



ANALIZA PRAWNO-PORÓWNAWCZA FUNKCJONOWANIA PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

RAPORT • GRUDZIEŃ 2021



INSTYTUT
PROMYKA

**ANALIZA PRAWNO-PORÓWNAWCZA
FUNKCJONOWANIA PUBLICZNEGO TRANSPORTU
ZBIOROWEGO W WYBRANYCH KRAJACH
EUROPEJSKICH**

ANALIZA PRAWNO-PORÓWNAWCZA FUNKCJONOWANIA PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH



Instytut im. Kazimierza Promyka
ul. Jana Zamoyskiego 47A/43
03-726 Warszawa

www.instytutpromyka.pl
e-mail: kontakt@instytutpromyka.pl

Copyright ©
Instytut im. Kazimierza Promyka

Warszawa, Grudzień 2021

**Raport powstał dzięki współfinansowaniu
ze środków NIW-CRSO w ramach Programu
PROO.**



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030

PROO

Spis treści

Wprowadzenie	2
Charakterystyka branży transportu pasażerskiego i PSC w Polsce	4
Organizator publicznego transportu zbiorowego	5
Tryb zawierania umów PSC	6
System rekompensat i dopłat dla przewoźników	10
Obowiązek świadczenia usług publicznych w zbiorowym transporcie kolejowym .	16
Kierunki rozwoju polskiego transportu kolejowego	18
Charakterystyka branży PSC w wybranych krajach europejskich	21
Czechy	22
Niemcy	27
Szwecja.	34
Podsumowanie i rekomendacje	38
Bibliografia	40

Wprowadzenie



W Polsce coraz większym zainteresowaniem społecznym cieszy się zjawisko wykluczenia komunikacyjnego, tworzące w swej istocie problem, którego skuteczne rozwiązanie musi opierać się na dobrze funkcjonującym publicznym transporcie zbiorowym. W niniejszej analizie prawno-porównawczej funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w wybranych krajach europejskich wykorzystano obcojęzyczne akty prawne oraz obcojęzyczną i polską literaturę przedmiotu m.in. z zakresu takich zagadnień, rozwiązań i pojęć jak obowiązek świadczenia usługi publicznej (ang. PSO, Public Service Obligation) i umowy o świadczenie usług publicznych (ang. PSC, Public Service Contracts). Analizą objęto m.in. ustawodawstwo polskie, czeskie, niemieckie, szwedzkie i unijne (głównym dokumentem na poziomie europejskim, który reguluje zagadnienia związane z organizacją publicznego transportu zbiorowego, jest rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego).

W analizie porównawczej uwzględniono obowiązki i prawa organizatora publicznego transportu, tryby zawierania umów PSC przez organizatora z przewoźnikami, system rekompensat i dopłat dla przewoźników czy też zawarte w przepisach specjalne uwarunkowania w zakresie PSO.

Ponadto, dokonano przeglądu dostępnej literatury prawnej, stron internetowych urzędów administracji rządowej, władz lokalnych, stowarzyszeń i fundacji dotyczących nie tylko takich zagadnień jak usługi publiczne transportu publicznego, przetargi, zamówienia publiczne, ale również przedstawiające kierunki rozwoju polskiego transportu kolejowego. Stworzona publikacja posłuży swoistej wymianie dobrych praktyk i rozwiązań możliwych do implementacji na gruncie polskiego ustawodawstwa.

Charakterystyka branży transportu pasażerskiego i PSC w Polsce



Organizator publicznego transportu zbiorowego

W Polsce jednym z podstawowych aktów prawnych regulujących kwestie organizacji publicznego transportu zbiorowego jest ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (dalej: „u.p.t.z.”). Zgodnie z:

- a) art. 1 ust. 1, u.p.t.z. wyszczególnione zostały zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludzie śródlądowej. Ustawa ta określa również zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, realizowanego na terytorium Polski w transporcie, o którym mowa powyżej.
- b) art. 3 ust. 1 u.p.t.z, przepisy stosuje się z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego.

W rozdziale I u.p.t.z. opisano pojęcie „organizatora publicznego transportu zbiorowego”, które można zdefiniować jako właściwą jednostkę samorządu terytorialnego albo ministra właściwego do spraw transportu, zapewniającego funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem”, o którym mowa w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. W art. 7 ust. 1 u.p.t.z. wyjaśnione zostało, iż „organizatorem publicznego transportu zbiorowego”, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów może być gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, związek powiatowo-gminny, związek metropolitalny oraz województwo. Natomiast zapis w art. 8 u.p.t.z. wskazuje, że do zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Planowanie rozwoju transportu ukierunkowane jest na przyjęcie założeń dotyczących przewozów organizowanych przez konkretne podmioty, które następnie pozwalają na przyjęcie planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego. Jest nim zatem ocena i wskazanie potrzeb transportowych, a przez to określenie warunków realizacji publicznego transportu zbiorowego¹. Do organizowania publicznego transportu zbiorowego należy wydawanie potwierdzenia zgłoszenia przewozu bądź – w transporcie kolejowym – decyzji o przyznaniu otwartego dostępu lub decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu. Jako zarządzanie publicznym transportem zbiorowym należy wyróżnić wszystkie działania organizatora, które następują po zawarciu umowy z operatorem oraz po wydaniu

¹ A. Letkiewicz, Samoregulacyjne funkcje organizacji pozarządowych jako interesariuszy rynku publicznego transportu zbiorowego, „Studia Ekonomiczne” 2014/165, s. 65.

potwierdzenia zgłoszenia przewozu bądź decyzji o przyznaniu otwartego dostępu lub decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu. Istotną część tych działań stanowią te o charakterze kontrolnym². Wyczerpujące regulacje zostały zawarte w kolejnych przepisach komentowanej ustawy.

Tryb zawierania umów PSC

Rozporządzenie (WE) 1370/2007 nie postuluje się sformułowaniem „usługi użyteczności publicznej” w sprawach, które są w nim uregulowane. Odnosi do nich pojęcie usługi publicznej, a w wielu systemach prawnych, również w Polsce, w powszechnym użyciu jest umowa PSC. Choć wskazany skrót akcentuje publiczną i służebną postać świadczeń będących przedmiotem publicznego transportu zbiorowego, to dokładne ich sprecyzowanie w każdym porządku prawnym zdeterminowane jest także m.in. obowiązującym w danym kraju systemem realizacji usług transportu publicznego, jego strukturą oraz naturą prawną podmiotów zaangażowanych w organizację i świadczenie tej działalności oraz przyjętym ustawowo podziałem kompetencji i zadań organizatora oraz operatora³.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w art. 4 ust. 1 pkt. 24 zdefiniowano umowę o świadczeniu usług (PSC) w zakresie publicznego transportu zbiorowego jako „umowę między organizatorem publicznego transportu zbiorowego a operatorem publicznego transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej”.

W art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z., ustawodawca zawarł enumeratywne wyliczenie podmiotów, które mogą pełnić funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego. Są to: samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób. Świadczenie usług przewozowych przez operatora odbywa się w oparciu o umowę o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego (art. 4 ust. 1 pkt 24 u.p.t.z.), przez którą należy rozumieć również akt wewnętrzny określający warunki wykonywania usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez samorządowy zakład budżetowy (art. 4 ust. 2 pkt 4 u.p.t.z.) na określonej w niej linii komunikacyjnej⁴.

W art. 19 u.p.t.z. opisano tryb wyboru operatora oraz formę realizowania przewozów przez organizatora. Organizator publicznego transportu zbiorowego dokonuje wyboru operatora w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019, z późn. zm.) albo ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na

2 K. Wach [w:] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Publiczny transport zbiorowy. Komentarz, Warszawa 2021, art. 8.

3 Ibidem, art. 25.

4 Ibidem, art. 4.

roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2021 r. poz. 541) albo art. 22 ust. 1 u.p.t.z.⁵. Ponadto organizator może realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego. Zgodnie z komentarzem Andrzeja Wacha:

Prawidłowa organizacja i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego zależą w dużej mierze od właściwego przeprowadzenia procedur zorientowanych na zawarcie umów z operatorami mającymi świadczyć usługi o charakterze użyteczności publicznej. Podpisane z nimi kontrakty cywilnoprawne – nazywane powszechnie umowami PSC – mają na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb w zakresie przemieszczania się mieszkańców danej jednostki administracyjnej. Stanowią one zatem podstawę relacji łączących organizatorów z operatorami w związku z realizacją usług publicznych; nie mogą natomiast obejmować swym zakresem innych usług przewozowych, w szczególności mających naturę komercyjną. Fakt ten nie wyklucza paralelnego świadczenia przewozów w ramach jednego rodzaju transportu na jednej lub kilku liniach komunikacyjnych

5

Art. 22. u.p.t.z. Umowa o świadczenie usług:

1. Organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy:

- 1) średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie albo
- 2) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego albo
- 3) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym, przy zastosowaniu jednego z trybów, o których mowa w art. 5 ust. 2, 3a i 4-6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, z zastrzeżeniem art. 22a, albo
- 4) wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2.

2. Jeżeli bezpośrednio zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy małego lub średniego przedsiębiorcy eksploatującego nie więcej niż 23 środki transportu, którymi będzie wykonywany publiczny transport zbiorowy w transporcie drogowym, progi, o których mowa w ust. 1 pkt 1, mogą zostać podwyższone do średniej wartości rocznej przedmiotu umowy mniejszej niż 2 000 000 euro lub świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w wymiarze mniejszym niż 600 000 kilometrów rocznie.

3. Do umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawieranej na podstawie ust. 1 stosuje się odpowiednio przepisy art. 24-29.

4. W przypadku, gdy przedmiotem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawartej w trybie, o którym mowa w ust. 1, ma być świadczenie usług przewozowych w komunikacji miejskiej, umowa powinna przyjąć formę koncesji na usługi. Przepisu nie stosuje się w przypadku bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym, w którym jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie lub wspólnie z inną jednostką samorządu terytorialnego posiada 100% udziałów lub akcji tego podmiotu wewnętrznego.

5. W przypadku podmiotu wewnętrznego, w którym jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie lub wspólnie z inną jednostką samorządu terytorialnego nie posiada 100% udziałów lub akcji tego podmiotu wewnętrznego, umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawarta w trybie, o którym mowa w ust. 1, powinna przyjąć formę koncesji na usługi.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, stosuje się art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

7. (uchylony).

8. Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawierana w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, może być zawarta na okres 12 miesięcy i w uzasadnionych przypadkach może ulec przedłużeniu, z tym że łączny okres obowiązywania przedłużonej umowy nie może przekroczyć 2 lat.

9. Do bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów:

- 1) ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, z wyłączeniem art. 36, oraz
- 2) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

bądź w ramach sieci komunikacyjnej na podstawie umów PSC lub innych kontraktów cywilnoprawnych⁶.

Specyfikacja zamówień publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest omówiona w art. 21 u.p.t.z. Organizator staje przed wyborem operatora w trybach konkurencyjnych. Procedura zamówieniowa (w tym przetargowa) wymaga od zamawiającego dokładnego wyspecyfikowania parametrów usługi przy jednoczesnym uwzględnieniu kryteriów pozacenowych podczas oceny ofert i wyboru najlepszej z nich.

Zapisy w art. 25 u.p.t.z. definiują termin zawarcia, okres obowiązywania i treść umowy o świadczeniu usług i mają następujące brzmienie:

1. Organizator, po wybraniu najkorzystniejszej oferty na podstawie warunków i kryteriów określonych w dokumentach zamówienia, w terminie 30 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, zawiera z przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.
2. Umowa, o której mowa w ust. 1, jest zawierana na czas oznaczony, nie dłuższy niż:
 - 1) 10 lat – w transporcie drogowym;
 - 2) 15 lat – w transporcie kolejowym, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 5 ust. 3a i 4a-5 oraz art. 8 ust. 2 i 2a rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;
 - 3) 15 lat – w transporcie innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim i w żegludze śródlądowej.
3. W umowie, o której mowa w ust. 1, określa się w szczególności:
 - 1) opis usług wynikających z zamówienia;
 - 2) linię komunikacyjną, linie komunikacyjne lub sieć komunikacyjną, których dotyczy umowa;
 - 3) czas trwania umowy;
 - 4) warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
 - 5) wymagania w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
 - 6) warunki zmiany opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe, za usługę świadczoną w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jeżeli stroną umowy, której

6 A. Wach, op. cit., art. 19.

przysługują wpływy z tych opłat, jest operator;

- 7) warunki, na jakich jest dopuszczalne podwykonawstwo w realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 8) sposób rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 9) częstotliwość składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej;
- 10) zasady rozliczeń, w szczególności zasady podziału kosztów za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z uwzględnieniem stosowania przez operatora ulg ustawowych oraz ulg ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora;
- 11) zasady rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora;
- 12) stronę umowy, której przysługują wpływy z opłat, o których mowa w pkt 6;
- 13) stronę umowy, która jest zobowiązana do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3, 6 oraz 9;
- 14) sposób dystrybucji biletów;
- 15) sposób, w jaki jest obliczana rekompensata;
- 16) stronę umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi;
- 17) warunki korzystania ze środków transportu organizatora, jeżeli są udostępnione operatorowi;
- 18) warunki wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów;
- 19) warunki zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 20) zasady współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów;
- 21) w transporcie kolejowym – zakres korzystania z infrastruktury, w szczególności zakres przepustowości trasy oraz standard jakości dostępu będące przedmiotem umowy;

- 22) kary umowne;
 - 23) warunki zmiany oraz rozwiązania umowy;
 - 24) informacje, o których mowa w art. 4 ust. 8 zdanie trzecie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, które operator jest obowiązany przekazywać organizatorowi w celu udzielenia zamówienia w trybach, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2.
- 4. Sposób, o którym mowa w ust. 3 pkt 15, powinien odpowiadać wymaganiom określonym w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.
 - 5. Do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, o którym mowa w ust. 3 pkt 16, przepisy art. 32 stosuje się odpowiednio.

System rekompensat i dopłat dla przewoźników

Przez rekompensatę należy rozumieć każdą korzyść finansową bądź majątkową, przyznaną operatorowi publicznego transportu zbiorowego. Warunkiem koniecznym jej uzyskania jest świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W art. 4 ust. 1 pkt 15 u.p.t.z. wskazane zostały dwie formy rekompensaty, tj.: środki pieniężne lub korzyść niepieniężna. Obie mogą być stosowane łącznie w stosunku do jednego operatora. Ustawodawca określił również warunki, których spełnienie powoduje, iż dana korzyść przybiera formę rekompensaty. Może ona zostać przekazana tylko na rzecz operatora i wiąże się ze świadczeniem konkretnej usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Rekompensatą w formie niepieniężnej będzie np. udostępnienie operatorowi taboru przeznaczanego do obsługi konkretnych linii komunikacyjnych. Operatorowi mogą być przyznawane inne przysposobienia publiczne. Forma rekompensaty, pieniężna bądź niepieniężna, powinna zostać uzgodniona i wskazana w umowie o świadczenie usług publicznych. Skoro w komentowanym przepisie wskazano, iż rekompensata jest należna jedynie operatorowi w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, nie może być wypłacana przewoźnikowi wykonującemu usługi na zasadach komercyjnych. Znajduje ona zastosowanie jedynie w przewozach użyteczności publicznej. Określenie rekompensaty zostało również wskazane w art. 2 lit. g rozporządzenia 1370/2007. Przepis prawa polskiego jest co do zasady spójny z definicją unijną. Przy czym w akcie prawnym Unii Europejskiej pojęcie to jest bardziej rozbudowane i już samo jego określenie „rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych” wskazuje na możliwość jej otrzymania tylko w konkretnym zakresie. Polski ustawodawca dopiero w rozwinięciu definicji wskazał na usługi publiczne. Szersze uregulowanie zasad wypłaty rekompensaty znalazło się zarówno w art. 6 rozporządzenia 1370/2007, jak i w rozdziale 6 u.p.t.z., zaś zasady jej rozliczania w załączniku nr 1 do przywołanego wyżej rozporządzenia⁷.

Przepisy, zawarte w dziale II „Organizacja publicznego transportu zbiorowego” w rozdz. 6 u.p.t.z., opisują finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. W art. 50 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. sformułowano, że finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu:

- 1) *pobierania przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub*
- 2) *przekazania operatorowi rekompensaty z tytułu:*
 - a) *utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, lub*
 - b) *utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione, lub*
 - c) *poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub*
- 3) *udostępniania operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.*
2. *W przypadku operatora wybranego w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 2, przekazanie rekompensaty z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie może prowadzić do odzyskania całości poniesionych kosztów.*
3. *Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do operatora wybranego w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3, jeżeli umowa o świadczenie usług publicznych przyjmie formę koncesji na usługi.*
4. *W przypadku operatora wybranego w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 2:*
 - 1) *pobieranie opłat, o których mowa w ust. 1 pkt 1, stanowi prawo do korzystania z usługi,*
 - 2) *udostępnianie środków transportu, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, oraz przekazanie rekompensaty stanowi płatność zamawiającego – w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.*

Opisany powyżej art. 50 u.p.t.z. zawiera katalog sposobów finansowania przewozów użyteczności publicznej. Użyte przez prawodawcę sformułowanie „w szczególności” oznacza, iż są to metody pożądane, ale nie wykluczają jednocześnie innych narzędzi przekazywania środków pieniężnych dla operatora. Każdy z nich powinien zostać zapisany w umowie zawartej przez operatora z organizatorem w sposób niebudzący wątpliwości.

W art. 52 ust. 1 u.p.t.z. określono, że operatorowi przysługuje rekompensata, jeżeli wykaże, że podstawą poniesionej straty z tytułu realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego są utracone przychody i poniesione koszty, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2, proporcjonalnie do poniesionej straty. W ramach rekompensaty, w części, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. c, operatorowi przysługuje rozsądny zysk, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Przepis ust. 2 nie dotyczy operatora wybranego w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 2 i pkt 3⁸, jeśli umowa o świadczenie usług publicznych przyjmie formę koncesji na usługi, a także będącego samorządowym zakładem budżetowym.

Wykazanie straty, o której mowa w art. 52 ust. 1 u.p.t.z., leży w gestii operatora, nie może zostać przeniesione na inne podmioty (np. na organizatora) oraz stanowi podstawę do wypłaty rekompensaty. Kluczowe jest użycie przez ustawodawcę w powołanym przepisie sformułowania „jeżeli wykaże”. Wypłata rekompensaty jest zatem uzależniona od utraty przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów i ulgowych przejazdów ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora (o ile zostały ustanowione) oraz poniesionych – w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – kosztów. Rekompensata obliczana jest proporcjonalnie do straty wynikającej z wymienionych przesłanek. Jednocześnie organizator nie może odmówić wypłacenia rekompensaty operatorowi, w przypadku gdy ten spełnia kryteria wskazane w art. 52 u.p.t.z. na zasadach wskazanych w komentowanym akcie prawnym⁹.

Zapisy w art. 53 u.p.t.z. przedstawiają, że właściwy organizator przekazuje operatorowi rekompensatę, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2, jeżeli operator poniósł stratę i złożył wniosek o rekompensatę w trybie określonym w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. We wniosku, o którym mowa powyżej, określa się wysokość utraconych przychodów i poniesionych kosztów, zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 2, obliczoną w myśl załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się dokumenty potwierdzające wysokość utraconych przychodów i poniesionych kosztów (zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 2).

Każdy operator musi stosować się do wskazanych tam zasad, na co jednoznacznie wskazuje sformułowanie zawarte w pkt 1 załącznika do rozporządzenia 1370/2007, które mówi, że rekompensaty muszą być obliczane zgodnie z zasadami określonymi w tym załączniku. Do wniosku należy dołączyć stosowne dokumenty potwierdzające wyliczenia operatora. Ich dołączenie jest dla operatora obligatoryjne. W przypadku stwierdzenia niekompletności wniosku lub braku załączników organizator powinien wezwać operatora do jego uzupełnienia w wyznaczonym terminie¹⁰.

8 Art. 19. u.p.t.z.:

1. Organizator dokonuje wyboru operatora w trybie:

1) ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019, z późn. zm. 3) albo 2)

ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2021 r. poz. 541)

albo 3) art. 22 ust. 1.

9 K. Wach, op. cit., art. 52.

10 Ibidem, art. 53.

Złożenie przez operatora wniosku o wypłatę rekompensaty nie jest równoznaczne z jej uzyskaniem. Należy bowiem poddać się weryfikacji polegającej na sprawdzeniu zarówno wniosku, jak i załączonych do niego dokumentów, przez właściwego organizatora. Zgodnie z art. 54 ust. 1 u.p.t.z. w przypadku pozytywnego wyniku weryfikacji organizator:

- 1) występuje do właściwego marszałka województwa z wnioskiem o przekazanie rekompensaty w części stanowiącej zwrot utraconych przychodów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym do wysokości poniesionej z tego tytułu straty;
- 2) wypłaca przyznaną operatorowi rekompensatę w zakresie poniesionej straty z tytułu:
 - a) realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
 - b) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora.

W art. 55 u.p.t.z. wskazane zostały dwa przypadki, w których rekompensata przybiera funkcję dotacji z budżetu państwa. Oba dotyczą przewozów w transporcie kolejowym, których organizatorem jest minister właściwy do spraw transportu. Pierwszy z nich dotyczy przewozów międzywojewódzkich, a rekompensata w postaci dotacji jest wypłacana z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem usługi we wskazanym zakresie. Drugi natomiast odnosi się do międzynarodowych przewozów w transporcie kolejowym i także obejmuje rekompensatę w postaci dotacji z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem usługi w tym zakresie. Ustawodawca użył sformułowania „może otrzymać rekompensatę”, co wskazuje na brak obligatoryjnego jej charakteru. W obu przypadkach dotacja przyjmuje formę dotacji celowej¹¹.

Zgodnie z art. 56 u.p.t.z, wyrównanie straty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, operatorowi przysługuje rekompensata w części, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a, w postaci dotacji. Natomiast wydatki na sfinansowanie straty, o której mowa powyżej, są pokrywane z budżetu państwa, z wyłączeniem wydatków na sfinansowanie straty wynikającej z uprawnień do ulgowych przejazdów w komunikacji miejskiej.

Natomiast w art. 57 u.p.t.z. zostało przedstawione, że uprawnienie do otrzymywania rekompensaty w części, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a, nabywa operator, który służy kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych. Zmiany w programach kas rejestrujących, uwzględniających zasady określone powyżej, wymagają uzyskania pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

11 Ibidem, art. 55.

W rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 zostały opisane zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty w przypadkach, o których mowa w art. 6 ust. 1, który brzmi: „każda rekompensata wynikająca z zasady ogólnej lub z umowy o świadczenie usług publicznych musi być zgodna z przepisami określonymi w art. 4, bez względu na sposób udzielenia zamówienia. Każda rekompensata, bez względu na jej charakter, wynikająca z umowy zawartej w następstwie udzielonego bezpośrednio zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych zgodnie z art. 5 ust. 2, 4, 5 lub 6 lub wynikająca z zasady ogólnej musi ponadto być zgodna z przepisami określonymi w załączniku”.

Podstawowe zasady obliczania rekompensat, o których mowa w art. 6 ust. 1, w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego określa treść – powoływanego w cytowanych powyżej przepisach u.p.t.z. – załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Zapisy z załącznika przedstawione zostały poniżej:

1. Rekompensaty związane z zamówieniami prowadzącymi do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych udzielanymi bezpośrednio zgodnie z art. 5 ust. 2, 4, 5 i 6 lub rekompensaty związane z zasadą ogólną muszą być obliczane zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym załączniku.
2. Wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który równoważny jest sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne. Wpływ ten oceniany jest przez porównanie stanu, w którym zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych jest wypełniane, ze stanem, jaki istniałby w przypadku niewypełnienia zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych. Aby obliczyć wynik finansowy netto, właściwy organ kieruje się następującym systemem obliczania:
 - koszty poniesione w związku ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych lub pakietem takich zobowiązań nałożonym przez właściwy organ/właściwe organy i zawartym w umowie o świadczenie usług publicznych lub w zasadzie ogólnej,
 - minus wszystkie dodatnie wpływy finansowe wygenerowane na sieci obsługiwanej w ramach danego(-ych) zobowiązania (zobowiązań) z tytułu świadczenia usług publicznych,
 - minus przychody taryfowe i jakiegokolwiek inne przychody wygenerowane podczas wypełniania danego zobowiązania lub zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych,
 - plus rozsądny zysk,
 - równa się wynik finansowy netto.
3. Wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych może mieć wpływ

na ewentualną działalność transportową podmiotu, która nie jest związana z danym zobowiązaniem lub zobowiązaniami z tytułu świadczenia usług publicznych. Aby uniknąć nadmiernych rekompensat lub ich braku, przy obliczaniu wyniku finansowego netto bierze się pod uwagę wyrażone ilościowo wyniki finansowe dla danych sieci obsługiwanych przez podmiot.

4. Koszty i przychody należy obliczać zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi.
5. W celu zwiększenia przejrzystości oraz uniknięcia subsydiowania skośnego, w przypadku gdy podmiot świadczący usługi publiczne świadczy jednocześnie usługi rekompensowane podlegające zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług transportu publicznego i prowadzi inną działalność, rachunki związane ze wspomnianymi usługami publicznymi muszą zostać odpowiednio rozdzielone i spełniać przynajmniej następujące warunki:
 - konta przypisane do każdej z tych dziedzin działalności muszą być prowadzone oddzielnie, a odpowiadające im aktywa oraz koszty stałe przydzielane są zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi,
 - wszelkie koszty zmienne, odpowiednia suma na poczet kosztów stałych i rozsądny zysk związany z jakąkolwiek inną dziedziną działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne nie mogą być w żadnym przypadku rozliczane w ramach danych usług publicznych,
 - koszty usług publicznych są wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych i nie ma możliwości przeniesienia dochodów na inną dziedzinę działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne.
6. Przez „rozsądny zysk” należy rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne.
7. Metoda rekompensowania musi promować utrzymanie lub rozwój:
 - systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne, który to system może zostać podany obiektywniej ocenie, oraz
 - usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości.

Obowiązek świadczenia usług publicznych w zbiorowym transporcie kolejowym

Podstawowe pojęcie obowiązku świadczenia usługi publicznej (ang. public service obligation – art. 2 lit. e¹² rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r.) dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego obejmuje swoim zakresem zarówno obowiązek wynikający z aktu władczego, jak i obowiązek płynący z dobrowolnego zobowiązania się do świadczenia usługi przez przedsiębiorcę zewnętrznego w zamian za stosowne świadczenie wzajemne (ang. reward, niem. die Gegenleistung)¹³. Pojęcie umowy o świadczenie usługi publicznej, obejmuje swoim zakresem zarówno umowy cywilnoprawne, jak i wszelkie akty o charakterze władczym (także rangi prawa powszechnego), z których wynika obowiązek (art. 2 lit. i rozporządzenia nr 1370/2007)¹⁴. Konsekwentnie przez pojęcie rekompensaty (ang. compensation, niem. die Ausgleichsleistung) rozporządzenie nr 1370/2007 rozumie wszelkie pośrednie lub bezpośrednie korzyści, w szczególności finansowe, przyznane w okresie realizacji obowiązku świadczenia usługi publicznej lub w związku z tym okresem (art. 2 lit. g rozporządzenia nr 1370/2007)¹⁵. Do definicji tej należy dodać, opierając się na systemowej i celowościowej wykładni całego aktu prawnego w kontekście m.in. art. 73 TWE, że dotyczy ona korzyści przyznanej w zamian za realizację i w związku z usługą¹⁶.

Niezwykle istotnym dokumentem, który należy omówić w kontekście transportu kolejowego, jest ustawa o transporcie kolejowym z dnia 28 marca 2003 r. (dalej: „u.t.k.”), która jest regulacją o fundamentalnym znaczeniu dla istnienia i funkcjonowania całego sektora transportu kolejowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta ma walor regulacji systemowej (legi generalis) dla całego transportu kolejowego odbywającego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jako taka może być z powodzeniem postrzegana jako

12 Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007:
„Zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych” oznacza wymóg określony lub ustalony przez właściwy organ, w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia podmiot świadczący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach.

13 Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007:
W polskiej definicji nie trafnie używa się w definicji słowa „rekompensata”, podczas gdy w wersji angielskiej, jak i niemieckiej występują inne terminy określające w sposób generalny świadczenie wzajemne wynikające z nałożenia/podjęcia wykonywania obowiązku, bez którego to świadczenia obowiązek nie zostałby podjęty. W wersji angielskiej pojawia się w tym kontekście termi

14 Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007:
„Umowa o świadczenie usług publicznych” oznacza jeden lub kilka aktów wiążących prawnie, potwierdzających porozumienie zawarte pomiędzy właściwym organem a podmiotem świadczącym usługi publiczne, w sprawie powierzenia temu podmiotowi świadczącemu usługi publiczne zarządzania usługami pasażerskiego transportu publicznego podlegającymi zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych oraz świadczenie tych usług; w zależności od prawa państw członkowskich umowa może mieć również formę decyzji właściwego organu, która stanowi indywidualny akt ustawodawczy lub wykonawczy, albo zawiera warunki, zgodnie z którymi właściwy organ samodzielnie świadczy usługi lub powierza ich świadczenie podmiotowi wewnętrznemu.

15 Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007:
„Rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych” oznacza każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem.

16 J. Ostalowski, Organizacja i finansowanie transportu zbiorowego w Polsce a wspólnotowe zasady udzielania pomocy publicznej, ST 2009, nr 1-2, s. 109-126.

swoista konstytucja krajowego rynku kolejowego¹⁷.

Przepisy u.t.k. określają m.in. zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zarządzania infrastrukturą kolejową i jej utrzymania, w tym gwarancje niezależności i bezstronności zarządcy infrastruktury kolejowej, zasady prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, warunki techniczne eksploatacji pojazdów kolejowych, w tym warunki zapewnienia interoperacyjności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasady i instrumenty regulacji transportu kolejowego, szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych, w tym warunki lokalizacji i nabywania nieruchomości na ten cel oraz organy właściwe w tych sprawach, czas pracy pracowników kolei wykonujących interoperacyjne usługi transgraniczne oraz zasady ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym.

Zapis w art. 28p u.t.k. definiuje umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jako umowę zawartą między organizatorem publicznego transportu zbiorowego a operatorem transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do świadczenia określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej. Właściwy organ administracji publicznej zobowiązany jest do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych z podmiotem, któremu przyznaje wyłączone prawo lub rekompensatę w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, w tym rekompensatę za wynik finansowy netto, dodatni lub ujemny, uzyskany jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały przy wypełnianiu zobowiązań taryfowych określonych na podstawie zasad ogólnych¹⁸.

W art. 28pa ust. 1 u.t.k. stwierdza się, że Prezes UTK opiniuje projekt planu transportowego, w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, w terminie 21 dni od dnia jego doręczenia. Organizator publicznego transportu kolejowego przekazuje Prezesowi UTK projekt planu transportowego przed jego uchwaleniem lub wydaniem wraz z dokumentacją stanowiącą podstawę oceny uwarunkowań, o których mowa w art. 12 ust. 2 u.p.t.z.¹⁹, w zakresie określonym przez Prezesa UTK. Niezajęcie stanowiska w terminie, o którym mowa wyżej, uznaje się za pozytywne zaopiniowanie projektu planu transportowego.

17 P. Wajda, M. Wierzbowski, Zakres zastosowania regulacji, [w:] Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), Wolters Kluwer Polska 2014, art. 1.

18 M. Pawełczyk, Umowa o świadczenie usług publicznych, [w:] Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), Wolters Kluwer Polska 2014, art. 28p.

19 Art. 12 ust. 2 u.p.t.z.:

1. Plan transportowy określa w szczególności:

- 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych;
- 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych;
- 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu;
- 5) zasady organizacji rynku przewozów;
- 6) pożądaný standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera;
- 8) linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania.

Ponadto, zgodnie z art. 28pb u.t.k. organizator przekazuje do zaopiniowania Prezesowi UTK projekt umowy na 30 dni przed rozpoczęciem procedury o udzielenie zamówienia publicznego lub zawarciem umowy o koncesję albo zawarciem umowy w przypadku, gdy następuje to w trybie niewymagającym przeprowadzenia takiej procedury. Niezajęcie stanowiska we wskazanym terminie uważane jest za pozytywne zaopiniowanie projektu umowy, co chroni podmioty na rynku i organizatorów przed bezczynnością administracji. Zaopiniowanie projektu umożliwia przeprowadzenie przetargu lub zawarcie umowy z gwarancją, że ukształtowana w ten sposób oferta będzie odpowiadać założeniom polityki transportowej organizatora. Z uwagi na konieczność uzyskania przez regulatora pełnej informacji nie tylko o wydanych decyzjach w sprawie otwartego dostępu, lecz także przewozach w ramach służby publicznej właściwy organizator publicznego transportu kolejowego przekazuje Prezesowi UTK kopię umowy o świadczenie usług publicznych w terminie 7 dni od jej podpisania²⁰.

Kierunki rozwoju polskiego transportu kolejowego

Najważniejszym dokumentem, wyznaczającym kierunki rozwoju polskiego transportu kolejowego, jest przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 24 września 2019 roku „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”. Dokument ten opracowany przez Departament Strategii Transportu Ministerstwa Infrastruktury w sposób kompleksowy diagnozuje stan wszystkich gałęzi transportu oraz wskazuje najważniejsze cele na najbliższe lata oraz zadania konieczne do wykonania, by je osiągnąć. W części poświęconej transportowi kolejowemu dokument wskazuje czynniki mające wpływ na spadek konkurencyjności tego środka przemieszczania się, a często nawet całkowity brak możliwości zaoferowania atrakcyjnej dla pasażerów oferty przewozowej. Zdaniem autorów dokumentu wynika to z następujących cech polskiej infrastruktury transportu kolejowego:

- niska wartość maksymalnych nacisków na osie w stosunku do potrzeb aplikantów wynikających z zamawianych przewozów;
- niska przepustowość odcinków (w tym także łączących porty morskie) i kluczowych punktów uniemożliwiająca przygotowanie efektywnych rozkładów jazdy;
- krótka maksymalna dopuszczalna długość składów;
- zły stan techniczny obiektów inżynierskich;
- niewystarczający poziom wdrożenia systemów bezpiecznej kontroli jazdy pociągów pozwalających na kursowanie szybkich pociągów z prędkością powyżej 160 km/h;

²⁰ M. Pawełczyk, Organizator publicznego transportu zbiorowego, [w:] Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), Wolters Kluwer Polska 2014, art. 28pb.

- niewystarczająca liczba skrzyżowań wielopoziomowych z drogami kołowymi;
- mała liczba przejazdów wyposażonych w aktywnie działające zabezpieczenia;
- nieodpowiedni kształt części sieci i wynikający z niej wydłużony przebieg geometryczny wielu relacji;
- niewystarczające powiązania z pozostałymi gałęziami transportu lądowego (drogowy, wodny śródlądowy);
- niewystarczająca dostępność infrastruktury kolejowej dla osób z niepełnosprawnościami.²¹

W dokumencie wskazano, że niektóre z wymienionych negatywnych cech polskiego transportu kolejowego są szczególnie dotkliwe z punktu widzenia funkcjonowania transportu intermodalnego i dostępu do portów morskich, zwłaszcza do tych o statusie podstawowego znaczenia dla funkcjonowania gospodarki narodowej, tzn. portów w Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu i Szczecinie, ale także wielu regionalnych, szczególnie istotnych dla poprawnie działającego systemu transportowego całego kraju oraz dla budowy w przyszłości szybkiego i efektywnego systemu transportu osobowego, zarówno ogólnokrajowego, jak i regionalnego.

W Strategii wskazano także czynniki mające wpływ na rozwój transportu intermodalnego. W celu zwiększenia potencjału gospodarczego i wzmocnienia konkurencyjności tej gałęzi transportu, niezbędna jest efektywna współpraca podmiotów zarządzających portami morskimi z operatorami istniejących terminali intermodalnych działającymi na ich zapleczu, między innymi poprzez inwestycje w rozwój infrastruktury umożliwiającej dostęp do portów od strony lądu oraz pozyskiwanie przez przewoźników kolejowych specjalistycznego taboru.

Aby możliwe było świadczenie usługi przewozu kolejowego w Polsce zgodnie z obowiązującym prawem, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydaje licencję zainteresowanemu przedsiębiorcy posiadającemu siedzibę na terytorium naszego kraju. Osobne licencje obowiązują na transport towarowy oraz pasażerski. Zgodnie z obowiązującą w polskim prawie definicją „przewoźnikiem kolejowym jest przedsiębiorca uprawniony na podstawie licencji do wykonywania przewozów kolejowych lub świadczenia usługi trakcyjnej lub podmiot wykonujący przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej”. Zdaniem ustawodawcy, wprośzenie licencjonowania transportu kolejowego, a co za tym idzie brak możliwości zderegulowania tego segmentu rynku ma na celu zapewnić, że obowiązujące w Polsce prawo dostępu do rynku kolejowego jest stosowane w niedyskryminujący żadnego z przewoźników sposób. Aby firma mogła uzyskać licencję, musi wykazać, że spełnia szereg

21 Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku, [na:] <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekt-strategii-zrownowazonego-rozwoju-transportu-do-2030-roku2>, dostęp: 06.12.2021

określonych przez Prezesa UTK warunków, w tym musi udowodnić posiadanie dobrej reputacji, wiarygodności finansowej, kwalifikacji zawodowych i zabezpieczenia finansowego odpowiedzialności cywilnej. Spełnienie tych wymagań ma na celu ochronę klientów oraz podmiotów trzecich i ma zagwarantować, że przewoźnik będzie świadczył usługi na jak najwyższym poziomie. Należy jednak zaznaczyć, że sama licencja nie uprawnia jeszcze do dostępu do istniejącej infrastruktury kolejowej. Dokumentem, który uprawnia przewoźnika kolejowego do uzyskania takiego dostępu jest również certyfikat bezpieczeństwa. Osobną kwestią jest także umowa z zarządcą infrastruktury.

Rysunek 1. Przewidywane prędkości linii kolejowych w roku 2030, uwzględniające inwestycje do roku 2023 oraz zakresy planowanych obecnie prac przygotowawczych do perspektywy UE 2021-2027



Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku, [na:] <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekt-strategii-zrownowazonego-rozwoju-transportu-do-2030-roku2>, dostęp: 06.12.2021

Charakterystyka branży PSC w wybranych krajach europejskich



Głównym dokumentem na poziomie europejskim, który reguluje zagadnienia związane z organizacją publicznego transportu zbiorowego jest rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Celem rozporządzenia 1370/2007 jest określenie, w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych. Dlatego też rozporządzenie określa warunki, na podstawie których właściwe organy, nakładając zobowiązania do świadczenia usług publicznych lub zawierając umowy dotyczące wykonywania tych zobowiązań, rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty lub przyznają wyłączne prawa w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia wspomnianych usług. Rozporządzenie ma zastosowanie do usług publicznych świadczonych w kraju lub na skalę międzynarodową w sektorze transportu pasażerskiego kolejną oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego, z wyjątkiem usług świadczonych przede wszystkim ze względu na ich znaczenie historyczne lub atrakcyjność turystyczną. Z zastrzeżeniem zgody właściwych organów państw członkowskich, na których terytorium usługi są świadczone, zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych mogą dotyczyć usług transportu publicznego na poziomie transgranicznym, w tym usług zaspokajających lokalne i regionalne potrzeby transportowe.

Przedstawiona analiza dotyczy trzech europejskich krajów (Czechy, Niemcy, Szwecja) i przedstawia rozwiązania prawne w zakresie organizatora transportu zbiorowego, trybów zawierania umów PSC, systemu rekompensat i dopłat dla przewoźników i uwarunkowań w zakresie PSO w kontekście transportu publicznego i kolejowego.

Czechy

Ustawa nr 194/2010 z 30 maja 2010 r. o usługach publicznych w transporcie osób jest podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie publicznego transportu zbiorowego. Ustawa reguluje postępowanie państwa, regionów i gmin w zakresie świadczenia usług publicznego transportu pasażerskiego w publicznym transporcie kolejowym i publicznym transporcie regularnym (dalej: „świadczenie usług transportowych”) zgodnie z obowiązującymi przepisami Unii Europejskiej.

Zgodnie z §2 ustawy usługa transportowa oznacza zapewnienie transportu we wszystkie dni tygodnia, w szczególności do szkół i placówek oświatowych, do organów publicznych, do miejsc pracy, do placówek medycznych zapewniających podstawową opiekę zdrowotną oraz w celu zaspokojenia potrzeb kulturalnych, rekreacyjnych i społecznych, w tym transportu powrotnego, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju powiatu terytorialnego. Świadczenie usług transportowych omówione są w §3 ustawy i określają usługi transportowe świadczone przez państwo, region i gminę.

Aktualny podział administracyjny Czech obejmuje 13 krajów samorządowych oraz miasto wydzielone Praga (czes. Samosprávné kraje), które są jednostkami samorządu terytorialnego z własną administracją (odpowiednik polskiego województwa). Podział przedstawiony został na Rysunku nr 2.

Rysunek 2. Aktualny podział administracyjny Czech



Źródło: Tomáš Urban, Podział administracyjny Czech, [na:] https://pl.wikipedia.org/wiki/Plik:CoA_CZ_regions.png, dostęp: 20.12.2021

Regiony i gminy określają zakres usług transportowych w ramach swoich samodzielnych kompetencji i zapewniają usługi transportowe w publicznym transporcie pasażerskim w ramach publicznego kolejowego transportu pasażerskiego i publicznego transportu liniowego oraz ich wzajemne połączenia. Powiat z kolei, świadczy usługi transportowe na terenie swojego okręgu terytorialnego oraz, za zgodą innego powiatu, na terenie swojego okręgu.

Powiat może świadczyć usługi publicznego transportu pasażerskiego w ramach publicznego transportu kolejowego i publicznego transportu regularnego w sąsiednim okręgu terytorialnym innego państwa po uprzednim uzgodnieniu z właściwą władzą publiczną, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia usług transportowych powiatu.

Natomiast gmina świadczy w swoim okręgu terytorialnym usługi transportowe wykraczające poza usługi transportowe na terenie powiatu. Gmina może świadczyć usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego osób w publicznym kolejowym transporcie zbiorowym oraz w publicznym transporcie regularnym poza swoim obszarem terytorialnym,

jeżeli jest to niezbędne do świadczenia usług przewozowych gminy oraz za zgodą powiatu i gmin, które zawarły umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego osób.

Państwo z kolei, poprzez swoją jednostkę organizacyjną, świadczy usługi przewozowe w publicznym transporcie pasażerskim kolejowym pociągami o zasięgu ogólnokrajowym, które mają charakter ponadregionalny lub międzynarodowy. Może również świadczyć takie usługi po sąsiednim okręgu terytorialnym innego państwa po uprzednim uzgodnieniu z właściwą władzą publiczną tego drugiego państwa.

Ministerstwo Transportu świadczy usługi transportowe w imieniu państwa. Ministerstwo Transportu w porozumieniu z Ministerstwem Finansów określa maksymalną kwotę rekompensaty i sposób jej ustalania na czas obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego. Jeżeli Ministerstwo Transportu i Ministerstwo Finansów nie dojdą do porozumienia, maksymalną kwotę rekompensaty określa rząd na wniosek Ministerstwa Transportu; Ministerstwo Transportu przedkłada rządowi wniosek dotyczący decyzji rządu w ciągu 30 dni od dnia, w którym nie doszło do porozumienia między tymi dwoma ministerstwami lub na szczelbu ministerialnym. W oczekiwaniu na decyzję rządu, Ministerstwo Transportu określa zakres usług transportowych zgodnie z zakresem usług transportowych określonym w poprzednim roku budżetowym. Na podstawie ustalonej maksymalnej kwoty rekompensaty, Ministerstwo Transportu określi zakres świadczenia usług transportowych.

Usługi transportowe na potrzeby obrony narodowej świadczy Ministerstwo Transportu w porozumieniu z Ministerstwem Obrony.

Zgodnie z §4a ustawy nr 194/2010 planowanie transportu odbywa się za pomocą koncepcji transportu publicznego i planów usług transportowych dla danego terytorium. Celem planowania transportu jest stworzenie warunków dla ekonomicznego, wydajnego i skutecznego świadczenia usług transportowych oraz wzajemnej współpracy państwa, regionów i gmin w tej działalności. Plany usług transportowych muszą być zgodne z koncepcją transportu publicznego i muszą być zawsze dostosowane do koncepcji transportu publicznego najpóźniej w ciągu jednego roku od daty ich zatwierdzenia. Zgodnie z §4b Ministerstwo Transportu opracowuje koncepcję transportu publicznego dla całego terytorium kraju na okres co najmniej 5 lat i zatwierdza ją przez Rząd. Ministerstwo Transportu publikuje koncepcję transportu publicznego w sposób umożliwiający zdalny dostęp. Koncepcja transportu publicznego obejmuje:

- główne cele i priorytety państwa w dziedzinie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, mające zapewnić zrównoważony rozwój terytorium, ochronę środowiska i zaspokojenie potrzeb życiowych ludności, ze szczególnym uwzględnieniem jej wieku, stanu zdrowia i sytuacji społecznej,
- główne osie szkieletowe dla świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego oraz lokalizację głównych węzłów

przesiadkowych na poziomie krajowym,

- podstawowe ramy współpracy między państwem, regionami i gminami w zakresie świadczenia usług transportowych,
- instrumenty służące do jego realizacji.

Ministerstwo Transportu przedyskutuje projekt koncepcji transportu publicznego w szczególności z Urzędem Ochrony Konkurencji, Urzędem ds. Dostępu do Infrastruktury Transportowej, ministerstwami, regionami, związkami gmin o zasięgu krajowym oraz przedstawicielami przewoźników.

Z kolei zgodnie z §5 ustawy, plan usług transportowych dla danego terytorium jest sporządzany przez państwo, region i gminę, które świadczą lub zamierzają świadczyć usługi transportowe. Więcej niż jeden organ zamawiający może sporządzić wspólny plan usług transportowych dla danego terytorium. Plan usług transportowych dla danego terytorium sporządzany jest na okres co najmniej 5 lat i zawiera w szczególności:

- opis usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, które mają być świadczone,
- przewidywany zakres rekompensaty, która ma być zapewniona,
- harmonogram zawierania umów o świadczenie usług publicznych oraz procedury zawierania takich umów,
- rozkład jazdy i sposób integracji, jeżeli zleceniodawcy są zaangażowani w organizację zintegrowanych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego,
- maksymalne taryfy pasażerskie, jeśli zostaną ustalone przez klienta,
- inne dane dotyczące finansowania i efektywnego pod względem kosztów świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, określone w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007.

Zgodnie z §5 ust. 2 ustawy urzędnik zatwierdzający omawia projekt planu usług transportowych z regionami, jeżeli instytucją zamawiającą jest państwo, Ministerstwem Transportu i sąsiednimi regionami (jeżeli instytucją zamawiającą jest regionem), powiatem, w którego okręgu terytorialnym się znajduje (jeżeli organem odpowiedzialnym jest gmina) oraz operatorem kolei krajowej lub regionalnej, na której ma być wykonywany kolejowy publiczny transport pasażerski. Ponadto, organizator publikuje plan usług transportowych na danym terytorium w sposób umożliwiający zdalny dostęp.

Rozdział III ustawy opisuje procedurę świadczenia usług publicznych. Zgodnie z §8 ustawy w celu świadczenia usług transportowych zleceniodawca może zawierać umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego z przewoźnikami,

którzy są operatorami transportu bądź samodzielnie świadczyć usługi publicznego transportu pasażerskiego, jeżeli klientem jest region lub gmina. Zleceniodawca świadczy usługi transportowe w taki sposób, aby usługi publicznego transportu pasażerskiego tworzyły spójne pakiety techniczne i operacyjne oraz w przypadku publicznego pasażerskiego transportu kolejowego na kolei krajowej lub regionalnej, nie zakłócały sieciowego charakteru transportu kolejowego. Są również wzajemnie powiązane transportowo z innymi usługami publicznego transportu pasażerskiego oraz są świadczone zgodnie z planem usług transportowych dla danego terytorium opracowanym przez klienta i obowiązującym w momencie zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego lub, jeżeli usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego są świadczone przez samego klienta, w momencie rozpoczęcia ich świadczenia.

Przewoźnik lub zleceniodawca (jeżeli sam świadczy usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego) musi najpóźniej w dniu rozpoczęcia świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego:

- posiadać przyznaną zdolność przepustową na danej trasie, certyfikat przewoźnika oraz umowę o świadczenie usług transportu kolejowego z operatorem kolejowym, jeżeli jest to kolejowa usługa publiczna dla pasażerów,
- posiadać licencję i zatwierdzony rozkład jazdy (jeżeli jest operatorem publicznego transportu pasażerskiego),
- posiadać pojazdy, personel i zaplecze techniczne niezbędne do świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego zgodnie z przyznaną zdolnością przewozową na danej trasie lub zatwierdzonym rozkładem jazdy,
- jest w stanie zapewnić świadczenie wszystkich rodzajów działalności nałożonych ustawą o transporcie drogowym i ustawą o kolejach,
- spełniają normy jakości i bezpieczeństwa w zakresie transportu, w tym normy dotyczące transportu osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

Standardy jakości i bezpieczeństwa są określone w załączniku do ustawy. Minimalne wartości i wskaźniki norm jakości i bezpieczeństwa oraz metody ich wykazywania są określone w przepisach wykonawczych. Zamawiający może określić bardziej rygorystyczne wartości i wskaźniki norm jakości i bezpieczeństwa lub wymagać spełnienia dodatkowych norm.

Instytucja zamawiająca zgodnie z §9 ustawy może, zgodnie z bezpośrednio stosowanym rozporządzeniem (WE) 1370/2007, zawrzeć umowę o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego z przewoźnikiem wybranym w drodze procedury przetargowej. Zgodnie z §18 ustawy, jeżeli spełnione są warunki rozporządzenia Unii Europejskiej, umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego może zostać udzielona w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Do dnia 31 marca instytucja zamawiająca przedkłada Ministerstwu Finansów zestawienie umów o świadczenie usług publicznych zawartych w poprzednim roku kalendarzowym.

Zgodnie z §21 ustawy, przy świadczeniu usług publicznego transportu pasażerskiego liniami publicznymi i tramwajami stosuje się przepisy sekcji 9-20, jeżeli pasażer płaci przewoźnikowi opłatę za przejazd, przewoźnikowi przyznano wyłączne prawo lub jest on wynagradzany z budżetu publicznego na wcześniej uzgodnionych warunkach oraz gdy rekompensata nie wyklucza ryzyka handlowego przewoźnika związanego z wysokością przychodów z opłat za świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego. Jeżeli warunki określone powyżej nie są spełnione, do wyboru przewoźnika w publicznym transporcie liniowym i tramwajowym stosuje się ustawę o zamówieniach publicznych.

Natomiast §25 ustawy mówi, że to Urząd Ochrony Konkurencji (czes. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže) nadzoruje procedury zawierania umów o świadczenie usług transportowych przez państwo, regiony i gminy. Decyduje, czy instytucja zamawiająca zastosowała się do przepisów niniejszej ustawy oraz bezpośrednio obowiązującego prawodawstwa Unii Europejskiej, nakładania środków naprawczych i kar administracyjnych, zajmuje się przestępstwami oraz kontroluje działania klienta zgodnie z innymi przepisami o ile pozostaje to bez uszczerbku dla kompetencji innych organów sprawujących taką kontrolę zgodnie z innymi przepisami.

Niemcy

Ustawa o transporcie pasażerskim (Personenbeförderungsgesetz, PBefG)²² jest podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie zbiorowego transportu publicznego w Niemczech. Innymi ważnymi dokumentami regulującymi kwestie zbiorowego transportu publicznego są ustawa o regionalizacji lokalnego transportu zbiorowego (Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Regionalisierungsgesetz, RegG)²³, ustawa o finansowaniu transportu miejskiego (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, GVFG)²⁴, ustawa ogólna o kolei (Allgemeine Eisenbahngesetz, AEG)²⁵ oraz ustawa o rozbudowie kolei federalnych (Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes, BSWAG)²⁶. Władze transportowe mają różny zakres odpowiedzialności zależny od umiejscowienia i specyfiki danego landu.

22 Personenbeförderungsgesetz, [na:] <https://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/BJNR002410961.html>, dostęp: 22.12.2021

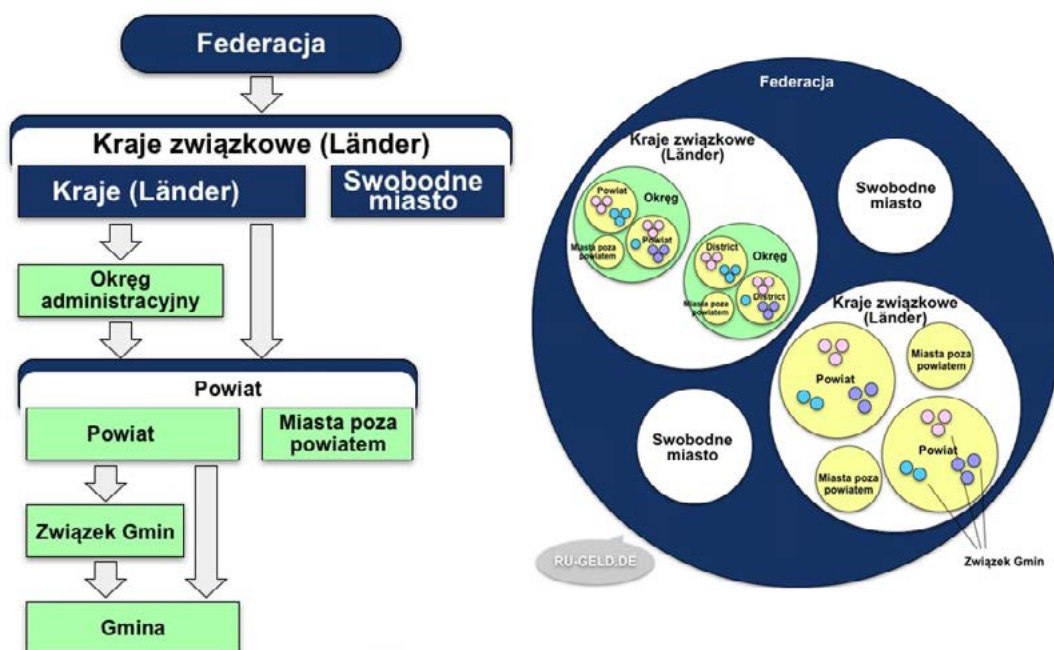
23 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Regionalisierungsgesetz, [na:] http://www.gesetze-im-internet.de/regg/___1.html, dostęp: 22.12.2021

24 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, [na:] <http://www.gesetze-im-internet.de/gvfg/BJNR002390971.html>, dostęp: 22.12.2021

25 Allgemeine Eisenbahngesetz, [na:] https://www.gesetze-im-internet.de/aeg_1994/, dostęp: 22.12.2021

26 Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes, [na:] <http://www.gesetze-im-internet.de/bswag/>, dostęp: 22.12.2021

Rysunek 3. Schemat podziału administracyjno-terytorialnego Niemiec na poziomie federalnym i stanowym



Źródło: Schemat podziału administracyjno-terytorialnego Niemiec na poziomie federalnym i stanowym, [na:] <https://ru-geld.de/media/images/germany/administrative-division-pl.jpg>, dostęp: 22.12.2021

Zgodnie z §1 ustawy o transporcie pasażerskim przepisy dotyczą odpłatnego lub służbowego przewozu osób tramwajem, trolejbusem lub pojazdem silnikowym. Za wynagrodzenie uważa się również korzyści ekonomiczne, które są pośrednio związane

z efektywnością ekonomiczną działalności zarobkowej promowanej w ten sposób. Głównym celem lokalnego transportu publicznego – OPNV (Öffentlichen Personennahverkehrs) jest zaspokojenie zapotrzebowania na transport miejski, podmiejski oraz regionalny. Lokalny transport publiczny występuje jeżeli łączna odległość przejazdu nie przekracza 50 km bądź łączny czas przejazdu nie przekracza jednej godziny. Zgodnie z §8 pkt. 3 ustawy

o transporcie pasażerskim organy ds. transportu publicznego są odpowiedzialne za zapewnienie odpowiedniej obsługi ludności za pomocą lokalnych usług transportu publicznego zgodnie z zasadami ochrony klimatu i zrównoważonego rozwoju. W tym celu odpowiedzialne władze zazwyczaj określają w lokalnym planie transportowym wymagania dotyczące zakresu i jakości usług transportowych, ich jakości środowiskowej oraz specyfikacje dotyczące integracji usług transportowych świadczonych różnymi środkami transportu. Lokalny plan transportu publicznego powinien zawierać deklaracje dotyczące celów czasowych i niezbędnych środków. Przy opracowywaniu lokalnego planu

transportu należy na wczesnym etapie włączyć istniejących operatorów, a w przypadku ich istnienia należy przeprowadzić konsultacje z przedstawicielami osób niepełnosprawnych lub z radami doradczymi dla osób niepełnosprawnych, ze stowarzyszeniami pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej lub sensorycznej oraz ze stowarzyszeniami pasażerów. Ich interesy są uwzględniane we właściwy i niedyskryminujący sposób. Lokalny plan transportowy zapewnia ramy dla rozwoju lokalnego transportu publicznego. Organ wydający zezwolenia uczestniczy, w ramach swoich uprawnień wynikających z niniejszej ustawy oraz uwzględniając interes ekonomicznego systemu transportowego uwzględniającego ochronę klimatu i zrównoważony rozwój oraz równość warunków życia uwzględniający przy tym miejscowy plan transportowy (§8 pkt. 3a ustawy). Władze transportowe są wyznaczane przez władze landów i zatwierdzają w każdym z krajów związkowych tzw. organy odpowiedzialne. W przypadku usług tramwajowych, trolejbusowych lub regularnych usług związanych z pojazdami silnikowymi, organ wydaje koncesje, a także zawiera umowy transportowe, które są ważne wyłącznie na przypisanym im obszarze.

Rysunek 4. Mapa krajów związkowych Niemiec ze stolicami



Źródło: Mapa krajów związkowych Niemiec ze stolicami, [na:] <https://ru-geld.de/media/images/germany/map-with-states-and-capitals-russian-small.jpg>, dostęp: 22.12.2021

Jeżeli linia tramwajowa, trolejbusowa lub pojazdów silnikowych ma być eksploatowana w okręgach kilku landów wydających zezwolenia w tym samym kraju związkowym, właściwy jest ten urząd wydający zezwolenia, w którego okręgu linia powstaje. Właściwy organ wydający zezwolenia podejmuje decyzję w porozumieniu z organami wydającymi zezwolenia, których dotyczy trasa przejazdu. Organy wydające zezwolenia, przez których okręgi przebiega tranzyt, nie są zaangażowane. Jeżeli nie dojdzie do porozumienia, decyzję podejmuje organ wyznaczony przez rząd kraju związkowego (§11 pkt. 3 ustawy).

W Niemczech umowy o świadczenie usług publicznych są zawierane na podstawie przepisów federalnych, przepisów zawartych w rozporządzeniu (WE) 1370/2007 oraz zgodnie z ustawą o regionalizacji lokalnego transportu zbiorowego, której celem jest zapewnienie odpowiedniej obsługi ludności za pomocą usług lokalnego publicznego transportu pasażerskiego. Natomiast prawo krajów związkowych określa sposób jego realizacji, a także wskazanie odpowiednich organów do zawarcia umów. W Niemczech każdy land wskazuje organ odpowiedzialny (Genehmigungsbehörde), który wydaje i cofa pozwolenia, koncesje, certyfikaty i zezwolenia tymczasowe na wykonywanie usług. Wydanie pozwolenia lub koncesji oznacza udzielenie zgody na wykonywanie usług przez dane przedsiębiorstwo na danym obszarze, a zazwyczaj również na zawarcie umowy z przewoźnikiem na wykonywanie określonych usług w ramach transportu publicznego.

Udzielnie koncesji na usługi (Dienstleistungskonzession), jest to forma pośrednictwa oparta na delegowaniu zadania komunalnego na trzecią osobę w ramach zwyczajowego porozumienia między organem odpowiedzialnym a firmą.

Zgodnie z prawem wspólnotowym organy władzy publicznej mogą prowadzić działalność gospodarczą samodzielnie lub zlecać jej prowadzenie osobom trzecim, np. podmiotom z kapitałem mieszanym tworzonym w ramach PPP. Jeśli jednak podmioty prawa publicznego decydują się włączyć osoby trzecie w działalność gospodarczą na warunkach, które mogą być zakwalifikowane jako zamówienia publiczne lub koncesje, konieczne jest przestrzeganie przepisów prawa wspólnotowego mającego zastosowanie do zamówień publicznych lub koncesji. Celem tych przepisów jest umożliwienie wszystkim zainteresowanym przedsiębiorcom ubiegania się o zamówienia publiczne i koncesje w drodze sprawiedliwej i przejrzystej procedury – zgodnie z zasadami europejskiego rynku wewnętrznego – przyczyniając się w ten sposób do podniesienia standardu tego typu projektów i oszczędności w wydatkach dzięki większej konkurencji²⁷.

W obszarze lokalnego transportu publicznego takie porozumienie między organem transportu publicznego a firmą może przyjąć formę koncesji na usługi, z określonymi taryfami za przejazd. Można również zawrzeć na tej podstawie umowę dotyczącą stałego dofinansowania w formie dotacji (umowa netto). Natomiast nie zawsze umowa, która jest zawarta przez przedsiębiorstwo jest umową netto. Gdy ryzyko, które ponosi przedsiębiorstwo jest niskie bądź znikome to w praktyce mamy do czynienia z umową o świadczeniu usług transportowych. Nie należy mylić porozumienia w ramach zamówień publicznych na usługi zawierane na podstawie ustawy o transporcie pasażerskim z potocznym określeniem

²⁷ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-privatnych (ZPPP) (Dz. U. UE. C. z 2008 r. Nr 91, str. 4).

koncesji na usługi, które to nazewnictwo wywodzi się z prawa europejskiego²⁸.

Treść umowy transportowej²⁹ zależy od tego, jaki rodzaj umowy jest zawierany. W przygotowanej umowie lokalnego transportu publicznego zawiera się różnego rodzaju zachęty i sankcje. Istnieje możliwość zawarcia umowy bezpośrednio z firmą transportową bądź w trybie konkursowym. Umowa może mieć charakter umowy brutto, w której ryzyko przychodów nie leży po stronie firmy transportowej, ale przejmuje je organ odpowiedzialny (co oznacza, że firma transportowa otrzymuje uzgodnioną płatność niezależnie od liczby podróżujących pasażerów lub umowie netto jeżeli firma transportowa ponosi większe ryzyko mniejszych przychodów) lub umowy netto w przypadku, której ryzyko dochodowe spoczywa na firmie transportowej, która to przewiduje, jakiego dochodu z opłat może się spodziewać i oblicza na tej podstawie koszty przejazdów i swoją marżę (w takim przypadku to organ odpowiedzialny wypłaca te koszty, a koszt przejazdu wyższy niż oczekiwano oznacza dodatkowy zysk i mniejszą stratę dla firmy transportowej).

Często zawierane są „formy mieszane”, które pozwalają na motywowanie przewoźników (umowy brutto) lub wiążą się z ochroną przewoźników (umowy netto). Są one ściśle powiązane z ofertami składanymi przez organy odpowiedzialne, które najczęściej przedstawiają firmom zapytania ofertowe na usługi, których potrzebują w związku z ich obowiązkiem zapewnienia usług użyteczności publicznej. Taka oferta opiera się na zapotrzebowaniu i jest obliczana w kilometrach kwadratowych. W ofercie wskazuje się obszar, na jakim zapewniony ma być transport publiczny. Podaje się też liczbę dostępnych miejsc pasażerskich, a także dostępną przestrzeń w pojeździe oraz parametry jezdne dla środków transportu (odległość jaką będą miały one do przebycia). Dostępna przestrzeń zazwyczaj składa się z siedzeń i miejsc stojących. Liczba dostępnych miejsc stojących jest oparta na wyliczeniach kilometrów przestrzeni, ale w oparciu o zagęszczenie³⁰.

W niemieckim ustawodawstwie w ruchu tramwajowym, trolejbusowym oraz w ruchu regularnym pojazdami mechanicznymi, przedsiębiorcy przysługuje przyznanie rekompensaty, która wyrównuje³¹ wspólne obciążenia ekonomiczne.

Zgodnie z §45a w przewozach tramwajowych i trolejbusowych oraz w regularnych przewozach pojazdami silnikowymi zgodnie z §§42 i 43, operator otrzymuje (na wniosek) rekompensatę (Ausgleich) za przewóz pasażerów z biletami okresowymi na usługi edukacyjne, jeżeli i o ile wpływy z opłat transportowych dozwolonych w przypadku

28 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 94, str. 1 z późn. zm.):

„Koncesja na usługi” oznacza umowę o charakterze odpłatnym zawieraną na piśmie, za pomocą której co najmniej jedna instytucja zamawiająca lub podmiot zamawiający powierza świadczenie usług – innych niż wykonanie robót budowlanych, o których mowa w lit. a) – i zarządzanie tymi usługami co najmniej jednemu wykonawcy, w zamian za wynagrodzenie stanowiące albo wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy, albo takie prawo wraz z płatnością.

29 Umowa między przedsiębiorstwem a sektorem publicznym regulująca zasady usług świadczonych przez firmę transportową w interesie publicznym.

30 Najczęściej przyjmuje się wskaźniki: 4 osoby na 1 m² lub 0,25 m² na osobę.

31 Przykładami są rekompensaty np. za transport szkolny czy bezpłatny transport osób o znacznym stopniu niepełnosprawności.

takiego przewozu są niewystarczające do pokrycia kosztów. Rekompensata przyznawana jest w wysokości 50 procent różnicy pomiędzy przychodami uzyskanymi w formach transportu, z tytułu przewozu osób na podstawie biletów czasowych na usługi edukacyjne a iloczynem pokonanych kilometrów w ramach tych usług oraz średnich kosztów związanych z ruchem. Za średnie koszty specyficzne dla transportu uważa się stawki kosztów za pasażerokilometr, które władze krajów związkowych lub upoważnione przez nie urzędy ustalają na mocy zarządzenia ustawowego ryczałtowo według średnich wartości poszczególnych reprezentatywnych przedsiębiorstw działających w sposób ekonomiczny i efektywny. W związku z tym dla transportu kolejowego i niekolejowego oraz dla różnych regionów transportowych mogą być ustalane różne stawki kosztów w zależności od specyfiki operacyjnej i transportowej. Rekompensaty przyznawane są przez kraj związkowy, na którego terytorium odbywa się transport. Jeżeli transport obejmuje również terytorium innego kraju związkowego, wówczas rekompensatę oblicza się na podstawie części usług świadczonych

w danym kraju związkowym. O wysokości odszkodowania decyduje urząd ds. pozwoleń lub urząd wyznaczony przez rząd kraju związkowego. Decyzja może być uzależniona od warunków mających na celu poprawę wyników świadczonych usług ekonomicznych. Jeżeli podmiot gospodarczy nie przestrzega takich warunków lub nie przestrzega ich w pełni, rekompensata jest przyznawana wyłącznie w zakresie, w jakim zostałyby obliczona, gdyby warunki były przestrzegane.

Zgodnie z §64a PBefG, landy mogą zastąpić rozporządzenie federalne własnym prawem. W związku z tym iż większość krajów związkowych wydało własne przepisy są one dość mocno zróżnicowane. W razie nieprzyjęcia przez land przepisów odrębnych rekompensata wypłacana jest na podstawie rozporządzenia w sprawie rekompensat za usługi publiczne w drogowym transporcie osób³².

Landy mają prawo do otrzymania określonych kwot, a także rekompensat na pokrycie kosztów lokalnego transportu publicznego z federalnych wpływów podatkowych zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie o regionalizacji lokalnego transportu zbiorowego. Od 2016 r. przyznawana kwota z początkowych 8 mld euro rocznie wzrastała corocznie o 1,8% (w ramach przyznanych środków landy przedstawiają rządowi federalnemu sprawozdanie z wykorzystania środków, a rząd federalny na ich podstawie przygotowuje raport zbiorczy dla Bundestagu). Natomiast w związku z trwającą pandemią COVID-19 od 2020 r. kraje związkowe mogą starać się o rekompensatę strat finansowych, a środki na ten cel są głównie przeznaczone do finansowania lokalnego kolejowego transportu pasażerskiego.

Zgodnie z ustawą o finansowaniu transportu miejskiego władze federalne udzielają krajom związkowym pomocy finansowej na inwestycje służące poprawie warunków komunikacyjnych w gminach. Landy mogą wspierać projekty poprzez dotacje ze środków pomocy finansowej, o ile służą one lokalnemu publicznemu transportowi pasażerskiemu i są

32 Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusgIV), [na:] <http://www.gesetze-im-internet.de/pbefausglv/eingangsformel.html>, dostęp: 23.12.2021

realizowane głównie na torach kolejowych lub na odcinkach, które wymagają najpilniejszej modernizacji.

Na podstawie propozycji krajów związkowych i w porozumieniu z nimi Federalne Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej opracowuje programy, dla których koszty kwalifikowalne przekraczają 30 mln euro.

Zgodnie z §10 ustawy o finansowaniu transportu miejskiego na projekty mające na celu poprawę warunków komunikacyjnych gmin przeznaczają się w 2020 r. łącznie 665,134 mln euro, w latach 2021-2024 kwotę 1 000 mln euro oraz kwotę 2.000 mln euro w 2025 roku. Natomiast od 2026 r. kwota będzie wzrastać o 1,8% rocznie. Federalne Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej dysponuje na cele badawcze, oprócz środków, o których mowa powyżej, kwotą 4,167 mln euro rocznie. Kwota ta może zostać zwiększona, kosztem funduszy na mocy ust. 1, do 8,334 mln euro rocznie. Temu finansowaniu podlega podstawowy remont istniejącej infrastruktury transportu publicznego, budowa i rozbudowa dworców oraz przystanków transportu publicznego – w tym tramwajów i metra oraz budowa i rozbudowa systemów przesiadkowych transportu publicznego w aglomeracjach pod warunkiem, że zapewniają one stacje ładowania pojazdów z alternatywnymi napędami.

Przepisy dotyczące transportu kolejowego uregulowane zostały przede wszystkim (poza rozporządzeniem (WE) 1370/2007) w ustawie o rozbudowie kolei federalnych (Gesetz über den Aufbau der Schienenwege des Bundes, BSWAG)³³, w ustawie ogólnej o kolei (Allgemeine Eisenbahngesetz, AEG)³⁴ oraz w ustawie o regulacji kolejowej (Eisenbahnregulierungsgesetz, ERegG)³⁵. Od połowy lat 90-tych w Niemczech wyróżnia się pasażerski transport lokalny i dalekobieżny oraz transport publiczny i niepubliczny. Koleje federalne to przedsiębiorstwa zajmujące się transportem kolejowym i infrastrukturą kolejową, z których ponad 50% należy do władz federalnych, a nadzór nad nimi sprawuje Urząd Kolei (Eisenbahnbundesamt). Kwestie związane z rynkiem ruchu kolejowego regulują przepisy zawarte w ustawie o regulacji kolejowej w zakresie udostępnienia i korzystania z infrastruktury kolejowej. Ustawa reguluje kwestie związane z rynkiem ruchu kolejowego. Zawiera przepisy w zakresie udostępniania i korzystania z infrastruktury kolejowej i dotyczy m.in. prawa beneficjentów, obowiązków przedsiębiorstw infrastrukturalnych oraz uprawnień organu regulacyjnego czyli Federalnej Agencji ds. Sieci. Zgodnie z prawem niemieckim lokalny transport kolejowy SPNV (Schienenpersonennahverkehr) stanowi część lokalnego transportu publicznego ÖPNV (Öffentlicher Personennahverkehr)³⁶. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kraje związkowe regulują podział i strukturę władz transportowych korzystając z pomocy finansowej opartej na funduszach regionalnych. W Niemczech przedsiębiorstwa kolejowe konkurują o klientów w transporcie towarowym oraz rywalizują między sobą o pasażerów na dalekich kursach przewozowych. Z kolei lokalnie rywalizacja skupia się na umowach

33 Gesetz über den Aufbau der Schienenwege des Bundes, [na:] <http://www.gesetze-im-internet.de/bswag/>, dostęp: 23.12.2021

34 Allgemeine Eisenbahngesetz, [na:] https://www.gesetze-im-internet.de/aeg_1994/, dostęp: 23.12.2021

35 Eisenbahnregulierungsgesetz, [na:] <https://www.gesetze-im-internet.de/eregg/BJNR208210016.html>, dostęp: 23.12.2021

36 Odpowiedzialność za usługi publiczne w regionalnym transporcie kolejowym została przeniesiona z rządu federalnego na landy w ramach reformy kolei w 1994 roku.

przewozowych (Verkehrsvertrag). W ustawie o regionalizacji lokalnego transportu zbiorowego (RegG) określono właściwość ustawodawstwa landów w zakresie kolejowego transportu lokalnego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami świadczenie usług kolejowego transportu pasażerskiego wymaga uzyskania zezwolenia lub koncesji, które są przyznawane na wniosek (bez ograniczeń regionalnych) jeśli spełnia się określonego wymogi. Uzyskanie zezwolenia lub koncesji daje uprawnienia firmie transportowej do oferowania przewozu ludzi bez względu na to czy inne firmy transportowe na danym obszarze lub trasie dostały taką zgodę.

Szwecja

W Szwecji od 1 stycznia 2012 r. podstawowym aktem prawnym określającym kwestie publicznego transportu zbiorowego jest ustawa o transporcie publicznym (Lag om kollektivtrafik)³⁷, która reguluje principia odnoszące się do publicznego transportu drogowego, kolejowego, wodnego oraz miejskiego transportu tramwajowego i podziemnego (metro).

Akt prawny normuje przepisy dotyczące organizacji regionalnego transportu publicznego, wyznacza zadania regionalnych urzędów ds. transportu publicznego, a także określa wymogi w stosunku do podmiotów świadczących usługi publiczne. Można do nich zaliczyć publiczne lub prywatne przedsiębiorstwa, które świadczą usługi w zakresie transportu pasażerskiego lub inną instytucję publiczną świadczącą takie usługi.

Ustawa zawiera również przepisy, które znajdują zastosowanie do właściwych organów w opisanym we wstępie tego rozdziału rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Zgodnie z rozdz. 3 art.1 ustawy regionalny urząd ds. transportu publicznego jest organem lokalnym zgodnie z rozporządzeniem UE w sprawie transportu publicznego (1370/2007). Urząd ds. transportu publicznego podejmuje decyzje w sprawie zobowiązań z tytułu świadczenia lokalnych usług publicznych.

Zgodnie z rozdz. 1 art. 5 ustawy obowiązek świadczenia usług publicznych, umowa o świadczenie usług publicznych, wyłączone prawo, pasażerski transport publiczny oraz podmiot świadczący usługi publiczne zdefiniowane są tak samo jak w rozporządzeniu UE w sprawie transportu publicznego (1370/2007).

Zgodnie z rozdz. 2 art. 1 ustawy władze regionalne i lokalne wchodzące w skład danego hrabstwa są wspólnie odpowiedzialne za regionalny transport publiczny. Władze regionalne i lokalne mogą jednak uzgodnić, że odpowiedzialność ponoszą tylko władze regionalne bądź lokalne. Wyjątek stanowią hrabstwa Sztokholm oraz Gotlandia.

37 Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, z późn. zm., [na:] https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20101065-om-kollektivtrafik_sfs-2010-1065, dostęp: 23.12.2021

W Hrabstwie Sztokholm za regionalny transport publiczny odpowiedzialne są wyłącznie władze regionalne, chyba, że władze regionalne i lokalne uzgodnią, że będą wspólnie odpowiedzialne za ten transport lub, że tylko władze lokalne będą ponosić odpowiedzialność. Natomiast w hrabstwie Gotlandia, władze lokalne są odpowiedzialne za regionalny transport publiczny.

Zgodnie z rozdz. 2 art. 1a ustawy jeżeli władze regionalne i lokalne tego samego hrabstwa uzgodniły, że tylko władze regionalne są odpowiedzialne za regionalny transport publiczny, władze lokalne mogą przekazywać wkład finansowy, jeżeli jest to konieczne do wyrównania kosztów.

Zgodnie z rozdz. 2 art. 1b ustawy jeżeli władze regionalne mają być wyłącznie odpowiedzialne za regionalny transport publiczny w hrabstwie, władze lokalne mogą zawrzeć z regionem umowę o odpowiedzialności za koszty regionalnego transportu publicznego, jeśli jest wyższej jakości lub tańszy dla podróżnych niż to, co zapewniłyby władze regionalne.

Zgodnie z rozdz. 2 art. 2 ustawy w każdym hrabstwie został powołany regionalny organ ds. transportu publicznego. (Regional kollektivtrafikmyndighet). W tych hrabstwach, w których władze lokalne i władze regionalne są wspólnie odpowiedzialne za regionalny transport publiczny organ ds. transportu publicznego jest zorganizowany jako związek władz lokalnych albo wspólny komitet.

Rozdz. 2 art. 8 ustawy mówi, że regionalne władze ds. transportu publicznego okresowo określają cele regionalnego transportu publicznego w programie oferty transportowej (trafikförsörjningsprogram). Program jest aktualizowany w miarę potrzeb. Przeprowadza się konsultacje z właściwymi organami, organizacjami, przedsiębiorstwami transportu publicznego oraz przedstawicielami środowisk biznesowych i podróżnych. Zgodnie z rozdz. 2 art. 9 ustawy w przypadku, gdy regionalnym organem ds. transportu publicznego są władze regionalne, należy również przeprowadzić konsultacje z władzami lokalnymi w danym hrabstwie. Zgodnie z rozdz. 2 art. 9 ustawy program zapewnienia transportu powinien określać:

1. Zapotrzebowanie na regionalny transport publiczny w hrabstwie oraz cele w zakresie zapewnienia transportu publicznego;
2. Wszystkie formy regionalnego transportu publicznego, zarówno takie, które uznawane są za możliwe do realizacji na zasadach komercyjnych, jak i takie, które władze zamierzają realizować na podstawie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych;
3. Środki w zakresie ochrony środowiska;
4. Określone w czasie cele i środki służące dostosowaniu transportu publicznego do potrzeb osób niepełnosprawnych;
5. Węzły przesiadkowe i trasy, które są dostępne dla wszystkich pasażerów;

6. Podstawy ustalania cen za przejazdy w ramach tych usług, w zakresie, w jakim zadania wynikające z tych ustaw zostały przekazane regionalnemu zarządowi transportu publicznego.

Do innych zadań regionalnego organu ds. transportu publicznego, zgodnie z rozdz. 2 art. 12-14 ustawy należy:

1. Udzielanie zamówień na usługi transportu publicznego i usługi koordynacyjne dla celów transportowych;
2. Działanie na rzecz zapewnienia dostępności regionalnego transportu publicznego dla wszystkich grup podróżnych.
3. Zapewnienie wystarczającej podaży usług taksówkarskich w hrabstwie.

Zgodnie z rozdz. 3 art. 2 ustawy regionalny zarząd transportu publicznego może, na mocy decyzji, przekazać spółce z ograniczoną odpowiedzialnością uprawnienia do zawierania umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu.

W rozdz. 4a ustawy o transporcie publicznym zostały określone tryby zawierania umów z przewoźnikami. Zlecenia usług transportu publicznego odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych udzielanych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

Z kolei przepisy rozporządzenia 1370/2007 (WE) dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego określają następujące tryby zawierania umów:

- Właściwe organy, które zlecają świadczenie usług osobie trzeciej niebędącej podmiotem wewnętrznym, udzielają zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w drodze przetargu (art. 5 ust. 3 rozporządzenia),
- O ile nie zabrania tego prawo krajowe, każdy właściwy organ lokalny – bez względu na to, czy jest to organ pojedynczy czy grupa organów świadczących usługi publiczne w zakresie zintegrowanego transportu pasażerskiego – może zdecydować, że będzie samodzielnie świadczyć usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego lub że będzie bezpośrednio udzielać zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych z podmiotem wewnętrznym (art. 5 ust. 2 rozporządzenia);
- O ile nie zabrania tego prawo krajowe, właściwe organy mogą podjąć decyzję o bezpośrednim udzieleniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych, których średnia wartość roczna szacowana jest na mniej niż 1 000 000 EUR lub które dotyczą świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie (art. 5 ust. 4 rozporządzenia);

- W przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji właściwe organy mogą zastosować środki nadzwyczajne (art. 5 ust. 5 rozporządzenia);
- Gdy właściwe organy określone zgodnie z prawem krajowym wymagają, by podmioty świadczące usługi publiczne przestrzegały określonych norm jakości, normy te muszą być zawarte w dokumentacji przetargowej i w umowach o świadczenie usług publicznych (art. 5 ust. 6 rozporządzenia).

Zgodnie z rozdz. 3 art. 3 ustawy umowa o świadczenie usług publicznych zawarta przez regionalne władze transportu publicznego lub przez władze, którym przekazano uprawnienia, opiera się na decyzji dotyczącej zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych (PSO). Obowiązkowa treść umowy o świadczenie usług publicznych określona została w rozporządzeniu dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (WE) 1370/2007. Zgodnie z rozdz. 1 art. 5 ustawy umowa o świadczenie usług publicznych ma takie samo znaczenie jak w rozporządzeniu (WE) 1370/2007.

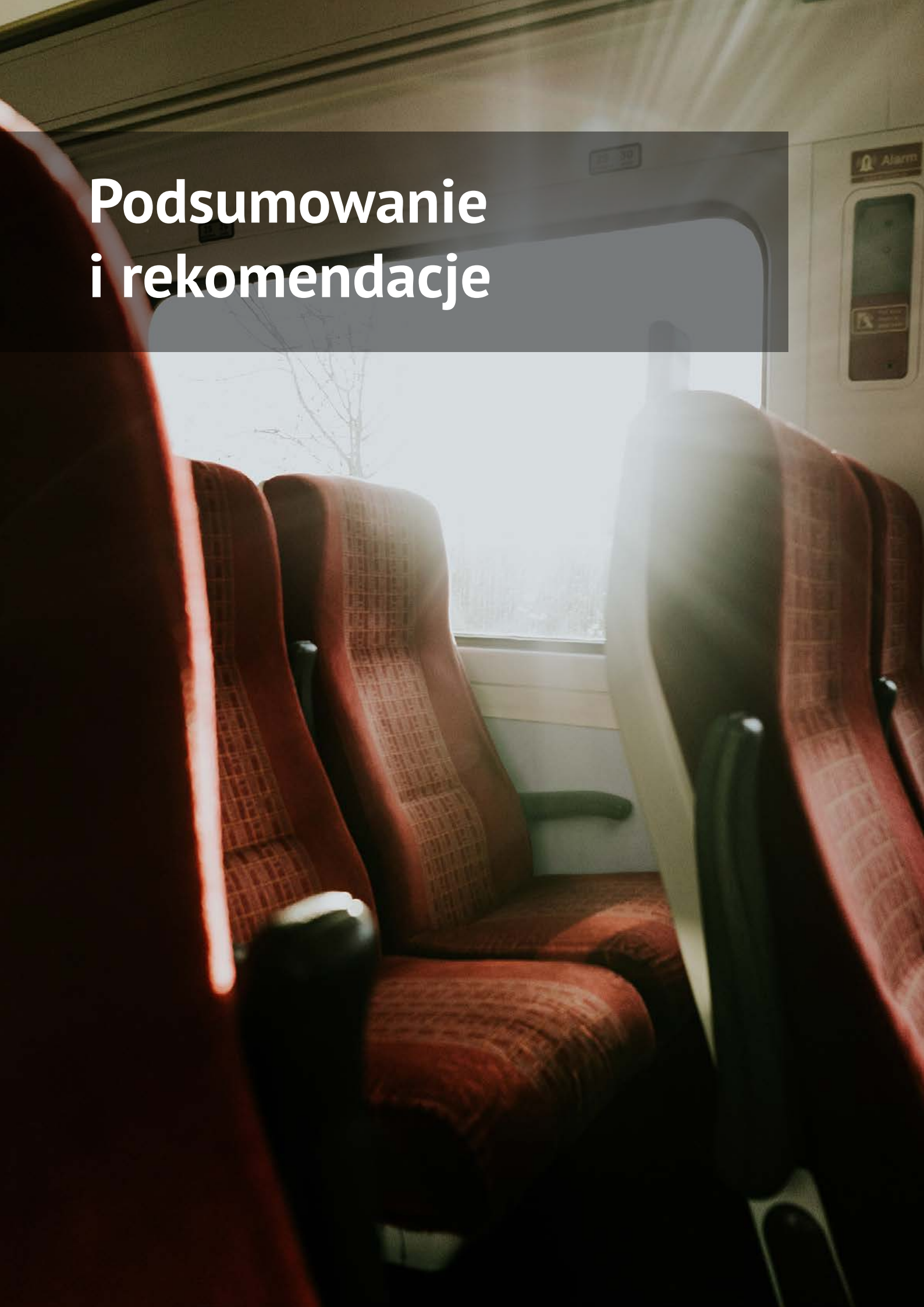
Chcąc bliżej przyjrzeć się systemowi rekompensat i dopłat dla przewoźników, należy przytoczyć rozdz. 3 art. 3a ustawy, który mówi, że regionalny organ ds. transportu publicznego lub organ, któremu przekazano uprawnienia, może przyznać rekompensatę za usługi transportu publicznego świadczone na terytorium kraju sąsiedniego, jeżeli usługi te podlegają zobowiązaniu z tytułu świadczenia usług publicznych. Rekompensata może być przyznana jedynie w odniesieniu do usług transportu publicznego, które są odpowiednie dla zaspokojenia potrzeb pasażerów w zakresie dojazdów do pracy lub innych codziennych podróży i które rzeczywiście zaspokajają te potrzeby.

Publiczny transport miejski nie jest objęty specjalnymi uwarunkowaniami w zakresie PSO. Zgodnie z art. 5 ust.6 rozporządzenia (WE) 1370/2007 właściwe organy mogą podjąć decyzję o bezpośrednim udzielaniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu kolejowego z wyjątkiem innych rodzajów transportu szynowego, takich jak metro lub tramwaje. Na zasadzie odstępstwa od art. 4 ust. 3³⁸ takie umowy zawierane są maksymalnie na okres dziesięciu lat, z wyjątkiem sytuacji, w których ma zastosowanie art. 4 ust. 4³⁹.

38 Okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych jest ograniczony i nie przekracza dziesięciu lat — w odniesieniu do usług autokarowych i autobusowych oraz 15 lat — w odniesieniu do usług kolejowego transportu pasażerskiego i innych środków transportu szynowego. W przypadku gdy transport kolejowy i za pomocą innych środków transportu szynowego stanowi ponad 50% wartości danych usług, okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych obejmujących kilka rodzajów transportu jest ograniczony do 15 lat.)

39 W razie konieczności, przy uwzględnieniu warunków amortyzacji środków trwałych, okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych może być przedłużony maksymalnie o połowę, jeżeli podmiot świadczący usługi publiczne zapewnia środki trwałe, które mają istotne znaczenie dla wszystkich środków trwałych potrzebnych do realizacji usług transportu pasażerskiego stanowiących przedmiot umowy o świadczenie usług publicznych oraz są związane przede wszystkim z usługami w zakresie transportu pasażerskiego stanowiącymi przedmiot tej umowy.

Podsumowanie i rekomendacje



W przygotowanym opracowaniu poruszono zagadnienia dotyczące organizowania publicznego transportu zbiorowego, głównych ustaw regulujących kwestie publicznego transportu zbiorowego, trybów zawierania umów PSC przez organizatora z przewoźnikami, jak i obowiązkowych elementów umów. Poddano analizie również funkcjonowanie systemu rekompensat i dopłat dla przewoźników, a także przeanalizowano publiczny transport miejski i kolejowy w zakresie PSO. Jednym z trzech podstawowych filarów w Unii Europejskiej jest uczciwa konkurencja i mimo wielu korzystnych zmian, różnice pomiędzy koleją a transportem drogowym w dalszym ciągu są zbyt duże. Wiąże się to zapewne z wysokością i powszechnością opłat za korzystanie z infrastruktury. W zakresie konkurencji przewozów pasażerskich, uwzględniając doświadczenia w innych krajach UE oraz zmiany prawne, największe szanse rozwoju dostrzec można na polu przewozów dalekobieżnych.

Do wartych wdrożenia rekomendacji można zaliczyć:

- promowanie programów innowacyjnych, wprowadzających napędy elektryczne nie korzystające z sieci trakcyjnych zasilanych np. wodorem,
- poprawę tych uwarunkowań konkurencyjnych kolei, które nie są zależne od przewoźników i operatorów,
- dokonanie szczegółowej analizy na poziomie rządowym i samorządowych możliwości poprawy stanu transportu publicznego (na obszarach mniej dochodowych, o małej gęstości zaludnienia rozważyć wprowadzenie dotacji z budżetu adresowanej do transportu publicznego)
- uporządkowanie kwestii PSC w kontekście porozumień zawieranych przez różnych organizatorów na tych samych trasach – porozumienia powinny zawierać wspólną koordynację rozkładów jazdy i współpracy w zakresie jednego wspólnego biletu,
- budowanie synergii dzięki wypracowaniu przez branżę i organizatorów zbioru dobrych praktyk przetargów na kontrakty PSC, które wzmocnią realnie konkurencję,
- stworzenie wspólnej metodologii dla Urzędu Transportu Kolejowego, organizatorów, przewoźników i operatorów,
- usunięcie przeszkód prawnych m.in. w zakresie systemu ulg i zwolnień z opłat w celu lepszej integracji kolei z transportem publicznym oraz wprowadzić cykliczne rozkłady jazdy.

Bibliografia

1. A. Letkiewicz, Samoregulacyjne funkcje organizacji pozarządowych jako interesariuszy rynku publicznego transportu zbiorowego, „Studia Ekonomiczne” 2014/165, s. 65.
2. Allgemeine Eisenbahngesetz, [na:] https://www.gesetze-im-internet.de/aeg_1994/.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji
4. Eisenbahnregulierungsgesetz, [na:] <https://www.gesetze-im-internet.de/eregg/BJNR208210016.html>.
5. http://www.gesetze-im-internet.de/regg/_1.html.
6. Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, [na:] <http://www.gesetze-im-internet.de/gvfg/BJNR002390971.html>.
7. Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes, [na:] <http://www.gesetze-im-internet.de/bswag/>.
8. Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes, [na:] <http://www.gesetze-im-internet.de/bswag/>.
9. Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Regionalisierungsgesetz, [na:]
10. J. Ostałowski, Organizacja i finansowanie transportu zbiorowego w Polsce a wspólnotowe zasady udzielania pomocy publicznej, ST 2009, nr 1-2, s. 109-126.
11. K. Wach [w:] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Publiczny transport zbiorowy. Komentarz, Warszawa 2021.
12. Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych (ZPPP) (Dz. U. UE. C. z 2008 r. Nr 91, str. 4).
13. Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, z późn. zm., [na:] https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20101065-om-kollektivtrafik_sfs-2010-1065.
14. Mapa krajów związkowych Niemiec ze stolicami, [na:] <https://ru-geld.de/media/images/germany/map-with-states-and-capitals-russian-small.jpg>.

15. Personenbeförderungsgesetz, [na:] <https://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/BJNR002410961.html>.
16. Podział administracyjny Czech, [na:] https://pl.wikipedia.org/wiki/Plik:CoA_CZ_regions.png.
17. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego
18. Schemat podziału administracyjno-terytorialnego Niemiec na poziomie federalnym i stanowym, [na:] <https://ru-geld.de/media/images/germany/administrative-division-pl.jpg>.
19. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku, [na:] <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekt-strategii-zrownowazonego-rozwoju-transportu-do-2030-roku2>.
20. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym
21. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym
22. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych
23. Ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi
24. Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), Wolters Kluwer Polska 2014.
25. Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusglV), [na:] <http://www.gesetze-im-internet.de/pbefausglv/eingangsformel.html>.



Instytut im. Kazimierza Promyka

Copyright ©
Instytut im. Kazimierza Promyka

Warszawa, Grudzień 2021

**Raport powstał dzięki współfinansowaniu
ze środków NIW-CRSO w ramach Programu
PROO.**

