

Ocena wybranych zapisów wojewódzkich planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego pod względem możliwości skutecznego kształtowania oferty przewozowej w transporcie kolejowym

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Możliwość kształtowania atrakcyjnej oferty przewozowej w planach transportowych – założenia formalne i teoretyczne
- III. Ocena wybranych zapisów w przyjętych planach transportowych
 1. Sieć komunikacyjna, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej
 2. Pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej
- IV. Podsumowanie i wnioski

Streszczenie

W artykule przeanalizowano wybrane aspekty dotyczące możliwości kształtowania atrakcyjnej oferty przewozowej w transporcie kolejowym za pomocą planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. W pierwszej kolejności prześledzone zostały uwarunkowania ustawowe, określające zakres ustaleń planów transportowych. Szczególny nacisk położono na brak precyzyjnych wymogów dotyczących treści planu, w wyniku czego organizatorzy publicznego transportu zbiorowego posiadają znaczną dowolność w określaniu standardów oferty przewozowej. Następnie przeanalizowano wybrane zapisy w uchwalonych dokumentach. Zwrócono uwagę na sposób określania linii komunikacyjnych, wymogi dotyczące rozkładu jazdy, taboru, integracji z innymi środkami transportu, warunki taryfowe, a także na dostosowanie systemu do osób niepełnosprawnych.

Słowa kluczowe: plan transportowy; oferta przewozowa; prawo miejscowe.

I. Wstęp

Wraz z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹ (dalej: *uptz*) rynek regionalnych przewozów pasażerskich stanął przed nowymi wyzwaniami.

* Absolwent gospodarki przestrzennej w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; pracownik Departamentu Regulacji Rynku Kolejowego w Urzędzie Transportu Kolejowego; e-mail: marcin.ryndziewicz@utk.gov.pl.

¹ Ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 ze zm.).

Na określone jednostki samorządu terytorialnego oraz ministra właściwego do spraw transportu nałożone zostały obowiązki związane z organizowaniem i funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego na obszarze swojej właściwości. Obejmują one m.in. obowiązek opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (dalej: plan transportowy), a także prowadzenie działań mających na celu realizację lub aktualizację takiego planu. Realizując ustawowe zadania, związane z planowaniem publicznego transportu zbiorowego, samorządy wojewódzkie rozpoczęły w 2013 r. proces uchwalania planów transportowych. Zawarte w nich zapisy będą miały kluczowe znaczenie w zawieranych później umowach o świadczenie usług publicznych. Zgodnie z art. 28p ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym², powinny być one zawierane przez organizatorów publicznego transportu kolejowego „wyłącznie na podstawie i w zakresie określonym w planach transportowych”. Skuteczność zawartych w nich zapisów będzie więc miała kluczowe znaczenie dla kształtu kontraktowanej w kolejnych latach oferty przewozowej. Na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowane zostały plany transportowe województw, które jako pierwsze wywiązały się z obowiązku ich sporządzenia, tj.: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, podkarpackiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego.

II. Możliwość kształtowania atrakcyjnej oferty przewozowej w planach transportowych – założenia formalne i teoretyczne

Europejska polityka transportowa już w 2001 r.³ wskazywała na konieczność zmiany struktury zadań przewozowych m.in. poprzez wzrost znaczenia transportu kolejowego. Oferta przewozowa w transporcie kolejowym powinna więc stanowić realną alternatywę w stosunku do indywidualnych środków transportu. Aby było to możliwe, należy zapewnić pasażerom wysoką dostępność usług, a także ich odpowiedni standard oraz bezpieczeństwo przy jednoczesnym zachowaniu akceptowalnych warunków taryfowych. Podejście takie potwierdzają wyniki badań zawartych w Bilansie Otwarcia UTK z 30 czerwca 2012 r.⁴, zgodnie z którym użytkownicy transportu kolejowego oczekują przede wszystkim: atrakcyjnej oferty cenowej, niezawodności i stabilności usług, ich odpowiedniej jakości, zasięgu i sprawności organizacyjnej, a także bezpieczeństwa wykorzystywanych środków transportu. Obszary te powinny być zatem przedmiotem szczególnej troski ze strony organizatorów, w zakresie ich kompetencji związanych z planowaniem i zarządzaniem publicznym transportem zbiorowym. Możliwość ich kształtowania została określona w art. 12 ust. 1 uptz, wskazującym obligatoryjnie do uwzględnienia w planie transportowym treści. Ich zakres został jednak określony w sposób ogólny, umożliwiający organizatorom szeroką interpretację stopnia szczegółowości przyjmowanych ustaleń. Elementy bezpośrednio dotyczące zasad kształtowania oferty przewozowej przeanalizowane na potrzeby niniejszego artykułu obejmują:

- 1) sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej (art. 12 ust. 1 pkt 1);
- 2) pożądaný standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej (art. 12 ust. 1 pkt 6).

² Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t. j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.).

³ Biała Księga z 12.09.2001 r. „Polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje”.

⁴ Pobrano z: <http://www.utk.gov.pl/aktualnosci/1934,BILANS-OTWARCIA-URZAD-TRANSPORTU-KOLEJOWEGO-STAN-NA-30-CZERWCA-2012.html> (05.12.2014).

Możliwość określenia pożądanego standardu usług przewozowych jest jednak kwestią dyskusyjną, ponieważ przepisy nie precyzują co dokładnie kryje się pod tym pojęciem. Problem dowolności interpretacji zapisów ustawy w tym zakresie dostrzegli m.in. A. Brzeziński i M. Roszkowski⁵, według których tak sformułowane wymagania ustawowe mogą skłaniać autorów do sporządzania planów transportowych w sposób najmniej kłopotliwy, a więc uniemożliwiający osiągnięcie ich podstawowych celów. Zaproponowali więc szereg mierników dotyczących standardów usług przewozowych, które mogłyby zostać uwzględnione w sporządzanych opracowaniach. Należą do nich m.in. standardy dotyczące kształtowania rozkładów jazdy w postaci określenia minimalnej liczby połączeń środkami publicznego transportu zbiorowego oraz częstotliwość kursowania pojazdów. Zaproponowane zostały również mierniki dotyczące zapewnienia odpowiedniego komfortu podróży przez określenie standardu napełnienia środków publicznego transportu zbiorowego czy czystości środków transportu. Autorzy zaproponowali również stosowanie wskaźnika dotyczącego pieszej dostępności do sieci transportu publicznego. Również K. Grzelec i O. Wyszomirski⁶ zwracają uwagę na brak jednoznacznych przepisów dotyczących zawartości planu transportowego. Wskazują przy tym, że jednym z głównych celów realizowanych w planach transportowych powinna być integracja różnych gałęzi transportu publicznego oraz transportu publicznego z transportem prywatnym. Integracja taka może odbywać się m.in. poprzez koordynację rozkładów jazdy w węzłach przesiadkowych. Wprowadzenie takich zapisów do uchwalanych planów transportowych wydaje się tym bardziej uzasadnione, że plan transportowy sporządzony przez ministra właściwego do spraw transportu⁷ wskazuje na konieczność uwzględnienia w planach transportowych sporządzanych na szczeblu wojewódzkim integracji rozkładów jazdy pociągów regionalnych z międzywojewódzkimi (rozdz. 3.3.). Na podstawie proponowanych powyżej wskaźników można stwierdzić, że pojęcie „standardu usług przewozowych” może obejmować zarówno zagadnienia z zakresu kształtowania rozkładów jazdy, zapewnienia odpowiedniej jakości taboru, jak i zagadnienia związane z systemem planowania przestrzennego, dotyczące dostępności do sieci przystanków publicznego transportu zbiorowego. Obszary regulowane w planach transportowych powinny więc skupiać się w szczególności na tych elementach oferty przewozowej, które będą miały największy wpływ na popyt na usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym.

Problem niejednoznacznych zapisów ustawowych miał zostać rozwiązany poprzez określenie szczegółowego zakresu planów transportowych w odpowiednim rozporządzeniu opracowanym przez ministra właściwego do spraw infrastruktury (art. 12 ust. 5 uptz). Zostało ono opracowane, a następnie weszło w życie w 2012 r.⁸, jednak w zakresie standardów usług przewozowych § 4 ust. 1 pkt 6 niniejszego rozporządzenia wskazuje jedynie, że powinny one zostać uregulowane „poprzez określenie standardu przewozów i jakości usług przewozowych, uwzględniając potrzebę zapewnienia w szczególności: ochrony środowiska naturalnego, dostępu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego; dostępności podróżnych do infrastruktury przystankowej”. Zapis ten określa więc konieczne do uwzględnienia

⁵ A. Brzeziński, M. Roszkowski, *Plan transportowy – proces przygotowania, cel i zakres w ocenie ekspertów*, [w:] *Konferencja Naukowo techniczna. Plan transportowy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym*, Warszawa 2009, s. 27–37.

⁶ Pobrano z: http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/6_K.Grzelec_O.Wyszomirski_Plan_zrownowazonego....pdf (05.12.2014).

⁷ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 09.10.2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1151).

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.05.2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 117, poz. 684).

obszary, nie zawiera jednak rozwiązań określających w jakim zakresie dana tematyka powinna zostać uregulowana.

Problem dotyczący interpretacji zapisów ustawy nie powinien dotyczyć natomiast obowiązku określenia sieci komunikacyjnej, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Treść § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia precyzuje, że sieć powinna zostać określona poprzez wskazanie linii komunikacyjnych na obszarze objętym planem. Zawarta w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym definicja linii komunikacyjnej wskazuje, że jest to „połączenie komunikacyjne (...) wraz z oznaczonymi miejscami do wsiadania i wysiadania pasażerów na liniach komunikacyjnych, po których odbywa się publiczny transport zbiorowy”. Zgodnie z powyższą definicją, jedną z przesłanek dla wyznaczania linii komunikacyjnej jest konieczność oznakowania miejsc do wsiadania i wysiadania podróżnych. Oznacza to, że wytyczone połączenie komunikacyjne powinno umożliwiać identyfikację wszystkich przystanków obsługiwanych daną gałęzią transportu, w tym również przystanek początkowy i końcowy. Sposób oznakowania linii komunikacyjnych w planach transportowych powinien więc umożliwiać jednoznaczną identyfikację ich przebiegu.

Podsumowując można stwierdzić, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym pozostawia organizatorowi niemal całkowitą dowolność w zakresie kształtowania oferty przewozowej za pomocą planu transportowego. Ogólne zapisy dotyczące standardów świadczonych usług oraz zastosowanie otwartego katalogu elementów przewidzianych do objęcia planem umożliwiają wprowadzenie takich ustaleń, które organizator uzna za możliwe oraz konieczne do zrealizowania. Konstrukcja taka stwarza zatem realne ryzyko znaczącego zróżnicowania metodyki sporządzania dokumentów oraz stosowanie takich zapisów, które nie będą wymuszały faktycznego rozwoju systemu transportowego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

III. Ocena wybranych zapisów w przyjętych planach transportowych

1. Sieć komunikacyjna, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej

Dotychczasowa praktyka sporządzania planów transportowych wskazuje na zbieżne podejście poszczególnych organizatorów do problematyki określenia linii komunikacyjnych przeznaczonych do objęcia umowami o świadczenie usług publicznych. Najczęściej spotykaną praktyką jest określanie ich przebiegu poprzez wskazanie miejscowości początkowej i końcowej oraz ewentualnie największych ośrodków miejskich, przez które dana linia przebiega. Podejście takie zostało zastosowane we wszystkich analizowanych dokumentach z wyjątkiem planu transportowego województwa warmińsko-mazurskiego⁹. Zaproponowane rozwiązanie, o ile umożliwia jednoznaczne wskazanie przebiegu linii komunikacyjnej, o tyle nie uwzględnia obowiązku określenia wszystkich miejsc do wsiadania i wysiadania podróżnych, wynikającego z ustawowej definicji połączenia komunikacyjnego. Dosłowna interpretacja zapisów dotyczących przebiegu linii komunikacyjnej, wskazujących jedynie stację początkową, końcową oraz największe miejscowości sugeruje, że na wszystkich pozostałych stacjach, które nie zostały wyszczególnione, wymiana pasażerów nie będzie możliwa. Stawiałoby to pod znakiem zapytania możliwość realizacji choćby głównego

⁹ Uchwała nr XXX/582/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 24.09.2013 r. w sprawie przyjęcia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego”, Załącznik nr 1.

celu Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)¹⁰. Określenie wszystkich miejsc do wsiadania i wysiadania podróżnych na danej linii komunikacyjnej może tymczasem być przydatnym narzędziem, umożliwiającym m.in. planowanie regionalnych połączeń przyspieszonych (połączenia takie są z powodzeniem uruchamiane np. przez Koleje Mazowieckie sp. z o.o. na trasie Warszawa – Siedlce – Łuków). Przeprowadzenie dokładnej analizy poszczególnych przystanków, obejmujące m.in. badanie wymiany pasażerów, mogłoby również umożliwić wytypowanie stacji dopuszczalnych do zamknięcia w przypadku przepełnienia infrastruktury kolejowej lub przeznaczonych do relokacji. Zdaniem autora niniejszego artykułu, powszechnie przyjęty sposób określania linii komunikacyjnych o charakterze użyteczności publicznej nie odpowiada zatem w pełni wymogom ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, przez co nie wykorzystuje możliwości ich efektywnego kształtowania.

Problematyczną kwestią objętą ustaleniami planów transportowych są również tzw. połączenia stykowe, czyli połączenia na liniach kolejowych przecinających granicę województwa. Definicja wojewódzkich przewozów pasażerskich zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 25 uptz wskazuje, że obejmują one także przewóz do najbliższej stacji w sąsiednim województwie, na której możliwe jest techniczne odwrócenie biegu pociągu lub przesiadki w celu odbycia dalszej podróży. W części planów transportowych przyjęto jednak rozwiązanie, polegające na obsłudze połączenia do wybranej miejscowości w województwie objętym planem oraz warunkowe przedłużenie na teren sąsiedniego regionu w przypadku zawarcia porozumienia. Przykład mogą stanowić połączenia R1, R3, R4 czy R5 ujęte w planie transportowym województwa zachodniopomorskiego¹¹ (tab. 8.1.1.). Rozwiązanie takie jasno precyzuje warunek uruchomienia połączenia, jednak nie uwzględnia wymogu prowadzenia przewozów wykraczających poza granicę sąsiedniego województwa, tak jak nakazuje definicja. Ustalenie to może zatem rodzić pewne utrudnienia w kwestii poprawy dostępności komunikacyjnej – problem ten dotyczy np. linii R5 (Szczecin – Chojna oraz warunkowo Chojna – Kostrzyn – (Zielona Góra)) ujętej w niniejszym planie. Szereg miejscowości położonych przy tej linii komunikacyjnej (m.in. Mieszkowice i Boleszkowice, będące siedzibami gmin), znajdujących się między Chojną a granicą województwa zachodniopomorskiego, w przypadku braku porozumienia z województwem lubuskim, zostanie pozbawionych dostępu do transportu kolejowego. W celu zapobiegnięcia takim sytuacjom konieczne wydaje się zatem wyznaczanie linii komunikacyjnych aż do najbliższej stacji w sąsiednim województwie, co uniezależniłoby funkcjonowanie transportu kolejowego na wybranych odcinkach od porozumień zawieranych między sąsiadującymi regionami. Korzystne rozwiązanie w tym zakresie zastosowało natomiast województwo podlaskie. Planowana sieć połączeń obejmuje również Kraków, Lublin i Zamość. Rozwiązanie takie wymusza konieczność zawarcia porozumień z ościennymi regionami, jednak może być bardzo korzystne ze względu na poprawę zewnętrznej dostępności komunikacyjnej województwa.

Poważne wątpliwości budzi sposób określenia linii komunikacyjnych w planie transportowym województwa warmińsko-mazurskiego. Wyszczególnione zostały odcinki linii kolejowych, na

¹⁰ Cel główny Strategii Rozwoju Transportu to „zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportu poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym”.

¹¹ Uchwała nr XXXVII/498/14 w sprawie uchwalenia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Zachodniopomorskiego”.

których uruchamiane są połączenia finansowane z budżetu województwa wg stanu na 25 czerwca 2013 r. (tab. 58). Dokonano zatem jedynie charakterystyki stanu faktycznego, aktualnego na dzień sporządzania opracowania, co nie stanowi podstawy do podejmowania działań w przyszłości. Tymczasem plan transportowy, jako akt prawa miejscowego, powinien mieć normatywny charakter, a więc wyznaczać określony sposób postępowania. Opisywanie określonego stanu z przeszłości może zatem stanowić raczej element diagnozy, nie określa natomiast sposobu organizacji przewozów pasażerskich w perspektywie obowiązywania dokumentu.

W wybranych planach transportowych wprowadzono literowo-cyfrowe oznaczenia linii komunikacyjnych – rozwiązania takie zastosowały województwa zachodniopomorskie (tab. 8.1.1) i pomorskie (tab. 3.6.a)¹². Stosowanie takich oznaczeń może okazać się niezwykle użyteczne ze względu na czytelność takiego rozwiązania w systemie informacji pasażerskiej. Symbole te mogą być również łatwo zapamiętywane przez pasażerów.

2. Pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej

Jak wskazano w poprzedniej części niniejszego artykułu, standardy usług przewozowych dotyczące kształtowania oferty przewozowej mogą obejmować zagadnienia związane m.in. z kształtowaniem rozkładu jazdy, jakością taboru kolejowego czy dostępnością systemu transportowego, w tym również dla osób niepełnosprawnych i o ograniczonych zdolnościach do poruszania się. Zakres parametrów ujęty w obowiązujących planach transportowych jest jednak uzależniony od możliwości organizacyjnych, związanych z zadaniami w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego oraz możliwości finansowych województw. W ramach oceny możliwości kształtowania oferty przewozowej w poszczególnych planach transportowych, na potrzeby niniejszego artykułu została wykonana analiza porównawcza wybranych zapisów dotyczących standardów jakości świadczonych usług, zaprezentowana w tabeli 1.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że wiążące ustalenia oraz wskaźniki dotyczące kształtowania oferty przewozowej są stosowane przede wszystkim w celu określenia gwarantowanej liczby lub częstotliwości połączeń, a także dostosowania liczby miejsc w pociągach do wielkości potoków pasażerskich. Należy przy tym zauważyć, że w planach transportowych województw, podlaskiego¹³ i podkarpackiego¹⁴ określono jedynie wymaganą liczbę połączeń, co nie daje pasażerom gwarancji stałej dostępności transportu kolejowego w ciągu całego dnia. Korzystniejszym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie wskaźnika minimalnej częstotliwości, gdyż umożliwia on obsługę komunikacyjną danej linii w stałych odstępach czasu. Regularna częstotliwość określona w planach transportowych umożliwia również konstrukcję cyklicznego rozkładu jazdy, który według A. Massela¹⁵ jest istotnym elementem oferty przewozowej, gdyż ułatwia integrację rozkładową oraz jest przyjazny dla pasażera.

¹² Uchwała nr 788/XXXVIII/14 Sejmiku Województwa Pomorskiego z 24.02.2014 r. w sprawie przyjęcia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Pomorskiego”, Załącznik 1.

¹³ Uchwała nr XXXIII/400/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego w sprawie przyjęcia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego Województwa Podlaskiego”, Załącznik 1.

¹⁴ Uchwała nr XLV/925/14 Sejmiku Województwa Podkarpackiego w sprawie przyjęcia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Podkarpackiego”, Załącznik 1.

¹⁵ A. Massel, *Cykliczne rozkłady jazdy pociągów*, „Technika Transportu Szynowego” 2006, nr 3, s. 60–69.

Tabela 1. Standardy oferty przewozowej określone w wybranych wojewódzkich planach transportowych

Ustalenia dotyczące kształtowania oferty przewozowej w transporcie kolejowym		Plan transportowy województw				
		podlaskiego	podkarpackiego	pomorskiego	zachodniopomorskiego	warmińsko-mazurskiego
Dostępność dla osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności poruszania się	udział pociągów o wysokości podłogi dostosowanej do wysokości peronu lub wyposażonych w rampy lub windy dla wózków	+	+	-	+ N	+ N
	obowiązek oznakowania miejsc dla osób niepełnosprawnych	-	-	-	-	-
	wskaźniki dotyczące liczby miejsc dla osób niepełnosprawnych	-	-	-	-	-
Parametry dotyczące rozkładów jazdy	gwarantowana częstotliwość kursowania pociągów/ilość pociągów	+ (II.)	+ (II.)	+ (Cz.)	+ (Cz.)	-
	zdefiniowane godziny szczytu o zwiększonej częstotliwości kursowania pociągów	-	-	-	+	-
	gwarantowany czas funkcjonowania transportu kolejowego w ciągu doby	-	-	+	+	-
Skomunikowanie różnych środków transportu	czas skomunikowania pociągów regionalnych i dalekobieżnych	-	-	-	-	-
	czas skomunikowania pociągów regionalnych i autobusów	-	-	-	+	-
Jakość i wyposażenie taboru	wskaźniki dotyczące liczby miejsc do przewozu rowerów	-	-	-	-	-
	wskaźniki dotyczące liczby miejsc w taborze	+	+	+	+	-
	wyposażenie w klimatyzację	+	+	+	-	+Z
Warunki taryfowe	zintegrowana taryfa w środkach transportu organizowanych przez dane województwo	+Z	+Z	+	+Z	-

Legenda:

+ – element ujęty w formie nakazu lub wskaźnika;

+Z – element ujęty w formie rekomendacji lub zalecenia;

+N – ustalenie dotyczy tylko nowozakupowanych pociągów;

- – element nie został uwzględniony w planie transportowym;

Źródło: opracowanie własne.

W celu kształtowania atrakcyjnej oferty przewozowej dopasowanej do wielkości potoków pasażerskich, uzasadnione wydaje się również zdefiniowanie godzin szczytu komunikacyjnego, mające na celu wprowadzenie zwiększonej częstotliwości kursowania pociągów. Rozwiązanie takie znalazło jednak zastosowanie tylko w planie transportowym województwa zachodniopomorskiego. Problematyczny może być również brak określenia pory w ciągu doby, w której planowane jest uruchamianie transportu kolejowego w województwach podlaskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Uwzględnienie w planie transportowym takiego zapisu może stanowić przydatną informację zarówno dla pasażerów, jak i dla organizatorów niższego szczebla, dążących do skomunikowania uruchamianych środków transportu.

Analizowane plany transportowe zawierają również ustalenia dotyczące poprawy komfortu podróży w transporcie kolejowym. Zastosowane wskaźniki dotyczące liczby miejsc w pociągach będą obligowały operatorów do stosowania taboru o zwiększonej pojemności w przypadku przekroczenia dopuszczalnych wartości, co z punktu widzenia pasażera jest dogodnym rozwiązaniem. Podobnie należy ocenić zapisy dotyczące wyposażenia pojazdów w klimatyzację – obowiązek jej stosowania ujęty został w trzech spośród analizowanych dokumentów. W planie transportowym województwa warmińsko-mazurskiego zawarto natomiast rekomendację stosowania urządzeń klimatyzacyjnych. Zważywszy na fakt, że dokumenty te są źródłem prawa na obszarze poszczególnych województw oraz stanowią podstawę do zawierania umów z operatorami, rozwiązanie takie nie wydaje się być użyteczne.

Pomimo pojawiających się informacji na temat konieczności dostosowania taboru do przewozu rowerów, w żadnym z analizowanych planów nie zawarto wskaźników dotyczących gwarantowanej liczby miejsc do ich przewozu. Jako przykład niejednoznacznego zapisu można podać ustalenie planu transportowego województwa podlaskiego, zgodnie z którym możliwość przewozu rowerów powinna być zapewniona dla wszystkich przewozów kolejowych w obszarach atrakcyjnych turystycznie (rozdz. 7.2.). W planie transportowym nie można jednak dokonać delimitacji takich obszarów, ich określenie będzie więc bardzo subiektywne. Stosowanie niniejszego zapisu będzie zatem uzależnione wyłącznie od dobrej woli organizatora. Można więc stwierdzić, że podobny brak precyzji w zapisach planów transportowych nie gwarantuje zapewnienia odpowiedniej oferty przewozowej.

Podejście wskaźnikowe nie znalazło również zastosowania w zapisach dotyczących integracji rozkładów jazdy w wojewódzkim systemie transportowym. Jedynie województwo zachodniopomorskie określiło zasady skomunikowania autobusów regionalnych z pociągami, pozostałe dokumenty nie zawierają natomiast wytycznych dotyczących koordynacji rozkładów jazdy różnych środków transportu. Tymczasem w planach transportowych określonych województw: podlaskiego (rozdz. 1.), pomorskiego (rozdz. 1.1.), podkarpackiego (rozdz. 1.), zachodniopomorskiego (rozdz. 1.1.) oraz warmińsko-mazurskiego (rozdz. 1.1.), wymieniano integrację systemu transportowego jako jeden z podstawowych celów sporządzenia dokumentu. W tym przypadku potwierdzenie znajduje teza postawiona w niniejszym artykule, wskazująca że brak precyzyjnych wytycznych ustawowych dotyczących zakresu planu transportowego może uniemożliwiać realizację celów sporządzenia tych opracowań.

Szczególnie istotnym elementem oferty przewozowej jest zapewnienie dostępności dla osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności do poruszania się. Prognozy demograficzne dla Polski wskazują, że zauważalne będzie systematyczne starzenie się społeczeństwa¹⁶, czego konsekwencją będzie m.in. zwiększony udział osób o ograniczonej zdolności do poruszania się. Na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowano zapisy związane z zapewnieniem oznakowanych miejsc dla takich osób w pociągach oraz wprowadzaniem rozwiązań ułatwiających wsiadanie i wysiadanie z pociągów. Wprowadzenie obowiązku oznakowania tych miejsc nie jest jednak powszechnie przyjętym rozwiązaniem. W planach transportowych nie stosuje się również wskaźników określających liczbę takich miejsc w transporcie kolejowym. W wybranych dokumentach wprowadzono jednak zapisy dotyczące stosowania taboru o obniżonej podłodze lub wyposażonych w rampy lub windy

¹⁶ Analizy pobrano z: www.stat.gov.pl (05.12.2014).

dla wózków. Zgodnie z tabelą 1, województwa zachodniopomorskie oraz warmińsko-mazurskie zobowiązały się do stosowania takiego wyposażenia jedynie w nowo zakupowanym taborze, co nie rozwiązuje kwestii dostępu osób niepełnosprawnych w okresie przed wymianą taboru. Województwa podlaskie i podkarpackie zobowiązały się natomiast do realizowania wszystkich przewozów w transporcie kolejowym przez tabor przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych. Można zatem domniemywać, że pojazdy te będą również wyposażone w windy, rampy lub wysokość podłogi będzie w nich dostosowana do wysokości peronu.

IV. Podsumowanie i wnioski

W celu zapewnienia możliwości realnej konkurencji transportu kolejowego z indywidualnymi środkami transportu, konieczne jest planowanie i wdrażanie atrakcyjnej oferty przewozowej. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie reguluje jednak w wystarczająco precyzyjny sposób zakresu ustaleń planów transportowych, w związku z czym sporządzone opracowania charakteryzują się zróżnicowanym zakresem merytorycznym oraz jakością przyjętych rozwiązań. W uchwalonych planach transportowych można również zauważyć zapisy, które spełniają wymogi formalne, jednak w rzeczywistości mogą nie wymagać podejmowania jakichkolwiek działań. Stosunkowo częstą praktyką jest stosowanie w planach transportowych zaleceń, które nie są wiążącą formą tak dla organizatora, jak i dla operatorów publicznego transportu zbiorowego. Problem ten został zdiagnozowany m.in. w przypadku wprowadzenia zintegrowanego systemu taryfowego. Jego funkcjonowanie jest obowiązkiem wynikającym z art. 15 ust. 1 pkt 3 upz. Plan transportowy powinien zatem proponować szczegółowe rozwiązania w tym zakresie. W przypadku ich braku, w celu wdrożenia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego i zawarcia odpowiednich warunków jego funkcjonowania w umowie z operatorem, konieczna może być aktualizacja planu transportowego. W uchwalonych dokumentach zdiagnozowano również problemy związane z brakiem spójności z krajowym planem transportowym w zakresie integracji rozkładów jazdy, co może niekorzystnie odbić się na tworzeniu spójnego systemu transportowego, obejmującego połączenia regionalne, międzyregionalne i międzynarodowe. Bez wątplenia korzystnym rozwiązaniem jest natomiast określenie gwarantowanej częstotliwości kursowania pociągów wraz z określeniem godzin szczytu komunikacyjnego oraz gwarantowanego czasu funkcjonowania transportu kolejowego w ciągu doby. W ocenie autora niniejszego artykułu w tym zakresie wskazane jest bardziej precyzyjne ustawowe określenie obligatoryjnego zakresu planu transportowego, zgodnie z zaprezentowanymi rozwiązaniami. Należy zatem rozważyć obowiązkowe zastosowanie wskaźników dotyczących przede wszystkim rozkładu jazdy, w tym zasad integracji rozkładowej ze środkami transportu publicznego uruchamianymi przez organizatora wyższego szczebla. Powinny one obejmować minimalny i maksymalny czas oczekiwania na przesiadkę oraz wskazanie linii komunikacyjnych, na których następowałaby integracja rozkładów jazdy. Dodatkowo, korzystnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obowiązku określania minimalnego standardu usługi przewozowej w postaci bazowej liczby połączeń lub minimalnej częstotliwości kursowania środków publicznego transportu zbiorowego. Plan transportowy powinien również uwzględniać uwarunkowania wynikające z charakteru lokalnego i regionalnego rynku pracy, edukacji, a także zapotrzebowania na usługi, co pozwoliłoby określić godziny szczytu komunikacyjnego, w trakcie którego wzrasta popyt na transport publiczny. W uchwalonych planach pojawiły się również zapisy pozwalające na poprawę

jakości wykorzystywanego taboru oraz jego przystosowanie do wsiadania i wysiadania przez osoby niepełnosprawne. Uzasadnione wydaje się jednak wprowadzenie obowiązku stosowania dodatkowych wskaźników, takich jak gwarantowana liczba miejsc dla wózków inwalidzkich oraz rowerów. Ponadto wskaźnik określający odsetek pojazdów wyposażonych w urządzenia umożliwiające wsiadanie i wysiadanie osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich (określonych w założonym horyzoncie czasowym) powinien stanowić obligatoryjny element planu.

Planowanie oferty przewozowej w transporcie kolejowym jest zdaniem autora szczególnie złożoną kwestią. Bez względu na zaangażowanie ze strony organizatora, finalna oferta przewozowa w znacznym stopniu uzależniona jest od pozostałych uczestników rynku. Kluczową rolę odgrywa bowiem stan infrastruktury kolejowej oraz zapotrzebowanie na jej wykorzystanie ze strony korzystających z niej przewoźników, co w praktyce może znacząco utrudnić realizację oferty w zaplanowanym przez organizatora zakresie. Konieczna wydaje się zatem bieżąca weryfikacja realizacji postanowień planu, a także diagnoza zagrożeń utrudniających realizację jego zapisów. Przydatnym rozwiązaniem może być wprowadzenie obowiązku sporządzania przez organizatorów okresowego raportu na temat stanu funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Dokument taki powinien obejmować w szczególności następujące grupy zagadnień:

- 1) ocenę stopnia realizacji postanowień planu;
- 2) informacje na temat zmian liczby pasażerów korzystających z publicznego transportu zbiorowego;
- 3) informacje na temat stopnia pokrycia kosztów danej linii komunikacyjnej przychodami z biletów;
- 4) najistotniejsze wyzwania i problemy rynku, obejmujące m.in. konkurencję innych gałęzi transportu, oczekiwania pasażerów, ograniczenia wynikające ze stanu infrastruktury kolejowej;
- 5) wytyczne do aktualizacji planu transportowego.

Opracowanie takie stanowiłoby również źródło informacji na temat oczekiwań organizatorów w zakresie pożądaných parametrów infrastruktury kolejowej dla jej zarządcy. Dodatkowo, proponowany raport zobowiązywałby organizatora do regularnego badania preferencji społeczeństwa w zakresie rozwiązań komunikacyjnych. Opracowanie takie, sporządzane co najmniej przez organizatorów odpowiedzialnych za funkcjonowanie transportu kolejowego, powinno być więc źródłem wiedzy nie tylko dla autora planu transportowego, lecz także dla pozostałych uczestników rynku, w tym przede wszystkim dla pasażerów.