

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 368

## Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola

Redaktorzy naukowi

Jan Gola

Wojciech Szydło



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Barbara Cibis  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-486-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Maciej Błażewski:</b> Reglamentacja rozpoczęcia wykonania budowy kolejowych.....	9
<b>Joanna Czesak:</b> Konstrukcja prawna licencji w transporcie kolejowym .....	19
<b>Jan Gola:</b> Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?.....	35
<b>Stefan Akira Jarecki:</b> Tabor a konkurencja w pasażerskich przewozach kolejowych.....	45
<b>Karol Kłosowski:</b> Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – teoria i praktyka .....	65
<b>Jakub Kociubiński:</b> Finansowanie usługi publicznej a otwarcie rynku transportu kolejowego – wewnętrzna sprzeczność?.....	83
<b>Maciej Kruszyna:</b> Punkt widzenia pasażerów na regulacje i deregulacje w pasażerskich przewozach kolejowych .....	101
<b>Łukasz Piekaj:</b> Public Service Obligation – obowiązek świadczenia usług publicznych w zbiorowym transporcie kolejowym.....	112
<b>Kamilla Pomorska:</b> Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego .....	123
<b>Monika Przybylska:</b> Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK.....	140

## Summaries

<b>Maciej Błażewski:</b> Rationing of commence of the construction works on the construction of railway .....	9
<b>Joanna Czesak:</b> Legal construction of licenses in railway transport.....	19
<b>Jan Gola:</b> President of the Railway Transport Office – an independent regulatory body?.....	35
<b>Stefan Akira Jarecki:</b> The rolling stock vs. competition in passenger rail transport.....	45
<b>Karol Kłosowski:</b> Regulation (EC) No 1371/2007 of the European Parliament and of the Council on rail passengers’ rights and obligations – theory and practice.....	65
<b>Jakub Kociubiński:</b> Public service obligation vs. the liberalization of rail transport market – internal contradiction? .....	83

---

<b>Maciej Kruszyna:</b> The passengers point of view on the regulations and deregulations in the passenger rail transport.....	101
<b>Łukasz Piekaj:</b> PSO – Public Service Obligation in common railway transport.....	112
<b>Kamilla Pomorska:</b> Protection of business secret in the proceedings before the President of Rail Transport Office .....	123
<b>Monika Przybylska:</b> Open access decision as a regulatory instrument of the President of the Office for Railway Transport .....	140

**Łukasz Piekaj**

Uniwersytet Wrocławski

---

**PUBLIC SERVICE OBLIGATION – OBOWIĄZEK  
ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH  
W ZBIOROWYM TRANSPORCIE KOLEJOWYM**

---

**PSO – PUBLIC SERVICE OBLIGATION  
IN COMMON RAILWAY TRANSPORT**

---

DOI: 10.15611/pn.2014.368.08

**Streszczenie:** Celem opracowania jest przybliżenie tematyki Public Service Obligation oraz omówienie najważniejszych zagadnień. Dwoma podstawowymi aktami prawa w tym zakresie są: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, a także ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011, nr 5, poz. 13). Te dwa akty prawa w miarę kompleksowo normują kwestie obowiązku świadczenia usług publicznych. Artykuł traktuje o ewentualnych wątpliwościach interpretacyjnych oraz instytucjach prawa, jakie obowiązują w tym zakresie. Jednocześnie poruszona została kwestia orzecznictwa sądownictwa unijnego oraz krajowego.

**Słowa kluczowe:** obowiązek świadczenia usług publicznych, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, przewoźnik, organizator, operator.

**Summary:** The aim of this article is to explain the PSO issue and to discuss basic matters. Two basic acts in this domain are Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70 and the act of the public common transport of 16 of December 2010. These two acts normalize issues of public service obligation in a complex way. The article is about possible interpretation doubts and law institutions which apply in this regard. Eventually EU and domestic court decisions issues are also taken.

**Keywords:** Public Service Obligation, plan of the balanced common transport development, carrier, organizer, operator.

## 1. Wstęp

Obowiązek świadczenia usług publicznych został unormowany w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70<sup>1</sup>, zwanym dalej rozporządzeniem. Ponadto powyższa tematyka jest przedmiotem uregulowań zawartych w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13). Oba akty prawne mają za zadanie unormowanie kwestii związanych z zapewnieniem konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych oraz zapewnienie wysokiej jakości usług przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości funkcjonowania tego rynku i uwzględnieniu czynników pozaekonomicznych.

## 2. Public Service Obligation – PSO

Jak już wspomniano, obowiązek świadczenia usług publicznych został unormowany w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. Zgodnie z definicją zawartą w słowniczku jest to „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych”, które 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”<sup>2</sup>. W celu prawidłowego zrozumienia powyższej definicji należy przytoczyć kolejne definicje legalne. Po pierwsze będzie to „właściwy organ”, który w rozumieniu rozporządzenia oznacza „organ publiczny lub grupę organów publicznych państwa członkowskiego lub państw członkowskich uprawnione do ingerowania w publiczny transport pasażerski na danym obszarze geograficznym, lub instytucję posiadającą takie uprawnienia”<sup>3</sup>. W polskim prawodawstwie będziemy tu mieli jednostki samorządu terytorialnego (JST), a więc organy wykonawcze województw, powiatów oraz gmin, a także ich związków (gmina i powiat) oraz organy o zasięgu ogólnokrajowym (minister właściwy do spraw transportu – obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego<sup>4</sup>). Kolejnym elementem tej rozbudowanej definicji będzie pojęcie rekompensaty rozumiane jako każda korzyść,

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.Urz. UE, L 315).

<sup>2</sup> Art. 2 lit. e rozporządzenia.

<sup>3</sup> Art. 2 lit. b rozporządzenia.

<sup>4</sup> W momencie publikacji tekstu wymienione ministerstwo prawdopodobnie nie będzie już istnieć, według zapowiedzi nowego rządu ma to być Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.

zwłaszcza finansowa, przyznawana bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem. W kontekście tej definicji należy zwrócić uwagę na semantykę wyrażenia „obowiązek świadczenia usług publicznych”, które pojawia się przy okazji PSO. Mamy tutaj do czynienia z sytuacją, gdy w celu właściwego zrozumienia tego terminu musimy posiłkować się prawodawstwem unijnym. Dokonując wykładni leksykalnej, można odnieść błędne wrażenie, że jakiś podmiot, np. prywatny, ma obowiązek świadczenia usług o charakterze publicznym w mniejszym lub większym stopniu związanych z wykonywaną przez niego działalnością gospodarczą jako formą pewnego zobowiązania społecznego. Warto w tym miejscu zauważyć, że zwrot zawarty w słowniczku, a więc „zobowiązanie” czy „wymóg”, świadczą o tym, że przywołany wcześniej obowiązek to nic innego jak element umowy zawartej pomiędzy zlecającym świadczenie usług publicznych a podmiotem podejmującym zobowiązanie z tego tytułu (zob. art. 353 § 1 k.c.<sup>5</sup>). Konkludując, jest to obowiązek wynikający z treści umowy, dwustronnie zobowiązującej, która to została zawarta pomiędzy jej stronami<sup>6</sup>. Cele, jakimi kierował się prawodawca unijny, zostały określone w Białej Księdze Komisji z dnia 12 września 2001 r. zatytułowanej „Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje”<sup>7</sup>. Zgodnie z jej postulatami należy dążyć do zapewnienia bezpiecznych, sprawnych i charakteryzujących się wysoką jakością usług transportu pasażerskiego poprzez uregulowanie kwestii konkurencji w sposób zapewniający również przejrzystość i efektywność usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego przy uwzględnieniu czynników społecznych i środowiskowych oraz rozwoju regionalnego lub poprzez zapewnienie szczególnych warunków taryfowych dla niektórych grup pasażerów, takich jak emeryci, oraz usunięcie mogących powodować znaczne zakłócenia konkurencji dysproporcji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi z różnych państw członkowskich. Wskazuje to istotę problemu. Chcąc zapewnić odpowiedni poziom usług transportowych świadczonych w transporcie kolejowym, napotykamy problem w postaci opłacalności świadczenia tych usług przez podmioty działające na tym rynku. Rzeczą oczywistą jest, że przewoźnicy chętnie obsługują linie zapewniające im wysoką rentowność, ograniczając do niezbędnego minimum przewozy na liniach o niskiej rentowności, nie wspominając już o wykonywaniu przewozów na liniach nierentownych. Prowadzi to do dysnansu pomiędzy oczekiwaniami organizatorów co do poziomu i jakości świadczonych usług publicznego transportu zbiorowego a rynkowym zainteresowaniem przedsiębiorców. Publiczny transport zbiorowy, który będzie stanowił część gospodarki komunalnej, będzie miał na celu zaspokojenie potrzeb (bieżących) społeczności na terytorium, której będzie on świadczony. Przede wszystkim należy tu brać

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014, nr 121, j.t. z późn. zm.).

<sup>6</sup> Stronami zawsze będą organizator – właściwy organ oraz operator – przedsiębiorca świadczący usługę publiczną w transporcie zbiorowym.

<sup>7</sup> Preambuła rozporządzenia.

pod uwagę kwestie związane z częstotliwością kursowania czy obsługą linii niecieleszących się dużą popularnością wśród pasażerów, a także stosowaniem preferencyjnych taryf cenowych. Oczywiście nie mniej ważne są kwestie standardu, czyli np. wyposażenia pojazdu. Dzięki wprowadzeniu elementów kontraktowych organ ma dowolność kształtowania wymogów odnośnie do komfortu. Możliwe jest wprowadzanie kryteriów odnoszących się na przykład do wieku środków transportu, za pomocą których realizowane są usługi transportu publicznego. W ten sposób możliwe jest prowadzenie przemyślanej polityki transportowej na terytorium danej JST, która będzie odpowiadała jej potrzebom, a jednocześnie nie będzie wiązała się z ponoszeniem ogromnych nakładów finansowych na prowadzenie takiej działalności, przy jednoczesnym zapewnieniu warunków konkurencji „na torach”.

Rozporządzenie jako akt najwyższego rzędu w prawie unijnym określa tylko pewne ramy, pozostawiając państwom członkowskim pewną swobodę co do szczegółów w powoływaniu instrumentów prawnych zarządzania transportem publicznym przez organy tych państw. Zgodnie z tym, co stanowi rozporządzenie, właściwy organ ma możliwość szczegółowego kształtowania sposobu świadczenia usług przewozowych na podlegającym mu terenie. Takim instrumentem jest właśnie „obowiązek świadczenia usług publicznych”. Z istotnych warunków, jakim muszą odpowiadać przepisy prawa krajowego, mowa jest tu o sposobie naliczania rekompensat czy przyznawania praw wyłącznych, o elementach umowy o świadczenie usług publicznych, jak czas trwania do 15 lat, o ochronie praw pracowników związanych bezpośrednio z wykonywaniem usług publicznych, a także o sposobie udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych. Zagadnienie to zostało uregulowane w art. 5 ww. rozporządzenia, który wskazuje na trzy sposoby zawarcia umowy, są nimi:

1. udzielenie zamówienia publicznego,
2. udzielenie koncesji na świadczenie usług,
3. bezpośrednio zawarcie umowy.

Pierwsze dwie możliwości są zgodne z dyrektywami 2004/17/WE oraz 2004/18/WE. Natomiast trzecia możliwość jest zgodna z postanowieniami rozporządzenia ze względu na użyty w nim zwrot „o ile nie zabrania tego prawo krajowe”. Zapis ten, w ściśle określonych przypadkach, pozwala na bezpośrednie zawarcie umowy przez właściwy organ, tj. z pominięciem trybów przetargowych, w przypadku gdy w krajowym porządku prawnym nie występują przepisy zakazujące takiego postępowania. W związku z rozporządzeniem 1370/2007 w polskim porządku prawnym przyjęta została ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>8</sup>, która weszła w życie 1 marca 2011 (zwana dalej u.p.t.z.). Stanowi ona uszczegółowienie regulacji prawnej związanej ze świadczeniem usług publicznych

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011, nr 5, poz. 13).



w transporcie kolejowym<sup>9</sup> oraz doprecyzowuje sposób kształtowania polityki transportowej. Ustawa ta wprowadza pojęcie „organizatora”, które jest uszczegółowieniem wcześniej przywołanego „właściwego organu”, następnie pojęcie „operatora” rozumianego jako „samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie”. Ostatnim pojęciem definiującym podmioty jest „przewoźnik”, a więc przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Ostatnie z przywołanych pojęć nie jest jednak związane z obowiązkiem świadczenia usług publicznych, co oznacza, że przewoźnik w żaden sposób nie jest zobligowany do świadczenia usług publicznych, a jednocześnie nie ma prawa korzystać z instrumentów takich, jak prawo wyłączne czy rekompensata. To, co nowego wniosła ustawa, to unormowanie zagadnień związanych z organizacją i zarządzaniem transportem zbiorowym. W tym miejscu należy podkreślić, że jest to prawo, jakie uzyskał organ publiczny, a więc decentralizacja kształtowania polityki transportu. Polityka ta jest ustalana zgodnie z oczekiwaniami społeczności poprzez właściwe organy. Jednakże w kontekście materii, jaką są usługi publiczne, należy zauważyć, że jest to obowiązek, którzy wyraża się w zobligowaniu organów do tworzenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (w zależności od ilości mieszkańców w przypadku gminy i powiatu oraz ich związków). Co istotne, plan taki jest aktem prawa miejscowego, co więcej – o fakcie jego tworzenia powinna pojawić się publiczna informacja w celu zapewnienia udziału przy jego opracowywaniu mieszkańców oraz podmiotów zainteresowanych jego tworzeniem i zgłaszania opinii.

Nie sposób w tym miejscu nie odnieść się do faktycznego sposobu realizacji założeń ustawy przez JST. W wyniku badań prowadzonych przez dra Macieja Kruszynę z Katedry Dróg i Lotnisk Politechniki Wrocławskiej, stopień realizacji pozostawia wiele do życzenia. Niewątpliwie występuje ścisła zależność pomiędzy jakością transportu publicznego na terenie np. gminy a poziomem jakości przyjętego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Należy w tym miejscu podkreślić, że dopóki jednostki samorządu terytorialnego nie będą tworzyć planów transportowych na wysokim poziomie, dopóty transport publiczny nie będzie cisył się popularnością wśród mieszkańców. Trzeba także pamiętać, że plany transportowe obejmują inne środki transportu zbiorowego, jak np. transport drogowy. Nie bez znaczenia pozostaje to, że celem takiego planu transportowego jest utworzenie spójnego planu transportu nie tylko dla gminy, ale również dla całego regionu, a finalnie również kraju. Plany te bowiem muszą być zgodne z planami przyjętymi przez organy „wyższego” szczebla w celu zapewnienia ich spójności.

<sup>9</sup> Oczywiście obejmuje ona także inne rodzaje transportu zbiorowego, jednak ze względu na tematykę opracowania ograniczę się do transportu kolejowego.

Art. 12 ustawy określa najważniejsze elementy planu transportowego, są nimi m.in. pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej; preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu; przewidywane finansowanie usług przewozowych; sieć komunikacyjna, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej (czyli układ linii komunikacyjnych, np. linii kolejowych obejmujących obszar działania organu lub część tego obszaru). Ustawa określa również, czym należy się kierować przy ustalaniu planu transportowego, m.in. mówi o konieczności uwzględnienia zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej w zakresie usług przewozowych; sytuacji społeczno-gospodarczej danego obszaru; wpływie transportu na środowisko; a w zakresie transportu kolejowego – danych dotyczących przepustowości infrastruktury oraz standardu jakości dostępu otrzymanych od zarządcy infrastruktury kolejowej (plus stan zagospodarowania przestrzennego). Z instytucją planów transportowych należy więc wiązać szansę na doprowadzenie do spójności w publicznym transporcie zbiorowym. Za pomocą tego dokumentu JST mogą świadomie wpływać na inne kwestie związane z transportem, jak np. udrożnienie dróg komunikacyjny poprzez dywersyfikację sposobu podróżowania mieszkańców. Jest to dokument za pomocą, którego można realizować również inne polityki i przyjęte zadania przez JST.

Ustawa w rozdziale trzecim i czwartym wprowadza terminy: organizowanie i zarządzanie transportem zbiorowym. Obie czynności zarezerwowane są dla „organizatorów”, z tym że przez organizowanie rozumiemy wszelkie czynności związane z przygotowaniem planów transportowych i określeniem potrzeb, a także sposobu ich zaspokojenia w zakresie transportu publicznego. Organizowaniem będzie na przykład badanie i analiza potrzeb przewozowych, ustalanie opłat oraz sposobu dystrybucji biletów, zawieranie umów, czyli czynności mające na celu zapewnienie realizacji planu transportowego. Natomiast przez pojęcie zarządzania rozumiemy czynności takie, jak: ocena i kontrola realizacji usług, współpraca przy aktualizacji rozkładów jazdy oraz wszelkie inne działania podejmowane przez organizatora w celu jak najlepszej realizacji umowy, a także jak najwyższego stopnia realizacji założeń planu transportowego na etapie realizacji umowy. W razie niewłaściwego wywiązywania się z warunków umowy strony posiadają kompetencje do nakładania kar. Sposób naliczania i wysokość tych kar jest elementem obowiązkowym umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Bardzo ważną kwestię stanowi sposób zawierania umowy, tu ustawa również doprecyzowuje postanowienia rozporządzenia 1370/2007. Ustawa stanowi przepis szczególnie w odniesieniu do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, co oznacza pierwszeństwo stosowania. Regulacja art. 19 i 20 u.p.t.z. wymienia w jasny sposób wcześniej przywołane tryby zawarcia umowy. Jednocześnie art. 22 wprowadza do krajowego prawodawstwa bezpośrednio wyłączenie spod stosowania

procedur „przetargowych”, określając przypadki, kiedy możliwe jest zastosowanie „bezpośredniego zawarcia umowy”. Mowa tu o następujących kryteriach:

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, albo

4. wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio 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.

Chciałbym tu zwrócić uwagę na zastosowanie alternatywy rozłącznej, co oznacza, że spełnienie jednego z tych warunków nadaje organizatorowi prawo do korzystania z tej procedury. W przypadku transportu kolejowego mamy więc możliwość korzystania przez operatora w każdej sytuacji. Przepis ten rozwiewa wszelkie wątpliwości interpretacyjne, jakie mogły się pojawić w przypadku bezpośredniego stosowania art. 5 (zwrot: o ile nie zabrania prawo krajowe), w tej sytuacji mamy normę, która wprost stanowi *lex specialis*. Zgodnie z art. 19 ustawy należy pamiętać, że przepisy prawa zamówień publicznych i ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi są stosowane są wszędzie tam, gdzie ustawa nie wprowadza wyłączenia ich stosowania. Przy czym warto zaznaczyć, że dopuszczalne jest stosowanie trybu bezprzetargowego przy jednoczesnym braku podpisania umowy. Sytuacja taka jest możliwa, gdy wykonywanie PSO będzie zlecone „pośrednio” na podstawie aktu prawa organu gminy, np. uchwały powołującej do życia samorządowy zakład budżetowy, w której zawarty zostanie przedmiot działalności takiej jednostki, przykładowo zadania użyteczności publicznej w zakresie transportu publicznego. Jest to procedura dopuszczalna zarówno w prawie unijnym, jak i krajowym. Odnośnie do ustawy o transporcie publicznym można poruszyć jeszcze dodatkowe kwestie, jak np. otwarty dostęp oraz sytuację przewoźników, lecz ze względu na tematykę opracowania oraz poboczny związek ze świadczeniem usług publicznych pozostaną one nieomówione.

### 3. Orzecznictwo w sprawach PSO

Odnosząc się do tematu PSO, chciałbym też poruszyć kwestię ochrony sądowej. Przybliżę tematykę sposobu korzystania z bezpośredniego zawarcia umowy. Kwestia ta została uregulowana w art. 23, który w ustępie pierwszym punktach 1 i 2

stanowi, że „Organizator publikuje ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2, lub bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, w terminie nie krótszym niż:

1) jeden rok;

2) sześć miesięcy – w przypadku gdy umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma dotyczyć świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 50 000 kilometrów rocznie”.

W celu zapewnienia ochrony podmiotów, którym grozi powstanie szkody związanej z zawarciem umowy, ustanowiono tryb postępowania skargowego, określonego w dziale trzecim ustawy. Zgodnie z art. 59 ustawy w przypadku ogłoszenia zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 23 ust. 1, podmiotowi, który jest lub był zainteresowany zawarciem danej umowy i któremu grozi powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy, przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z dalszą regulacją przy postępowaniu skargowym stosuje się ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>10</sup>, chyba że ustawa stanowi inaczej. Skarga wnoszona jest do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od powzięcia informacji o zamiarze podpisania wspomnianej umowy. W art. 61 podkreślono sposób i zasady procesowania nad skargą, określając, że sąd jest związany zakresem skargi i nie może rozstrzygać co do zarzutów i wniosków spoza skargi, w ustępie drugim określono szczegółowo, jakie rozstrzygnięcie może zapaść przed sądem; a jest to uchylenie czynności podjętych przez organizatora, jeżeli stwierdzone będzie naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy. Świadczenie usług w zakresie transportu publicznego wiąże się z wysokimi nakładami finansowymi np. na tabor, choć należy patrzeć na to w kontekście IV pakietu kolejowego i tworzenia tzw. pooli taborowych. Ale przede wszystkim nakłady te związane są z organizacją pracy oraz zasobem kadrowym. O tym wspomniałem na początku artykułu, mianowicie o ochronie praw związanych z pracownikami bezpośrednio świadczącymi usługi. Może to zostać zastrzeżone na podstawie art. 4 rozporządzenia. Mimo że orzecznictwo polskich sądów jest ubogie w tej tematyce, istnieje jednak przykład skargi na podstawie art. 59 w związku z art. 22 ustawy. Jest to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2012 r. II SA/Gl 1267/12. Przedmiotem skargi było nieprzestrzeganie art. 23 ustawy oraz art. 7 rozporządzenia poprzez niezachowanie co najmniej rocznego terminu, jaki winien dzielić ogłoszenie od zawarcia umowy. Wskazano, że w konsekwencji naruszenia rocznego terminu skarżącej spółce grozi znaczna szkoda, albowiem związana jest z organizatorem umową wieloletnią. W związku ze zbyt późnym ogłoszeniem spółka nie mogła wszcząć procedury likwidacyjnej swojego zakładu pracy i będzie ponosić koszty m.in. wynagrodzenia

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002, nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

zatrudnionych w nim pracowników już po utracie możliwości dalszego świadczenia usług. Mając na uwadze art. 23, sąd stwierdził, że opublikowanie ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy w zakresie przypadków regulowanych art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy stanowi czynność organizatora, na którą przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy<sup>11</sup>. Należy zauważyć, że w ogłoszeniu wadliwie i sprzecznie z jego przedmiotem podano, że dotyczy ono zamiaru przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Drugą kwestią związaną z PSO, a będącą przedmiotem rozpatrzenia sądów administracyjnych<sup>12</sup>, jest wspomniana wcześniej możliwość powierzenia świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego jednostce organizacyjnej organu samorządowego z pominięciem stosowania procedur przetargowych, przy jednoczesnym braku zawarcia umowy. Jak podniósł NSA w wyroku z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05, wspomniana sytuacja jest możliwa, gdy w akcie prawa organ samorządu terytorialnego powołał jednostkę organizacyjną, której zadaniem jest świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego. To jednak nie wszystkie warunki, jakie stawiane są organom lokalnym. Aby działanie takie było zgodne z literą prawa, niezbędne jest istnienie tak silnego powiązania organizacyjnego pomiędzy JST a jej jednostką organizacyjną, że zawarcie umowy jest niepotrzebne. NSA przyjął stanowisko będące w zgodzie z orzeczeniami ETS z roku 1999<sup>13</sup>, 2005<sup>14</sup> oraz 2006<sup>15</sup>. W wyrokach tych znajdujemy tezy mówiące o możliwości zlecenia usług publicznych bez zawarcia umowy. W pierwszym wyroku mowa jest o dopuszczalności udzielenia zamówienia bez procedury przetargu, jeśli wykonawca zamówienia to podmiot będący w stosunku zależności ze zlecającym, „przy czym owa zależność musi być tak silna, że podpisywanie umowy jest zbędne”<sup>16</sup>. W drugim wyroku ETS podtrzymał swoje stanowisko, konkretyzując, że odstąpienie od faktycznego zawarcia umowy jest dopuszczalne, „gdy władza publiczna sprawuje nad daną jednostką odrębną kontrolę, analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami”<sup>17</sup>, zastrzegając jednocześnie, że jeśli jakiegokolwiek udziały w jednostce organizacyjnej są w posiadaniu podmiotów prawa prywatnego, to zamyka się możliwość korzystania z tej procedury, przy czym posiadanie w spółce komunalnej udziałów, nawet mniejszościowych, przez osoby prywatne zawsze wyklucza możliwość sprawowa-

<sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2012 r. II SA/Gl 1267/12, LEX nr 1376793.

<sup>12</sup> Tu Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej NSA.

<sup>13</sup> Wyrok z dnia 18 listopada 1999 r. C-107/98, znany w literaturze jako „sprawa Teckal”.

<sup>14</sup> Wyrok z dnia 11 stycznia 2005 r. C-26/03 w sprawie miasta Halle i RPL Recyclingpark Lochau GmbH.

<sup>15</sup> Wyrok z dnia 6 kwietnia 2006 r. C-410/04 w sprawie Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori przeciwko miastu Comune di Bari i AMTAB Servizio SpA.

<sup>16</sup> Wyrok z dnia 18 listopada 1999 r. C-107/98.

<sup>17</sup> Wyrok z dnia 11 stycznia 2005 r. C-26/03.



nia przez instytucję zamawiającą kontroli analogicznej do tej, jaką sprawuje ona nad własnymi służbami.

Ostatnie z wymienionych orzeczeń podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, stanowiąc, że wprowadzenie do krajowego porządku publicznego przepisu zezwalającego na bezpośrednie powierzanie świadczenia usług publicznych nie stanowi naruszenia prawa unijnego. Warunkiem jest jednak, aby organ posiadał w spółce całość kapitału oraz sprawował on nad tą spółką kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami, a spółka prowadziła swoją podstawową działalność wspólnie z organem, który posiada w niej udziały. Jeśli porówna się to z wcześniejszymi orzeczeniami, widać, że w tym wyroku pojawiły się nowe wymogi: prowadzenia działalności wspólnie z zamawiającym oraz aby zwolnienie z procedur przetargowych wynikało z przepisów prawa krajowego. ETS doprecyzował także, że jeżeli spółka komunalna jest „otwarta”, choćby w części, na udział kapitału prywatnego, to nie można uznać jej za „wewnętrzzną” strukturę świadczącą usługi publiczne w imieniu jednostki samorządu terytorialnego posiadającej w niej udziały<sup>18</sup>, a więc uniemożliwia to korzystanie z powyższej procedury.

#### 4. Zakończenie

Od 3 grudnia 2009 r. w porządku unijnym wprowadzono regulację prawną mającą na celu ujednoczenie sposobu organizacji transportu publicznego, w tym kolejowego, przez właściwe organy państw członkowskich. Z jednej strony są to instrumenty zachęcające przedsiębiorców do pełnienia służby publicznej, z drugiej zaś normy pozwalające organom podejmować działania w celu udzielenia praw wyłącznych i rekompensat dla podmiotów prywatnych bez naruszeń przepisów związanych na przykład z niedozwolona pomocą publiczną. Idąc dalej, polski prawodawca uchwalił ustawę o publicznym transporcie zbiorowym, która korzysta z dyspozycji zawartej w rozporządzeniu i uszczegóławia sposób wykonywania usług publicznych PSO. Organy władzy samorządowej oraz rządowej otrzymały kompetencje oraz obowiązek do świadomego kreowania polityki transportu zbiorowego. Z uwagi na to stworzono instytucje planów transportowych oraz funkcji organizowania i zarządzania transportem zbiorowym. W związku z tym uregulowano sposób podejmowania czynności prawnych, wprowadzając trzy przytoczone procedury. Warto też podkreślić, że samo PSO nie zostało zdefiniowane w polskim porządku prawnym, dlatego też należy je interpretować zgodnie z rozporządzeniem 1370/2007. W porządku krajowym zostało sprecyzowane jedynie Public Service Contract, czyli umowa o świadczenie usług publicznych. Ze względu na ochronę interesów podmiotów świadczących usługi publiczne wprowadzono ochronę sądową ich praw przed niezasadzonym i niewłaściwym trybem bezpośredniego zawarcia umowy.

<sup>18</sup> J. Klatka, *Koniec przetargów w komunikacji miejskiej – próba interpretacji Rozporządzenia UE 1370/2007*, Komunikacja Publiczna 2009-2010, nr 4 (37).

## Literatura

- Klatka J., *Koniec przetargów w komunikacji miejskiej – próba interpretacji Rozporządzenia UE 1370/2007*, Komunikacja Publiczna 2009-2010, nr 4 (37).
- Kruszyna M., *Niektóre aspekty nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, Przegląd Komunikacyjny 2011, z. 01-02 s. 58, [http://www.przegląd.komunikacyjny.pwr.wroc.pl/1\\_2\\_2011/stro-na\\_58.htm](http://www.przegląd.komunikacyjny.pwr.wroc.pl/1_2_2011/stro-na_58.htm).
- Raczyńska J., *Usługi publiczne w kolejowym transporcie pasażerskim w Unii Europejskiej* (2), TTS 2012, z. 05-06, s. 81-83.
- Wągiel E., *Formy realizacji zadań samorządu terytorialnego w zakresie kolejowego transportu publicznego*, [w:] B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.