

### III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

#### OGÓLNOPOLSKA KONFERENCJA NAUKOWA „W KIERUNKU KSZTAŁTOWANIA SIĘ NOWEGO PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO”

Poznań, 22 listopada 2019 r.

Na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 22 listopada 2019 r. odbyła się druga ogólnopolska konferencja z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Ze względu na praktyczną doniosłość tego zagadnienia w organizację konferencji zostali zaangażowani nie tylko przedstawiciele nauki, ale także praktyki. Organizatorami wydarzenia były: Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UAM, Województwo Wielkopolskie, Powiat Poznański, Związek Gmin Wiejskich RP, Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna oraz Kolo Naukowe Administratywistów UAM „Ad rem”. Dyskusję nad kształtem polskiego publicznego transportu zbiorowego wzbogacił czynny udział gości z Niemiec. W konferencji wzięli udział przedstawiciele Uniwersytetu Poczdamskiego – prof. dr Hartmut Bauer oraz dr Wolfgang Abromeit. Wśród niemieckojęzycznych uczestników konferencji pojawił się także dr Alexander West, przedstawiciel Związku Komunikacyjnego Berlin-Brandenburgia (VBB – Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg), który jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego w Niemczech.

Konferencję otworzyła prodziekan ds. kształcenia i współpracy z otoczeniem WPiA UAM prof. UAM dr hab. Joanna Haberko, która nawiązując do problematyki konferencji, wymieniła kilka spostrzeżeń z zakresu funkcjonowania zbiorowego transportu publicznego. Prodziekan podkreśliła także, jak ważna jest wymiana doświadczeń w gronie międzynarodowym, tym samym wyraziła nadzieję na dalszy rozwój współpracy pomiędzy uniwersytetami w Poznaniu i Poczdamie. Następnie głos zabrali współorganizatorzy konferencji: Henryk Szczefanowicz (Dyrektor Departamentu Transportu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu), Tomasz Lubiński (Wicestarosta Poznański) oraz Leszek Świątalski (Sekretarz Generalny Związku Gmin Wiejskich RP), którzy powitali liczne grono uczestników konferencji oraz przekazali życzenia dobrej, konstruktywnej dyskusji.

Część merytoryczną konferencji rozpoczął panel ekspercki zatytułowany „Modele organizacji publicznego transportu zbiorowego”, którego moderatorem był prof. UAM dr hab. Krystian Ziemiński. Pierwszy referat, wygłoszony przez dr. Michała Beima (Wydział Inżynierii Środowiska i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu), zatytułowany „Model organizacji przewozów kolejowych z 2010 r. – dlaczego doznał porażki?”, koncentrował się na praktycznych aspektach funkcjonowania transportu kolejowego w Polsce. Za jedną z głównych przyczyn przemawiających za negatywną oceną organizacji przewozów z 2010 r. prelegent uznał sposób wydzielenia przewozów regionalnych z Grupy PKP; jego zdaniem negocjacje w tym zakresie były prowadzone w chaotyczny sposób, co doprowadziło do licznych problemów natury organizacyjnej. Dr Beim wskazał także na problemy własnościowe, które uniemożliwiły efektywne zarządzanie oraz niewłaściwy sposób prowadzenia polityki taborowej, jaki skutkował wysokimi kosztami wynajmu i zakupu taboru, a także podkreślił, że jednym z największych wyzwań stojących przed podmiotami organizującymi publiczny transport zbiorowy jest zintegrowanie szeroko rozumianych usług z tego zakresu.

Kolejny prelegent – dr Michał Wolański (Katedra Transportu Szkoły Głównej Handlowej) – odpowiadając na pytanie postawione w tytule referatu: „Czego brakuje w ustawie o publicznym transportie zbiorowym?”, wskazał trzy obszary pozostające w sferze zaniedbań prawodawcy,

do których zaliczył: logikę interwencji, brak adaptacji sprawdzonych rozwiązań oraz brak wiary w racjonalność działań podejmowanych przez samorządowców. Zdaniem prelegenta poprawa funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego wymaga ujednoczenia podstawowych ulg oraz integracji rodzajów transportu przez rezygnację z odrębnych sieci przewozów szkolnych, pracowniczych i publicznych.

Problematykę dotychczasowych projektów nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym podczas wspólnego wystąpienia poruszyli mgr Mateusz Karciarz oraz mgr Adrian Misiejko. Doktoranci z Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UAM, krytycznie odnosząc się do sposobu wprowadzania zmian przez ustawodawcę, zwrócili uwagę na ich liczbę oraz niespójność. Prelegenci omówili założenia trzech projektów ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – senackiego projektu z 2016 r., rządowego projektu z 2018 r. oraz rządowego projektu z 2019 r. Referujący podkreślili fakt, że zakres zmian we wszystkich projektach obejmował kwestie dotyczące zezwoleń na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego przez podmioty prywatne oraz refundacji ulg ustawowych. Wnioskiem końcowym wystąpienia był postulat uchwalenia nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Druga część panelu eksperckiego dotyczyła rozwiązań organizacyjnych transportu publicznego przyjętych w Niemczech. Prof. dr Hartmut Bauer oraz dr Wolfgang Abromeit w referacie „Ausgewählte Rechtsfragen des ÖPNV in Brandenburg” przedstawili wybrane problemy prawne publicznego transportu zbiorowego w Brandenburgii. Na wstępie prelegenci wyjaśnili, że czteropozomowy, wielopłaszczyznowy system regulacji obecny w Niemczech nie sprzyja kreowaniu spójnego prawa w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego. Prof. Bauer wskazał, że poza materią ustawową w Niemczech istotną rolę odgrywają również umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Treść tych umów określa ilość i jakość usług transportowych do wykonania, świadczenia kompensacyjne, rodzaj i zakres prawa wyłączności, taryfikator przewozów oraz zakłada osiągnięcie godziwego zysku. Prelegent podkreślił, że gwarantem dobrego funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego jest skrupulatne przygotowanie planu transportowego oraz jego konsekwentna realizacja. Wskazał również, że ważną rolę odgrywa racjonalny sposób określenia wynagrodzenia za świadczenie usług oraz zagwarantowanie ulg (w Niemczech z niższej ceny biletów korzystają uczniowie, studenci, niepełnosprawni w stopniu wysokim oraz seniorzy).

Kolejny prelegent, dr Alexander West, w referacie „Die Erfahrungen des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg in Bezug auf Verträge mit Betreibern – das gewählte Kooperationsmodell” przedstawił doświadczenia Związku Komunikacyjnego Berlin-Brandenburgia w zakresie umów z operatorami publicznego transportu zbiorowego. Referujący wskazał, że transport publiczny w Niemczech można podzielić na trzy grupy: ruch dalekobieżny, regionalny ruch kolejowy oraz pozostałe środki regionalnego transportu publicznego. W dalszej części wystąpienia dr West przybliżył specyfikę funkcjonowania Związku. Funkcjonowanie Związku jako podmiotu organizującego publiczny transport zbiorowy nierozzerwalnie związane jest ze współpracą z liczną grupą prywatnych oraz komunalnych przewoźników, co wiąże się z wieloma wyzwaniem, takimi jak standaryzacja jakości i ilości przewozów czy ujednoczanie systemu opłat i zniżek. Ilość umów zawieranych z prywatnymi i komunalnymi przewoźnikami generuje nieustannie narastający poziom skomplikowania niniejszych porozumień, jednakże praktyka dowodzi, iż nie wpływa to negatywnie na jakość funkcjonowania publicznego transportu na terenie Berlina oraz Brandenburgii.

W drugim panelu konferencji, którego moderatorem był mgr Adrian Misiejko, uwaga została skierowana na szczegółowe problemy z zakresu prawa publicznego transportu zbiorowego. Jako pierwszy zabrał głos prof. UAM dr hab. Krystian Ziemiński. W referacie „Współdziałanie na gruncie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym a ogólne zasady współdziałania jednostek samorządu terytorialnego” zostały przedstawione formy prawne współdziałania możliwe do zastosowania podczas realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Prelegent skupił się w tym zakresie na dwóch formach współdziałania – związkach i porozumieniach. W odniesieniu do związków wskazano, że należy uznać możliwość przekazywania kompetencji prawotwórczych na wszystkie rodzaje związków, a wyjątki od tej zasady mogą wynikać z regulacji ustaw szczególnych. W dalszej kolejności referujący wskazał na istotę porozumień oraz ograniczenia dotyczące tej formy współdziałania. We wnioskach końcowych podkreślono, że dopuszczalne jest przekazywanie kompetencji prawotwórczych, przewidzianych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, zarówno w drodze porozumień, jak i przez utworzenie związków. Jednocześnie prelegent

postulował usunięcie ograniczeń w zawieraniu porozumień, celem zwiększenia elastyczności w działaniu organizatorów publicznego transportu zbiorowego.

Drugi prelegent dr Bartosz Mazur, pracownik Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie, kontynuując problem współdziałania przewidzianego w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, zaprezentował realnie występujące potrzeby transportowe mieszkańców. W wystąpieniu zidentyfikowano kilka problemów, które zdaniem prelegenta obciążają zarówno system prawny (m.in. nadmierna formalizacja czy liczne odesłania kaskadowe w ramach przepisów), jak i sposób organizowania transportu przez samorzady (nieumiejętność racjonalnego uwzględnienia własnego interesu w ramach współpracy, zachowawczość w kreowaniu procedur oraz niski poziom transparentności). Prelegent podkreślił, że ważną rolę w zakresie współdziałania przy organizacji publicznego transportu zbiorowego może odegrać motywowanie do współpracy oraz zwiększenie swobody działania.

Wystąpienie Marcina Gromadzkiego (Marcin Gromadzki Public Transport Consulting) zatytułowane „Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej” zakończyło drugi panel konferencji. Referujący odniósł się krytycznie do dynamicznego przebiegu procesu legislacyjnego, wskazując, że tempo oraz niespójność podejmowanych rozwiązań ustawowych negatywnie przełożyły się na praktyczny wymiar funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Zdaniem prelegenta uproszczenie procedury zawierania i rozliczania umów o dopłatę jest ważnym krokiem do usprawnienia funkcjonowania przewozów autobusowych.

Trzeci panel został poświęcony dyskusji eksperckiej. Zagadnieniami w nim poruszonymi były między innymi kwestie związane z koniecznością określenia szczebla samorządu terytorialnego, na którym powinna oprzeć się organizacja publicznego transportu zbiorowego, oraz pytanie o sens istnienia prawa wyłącznego (możliwości organizowania przewozów przez samorząd z wyłączeniem Postulaty z tejże dyskusji w szerszym ujęciu zostały przedstawione w publikacji pokonferencyjnej *Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*, wydanej nakładem Wydawnictwa Wolters Kluwer.

Na zakończenie konferencji głos zabrał prof. UAM dr hab. Krystian Ziemiński, który podziękował prelegentom oraz licznemu gronu słuchaczy za zainteresowanie tematyką konferencji, jednocześnie zachęcając do wzięcia udziału w kolejnym wydarzeniu z tego zakresu.

*Maria Jędrzejczak, Szymon Siuda*

