



**PUBLICZNY
TRANSPORT ZBIOROWY
W PYTANIACH I ODPOWIEDZIACH**

mec. Marcin Król

Warszawa – grudzień 2015

AUTOR

- **mec. Marcin Król**

REDAKCJA I SKŁAD

- **Rafał Rudka**

WYDAWCA

- **Związek Powiatów Polskich, Plac Defilad 1, 00-901 Warszawa**

ISBN 978-83-62251-14-8

Spis treści

Słowo wstępne	7
1. Właściwości organizatora	8
1.1. W jaki sposób należy określić właściwość organizatora w przypadku, w którym inny organizator byłby właściwy ze względu na obszar działania, a inny ze względu na zasięg przewozów?.....	8
1.2. Jaki wpływ na właściwość powiatu, jako organizatora publicznego transportu zbiorowego, ma utworzenie związku międzygminnego w celu realizacji zadań wynikających z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym?.....	9
1.3. Związek powiatowo-gminny jako organizator publicznego transportu zbiorowego.....	9
1.4. Czy istnieje możliwość zawarcia porozumienia powiatu ze związkiem międzygminnym w celu przejęcia zadań powiatu o zasięgu terytorialnym obejmującym jedynie część powiatu?	10
1.5. Kto jest właściwym organizatorem dla przewozów wykonywanych na liniach komunikacyjnych łączących miasta na prawach powiatu z gminami sąsiadującymi?	11
1.6. Czy powiat może organizować linie komunikacyjne, których przebieg przekracza granice powiatu w sytuacji, w której nie zostały one zorganizowane przez województwo?.....	12
2. Plan transportowy	13
2.1. Czy jednostki, które zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym nie są objęte obowiązkiem sporządzenia planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, mogą organizować przewozy o charakterze użyteczności publicznej?.....	13
2.2. Czy jednostka samorządu terytorialnego, której liczba mieszkańców przekracza ustawowo określone progi, po przekroczeniu których aktualizuje się obowiązek sporządzenia planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, będzie zobowiązana do jego przygotowania w każdym przypadku?.....	14
2.3. Czy organizator, objęty obowiązkiem sporządzenia planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, zobowiązany jest do zawarcia umowy obejmującej wszystkie linie komunikacyjne ujęte w planie?.....	14

2.4. W jakim zakresie opracowuje plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego jednostka samorządu terytorialnego, której powierzono wykonywanie zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego na podstawie porozumienia?	15
3. Przystanki komunikacyjne	17
3.1. Jak należy rozumieć warunek niedyskryminującego określenia stawki opłat z tytułu korzystania z przystanków?.....	17
3.2. Czy organizator może ograniczyć prawo korzystania z przystanków pod względem podmiotowym?	17
3.3. Jak należy rozumieć maksymalny charakter opłat za korzystanie z przystanków określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym?.....	18
3.4. Czy w uchwale określającej warunki i zasady korzystania z przystanków można określić częstotliwość odjazdu środków transportu?.....	19
3.5. Czy przewoźnicy działający na podstawie zezwolenia na podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie krajowego regularnego przewozu osób w transporcie drogowym są zobowiązani do uiszczania opłat z tytułu korzystania z przystanków?	20
3.6. Czy właściwy organizator może podjąć decyzję o odstąpieniu od pobierania opłat z tytułu korzystania z przystanków?.....	21
4. Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia	22
4.1. W jakich publikatorach należy zamieścić ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia?.....	22
4.2. Czy ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w wymiarze nie przekraczającym 50 000 kilometrów rocznie należy publikować w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej?.....	23
4.3. Czy można wszcząć procedurę przetargową przed upływem roku od momentu publikacji ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia?.....	23
4.4. W jaki sposób należy liczyć termin, w którym organizator ma możliwość dokonania zmian treści ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia?.....	24

4.5. Czy ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamieszczone przez jednostkę samorządu może stanowić podstawę zawarcia umowy przez związek powiatów, którego stroną stała się ta jednostka?.....	25
4.6. Czy w ogłoszeniu o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia można wskazać alternatywny tryb zawarcia umowy?.....	26
4.7. Czy organizator zobowiązany jest do zawarcia umowy obejmującej wszystkie linie komunikacyjne wskazane w ogłoszeniu o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia?.....	27
5. Bezpośrednie powierzenie wykonywania usług.....	29
5.1. Czy jednostka samorządu terytorialnego w każdym przypadku musi posiadać 100% udziałów spółki, aby można ją uznać za podmiot wewnętrzny? ..	29
5.2. Czy jednostka samorządu, która wykonuje zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego na podstawie porozumienia z innymi jednostkami, może bezpośrednio powierzyć wykonywanie usług podmiotowi wewnętrznemu drugiej strony porozumienia?	29
5.3. Czy podmiot wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego może zostać uznany za podmiot wewnętrzny związku, którego członkiem jest ta jednostka?.....	30
5.4. Czy podmiot wewnętrzny, któremu bezpośrednio powierzono wykonywanie usług może świadczyć usługi komercyjne lub usługi poza obszarem właściwości jednostki, która dokonała powierzenia?	31
5.5. W jakich sytuacjach można bezpośrednio powierzyć wykonywanie usług z powołaniem się na wystąpienie ryzyka zakłócenia w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji?.....	32
5.6. Jak należy rozumieć wymóg eksploatacji przez przedsiębiorcę nie więcej niż 23 środków transportu uprawniający do bezpośredniego powierzenia usług z zastosowaniem podwyższonych kryteriów liczby kilometrów lub wartości usługi?	33
6. Finansowanie usług.....	35
6.1. Czy rekompensata z tytułu utraconych przychodów i poniesionych kosztów przysługuje operatorowi w każdym przypadku zawarcia umowy z właściwym organizatorem?	35

- 6.2. Kto dokonuje wypłaty rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym?..... 36
- 6.3. Czy przewoźnik wykonujący działalność na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu może uzyskać prawo do rekompensaty? 36
- 6.4. Czy uzyskanie rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym jest uzależnione od uchwalenia planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego?..... 37

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

wśród zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych transport publiczny zajmuje ważne miejsce. On to bowiem w wielu przypadkach determinuje możliwość dotarcia do miejsc, gdzie świadczone są poszczególne usługi publiczne. Wyrazem docenienia rangi tej właśnie problematyki było uchwalenie w dniu 16 grudnia 2010 roku ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zdajemy sobie sprawę z faktu, że ustawa ta nakłada na poszczególne poziomy samorządu terytorialnego poważne wyzwania. W sposób szczególny dotyczą one powiatów, które w odróżnieniu od gmin, czy województw dysponują relatywnie niewielkim odsetkiem środków, jakie mogą być przeznaczone na stworzenie systemu publicznego transportu zbiorowego. Dostrzegając potrzebę udzielenia powiatom wsparcia w zakresie wyjaśnienia wszystkich przepisów regulujących to zadanie podjąłem decyzję o opracowaniu oddawanego dziś w Państwa ręce poradnika.

Publikacja ta ma charakter autorski i odzwierciedla – akceptowane przez Biuro ZPP – indywidualne spojrzenie autora na poszczególne zagadnienia. Odpowiedzi w niej udzielane są wyrazem najlepszej wiedzy lecz nie mogą być traktowane jako powszechnie obowiązująca wykładnia przepisów prawa.

Mam nadzieję, że pomoże ona w efektywnym uruchomieniu systemu publicznego transportu zbiorowego w Państwa powiatach. Jest to istotne nie tylko z punktu widzenia społeczeństwa, lecz również i powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Węgrzyn

1. Właściwości organizatora

1.1. W jaki sposób należy określić właściwość organizatora w przypadku, w którym inny organizator byłby właściwy ze względu na obszar działania, a inny ze względu na zasięg przewozów?

Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym właściwość organizatora możemy rozpatrywać z uwzględnieniem obszaru działania bądź zasięgu przewozów. Operatorem właściwym ze względu na zasięg przewozów na liniach komunikacyjnych, których przebieg nie wykracza poza granice pojedynczej gminy (gminnych przewozach pasażerskich) będzie gmina i odpowiednio na liniach komunikacyjnych, których przebieg przekracza granice pojedynczych gmin, a nie wykracza poza granice powiatu (powiatowych przewozach pasażerskich) będzie powiat.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym przewiduje jednak możliwość zawierania porozumień i tworzenia związków pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w celu wspólnego wykonywania zadań organizatora.

W sytuacji, w której takie porozumienia lub związki zostaną utworzone, będzie to miało wpływ na określenie podmiotu właściwego do zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

W takiej sytuacji właściwość organizatora określana będzie bowiem z uwzględnieniem art. 7 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a więc z uwzględnieniem obszaru działania właściwego podmiotu, a nie zasięgu przewozów.

Innymi słowy skutkiem zawarcia porozumienia lub utworzenia związku jednostek samorządu będzie zmiana sposobu określenia właściwości organizatora na obszarze jednostek, które stały się stronami związku lub porozumienia. Na tym obszarze, właściwym organizatorem będzie bowiem jednostka wyznaczona w porozumieniu bądź związek bez względu na zasięg przewozów tj. bez względu na to czy przebieg konkretnej linii komunikacyjnej wykracza poza granice pojedynczej gminy.

W praktyce więc każdy organizator będący powiatem w pierwszej kolejności powinien badać, czy na jego obszarze funkcjonują związki międzygminne czy też porozumienia gmin zawarte w celu realizacji zadań wynikających z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Na liniach komunikacyjnych, których zasięg nie wykracza poza granice jednostek tworzących takie związki lub porozumienia powiat nie będzie właściwym organizatorem, stąd też wszelkie zadania z tym związane będą wykonywane przez inne podmioty.

1.2. Jaki wpływ na właściwość powiatu, jako organizatora publicznego transportu zbiorowego, ma utworzenie związku międzygminnego w celu realizacji zadań wynikających z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym?

Właściwość organizatora publicznego transportu zbiorowego może być określana z uwzględnieniem obszaru działania bądź zasięgu przewozów. Jeżeli inny podmiot byłby organizatorem właściwym ze względu na zasięg przewozów, a inny ze względu na obszar działania to w przypadku, w którym rozpatrujemy sytuację gmin i powiatów, zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym organizatorem będzie związek powiatów lub gmin bądź gmina czy powiat wyznaczona porozumieniem (art. 7 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

W praktyce więc często dochodzić będzie do sytuacji, kiedy na części obszaru danego powiatu, pomimo tego, że przewozy będą wykonywane z przekroczeniem granic pojedynczych gmin, ich organizatorem będzie gmina wyznaczona porozumieniem bądź też związek międzygminny.

Powiat wówczas nie może tworzyć linii komunikacyjnych, których przebieg całkowicie zamykałby się w obszarze jednostek, które zdecydowały się na wspólne wykonywanie zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego. Wszelkie przewozy o takim zasięgu wykonywane na tym terenie będą bowiem miały charakter gminnych przewozów pasażerskich w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Niedozwolonym zatem jest ujmowanie tego typu linii komunikacyjnych w umowach zawieranych przez powiaty z przewoźnikami, którzy będą wykonywali usługi o charakterze użyteczności publicznej, co należałoby przewidzieć już w momencie jej podpisywania nawet, jeżeli na terenie danego powiatu na ten dzień nie funkcjonują porozumienia czy związki międzygminne powołane w celu realizacji zadań wynikających z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Umowa zawarta z operatorem może bowiem przewidywać odpowiednie mechanizmy elastyczności, których zastosowanie pozwoli wyłączyć z niej te linie komunikacyjne w stosunku do których doszło do zmiany właściwego organizatora.

1.3. Związek powiatowo-gminny jako organizator publicznego transportu zbiorowego

Ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045), która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. została wprowadzona możliwość tworzenia związków powiatowo-gminnych, które w przypadku ich utworzenia, w celu realizacji zadań wynikających z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, staną się właściwym organizatorem tegoż transportu na obszarze jednostek je tworzących. Przewozy organizowane przez

związek powiatowo-gminny staną się nowym rodzajem przewozów, odrębnym od przewozów gminnych, powiatowych czy też wojewódzkich.

Wprowadzenie do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nowej kategorii przewozów może okazać się skutecznym rozwiązaniem problemów samorządów, które w obecnym stanie prawnym będą organizatorem przewozów w komunikacji miejskiej. W komunikacji tej nie będzie bowiem obowiązywała rekompensata utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ze środków budżetu państwa.

Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z definicją komunikacji miejskiej zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 4 za komunikację taką są uważane wyłącznie gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo miasta i gminy, miast, albo miast i gmin sąsiadujących jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego.

Na skutek zawarcia związku powiatowo-gminnego przewozy organizowane na terenie jednostek tworzących ten związek uzyskają natomiast charakter przewozów powiatowo-gminnych, które zgodnie z definicją ustawową są przewozami innymi niż przewozy gminne. Skoro zatem komunikacją miejską mogą być tylko przewozy gminne to przewozy organizowane przez związek powiatowo-gminny nie będą objęte wyłączeniem refundacji strat związanych z honorowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów środkami komunikacji zbiorowej.

1.4. Czy istnieje możliwość zawarcia porozumienia powiatu ze związkiem międzygminnym w celu przejęcia zadań powiatu o zasięgu terytorialnym obejmującym jedynie część powiatu?

Na obszarze powiatu może funkcjonować związek międzygminny, który będzie właściwym organizatorem publicznego transportu zbiorowego na terenie jednostek go tworzących. Przewozy wykonywane w obrębie gmin będących stronami związku będą miały wówczas status gminnych przewozów pasażerskich lecz możliwym jest także aby przewozy takie, organizowane przez związek międzygminny funkcjonowały jako przewozy powiatowe. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z 20 stycznia 2015 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II GSK 2100/13, nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, które przemawiałyby przeciwko dopuszczalności organizowania przez związek międzygminny, w granicach jednego powiatu, takich przewozów w ramach przewozów powiatowych. Zdaniem Sądu, skoro art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym dopuszcza zawieranie przez powiat porozumień z gminą w sprawie powierzenia jej prowadzenia zadań publicznych powiatu i jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym przewiduje możliwość zawierania takich porozumień pomiędzy tymi jednostkami samorządowymi, to na podstawie art. 8 ust. 5 w związku z ust. 2a tej ustawy całkowicie uzasadnione wydaje się

„zastąpienie” gminy przez związek międzygminny jako strony porozumienia zawartego z powiatem w celu przejęcia zadań powiatu o zasięgu terytorialnym obejmującym jedynie część powiatu. Trudno bowiem wymagać, aby powiat angażował się bezpośrednio w wykonywanie przypisanych mu zadań w każdym przypadku, niezależnie od zasięgu terytorialnego tej działalności.

Korzystanie z takiej możliwości, w wielu przypadkach może okazać się rozwiązaniem korzystnym dla powiatów, które w ten sposób będą wywiązywały się z zadań nałożonych ustawą o publicznym transporcie zbiorowym. Rozwiązanie to może również okazać się skutecznym instrumentem pozwalającym na uzyskanie dofinansowania przewozów funkcjonujących na terenie gmin ze środków budżetu państwa, skoro przewozy takie będą wykonywane w ramach przewozów powiatowych, które nie będą przewozami w komunikacji miejskiej.

1.5. Kto jest właściwym organizatorem dla przewozów wykonywanych na liniach komunikacyjnych łączących miasta na prawach powiatu z gminami sąsiadującymi?

W odniesieniu do miast na prawach powiatu istotnym zagadnieniem jest prawidłowe określenie właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego i odpowiedź na pytanie czy linie komunikacyjne łączące takie miasta z gminami sąsiadującymi będą organizowane przez starostę czy też marszałka oraz który podmiot będzie właściwy do wydawania potwierdzeń zgłoszenia przewozu. Wątpliwości w tym zakresie mogą powstać, gdy zwrócimy uwagę na fakt, iż zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Właściwość organizatora powinna być zaś oceniana na podstawie przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z uwzględnieniem statusu miasta na prawach powiatu wynikającego z ustaw regulujących ustrój samorządów. Zgodnie jednak z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym powiat jest organizatorem powiatowych przewozów pasażerskich, gmina zaś przewozów gminnych. Gminnymi przewozami pasażerskimi są przewozy w publicznym transporcie zbiorowym wykonywane w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, o ile zawarły one stosowne porozumienie lub utworzyły związek. Powiatowymi przewozami pasażerskimi są natomiast te przewozy osób w ramach publicznego transportu zbiorowego, które wykonywane są w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i nie wykraczają poza granice jednego powiatu, chyba że wykonywane są one w granicach powiatów, które zawarły porozumienie lub utworzyły związek. Uwzględniając zatem definicję poszczególnych rodzajów przewozów, przewóz wykonywany na liniach komunikacyjnych łączących miasta na prawach powiatu z gminami ościennymi będzie organizowany przez marszałka województwa, na terenie którego jednostki te są położone.

Przewozy takie winny być bowiem traktowane jako przewozy wykonywane z przekroczeniem granic administracyjnych dwóch powiatów niezależnie od tego, czy miasto na prawach powiatu posiada status gminy. Miasto takie nie leży bowiem w granicach administracyjnych powiatu ziemskiego, stąd też przewozy będą miały charakter przewozów wojewódzkich.

1.6. Czy powiat może organizować linie komunikacyjne, których przebieg przekracza granice powiatu w sytuacji, w której nie zostały one zorganizowane przez województwo?

Prawidłowe określenie właściwości konkretnego organizatora publicznego transportu zbiorowego ma pierwszorzędne znaczenie dla podejmowania dalszych czynności związanych z wykonywaniem zadań określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Trzeba bowiem pamiętać, że gminy, powiaty i województwa mają oddzielne zadania w tym zakresie, przede wszystkim zaś są one organizatorami przewozów o różnym zasięgu.

W sytuacji, w której nie mamy do czynienia z funkcjonującymi na danym obszarze związkami czy porozumieniami jednostek samorządu terytorialnego, każda z nich będzie odpowiedzialna za tworzenie linii komunikacyjnych na obszarze swojej właściwości tj. obszarze zamykającym się w jej granicach administracyjnych, przy czym pamiętać należy o ustawowych definicjach przewozów gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

Z zestawienia tych definicji wynika, że do zadań gmin należy organizowanie linii nie wykraczających poza jej granice, do zadań powiatów należeć będzie organizowanie linii, które wykraczają poza granice pojedynczej gminy lecz nie przekraczają granic powiatu, do województwa zaś należą linie o zasięgu ponad powiatowym, na obszarze danego województwa.

Tylko w stosunku do takich linii komunikacyjnych konkretne jednostki samorządu są organizatorami i tylko w takim zakresie mają one podstawę do zawierania umów z operatorami i wydatkowania środków.

W sytuacji, w której istnieje potrzeba funkcjonowania linii komunikacyjnych wykraczających swym zasięgiem poza granice powiatu, a właściwy marszałek nie podjął decyzji o ich utworzeniu, powiaty zainteresowane jej zorganizowaniem, nie będą mogły uczynić tego samodzielnie. Jedynym rozwiązaniem, które pozwoli samorządom szczebla powiatowego na ujęcie takich połączeń w swoich umowach będzie zatem zawarcie stosownego porozumienia bądź utworzenie związku z powiatem sąsiadującym.

2. Plan transportowy

2.1. Czy jednostki, które zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym nie są objęte obowiązkiem sporządzenia planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, mogą organizować przewozy o charakterze użyteczności publicznej?

Jednym z częściej pojawiających się pytań jest pytanie o to, czy po dniu 1 stycznia 2017 roku jednostki samorządu nie objęte ustawowym obowiązkiem posiadania planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, będą mogły otrzymać rekompensatę utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ze środków budżetu państwa.

Odpowiadając na tak postawione pytanie należy zacząć od wskazania, że zgodnie z ustawą o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, ustawa ta reguluje uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez uprawnionych przewoźników kolejowych i autobusowych. Trzeba jednak pamiętać, że w odróżnieniu od ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ustawa ta pod pojęciem takich środków transportu rozumie jedynie środki transportu wykorzystywane w transporcie kolejowym lub drogowym, w przewozie o charakterze użyteczności publicznej, o którym mowa w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (art. 1a ust. 4 pkt 3a).

Przewozami o charakterze użyteczności publicznej zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 12 są powszechnie dostępne usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywane przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze.

Innymi słowy, jeżeli usługi wykonywane są przez operatora uzyskują one charakter usług użyteczności publicznej. Aby natomiast można było przyjąć, że taki stan zachodzi, usługi muszą być wykonywane przez przedsiębiorcę (przewoźnika) na podstawie łączącej go z właściwym organizatorem umowy (art. 4 ust. 1 pkt 8).

Jeżeli więc spełnione są powyższe warunki, tj. o ile przewozy będą regularne i powszechnie dostępne oraz wykonywane będą na podstawie umowy z organizatorem, wówczas mają one charakter użyteczności publicznej i też wówczas będą one objęte zakresem zastosowania ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. W odniesieniu zaś do takich przewozów będzie miał też zastosowanie art. 50 i nast. Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przyznający operatorowi, który objęty jest obowiązkiem stosowania ulg w przewozach pasażerskich, uprawnienie do uzyskania

rekompensaty strat powstałych z tego tytułu, przy czym uprawnienie to nie zostało w ustawie powiązane z posiadaniem planu transportowego.

2.2. Czy jednostka samorządu terytorialnego, której liczba mieszkańców przekracza ustawowo określone progi, po przekroczeniu których aktualizuje się obowiązek sporządzenia planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, będzie zobowiązana do jego przygotowania w każdym przypadku?

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym uzależnia powstanie obowiązku gmin i powiatów w przygotowaniu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego od przekroczenia przez konkretną jednostkę samorządu terytorialnego określonych w art. 9 ust. 1 progów liczby mieszkańców.

Zgodnie z powołaną regulacją obowiązkiem posiadania planu transportowego zostały objęte gminy, liczące co najmniej 50 000 mieszkańców oraz powiaty o liczbie mieszkańców wynoszącej co najmniej 80 000 mieszkańców.

Jednak należy zwrócić uwagę na fakt, iż nie każda jednostka przekraczająca tak określone progi będzie zobowiązana przystąpić do sporządzenia projektu i uchwalenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Ustawodawca bowiem we wskazanym art. 9 ust. 1 wprowadził drugie kryterium, od którego będzie uzależniony taki obowiązek. Zgodnie z powołaną regulacją plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwany planem transportowym, opracowują jednostki, których liczba mieszkańców kwalifikuje je do tego, ale wyłącznie w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Jeżeli więc konkretna jednostka samorządu terytorialnego, nawet gdy jej liczba mieszkańców przewyższa minimalne progi określone w art. 9 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, nie ma zamiaru i nie będzie organizatorem przewozów o charakterze użyteczności publicznej – do czego nie jest ona zobligowana – wówczas nie dojdzie do aktualizacji obowiązku posiadania planu transportowego. Możliwym zatem jest, aby w konkretnych okolicznościach jednostki takie nie podejmowały czynności zmierzających do uchwalenia planu.

2.3. Czy organizator, objęty obowiązkiem sporządzenia planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, zobowiązany jest do zawarcia umowy obejmującej wszystkie linie komunikacyjne ujęte w planie?

Organizator publicznego transportu zbiorowego to podmiot, do którego zadań – w szerokim ujęciu – należy zapewnienie funkcjonowania tego transportu na danym obszarze (art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Tak ujęte

zadania ulegają konkretyzacji poprzez szczegółowe zapisy ustawy, z których m.in. wynika obowiązek przygotowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla jednostek, które będą organizowały przewozy o charakterze użyteczności publicznej i jednocześnie przekraczają ustawowe progi liczby mieszkańców.

Trzeba jednak mieć na uwadze, że nie każdy organizator musi tworzyć sieć komunikacyjną obsługiwaną przez operatora na podstawie umowy. Innymi słowy dopuszczalna jest sytuacja taka, w której konkretny organizator, nawet pomimo przekroczenia progów liczby mieszkańców określonych w art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie mając zamiaru organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, nie będzie przystępował do uchwalenia planu transportowego. Dopuszczalna jest także i taka sytuacja, w której taki organizator, z różnych względów, nie mając zamiaru tworzenia linii komunikacyjnych przygotowuje jednak plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego dla obszaru swojej własności, a mimo tego nie będzie zawierał umowy z przewoźnikiem w celu obsługi linii przewidzianych w tym planie.

Do stworzenia linii komunikacyjnych nie dochodzi bowiem na skutek zapisów w planach transportowych, stąd też – co do zasady – ich treść nie jest wyznacznikiem tego, w jakim kształcie i zakresie ostatecznie będzie funkcjonować sieć komunikacyjna (oczywiście z zastrzeżeniem art. 24 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Należy bowiem odróżnić obowiązek sporządzenia planu od obowiązku organizowania linii komunikacyjnych. O ile ten pierwszy został wprowadzony dla określonej kategorii podmiotów o tyle ten drugi nie występuje w ustawie. Obowiązek organizatora, o którym mowa w powołanym wcześniej art. 4 ust. 1 pkt 9 realizowany jest bowiem poprzez różnego rodzaju działania, z których tylko część przybiera formę obligatoryjną.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że organizator objęty ustawowym obowiązkiem sporządzenia planu uprawniony jest do zawarcia umowy obejmującej jedynie część linii komunikacyjnych określonych w przyjętym przez niego planie transportowym.

2.4. W jakim zakresie opracowuje plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego jednostka samorządu terytorialnego, której powierzono wykonywanie zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego na podstawie porozumienia?

To w jakim zakresie opracowuje plan transportowy jednostka samorządu terytorialnego, której powierzono wykonywanie zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego na podstawie porozumienia, zależy przede wszystkim od tego czy jednostka taka będzie wykonywała całość zadań innych stron porozumienia czy tylko ich część oraz od tego czy będzie ona – niezależnie od porozumienia - organizowała przewozy we własnym zakresie.

Obowiązek tworzenia planu transportowego aktualizuje się w przypadku zamiaru organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej dla jednostek, które przekraczają ustalone w art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym progi liczby mieszkańców.

Jeżeli zatem będziemy rozpatrywać przypadek dwóch gmin lub powiatów, które zawarły porozumienie w celu wspólnego organizowania publicznego transportu zbiorowego, jednostka wyznaczona tym porozumieniem do wykonywania zadań organizatora będzie rozpatrywała obowiązek sporządzenia planu na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy liczba mieszkańców jednostek które zawarły porozumienie przekracza 80 000 w przypadku gmin i 120 000 w przypadku powiatów. Jeżeli odpowiedź będzie twierdząca jednostka wyznaczona porozumieniem będzie zobligowana do sporządzenia planu obejmującego linie komunikacyjne na danym obszarze.

Niezależnie od powyższego, w każdym przypadku, w którym porozumienie zawarto tylko w celu wspólnej realizacji części zadań organizatora, każda z jednostek będących jego stroną, o ile zamierza na obszarze swojej właściwości organizować przewozy, będzie zobligowana do sporządzenia planu transportowego. Oczywiście i w tym przypadku obowiązek ten będzie się aktualizował po przekroczeniu ustawowo określonych progów liczby mieszkańców (50 000 dla gmin i 80 000 dla powiatów).

3. Przystanki komunikacyjne

3.1. Jak należy rozumieć warunek niedyskryminującego określenia stawki opłat z tytułu korzystania z przystanków?

Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. Właściwa rada podejmując uchwałę na podstawie tego przepisu, powinna zatem mieć na uwadze omawianą przesłankę.

Należy przez to rozumieć zapewnienie traktowania wszystkich przewoźników w sposób równorzędny tj. taki, który nie będzie prowadził do wyeliminowania lub ograniczenia konkurencji wśród przewoźników wykonujących usługi przewozu w obszarze właściwości danego organizatora publicznego transportu zbiorowego. W szczególności odnosi się to do takich kwestii, jak jednakowa wysokość stawki opłat, uwzględnianie standardu poszczególnych przystanków komunikacyjnych lub dworców, uwzględnianie wielkości taboru, jakim wykonywany jest przewóz.

Zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2015r. wydanym w sprawie o sygn. akt II GSK 2489/13 ustalenie stawki opłat w maksymalnej, dopuszczonej przez ustawodawcę wysokości dla wszystkich przewoźników nie jest równoznaczne z brakiem naruszenia art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W przepisie tym jest bowiem mowa, o czym już wspomniano, że opłata powinna być ustalona z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. Zatem podejmując uchwałę na podstawie tego przepisu, rada gminy powinna mieć na uwadze omawianą przesłankę. Aby ustalić, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należałoby zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie tj. ocenić zasadność przyjętego rozwiązania.

3.2. Czy organizator może ograniczyć prawo korzystania z przystanków pod względem podmiotowym?

Przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym określa, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów.

Z kolei art. 15 ust. 2 powołanej ustawy stanowi, iż określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa

w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Rada gminy lub powiatu może więc działając w oparciu o wskazane podstawy różnicować pod względem podmiotowym dostępność przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego.

W przytoczonym przepisie ustawodawca wyposaża bowiem radę w kompetencje do określenia dostępności przystanków. Innymi słowy, rada ma uprawnienie do ustalania, które przystanki komunikacyjne zostają przeznaczone do korzystania w ramach publicznego transportu zbiorowego, a które nie zostają udostępnione. Prowadzący transport może kształtować rozkład jazdy na podstawie przystanków udostępnionych przez właściciela lub zarządcę, co potwierdza art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Ta kompetencja organizatora transportu zbiorowego nakazuje wykluczyć przystanki komunikacyjne z kategorii mienia publicznego udostępnianego wszystkim zainteresowanym na podstawie ustawy. O tym udostępnieniu decyduje na poziomie lokalnym organ jednostki samorządowej (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2012r. sygn. akt II SA/Rz 980/12 oraz wyrok NSA z dnia 20 maja 2014r. sygn. akt II GSK 518/13).

3.3. Jak należy rozumieć maksymalny charakter opłat za korzystanie z przystanków określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym?

Przepis art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, że za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. Zgodnie z dyspozycją art. 16 ust. 5 stawki opłat, o których mowa w ustępie poprzedzającym nie mogą być wyższe niż 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym, 1 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu i 2 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu wyznaczonym.

Ustawodawca określił więc ramy swobody jednostek samorządu w określaniu stawki opłaty pobieranej od przewoźników za korzystanie z infrastruktury służącej do obsługi pasażerów. Należy jednak zwrócić uwagę na to, iż ramy te dotyczą jedynie organów stanowiących, bowiem ograniczenie, o którym mowa w art. 16 ust. 5 w sposób jednoznaczny odnosi się do kompetencji odpowiednich rad określonych w art. 16 ust. 4.

Przepis art. 16 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przewiduje natomiast mechanizm waloryzacji przyjętej przez właściwe rady stawki opłaty, którego skutkiem może być to, że faktyczna wysokość opłaty będzie przewyższać

progi określone ustawą. Stanie się tak np. w każdym przypadku, w którym odpowiednie organy w swych uchwałach ustalą wysokość opłaty za korzystanie z przystanków na maksymalnym poziomie na jakim wolno im to zrobić zgodnie z ustawą. W kolejnym roku po ustaleniu opłaty, od pierwszego dnia po ogłoszeniu ustawy budżetowej jej wysokość ulega bowiem zmianie w stopniu odpowiadającym planowanemu średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ustalonym w ustawie budżetowej na dany rok.

3.4. Czy w uchwale określającej warunki i zasady korzystania z przystanków można określić częstotliwość odjazdu środków transportu?

W ramach kompetencji jednostek samorządu terytorialnego związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego na obszarze ich właściwości znajduje się uprawnienie do określania zasad i warunków korzystania przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego. Pytaniem jakie może powstać na tym tle jest to, czy właściwa rada w uchwale określającej warunki i zasady korzystania z przystanków może określić częstotliwość odjazdu środków transportu w taki sposób aby wyeliminować ryzyko dublowania godzin zatrzymania różnych przewoźników.

Z brzmienia art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wynika dosyć szeroki zakres uprawnień organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się nawet, iż rada władna jest wyłączyć określone przystanki z możliwości korzystania z nich przez przewoźników tzw. komercyjnych, tj. tych, którzy nie wykonują usług o charakterze użyteczności publicznej (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2012r. sygn. akt II SA/Rz 980/12 oraz wyrok NSA z dnia 20 maja 2014r. sygn. akt II GSK 518/13).

Jeżeli zatem uznać dopuszczalność wprowadzenia tak daleko idących obostrzeń związanych z możliwościami korzystania z infrastruktury przystankowej zasadnym jest przyjęcie, iż tym bardziej dopuszczalnym będzie takie ukształtowanie zasad korzystania z przystanków, które wprowadzać będzie ograniczenia w częstotliwości odjazdów środków transportu.

Ponadto w wielu przypadkach nie można wykluczyć również i tego, że takie rozwiązanie może być podyktowane przepustowością konkretnego przystanku i względami bezpieczeństwa jego użytkowników oraz innych uczestników ruchu drogowego.

Mając to na uwadze, należy opowiedzieć się za dopuszczalnością wprowadzania podobnych ograniczeń w szczególności tam, gdzie będą one miały rzeczywiste uzasadnienie.

3.5. Czy przewoźnicy działający na podstawie zezwolenia na podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie krajowego regularnego przewozu osób w transporcie drogowym są zobowiązani do uiszczania opłat z tytułu korzystania z przystanków?

Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadza przy tym własną definicję operatora i przewoźnika. W myśl art. 4 ust. 1 pkt 11 za przewoźnika rozumie się przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

W tym kontekście w praktyce pojawił się pogląd, zgodnie z którym, skoro do 31 grudnia 2016r. podstawą funkcjonowania przedsiębiorców przewozowych mogą być zezwolenia na podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie krajowego regularnego przewozu osób w transporcie drogowym, to przedsiębiorcy działający na takiej podstawie nie są przewoźnikami w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, gdyż nie wykonują działalności na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

W takim stanie rzeczy nie są oni objęci obowiązkiem uiszczania opłat za korzystanie z przystanków bowiem te mogą być pobierane wyłącznie od operatorów i przewoźników w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Niewątpliwie ustawodawca nie wprowadzając w tym zakresie żadnych przepisów przejściowych otworzył drogę do podobnych zabiegów interpretacyjnych. Niemniej jednak należy uznać, że art. 16 ust. 4 dotyczy wszelkich przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie regularnego przewozu osób.

Wskazuje na to pośrednio art. 79 ust.2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym działalność taka może być podejmowana i wykonywana na podstawie przepisów dotychczasowych, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2016 r.

Uchwały rad gmin (powiatów) w sprawach określenia warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych dotyczą natomiast przewoźników w ogólności, bez wprowadzania zróżnicowania ze względu na podstawę prawną ich funkcjonowania. Zatem do dnia 31 grudnia 2016 r. nie ma znaczenia, na jakiej podstawie przewoźnik prowadzi działalność gospodarczą. Skoro przedsiębiorca posiada status przewoźnika, a do przewoźników odnoszą się uchwały rad gmin lub powiatów, zobowiązany jest do uiszczania opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych.

3.6. Czy właściwy organizator może podjąć decyzję o odstąpieniu od pobierania opłat z tytułu korzystania z przystanków?

Zgodnie z art. 16 ust. 1 i 4 w transporcie drogowym za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.

Ustawa reguluje zatem kwestię wynagrodzenia za korzystanie przez przedsiębiorców przewozowych z infrastruktury, którą wykorzystują oni w swojej działalności, przyznając organizatorom kompetencję do określania wysokości opłat za korzystanie z przystanków. Co przy tym ważne, ustawodawca w tym zakresie, w odróżnieniu np. od obowiązku określenia przystanków komunikacyjnych, nie nakłada na samorządy żadnych obowiązków, ograniczając jedynie zakres swobody uchwałodawczej poprzez wprowadzenie maksymalnych stawek, ponad które nie wolno wyjść radom gmin czy powiatów.

Oznacza to, że to wyłącznie od decyzji właściwego organizatora zależeć będzie nie tylko to w jakiej wysokości będą pobierane opłaty z tego tytułu, ale także i to czy w ogóle będą one występowały na danym obszarze.

Trzeba pamiętać jednak, że wysokość opłaty oraz zasady jej ponoszenia nie mogą być różnicowane podmiotowo a jedynie przedmiotowo. Oznacza to po pierwsze, że nie będzie dopuszczalne takie konstruowanie treści uchwał, z którego wynikać miałyby, iż inne stawki opłat będą obowiązywały operatora, inne zaś przewoźników komercyjnych. Po drugie zaś opłaty – co do zasady – powinny być różnicowane w zależności od tego, jakiego rodzaju taboru będą one dotyczyć tj. powinny one przewidywać inne stawki np. dla pojazdów poniżej i powyżej 3,5t dopuszczalnej masy całkowitej. W tym zakresie organy gmin i powiatów pozostają bowiem związane wymogiem niedyskryminującego sposobu określenia stawek opłat za korzystanie z przystanków.

4. Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia

4.1. W jakich publikatorach należy zamieścić ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia?

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadza wymóg ogłoszenia przez organizatora o zamiarze przeprowadzenia postępowania zmierzającego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej bądź też o zamiarze bezpośredniego powierzenia wykonywania takich usług.

Przepis art. 23 ust. 1 stanowi o tym, 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 jeden rok lub 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.

Zgodnie z ustawą organizator zamieszcza stosowne ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 23 ust. 2).

Należy jednak pamiętać, iż przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

Przepis art. 7 ust. 2 wskazanego rozporządzenia stanowi, że każdy właściwy organ podejmuje niezbędne środki, aby najpóźniej rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej lub rok przed bezpośrednim przyznaniem zamówienia zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przynajmniej następujące informacje:

- a) nazwa i adres właściwego organu;
- b) przewidywany tryb udzielenia zamówienia;
- c) usługi i obszary potencjalnie objęte zamówieniem.

Pomimo, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie przewiduje obowiązku publikacji stosownego ogłoszenia w publikatorach innych niż Biuletyn Informacji Publicznej, to przepisy rangi unijnej taki obowiązek formułują i każdy organizator, który zamierza zawrzeć umowę zobowiązany jest stosować się do tego wymogu. Ewentualne jego naruszenie może mieć bowiem daleko idące skutki i powodować,

że wszystkie czynności związane z zawarciem umowy dotknięte będą wadami prawnymi uzasadniającymi nawet uznanie ich nieważności.

4.2. Czy ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w wymiarze nie przekraczającym 50 000 kilometrów rocznie należy publikować w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej?

Kwestię publikacji ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej reguluje rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 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.

Zgodnie z powołanym rozporządzeniem właściwe organy krajowe mogą zdecydować, że informacje określone w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007 nie będą publikowane, jeżeli umowa o świadczenie usług publicznych dotyczy świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze mniejszym niż 50 000 kilometrów rocznie.

Ustawodawstwo unijne pozostawia więc do uznania każdego kraju członkowskiego kwestię tego czy ogłoszenia dotyczące usług w nieznacznym rozmiarze będą objęte obowiązkiem publikacji. Mając więc na uwadze treść ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zasadnym jest przyjęcie, że w świetle przepisów krajowych obowiązek publikacji tego typu ogłoszeń istnieje tak samo jak w przypadku ogłoszeń pozostałych, z tą tylko różnicą, że wymagany termin ich publikacji został skrócony z roku do sześciu miesięcy.

W obowiązującej ustawie nie został bowiem wprost wyłączony obowiązek wynikający z rozporządzenia nr 1370/2007, stąd też istnieje on w takim kształcie w jakim został sformułowany w treści tegoż rozporządzenia. Wynika to z faktu, że przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 i choć spotykany jest pogląd odmienny, oparty na twierdzeniu, że polska ustawa mówi wyłącznie o publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej to wydaje się, że nie uwzględnia on faktu, iż w powyższym zakresie ustawodawca polski nie zdecydował się na rezygnację publikacji tego typu ogłoszeń, a jedynie na skrócenie okresu ich zamieszczania.

4.3. Czy można wszcząć procedurę przetargową przed upływem roku od momentu publikacji ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia?

Przepis art. 23 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym 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 tej

ustawy lub bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, w terminie nie krótszym niż jeden rok lub 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.

Ustawa określa zatem termin publikacji stosownego ogłoszenia, nie precyzując jednak tego, od jakiego momentu termin ten winien być liczony tj. tego czy wymagany okres musi upłynąć od dnia publikacji ogłoszenia do dnia zawarcia umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, czy też do dnia wszczęcia procedury zmierzającej dopiero do wyłonienia wykonawcy lub dnia bezpośredniego powierzenia wykonywania usług.

Kwestia ta jest regulowana przepisami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

W art. 7 ust. 2 powołanego rozporządzenia określono, iż każdy właściwy organ podejmuje niezbędne środki, aby najpóźniej rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej lub rok przed bezpośrednim przyznaniem zamówienia zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przynajmniej następujące informacje:

- a) nazwa i adres właściwego organu;
- b) przewidywany tryb udzielenia zamówienia;
- c) usługi i obszary potencjalnie objęte zamówieniem.

Właściwym organem w rozumieniu rozporządzenia nr 1370/2007 jest organ publiczny lub grupa organów publicznych państwa członkowskiego lub państw członkowskich uprawnionych do ingerowania w publiczny transport pasażerski na danym obszarze geograficznym, lub instytucja posiadająca takie uprawnienia.

Nie ulega wątpliwości, że każdy organizator publicznego transportu zbiorowego jest takim organem, stąd też art. 7 ust. 2 będzie wyznaczał moment upływu terminu, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Termin ten powinien być więc liczony do dnia rozpoczęcia procedury zmierzającej do zawarcia umowy.

4.4. W jaki sposób należy liczyć termin, w którym organizator ma możliwość dokonania zmian treści ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia?

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym przewiduje, 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 tej ustawy lub bezpośredniego

zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, w terminie nie krótszym niż jeden rok lub 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.

Ogłoszenie, o którym mowa powinno zawierać nazwę i adres właściwego organizatora, określać przewidywany tryb udzielenia zamówienia, rodzaj transportu oraz linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, na których będą wykonywane przewozy a także przewidywaną datę rozpoczęcia 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 ustawy.

W przypadku zmiany informacji, o których mowa powyżej, organizator winien jest niezwłocznie zamieścić ogłoszenie o tej zmianie. Zmiana tych informacji nie może jednak nastąpić później niż do upływu połowy okresów określonych w art. 23 ust. 1.

Oznacza to, że zmiana taka może nastąpić - w przypadku rocznego terminu publikacji ogłoszenia - najpóźniej na sześć miesięcy przed dniem wskazanym w jego treści jako dzień wszczęcia procedury zmierzającej do zawarcia umowy bądź wskazanym jako dzień bezpośredniego powierzenia wykonywania usług. Roczny termin określony w art. 23 ust. 1 ustawy liczony jest bowiem od dnia publikacji ogłoszenia do rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia lub powierzenia wykonywania usług i skoro ogłoszenie to może zostać zmieniane do momentu upływu połowy wymaganego ustawą okresu, to sześciomiesięczny termin liczony winien być wstecz od daty wszczęcia postępowania zmierzającego do udzielenia zamówienia.

Kwestia ta nabiera praktycznego wymiaru w sytuacji, w której od momentu publikacji tego ogłoszenia do wskazanej daty rozpoczęcia postępowania zmierzającego do zawarcia umowy termin będzie dłuższy niż jeden rok tj. wynosić będzie np. 14 miesięcy. Wówczas możliwość zmiany treści tego ogłoszenia będzie istnieć przez 8 miesięcy.

4.5. Czy ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamieszczone przez jednostkę samorządu może stanowić podstawę zawarcia umowy przez związek powiatów, którego stroną stała się ta jednostka?

Publikacja ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia obejmującego wykonywanie usług publicznego transportu zbiorowego spełnia istotną, informacyjną rolę i jej głównym celem jest uprzedzenie zainteresowanych przedsiębiorców o tym w jaki sposób i w jakim zakresie będą realizowane zadania organizatora związane z tym aspektem jego funkcjonowania.

W związku z wchodzącą w życie w dniu 1 stycznia 2016r. nowelizacją ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, która

umożliwi zawieranie związków powiatowo-gminnych, które to związki będą organizatorem publicznego transportu zbiorowego na obszarze jednostek je tworzących, powstaje pytanie czy możliwym jest, aby taki związek oparł się na ogłoszeniach zamieszczonych przez jednostki które go zawiązały.

Przed dniem wejścia w życie wskazanej nowelizacji nie jest bowiem możliwe zamieszczenie ogłoszenia przez sam związek gminno-powiatowy, skoro taki podmiot nie istnieje. Z drugiej zaś strony, zważywszy wymóg publikacji ogłoszenia na rok np. przed wszczęciem procedury przetargowej, dla wielu samorządów zainteresowanych taką formą działania, powstaje problem związany w funkcjonowaniem przewozów o charakterze użyteczności publicznej od 1 stycznia 2017 roku.

Trzeba jednak mieć na uwadze, że związek powiatowo-gminny, o ile zostanie utworzony będzie odrębnym podmiotem od jednostek go tworzących. W przypadku, w którym przewozy miałyby funkcjonować jako przewozy gminno-powiatowe właściwym organizatorem będzie związek gminno-powiatowy (art. 7 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w brzmieniu od 1.01.2016r.). Do niego należeć więc będą kompetencje organizatora publicznego transportu zbiorowego, w tym do niego też odnosić się będzie obowiązek publikacji stosownego ogłoszenia dla zamówień dotyczących obszaru jego właściwości.

W tym zakresie nie jest możliwe uciekanie się do publikacji w chwili obecnej odrębnych ogłoszeń poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, z zamiarem skorzystania po utworzeniu związku, z możliwości zmiany treści ogłoszenia na podstawie art. 23 ust. 5 ustawy. Na tej podstawie można bowiem dokonać zmiany treści ogłoszenia ale tylko w zakresie tam wskazanym. Można więc dokonywać zmiany informacji określonej w art. 23 ust. 4 pkt 1, który mówi o konieczności podania w ogłoszeniu nazwy i adresu organizatora, lecz czym innym jest zmiana tego typu informacji od wskazania zupełnie nowego organizatora.

4.6. Czy w ogłoszeniu o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia można wskazać alternatywny tryb zawarcia umowy?

Każdy organizator, który zamierza zawierać umowę o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, zobowiązany jest do publikacji stosownego ogłoszenia, w którego treści, zgodnie z art. 23 ust. 4 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, należy wskazać przewidywany tryb udzielenia zamówienia.

Organizator winien już zatem na tym etapie czynności zmierzających do zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej na obszarze jego właściwości, podjąć decyzję o tym, czy operator zostanie wyłoniony na skutek postępowania prowadzonego z zastosowaniem konkurencyjnych trybów udzielania zamówienia czy też będzie on korzystał z możliwości bezpośredniego powierzenia wykonywania usług.

Nierzadko jednak na rok przed planowanym wszczęciem odpowiednich postępowań, z różnych względów, ciężko jest jednoznacznie określić to, czy operator zostanie wyłoniony w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych czy też zostanie ogłoszone postępowanie o udzielenie koncesji albo czy w ogóle tryby konkurencyjne nie będą stosowane.

W takich sytuacjach dopuszczalnym jest, aby ustawowy wymóg określenia trybu udzielenia zamówienia został wykonany poprzez wskazanie w treści ogłoszenia alternatywnych sposobów. Prawidłowym więc będzie takie jego sformułowanie, z którego w sposób jasny i jednoznaczny wynikać będzie to, jakie tryby przewidziane ustawą o publicznym transporcie zbiorowym będą stosowane i które z nich będą wykorzystywane w pierwszej kolejności, a które w dalszych.

Można zatem określić w ogłoszeniu, że właściwy organizator będzie ogłaszał przetarg stosując ustawę prawo zamówień publicznych, a w sytuacji, w której nie uda się w takim postępowaniu wyłonić wykonawcy ogłosi postępowanie o udzielenie koncesji, czy też będzie korzystał z możliwości bezpośredniego powierzenia wykonywania usług.

Trzeba jednak pamiętać, że informacja musi być jasna i precyzyjna i niedopuszczalnym będzie takie wskazanie, z którego nie będzie możliwym odczytanie rzeczywistego zamiaru organizatora. Błędem więc będzie konstrukcja, która zakładać będzie albo przetarg albo koncesję, lub co gorsze albo przetarg albo bezpośrednie powierzenie wykonywania usług bowiem, w takim przypadku nie jest wiadomym jakie postępowanie będzie prowadzone. A w drugim z wymienionych przypadków nie wiadomo nawet czy zainteresowani przedsiębiorcy będą mieli możliwość ubiegania się o udzielenie zamówienia, skoro de facto nie zostało określone z jakiego trybu organizator będzie korzystał (czy będzie to tryb konkurencyjny czy też nie).

4.7. Czy organizator zobowiązany jest do zawarcia umowy obejmującej wszystkie linie komunikacyjne wskazane w ogłoszeniu o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia?

Przed udzieleniem zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w transporcie zbiorowym, z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych związanych z wystąpieniem zakłóceń w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednim ryzykiem powstania takich sytuacji, właściwe organy powinny przedsięwziąć niezbędne kroki, by ogłosić swój zamiar udzielenia zamówień prowadzących do zawarcia umów przynajmniej z rocznym wyprzedzeniem, tak aby potencjalne podmioty świadczące usługi publiczne mogły podjąć odpowiednie działania.

Realizacja powyższego obowiązku następuje poprzez publikację ogłoszenia, o którym mowa w art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Ogłoszenie to spełnia zatem przede wszystkim funkcję informacyjną, a jego zadaniem jest udzielenie

wszystkim zainteresowanym przedsiębiorcom wiadomości na temat zamiaru organizatora przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym, bądź też rezygnacji ze stosowania takich trybów na rzecz bezpośredniego powierzenia wykonywania usług.

W ogłoszeniu tym należy jednak zamieścić nie tylko informację w powyższym zakresie, ale też i podać do wiadomości linie komunikacyjne lub sieć komunikacyjną, na których będą wykonywane przewozy.

Z racji tego, że ogłoszenie takie publikowane będzie zazwyczaj z rocznym wyprzedzeniem przed wszczęciem postępowania zmierzającego do udzielenia zamówienia może dojść do sytuacji, w której na tym etapie szczegółowe określenie linii komunikacyjnych, których ma dotyczyć umowa będzie utrudnione. Trzeba jednak pamiętać, że konkretne linie komunikacyjne de facto tworzone są poprzez zapisy umów, nie zaś treść ogłoszenia je poprzedzającego, tak więc organizator nie jest związany określeniem linii komunikacyjnych w treści ogłoszenia tj. nie jest zobowiązany do zawarcia umowy na wszystkie linie ujęte w tym ogłoszeniu.

Za dopuszczalne należy zatem uznać zawarcie w ogłoszeniu większej liczby linii, niż liczba rzeczywiście objęta umową, przy czym powinno unikać się sytuacji odwrotnych czyli takich kiedy umowa miałaby dotyczyć większej liczby linii niż wynikałoby to z treści wcześniej zamieszczonego ogłoszenia.

Taka konstrukcja ogłoszenia będzie bowiem realizować jego zasadniczy cel, o którym mowa wyżej.

5. Bezpośrednie powierzenie wykonywania usług

5.1. Czy jednostka samorządu terytorialnego w każdym przypadku musi posiadać 100% udziałów spółki, aby można ją uznać za podmiot wewnętrzny?

Jak wynika z art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 do tego, aby uznać konkretny podmiot za podmiot wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego nie jest bezwzględnie wymagane aby jednostka ta była wyłącznym jego właścicielem.

Niezbędnym jednak jest aby w przypadku podmiotów, w których samorzady nie posiadają stu procent własności udziałów miały one możliwość wpływania na ich funkcjonowanie tak jak na jednostki własne. Zgodnie z powołanym rozporządzeniem w celu stwierdzenia, czy właściwy organ lokalny sprawuje taką kontrolę, bierze się pod uwagę takie elementy, jak stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych, stosowne postanowienia w statutach, strukturę własnościową, wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowanie nad nimi skutecznej kontroli. Zgodnie z prawem wspólnotowym posiadanie przez właściwy organ publiczny pełnej własności, w szczególności w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, nie jest więc niezbędnym wymogiem sprawowania takiej kontroli o ile istnieje przewaga wpływu publicznego i sprawowanie kontroli można stwierdzić na podstawie innych kryteriów.

Trzeba jednak pamiętać o tym, że 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 bezpośredniego powierzenia wykonywania usług, powinna przyjąć formę koncesji na usługi.

5.2. Czy jednostka samorządu, która wykonuje zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego na podstawie porozumienia z innymi jednostkami, może bezpośrednio powierzyć wykonywanie usług podmiotowi wewnętrznemu drugiej strony porozumienia?

Odpowiedź na pytanie czy jednostka samorządu, która wykonuje zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego na podstawie porozumienia z innymi jednostkami może bezpośrednio powierzyć wykonywanie usług podmiotowi wewnętrznemu drugiej strony porozumienia zależeć będzie od rozstrzygnięcia tego,

czy podmiot taki może być traktowany jako podmiot wewnętrzny tylko jednej jednostki samorządu, czy też wszystkich jednostek będących stronami porozumienia.

Pojęcie podmiotu wewnętrznego zostało zdefiniowane w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/7. Zgodnie z art. 2 lit. j podmiot wewnętrzny oznacza odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami.

W przypadku grupy organów – które to pojęcie będzie odnosiło się do porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego zawartego w celu wspólnej realizacji ich zadań – do uznania konkretnego podmiotu za podmiot wewnętrzny takiej grupy, wystarczającym zatem jest aby przesłanki warunkujące możliwość takiej kwalifikacji zostały spełnione w odniesieniu do jednej jednostki samorządu. Innymi słowy, jeżeli możemy powiedzieć o danym podmiocie, iż posiada on status podmiotu wewnętrznego jednostki będącej stroną porozumienia wówczas będziemy uważali taki podmiot za podmiot wewnętrzny uprawniony do bezprzetargowego wykonywania zadań publicznych na obszarze właściwości wszystkich jednostek, które zawarły porozumienie.

5.3. Czy podmiot wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego może zostać uznany za podmiot wewnętrzny związku, którego członkiem jest ta jednostka?

Sytuacja w jakiej znajduje się związek gmin lub powiatów, który chciałby skorzystać z możliwości bezpośredniego powierzenia wykonywania usług publicznego transportu zbiorowego podmiotowi wewnętrznemu jednej z jednostek będących stroną tego związku jest nieco odmienna od podobnej sytuacji jednostek, które działają w ramach porozumienia.

W tym drugim przypadku nie ma bowiem wątpliwości, że podmiot wewnętrzny jednej z jednostek jest podmiotem wewnętrznym uprawnionym do wykonywania usług na obszarze właściwości wszystkich jednostek, które zawarły stosowne porozumienie z jednostką właścicielską takiego podmiotu.

W przypadku związku gmin czy powiatów mamy jednak do czynienia z sytuacją, w której właściwym organizatorem publicznego transportu zbiorowego na obszarze jednostek samorządu tworzących związek jest właśnie ten związek. Posiada on bowiem odrębną od jego członków osobowość prawną co oznacza, że w sensie prawnym jest on odrębnym, samodzielny podmiotem.

Właśnie ten czynnik będzie elementem, który zasadniczo różni sytuację gmin czy powiatów, które zawarły porozumienie od sytuacji, w której mamy do czynienia z ich

związkiem. O ile bowiem w tym pierwszym przypadku będziemy mogli mówić o grupie organów, z których przynajmniej jeden sprawuje nad danym podmiotem kontrolę analogiczną do kontroli jaką sprawuje on nad własnymi służbami (art. 2 lit. j rozporządzenia (WE) nr 1370/2007) o tyle w drugim grupa organów w ogóle nie występuje, gdyż organizatorem jest związek jednostek samorządu, który stanowi samodzielnie funkcjonujący podmiot.

Skoro związek posiada odrębną osobowość prawną (stanowi odrębny byt prawny) oznacza to też, że dany podmiot wewnętrzny może być kontrolowany przez jednego z członków tegoż związku ale już nie przez sam związek. Te okoliczności uniemożliwiają uznanie podmiotu wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego za podmiot wewnętrzny związku, którego członkiem jest ta jednostka.

5.4. Czy podmiot wewnętrzny, któremu bezpośrednio powierzono wykonywanie usług może świadczyć usługi komercyjne lub usługi poza obszarem właściwości jednostki, która dokonała powierzenia?

Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, 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 odrębną prawnie jednostką podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami.

W przypadkach, w których właściwe organy podejmują decyzję o skorzystaniu z powyższego uprawnienia – co zostało dopuszczone przez krajowe ustawodawstwo - zobowiązane one będą do przestrzegania zasad regulujących wykonywanie usług przez podmioty wewnętrzne wynikających z powołanego rozporządzenia.

Przede wszystkim, bezpośrednie powierzenie wykonywania usług podmiotom wewnętrznym jednostek samorządu terytorialnego będzie możliwe pod warunkiem, że podmiot wewnętrzny i każda jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu realizują swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwego organu lokalnego - niezależnie od tego, że niektóre linie lub inne elementy składowe tej działalności mogą wchodzić na terytorium sąsiednich właściwych organów lokalnych.

Ponadto podmioty wewnętrzne, którym powierzono wykonywanie usług publicznego transportu zbiorowego z pominięciem procedur konkurencyjnych nie mogą brać udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego

transportu publicznego, organizowanych poza terytorium tego właściwego organu lokalnego.

Podmiot wewnętrzny może jednak uczestniczyć w przetargach zapewniających uczciwą konkurencję na dwa lata przed wygaśnięciem umowy o świadczenie usług publicznych zawartej w następstwie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia, pod warunkiem że podjęto ostateczną decyzję o tym, by usługi w zakresie transportu pasażerskiego świadczone przez dany podmiot wewnętrzny zostały zlecone w drodze przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję. Dodatkowo podmiot taki nie może być stroną żadnej innej umowy zawartej w rezultacie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia o świadczenie usług publicznych.

Podmiot wewnętrzny wykonujący usługi użyteczności publicznej na podstawie bezpośrednio zawartej umowy może przy tym wykonywać działalność tzw. komercyjną, jednak w ograniczonym zakresie. Zakres ten nie został wyraźnie sprecyzowany, jednak dotychczasowe orzecznictwo ETS wskazuje, że warunkiem legalności powierzenia usług podmiotom wewnętrznym bez stosowania procedur konkurencyjnych jest to, aby główna część działalności tego podmiotu wykonywana była na rzecz jednostki, która dokonuje powierzenia. Pojęcie to, choć nie ostre, nakazuje przyjąć, że działalność tzw. komercyjna powinna stanowić jedynie dodatek, uzupełnienie działalności związanej z wykonywaniem usług o charakterze użyteczności publicznej.

5.5. W jakich sytuacjach można bezpośrednio powierzyć wykonywanie usług z powołaniem się na wystąpienie ryzyka zakłócenia w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji?

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym dopuszcza możliwość zawierania umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego nie tylko w przypadkach, w których powierzenie usług ma nastąpić na rzecz podmiotu wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego, ale także w przypadkach, w których operator nie będzie miał takiego statusu.

W sytuacjach, w których gmina czy powiat decydują się jednak na skorzystanie z takiej możliwości, należy pamiętać, że legalność powierzenia będzie zależeć od spełnienia warunków określonych w art. 22 ust.1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Organizator może zatem 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, 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 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Ostatnia z wymienionych przesłanek dotyczy sytuacji specyficznych, wyjątkowych, nie objętych obowiązkiem uprzedniego publikowania ogłoszenia, o którym mowa w art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i w związku z powyższym powinna być ona interpretowana ściśle, bez rozszerzania możliwości jej stosowania.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę na fakt, że w art. 22 ust. 1 pkt 4 mowa jest o zakłóceniu w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednim ryzyku powstania takiej sytuacji z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora. W hipotezie powołanej regulacji pominięto zatem organizatora co wskazuje, że możliwość skutecznego powoływania się na tę podstawę bezpośredniego powierzenia usług dotyczy jedynie sytuacji związanych z podmiotem wykonującym usługi. Innymi słowy należy uznać, że nie będzie możliwości sięgania do przewidzianej w art. 22 ust. 1 pkt 4 podstawy odstąpienia od stosowania procedur konkurencyjnych wszędzie tam, gdzie zakłócenie świadczenia usług lub ryzyko takiej sytuacji będzie związane z działaniami bądź zaniechaniami ze strony organizatora publicznego transportu zbiorowego.

Sytuacją, która pozwoli na korzystanie z art. 22 ust. 4 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym będzie zatem z pewnością np. ogłoszenie upadłości operatora wykonującego usługi, ale już nie sytuacja, w której powstanie potrzeba wypełniania luki w świadczeniu usług spowodowana zbyt późnym opublikowaniem ogłoszenia.

5.6. Jak należy rozumieć wymóg eksploatacji przez przedsiębiorcę nie więcej niż 23 środków transportu uprawniający do bezpośredniego powierzenia usług z zastosowaniem podwyższonych kryteriów liczby kilometrów lub wartości usługi?

Zgodnie z dyspozycją art. 22 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jeżeli bezpośrednio zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy małego lub średniego przedsiębiorcy eksploatującego nie więcej niż 23 środki transportu, progi, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1, mogą zostać podwyższone do średniej wartości rocznej przedmiotu umowy

nie wyższej niż 2 000 000 euro lub świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w wymiarze mniejszym niż 600 000 kilometrów rocznie.

Dla określenia sytuacji, w których organizator ma możliwość skorzystania z podwyższonych kryteriów liczby kilometrów lub wartości usług uprawniających do skorzystania z możliwości bezpośredniego powierzenia wykonywania usług, ustawodawca posłużył się pojęciem małego lub średniego przedsiębiorcy eksploatującego nie więcej niż 23 środki transportu. O ile przy tym w ustawodawstwie odnajdziemy definicję pojęć małego i średniego przedsiębiorcy, o tyle kryterium eksploatacji nie więcej niż 23 środków transportu może nastroczać trudności interpretacyjnych.

Może bowiem pojawić się pytanie, czy wymóg ten oznacza, że przedsiębiorca, któremu organizator zamierza bezpośrednio powierzyć wykonywanie usług nie może posiadać więcej niż 23 pojazdy czy też np. usługi użyteczności publicznej nie mogą być wykonywane większą ich liczbą, a sam przedsiębiorca, może oprócz usług użyteczności publicznej świadczyć usługi komercyjne przy użyciu taboru niezaangażowanego w realizację tego typu usług.

W tym zakresie należy jednak opowiedzieć się za wąskim rozumieniem pojęcia eksploatacji 23 środków transportu, bowiem art. 22 ust. 2 stanowi wyjątek od zasad bezpośredniego powierzania wykonywania usług określonych w art. 22 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Oznacza to, że wymóg ten odnosić się będzie do wszelkich pojazdów posiadanych przez danego przedsiębiorcę pod jakimkolwiek tytułem prawnym, przy czym bez znaczenia będzie to, czy są one faktycznie eksploatowane czy też tylko przedsiębiorca ten ma możliwość ich eksploatacji.

Przedsiębiorca, który jest np. właścicielem, najemcą, dzierżawcą czy leasingobiorcą pojazdów w łącznej liczbie przekraczającej 23 nie będzie zatem mógł być legalnie wybrany jako operator publicznego transportu zbiorowego w trybie bezpośredniego zawarcia umowy z powołaniem na art. 22 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nawet w sytuacji, w której deklarowałby on, że wszelkie usługi jakie będzie świadczył będą wykonywane z użyciem nie więcej niż 23 środków transportu.

6. Finansowanie usług

6.1. Czy rekompensata z tytułu utraconych przychodów i poniesionych kosztów przysługuje operatorowi w każdym przypadku zawarcia umowy z właściwym organizatorem?

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, w art. 50 ust. 1 przewiduje, że finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na:

- 1) pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub
- 2) przekazaniu 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) udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Jednocześnie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy stanowi, 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.

Z powołanej regulacji można zatem odczytać, że prawo operatora do rekompensaty z tytułu utraconych przychodów i poniesionych kosztów uzależnione jest od kumulatywnego spełnienia kilku przesłanek. Po pierwsze więc prawo takie uzależnione jest od poniesienia straty oraz wykazania, że podstawą poniesionej straty z tytułu realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego są utracone przychody i poniesione koszty (por. art. 52 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Po drugie nie każda strata czy utracony przychód będą więc mogły zostać uwzględnione przy ustalaniu wysokości rekompensaty. Możliwość taka dotyczy bowiem wyłącznie tych, które są związane z wykonywaniem usług użyteczności publicznej.

Ponadto warunkiem wypłaty rekompensaty jest złożenie wniosku w trybie określonym umową łączącą operatora z organizatorem. Z powyższego wynika, że o ile umowa nie przewiduje w ogóle możliwości przyznania rekompensaty oraz nie określa trybu składania wniosku w tym zakresie, nawet w sytuacjach, w których

świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego będzie wiązało się ze stratami, nie będzie możliwości skutecznego domagania się rekompensaty przez operatora.

6.2. Kto dokonuje wypłaty rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym?

Rekompensata wypłacana na rzecz operatora publicznego transportu zbiorowego może zostać wypłacona z trzech różnych tytułów. Po pierwsze z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym. Po drugie z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione. Po trzecie z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w różny sposób reguluje kwestie związane z uruchamianiem środków z poszczególnych tytułów wypłaty rekompensaty.

Przepis art. 54 ust. 1 i 2 stanowi bowiem, że do zadań organizatora należy przyjęcie wniosku o wypłatę rekompensaty oraz jego weryfikacja i w przypadku pozytywnego jej wyniku dokonanie wypłaty rekompensaty jedynie z tytułu straty związanej z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora.

W pozostałym zakresie tj. w zakresie w jakim wniosek dotyczy rekompensaty w części stanowiącej zwrot utraconych przychodów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, organizator (o ile nie jest nim marszałek lub minister) występuje do właściwego marszałka województwa z wnioskiem o jej przekazanie.

6.3. Czy przewoźnik wykonujący działalność na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu może uzyskać prawo do rekompensaty?

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub przekazaniu operatorowi rekompensaty.

Jak zatem jednoznacznie wynika z treści powołanego przepisu prawo do rekompensaty przysługuje jedynie operatorowi publicznego transportu zbiorowego.

Operatorem jest zaś 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.

Niezależnie zatem o jakiej kategorii podmiotu mówimy, wyznacznikiem warunkującym uzyskanie statusu operatora, zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym, jest świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego na podstawie umowy zawartej z właściwym organizatorem.

Przedsiębiorca funkcjonujący na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, choć świadczy usługi publicznego transportu zbiorowego, nie będzie zatem mógł uzyskać prawa do rekompensaty poniesionych w związku z tym kosztów ani strat wynikających z honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Nawet więc w sytuacji, w której przedsiębiorca taki zdecyduje się na uwzględnianie w cenach swoich biletów tego typu ulg, będą one traktowane wyłącznie jako ulgi handlowe nie podlegające finansowaniu ze środków skarbu państwa.

6.4. Czy uzyskanie rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym jest uzależnione od uchwalenia planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego?

Uzyskanie rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym oraz ustawą o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, uzależnione jest wyłącznie od tego czy usługa świadczona jest przez operatora w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i co za tym idzie czy ma ona charakter usługi użyteczności publicznej.

Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego reguluje uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez uprawnionych przewoźników kolejowych i autobusowych, z wyłączeniem komunikacji miejskiej (art. 1 ust. 1 i 2). Za środki publicznego transportu zbiorowego ustawa ta rozumie przy tym środki transportu wykorzystywane w transporcie kolejowym lub drogowym, w przewozie o charakterze użyteczności publicznej, o którym mowa w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Regulacja ta koresponduje z tą ostatnią ustawą, zgodnie z którą po pierwsze usługi użyteczności publicznej to wyłącznie usługi świadczone przez operatora w rozumieniu tej ustawy (art. 4 ust. 1 pkt 12), po drugie obowiązek stosowania ulg ustawowych został nałożony wyłącznie na tę grupę podmiotów świadczących usługi publicznego transportu zbiorowego (art. 46 ust. 1 pkt 10) i po trzecie wreszcie tylko operatorowi zostało przyznane prawo uzyskania rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym (art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a).

Zestawienie powyższych regulacji obu ustaw prowadzi zatem do wniosku, że prawo do uzyskania rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym aktualizuje się w przypadku, w którym mamy do czynienia z przewozem o charakterze użyteczności publicznej.

Prawo to nie jest przy tym uzależnione od tego czy u właściwego organizatora został przyjęty plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku podmiotów objętych obowiązkiem jego sporządzenia, umowa może dotyczyć wyłącznie linii w nim określonych, a więc bez jego uchwalenia nie będzie możliwym zawarcie umowy, która z kolei warunkuje uzyskanie przez przewóz charakteru użyteczności publicznej.



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES

(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: zpp@zpp.pl, biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl