułatwiające wejście do niego podczas postojów na przystanku. Brak stopni w wejściu do pojazdu i progów poprzecznych w przebiegu podłogi determinuje czas wymiany pasażerów, a więc w przypadku linii o gęstym usytuowaniu przystanków, znacząco wpływa na skrócenie czasu przejazdu całej trasy. Rozwiązania takie coraz powszechniej wprowadzane są też do gminnych przewozów szkolnych, gdyż niska podłoga znacząco ułatwia wsiadanie do pojazdów najmłodszym dzieciom.

W Polsce przeszkodą w upowszechnianiu się konstrukcji niskopodłogowych w przewozach innych niż komunikacja miejska, są anachroniczne i niejednoznaczne przepisy. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. 2016 poz. 2022) w specyfikacji warunków dodatkowych dla autobusu wymienia m.in. „ogumione koło zapasowe”, z zastrzeżeniem, że wymogu tego nie stosuje się do „autobusu miejskiego używanego w komunikacji miejskiej lub miejskiej i podmiejskiej”.

W kontekście przywołanego przepisu powstaje jednak pytanie, co to jest „komunikacja miejska i podmiejska”, gdyż żaden z obowiązujących aktów prawnych nie definiuje tego pojęcia. Organy kontrolne za „komunikację miejską i podmiejską” uznają powszechnie przewozy osób na liniach regularnych do 50 km i sankcjonują używanie do takich przewozów autobusów niskopodłogowych, niewyposażonych fabrycznie do przewozu ogumionego koła zapasowego. Nie ma więc formalnych przeszkód, aby autobusy niskopodłogowe (lub niskowejściowe) obsługiwały także przewozy w mieście Ustka i w gminie Ustka – żadna z możliwych do zaprojektowania tras nie przekroczy długości 50 km. Niskopodłogowy tabor przyjazny osobom niepełnosprawnym i podróżującym np. z wózkami dziecięcymi, jest niewątpliwym atutem komunikacji gminnej.

W komunikacji miejskiej przyjmuje się, że tabor pracuje w cięższych warunkach eksploatacyjnych. Częste ruszanie i zmienne napełnienie, w tym także występujące okresowo przeciążenia, wymagają wyższych parametrów napędu i powodują przez to wzrost kosztów eks-

ploatacji. Możliwa do przewozu większa liczba pasażerów, w szczególności na miejscach stojących, wymaga z kolei zastosowania skuteczniejszej wentylacji wnętrza (klimatyzacji), a częste otwieranie szerokich drzwi – także skuteczniejszych systemów ogrzewania w zimie.

Nie bez znaczenia jest również zwiększony pobór energii przez coraz powszechniejsze urządzenia elektroniczne stosowane w komunikacji miejskiej: świetlne tablice informacyjne, zapowiedzi głosowe przystanków, urządzenia lokalizacyjne i systemów kasownikowych oraz urządzenia sterowania priorytetem w ruchu (zarządzania sygnalizacją świetlną, itp.).

Skutkiem opisanych różnic jest wyższa cena zakupu taboru dla komunikacji miejskiej oraz znacznie wyższe jego koszty eksploatacji, przy jednocześnie krótszym okresie potencjalnego używania. Różnice te determinują silnie zróżnicowany koszt obsługi realizowanej w formie komunikacji miejskiej i regionalnej.

Cechą charakterystyczną komunikacji regionalnej jest przeniesienie ciężaru sprzedaży biletów przede wszystkim na kierowcę (poprzez kasę fiskalną). Z tej przyczyny, powszechnie stosowana jest zasada wchodzenia do pojazdu przednimi drzwiami, które w autobusach przeznaczonych konstrukcyjnie do komunikacji regionalnej mają mniejszą szerokość – aby przy okazji utrudnić jednoczesne wchodzenie i wychodzenie z pojazdu. W rezultacie, czas obsługi pasażerów na przystankach, staje się znacznie dłuższy. Klienci mają zapewniony bezpośredni kontakt z obsługą pojazdu (kierowcą), nie jest więc już też konieczna rozbudowana elektroniczna informacja pasażerska wewnątrz pojazdu.

Wbrew praktyce państw Europy Zachodniej, w których w przewozach lokalnych (na odległość do 50 km) eksploatuje się autobusy niskopodłogowe lub niskowejściowe (z niską podłogą obejmującą przynajmniej pierwsze i drugie drzwi oraz przestrzeń pomiędzy nimi i ze stopniem lub stopniami poprzecznymi za drugimi drzwiami), w kraju w komunikacji regionalnej eksploatuje się różne rodzaje pojazdów, ze zdecydowaną przewagą autobusów konstrukcyjnie przystosowanych do przewozu pasażerów na dłuższe odległości. Poza wspomnianymi wcześniej uwarunkowaniami formalno-prawnymi, w dużej mierze wynika to z systemu finansowania komunikacji regionalnej w ostatnich latach, opartego wyłącznie na refundacji ulg ustawowych i będących jego pochodną zakupów autobusów o możliwie najniższej cenie nabycia i późniejszych kosztach eksploatacji, a także względnie łatwych do późniejszej odsprzedaży (możliwych do uniwersalnego użytkowania).

W konsekwencji powyższego, w latach 80. najpopularniejszym pojazdem użytkowanim w komunikacji regionalnej stał się Autosan H9-21, zastępowany później używanymi autobusami produkcji zachodniej o zbliżonej charakterystyce eksploatacyjnej lub najtańszymi w eksploatacji minibusami o pojemności do 22 pasażerów. Minibusy o niewielkiej pojemności pasa-

żerskiej konstruowane są z reguły na zaadaptowanych do przewozu osób podwoziach samochodów dostawczych, wskutek czego są one dość oszczędne, lecz wymiana w nich pasażerów jest jeszcze bardziej utrudniona.

W rezultacie opisanej polityki taborowej przedsiębiorstw komunikacji regionalnej, eksploatowane przez nie autobusy przeważnie przeznaczone są konstrukcyjnie (lub rejestrowane – przede wszystkim w przypadku autobusów wprowadzanych do eksploatacji jako używane) do przewozu pasażerów wyłącznie na miejscach siedzących, których liczba jest maksymalizowana.

Komfort podróży przy pewności miejsca siedzącego jest wyraźnie wyższy, ale pojemność takiego autobusu staje się przeciętnie o połowę niższa od pojemności pasażerskiej analogicznej wielkości autobusu komunikacji miejskiej. Wskutek braku możliwości zabierania pasażerów po zajęciu wszystkich miejsc siedzących, charakterystyczny dla komunikacji regionalnej staje się też brak pewności przejazdu w określonych porach, wynikający z niedostatecznej liczby miejsc. Powszechne są przypadki niezatrzymywania się autobusów na przystankach z tego powodu, w szczególności w porach szczytów przewozów. Poziom pewności realizacji podróży, oferowany w komunikacji regionalnej, jest z tej przyczyny niższy w komunikacji miejskiej. Sytuacja ulega dalszemu pogorszeniu, kiedy na liniach komunikacji regionalnej eksploatowane są kilkunastomiejscowe minibusy, oparte na zaadaptowanej do przewozu osób konstrukcji samochodu dostawczego.

W komunikacji miejskiej i regionalnej odmiennie postępuje się także z bagażem większej wagi lub rozmiarów. W pojeździe komunikacji miejskiej za bagaż odpowiada pasażer, umieszczając bagaż większy lub cięższy w części pojazdu wydzielonej dla pasażerów stojących. W pojazdach komunikacji regionalnej, ze względu na brak takiej przestrzeni (jest ona zajęta przez miejsca siedzące), w określonych sytuacjach każda sztuka wielkogabarytowego bagażu musi być umieszczona w luku bagażowym lub w bagażniku, które obsługuje zwykle kierowca, co też wydłuża czas wymiany pasażerów i jest dla kierowcy oraz współpasażerów dość uciążliwe.

Większość pojazdów użytkowanych w komunikacji regionalnej nie posiada obniżonej podłogi ani systemu przykłąku prawej strony. W najbardziej pojemnych autobusach wysokopodłogowych z reguły pod podwyższoną podłogą znajdują się luki bagażowe, gdyż brak wolnej przestrzeni wewnątrz uniemożliwia przewóz większego bagażu obok miejsc siedzących.

W mniejszych pojazdach (minibusach), przestrzeń bagażowa z reguły znajduje się z tyłu pojazdu, w wydzielonym przedziale – z odrębnymi drzwiami (klapą) do załadunku i wyładunku bagażu.

Osoby z wózkami dziecięcymi i inwalidzkimi zmuszone są do ich opuszczenia na czas podróży, gdyż przewóz tych wózków najczęściej wymaga ich złożenia. Jest to poważna uciążliwość dla osób na wózkach inwalidzkich, ponieważ nie mogą one korzystać z usług komunikacji regionalnej bez pomocy innych osób. Nie ma też możliwości przewozu osób niepełnosprawnych na coraz powszechniejszych także i w naszym kraju, ciężkich wózkach elektrycznych. Tylko nieliczne wysokopodłogowe pojazdy eksploatowane w Polsce w komunikacji regionalnej posiadają udogodnienia do przewożenia takich wózków (rozkładane szyny wjazdowe, platformy lub windy), aczkolwiek pasażerowie na wózkach z niechęcią (z obawy o własne bezpieczeństwo) z takich udogodnień korzystają.

Cecha pojazdów używanych w komunikacji regionalnej – duża liczba miejsc siedzących – która jest wadą w przejazdach w obrębie miast o dużych potokach pasażerskich, jak już wspomniano jest cechą pożądaną w przypadku dowozu dzieci do szkół, gdzie z reguły wymagane jest zapewnienie każdemu dziecku miejsca siedzącego.

Z uwagi na dążenie przewoźników i operatorów do uniwersalności w alokacji taboru, w mniejszych miastach powszechnie występują sytuacje, w których na liniach miejskich kursują autobusy typowe dla komunikacji regionalnej (np. w Jarocinie) lub na podmiejskich liniach regionalnych kursują autobusy o charakterystyce miejskiej (np. sieć komunikacji gminy Pruszcz Gdański, linie szkolne PKS Gdynia S.A. w powiecie puckim).

W przewozach drogowych innych niż komunikacja miejska, obowiązują postanowienia Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r., poz. 202), które silnie ingeruje w sposób aktualizowania rozkładów jazdy. Co do zasady, wprowadzono cztery dopuszczalne terminy aktualizacji, a mianowicie: 1 marca, najbliższa niedziela po zakończeniu roku szkolnego, 1 października i druga niedziela grudnia (w komunikacji miejskiej terminy aktualizacji rozkładów jazdy ustala jej organizator). Rozwiązanie to „usztynia” proces wprowadzania zmian w kursowaniu autobusów w komunikacji regionalnej, podczas gdy w komunikacji miejskiej zmiany te mogą być wprowadzane w każdym czasie – w miarę zidentyfikowania potrzeb w tym zakresie.

7. Koncepcja optymalizacji sfery podaży usług komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka

Rozważania zawarte w rozdziałach 5 i 6 wskazują na bardzo duże różnice w charakterze przewozów na krótkie odległości – typowych dla komunikacji miejskiej w małym mieście – i przewozów na obszarze rozległej gminy wiejskiej. Opisana odmienność dotyczy kwestii ekonomiczno-finansowych, w tym braku możliwości pozyskiwania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych do działalności przewozowej w komunikacji miejskiej i występowaniu takich możliwości w przewozach niemających takiego charakteru – zarówno w obowiązujących uwarunkowaniach prawnych, jak i wynikających z opublikowanych projektów ustaw – oraz charakterystyki techniczno-eksploatacyjnej taboru przeznaczanego do obsługi obydwu opisywanych rodzajów przewozów.

W Ustce, zgodnie z założeniami wynikającymi z literatury ekonomiki transportu miejskiego, funkcjonujący w mieście system obsługi komunikacyjnej, powinien zapewniać spełnienie podstawowych postulatów przewozowych zgłaszanych pod adresem komunikacji miejskiej. Wprawdzie zakres przeprowadzonych badań marketingowych nie obejmował preferencji i zachowań komunikacyjnych mieszkańców miasta, w ramach których ustalana jest zazwyczaj ważność poszczególnych postulatów przewozowych, czyli wymogów stawianych transportowi publicznemu, można jednak z powodzeniem zastosować w tym przypadku technikę benchmarkingu – wykorzystać rezultaty takich badań z innych ośrodków miejskich o podobnej wielkości.

Wyniki prowadzonych w różnych miastach badań hierarchizacji postulatów przewozowych wskazują, że niemal w każdym przypadku, najważniejszymi dla respondentów postulatami są: bezpośredniość, punktualność, dostępność, częstotliwość i koszt.

Punktualność i częstotliwość determinują czas oczekiwania, który jako składnik czasu podróży ma największą wartość w ocenie pasażerów komunikacji miejskiej.

Bezpośredniość połączeń pozwala na uniknięcie konieczności przesiadania się i związanej z tym utraty czasu. Z kolei dostępność przestrzenna komunikacji miejskiej determinuje czas dojścia do przystanku, także stanowiący istotny składnik czasu podróży.

Koszt jako postulat przewozowy ma charakter jednoznaczny i jest wymierny. Sprowadza się do minimalizacji opłaty za przejazd. W Ustce postulat ten spełniło zniesienie opłat dla określonych segmentów pasażerów, stanowiących zdecydowaną większość z nich.

Dążąc do spełnienia najważniejszych postulatów przewozowych w możliwie największym stopniu, przy konstrukcji optymalnego układu tras linii komunikacji miejskiej przyjmuje się, że w obszarach o najintensywniejszej zabudowie i w porach doby generujących największy popyt na usługi komunikacji miejskiej, powinno się zapewnić relatywnie wysoką i rytmiczną

częstotliwość kursowania pojazdów. Zmierzać także należy do utrzymywania rozbudowanej sieci połączeń bezpośrednich, łączących najważniejsze źródła i cele ruchu na obsługiwanym obszarze. Poza największymi miastami, w których czas podróży wyprzedza znaczeniem bezpośredniością, pasażerowie komunikacji miejskiej z reguły akceptują wydłużenia tras linii (i w konsekwencji – czasu przejazdu), o ile służą one objęciu bezpośrednimi połączeniami najbardziej pożądanymi przez nich relacji.

Nie należy jednak zapominać, że konieczność utrzymania racjonalnego kosztu funkcjonowania systemu komunikacji miejskiej wymaga, aby uzasadnione zwiększenia podaży w niektórych obszarach i porach obsługi danej sieci komunikacyjnej, powiązać z jednoczesnym ograniczeniem wielkości podaży w tych jej segmentach, gdzie nie jest ona dostatecznie wykorzystana. W praktyce projektowania komunikacji miejskiej termin „optymalizacja” oznacza więc taką rekonstrukcję oferty przewozowej, w wyniku której podaż usług w możliwie najlepszy sposób zostaje dopasowywana – pod względem czasowym i przestrzennym – do występującego na analizowanym rynku popytu.

Aby zachować dotychczasowy stopień spełnienia postulatu dostępności komunikacji miejskiej, przyjęto że – w miarę możliwości – większość z dotąd obsługiwanymi trasami w granicach administracyjnych miasta, powinna być nadal obsługiwana. Z uwagi na bardzo wysokie nasycenie obszaru miasta Ustki trasami komunikacji miejskiej i – wobec braku możliwych bezinwestycyjnie do realizacji sugestii pasażerów zgłaszanych w tym zakresie uczestnikom badań marketingowych – nie wydaje się również uzasadnione obejmowanie trasami linii nowych ulic i obszarów miasta w jego granicach administracyjnych. Oznacza to, że przy wzięciu pod uwagę ograniczeń wynikających z infrastruktury drogowej, istniejąca sieć komunikacyjna zapewnia – pod względem dostępności przestrzennej – dobrą obsługę poszczególnych obszarów miasta.

Założono jedynie, że zrealizowany zostanie Lokalny Węzeł Integracyjny w Ustce i autobusy miejskie – zamiast kierować się z wiaduktu w ciągu ul. Dworcowej w lewo w ul. Marynarki Polskiej i na pętlę przy ul. Portowej – skręcają w prawo w ul. Słupską i następnie poprzez nowy węzeł oraz ulice Kolejową i Portową dotrą do obecnej pętli. Analogiczne rozwiązanie zaplanowano dla przeciwnego kierunku ruchu.

Analizując strukturę podaży przez pryzmat częstotliwości świadczenia usług przewozowych na trasach obsługiwanych przez więcej niż jedną linię, należy zauważyć, że wspólna częstotliwość kursowania kilku linii o niższej częstotliwości będzie wysoka tylko wówczas, kiedy zapewniona zostanie rytmiczna obsługa ciągu komunikacyjnego, polegająca na równomiernych odstępach czasu pomiędzy odjazdami kolejnych pojazdów udających się w tym samym kierunku. Z tej przyczyny, linie 1 i 2 powinny mieć możliwie najdłuższe wspólne odcinki tras,

a odjazdy autobusów na obu liniach powinny zostać zaplanowane z identyczną częstotliwością i naprzemiennie.

Całkowicie odmienna jest specyfika potrzeb mieszkańców obszarów nieurbanizowanych. Z uwagi na niewielki potencjał demograficzny i znaczną rozległość terenu, przewozy na takich obszarach cechuje znacznie mniejsza masowość, przy jednoczesnej koncentracji w czasie. Dominującym segmentem klientów są uczniowie korzystający z dowozów do szkół, które w gminie Ustka realizowane są w systemie przewozów ogólnodostępnych – połączeń komunikacji regionalnej – w którym uczniom rekompensowane są wydatki na ulgowe bilety miesięczne, a 49% wartości tych biletów, refundowanych jest przewoźnikowi będącemu ich emitentem z budżetu państwa. Koszt dowozów uczniów do szkół jest w ten sposób racjonalizowany, a zasilające przewoźnika dodatkowe kwoty utargów z biletów miesięcznych i refundacji, umożliwiają utrzymywanie w gminie kursów, które bez tych przychodów nie mogłyby być realizowane.

Względnie duże odległości przemieszczania się mieszkańców gmin wiejskich – np. dystans ponad 22 km z Rowów do centrum Ustki – skutkują również długim czasem podróży, w tym także jej fazą przypadającą na przejazd środkiem transportu zbiorowego – autobusem komunikacji regionalnej. Z tego powodu, w przeciwieństwie do taboru dedykowanego obsłudze linii komunikacji miejskiej w małych miastach, pojazdy te powinny być wyposażone w maksymalnie dużą liczbę miejsc siedzących. Pozamiejskie, długotrwałe podróże uczniów dojeżdżających do szkół, nie są też z reguły akceptowane przez ich rodziców.

Uruchomienie linii komunikacji miejskiej obsługującej miejscowości gminy Ustka, o bardzo długiej – liczącej aż 43 km w jedną stronę trasie – prowadzącej np. z Rowów przez kolejne miejscowości gminy (Dębina, Bałamątek, Objazda, Machowinko, Wytowno, Redwanki, Machowino, Bydlino, Charnowo i Zimowska) do Ustki, a następnie dalej przez Duninowo, Zaleskie do Możdżanowa, w celu dowozu uczniów z obu jej krańców do Ustki na godziny rozpoczynania zajęć szkolnych, wymagałoby zaangażowania do jej obsługi dwóch autobusów. Przyjęcie identycznego zakresu czasowego i częstotliwości obsługi tej linii, jak obecnych połączeń usteckiej komunikacji miejskiej, tj. godzin 6-19 i taktu 60-minutowego, wymagałoby zrealizowania w dniu powszednim 13 par kursów, czyli aż 1 118 km. Jest to blisko trzykrotnie więcej, niż w okresie prowadzenia badań marketingowych wykonywano na obydwu już funkcjonujących liniach komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka.

Ponadto, w kursach zapewniających dowozy uczniów do szkół i powroty z nich, niezbędna byłaby obsługa takiej linii charakterystycznym dla komunikacji regionalnej taborem wielkopojemnym, zapewniającym przynajmniej 50 miejsc siedzących, natomiast w pozostałych

kursach, oczywiście poza sezonem letnim, wystarczająca byłaby już eksploatacja kilkunastoo-sobowych minibusów. Nadmiar podaży – w przypadku kierowania do obsługi linii tych samych pojazdów, niezależnie od godzin kursów – lub konieczność dysponowania taborem o zróżnicowanej pojemności do obsługi każdego z zadań przewozowych, to czynniki wpływające bardzo mocno na wzrost kosztów przewozów.

Z podziału dobowej, ryczałtowej kwoty dopłaty z tytułu utraconych przychodów z biletów z powodu honorowania uprawnień do bezpłatnych przejazdów dla mieszkańców Ustki i turystów uiszczających opłatę uzdrowską, zaoferowanej w pierwszym przetargu przez operatora, przez liczbę zaplanowanych w skali dnia wozokilometrów, wychodzi stawka za wozokilometr, równa 6,79 zł netto, tj. 7,33 zł brutto. Przyjmując dla projektowanej linii gminnej koszt jednostkowy przewozów jak w ocenie skutków regulacji dla projektu ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej z dnia 11 marca 2019 r., czyli 3,52 zł netto, tj. 3,80 zł brutto – a więc na mało realnym niemal dwukrotnie niższym od zakontraktowanego poziomie – należałoby założyć dzienny koszt jej funkcjonowania w kwocie 4 484 zł, czyli – uwzględniając mniejszą intensywność obsługi w weekendy – dokładnie 1,299 mln zł rocznie. Wyłącznie porównawczo należy dodać, że przy stawce za wozokilometr identycznej jak dla przewozów miejskich, koszt ten wyniósłby aż 2,506 mln zł.

W komunikacji miejskiej nie jest możliwe pozyskiwanie refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa i prawdopodobnie nie będzie także możliwości uzyskania dopłat z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, zatem do tej formy przewozów gmina nie będzie mogła osiągać dofinansowania zewnętrznego. Jednocześnie, uruchomienie przewozów dofinansowanych w przeważającej części kosztów z budżetu gminnego, zdecydowanie wpłynie na pogorszenie rentowności innych przewozów drogowych, realizowanych przez przewoźników komercyjnych. W rezultacie można się więc spodziewać, że zaprzestaną oni świadczenia swoich usług na terenie gminy Ustka i jej miejscowości – bez dodatkowego dofinansowania z budżetu gminnego – utracą obecne połączenia m.in. ze Słupskiem. W kontekście opisanych wyżej uwarunkowań, zdecydowanie nie rekomenduje się obejmowania trasami linii komunikacji miejskiej żadnych nowych miejscowości w gminie Ustka. Bilans kosztów i korzyści wskazuje bowiem na bardzo wysokie, niewspółmierne do efektów, obciążenie finansowe gminy z tego tytułu.

Aktualnie linie komunikacji miejskiej obsługują trzy miejscowości w gminie Ustka. Skrajnie słabo wykorzystane są kursy do i z Wodnicy. W dniu powszednim, przy kursach z tej miejscowości, pasażerów odnotowano tylko w jednym – około godziny 8 – z którego skorzystały 4 osoby. W kursie wieczornym z Wodnicy nie odjechał nikt. Do Wodnicy w kursie porannym

przyjechały natomiast 2 osoby, a w wieczornym – 6. Dodatkowo 2 osoby (dzieci) skorzystały z przejazdu pomiędzy przystankami wewnątrz miejscowości.

W sobotę z kursu porannego z Wodnicy nie skorzystał nikt, a z kursu wieczornego – tylko 2 osoby. Do Wodnicy rano nie przyjechał żaden pasażer, a wieczorem przyjechały 3 osoby, natomiast 3 kolejne (dzieci) podróżowały z Ustki przez Wodnicę z powrotem do Ustki.

Popyt do tej miejscowości należy uznać za skrajnie niski i w związku z tym rekomenduje się likwidację kursów linii 2 do i z Wodnicy.

W przypadku Lędowa i Przewłoki, podobnie jak w stosunku do obsługi miasta Ustki, proponuje się natomiast wprowadzenie odrębnych rozwiązań dla okresu poza sezonem letnim i w sezonie letnim – w którym liczba osób przebywających na obszarze obsługiwanych obydwoma liniami, zdecydowanie wzrasta. Inne są też potrzeby tych osób w zakresie przemieszczania się.

Zarówno dla okresu pozasezonowego, jak i dla sezonu letniego, zakłada się pewne modyfikacje w trasach obydwu linii. Aktualnie największym mankamentem trasy linii 1 jest pomijanie przystanku przy największym skupisku wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej na zachodnim brzegu Słupi – budynków po obu stronach ul. Darłowskiej. Jest to jednocześnie osiedle bloków zlokalizowane najdalej od centrum miasta – potencjalnie największy generator ruchu.

Aby wyeliminować obecną niedogodność, proponuje się skierowanie autobusów linii 1 w obydwu kierunkach zajazdem na przystanek „Ustka, Darłowska / szkoła”, z zatrzymaniem w kursach w kierunku centrum po zawróceniu na rondzie stanowiącym skrzyżowanie ulic Darłowskiej i Kwiatowej, a w kierunku Lędowa – przed zawróceniem.

Ze względu na sezonowe, a w weekendy także i pozasezonowe utrudnienia w przejeździe autobusów ulicami: Mickiewicza, Leśną i Chopina, proponuje się wycofanie linii 1 z zajazdu na te ulice (wykonywanego tylko w jednym kierunku) i uruchomienie w zamian nowego przystanku przy Szpitalu, naprzeciw już istniejącego – obowiązującego dla przeciwnego kierunku. Na przystanku przy ul. Kopernika odnotowano większą liczbę osób wsiadających, podróżujących naokoło w kierunku Lędowa, niż wysiadających. Z kolei na przystanku przy ul. Chopina w skali całego dnia powszedniego nie wysiadł żaden pasażer, a wsiadła tylko 1 osoba (w sobotę z kolei nikt nie wsiadł, a wysiadły 2 osoby).

Ponadto, w celu umożliwienia zaplanowania naprzemiennych odjazdów autobusów linii 1 i 2 w obydwu kierunkach, na wydłużonym wspólnym odcinku ich tras, proponuje się przenieść postoje wyrównawcze z Lędowa na pl. Dąbrowskiego w centrum miasta. Przystankiem krańcowymi dla linii 1 w centrum Ustki stał się w ten sposób właśnie pl. Dąbrowskiego.

W podstawowym wariantcie trasy linii 2 proponuje się zmianę, polegającą na zapewnieniu identycznego przejazdu pomiędzy przystankami przy ul. Portowej, a pl. Dąbrowskiego, jak dla linii 1.

W przedstawianej koncepcji obie linie powinny obsługiwać autobusy o identycznej lub zbliżonej pojemności pasażerskiej i parametrach technicznych, dzięki czemu możliwe będzie skierowanie także linii 1 na przystanki pod Urzędem Miasta i Szpitalem, zwiększające atrakcyjność komunikacji miejskiej dla mieszkańców miasta. Obecny przejazd pomiędzy ul. Portową i pl. Dąbrowskiego bez przystanków, identyczny jak autobusów komunikacji regionalnej, nie wnosi żadnej wartości dodanej.

Zaproponowane wydłużenie trasy linii 2 powoduje, że w jej rozkładzie jazdy brakuje czasu na obsługę Przewłoki. Poza tym, zaplanowanie kursów naprzemiennie z kursami linii 1, skutkowałoby koniecznością skierowania autobusów linii 2 w zbliżonych do obecnych, mało atrakcyjnych godzinach. Spełnienie postulatów dotyczących godzin obsługi tej miejscowości, wyrażonych w piśmie z dnia 9.01.2019 r. do Wójta Gminy Ustka, możliwe jest poprzez skierowanie do Przewłoki wybranych, pozasezonowych kursów linii 1. Wychodząc naprzeciw zgłoszonym oczekiwaniom mieszkańców, proponuje się skierowanie do Przewłoki kursów tej linii o godzinach: 7:10, 14:10 i 15:10 z Lędowa. Pierwszy z nich, o godzinie 7:35 z przystanku Przewłoka, Osiedle zapewni dojazd na godzinę 7:46 do szkół przy ul. Wróblewskiego, natomiast dwa popołudniowe – o godzinie 14:32 i 15:32 z ul. Wróblewskiego – zapewnią powrót po lekcjach kończących się odpowiednio o 14:20 i 15:15.

Konsekwencją wydłużenia wybranych kursów linii do Przewłoki, stała się potrzeba wycofania jej z dwóch zajazdów na przystanek Ustka, Port – w kursach popołudniowych w kierunku Lędowa (przy podstawowym wariantcie trasy zabrakłoby czasu na postój wyrównawczy w Lędowie).

Ponadto, aby zapewnić dojazdy uczniów z Przewłoki do Ustki na oczekiwaną przez nich godzinę, dowóz pracowników na godzinę 7:00 do Lędowa uzyskano poprzez skierowanie do tej miejscowości linii 2 – tylko w jednym porannym kursie.

Wszelkie rozpoczęcia i zakończenia kursów linii 1 przewidziano w centrum Ustki – na pl. Dąbrowskiego. Rozwiązanie to umożliwi uniknięcie wykonywania nieudostępnianych pasażerom kursów dojazdowych i zjazdowych do i z Lędowa.

Analogicznie jak obecnie, założono obsługę każdej z linii jednym pojazdem, w dni od poniedziałku do soboty, w miarę podobnych do dzisiejszych godzinach.

Walorem zaproponowanego rozwiązania jest zapewnianie kursów z osiedla przy ul. Darłowskiej do centrum Ustki – umożliwiających rozpoczęcie pracy o pełnych i połówkowych

godzinach. Analogicznie zaplanowano kursy w godzinach powrotnych (np. linii 2 na końcówki „11” z pl. Dąbrowskiego.

Na sezon letni (okres wakacji szkolnych) przewidziano obowiązywanie zupełnie innych rozkładów jazdy, zakładających całotygodniową obsługę obu linii dwoma pojazdami. Każdy z przewoźników działających w regionie w sezonie letnim ekspeduje na trasy mniejszą liczbę pojazdów niż w czasie roku szkolnego, zatem pozyskanie na okres wakacyjny dodatkowych pojazdów nie stanowi bariery w ewentualnej bardziej intensywnej obsłudze obydwu linii. Dzięki takiemu rozwiązaniu w wakacje autobusy na obydwu liniach kursowałyby rytmicznie co 30 minut, zapewniając na wspólnym odcinku tras bardzo wysoką, atrakcyjną częstotliwość 15-minutową, mogącą stanowić atrakcyjną alternatywę dla korzystania z samochodów osobowych w podróżach miejskich.

Proponowane trasy linii usteckiej komunikacji miejskiej przedstawiono szczegółowo w tabeli 14. Zmienione odcinki tras wyróżniono kolorem czerwonym i podkreśleniem.

Tabela 14

Proponowane trasy linii komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka

Oznaczenie linii	Przebieg trasy
1	LĘDOWO KOMANDORSKA / KOŚCIÓŁ – Komandorska – Bosmańska – Ustka: Koszarowa – <u>Darłowska</u> – Bohaterów Westerplatte – Port – Bohaterów Westerplatte – Dworcowa – Marynarki Polskiej – Portowa – Marynarki Polskiej – Wyszyńskiego – Piłsudskiego – Żeromskiego – Mickiewicza – Kopernika – PL. DĄBROWSKIEGO (<u>wybrane kursy: Wróblewskiego – Słupska – Dunina – Przewłoka: Ustecka – Morska – Armii Krajowej – Ustka: Grunwaldzka – rondo Sosabowskiego – Jagiellońska – Wróblewskiego – pl. Dąbrowskiego</u>) – <u>Kopernika – Mickiewicza</u> – Żeromskiego – Piłsudskiego – Wyszyńskiego – Marynarki Polskiej – Portowa – Marynarki Polskiej – Dworcowa – Bohaterów Westerplatte (<u>wybrane kursy: Port – Bohaterów Westerplatte</u>) – <u>Darłowska</u> – Koszarowa – Lędowo: Bosmańska – Komandorska – LĘDOWO KOMANDORSKA / KOŚCIÓŁ
2	(<u>wybrane kursy: LĘDOWO KOMANDORSKA / KOŚCIÓŁ – Komandorska – Bosmańska – Ustka: Koszarowa – Darłowska</u>) USTKA KOLOROWA / DZIAŁKI – Darłowska – Dworcowa – Marynarki Polskiej – Portowa – <u>Marynarki Polskiej – Wyszyńskiego – Piłsudskiego – Żeromskiego – Mickiewicza – Kopernika</u> – pl. Dąbrowskiego – Wróblewskiego – Słupska – Dunina (wybrane kursy: Przewłoka: Ustecka – Morska – Armii Krajowej) – Grunwaldzka – rondo Sosabowskiego – Jagiellońska – Wróblewskiego – pl. Dąbrowskiego (wybranymi kursami: Wczasowa – Przewłoka: DWS Perła – Ustka: Wczasowa – pl. Dąbrowskiego) – <u>Kopernika – Mickiewicza – Żeromskiego – Piłsudskiego – Wyszyńskiego – Marynarki Polskiej</u> – Portowa – Marynarki Polskiej – Dworcowa – Darłowska – USTKA KOLOROWA / DZIAŁKI (<u>wybrane kursy: Darłowska – Koszarowa – Lędowo: Bosmańska – Komandorska – LĘDOWO KOMANDORSKA / KOŚCIÓŁ</u>)

Źródło: opracowanie własne.

Wyróżniona zmiana trasy linii 1 w ul. Darłowskiej dotyczy zajazdu na odcinek z przystankiem Ustka, Darłowska / szkoła, z zawrotką na rondzie stanowiącym skrzyżowanie ulic Darłowskiej i Kwiatowej. Po wybudowaniu Lokalnego Węzła Integracyjnego, jak wzmiankowano we wcześniejszej części opracowania, zakłada się zastąpienie przejazdu autobusów odcinkiem ul. Marynarki Polskiej – nową trasą w ulicach Słupskiej, Kolejowej i Portowej. W rozkładach jazdy pozostawiono jednoczynitową rezerwę czasową na takie wydłużenie tras obu linii.

Zajazd pod DWS Perła w trasie linii 2 – zgodnie z prośbami pasażerów – przeniesiono na odcinek trasy po obsłudze rejonu ul. Dunina (lub Przewłoki).

Liczbę wozokilometrów zaplanowaną łącznie na obydwu liniach przy przedstawionych założeniach, zaprezentowano w tabeli 15.

Tabela 15

Liczba wozokilometrów zaplanowana w projekcie nowego rozkładu jazdy linii komunikacji miejskiej w mieście Ustka i w gminie Ustka

Parametr / rodzaj dnia	Dzień powszedni		Sobota		Niedziela		Razem rocznie
	szkolny i w ferie	w wakacje	poza wakacjami	w wakacje	poza wakacjami	w wakacje	
Dzienna liczba wzkm	430,7	874,7	383,2	829,0	0,0	829,0	-
Liczba dni w 2019 r.	202	49	41	11	50	12	365
Liczba wzkm w skali roku	87 001,4	42 860,3	15 711,2	9 119,0	0,0	9 948,0	164 639,9

Źródło: opracowanie własne.

W świetle wyników badań marketingowych, pojazdem optymalnym pod względem pojemności pasażerskiej i parametrów techniczno-eksploatacyjnych (długość, szerokość, rozstaw osi, średnica zawracania, wyposażenie w niską podłogę, liczba miejsc siedzących, itp.) do obsługi połączeń usteckiej komunikacji miejskiej, jest minibus Iveco Daily 70C17/SKD Stratos LF38, eksploatowany przez PKS Słupsk SA na linii 1. Tego typu minibusy o podwyższonej liczbie miejsc są jednak w naszym kraju pojazdami niszowymi, głównie ze względu na relatywnie wysoką cenę zakupu. Aktualnie, poza jednym egzemplarzem w PKS Słupsk SA, są one jeszcze eksploatowane w Białogardzie (4 szt., zakup w 2018 r., za cenę jednostkową 533,5 tys. zł netto), w Bielsku-Białej (3 szt., zakupy w latach 2015-2017) i w Krotoszynie (1 szt., zakup

pojazdu jako używanego, rocznego w 2018 r. i w tym samym roku zakontraktowany kolejny – za kwotę 479.5 tys. zł netto).

Przesłanką eksploatacji opisanych pojazdów są koszty eksploatacji (paliwo) znacznie niższe od charakteryzujących tradycyjne, tylnosilnikowe autobusy miejskie klasy pojemnościowej midi. Zakup taki opłaci się potencjalnemu operatorowi przewozów usteckiej komunikacji miejskiej tylko w sytuacji długoterminowego kontraktu (obowiązujące i planowane przepisy zezwalają w komunikacji miejskiej zawarcie umowy na maksymalnie 10 lat). Przy założeniu umowy 7-letniej i jednocześnie przy przyjęciu zasady uzupełniania floty operatora w sezonie letnim używanymi autobusami miejskimi o długości około 9 m i pojemności około 50 pasażerów, jednostkową stawkę zapłaty za wozokilometr w bezpłatnej dla pasażerów usteckiej komunikacji miejskiej, w cenach z 2019 r., oszacować można na kwotę 6,00 zł netto. Oznacza to roczny koszt zaprojektowanych przewozów w kwocie 981 839,40 zł netto, tj. 1 060 386,50 zł brutto.

Załączniki

- Załącznik nr 1: Szczegółowe wyniki badań wielkości popytu na usługi usteckiej komunikacji miejskiej (suplement do opracowania)
- Załącznik nr 2: Zbiorcze wyniki badań wielkości popytu na usługi usteckiej komunikacji miejskiej (suplement do opracowania)
- Załącznik nr 3: Zestawienie wykorzystania przystanków (suplement do opracowania)
- Załącznik nr 4: Mapy sieci komunikacyjnej – obowiązującej i w projektach (wyłącznie wersja elektroniczna)
- Załącznik nr 5: Projekt rozkładu jazdy