



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-635944-VI/09/KP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, *30/03/2010*

Pan

Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

Dear Sir,

Do mojego Biura wpływają skargi mieszkańców Zamojszczyzny i Roztocza dotyczące likwidacji połączeń kolejowych na trasach z Zamościa i okolic. Ze skarg tych wynika, iż spółka PKP Intercity bardzo późno zawiadomiła o swojej decyzji opinię publiczną oraz władze samorządowe, a ponadto postanowiła najpierw zlikwidować pociągi na trasach uznanych za deficytowe, a następnie rozpocząć poszukiwania przewoźników, którym zleci kursy autobusowej komunikacji zastępczej.

Jednocześnie z informacji prasowych wynika, iż spółka PKP Intercity zapowiadając w sierpniu 2009 r. zamierzoną likwidację połączeń, poprzedzoną okresem ich zawieszenia od września do grudnia 2009 r., poinformowała o uzależnieniu zakresu likwidowanych połączeń kolejowych od stanowiska samorządu wojewódzkiego w sprawie ich dofinansowania. W dniu 11 sierpnia 2009 r. Zarząd Województwa Lubelskiego skierował w tej sprawie pismo do Prezesa Zarządu PKP Intercity S.A., w którym przedstawił argumenty przemawiające za zachowaniem połączeń kolejowych z Zamościem i Roztoczem. Z odpowiedzi przewoźnika z dnia 4 września 2009 r. znak: BWM2d-051-122/2009 wynikało m.in., że : „...*Na realizację zadania będącego przedmiotem umowy tj. wykonywania kolejowych przewozów międzywojewódzkich przeznaczona jest przez zamawiającego i dotującego przewozy (Ministerstwo*

Infrastruktury) określona w umowie kwota na pokrycie deficytu wynikającego z różnicy pomiędzy udokumentowanymi przychodami ze sprzedaży biletów a udokumentowanymi kosztami związanymi z uruchomieniem pociągów. Wykonanie i rozliczenie 6 miesięcy 2009 r. wykazało, że z uwagi na obecną sytuację gospodarczą kraju oraz fakt dopuszczenia przez zarządcę infrastruktury kolejowej do świadczenia przewozów międzywojewódzkich pociągami uruchamianymi przez PKP Przewozy regionalne sp. z o.o., wcześniejsze prognozy zostały w znacznym stopniu zachwiane. Sytuacja ta wymusiła konieczność ograniczeń w kursowaniu pociągów w celu zmniejszenia deficytu pociągów międzywojewódzkich objętych umową z Ministrem Infrastruktury. Dlatego też spółka podjęła decyzję o wprowadzeniu ograniczeń w kursowaniu pociągów z dniem 1 września 2009 roku. O zawieszenia kursowania wytypowane zostały pociągi charakteryzujące się najniższymi wskaźnikami ekonomicznymi oraz niską frekwencją podróży. Pociągi do odwołania wytypowano na podstawie badań marketingowych frekwencji w pociągach oraz analiz ekonomicznych".

W mojej opinii wiarygodność informacji przedstawionych przez PKP Intercity, jakoby podstawową przyczyną likwidacji wszystkich połączeń kolejowych z Zamościa była przede wszystkim sytuacja finansowa spółki spowodowana sytuacją gospodarczą kraju oraz faktem dopuszczenia przez zarządcę infrastruktury kolejowej do świadczenia przewozów międzywojewódzkich pociągami uruchamianymi przez PKP Przewozy Regionalne budzi wątpliwości. Przewozy Regionalne uruchomiły przewozy międzywojewódzkie jako InterRegio w kwietniu 2009 r. Przejęcie przewozów międzywojewódzkich przez PKP Intercity nastąpiło w grudniu 2008 r. Oznacza to, iż od czasu przejęcia przewozów międzywojewódzkich przez PKP Intercity do czasu uruchomienia przewozów InterRegio upłynęły niemal 4 miesiące, natomiast od czasu uruchomienia przewozów InterRegio do chwili powiadomienia przez Intercity o zamiarze - na pierwszym etapie zawieszenia połączeń kolejowych z Zamojszczyzną - upłynęło także ok. 4 miesiące. Rozliczenie przez Zarząd PKP Intercity S.A. pierwszych 6 miesięcy 2009 r. nie mogło zatem obejmować rozliczenia skutków wprowadzenia przez Przewozy Regionalne przewozów InterRegio za okres 6 miesięcy 2009 r. Natomiast w okresie 4 miesięcy od przekazania przewozów międzywojewódzkich przez Przewozy Regionalne spółce PKP Intercity można było przeprowadzić analizę

ekonomiczną strat, które zostaną poniesione w przypadku nie uruchomienia tych przejętych przewozów przez żadnego z przewoźników. W takiej sytuacji zasadne wydaje się pytanie, z jakich przyczyn spółka PKP Intercity nie uruchomiła przewozów międzywojewódzkich niezwłocznie po ich przejściu od Przewozów Regionalnych. Wątpliwości budzi także wytypowanie pociągów do odwołania na podstawie badań marketingowych frekwencji w pociągach oraz analiz ekonomicznych, których metodologii nawet nie zasygnalizowano, a nie na podstawie analizy rzeczywistych wyników finansowych osiągniętych na liniach wytypowanych do likwidacji. Podobne wątpliwości mają protestujący obywatele, zamieszczający swoje spostrzeżenia na wielu stronach internetowych, poświęconych sytuacji na kolei, a w szczególności dedykowanych likwidowanym połączeniom międzywojewódzkim. Sygnalizują oni fakt braku rzetelnych badań natężenia ruchu pasażerskiego, brak rzetelnych analiz potrzeb mieszkańców gmin, nieuwzględnienie w badaniach ilości pasażerów tych linii, którą można ustalić na podstawie informacji o biletach wykupywanych przez pasażerów regularnie dojeżdżających do pracy czy uczniów dojeżdżających do szkół oraz studentów. Do przeprowadzenia takich badań, w celu uzyskania rzetelnych i wiarygodnych danych, można było także włączyć lokalne samorządy.

Ponadto wiarygodność informacji przekazanych przez PKP Intercity S.A. podważa także system dotacji państwa do przewozów regionalnych. Na tę okoliczność wielokrotnie wskazywał Pan Poseł Sławomir Zawiślak. Dotacja państwa przekazana PKP Intercity S.A. na realizację przewozów pasażerskich na Zamojszczyźnie zapewnia ich kursowanie do końca 2009 r., a nie do czasu ich zawieszenia w dniu 1 września 2009 r.. Nie bez znaczenia jest też fakt, iż spółka PKP Intercity, przejmując przewozy międzywojewódzkie od spółki Przewozy Regionalne, gwarantowała ich utrzymanie na takim samym poziomie, gdyż wraz z tymi przewozami przejęła także dotacje do nich wraz z majątkiem niezbędnym do ich wykonywania oraz z zapleczem technicznym i pracownikami. Wyjaśnienia przedstawione w tej sprawie Posłowi Sławomirowi Zawiślakowi w pierwszych dniach sierpnia 2009 r. są zbieżne z przedstawionymi miesiąc później Marszałkowi Województwa Lubelskiego. Nie pozwalają jednak na ustalenie rzeczywistych przyczyn powstania złej sytuacji ekonomicznej i osiągnięcia ujemnych wyników finansowych przez PKP Intercity. W Internecie na stronach

branżowych, dotyczących kolei można zapoznać się z szacunkowymi analizami, z których wynika, iż uruchomienie przewozów InterRegio mogło zmniejszyć dochody PKP Intercity o ok. 40 mln zł. Tymczasem deficyt PKP Intercity na koniec 2009 r. szacuje się na około 200 mln zł., co także trudno uzasadnić jedynie trwającym kryzysem gospodarczym i znacznym ograniczeniem liczby przewozów pasażerskich.

W zaistniałej sytuacji poważne wątpliwości musiało budzić stanowisko PKP Intercity przedstawione Marszałkom Województw, w którym PKP Intercity nawet nie określiła wysokości i zasad dofinansowania, o które wnioskowała, sugerując potrzebę przyznania dotacji. W piśmie skierowanym do Posła Sławomira Zawiślaka z dnia 7 sierpnia 2009 r. Zarząd PKP Intercity wyjaśnił, że *:"pociągi międzywojewódzkie obsługujące również ruch regionalny, w świetle obowiązujących przepisów mogą być dofinansowane przez poszczególne Urzędy Marszałkowskie. Jest to zgodne z art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2003 r., Nr 68, poz. 789 z późn.zm) : „przewozy osób w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi, w których nie obowiązuje rezerwacja miejsc, są dotowane jako usługi publiczne z budżetu państwa. Przewozy te mogą być również dotowane z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego". W związku z powyższym, aby zminimalizować skutki ograniczeń oferty przewozowej naszym zdaniem zasadną jest współpraca i współuczestniczenie Samorządów Województw w finansowaniu tych przewozów, którą PKP Intercity zaproponowała Konwentowi Marszałków Województw RP"*

Należy zatem zauważyć, iż zakres proponowanej współpracy pomiędzy PKP Intercity a samorządem wojewódzkim miałby znacznie ograniczony charakter. Obowiązująca ustawa o transporcie kolejowym nie pozwala wyznaczyć przewoźnikowi trasy, nie pozwala też zmusić go do obsługi określonych miejscowości.

Z rozporządzenia WE nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego można wywnioskować, że UE udziela państwom członkowskim „delegacji” w zakresie ustalenia „służby publicznej” w transporcie z możliwością delegowania tego uprawnienia samorządom. Obecnie trwają prace legislacyjne nad projektem nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Ustawa

ta będzie włączać do polskiego systemu prawnego postanowienia cytowanej dyrektywy WE dotyczącej usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Między innymi określi ona warunki, na jakich marszałek województwa będzie mógł zorganizować transport na terenie województwa, wprowadzając „organizatora publicznego transportu zbiorowego”, czyli właściwą jednostkę samorządu terytorialnego albo ministra właściwego do spraw transportu, który będzie odpowiedzialny za organizowanie i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze swojej właściwości. Ustawa wprowadzi także „operatora publicznego transportu zbiorowego”, czyli samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania niezbędnych i koniecznych z punktu widzenia ogólnego interesu społecznego usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na podstawie umowy o świadczenie takich usług zawartej z organizatorem transportu zbiorowego. Jednocześnie regulacje ustawowe mają pozwolić na wyraźne rozróżnienie usług świadczonych przez „operatora publicznego transportu zbiorowego” od usług świadczonych przez przewoźnika, czyli przedsiębiorcy, który - na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu - wykonuje przewozy „komercyjne” nie będące przewozami o charakterze użyteczności publicznej i nie otrzymuje dofinansowania do tych przewozów.

W uzasadnieniu do projektu ustawy zasadnie wskazano, iż Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007 r., s. 1) nie określa celów usług transportu publicznego i sposobu ich realizacji oraz roli władz w określaniu zakresu i jakości tych usług. Nie ustanawia też instytucjonalnych struktur zarządzania transportem publicznym oraz nie narzuca jednolitego europejskiego mechanizmu, który miałyby być stosowany we wszystkich państwach członkowskich. Ten zakres spraw został pozostawiony do rozstrzygnięcia państwom członkowskim. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 zawiera natomiast zbiór instrumentów, które będą mogły być stosowane przez władze krajowe w ramach prawa europejskiego w celu realizacji wybranych przez te władze systemów funkcjonowania transportu publicznego. Projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest uszczegółowieniem regulacji

zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 i wraz z nim ma stanowić ramy prawne dla wykonywania usług w transporcie publicznym w Polsce.

W istocie może to oznaczać, iż sygnalizowany problem innej organizacji przewozów pasażerskich, uwzględniającej zorganizowane przewozy na liniach wskazanych przez samorządy wojewódzkie będzie mógł być rozstrzygnięty dopiero po uchwaleniu wskazanej ustawy, pomimo obowiązujących już postanowień ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 86, poz. 789 z późn.zm.), zgodnie z którymi organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich należy do zadań własnych samorządów. Przyjęcie do realizacji przewozów na wskazanych przez samorządy województw liniach wymagałoby zatem pokrycia przewidywanego deficytu przez organy samorządowe pełniące rolę organizatora przewozów. W obowiązującym stanie prawnym zastosowanie takiego rozwiązania nie jest jeszcze możliwe.

Nie mniej ważne niż rozporządzenie nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i 1107/70 jest rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady określające prawa i obowiązki pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE z 3.12.2007, L 315/314).

Zgodnie zapisami tego ostatniego rozporządzenia w ramach wspólnej polityki transportowej istotne jest zapewnienie ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz podniesienie jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich, aby zwiększyć udział transportu kolejowego w stosunku do innych środków transportu. Ponieważ pasażer w ruchu kolejowym jest słabszą stroną umowy transportu, prawa pasażera powinny podlegać ochronie. Komunikat Komisji: „Strategia polityki ochrony konsumentów na lata 2002-2006” (4) stawia za cel osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w dziedzinie przewozów, zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu. Ponieważ pasażer w ruchu kolejowym jest słabszą stroną umowy transportu, prawa pasażera powinny podlegać ochronie.

Niezależnie od obowiązujących norm prawnych, transport kolejowy nie powinien być traktowany wyłącznie jako przedsięwzięcie komercyjne. Kolej pełniła i pełni bardzo

ważną rolę społeczną, pobudzającą gospodarkę regionów, a jej obecność przyczynia się do wyrównywania dysproporcji w rozwoju. Z kolejowych usług pasażerskich powinni móc korzystać wszyscy obywatele. Dlatego osoby niepełnosprawne oraz osoby o ograniczonej sprawności ruchowej spowodowanej niepełnosprawnością wiekiem lub jakimkolwiek innym czynnikiem powinny mieć możliwość podróżowania koleją porównywalną z możliwością innych obywateli. Osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej mają takie samo jak wszyscy inni obywatele prawo do swobodnego przemieszczania się, swobodnego wyboru i niedyskryminacji. Trudno odmówić także prawa do wypoczynku osobom starszym i rodzinom z małymi dziećmi, a zwłaszcza tym osobom, dla których podróż komunikacją zastępczą oznacza rezygnację z wypoczynku w regionie zamojskim. Większość autobusów nie jest bowiem przystosowana do przewozu wózków dziecięcych czy inwalidzkich, a także większych bagaży turystycznych. Likwidacja połączeń kolejowych na Zamojszczyźnie w niektórych przypadkach może także prowadzić do zaprzepaszczenia celów osiągniętych dzięki pomocy finansowej, przyznanej przez UE jako dofinansowanie istotnych projektów regionalnych.

Pragnę także poinformować Pana Ministra, iż mieszkańcy Ziemi Zamojskiej i Roztocza, protestujący w sprawie likwidacji połączeń kolejowych z Zamościa w kierowanych m.in. do Marszałka Województwa Lubelskiego petycjach, przedstawili wiele alternatywnych propozycji, mających na celu zachowanie choćby jednego, opłacalnego ekonomicznie połączenia kolejowego. Zasadnie podnosili zarzuty, iż likwidacja wszystkich 4 połączeń kolejowych odbierze turystom możliwość dotarcia do takich miejscowości jak Zamość, Zwierzyniec, Susiec, Bełżec i Horyniec - Zdrój.

Problem realizowanych przez PKP Intercity S.A. ograniczeń połączeń międzywojewódzkich został oceniony jako „szczególnie dotkliwy z powodu całkowitego braku oferty połączeń regionalnych dofinansowywanych przez Lubelski Urząd Marszałkowski, dlatego za uzasadnione uznano rozpatrzenie zastąpienia dotychczasowych połączeń pociągami osobowymi dofinansowanymi przez organizatora przewozów regionalnych, co przynajmniej częściowo złagodziłoby skutki decyzji podejmowanych przez PKP Intercity S.A", o czym poinformowałem w piśmie z 17 sierpnia 2009 r., sygn. TK-lw-0701-029.6/09, adresowanym do Pana Posła Sławomira Zawiślaka, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury. Jednak do dnia dzisiejszego Poseł Sławomir Zawiślak nie

został poinformowany o podjęciu działań mających na celu uruchomienie wskazanych połączeń kolejowych.

Mając na względzie wyjątkowe trudności, z jakimi spotykają się mieszkańcy Zamojszczyzny, narażeni na utratę miejsc pracy lub możliwości dalszego kształcenia się w odległych miastach uniwersyteckich wskutek likwidacji wszystkich połączeń kolejowych z tym regionem, a także opinie przekazaną Panu Posłowi Sławomirowi Zawislakowi zwracam się stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zbadanie zasygnalizowanych problemów oraz przedstawienie stanowiska w omawianym zakresie.

Łeус угау аеснт
пан Коларск