

SAMORZĄD i ADMINISTRACJA

TYGODNIK DLA PRENUMERATORÓW

DGP
GAZETAPRAWNA.PL
DZIENNIK.PL
FORSAL.PL

Środa

27 MARCA 2019 NR 61 (4963)



W ustawie pekaesowej zapomniano o związkach międzygminnych

Wsparcie na odtworzenie lokalnych linii autobusowych przeznaczone będzie tylko dla gmin, powiatów i województw, a wszystko za sprawą definicji organizatora. – Nie działa tu art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym, ile razy w ustawie jest mowa o jednostce samorządu terytorialnego, tyle razy należy przez to rozumieć również związek międzygminny, związek powiatów, związek powiatowo-gminny lub związek metropolitalny – twierdzi mec. Jędrzej Klatka. O tym, że pomysł rządu na

przywrócenie lokalnych połączeń autobusowych zagrozi komunikacji międzygminnej, mówi też Wadim Tyszkiewicz, prezydent Nowej Soli. Obawia się o los utworzonej u siebie spółki transportowej obsługującej sześć wiejskich i miejsko-wiejskich gmin, w którą zainwestowano łącznie prawie 50 mln zł. I wygląda na to, że te obawy nie są przesadzone. Lukę w przepisach dostrzegają bowiem także inni eksperci. Podnoszą, że pozostawienie prawa w takim kształcie będzie ni mniej, ni więcej karą za aktywność i nagrodą za bier-

ność. – Takie ograniczenie zniechęci jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania działań wspólnych – komentuje Marcin Gromadzki z Public Transport Consulting.

– Należy wspierać partnerstwa samorządów na obszarach wiejskich, tym bardziej że obszary ciążenia byłych miast wojewódzkich wymagają takiej współpracy, by pasażerowie otrzymali przewozy, których potrzebują, np. w rejonie Słupska, Włocławka czy Siedlec, ale też na stykach województw, chociażby w rejonie Gdańska i Elbląga oraz Sandomie-

rza, Tarnobrzega, Niska i Stalowej Woli – dodaje dr Michał Wolański z Instytutu Infrastruktury, Transportu i Mobilności Szkoły Głównej Handlowej.

Analizując projekt ustawy pekaesowej, eksperci krytykują też to, że o przyznaniu dopłat ma decydować kolejność wpływu wniosków. – Do końca 2021 r. przy wydatkowaniu środków z funduszu obowiązywać będzie nie racjonalne planowanie czy też potrzeba społeczna, ale zasada, kto pierwszy, ten lepszy – uważa mec. Marcin Maciocha. Wątpliwości

budzi też to, że projekt nie określa, co się stanie, jeżeli udział przewozów o charakterze użyteczności publicznej spadnie poniżej 70 proc. Niepokoi również narzucony mechanizm comiesięcznego składania wniosku o dopłatę. To spowoduje, że organizator będzie musiał zarezerwować w swoim budżecie środki na pokrycie zobowiązań wobec operatorów na wypadek, gdyby dopłata z funduszu się skończyła. Co na to wszystko Ministerstwo Infrastruktury? Czekamy na odpowiedź.

BOŻENA ŁAWNICKA C2-3

Kominiarz wspomógł smogowy CEPiK?

OCHRONA ŚRODOWISKA

Rząd chce stworzyć elektroniczną bazę danych o źródłach niskiej emisji (ZONE). Miałyby ona wspomóc walkę ze smogiem. Pilotaż rozpoczęła Skawina. Wynika z niego wyraźnie, że mieszkańcy niechętnie wypełniają skomplikowane formularze, w których trzeba podać dane m.in. o źródłach ciepła czy stanie technicznym budynków. – Jeśli chcemy dobrze zrobić inwentaryzację, to konieczna jest wizyta na miejscu – twierdzi wiceburmistrz miasta Tomasz Ożóg. I wskazuje, że pomocni w tym mogliby się okazać np. kominiarze.

ZJ C7



Belchatów vs Kleszczów. Zaczyna się walka o pieniądze

„Aspekt ekonomiczny ma znaczenie. Mieszkańcy okolicznych gmin pracują w elektrowni czy kopalni i nic z tego nie mają. Budżet Kleszczowa jest zaś taki, jak w średniej wielkości mieście”.

KONRAD KOC, wójt gminy Belchatów

„Kleszczów odprowadza 50 mln zł janosikowego i ponad 52 mln zł do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. W efekcie nasz budżet rozporządzałby to ok. 160 mln zł, trzy razy więcej niż w gminie Belchatów”.

KAZIMIERZ HUDZIK, sekretarz gminy Kleszczów



Dobre intencje to za mało, czyli ustaw

Projekt ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (z 11 marca 2019 r.; dalej: ustawa pekaesowa), według jego pomysłodawców, ma dokonać rewolucji w finansowaniu przewozów autobusowych w Polsce powiatowej. Przewoźnicy mają powrócić na dawno zapomniane trasy i dzięki zaproponowanym rozwiązaniom, czyli specjalnie utworzonemu funduszowi, otrzymywać za to godziwy zysk. Jednak choć projektowana ustawa jest intencjonalnie słuszna, to może spowodować niemały chaos i dyskryminację niewystarczająco szybkich organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Może też wcale nie poprawić sytuacji wykluczenia transportowego znacznych części kraju.

Proteza do 2021 r.

By projektowana ustawa mogła funkcjonować zaraz po wejściu w życie, proponuje się wprowadzić do niej przepisy epizodyczne (dział IV), które stanowią szybką protezę niezbędną dla uruchomienia środków z funduszu już w 2019 r. Mają one obowiązywać do końca 2021 r. i są zgoła odmienne od podstawowego mechanizmu dopłat zapisanego w projekcie. W zasadzie stanowią szybką ścieżkę pozyskania dodatkowych środków pieniężnych dla każdego organizatora i operatora. Ale tak naprawdę nie posłużą likwidacji białych plam transportowych czy przywracaniu zlikwidowanych połączeń, tylko raczej będą stanowić ekstra benefit dla już finansowanych linii.

Dla kogo wsparcie

Sporym zaskoczeniem są przepisy określające beneficjenta dopłaty ze środków funduszu. Otóż, zgodnie z art. 22 ust. 1 projektu ustawy o dopłatę do wozokilometra będzie mógł ubiegać się każdy organizator publicznego transportu zbiorowego. Czyli w podziale środków z funduszu będzie mogła wziąć udział każda gmina, każde miasto oraz każdy powiat, jak również województwo. Warunki są jedynie dwa. Albo do 2021 r. dopłaty będą przysługiwać jedynie do już finansowanych przez danego organizatora (przed wejściem w życie przepisów ustawy pekaesowej) linii komunikacyjnych, albo będzie to wsparcie do tych linii komunikacyjnych, dla których umowa zostanie zawarta, co prawda, już po wejściu w życie ustawy pekaesowej, ale jedynie w ramach trybu nadzwyczajnego (art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym; t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2016 ze zm.). Czyli chodzi o sytuację, gdy umowy nie można było z przyczyn obiektywnych zawrzeć w standardowych trybach przetargowych lub jako zlecenie in house.

Powyższe przepisy de facto podważają uzasadnienie dla ustawy pekaesowej. Wynika z nich bowiem jednoznacznie, że dotacja nie będzie (przynajmniej do końca 2021 r.) remedium na odtworzenie nieistniejących połączeń komunikacyjnych, ale raczej wsparciem dla już funkcjonujących przewozów. Choć, co ważne, funkcjonujących w ramach publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej. Dla gmin oraz powiatów proponowane brzmienie tego przepisu może być problematyczne stanowić kłopot o tyle, że zawarcie umowy w trybie art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym możliwe jest jedynie w sytuacji wykazania zakłócenia w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Przykładowo odbywa się to tak. Sytuacja pierwsza: mam operatora, który ogłasza upadłość, więc w tym trybie wybieram szybko nowego. Sytuacja druga: nie mam formalnie operatora, ale przewóz zapewnią komercyjny przewoźnik, któremu nagle (ale już po wejściu w życie ww. przepisów) przestaje się to opłacać i kasuje połączenia. Wtedy też można szybko interweniować z ominięciem zamówień publicznych. Czyli chodzi tu o przypadki, gdy usługa była już świadczona, ale z przyczyn zewnętrznych wystąpiło jej zakłócenie. Jest to całkowicie inna sytuacja niż chęć uruchomienia nowej linii przez gminę czy powiat. Tego przepisu nie można stosować jak magicznego wytrychu, a zdaje się, że taka jest intencja w projekcie ustawy pekaesowej.

Kto pierwszy, ten lepszy

Do końca 2021 r. przy wydatkowaniu środków z funduszu obowiązywać będzie nie racjonalne planowanie czy też potrzeba społeczna, ale zasada kto pierwszy, ten lepszy. Zgodnie art. 22 ust. 5 projektu o przyznaniu dopłaty ma decydować kolejność wpływu wniosków organizatorów wraz z rozliczeniami do właściwego wojewody. Wątpliwości budzić może już sformułowanie „z rozliczeniami”, co sugeruje,



MARCIN MACIOCHA

radca prawny, wiceprezes zarządu Refunda sp. z o.o.

jakoby wnioski miały być składane ex post. Jednocześnie kolejne przepisy mówią o dopłacie do linii, na której dopiero mają być realizowane przewozy. Wydaje się, że w tym zakresie projekt wymaga doprecyzowania, czy będziemy mieć do czynienia z wnioskami ex post, czy ex ante. Jednocześnie może dojść do sytuacji, gdy kilku organizatorów zablokuje cały roczny przydział funduszu na dane województwo, bo złożą wnioski jako pierwsi i w ten sposób wyczerpią pulę dopłat przewidzianą na dany rok. Taki tryb przywodzi na myśl początki przyznawania środków wspólnotowych po akcesji Polski do UE, gdy dla niektórych programów także obowiązywała zasada kolejności wpływu wniosków. Jeśli w przypadku funduszu przewozowego byłoby podobnie, to będziemy świadkami swoistego wyścigu. A to z racjonalnym wydawaniem pieniędzy na transport zbiorowy wiele wspólnego mieć nie będzie.

Co ważne, w okresie po 2021 r. chce się zrezygnować z wyścigowego tempa składania wniosków, ale projekt nie wskazuje, że zastąpi się go inną procedurą. Rodzi to ryzyko, że w dalszym ciągu wnioski będą składane przez organizatorów na wyścigi, skoro kwota przeznaczona na dane województwo jest stała i nie może zostać przekroczona.

Niewiadome i ryzyka 2021 r.

Co ważne, projekt ustawy nie precyzuje wielu kwestii związanych z rozliczaniem i weryfikacją dofinansowanych usług, co oczywiście należy odebrać in plus, gdyż ustawy powinny regulować materię ogólniejszą. Jednak, by ostatecznie rozstrzygnąć, czy skórka będzie warta wyprawki, trzeba poczekać na rozporządzenia wykonawcze, które powinny określić m.in. także obowiązujący wzór umowy między wojewodą a organizatorem przewozów, co nałoży – zapewne na organizatora – obowiązki kontrolne i informacyjne oraz odpowiedzialność za rozliczenia przyznawanego dofinansowania.

Benefity na początek, ale czy na pewno?

Zgodnie z projektowanym art. 22 ust. 2 ustawy pekaesowej organizator będzie mógł uzyskać dopłatę nie większą niż 1,00 zł (do końca 2021 r., a później 0,80 zł) do każdego wozokilometra przewozu o charakterze użyteczności publicznej. Jednak do tego niezbędne jest finansowanie usługi przez organizatora w wysokości co najmniej 30 proc. ceny usługi. Problemy, jakie powstają przy takich warunkach dofinansowania ze środków funduszu, są trzy:

- organizator będzie zmuszony do obliczania kwoty, w jakiej finansuje operatora dla każdej z linii osobno, co przy przetargach albo zleceniach na sieć lub pakiety linii de facto nie jest wykonalne;
- w związku z powyższym obliczenia te będą przeliczane na operatorów, a ci (szczególnie prywatni) mogą nie być chętni do dzielenia się informacjami o rzeczywistych kosztach na danej linii,

w szczególności przy kontraktach, w których przychody z biletów są przychodami operatora; ■ ustawa posługuje się pojęciem „opłaty nie większej niż”, co oznacza, że nie gwarantuje kwoty 1,00 zł do każdego wozokilometra, w dalszej części przepisy obowiązujące do 2021 r. odsyłają bowiem do pozostałych przepisów projektu, które należy stosować „odpowiednio”; jest to sformułowanie stosowane nagminnie, gdy legislacja nie wie, jak opisać dany przypadek w sposób wyczerpujący, co niewątpliwie do końca 2021 r. będzie powodowało ryzyko prawne dla samorządów.

Plany transportowe a wysokość pomocy

Zgodnie z art. 9 ust. 1 projektu ustawy pekaesowej kwotę dopłaty do jednego wozokilometra ma ustalać wojewoda przez prostą relację kwoty przyznanej na dane województwo i liczby wozokilometrów zaplanowanych w planie transportowym województwa. Kwota ta nie może być jednak większa niż 1,00 zł do końca 2021 r. i 0,80 zł od 2022 r. i. Przy takim ujęciu przepisów suma pieniędzy może być znacząco niższa od tego, co zapisano w projekcie, bo będzie zależeć od tego, ile wozokilometrów zostanie ujętych w planie transportowym województwa. Dziś plany te uchwalane przez województwa nie przewidywały praktycznie (z nielicznymi wyjątkami) zamawiania przez województwa przewozów autobusowych. Dla beneficjentów ustawy pekaesowej wbrew pozorom (przynajmniej do końca 2021 r.) to dobra wiadomość, nie ma bowiem ryzyka, że wymienione w projekcie kwoty ulegną zmniejszeniu. Ale gdy wejdzie w życie nowelizacja ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (i w tym zakresie odsyła do niej projekt ustawy pekaesowej), do planów wojewódzkich zostaną dodane przewozy gminne oraz powiatowe. Wtedy tych wozokilometrów zrobi się bardzo dużo, a to oznacza zmniejszenie kwoty dotacji.

Umowy wieloletnie i rola wojewody

Kolejną kwestią, z jaką w szczególności po 2021 r. będą musiały borykać się samorządy – organizatorzy publicznego transportu zbiorowego, są zasady wypłaty oraz rozliczania dopłaty do wozokilometra. Są one bowiem ujęte w okresach rocznych, podczas gdy większość umów o świadczenie usług publicznych w ramach publicznego transportu zbiorowego to umowy wieloletnie. Tym samym samorząd podpisując umowę z operatorem publicznego transportu zbiorowego będzie musiał zabezpieczyć swój budżet na wypadek braku dopłaty do wozokilometra w kolejnym roku budżetowym lub jej mniejszej wysokości. Zwłaszcza że w projekcie nie określono, czy w sytuacji wyczerpania puli środków wojewoda będzie odmawiał przyznania dopłaty, czy też wniosek odrzucał, czy może będzie odmawiał podpisania umowy. Co więcej, wojewoda ma zyskać niczym nieograniczoną możliwość weryfikacji wniosków składanych przez organizatorów i odsyłania ich w celu dokonania korekty. A to bez trybu odwoławczego może prowadzić do patologicznych zachowań.

Kontrola i weryfikacja

Wprowadzany system dopłat wymusza zastosowanie dodatkowego systemu kontrolnego, co wydaje się zbędnym dublowaniem funkcji już wykonywanych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Należy bowiem zauważyć, że każde środki finansowe przekazywane dotychczas przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego na rzecz operatorów są środkami publicznymi i podlegają wszystkim regułom wydatkowym określonym w ustawie o finansach publicznych. Tym samym dwukrotna weryfikacja zadań użyteczności publicznej (pierwszej dokonuje już dziś organizator, płacąc za usługę, drugiej ma dokonywać wojewoda) wydaje się niepotrzebnym formalizmem. Obowiązki te powinny pozostać, tak jak dotychczas, na poziomie zamawiającego usługę i kontrolującego jej bieżącą realizację, tj. organizatora publicznego transportu zbiorowego. Dualizm może prowadzić do istnienia dwóch równoległych rzeczywistości, w których organizator będzie uznawał np. przewozy na danej linii za prawidłowo wykonane, a wojewoda nie, co na gruncie ustawy pekaesowej będzie skutkowało zwrotem dopłaty, a jednocześnie po stronie operatora będzie powodowało ryzyko nakładania np. kar umownych przez organizatora. Warto też zwrócić uwagę, że kontrola ma obejmować także samą umowę między organizatorem a operatorem, co wydaje się uprawnieniem niebezpiecznym dla stabilności prawnej zawartych umów i realizowanych na ich podstawie usług.

PRENUMERATA:

Cena prenumeraty DZIENNIKA GAZETY PRAWNEJ: Wersja Standard – miesięczna (marzec 2019 r.): 132,30 zł; marzec – grudzień 2019 r.: 1243,55 zł
Wersja Premium: miesięczna (marzec 2019 r.): 149,10zł; marzec – grudzień 2019 r.: 1414,93 zł; wszystkie ceny brutto (zawierają 8% VAT)
Więcej informacji na stronie www.gazetaprawna.pl/prenumerata