

Fundusz pekaesowy

Kto i kiedy ma szansę na wsparcie

gazetaprawna.pl

Środa 7 sierpnia 2019 nr 152 (5054)



Dr Jędrzej Klatka
radca prawny

Rząd podzielił już środki na odnowienie linii autobusowych

Ustawa o funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (zwana dalej ustawą pekaesową) została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 2019 r. pod poz. 1123 i weszła w życie 18 lipca 2019 r. Reguluje ona utworzenie i funkcjonowanie funduszu oraz zasady dofinansowania z jego środków organizatorów publicznego autobusowego transportu zbiorowego, którzy utworzą nowe linie autobusowe niebędące komunikacją miejską. Kilka dni temu został też zatwierdzony plan finansowy funduszu na 2019 r. Na tej podstawie między województwa podzielono tegoroczną pulę środków. W tym roku do wzięcia jest łącznie 300 mln zł. Najwięcej otrzymają województwa: podlaskie, lubelskie i warmińsko-mazurskie.

Ustawa ma rozwiązać problem białych plam, czyli obszarów, na których nic nie jeździ, bo nierentowne połączenia autobusowe lub kolejowe zostały zlikwidowane. Niestety obszar tych białych plam się powiększa, co powstrzymuje rozwój gospodarczy terenów, które w żaden sposób nie są skomunikowane. Nie każdy przecież ma własny samochód, a rowerem nie da się dojechać na większą odległość – zwłaszcza jesienią i zimą. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2016 ze zm.) przewiduje co prawda, że zadaniem gminy jest zorganizowanie i sfinansowanie przewozów gminnych, starostw – przewozów powiatowych, a województwa – przewozów regionalnych. Ale jednocześnie z żadnego przepisu nie wynika, w jakim minimalnym zakresie JST mają te przewozy utrzymywać. A skoro ustawowy obowiązek nie został skonkretyzowany, to nawet niezorganizowanie żadnego przewozu nie wywołuje dla nich negatywnych konsekwencji. Dlatego też inicjatywa rozwiązania problemu białych plam jest słuszna. Tylko są wątpliwości, czy ten cel dzięki zastosowaniu instrumentów przewidzianych w ustawie pekaesowej będzie możliwy do osiągnięcia.

PODSTAWOWE POJĘCIA

Przewóz – co do zasady zawsze odpłatny

Zgodnie z art. 774 kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145) przez umowę przewozu przewoźnik zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa do przewiezienia za wynagrodzeniem osób lub rzeczy. Podobnie definiuje to prawo przewozowe (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1983 ze zm.), które w art. 1 ust. 1 mówi, że „ustawa reguluje przewóz osób i rzeczy, wykonywany odpłatnie na podstawie umowy, przez uprawnionych do tego przewoźników, z wyjątkiem transportu morskiego, lotniczego i konnego”. Przewóz jest więc umową odpłatną. Jednak należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 2 w drodze wyjątku przepisy tej ustawy można stosować również dla przewozów nieodpłatnych wykonywanych przez przewoźnika. To rozciągnięcie stosowania tych przepisów do przewozu nieodpłatnego działa wyłącznie na gruncie prawa przewozowego. Ustęp 2 wprowadzający ten wyjątek zarazem potwierdza, że co do zasady z przewozem mamy do czynienia wówczas, gdy pasażer płaci za usługę. Ustawa pekaesowa nie zawiera takiego wyjątku, co wskazuje, że dofinansowywanie nieodpłatnych przewozów nie jest możliwe.

Przewóz autobusowy – ustawowej definicji brak

Ani ustawa pekaesowa, ani ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. 2018 r. poz. 2016 ze zm.; dalej ptz) nie objaśniają pojęcia „przewóz autobusowy”. Należy więc przyjąć za słownikiem języka polskiego, że przewóz autobusowy to przewóz wykonywany autobusem, czyli pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu więcej niż dziewięciu osób, łącznie z kierowcą (art. 2 pkt 41 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym; t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.). Należy więc się zastanowić, czy zgodnie z ustawą pekaesową możliwe jest dofinansowywanie przewozów wykonywanych mikrobusem, czyli

FUNDUSZ PEKAESOWY

pojazdem przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu ośmiu pasażerów albo jeszcze mniejszej ich liczby. Wydaje się, że nie. Dofinansowane mogą być przewozy wykonywane pojazdami przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu 10 osób łącznie z kierowcą, czyli pasażerów musi być co najmniej dziewięciu.

O charakterze użyteczności publicznej – kłopotliwe odesłanie

Rozróżnienie między przewozami komercyjnymi a przewozami o charakterze użyteczności publicznej ma fundamentalne znaczenie, bo zgodnie z projektowanym art. 9 ust. 2e ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (10. wersja projektu z 1 marca 2019 r.) „udział procentowy kursów w ramach linii komunikacyjnych przeznaczonych do obsługi przewozów o charakterze użyteczności publicznej musi wynosić co najmniej 70 proc. wszystkich kursów realizowanych na obszarze właściwości organizatora”. Zgodnie z przepisami organizator, dążąc do osiągnięcia wymaganego udziału procentowego kursów o charakterze użyteczności publicznej, nie może jednak tworzyć nowych linii, jeżeli ich przebieg będzie się pokrywał z liniami przewoźników komercyjnych. Organizator, który zdecyduje się na takie działania, naraża się na odpowiedzialność odszkodowawczą, bo takim działaniem przyczyni się do odpływu pasażerów u komercyjnych przewoźników.

Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy pekaesowej przewóz o charakterze użyteczności publicznej to przewóz w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, czyli powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Ale usługi przewozowe świadczone przez przewoźników komercyjnych także są powszechnie dostępne i są wykonywane w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Analizując krok po kroku definicję, dochodzimy jednak do wniosku, że jedynym elementem odróżniającym taki przewóz od tego o charakterze komercyjnym jest to, że wykonuje go operator publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy pekaesowej oraz art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o ptz. Lepiej było przyjąć, nawiązując do art. 2 lit. e rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. UE. L. z 2007 r. nr 315, str. 1 ze zm.), że przewóz o charakterze użyteczności publicznej stanowi powszechnie dostępną usługę w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywaną przez operatora publicznego transportu zbiorowego, której świadczenia dany operator – biorąc pod uwagę swój interes gospodarczy – nie podjąłby się bez dotacji lub nie podjąłby się w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach. A zatem pod pojęciem „przewóz o charakterze użyteczności publicznej” należałoby rozumieć usługę, która nie mogła być świadczona w taki sam sposób na zasadach swobodnej gry sił rynkowych, gdyż jej wykonywanie jest nieopłacalne z punktu widzenia interesów podmiotów komercyjnych.

Tymczasem ustawodawca odesłał do definicji zamieszczonej w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o ptz. Na skutek tego w ustawie pekaesowej pojawia się problem z gatunku, co

było pierwsze – jajko czy kura. Dlaczego? Otóż dofinansowane mogą być tylko przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Stają się one takimi w momencie podpisania przez organizatora umowy z operatorem. Z kolei podpisanie przez organizatora umowy z operatorem może zależeć od tego, czy będzie on w stanie sfinansować taki przewóz – w tym z wykorzystaniem dopłaty, o której mowa w ustawie pekaesowej. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 4 ustawy pekaesowej weryfikacji wniosku o dopłatę dokonuje wojewoda. Musi on sprawdzić, czy przewóz, o dofinansowanie którego ubiega się organizator, ma charakter przewozu o charakterze użyteczności publicznej, czyli w praktyce, czy organizator zawarł już umowę z operatorem. A organizator nie zawrze umowy z operatorem dopóty, dopóki nie będzie miał podpisanej przez wojewodę umowy o dopłatę. Bez niej nie będzie miał przecież wystarczających środków na sfinansowanie przewozu. I kółko się zamyka.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że wojewoda będzie mógł pozytywnie zweryfikować wnioski o dopłatę tylko w odniesieniu do umów organizatora z operatorem, które zostały zawarte już wcześniej, albowiem tylko wtedy przewozy będą miały charakter użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o ptz. Problem polega na tym, że rozmią się to z zakładanym celem ustawy – miała ona wspierać uruchamianie nowych połączeń i likwidować białe plamy. (Pisaliśmy o tym na łamach Gazety Prawnej z 27 marca 2019 r. w artykule pod tytułem „Dobre intencje to za mało, czyli ustawa pekaesowa okiem ekspertów”).

Organizator – z pominięciem metropolii

Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy pekaesowej jest to organizator publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w art. 7 ustawy z o publicznym transporcie zbiorowym, z wyłączeniem związku metropolitalnego i ministra właściwego do spraw transportu. Dzięki odesłaniu do art. 7 ustawy o ptz, zamiast art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy o ptz (jakie było w pierwotnej wersji projektu), nie ulega wątpliwości, że o dopłatę może się ubiegać gmina, związek międzygminny, związek powiatowo-gminny, powiat, związek powiatów i województwo – tych sześciu organizatorów zostało wymienionych w art. 25 ust. 2 ustawy pekaesowej. O dopłatę nie może się ubiegać metropolia. Przede wszystkim z tego powodu, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy jej przepisów nie stosuje się do przewozów realizowanych w ramach komunikacji miejskiej. Ponieważ wszystkie metropolitalne przewozy pasażerskie są komunikacją miejską (wniosek z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o ptz), to wyłączenie związku metropolitalnego w definicji organizatora zamieszczonej w art. 2 pkt 3 ustawy pekaesowej było zupełnie zbędne. Nawet gdyby tego wyłączenia nie było w art. 2 pkt 3, to i tak metropolia nie mogłaby ubiegać się o dopłatę z tego powodu, że realizuje komunikację miejską.

Komunikacja miejska – ustawowo wykluczona

Ustawa pekaesowa nie definiuje pojęcia komunikacji miejskiej, więc w tym miejscu należy sięgnąć do pojęcia z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o ptz. Zgodnie z nim komunikacja miejska to gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo:

- miasta i gminy,
- miast albo
- miast i gmin sąsiadujących

KTO I KIEDY MA SZANSE NA WSPARCIE

– jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie.

W obecnym stanie prawnym (pomijając przewozy metropolitalne, które zawsze są komunikacją miejską) komunikacja miejska jest podzbiorem zbioru przewozów gminnych. To zaś oznacza, że przewozy realizowane przez związek powiatowo-gminny, powiat, związek powiatów i województwo nigdy nie będą komunikacją miejską, bo są to przewozy powiatowo-gminne, powiatowe, wojewódzkie albo międzywojewódzkie.

Zadanie własne, ale nie dosłownie

Ustawa pekaesowa, art. 1 ust. 1 pkt 2, reguluje zasady dofinansowania ze środków funduszu realizacji zadań własnych organizatorów dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Należy więc zastanowić się, czy zadanie przekazane gminie A przez gminę B na podstawie porozumienia zawartego w trybie art. 74 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506) jest zadaniem własnym gminy A. Wydaje się, że tak. W tym przypadku pojęcia „zadanie własne” nie należy rozumieć w dosłownym znaczeniu. Wszak gmina A wykonująca zadanie gminy B na podstawie porozumienia zawartego w trybie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym nadal wykonuje zadanie własne – mimo że w istocie wykonuje zadanie przekazane jej przez gminę B. Poprawność takiej wykładni potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 22 grudnia 2010 r. (sygn. I SA/Ke 596/10). Sąd dopuścił w nim możliwość realizacji zadania własnego gminy przy pomocy „innego podmiotu”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 12 kwietnia 2011 r. (sygn. I SA/Kr 232/11) stwierdził, że jest możliwe, iż osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą wykonuje zadanie własne gminy w postaci zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego, jednakże w tym celu konieczne jest zawarcie odpowiedniej umowy. „(...) Wykonywanie transportu w danych granicach administracyjnych, odpowiadających definicji komunikacji miejskiej, ale bez odpowiedniego porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, nie stanowi lokalnego transportu zbiorowego. Nie można uznać, że każdy przewoźnik wykonujący swoją działalność w określonych granicach realizuje zadanie własne gminy. Oznaczałoby to zupełną dowolność w realizowaniu tego zadania. Od wyłącznej woli i aktywności przedsiębiorcy zależałoby, czy zapewniany jest mieszkańcom transport. Tymczasem jest to obowiązek ustawowy samorządu, co oznacza, że gmina musi podjąć aktywność w celu zapewnienia, że zostanie on w rzeczywistości i z pewnością zrealizowany” – uznał WSA.

Omówione powyżej definicje prowadzą do wniosku, że zgodnie z ustawą pekaesową dopłata przysługuje organizatorom wymienionym w art. 7 ustawy o ptz (oprócz metropolii i ministra), którzy realizują – na podstawie zawartej wcześniej umowy z operatorem – odpłatny publiczny transport zbiorowy osób o charakterze użyteczności publicznej w komunikacji pozamiejskiej, wykorzystując autobusy, czyli pojazdy samochodowe przeznaczone konstrukcyjnie do przewozu więcej niż dziewięciu osób łącznie z kierowcą w celu wykonywania ich zadań własnych lub

zadań przekazanych na podstawie porozumienia przez innych organizatorów.

CENA USŁUGI, CZYLI JAK LICZYĆ WYSOKOŚĆ WSPARCIA

Maksymalna kwota dotacji jest limitowana na sześć sposobów:

1. **Limit ustawowy**, czyli nie więcej niż 0,80 zł do jednego wozokilometra przewozu autobusowego o charakterze użyteczności publicznej (z wyjątkiem okresu przejściowego do 31 grudnia 2021 r., kiedy limit wyniesie 1 zł do jednego wozokilometra),
2. **Dwa limity wojewódzkie**: na przewozy zaplanowane oraz na przewozy dodatkowo uruchomione w razie niewykorzystania środków funduszu. Mówią o tym art. 12 ust. 2 oraz art. 16. ust. 5 ustawy pekaesowej.
3. **Wymóg wkładu własnego**, bo zgodnie z art. 13 ust. 3 pkt 1, a także art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy pekaesowej, warunkiem uzyskania dopłaty jest sfinansowanie ze środków własnych organizatora części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10 proc.
4. **Limit dla danej linii** – zgodnie z art. 6 pkt 1 środki funduszu przeznacza się na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi, przy czym jest to „kwota deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej wyrażona w złotych w odniesieniu do jednego wozokilometra”, zaś „kwota deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej” to zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy pekaesowej „ujemny wynik finansowy netto wyliczony dla tej linii nieuwzględniający rozsądnego zysku, o których mowa w rozporządzeniu 1370/2007”.
5. **Limit umowny** – zgodnie z art. 13 ust. 5 pkt 5 „umowa o dopłatę obejmuje w szczególności maksymalną kwotę dopłaty”. Wymóg, by była ona z góry określona w umowie o dopłatę, rodzi ryzyko, że organizatorowi może zabraknąć środków na zapłatę wynagrodzenia operatora, jeżeli wzrosną koszty. W komunikacji pozamiejskiej optymalnym sposobem rozliczeń z operatorem jest koncesja na usługi z rekompensatą. Z kolei rekompensata ma to do siebie, że jej wysokość nie jest z góry znana. Z załącznika do unijnego rozporządzenia 1370 wynika bowiem – upraszczając – że, by obliczyć rekompensatę, należy odjąć wpływ od poniesionych kosztów. Jest to możliwe oczywiście ex post, czyli po zakończeniu roku obrotowego. Ostateczna wysokość rekompensaty może się także zmienić, jeżeli audyt otrzymanej rekompensaty wykáže, że była ona nadmierna. Maksymalna kwota dopłaty określona z góry w umowie o dopłatę może być niższa niż kwota rekompensaty przysługującej operatorowi za dany rok. Taka sytuacja rodzi ryzyko braku środków na wypłatę wynagrodzenia operatora. To ryzyko może być wyeliminowane przez utworzenie odpowiednio wysokiej rezerwy budżetowanej – o ile organizator będzie miał środki na utworzenie takiej rezerwy.
6. **Dostępność środków** – jeżeli po uwzględnieniu poprzednich pięciu limitów dopłata się należy w jakiejś kwocie, to i może jej nie być – jeśli brakuje pieniędzy. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 7 ustawy „warunkiem przekazania dofinansowania (przed dysponenta funduszu na rachun-

FUNDUSZ PEKAESOWY

nek bankowy urzędu wojewódzkiego) jest dostępność środków na rachunku funduszu”; zaś zgodnie z art. 14 ust. 8 wojewoda przekazuje to wsparcie po uzyskaniu dofinansowania od dysponenta funduszu, czyli nawet jeżeli organizator spełni wszystkie wymogi formalne i powinien otrzymać dopłatę, to wojewoda będzie mógł zawsze uchylić się od obowiązku wypłaty, powołując się na to, że nie otrzymał pieniędzy od „dysponenta funduszu”, tj. ministra właściwego do spraw transportu (art. 3 ust. 2 ustawy pekaesowej).

WYMOGI FORMALNE

Wypłata dopłaty jest także uzależniona od spełnienia przez organizatora wielu wymogów formalnych. Organizator nie dostanie pieniędzy, gdy:

- **Sejmik danego województwa nie podejmie uchwały w sprawie wojewódzkiego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w którym została zaplanowana do wykonania praca eksploatacyjna na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.**

☞ Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy pekaesowej „Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia sposób podziału środków funduszu, mając na uwadze pracę eksploatacyjną na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej wyrażoną w wozokilometrach, zaplanowaną do wykonania w planach transportowych poszczególnych województw, z wyłączeniem komunikacji miejskiej”. A to oznacza, że jeżeli sejmik nie zaplanuje pracy eksploatacyjnej w planie transportowym, to takie województwo nie otrzyma środków od dysponenta funduszu. Ten wymóg będzie obowiązywał od 1 stycznia 2022 r., po upływie okresu przejściowego.

- **Nie zawrze umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 24 ustawy o ptz.**

☞ Wynika to jasno z art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy pekaesowej, zgodnie z którym: „warunkiem uzyskania dopłaty jest zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego”. Wymóg zawarcia umowy o świadczenie usług jest konsekwencją tego, że ustawa dopuszcza tylko dofinansowywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej i wymaga, by organizator sfinansował ze środków własnych co najmniej 10 proc. deficytu danej linii. To sfinansowanie oznacza de facto, że organizator musi najpierw zapłacić operatorowi co najmniej 10 proc. deficytu danej linii i dołączyć potwierdzenie wykonanego przelewu do wniosku o dopłatę. Wymóg zawierania przez organizatora umowy z operatorem wynika z art. 25 ust. 1 ustawy o ptz. Zapłacenie operatorowi choćby złotówki bez uprzedniego zawarcia umowy stanowiłoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.). Nie ma natomiast przeszkód, by umowa z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego została zawarta

po zawarciu umowy o dopłatę. Skoro umowa o dopłatę określa linie, na których będą wykonywane przewozy (art. 13 ust. 5 pkt 1 ustawy pekaesowej), to użycie przez ustawodawcę czasu przyszłego potwierdza tezę, że umowa o dopłatę może być zawierana przed umową o świadczenie usług.

- **Jeżeli nie zawarł z wojewodą umowy o dopłatę.**

☞ Wynika to z art. 13 ust. 1 zd. 1 ustawy pekaesowej, zgodnie z którym „Organizator może uzyskać ze środków funduszu dopłatę po zawarciu umowy o dopłatę z właściwym wojewodą.”

- **Jeśli nie złożył w terminie wniosku o dopłatę.**

☞ Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 ustawy pekaesowej „organizator składa wojewodzie wniosek o dopłatę za dany okres rozliczeniowy na zasadach i w terminach wynikających z umowy o dopłatę”.

- **Gdy nie złożył załączników do wniosku o dopłatę.**

☞ Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 ustawy pekaesowej „do wniosku o dopłatę organizator dołącza dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wniosku”.

- **Jeżeli w okresie rozliczeniowym dla pojedynczej linii komunikacyjnej wystąpi dodatni wynik finansowy, mimo pomniejszenia go o kwotę rozsądnego zysku.**

☞ Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 3 w przypadku gdy w okresie rozliczeniowym dla pojedynczej linii komunikacyjnej wystąpi dodatni wynik finansowy – mimo pomniejszenia go o kwotę rozsądnego zysku, organizator nie występuje z wnioskiem o dopłatę do tej linii. Wysokość tego wyniku finansowego podlega rozliczeniu w danym okresie rozliczeniowym lub w kolejnych okresach rozliczeniowych. Zaś zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ptz umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego może dotyczyć linii komunikacyjnej albo linii komunikacyjnych, albo sieci komunikacyjnej. Nie wiadomo, dlaczego zgodnie z art. 13 ust. 5 pkt 1 ustawy pekaesowej „umowa o dopłatę obejmuje w szczególności linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej”. Użycie przez ustawodawcę liczby mnogiej w art. 13 ust. 5 pkt 1 ustawy pekaesowej prowadzi do wniosku, że umowa o dopłatę – w przeciwieństwie do umowy o świadczenie usług – nie może dotyczyć tylko jednej linii komunikacyjnej. Skoro umowa o dopłatę musi obejmować co najmniej dwie lub więcej linii komunikacyjnych, to nie wiadomo dlaczego przepis art. 14 ust. 3 wymaga obliczania wyniku finansowego odrębnie dla każdej pojedynczej linii.

TRYB WNIOSKOWANIA

Organizator, który zamierza ubiegać się o dopłatę, powinien wybrać linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej oraz:

- określić ich długość,
- ustalić częstotliwość połączeń,
- obliczyć wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach na tych liniach,
- oszacować koszty funkcjonowania, wpływy ze sprzedaży biletów i opłat za jazdę bez biletu oraz posiadane środki własne i kwotę niezbędną do dopłaty.

KTO I KIEDY MA SZANSĘ NA WSPARCIE

Po określeniu ww. parametrów nowej linii organizator musi podjąć decyzję, w jaki sposób wybierze operatora: czy przeprowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, postępowanie o zawarcie umowy koncesji czy też bezpośrednio zawrze umowę z operatorem – jeżeli będzie to możliwe.

Następnie organizator musi ogłosić swój zamiar z rocznym wyprzedzeniem. Obowiązek opublikowania ogłoszenia o zamiarze wynika wprost z pkt 29 preambuły do rozporządzenia 1370 oraz art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Umowa zawarta bez uprzedniego ogłoszenia o zamiarze może być unieważniona w oparciu o art. 58 kodeksu cywilnego (nieważność czynności prawnej sprzecznej z ustawą).

Jest tylko jeden wyjątek od obowiązku ogłaszania zamiaru z rocznym wyprzedzeniem. Tym wyjątkiem jest zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji (pkt 24 preambuły oraz art. 5 ust. 5 rozporządzenia 1370 oraz art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o ptz).

Zgodnie ze słownikiem języka polskiego zakłócenie to „spowodowanie nieprawidłowości lub nieregularności.” Chodzi więc o taką sytuację, w której coś prawidłowo funkcjonowało i nagle przestało. Niewątpliwie z zakłóceniem mamy do czynienia, gdy przewoźnik likwiduje nierentowną linię, która wcześniej regularnie funkcjonowała. Ale utworzenie nowej linii nigdy nie będzie zakłóceniem. Dlatego za prawidłową należy uznać opinię Bartosza Jakubowskiego (artykuł „Nie da się w miesiąc zgodnie z prawem zorganizować publicznego transportu” w Gazecie Prawnej z 31 lipca br. nr 147), że „zakłócenie” musi dotyczyć czegoś, co wcześniej funkcjonowało. Artykuł 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wskazuje, że może być ono spowodowane zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora. Ale chęć utworzenia nowej linii zakłóceniem nie jest i żadna interpretacja Ministerstwa Infrastruktury tego nie zmieni. Zawieranie umów bez ogłoszenia w oparciu o nieistniejące zakłócenie jest tym bardziej ryzykowne, że komercyjni przewoźnicy pozbawieni w ten sposób dochodu mogą zakwestionować legalność bezpośredniego zawarcia umowy, wnosząc skargę do Komisji Europejskiej. Skoro taką skargę mógł wnieść czeski przewoźnik (patrz artykuł „Droga tylko przez koncesje? Gminni przewoźnicy niepewni swego” Tygodnik Gazety Prawnej nr 139 z 19 lipca br.), to może i polski. A jeżeli Komisja Europejska stwierdzi, że nie było zakłócenia i bezpośrednie zawarcie umowy było nielegalne – to dopłata z funduszu rozwoju połączeń autobusowych może być uznana za niedozwoloną pomoc publiczną.

Dopiero kiedy minie rok od ogłoszenia o zamiarze umowy bez ogłoszenia, organizator może zgodnie z prawem złożyć do wojewody wnioski o zawarcie umowy o dopłatę, a następnie podpisać z operatorem umowę o świadczenie usług.

Po podpisaniu z wojewodą umowy o dopłatę, a z operatorem umowy o świadczenie usług, należy:

- prowadzić na bieżąco wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą zgodnie z wymogiem zawartym w art. 15 ustawy;
- obliczać na bieżąco wynik finansowy odrębnie dla każdej pojedynczej linii komunikacyjnej objętej zawartą umową o dopłatę;
- jeżeli wynik finansowy nie jest dodatni – składać wojewodzie w terminach określonych w umowie o dopłatę wnio-

ski o dopłatę za okresy rozliczeniowe określone w umowie o dopłatę;

- uzupełniać wnioski o dopłatę w terminach wyznaczonych przez wojewodę (art. 14 ust. 5 pkt 2 ustawy);
- oczekiwać na rozstrzygnięcie przez wojewodę wniosku o dopłatę.

DECYZJA ADMINISTRACYJNA CZY NIE

Ustawa nie wskazuje, w jaki sposób wojewoda rozstrzyga o przyznaniu albo odmowie przyznania dopłaty. Nie jest więc jasne, czy to rozstrzygnięcie jest decyzją administracyjną, od której przysługuje odwołanie. Artykuł 14 ust. 8 stanowi, że „wojewoda przekazuje dopłatę na wskazany w umowie o dopłatę rachunek bankowy organizatora niezwłocznie po uzyskaniu dofinansowania od dysponenta funduszu”. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „wojewoda przekazuje” daje asumpt do twierdzenia, że ma on obowiązek przyznać dopłatę, jeżeli organizator spełnił wszystkie warunki i nie zabrakło pieniędzy. Za przyjęciem tezy, że przyznanie ani odmowa przyznania dopłaty nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, przemawia także fakt, że w innym przepisie (w art. 17 ust. 7 ustawy) ustawodawca wyraźnie przesądził, że w sprawie nakazania zwrotu dopłaty „wojewoda wydaje decyzję administracyjną określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki”. Skoro w ustawie nie ma przepisu, z którego by wynikało, że wojewoda wydaje decyzję administracyjną w sprawie przyznania albo odmowy przyznania dopłaty, to można twierdzić, że jest to czynność materialnoteczniczna, a nie decyzja administracyjna.

Z drugiej jednak strony w art. 14 ust. 4 czytamy, że „wojewoda dokonuje weryfikacji wniosku o dopłatę”. A ta z kolei może zakończyć się pozytywnie albo negatywnie dla wnioskodawcy. Także z art. 104 par. 1 kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) wynika, że jeżeli przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowią inaczej, to organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Jak więc interpretować w tym zakresie przepisy? Wydaje się, że nawet jeżeli przyznanie dopłaty jest czynnością materialno-techniczną, to i tak odmowa jej przyznania powinna być dokonana w drodze decyzji. Potwierdzają to wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 maja 2015 r. (sygn. akt I OSK 2912/13) oraz 15 kwietnia 2014 r. (sygn. akt I OSK 542/13). Sądy uznały bowiem, że „odmowa dokonania czynności materialno-technicznej powinna być dokonana w drodze decyzji, albowiem jest to negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, o której załatwienie wnosi strona mająca w tym interes prawny”.

WAŻNE : Odmowa przyznania dopłaty powinna mieć formę decyzji administracyjnej wojewody, od której przysługuje odwołanie do ministra infrastruktury, a w dalszej kolejności – skarga do sądu administracyjnego.

ZWROT DOPŁATY I ROLA WOJEWODY

Zgodnie z art. 17 ust. 1 dopłata:

- 1) wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrana nienależnie,

FUNDUSZ PEKAESOWY

3) pobrana w nadmiernej wysokości
– podlega zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1–3.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 to wojewoda kontroluje:

1) sposób i terminowość wykonania zadania, na które została udzielona dopłata, mając na uwadze postanowienia umowy o dopłatę i umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

2) prawidłowości wyliczenia dopłaty pod względem zgodności z umową o dopłatę;

3) zgodność umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z wymogami przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym”.

Kontrola ta jest przeprowadzana na zasadach określonych w ustawie z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r. poz. 1092 oraz z 2019 r. poz. 730). O ile zastrzeżeń nie wywołuje kontrola wojewody w zakresie wskazanym w art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz 2 ustawy pekaesowej (sposób i terminowość wykonania zadania oraz prawidłowość wyliczenia dopłaty), to przyznanie wojewodzie kompetencji do kontrolowania zgodności umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z wymogami przepisów ustawy o ptz budzi poważne wątpliwości. 14 lipca 1994 r. Polska ratyfikowała bowiem umowę międzynarodową Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz.U. 1994 r. nr 124 poz. 608).

Jej art. 4 stanowi, że „w przypadku delegowania kompetencji społeczności lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych”. Oznacza to, że organizatorzy powinni mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania swoich kompetencji

w zakresie zawierania z operatorami umów o świadczenie usług do warunków miejscowych. Tymczasem zastosowanie ustawy o kontroli w administracji rządowej do kontrolowania umów z operatorami zawartych przez jednostki samorządu terytorialnego lub związki takich jednostek powoduje, że będą one kontrolowane nie tylko pod względem legalności (co jest dopuszczalne w świetle art. 8 ust. 2 zd. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego), lecz także pod względem gospodarności, celowości i rzetelności – co już dopuszczalne nie jest.

Niezgodność art. 18 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 4 ustawy pekaesowej z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego jest tym bardziej rażąca, jeżeli wziąć pod uwagę konsekwencje odesłania do przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej. Stosowanie ustawy o kontroli w administracji rządowej do kontrolowania treści umów o świadczenie usług zawartych przez organizatorów z operatorami powoduje bowiem, że wojewoda będzie mógł wydawać wystąpienia pokontrolne, od których nie przysługują środki odwoławcze i które będą musieli wykonać organizatorzy korzystający z dopłaty. Wynika to z art. 46, 48 i 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, która – zgodnie ze swoim tytułem i zgodnie z jej art. 2 pkt 1 – powinna być stosowana do kontrolowania działalności

organów samorządu terytorialnego tylko w sprawach wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Tymczasem organizowanie lokalnego transportu zbiorowego jest zadaniem własnym samorządu terytorialnego, a nie zadaniem zleconym.

OKRESY PRZEJŚCIOWE

Dopłaty będą przyznawane na zasadach określonych w art. 29 oraz art. 30 ustawy pekaesowej, a w okresie przejściowym od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. na zasadach określonych w art. 21–28.

Minister infrastruktury, który jest dysponentem funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, ma obowiązek sporządzić projekt pierwszego planu finansowego tego funduszu w terminie do 1 sierpnia 2019 r., a minister finansów uzgodnić ten plan w terminie do 19 sierpnia 2019 r. Z kolei projekt planu finansowego funduszu na rok 2020 minister infrastruktury ma obowiązek sporządzić do 16 sierpnia 2019 r., a minister finansów powinien go uzgodnić w terminie do 26 sierpnia 2019 r.

Od 18 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

Zgodnie z art. 29 ustawy pekaesowej „w 2019 r. dofinansowanie i dopłaty są udzielane wyłącznie do przewozów wykonywanych od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2019 r.”. Literalna wykładnia tego przepisu prowadzi

do wniosku, że w bieżącym roku dofinansowane mogą być tylko przewozy, których wykonywanie rozpoczęło się dokładnie 18 lipca 2019 r., a zakończy 31 grudnia 2019 r. Jednocześnie zasady dofinansowania przewozów w 2019 r. normuje art. 22 ust. 1, który wskazuje, że dopłacie ze środków funduszu podlegają linie komunikacyjne niesfunkcjonujące co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy

oraz linie, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostanie zawarta po dniu wejścia w życie ustawy”. Wymaga więc, by umowa o świadczenie usług została zawarta po dniu wejścia w życie tej ustawy, czyli najwcześniej 19 lipca 2019 r. Rozwiązanie, w którym operator rozpoczyna świadczenie usług już w dniu 18 lipca 2019 r. – w oparciu o obietnicę organizatora, że następnego dnia zostanie z nim zawarta umowa – należy ocenić jako niedopuszczalne. W sytuacji, w której wykładnia literalna prowadzi do wniosku, który jest niemożliwy do zaakceptowania, pozwala na odejście od wykładni literalnej i zastosowanie wykładni celowościowej. Wydaje się, że ustawodawca tworząc art. 29 ustawy pekaesowej, miał zamiar umożliwić jak najszybsze wykorzystanie środków funduszu jeszcze w bieżącym roku na sfinansowanie przewozów na nowo uruchamianych liniach w okresie między wejściem w życie ustawy a końcem roku, lecz niekoniecznie uruchomionych dokładnie w dniu wejścia w życie ustawy. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o ptz taka umowa może być zawarta przez organizatora w trybie bezpośredniego zawarcia umowy – bez uprzedniego ogłoszenia o zamiarze i bez stosowania prawa zamówień publicznych, jeżeli średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 mln euro lub świadczenie usług w zakresie publicznej

Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się z nią pogodzić.

KTO I KIEDY MA SZANSE NA WSPARCIE

go transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie (albo 2 mln euro lub 600 tys. km rocznie, jeżeli bezpośrednio zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy małego lub średniego przedsiębiorcy eksploatującego nie więcej niż 23 środki transportu – art. 22 ust. 2 ustawy o ptz). W odniesieniu do nowo uruchamianych linii nie można powoływać się na zakłócenie w rozumieniu art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o ptz, chyba że uruchomienie nowej linii o zmodyfikowanym przebiegu nastąpiło na skutek rezygnacji z dalszej obsługi linii przez dotychczasowego przewoźnika.

Zgodnie z art. 30 ustawy pekaesowej „do dofinansowania i dopłat udzielanych w 2019 r. nie stosuje się przepisów art. 28”. Przepis ten oznacza, że w bieżącym roku nie będzie dofinansowania istniejących linii z wykorzystaniem niewykorzystanych środków funduszu.

Od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r.

Taki okres przejściowy jest niezbędny na uchwalenie przez sejmiki województw nowych planów transportowych, które będą określać zaplanowaną do wykonania pracę eksploatacyjną na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej wyrażoną w wozokilometrach, z wyłączeniem komunikacji miejskiej. Zgodnie z art. 21 ustawy do 31 grudnia 2021 r. udzielanie dofinansowania i dopłaty ze środków funduszu odbywa się zgodnie z przepisami działu I, II, art. 11, działu III rozdziałów 2, 4 i 5, z uwzględnieniem przepisów działu IV ustawy pekaesowej (art. 21 do 30).

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy pekaesowej „dopłacie ze środków funduszu podlegają linie komunikacyjne niesfunkcjonujące co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy oraz linie, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego została zawarta po dniu wejścia w życie ustawy”. Przepis ten jednak zawiera oczywisty błąd logiczny, bo nie można dopłacać do linii, która nie funkcjonuje. Należy więc odstąpić od wykładni literalnej i przyjąć, że ustawodawca miał zamiar wprowadzić wymóg, by umowa o świadczenie usług zawarta po dniu wejścia w życie ustawy musiała dotyczyć nowych linii, tzn. takich, które albo nigdy nie istniały, a jeżeli istniały, to ich obsługa została zaniechana najpóźniej 17 kwietnia 2019 r. (trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy pekaesowej).

Artykuł 22 ust. 2 wskazuje, że zawarcie umowy o świadczenie usług wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora. Przepis ten wprowadza wyjątek od zasady, zgodnie z którą zawieranie umów o świadczenie usług należy do organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu związku międzygminnego, zarządu związku powiatowo-gminnego, starosty lub zarządu związku powiatów – por. art. 7 ust. 4 ustawy o ptz). W okresie przejściowym do 31 grudnia 2021 r. organy wykonawcze organizatorów, którzy mają zamiar ubiegać się o dopłatę, będą musiały uzyskać stosowną zgodę na zawarcie umowy o świadczenie usług wyrażoną w formie uchwały rady gminy, rady powiatu albo zgromadzenia związku. Taka uchwała powinna być podjęta przed zawarciem umowy o świadczenie usług, ale nawet jeżeli zostanie podjęta po jej zawarciu, to zgoda będzie ważna. Ewentualny brak uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług

nie spowoduje nieważności umowy o świadczenie usług, lecz uniemożliwi uzyskanie dopłaty.

WAŻNE : W okresie przejściowym do 31 grudnia 2021 r. do uzyskania dopłaty jest niezbędna zgoda organu stanowiącego na zawarcie umowy z operatorem komunikacji autobusowej. Zgoda ta powinna mieć charakter uchwały.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy pekaesowej w okresie przejściowym do 31 grudnia 2021 r. dopłata może być wyższa: do 1,00 zł do jednego wozokilometra. Do końca grudnia 2021 r. będą też obowiązywały inne reguły podziału środków funduszu pomiędzy poszczególne województwa. Ustawa zawiera delegację ustawową dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego sposób podziału środków. Rada Ministrów będzie musiała uwzględnić wartość produktu krajowego brutto województwa oraz zaspokojenie potrzeb przewozowych społeczności na obszarze województwa (art. 24 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy pekaesowej).

Ustawodawca zrezygnował z zasady „kto pierwszy ten lepszy”, która zgodnie z pierwotną wersją miała obowiązywać w okresie przejściowym. Zamiast tego wojewodowie, rozpatrując wnioski o dopłatę, będą się kierować aż ośmioma kryteriami wymienionymi w art. 25 ustawy pekaesowej. A chodzi o:

- 1) powierzchnię obszaru właściwości organizatora;
- 2) liczbę mieszkańców obszaru właściwości organizatora;
- 3) liczbę linii komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy;
- 4) długość linii komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy;
- 5) liczbę zatrzymań autobusu na przystankach komunikacyjnych na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy;
- 6) realizację potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej w zakresie dostępu do przewozów na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy;
- 7) wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, o którym mowa w przepisach ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, 2161, 2193 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 525), jednostki samorządu terytorialnego będącej organizatorem, a w przypadku związku tych jednostek – średnią arytmetyczną dochodu jednostek wchodzących w skład związku”.

Dodatkowo, zgodnie z art. 25 ust. 2, pierwszeństwo w objęciu dopłatą przysługują organizatorom w następującej kolejności:

- 1) gminom;
- 2) związkom międzygminnym;
- 3) związkom powiatowo-gminnym;
- 4) powiatom;
- 5) związkom powiatów;
- 6) województwom.

FUNDUSZ PEKAESOWY

Ustawa wyjaśnia, że jeśli wnioskująca o wsparcie gmina otrzyma mniej punktów niż powiat, to jej pierwszeństwo przed powiatem nie będzie miało znaczenia. Decydującym kryterium będzie wówczas wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca. Wynika to z art. 25 ust. 3 ustawy pekaesowej. Szczegóły zostaną określone w rozporządzeniu ministra infrastruktury.

CZY TO KONIEC BIAŁYCH PLAM KOMUNIKACYJNYCH?

Aby organizator mógł zawrzeć umowę o świadczenie usług z operatorem, musi mieć zapewnione środki na wypłatę wynagrodzenia operatora przez cały czas trwania umowy o świadczenie usług. A jak stanowi art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy o ptz, „umowa o świadczenie usług jest zawierana na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat – w transporcie drogowym”. W publicznym transporcie zbiorowym regułą jest zawieranie umów z operatorami na 10 lat lub 15 lat. Jest to konieczne, by w całości zamortyzować nowo zakupiony tabor. W sytuacji, w której organizator nie dysponuje środkami własnymi w kwocie niezbędnej do sfinansowania wynagrodzenia operatora, przez cały czas trwania umowy o świadczenie usług, by zawrzeć umowę o świadczenie usług z operatorem, musi mieć pewność, że otrzyma dopłatę w wystarczającej wysokości przez cały czas trwania umów.

W praktyce mogą się pojawić problemy z terminowością wypłat i zachowaniem płynności zarówno przez organizatorów, jak i przez operatorów. Obowiązujące obecnie umowy o świadczenie usług zawarte przez organizatorów z operatorami powszechnie przyjmują zaliczkowe wypłaty wynagrodzenia operatorów – często z częstotliwością większą niż raz na miesiąc. Jest to oczywistą konsekwencją tego, że funkcjonowanie każdej linii wymaga bieżącego ponoszenia wydatków przede wszystkim na zakup paliwa i wynagrodzenie kierowców. Jakiegokolwiek opóźnienie w płatności może spowodować, że nie będzie za co „nalać do baku”. W tej sytuacji kluczowe znaczenie będą miały postanowienia umowy o dopłatę dotyczące terminów przekazywania dopłaty (por. art. 13 ust. 5 pkt 6 ustawy pekaesowej). Z art. 14 ust. 3 – nakazującego nieskładanie wniosku o dopłatę, jeżeli na linii wystąpi dodatni wynik finansowy – wynika pośrednio, że dopłata nie będzie przekazywana ex ante (zaliczkowo), lecz ex post (z dołu). Realizacja celów, którym służy ustawa pekaesowa, będzie więc zależała od długości okresów rozliczeniowych oraz sprawności służb wojewodów w rozpatrywaniu i weryfikowaniu złożonych wniosków.

Projekt ustawy w wersji z 8 kwietnia br. przewidywał rozliczenie w okresach miesięcznych. Przepisy, które weszły w życie, nie określają długości okresu rozliczeniowego ani

częstotliwości składania wniosków o dopłatę. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 „organizator składa wojewodzie wniosek o dopłatę za dany okres rozliczeniowy na zasadach i w terminach wynikających z umowy o dopłatę”. Z kolei z art. 13 ust. 5 pkt 9 ustawy pekaesowej wynika, że „umowa o dopłatę określa m.in. zasady i terminy składania wniosku o dopłatę oraz jego wzór”. Wojewoda nie będzie więc miał całkowitej swobody w kształtowaniu treści umowy o dopłatę, ponieważ będzie musiał przestrzegać wytycznych dotyczących treści umowy o dopłatę, które zostaną ustalone w porozumieniu wojewody z ministrem właściwym do spraw transportu. I dopóki nie poznamy treści porozumień poszczególnych wojewodów z ministrem infrastruktury, nie będziemy wiedzieli, czy umowy o dopłatę będą mogły być skonstruowane w taki sposób, by finansowanie deficytowych linii było zapewnione przez cały czas trwania umowy o świadczenie usług.

Wydaje się, że w okresie przejściowym do 31 grudnia 2021 r. okres rozliczeniowy będzie roczny. Wynika to pośrednio z art. 24 ust. 4 ustawy pekaesowej, zgodnie z którym „wojewoda zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu wojewódzkiego informację o kwocie środków funduszu, o których mowa w ust. 1, przyznaną dla województwa i wskazując termin na złożenie wniosku o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą”. Wydaje się także, że najpóźniejszym terminem przekazania dopłat organizatorom, którzy zawarli umowy o dopłatę i których wnioski zostały pozytywnie zweryfikowane, będzie 25 stycznia kolejnego roku za poprzedni rok / kwartał / miesiąc. Taki wniosek pośrednio wynika z art. 14 ust. 9 zd. 2 ustawy pekaesowej, zgodnie z którym „dofinansowanie dotyczące przewozów realizowanych w danym roku przekazane na wyodrębniony rachunek urzędu wojewódzkiego i niewykorzystane w terminie do dnia 25 stycznia roku następnego podlega zwrotowi na rachunek funduszu”. Jeżeli więc wojewoda nie prześle organizatorowi dopłaty najpóźniej 25 stycznia, to będzie musiał zwrócić niewykorzystane środki na rachunek funduszu.

Treści umów, jakie wojewodowie będą zawierać z organizatorami, nie mogą modyfikować zasad ustawowych. Umowy nie będą więc mogły być skonstruowane w taki sposób, by organizatorowi, który zawarł umowę o dopłatę, przysługiwało jakiegokolwiek roszczenie o zapłatę przeciwko Skarbowi Państwa – wojewodzie w sytuacji, w której wojewoda nie otrzymał środków z funduszu. Spowoduje to, że organizator, który zawarł umowę o dopłatę, aż do chwili otrzymania przelewu nie będzie miał pewności czy w ogóle, a jeśli tak – to kiedy otrzyma dopłatę. Takie rozwiązanie rodzi poważne ryzyko, że cele, którym służy ustawa pekaesowa, nie zostaną osiągnięte.



PATRZYMY OBIEKTYWNIE PISZEMY ODPOWIEDZIALNIE

gazetaprawna.pl/prenumerata | tel.: 22 761 31 27, 801 626 666

PRENUMERATA:

Cena prenumeraty DZIENNIKA GAZETY PRAWNEJ: Wersja Standard – miesięczna (sierpień 2019 r.): 132,30 zł; sierpień–grudzień 2019 r.: 655,20 zł; Wersja Premium – miesięczna (sierpień 2019 r.): 149,10 zł; sierpień–grudzień 2019 r.: 738,40 zł; wszystkie ceny brutto (zawierają 8% VAT). Więcej informacji na stronie www.gazetaprawna.pl/prenumerata