

AGATA NODŹAK¹

Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie publicznym w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przepisach Unii Europejskiej i prawa krajowego na przykładzie prawa polskiego

1. Wprowadzenie

Artykuł 4 TFUE² wskazuje na pewne dziedziny, w zakresie których Unia współdzieli kompetencje z państwami członkowskimi. Jedną z nich jest spójność gospodarcza, społeczna oraz terytorialna przesądzająca o kształcie europejskiego modelu społeczno-gospodarczego. Istotnym elementem tego modelu są usługi świadczone w ogólnym interesie publicznym, które zaspokajają niezwykle ważne, bo podstawowe potrzeby zarówno jednostek, jak i tworzonych przez nie społeczności. Z perspektywy obywateli Unii dostęp do wspomnianych usług stanowi zasadniczy element obywatelstwa europejskiego i jest konieczny do tego, aby umożliwić obywatelom Unii pełne korzystanie z ich fundamentalnych praw³.

W literaturze usługi świadczone w ogólnym interesie publicznym są definiowane i klasyfikowane w różnorodny sposób, ze względu choćby na takie kryteria, jak rodzaj usług, charakter podmiotów je świadczących, rodzaje realizowanych zadań publicznych czy kwestie finansowania ich realizacji⁴.

1 Dr Agata Nodźak – Instytut Praw, Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie; kierownik projektu „Protection of Fundamental Rights in UE” (nr projektu 620847-EPP-1-2020-1-PL-EPPJMO-MODULE), Program Erasmus +, Jean Monnet, ORCID: 0000-0003-4779-0030.

2 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47).

3 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, COM(2004) 374 final, Bruksela, 12 maja 2004 r., s. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0374> (dostęp: 3.03.2023).

4 Zob. na ten temat m.in. B. Koźuch, A. Koźuch, *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2011, <http://www.isp.miks.uj.edu.pl/pliki/e-monografie/monografia-8.pdf> (dostęp: 10.04.2023).

Jednym z aspektów usług świadczonych w ogólnym interesie publicznym, analizowanym w literaturze, jest dostęp do nich, który można rozumieć jako warunki, na jakich usługobiorcy mogą uzyskać możliwość korzystania z tych usług⁵. Mając na uwadze wspomnianą na początku koncepcję współdzielenia przez Unię Europejską z państwami członkowskimi kompetencji we wskazanych w art. 4 TFUE dziedzinach, nieodzowne staje się podejmowanie działań, w tym prawnych, zarówno na płaszczyźnie unijnej, jak i krajowej, w celu ustalenia warunków i zapewnienia w korzystania z usług świadczonych w ogólnym interesie publicznym. Powszechnie w literaturze przyjmuje się, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym powinny posiadać następujące znamiona: powszechność, dostępność oraz uniwersalny poziom jakości⁶.

Za jedną z kategorii usług świadczonych w ogólnym interesie publicznym uważa się przewóz osób za pomocą transportu publicznego. Usługi te są istotne z perspektywy jednostek i tworzonych przez nie społeczności, ponieważ korzystanie z nich determinuje możliwość zaspokajania potrzeb zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych, np. poprzez możliwość dotarcia do miejsca pracy czy też do miejsc, gdzie świadczone są inne usługi publiczne. Warunki, na jakich odbywa się realizacja usług w zakresie transportu publicznego, są przedmiotem regulacji prawnych, począwszy od aktów prawnych prawodawcy unijnego, po przepisy prawa kreowane przez władze państw członkowskich. Liczba i szeroki zakres takich regulacji na płaszczyźnie unijnej i krajowej z jednej strony wskazuje na duże znaczenie tej kategorii usług (w tym dla funkcjonowania europejskiego modelu społeczno-gospodarczego), z drugiej strony ta swego rodzaju „inflacja” w zakresie działalności prawotwórczej utrudnia stosowanie tych regulacji prawnych w praktyce. Mając to wszystko na uwadze, w niniejszym opracowaniu zaprezentowany zostanie proces kształtowania się regulacji prawa unijnego i prawa krajowego, na przykładzie regulacji prawa polskiego, w kontekście zasad realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie publicznym w zakresie transportu publicznego. Analiza ta ma na celu ocenę rozwiązań przyjętych na płaszczyźnie krajowej i porównanie ich z rozwiązaniami wypracowanymi na gruncie regulacji unijnych, jak również ustalenie, jakiego rodzaju aspekty związane ze świadczeniem usług na gruncie transportu publicznego znajdują się w centrum uwagi prawodawcy unijnego i krajowego.

5 D. Miąsik, I. Ziulczyk-Nierubca, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, komentarz do art. 36.

6 Zob. na ten temat m.in. J. Kociubiński, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 273, LEX.

2. Usługi świadczone w ogólnym interesie publicznym na gruncie regulacji prawa Unii Europejskiej

O usługach świadczonych w ogólnym interesie publicznym traktuje kilka kluczowych regulacji prawa Unii Europejskiej, w szczególności art. 14 i 106 ust. 2 TFUE oraz art. 36 KPP⁷. Zgodnie z art. 14 TFUE usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują szczególne miejsce wśród wspólnych wartości Unii, jak również mają istotne znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej. Z tych względów Unia i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania Traktatów, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania. Na płaszczyźnie unijnej zadbać mają o to Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, o zasadach i warunkach realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jednak bez uszczerbku dla kompetencji, które państwa członkowskie mają, z poszanowaniem Traktatów, do świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług na płaszczyźnie krajowej. Z kolei art. 106 ust. 2 TFUE przyjmuje, iż przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych.

W piśmiennictwie te regulacje Traktatowe interpretuje się jako przepisy o charakterze programowym⁸, nie wywołujące bezpośredniego skutku⁹, a wyznaczające jedynie pewien kierunek działań, zobowiązując Unię i państwa członkowskie do takiej organizacji świadczenia usług podejmowanych w ogólnym interesie publicznym (w tym gospodarczym), aby ich realizacja miała miejsce w sposób pozwalający na osiągnięcie celu, dla którego w określonym sektorze odstąpiono w całości lub w części od zasad rynkowych¹⁰. Tym celem, przyświecającym świadczeniu tego rodzaju usług, jest przede wszystkim zaspokajanie podstawowych potrzeb jednostek, obywateli Unii Europejskiej, na zasadzie powszechności i sprawiedliwości¹¹.

7 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389).

8 E. Gromnicka, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz...*, s. 427.

9 S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 347.

10 D. Miąsik, I. Ziulczyk-Nierubca, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej...*, komentarz do art. 36.

11 D. Wacinkiewicz, *Usługi świadczone w interesie ogólnym jako element europejskiego modelu społecznego*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 2 (78), s. 255.

Do regulacji TFUE poświęconych problematyce usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nawiązuje w swoich postanowieniach art. 36 KPP, na płaszczyźnie którego prawodawca unijny stanowi o jednym z aspektów takich usług, przewidzianym w ustawodawstwach i praktykach krajowych, a mianowicie o zapewnieniu dostępu do nich w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii. W odróżnieniu od art. 14 TFUE ten przepis KPP odnosi się bezpośrednio do samego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a nie do zasad świadczenia usług tego rodzaju¹². Jak wyraźnie zaznaczono w art. 36 KPP, dostęp ten powinien być realizowany zgodnie z postanowieniami traktatowymi. Analizowany przepis KPP jest traktowany jako zasada skierowana przede wszystkim do organów Unii, nakładając na nie obowiązek powstrzymania się przed podejmowaniem działań wymierzonych w sferę objętą zakresem przedmiotowym tego przepisu. Na regulację KPP mogą się powoływać państwa członkowskie przede wszystkim „w zakresie, w jakim prawo UE lub działania podejmowane przez jej organy utrudniają lub uniemożliwiają realizację dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób zgodny z art. 36 KPP”¹³. W literaturze przyjmuje się, że przepis art. 36 KPP nie przyznaje jednostkom praw (socjalnych), skutecznego względem Unii Europejskiej lub państw członkowskich roszczenia, w tym dotyczącego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹⁴. Jednostka może natomiast powołać się na tę regulację, gdy w postępowaniu przed sądem krajowym kwestionuje zgodność ukształtowania zasad świadczenia określonego rodzaju usług z TFUE, zmierzając w rezultacie do podważenia sformułowanych w prawie krajowym zasad dostępu do tych usług. Przepis art. 36 KPP może ponadto służyć jednostce do zakwestionowania legalności aktu unijnego prawa pochodnego¹⁵.

Kontynuując rozważania, należy zaznaczyć, że ani wspomniane wyżej regulacje traktatowe, ani art. 36 KPP nie zawierają definicji usług świadczonych w ogólnym interesie publicznym, w tym gospodarczym. Jednakże w oparciu o wskazane powyżej przepisy, zarówno w literaturze, jak i w praktyce orzeczniczej, wyodrębnione zostały pewne znamiona takiej działalności. Jak zauważa D. Wacinkiewicz, usługi te odgrywają fundamentalną rolę w europejskim modelu społeczno-gospodarczym, jednak nadal wiele istotnych kwestii – dotyczących ich zakresu, charakteru, sposobu zorganizowania czy też oceny funkcjonowania – nie zostało jednoznacznie określonych, dlatego mogą

12 E. Riedel, w: *Charta der Grundrechte der Europaischen Union*, Hrsg. J. Meyer, Baden-Baden 2011, s. 489.

13 D. Miąsik, I. Ziulczyk-Nierubca, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej...*, komentarz do art. 36.

14 Ph. Voet van Vormizeele, w: *EU-Kommentar*, Hrsg. J. Schwarze, Nomos 2012, s. 2288.

15 D. Miąsik, I. Ziulczyk-Nierubca, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej...*, komentarz do art. 36.

pojawiać się wokół nich pewne rozbieżności, kontrowersje i wątpliwości¹⁶. Brak zdefiniowania tych usług przez prawodawcę unijnego może w niektórych przypadkach stanowić rozwiązanie korzystne, ponieważ taka regulacja może pozwolić na zapewnienie prawodawcy krajowemu pewnego zakresu swobody przy definiowaniu i kwalifikowaniu określonych usług do poszczególnych kategorii¹⁷. Z tego choćby powodu nie jest również możliwe wskazanie zamkniętego katalogu takich usług. W większości poglądów przyjmuje się, że są to usługi, które zaspokajają nie tylko indywidualne potrzeby jednostek, ale również potrzeby społeczeństwa jako całości, są istotne, a nawet wręcz niezbędne dla ich funkcjonowania. Z tych względów konieczne staje się określenie zasad ich realizacji, w szczególności nałożenie na podmioty je świadczące pewnych obowiązków uzasadnionych ochroną interesu publicznego, możliwe jest także przewidzenie świadczenia tych usług z wyłączeniem lub ograniczeniem części mechanizmów rynkowych.

Pewne wytyczne interpretacyjne dotyczące rozumienia pojęcia takich usług można znaleźć na gruncie Protokołu nr 26 do TFUE w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym¹⁸, w którym podkreślona została waga tych usług. Zgodnie z postanowieniami art. 1 Protokołu nr 26 wspólne wartości Unii w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 14 TFUE obejmują w szczególności:

- zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców,
- różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice w potrzebach i preferencjach odbiorców mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej,
- wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców.

W tym miejscu należy nadmienić, że w art. 2 Protokołu nr 26 jest mowa o usługach niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym. Zgodnie z jego treścią postanowienia Traktatów nie powinny naruszać kompetencji państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania takich usług. Kategoria usług wskazana w art. 2 Protokołu nr 26 nie powinna podlegać żadnym szczególnym unijnym regulacjom prawnym normującymi zagadnienia rynku wewnętrznego i konkurencji. Jak zauważa D. Wacinkiewicz, treść art. 2 Protokołu nr 26 nie wyklucza jednak, że usługi te będą podlegać ogólnym regulacjom traktatowym, czego przykładem jest

16 D. Wacinkiewicz, *Usługi świadczone w interesie ogólnym...*, s. 256.

17 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 161–162. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2021 r., II SAB/Wa 698/20, Legalis.

18 Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 201).

wyraźnie wskazana konieczność przestrzegania zasady niedyskryminacji przy określaniu sposobu organizacji usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym¹⁹.

Mając na uwadze zaprezentowane powyżej regulacje unijne, należy uznać, że usługi w rozumieniu przyjętym w art. 36 KPP powinny mieć charakter gospodarczy. Usługi takie wprawdzie są realizowane często przez podmioty sektora gospodarki na warunkach charakterystycznych dla działalności gospodarczej, jednakże powinny to być jednocześnie działania służące interesowi publicznemu²⁰. W związku z realizacją usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym władze publiczne mogą nakładać szczególne obowiązki, przede wszystkim na podmioty je realizujące, z tytułu och świadczenia²¹.

W literaturze, jak i w orzecznictwie TSUE, ale również w orzecznictwie krajowym (np. polskich sądów administracyjnych), do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zalicza się m.in.: usługi w zakresie dostaw energii elektrycznej i telekomunikacji, usługi pocztowe, transportowe, usługi w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej czy gospodarowania odpadami²². Jest to pewna zbiorcza kategoria²³, obejmująca zróżnicowane usługi z różnych branż i dziedzin gospodarki. Jest to również kategoria otwarta, do której będzie możliwe kwalifikowanie kolejnych usług o podstawowym charakterze, służących nie tylko interesowi publicznemu, lecz także zaspokajających indywidualne potrzeby jednostek. Jako usługi o gospodarczym charakterze mają one charakter odpłatny, jednak opłaty, jakie uiszcza ich beneficjent, zazwyczaj nie odzwierciedlają pełnych kosztów wytworzenia takich usług. Usługi te świadczone są bez względu na osiągnięty rezultat ekonomiczny, na ogół po kosztach własnych i nie w celach komercyjnych²⁴. Ze względu na to należy stwierdzić, że usługi świadczone w interesie ogólnym, nawet jeżeli są realizowane przez przedsiębiorców, to jednak często z uwzględnieniem

19 D. Wacinkiewicz, *Usługi świadczone w interesie ogólnym...*, s. 259–260.

20 Wyrok TS z dnia 25 października 2001 r., C-475/99, *Firma Ambulanz Glöckner przeciwko Landkreis Südwestpfalz*, ECLI:EU:C:2001:577, pkt 19.

21 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r., II SAB/Wa 372/17, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2021 r., II SAB/Wa 698/20.

22 Wyrok TS z dnia 27 kwietnia 1994 r., C-393/92, *Commune d'Almelo i in. przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij*, ECLI:EU:C:1994:171; wyrok TS z dnia 7 września 2016 r., C-121/15, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) przeciwko Premier ministre i in.*, ECLI:EU:C:2016:637, pkt 73; wyrok TS z dnia 19 maja 1993 r., C-320/91, *Postępowanie karne przeciwko Paul Corbeau*, ECLI:EU:C:1993:198; wyrok TS z dnia 23 maja 2000 r., C-209/98, *Entreprenorforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) przeciwko Københavns Kommune*, ECLI:EU:C:2000:279; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r., II SAB/Wa 372/17; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2021 r., II SAB/Wa 698/20.

23 D. Wacinkiewicz, *Usługi świadczone w interesie ogólnym...*, s. 260.

24 Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 24 maja 2016 r., II SA/Op 566/15; wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2669/16, Legalis.

interwencji publicznej na rynku²⁵, m.in. po to, by zapewnić ich odpowiednią jakość, cenę oraz zapobiec bądź przynajmniej ograniczyć ekskluzję jednostek i tworzonych przez nie grup społecznych²⁶. Analiza zaprezentowanych powyżej regulacji unijnych pozwala na przyjęcie, że świadczenie usług w ogólnym interesie przez przedsiębiorców będzie podlegać nie tylko regułom rynkowym oraz europejskim i krajowym regulacjom prawnym dotyczącym rynku wewnętrznego i reguł konkurencji. Ze względu na konieczność zapewnienia odpowiednich warunków ich realizacji dopuszczalne będzie podejmowanie dyskrecjonalnych działań przez organy krajowe, regionalne i lokalne, pozwalających na określenie szczególnych zasad, standardów w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania takich usług.

3. Usługi świadczone w ogólnym interesie publicznym na gruncie transportu publicznego w regulacjach prawa unijnego

Świadczenie usług w ogólnym interesie publicznym obejmuje m.in. wykonanie usług publicznych w transporcie publicznym²⁷. Związek usług transportowych z usługami publicznymi został wyraźnie wskazany w art. 93 TFUE, zamieszczonym w tytule VI TFUE „Transport”. Jak wynika z komunikatu Komisji Europejskiej pod pojęciem „usługi publiczne”, stosowanym często również w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, rozumie się usługi rynkowe i nierynkowe, uznane przez organy publiczne za służące interesowi ogólnemu i stąd poddane określonym obowiązkom służby publicznej²⁸. W dziedzinie transportu do takich usług w piśmiennictwie zaliczono regularne połączenia do miejsc słabo zamieszkałych, gdzie działalność przewoźnika nie jest rynkowo opłacalna. Zdefiniowanie roli usług użyteczności publicznej i sposobu ich realizacji przy zachowaniu

25 Na ten temat m.in.: wyrok TS z dnia 24 lipca 2003 r., C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, Legalis; wyrok TS z dnia 11 listopada 2021 r., C-933/19 P, Autostrada Wielkopolska S.A. przeciwko Komisji Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, Legalis; wyrok TS z dnia 6 marca 2018 r., C-579/16 P, Komisja/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, Legalis; wyrok TS z dnia 5 czerwca 2012 r., C-124/10 P, Électricité de France (EDF) przeciwko Komisji, Legalis; Ł. Grzejdziak, *Pomoc publiczna a wykonywanie zadań własnych gminy*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 9, s. 42; G. Krawiec, w: A. Juryk, M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźzak, *Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 6–8.

26 Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym, Bruksela, 20 grudnia 2011 r., KOM(2011) 900 wersja ostateczna, s. 4.

27 Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2017 r., I OSK 2917/15, Legalis.

28 Komunikat Komisji Europejskiej, Usługi użyteczności publicznej w Europie, 2001/C 17/04.

pełnej przejrzystości stanowi odpowiednio obowiązek władz publicznych funkcjonujących na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Natomiast organy Unii Europejskiej, przy zachowaniu zasad traktatowych oraz za pomocą dostępnych im instrumentów, mają zapewnić, by wykonywanie tych usług pod względem jakości i cen jak najlepiej spełniało potrzeby ich użytkowników, jednostek i ogółu obywateli²⁹.

W takim sektorze, jakim jest transport publiczny, odpowiednie działania na płaszczyźnie unijnej były podejmowane już od dawna. Zarys prawych regulacji dotyczących funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na płaszczyźnie prawodawstwa Unii Europejskiej został zawarty w przepisach tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej³⁰ i art. 58 ust. 1 TFUE, w ramach wspólnej polityki transportowej UE³¹ oraz w licznych rozporządzeniach, których zestawienie zostanie zaprezentowane w dalszej części niniejszego opracowania. W tym miejscu należy zwrócić uwagę m.in. na art. 73 TWE, w którym zawarto przepis dotyczący prawa do oferowania pomocy przewoźnikom przez państwo np. poprzez zwrot środków utraconych przez realizowanie usług transportu publicznego, co było podyktowane realizacją celu koordynacji rynku transportowego³². W świetle tych regulacji unijnych prowadzenie wspólnej polityki transportowej miało i nadal ma na celu stworzenie jednolitego systemu transportowego w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

Szersze ujęcie zagadnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego można było znaleźć także w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1191/69³³ z 1969 r., w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1107/70³⁴ z 1970 r. czy w rozporządzeniu Rady nr 1893/91³⁵ z 1991 r. Niezależnie od nich prawodawca unijny podejmował kolejne działania na rzecz stworzenia regulacji prawnej, która w jak najbardziej szczegółowy i jasny sposób opisywałaby funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego w państwach Unii Europejskiej, tworząc

29 Ibidem.

30 Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13.

31 Art. 90 TFUE.

32 Zob. D. Słowikowska, *Cel i zakres ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, w: *Transport i logistyka w przedsiębiorstwie, mieście i regionie. Wybrane zagadnienia*, red. R. Rogaczewski, S. Zimmiewicz, A. Zimny, Katowice 2017, s. 31.

33 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej, Dz.Urz. WE L 156 z 28.06.1969, s. 1, ze zm.

34 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1107/70 z 4 czerwca 1970 r. w sprawie przyznawania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej, Dz.Urz. WE L 84 z 15.06.1970, s. 6 ze zm.

35 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej, Dz.Urz. WE L 169 z 29.06.1991, s. 1.

podwaliny pod dobrze działający i dynamiczny system, spełniający oczekiwania jednostek, czyli pasażerów, oraz pozwalający podmiotom wykonującym działalność transportową na sprawne funkcjonowanie na rynku. Efektem tych prac stało się rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70³⁶. Chodziło w nim o usystematyzowanie funkcjonowania transportu lądowego w poszczególnych państwach członkowskich, jak również podkreślenie znaczenia usług o charakterze użyteczności publicznej dla właściwego funkcjonowania transportu publicznego na terytorium państw Unii. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na cel zapisany w treści rozporządzenia nr 1370/2007, którym jest określenie, w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa Unii, właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych.

W ramach ogólnej charakterystyki rozporządzenia nr 1370/2007 należy przeanalizować te postanowienia, które wyznaczają zasady funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na płaszczyźnie państw członkowskich Unii Europejskiej. Do takich regulacji należą przede wszystkim te przepisy, które:

- zapewniają właściwym organom państwa możliwości organizowania transportu zbiorowego poprzez np. przyznanie prawa wyłącznego, udzielanie rekompensat,
- normują organizację sieci transportowej oraz wybór podmiotu świadczącego usługi w ramach użyteczności publicznej,
- określają obowiązkowe treści umów o świadczenie usług publicznych, m.in. parametry potrzebne przy obliczeniu ewentualnych rekompensat, sposób określenia kosztów związanych ze świadczeniem usług, maksymalny okres obowiązywania umów,
- określają zasady podziału przychodów ze sprzedaży biletów, doprecyzowują, czy w całości zatrzymuje je przewoźnik, trafiają do organu władzy państwowej czy też są między nich dzielone w określonych proporcjach.

Prace nad regulacjami prawnymi dotyczącymi publicznego transportu zbiorowego na płaszczyźnie państw Unii Europejskiej nie zakończyły się na rozporządzeniu nr 1370/2007. W odpowiedzi na sygnały z rynku podejmowane były kolejne działania legislacyjne mające na celu ulepszenie regulacji zawartych w tym rozporządzeniu. Efektem takich prac było wydanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/2338 z dnia

36 Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 1.

14 grudnia 2016 r.³⁷ nowelizującego rozporządzenie nr 1370/2007 przede wszystkim w zakresie otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego. Jest to jeden z sześciu aktów prawnych wchodzących w skład tzw. czwartego pakietu kolejowego³⁸. Pakiet ten obejmuje sześć aktów prawnych przyjętych przez Parlament Europejski i Radę w 2016 r. – trzech rozporządzeń i trzech dyrektyw³⁹, mających na celu ożywienie sektora transportu kolejowego i zwiększenie jego konkurencyjności w stosunku do innych rodzajów transportu lądowego⁴⁰.

Rozporządzenie nr 2016/2338 nie dotyczy jednak wyłącznie transportu kolejowego, jak można by sądzić po jego tytule, ale ma zastosowanie również do pozostałych sposobów realizacji usług w zakresie transportu osób, chociaż bezsprzecznie najwięcej jego regulacji dotyczy właśnie kolei. Należy zauważyć, iż w drodze przepisów rozporządzenia nr 2016/2338 dodano nową definicję usług publicznych w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego, a ponadto unormowano specyfikację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Zwrócono w nim również uwagę na osiąganie celów transportu publicznego, akcentując efektywność ekonomiczną tych działań oraz stabilność finansową. Ważnym przepisem tego rozporządzenia jest art. 4 ust. 4a, nakładający na podmioty świadczące usługi publiczne obowiązek przestrzegania zasad prawa socjalnego oraz prawa pracy według warunków określonych w dokumentacji przetargowej i umowach o świadczenie usług. Istotną

37 Dz.Urz. UE L 354 z 23.12.2016, s. 22. Nowelizacja ta weszła w życie 24 grudnia 2017 r.

38 Zob. E. Nieznańska, *Filar rynkowy czwartego pakietu kolejowego i jego implementacja*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 8 (9), s. 69; M. Pawlik, W. Rzepka, *Procesy oceny zgodności wyrobów w transporcie kolejowym w Polsce i na rynku europejskim, przegląd źródeł wymagań oraz formalnych umocowań Instytutu Kolejnictwa*, „Problemy Kolejnictwa Railway Report” 2019, z. 185, grudzień, s. 21.

39 Na pakiet ten składają się dwa filary: 1) „filar techniczny”, obejmujący rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei; 2) „filar rynkowy”, obejmujący rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych.

40 Podstawowym celem wdrożenia filaru rynkowego czwartego pakietu rynkowego była realizacja wizji jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, wyrażonej m.in. w Białej Księdze z 2011 r. dotyczącej polityki transportowej, przyjętej 28 marca 2011 r., tj. rynku wewnętrznego, na którym wszystkie europejskie przedsiębiorstwa kolejowe mogą świadczyć usługi bez barier prawnych, instytucjonalnych i technicznych.

zmianą było również zwiększenie kwoty, do której można zawierać umowy w sposób bezpośredni, czyli z pominięciem procedur opartych na zasadach konkurencji (np. w transporcie kolejowym – do 7 500 000 euro).

W odniesieniu do nowelizowanego rozporządzenia nr 1370/2007, które przewiduje stosowanie bezpośredniego powierzania realizacji umów świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, pakiet rynkowy, a w szczególności rozporządzenie nr 2016/2338, od 25 grudnia 2023 r. ograniczyły możliwość zastosowania trybu bezkonkurencyjnego. Ten tryb powierzania realizacji usług na gruncie publicznego transportu zbiorowego będzie stosowany tylko pod pewnymi warunkami, natomiast w transporcie kolejowym obejmującym wojewódzkie przewozy pasażerskie będzie miał zastosowanie tylko do 12 grudnia 2020 r. i może obowiązywać nie dłużej niż do 14 grudnia 2030 r.⁴¹

W kontekście zagadnienia usług świadczonych w ogólnym interesie publicznym należy zwrócić uwagę na rozumienie pojęcia pasażerskiego transportu publicznego, które zostało zdefiniowane w art. 2 lit. a rozporządzenia nr 1370/2007. Zgodnie z legalną definicją pasażerski transport publiczny oznacza usługi transportu pasażerskiego o ogólnym znaczeniu gospodarczym świadczone publicznie w sposób niedyskryminacyjny i ciągły. Terminologia stosowana na gruncie rozporządzenia nr 1370/2007 nawiązuje do treści normy EN 13816: 2004 „Transport – Logistyka i usługi – Publiczny transport pasażerski – Definicje, cele i pomiary dotyczące jakości usług” przyjętej przez Europejski Komitet Standaryzacji (CEN)⁴². Zgodnie z tą europejską normą przez publiczny transport pasażerski rozumie się usługi mające następujące cechy:

- otwarte dla wszystkich podróżujących indywidualnie oraz w grupach,
- reklamowane publicznie,
- mające ustalony czas lub częstotliwość oraz okresy przewozów,
- mające ustalone trasy oraz przystanki lub zdefiniowane punkty początkowe i docelowe lub zdefiniowany obszar działania,
- dostarczane w sposób ciągły,
- mające opublikowane cenniki,
- nieograniczone przez: środek transportu, własność pojazdu i infrastruktury, długość podróży, konieczność rezerwacji miejsc, sposób wnoszenia opłat czy status prawny dostawcy usług⁴³.

Oprócz rozporządzenia nr 1370/2007 problematyka usług przewozu osób w transporcie publicznym realizowanych w zakresie poszczególnych rodzajów

41 A. Nodźak, *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 152–153.

42 Zob. A. Jabłoński, M. Jabłoński, *Zarządzanie jakością usług pasażerskich przewozów kolejowych – podejście systemowe*, „Przegląd Komunikacyjny” 2014, nr 3, s. 7.

43 Zob. W. Starowicz, *Charakterystyka polskiej normy „Jakość usług w publicznym transporcie pasażerskim”*, „TTS – Technika Transportu Szynowego” 2004, r. 11, nr 9, s. 29–30.

transportu jest przedmiotem regulacji licznych aktów prawa Unii Europejskiej. Do najważniejszych z nich, mających zastosowanie w zakresie regularnego przewozu osób, należą w szczególności:

- rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁴⁴,
- rozporządzenie Rady (WE) nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. ustanawiające warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu drogowego osób w Państwie Członkowskim⁴⁵,
- rozporządzenie Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie Państw Członkowskich (kabotaż morski)⁴⁶,
- rozporządzenie Rady (EWG) nr 3921/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. ustanawiające warunki, zgodnie z którymi przewoźnicy niemający stałej siedziby w Państwie Członkowskim mogą dokonywać transportu rzeczy lub osób żegluga śródlądową w Państwie Członkowskim⁴⁷,
- rozporządzenie Rady (EWG) nr 684/92 z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem⁴⁸,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006⁴⁹,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004⁵⁰.

Analiza postanowień tych regulacji unijnych pozwala stwierdzić, że w zakresie wyznaczenia standardów i zasad wykonywania publicznego transportu zbiorowego prawodawca unijny przyjął perspektywę ochrony podstawowych praw jednostki występującej w roli pasażera. Taką regulację stanowi m.in. rozporządzenie (WE) nr 1371/2007. Jego celem jest przede wszystkim ochrona praw pasażerów w ruchu kolejowym w Unii Europejskiej, w szczególności,

44 Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14, ze zm.

45 Dz.Urz. UE L 4 z 08.01.1998, s. 10, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 3, s. 10.

46 Dz.Urz. WE L 364 z 12.12.1992, s. 7; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 2, s. 10.

47 Dz.Urz. WE L 373 z 31.12.1991, s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 1, s. 345.

48 Dz.Urz. WE L 74 z 20.03.1992, s. 1, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, s. 306.

49 Dz.Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 88.

50 Dz.Urz. UE L 55 z 28.02.2011, s. 1.

gdy podróż ulega zakłóceniu, a ponadto podniesienie jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich. W założeniu unijnego prawodawcy ochrona pasażera jako jednostki oraz wzrost jakości usług powinny przyczynić się do liczniejszego korzystania z transportu kolejowego w stosunku do innych rodzajów transportu. Jedną z wielu przyczyn, która przesądziła o konieczności uregulowania zagadnień związanych z ochroną pasażera, była jego słabsza pozycja w ruchu kolejowym jako strony umowy o świadczenie usług transportowych, a ponadto wzmocnienie praw pasażerów w ruchu kolejowym nie tylko w transporcie międzynarodowym, ale i krajowym, a także praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej spowodowanej niepełnosprawnością czy też wiekiem. Jak przyjmuje się w piśmiennictwie, z całości postanowień tego rozporządzenia wyłonić można katalog najważniejszych praw przysługujących pasażerom, jak: prawo do przewozu oraz prawo do przewozu bagażu oraz rowerów, prawo do informacji, dostępność biletów w różnych kanałach dystrybucji, prawo do odszkodowania w przypadku opóźnienia pociągu oraz prawo do pomocy⁵¹. Zdaniem K. Kłosowskiego wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego ani zupełnego, „albowiem stanowi jedynie esencję, wyciąg z katalogu praw przysługujących pasażerom kolei na gruncie tego aktu prawnego”⁵².

Ochrona praw pasażera w ruchu kolejowym, a nie praw przewoźnika, to zasadniczy cel rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, na co wielokrotnie zwracano uwagę w działalności orzeczniczej TS czy sądów krajowych, np. polskich sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku z 26 września 2013 r. TS przyjął, że art. 17 rozporządzenia 1371/2007 należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe nie ma prawa zawrzeć w swoich ogólnych warunkach przewozu klauzuli, na mocy której jest ono zwolnione z ciężącego na nim obowiązku przyznania odszkodowania za opóźnienie, jeżeli opóźnienie spowodowane jest działaniem siły wyższej lub jedną z przyczyn wymienionych w przepisach o umowie międzynarodowego przewozu osób i bagażu kolejami⁵³. Podobnie przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uznając, że rozporządzenie 1371/2007 określa minimalne standardy dla transportu kolejowego i stanowi o ochronie nie przewoźnika, lecz praw pasażerów w ruchu kolejowym, dążąc do podniesienia jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich⁵⁴.

51 J. Dąbrowski, *Prawa pasażerów kolei w nowych regulacjach Unii Europejskiej*, „Transport i Komunikacja” 2007, nr 4, s. 34–36; J. Raczyńska, *Ochrona praw pasażera w nowym rozporządzeniu III pakietu kolejowego Unii Europejskiej*, „Technika Transportu Szynowego” 2008, nr 3, s. 60–67.

52 K. Kłosowski, *Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – teoria i praktyka*, w: *Regulacja w sektorze kolejowym i jego sądowa kontrola*, red. J. Gola, W. Szydło, Wrocław 2014, s. 72.

53 Wyrok TS z dnia 26 września 2013 r., C-509/11, ÖBB-Infrastruktur AG, ECLI: ECLI:EU:C:2013:613.

54 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., VII SA/Wa 1382/12, Legalis.

Kolejna regulacja unijna, tj. rozporządzenie (UE) nr 181/2011, dotyczy praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym, jak również zmienia rozporządzenie (WE) nr 2006/2004. Ten akt prawa unijnego określił minimalny zestaw praw pasażerów podróżujących autobusem lub autokarem na terenie Unii Europejskiej. Rozporządzenie znalazło zastosowanie przede wszystkim do tzw. usług regularnych, rozumianych jako usługi polegające na przewozie osób autobusem lub autokarem w określonych odstępach czasu i na określonych trasach, przy czym pasażerowie są zabierani z określonych z góry przystanków i dowożeni na z góry określone przystanki, dla nieokreślonych kategorii pasażerów w przypadku, gdy miejsce, w którym pasażerowie wchodzi na pokład pojazdu lub w którym opuszczają pokład pojazdu, znajduje się na terytorium państwa członkowskiego. Co istotne, z perspektywy ochrony praw jednostki rozporządzenie formułuje prawa i podstawowe zasady mające zastosowanie do wszystkich usług regularnych, niezależnie od zaplanowanej długości trasy, takie jak⁵⁵:

- prawo do niedyskryminacyjnych warunków transportu,
- prawo dostępu osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej do transportu bez dodatkowych kosztów oraz odszkodowanie finansowe za utratę lub uszkodzenie ich sprzętu służącego do poruszania się,
- minimalne zasady udzielania wszystkim pasażerom informacji dotyczących podróży przed rozpoczęciem podróży i w trakcie jej trwania, a także udzielania informacji ogólnych na temat ich praw,
- prawo składania i rozpatrywania skarg przez przewoźników w sposób dostępny dla wszystkich pasażerów,
- powołanie niezależnych organów krajowych w każdym państwie członkowskim, które będą egzekwować stosowanie rozporządzenie i które mogą, w razie potrzeby, nakładać kary.

Druga perspektywa, którą przyjmuje prawodawca unijny, regulując warunki świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, to perspektywa odpowiedniego ukształtowania treści zadań i kompetencji organów krajowych lub praw i obowiązków przewoźników wykonujących tego rodzaju usługi publiczne. Taką regulacją jest rozporządzenie Rady (WE) nr 12/98, traktujące o warunkach dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu drogowego osób w państwie członkowskim. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na art. 1 analizowanego rozporządzenia, przyjmujący, że każdy przewoźnik, który odpłatnie świadczy usługi transportu drogowego osób oraz który posiada licencję wspólnotową przewidzianą w art. 3a rozporządzenia Rady (EWG) nr 684/92 z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego

⁵⁵ Zob. na ten temat m.in. A. Sobusiak, *Prawa pasażerów autobusów i autokarów jako warunek rozwoju transportu w UE*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 3 (6).

przewozu osób autokarem i autobusem, jest dopuszczony, na mocy warunków ustanowionych w tym rozporządzeniu oraz bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową przewoźnika lub miejsce prowadzenia działalności, do tymczasowego odpłatnego świadczenia usług krajowego transportu osób w innym państwie członkowskim, bez wymagania posiadania siedziby statutowej lub zakładu w tym państwie.

Kolejna regulacja, czyli rozporządzenie Rady (EWG) nr 3577/92, dotyczy stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (tzw. kabotaż morski), co oznacza, że państwa muszą na zasadach niedyskryminacyjnych dopuścić do świadczenia usług armatorów z pozostałych państw członkowskich. Rozporządzenie ma zastosowanie do usług transportu morskiego w zakresie przewozu pasażerów lub towarów morzem dokonywanych na terytorium państwa członkowskiego. W art. 2 rozporządzenia prawodawca unijny zawarł przykładową, otwartą listę rodzajów przewozów kabotażowych objętych zakresem stosowania tej regulacji⁵⁶. Usługi te muszą być świadczone za wynagrodzeniem i w granicach terytorium państwa członkowskiego. W bogatym orzecznictwie TS na temat stosowania postanowień rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 uznano, że jest możliwe przyjmowanie w porządkach krajowych ograniczeń w kabotażu, jednak muszą one być podyktowane koniecznością ochrony wyższej wartości lub nadrzędnym interesem ogólnym, np. względami ochrony środowiska morskiego czy względami ratownictwa, a nie mogą mieć charakteru dyskryminującego oraz powinny być oparte na obiektywnych przesłankach oraz zgodne z zasadą proporcjonalności⁵⁷. Według dominującego stanowiska TS przepisy rozporządzenia nie wyłączają przepisów prawa krajowego ustanawiających system uprzednich zezwoleń dla usług kabotażu morskiego, przewidujący przyjęcie decyzji administracyjnych zobowiązujących do przestrzegania określonych przydziałów czasu ze względów związanych z jednej strony z bezpieczeństwem statków i porządkiem w portach, a z drugiej strony z obowiązkiem świadczenia usług publicznych, pod warunkiem że system taki będzie oparty na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i uprzednio znanych kryteriach, w szczególności w wypadku, gdy kilku armatorów zamierza wejść do tego samego portu w tej samej chwili⁵⁸.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 dotyczy wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych, jak również zmienia rozporządzenie (WE)

56 Są to m.in. kabotaż kontynentalny, przybrzeżne usługi dostawcze i kabotaż wyspowy

57 J. Nawrot, *Kabotaż morski w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie” 2014, vol. XXX, s. 119.

58 Na ten temat m.in. wyrok TS z dnia 21 października 2004 r., C-288/02, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej, ECLI:EU:C:2004:620; wyrok TS z dnia 14 października 2004 r., C-299/02, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów, ECLI:EU:C:2004:620.

nr 561/2006. W literaturze przyjmuje się, że to rozporządzenie stanowi bardzo istotną regulację z punktu widzenia zasad uczciwej konkurencji i rozwoju gospodarki rynkowej w zakresie transportu międzynarodowego osób wykonywanego autokarami i autobusami⁵⁹. Zgodnie z motywem 3 preambuły do rozporządzenia nr 1073/2009 celem tej regulacji było przede wszystkim zapewnienie spójnych ram prawnych dla międzynarodowego autobusowego i autokarowego przewozu osób na terytorium Unii. Jak twierdzi R. Strachowska, „rozporządzenie nr 1073/2009 ustanawia wspólną politykę transportową i obejmuje w szczególności określenie wspólnych reguł mających zastosowanie do dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych osób na terytorium Wspólnoty, jak również ustalanie warunków, na jakich przewoźnicy niemający siedziby w państwie członkowskim mogą świadczyć usługi przewozowe na terytorium danego państwa członkowskiego. Reguły te, co istotne, określa w sposób, który ma przyczynić się do sprawnego funkcjonowania wewnętrznego rynku transportowego”⁶⁰.

Z kolei rozporządzenie (EWG) nr 684/92 dotyczy ogólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem. Regulację tę stosuje się do międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem na terytorium Unii Europejskiej, wykonywanego zarobkowo lub na własny rachunek przez przewoźników mających siedzibę w państwie członkowskim zgodnie z jego ustawodawstwem, przy użyciu pojazdów zarejestrowanych w tym państwie członkowskim, które są przystosowane i przeznaczone, ze względu na swoją konstrukcję i wyposażenie, do przewozu więcej niż dziewięciu osób wraz z kierowcą, oraz do przemieszczania się tych pojazdów bez pasażerów w związku z takim przewozem. W przypadku przewozu z państwa członkowskiego do kraju trzeciego i z powrotem, omawiane rozporządzenie będzie miało zastosowanie do części podróży na terytorium państwa członkowskiego, na którym zabrano lub na które dowieziono pasażerów, po zawarciu niezbędnej umowy między Unią a zainteresowanym krajem trzecim⁶¹. Rozporządzenie to zawiera definicje pojęć ważnych dla praktyki, takich jak choćby przewozy regularne, przewozy regularne specjalne, przewozy okazjonalne czy przewozy na potrzeby własne. Jak pokazują przykłady z praktyki, częstokroć ze względu na nieprecyzyjną regulację zawartą w przepisach prawa krajowego polskie sądy administracyjne w celu wykładni określonych pojęć posługiwały się posiłkowo przesłankami zawartymi w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 684/92 oraz rozporządzeniu Rady (WE) nr 11/98 np. w zakresie rozumienia pojęcia przewozu okazjonalnego.

Jak wynika z powyższego przeglądu najważniejszych unijnych regulacji prawnych dotyczących transportu zbiorowego, dominująca forma działalności

59 R. Strachowska, *Komentarz do rozporządzenia nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych*, LEX 2014.

60 Ibidem.

61 Art. 1 rozporządzenia (EWG) nr 684/92.

prawotwórczej organów unijnych, dzięki której nastąpiło określenie warunków i zasad świadczenia usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, to rozporządzenia. Zgodnie z art. 288 TFUE rozporządzenia jako akty prawne UE mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE, co oznacza, że rozporządzenie zasadniczo nie musi być implementowane w państwach członkowskich, jednakże, aby zapewnić wykonanie unijnemu rozporządzeniu, konieczne może okazać się wydanie przez państwo członkowskie przepisów wykonawczych⁶².

4. Krajowe standardy świadczenia usług przewozu osób w zakresie transportu publicznego na przykładzie regulacji prawa polskiego

Regulacje prawa polskiego normujące zasady świadczenia usług przewozu w zakresie publicznego transportu zbiorowego stanowią niezwykle obszerny system źródeł prawa. Jedną z najważniejszych regulacji prawnych, mającą status *lex generalis* i normującą zagadnienia powszechnie dostępnego regularnego przewozu osób wykonywanego w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, jest ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym⁶³. Uchwalenie tej ustawy było podyktowane nie tylko koniecznością wprowadzenia kompleksowej regulacji prawnej⁶⁴, ale stanowiło również przejaw dostosowania polskiego prawa do regulacji unijnych obejmujących m.in. organizację publicznego transportu zbiorowego na zasadach konkurencji regulowanej. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym stanowi przede wszystkim uszczegółowienie rozwiązań wypracowanych na gruncie postanowień rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, na co wyraźnie wskazuje art. 3, jak i inne przepisy tej ustawy⁶⁵. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

62 Zob. G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 52.

63 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.; dalej: u.p.t.z.

64 Przed uchwaleniem tej ustawy obowiązywało kilka regulacji prawnych, które we właściwym dla siebie zakresie normowały kwestie wykonywania tzw. regularnych przewozów osób, odpowiednio w transporcie drogowym, kolejowym, morskim czy w żegludze śródlądowej. W tym stanie prawnym organizatorzy transportu publicznego, w których roli najczęściej występują jednostki samorządu terytorialnego, nie mieli możliwości aktywnego oddziaływania na układ sieci komunikacyjnych, integrację systemów transportowych i na jakość usług przewozowych. System ten był oceniany jako mało efektywny i nie odpowiadający oczekiwaniom społeczeństwa (zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, druk sejmowy nr 2916, Sejm VI kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2916>, dostęp: 21.03.2023).

65 Do rozporządzenia nr 1370/2007 ustawa o publicznym transporcie zbiorowym odwołuje się nie tylko w art. 3, ale również w kilkunastu innych przepisach, np. dotyczących pojęcia organizatora i jego zadań, stosowania prawa wyłącznego, przesłanek zawarcia

w chwili wejścia w życie wprowadziła znaczące zmiany w polskim systemie prawnym dotyczącym planowania, organizacji, zarządzania i finansowania transportu publicznego. W piśmiennictwie⁶⁶ wskazywano w szczególności na takie istotne aspekty nowo uchwalonej ustawy, jak:

- wypracowanie nowej siatki pojęciowej, w tym wprowadzenie i zdefiniowanie takich pojęć, jak: publiczny transport zbiorowy, linia komunikacyjna, sieć komunikacyjna itd.,
- zdefiniowanie i rozróżnienie takich uczestników publicznego transportu zbiorowego, jak organizator, operator i przewoźnik,
- objęcie pojęciem publicznego transportu zbiorowego nie tylko przewozów wykonywanych w granicach administracyjnych miasta i gminy, ale także w ramach miast i gmin sąsiadujących, w przypadku gdy zostało zawarte między nimi porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego,
- podkreślenie znaczenia integracji w przewozach pasażerskich poprzez wprowadzenie pojęć „zintegrowany węzeł przesiadkowy” i „zintegrowany system taryfowo- biletowy”,
- określenie podstaw wykonywania publicznego transportu zbiorowego, którymi w chwili wejścia w życie ustawy były umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (pomiędzy organizatorem a operatorem), potwierdzenie zgłoszenia przewozu lub decyzja o przyznaniu otwartego dostępu (dwie ostatnie formy dotyczyły przewoźników),
- położenie akcentu na działania strategiczne organizatorów publicznego transportu zbiorowego, czego wyrazem jest m.in. planowanie na szczeblu administracji centralnej jak i samorządowej rozwoju transportu polegające na opracowaniu tzw. planów transportowych,
- unormowanie działalności w zakresie organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym,
- unormowanie kwestii finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Organizator transportu powołany dla określonych jednostek samorządu terytorialnego zdobył duże możliwości kształtowania zintegrowanego i spójnego systemu przewozów na swoim terenie. Za niezwykle istotne uznano w literaturze przedmiotu objęcie jednolitymi zasadami transportu kolejowego, autobusowego i innych, jak np. transportu tramwajowego, wprowadzenie narzędzi integracji przewozów, linii, rozkładów jazdy oraz taryf i systemów biletowych, możliwość wykorzystania przez operatorów transportu funkcjonujących w zintegrowanym systemie zalet spójnej organizacji,

umowy przewozu osób z zastosowaniem trybu niekonkurencyjnego, postanowień umownych, zadań w zakresie zarządzania czy finansowania przewozów użyteczności publicznej w postaci przyznania operatorowi rekompensaty.

66 M. Kruszyna, *Niektóre aspekty nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Przegląd Komunikacyjny” 2011, nr 1–2, s. 58.

m.in. jednolitego systemu informacyjnego, jak również korzystania przez nich z prawa do rekompensaty za honorowanie ulg ustawowych lub wprowadzonych przez organizatora. Jednocześnie wskazywano na obawy dotyczące zdolności do porozumienia się poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednich związkach oraz wypracowanych form takiej współpracy czy w dalszej kolejności – rozwiązań dotyczących funkcjonowania organizatora transportu.

Szczegółowa analiza przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym pozwala na stwierdzenie, że polski prawodawca dokonał ustalenia warunków wykonywania usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu przede wszystkim poprzez określenie z jednej strony zadań i kompetencji organizatorów, w których roli występują jednostki samorządu terytorialnego lub minister właściwy ds. transportu, a z drugiej strony w drodze unormowania praw i obowiązków przedsiębiorców świadczących usługi przewozu na podstawie umowy (operator) lub decyzji administracyjnej (przewoźnik). Prawa pasażerów korzystających z tych usług nie stanowią kwestii szczegółowo uregulowanej w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, chociaż niewątpliwie wiele postanowień wprowadzonych do tej ustawy jest podyktowanych ochroną praw pasażerów, np. przepisy dotyczące treści planów transportowych⁶⁷, umów o świadczenie usług przewozu przez operatora⁶⁸ czy też zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego⁶⁹. Szczegółowa regulacja praw pasażerów korzystających z usług przewozu w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest natomiast przedmiotem regulacji innych ustaw, w szczególności ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe⁷⁰, oraz przepisów odnoszących się do poszczególnych rodzajów transportu, w zakresie których mogą być wykonywane usługi przewozu osób w ramach publicznego transportu zbiorowego. Jak wyraźnie wynika z art. 6 ust. 1 u.p.t.z., usługi w tym zakresie mogą być wykonywane przez

67 Artykuł 12 ust. 2 pkt 4 u.p.t.z. przewiduje, że w postanowieniach planów transportowych organizator powinien uwzględnić potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych.

68 Artykuł 25 ust. 3 u.p.t.z. przewiduje, że w umowie o świadczenie usług przewozu zawartej z operatorem należy określić m.in. wymagania w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej, czy też sposób rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

69 Do takich zasad, zgodnie z art. 45 u.p.t.z., należy m.in. odpowiednie oznakowanie środków transportu, którymi świadczone są usługi, w sposób widoczny dla pasażera, a w transporcie drogowym dodatkowo w tablice kierunkowe oraz nazwę przewoźnika albo organizatora; obowiązek publikacji rozkładów jazdy czy uwzględniania praw pasażerów do przejazdów ulgowych.

70 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 8.

operatora publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnika⁷¹, spełniających warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób określone odpowiednio w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim⁷², ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej⁷³, ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁷⁴, ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁷⁵, ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁷⁶ czy w ustawie z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski⁷⁷. Oprócz regulacji ustawowych warunki wykonywania usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego są przedmiotem licznych rozporządzeń wydanych na podstawie ustawowych upoważnień⁷⁸, jak również regulacji prawa miejscowego⁷⁹.

Świadczenie usług w ogólnym interesie publicznym w świetle regulacji polskiego prawa o transporcie publicznym jest przykładem działalności reglamentowanej, wykonywanej wyłącznie w oparciu o jedną z podstaw wskazanych w art. 5 u.p.t.z., czyli umowę lub decyzję administracyjną. Dyskrecjonalny charakter uprawnień posiadanych przez organizatorów na podstawie obowiązujących przepisów prawa daje im możliwość decydowania, kto będzie świadczył usługi przewozu o charakterze użyteczności publicznej jako operator, w pewnych warunkach nawet z pominięciem trybów konkurencyjnych, określania warunków wykonywania takiej działalności i kontrolowania ich przestrzegania. Jak wynika z art. 5 ust. 1 u.p.t.z., świadczenie usług przewozu powinno odbywać się na zasadach konkurencji regulowanej, o której mowa w rozporządzeniu nr 1370/2007, zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie oraz z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Zasada uczciwej konkurencji jest jedną z podstawowych zasad, do której nawiązują postanowienia unijnego rozporządzenia nr 1370/2007 dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu

71 Jak zauważa K. Wach, zastosowanie przez ustawodawcę spójnika „lub” przesądza o równorzędnej pozycji obu podmiotów, chociaż – jak wynika z obowiązujących przepisów prawa – każdy z nich na innej podstawie prawnej świadczy usługi w zakresie przewozu osób. Zob. K. Wach, *Warunki wykonywania publicznego transportu zbiorowego przez operatora i przewoźnika*, w: B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 85.

72 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 515 ze zm.

73 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1097 ze zm.

74 Tekst jedn. Dz. U z 2022 r. poz. 2201 ze zm.

75 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 602 ze zm.

76 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

77 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1309 ze zm.

78 Przykładem takiego aktu wykonawczego do ustaw jest rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 202).

79 Przykładem takiej regulacji prawa miejscowego jest regulamin przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego opracowany przez organizatora.

pasażerskiego. W założeniu unijnego prawodawcy przeprowadzone badania i doświadczenia państw członkowskich, w których od lat panuje konkurencja na rynku transportu publicznego, pokazują, że przy właściwych zabezpieczeniach wprowadzenie regulowanej konkurencji pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi pozwala na zwiększenie atrakcyjności i innowacyjności usług oraz na obniżenie ich cen, co nie musi utrudniać podmiotom świadczącym usługi publiczne realizowania zadań, które zostały im powierzone. Podejście to wsparła Rada Europejska w ramach tzw. procesu lizbońskiego z 28 marca 2000 r. wzywającego Komisję, Radę i państwa członkowskie, w granicach ich odpowiednich kompetencji, do „przyspieszenia liberalizacji w dziedzinach takich jak transport”⁸⁰.

Wyrazem realizacji zasady konkurencji regulowanej na gruncie polskiej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest przede wszystkim przepis art. 20, który stanowi, iż w postępowaniu zmierzającym do zawarcia umowy świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego wobec operatora nie stosuje się prawa wyłącznego, które według art. 2 lit. f rozporządzenia nr 1370/2007 oznacza prawo dające podmiotowi świadczącemu usługi publiczne możliwość świadczenia niektórych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego na danej trasie, w danej sieci lub na danym obszarze z wyłączeniem innych takich podmiotów świadczących usługi. Możliwość przyznania takiego prawa stanowi przejaw uprzywilejowania pewnych kategorii podmiotów świadczących te usługi, co w konsekwencji eliminuje konkurencję ze strony innych podmiotów na konkretnym rynku w tym sensie, że żaden inny podmiot nie będzie mógł równolegle prowadzić tego samego rodzaju działalności na określonym terenie.

Zdaniem G. Krawczyka ramy konkurencji w publicznym transporcie zbiorowym są wyznaczone w szczególności poziomem otwartości rynku oraz regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych. „W przypadku rynków, których organizatorzy dopuścili konkurencję, dominują struktury oligopolistyczne. Wysoka koncentracja wynika przede wszystkim z warunkowań historycznych oraz występowania monopolu naturalnego. Instrumentem wykorzystywanym do otwarcia rynku i implementacji konkurencji pomiędzy operatorami jest system zamówień publicznych. Zakres stosowania i skuteczność tego narzędzia w znacznej mierze zależy od woli organizatora”⁸¹, który przy zaistnieniu warunków określonych w art. 22⁸²

80 Motyw 7 rozporządzenia nr 1370/2007.

81 Zob. G. Krawczyk, *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Studia i Prace, Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy” 2018, z. 169, s. 85.

82 Zgodnie z art. 22 ust. 1 i 2 u.p.t.z. organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy: 1) średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie albo 2) świadczenie

i 23⁸³ u.p.t.z. może dokonać wyboru operatora z pominięciem trybów konkurencyjnych.

Brak prawa wyłącznego w zakresie świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego przewidziany na gruncie prawa krajowego będzie oznaczać, że na tych samych liniach komunikacyjnych i w tym samym przedziale czasowym usługi przewozowe mogą być świadczone przez więcej niż jednego operatora. Z całą pewnością służy to rozwojowi konkurencji na runku usług przewozu regularnego, a z drugiej strony może ten rozwój hamować, bowiem nie każdy przewoźnik z przyczyn ekonomicznych może być zainteresowany prowadzeniem działalności w warunkach niepewnego zysku ekonomicznego, w szczególności na liniach nierentownych. W tym miejscu należy nadmienić, że dopełnieniem rozwiązania zawartego w art. 20 u.p.t.z. są postanowienia art. 21 ust. 2 u.p.t.z., zgodnie z którym organizator może określić w dokumentach zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, iż świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, które są nierentowne, będzie wiązało się ze świadczeniem takich usług przez tego samego operatora na innej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, które są rentowne. Jest to rozwiązanie w pewnym sensie rekompensujące operatorowi ewentualny brak zysku lub mniejszy zysk, związany z funkcjonowaniem linii nierentownych, zyskiem wynikającym ze świadczenia usług na rentownych liniach komunikacyjnych.

usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, albo 3) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym, przy zastosowaniu jednego z trybów, o których mowa w art. 5 ust. 2, 3a i 4–6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, z zastrzeżeniem art. 22a, albo 4) wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub 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. Jeżeli bezpośrednio zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy małego lub średniego przedsiębiorcy eksploatującego nie więcej niż 23 środki transportu, którymi będzie wykonywany publiczny transport zbiorowy w transporcie drogowym, progi, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1, mogą zostać podwyższone do średniej wartości rocznej przedmiotu umowy mniejszej niż 2 000 000 euro lub świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w wymiarze mniejszym niż 600 000 kilometrów rocznie.

83 Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 u.p.t.z. organizator publikuje ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie 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. Organizator zamieszcza ogłoszenie m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zasadami, których przestrzeganie z całą pewnością służy zapewnieniu dostępu do usług przewozu osób na określonych standardach, jest respektowanie przez uczestników procesu realizacji zadania w zakresie transportu zbiorowego, czyli odpowiednio organizatorów, operatorów czy przewoźników, zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, unormowanych głównie w art. 46 u.p.t.z. Brzmienie przepisu art. 46 ust. 1 u.p.t.z. sugeruje, że katalog zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego ma charakter zamknięty. Należy jednak pamiętać, że oprócz tych zasad konieczne jest również przestrzeganie obowiązków wynikających z innych regulacji prawa powszechnie obowiązującego, odnoszących się do wykonywania przewozu osób w poszczególnych dziedzinach transportu, np. w transporcie kolejowym, morskim itd. Do wspomnianych zasad należy spełnienie następujących standardów:

- wykonywanie przewozu osób środkami transportu przystosowanymi do przewozu osób, odpowiadającymi wymaganym ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym,
- stosowanie odpowiedniego oznakowania środków transportu, którymi są wykonywane usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- podawanie do wiadomości publicznej rozkładów jazdy środków transportu poszczególnych operatorów i przewoźników na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych oraz dworcach, z wyłączeniem przystanków komunikacyjnych przeznaczonych wyłącznie dla wysiadających pasażerów,
- podawanie do wiadomości publicznej informacji na temat cennika opłat lub taryf, jak również uwzględnianie uprawnień pasażerów do ulgowych przejazdów określonych w drodze ustawowej lub ustalonych przez organizatora,
- przestrzeganie nakazu wsiadania i wysiadania pasażerów wyłącznie w oznaczonych w rozkładzie jazdy miejscach, czyli tylko na przystankach komunikacyjnych lub dworcach określonych w rozkładzie jazdy,
- zapewnienie pasażerom do wglądu regulaminu przewozu osób na dworcach, a ponadto wyciągu z tego regulaminu w środkach transportu, przy pomocy których wykonywane są usługi przewozów pasażerskich w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- przestrzeganie obowiązku uzyskania zezwolenia, o którym mowa w rozporządzeniu (EWG) nr 684/92, w przypadku wykonywania przewozu osób realizowanego w strefie transgranicznej w transporcie drogowym,
- uwzględnienie przez operatora przy zakupie środków transportu drogowego czynnika energetycznego i oddziaływania na środowisko podczas całego cyklu użytkowania środków transportu, gdy wartość zamówienia publicznego albo przedmiotu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest równa albo przekracza 130 000 zł.

Ta ostatnia zasada stanowi odzwierciedlenie standardów wypracowanych na gruncie prawa Unii Europejskiej, a w szczególności dyrektywy 2009/33/

WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego, i jest ściśle związana z wyartykułowaną zarówno w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, jak w regulacjach unijnych zasadą zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁸⁴. W postanowieniach tej unijnej regulacji sformułowany został obowiązek uwzględnienia aspektów środowiskowych w zamówieniach na zakup pojazdów transportu drogowego dokonywanych przez instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające na podstawie dotychczasowych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych oraz przez podmioty gospodarcze świadczące usługi publiczne w ramach umów o świadczenie usług publicznych na podstawie rozporządzenia nr 1370/2007. Dyrektywa 2009/33/WE zobligowała instytucje i podmioty zamawiające, a także podmioty gospodarcze świadczące na podstawie umowy usługi publiczne, do uwzględnienia przy zakupie pojazdów transportu drogowego czynnika energetycznego oraz oddziaływania na środowisko. Mając na uwadze postanowienia dyrektywy 2009/33/WE, w tego rodzaju zamówieniach należy uwzględnić m.in. takie aspekty jak: zużycie energii, emisję dwutlenku węgla oraz emisje zanieczyszczeń, w tym tlenków azotu, węglowodorów niemetalowych i cząstek stałych. W praktyce „czynnik energetyczny i czynniki oddziaływania na środowisko mogą zostać uwzględnione w dokumentacji zakupu pojazdów transportu drogowego poprzez określenie wymogów technicznych w zakresie ich parametrów lub też zostać uwzględnione na etapie podejmowania decyzji o zakupie, co w przypadku stosowania procedury przetargowej pozwala na ich rozpatrzenie w ramach kryteriów udzielenia zamówienia”⁸⁵.

Wspomniana powyżej zasada zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego została zdefiniowana w art. 4 ust. 1 pkt 28 u.p.t.z. Na gruncie tej regulacji prawa krajowego jest rozumiana jako taki proces rozwoju transportu, który uwzględnia oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzając do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promując przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu. Jest to jedna z zasad, na której powinna opierać się organizacja publicznego transportu zbiorowego, stanowiąca konsekwencję przystąpienia Polski do UE i konieczność przyjęcia unijnych regulacji i standardów. Zasada ta odnosi się do wielu zagadnień dotyczących ochrony środowiska, jak również spraw społecznych. Rosnące zanieczyszczenie środowiska przyczyniło się bowiem do powstania potrzeby podjęcia środków zwiększających jego ochronę. Aspekt ekologiczny powinien zatem być rozpatrywany przez władze wykonujące zadanie z zakresu publicznego transportu zbiorowego wszystkich szczebli, zarówno centralnego, jak

84 Dz.Urz. UE 6 120 z 15.05.2009, s. 5. Zob. art. 4 ust. 1 pkt 28 u.p.t.z.

85 M. Skowron, w: *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji. Nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, Warszawa 2014, s. 17.

i samorządowego. Jest to istotne szczególnie w transporcie, który powinien zachować określone normy techniczne i ekologiczne. Jak wynika z definicji przyjętej przez Europejską Konferencję Ministrów Transportu i Centrum Zrównoważonego Transportu, zrównoważony transport oznacza „system, który umożliwia spełnienie podstawowej potrzeby dostępu do niego przez jednostki i społeczeństwa, w sposób bezpieczny i spójny z potrzebami zdrowia ludzkiego i ekosystemów, jest przystępny cenowo, skutecznie funkcjonuje, oferuje wybór środków transportu oraz wspiera prężnie rozwijającą się gospodarkę, ogranicza emisje i odpady, minimalizuje zużycie zasobów nieodnawialnych, ogranicza konsumpcję zasobów odnawialnych do poziomu zrównoważenia, przetwarza i wtórnie wykorzystuje ich komponenty oraz minimalizuje wykorzystanie gruntów, a także ogranicza natężenie hałasu”⁸⁶. W praktyce założenia wynikające z zasady zrównoważonego transportu mogą „zostać osiągnięte m.in. poprzez prowadzenie polityki zrównoważonego rozwoju społeczności lokalnych, prowadzenie polityki transportowej zmierzającej do uzyskania równowagi między transportem zbiorowym a transportem indywidualnym, prowadzenie polityki ekologicznej promującej transport publiczny o napędzie nieszkodliwym dla środowiska, prowadzenie polityki konkurencyjności zmierzającej do otwarcia rynku usług przewozowych, inwestycje taborowe i wymianę starszych środków transportu, dostosowanie zaplecza technicznego do obsługi pojazdów z napędem ekologicznym”⁸⁷.

5. Podsumowanie

Usługi świadczone w interesie ogólnym na gruncie transportu publicznego pomagają jednostkom i tworzoną przez nie społecznościom w prowadzeniu godnego życia; mają charakter służebny, funkcjonalny, subsydiarny, ponieważ umożliwiają dostęp do innych podstawowych dóbr i usług. Wspólnie z innymi usługami świadczonymi w interesie ogólnym „zapewniają sprawiedliwość, spójność i integrację społeczną i przyczyniają się do równego traktowania wszystkich obywateli Unii Europejskiej. Stanowią główny aspekt promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także zrównoważonego rozwoju”⁸⁸. Odpowiednio realizowane, z zachowaniem charakterystycznych dla nich standardów, chronią również przed szkodliwymi skutkami ekсклюzy

86 Z. Skrobaczki, *Od ogólnej idei zrównoważonego rozwoju do zasad zrównoważonego rozwoju transportu*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy transportowe” 2011, nr 12, s. 204–205. Na ten temat również zob. T. Cisowski, A. Szymanek, *Zrównoważony rozwój transportu miejskiego*, „Eksploatacja i Niezawodność” 2006, nr 1.

87 A. Nodźak, *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym...*, s. 37; zob. A. Brzeszczak, J. Imiołczyk, L. Czuma-Imiołczyk, *Zrównoważony transport publiczny – społeczna ocena transportu zbiorowego w Częstochowie*, „Studia Miejskie” 2018, t. 30, s. 88.

88 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Usługi świadczone w interesie ogólnym*, <https://www.eesc.europa.eu/pl/policies/policy-areas/services-general-interest> (dostęp: 2.06.2023).

społecznej, gdyż opierają się na dążeniu do zagwarantowania powszechnego dostępu do usług transportowych, a pośrednio do innych podstawowych towarów i usług oraz realizacji podstawowych praw⁸⁹.

Warunkiem koniecznym, choć nie jedynym, osiągnięcia takiego stanu, jest wypracowanie zarówno na płaszczyźnie unijnej, jak i krajowej pewnych prawnych rozwiązań, które rzutują na status uczestników procesu realizacji usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego: organizatorów, operatorów, przewoźników i pasażerów. Odpowiednia regulacja prawna statusu wszystkich tych podmiotów jest równie ważna w kontekście wykonywania zadań z zakresu transportu publicznego jako zadania publicznego⁹⁰, realizacji usług przewozu osób przez operatorów i przewoźników, które to usługi są wykonywane w zakresie prowadzonej przez nich działalności, jak również zapewnienia warunków ochrony praw pasażerów, którzy dzięki powszechnemu dostępowi do usług przewozu odpowiedniej jakości mogą realizować dostęp do innych dóbr i usług.

Rozbudowany system źródeł prawa dotyczący usług świadczonych w interesie ogólnym w zakresie transportu publicznego, tworzony przez organy Unii Europejskiej i organy krajowe, podlega ciągłej ewolucji w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania natury politycznej, gospodarczej czy społecznej. Podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi w tym zakresie powoduje, że z Unia może wносить pozytywny wkład w rozwój usług użyteczności publicznej na płaszczyźnie transportu publicznego w postaci kreowania uniwersalnych, jednorodnych standardów przy jednoczesnym respektowaniu różnorodności tradycji, struktur oraz sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich.

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza regulacji prawnych pozwala na stwierdzenie – co należy ocenić pozytywnie – istnienia w dużej mierze spójności rozwiązań przyjętych na płaszczyźnie krajowej z rozwiązaniami wypracowanymi na gruncie regulacji unijnych. Należy zauważyć, że zarówno prawodawca unijny, jak i krajowy przyjmują zróżnicowane perspektywy ujęcia warunków realizacji usług przewozu osób w zakresie transportu publicznego, kładąc nacisk albo na ochronę praw usługobiorców, czyli pasażerów, albo na prawne ukształtowanie kompetencji właściwych organów władzy publicznej (organizatorów), jak również uprawnień i obowiązków podmiotów bezpośrednio świadczących takie usługi (operatorów i przewoźników).

89 Ibidem.

90 Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 24 maja 2016 r., II SA/Op 566/15; wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2669/16.

Bibliografia

Literatura

- Brzeszczak A., Imiołczyk J., Czuma-Imiołczyk L., *Zrównoważony transport publiczny – społeczna ocena transportu zbiorowego w Częstochowie*, „Studia Miejskie” 2018, t. 30.
- Charta der Grundrechte der Europaischen Union*, Hrsg. J. Meyer, Baden-Baden 2011.
- Cisowski T., Szymanek A., *Zrównoważony rozwój transportu miejskiego*, „Eksploracja i niezawodność” 2006, nr 1.
- Dąbrowski J., *Prawa pasażerów kolei w nowych regulacjach Unii Europejskiej*, „Transport i Komunikacja” 2007, nr 4.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002.
- EU-Kommentar*, Hrsg. J. Schwarze, Nomos 2012.
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Usługi świadczone w interesie ogólnym*, <https://www.eesc.europa.eu/pl/policies/policy-areas/services-general-interest> (dostęp: 2.06.2023).
- Grzejdziaś L., *Pomoc publiczna a wykonywanie zadań własnych gminy*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 9.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Jabłoński A., Jabłoński M., *Zarządzanie jakością usług pasażerskich przewozów kolejowych – podejście systemowe*, „Przegląd Komunikacyjny” 2014, nr 3.
- Kłosowski K., *Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – teoria i praktyka*, w: *Regulacja w sektorze kolejowym i jego sądowa kontrola*, red. J. Gola. W. Szydło, Wrocław 2014.
- Koźuch B., Koźuch A., *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2011, <http://www.isp.miks.uj.edu.pl/pliki/e-monografie/monografia-8.pdf> (dostęp: 10.04.2023).
- Krawczyk G., *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Studia i Prace, Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy” 2018, z. 169.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Krawiec G., w: A. Juryk, M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, *Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kruszyna M., *Niektóre aspekty nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Przegląd Komunikacyjny” 2011, nr 1–2.
- Miąsik D., Ziulczyk-Nierubca I., w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Nawrot J., *Kabotaż morski w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie” 2014, vol. XXX.
- Nieznalska E., *Filar rynkowy czwartego pakietu kolejowego i jego implementacja*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 8 (9).
- Nodźak A., *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Pawlik M., Rzepka W., *Procesy oceny zgodności wyrobów w transporcie kolejowym w Polsce i na rynku europejskim, przegląd źródeł wymagań oraz formalnych*

- umocowań Instytutu Kolejnictwa, „Problemy Kolejnictwa Railway Report” 2019, z. 185, grudzień.
- Raczyńska J., *Ochrona praw pasażera w nowym rozporządzeniu III pakietu kolejowego Unii Europejskiej*, „Technika Transportu Szybnowego” 2008, nr 3.
- Skowron M., w: *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji. Nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, Warszawa 2014.
- Skrobaccki Z., *Od ogólnej idei zrównoważonego rozwoju do zasad zrównoważonego rozwoju transportu*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy transportowe” 2011, nr 12.
- Słowikowska D., *Cel i zakres ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, w: *Transport i logistyka w przedsiębiorstwie, mieście i regionie. Wybrane zagadnienia*, red. R. Rogaczewski, S. Zimniewicz, A. Zimny, Katowice 2017.
- Sobusiak A., *Prawa pasażerów autobusów i autokarów jako warunek rozwoju transportu w UE*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 3 (6).
- Starowicz W., *Charakterystyka polskiej normy „Jakość usług w publicznym transporcie pasażerskim”*, „TTS – Technika Transportu Szybnowego” 2004, r. 11, nr 9.
- Strachowska R., *Komentarz do rozporządzenia nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych*, LEX 2014.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, LEX.
- Wach K., *Warunki wykonywania publicznego transportu zbiorowego przez operatora i przewoźnika*, w: B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Wacinkiewicz D., *Usługi świadczone w interesie ogólnym jako element europejskiego modelu społecznego*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 2 (78).

Akty prawne

- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389).
- Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 201).
- Dyrektywa 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego, i jest ściśle związana z wyartykułowaną zarówno w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, jak w regulacjach unijnych zasadą zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz.Urz. UE 6 120 z 15.05.2009, s. 5).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludzie śródlądowej (Dz.Urz. WE L 156 z 28.06.1969, s. 1, ze zm.).

- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1107/70 z 4 czerwca 1970 r. w sprawie przyznawania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.Urz. WE L 84 z 15.06.1970, s. 6 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.Urz. WE L 169 z 29.06.1991, s. 1).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3921/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. ustanawiające warunki, zgodnie z którymi przewoźnicy niemający stałej siedziby w Państwie Członkowskim mogą dokonywać transportu rzeczy lub osób żegluga śródlądową w Państwie Członkowskim (Dz.Urz. WE L 373 z 31.12.1991, s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 1, s. 345).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 684/92 z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem (Dz.Urz. WE L 74 z 20.03.1992, s. 1, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, s. 306).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie Państw Członkowskich (kabotaż morski) (Dz.Urz. WE L 364 z 12.12.1992, s. 7; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 2, s. 10).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. ustanawiające warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu drogowego osób w Państwie Członkowskim (Dz.Urz. UE L 4 z 08.01.1998, s. 10, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 3, s. 10).
- Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.Urz. UE L 169 z 3.12.2007, s. 1).
- Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14, ze zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz.Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 88).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.Urz. UE L 55 z 28.02.2011, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz.Urz. UE L 354 z 23.12.2016, s. 22).
- Komunikat Komisji Europejskiej, Usługi użyteczności publicznej w Europie, 2001/C 17/04.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Biała Księga nt. usług użyteczności*

- publicznej*, COM(2004) 374 final, Bruksela, 12 maja 2004 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0374> (dostęp: 3.03.2023).
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym, Bruksela, 20 grudnia 2011 r., KOM(2011) 900 wersja ostateczna.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 8).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1097 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U z 2022 r. poz. 2201 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1309 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 602 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 515 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 202).

Orzeczenia

- Wyrok TS z dnia 19 maja 1993 r., C-320/91, *Postępowanie karne przeciwko Paul Corbeau*, ECLI:EU:C:1993:198.
- Wyrok TS z dnia 27 kwietnia 1994 r., C-393/92, *Commune d'Almelo i in. przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij*, ECLI:EU:C:1994:171.
- Wyrok TS z dnia 23 maja 2000 r., C-209/98, *Entrepreneurforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) przeciwko Københavns Kommune*, ECLI:EU:C:2000:279.
- Wyrok TS z dnia 25 października 2001 r., C-475/99, *Firma Ambulanz Glöckner przeciwko Landkreis Südwestpfalz*, ECLI:EU:C:2001:577.
- Wyrok TS z dnia 24 lipca 2003 r., C-280/00, *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, Legalis*.
- Wyrok TS z dnia 14 października 2004 r., C-299/02, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, ECLI:EU:C:2004:620.
- Wyrok TS z dnia 21 października 2004 r., C-288/02, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, ECLI:EU:C:2004:620.
- Wyrok TS z dnia 26 września 2013 r., C-509/11, *ÖBB-Infrastruktur AG*, ECLI: ECLI:EU:C:2013:613.
- Wyrok TS z dnia 7 września 2016 r., C-121/15, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) przeciwko Premier ministre i in.*, ECLI:EU:C:2016:637.

- Wyrok TS z dnia 6 marca 2018 r., C-579/16 P, Komisja/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, Legalis; Wyrok TS z dnia 5 czerwca 2012 r., C-124/10 P, Électricité de France (EDF) przeciwko Komisji, Legalis.
- Wyrok TS z dnia 11 listopada 2021 r., C-933/19 P, Autostrada Wielkopolska S.A. przeciwko Komisji Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, Legalis.
- Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2017 r., I OSK 2917/15, Legalis.
- Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2669/16, Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., VII SA/Wa 1382/12, Legalis.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 maja 2016 r., II SA/Op 566/15, Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r., II SAB/Wa 372/17, Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2021 r., II SAB/Wa 698/20, Legalis.

Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie publicznym w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przepisach Unii Europejskiej i prawa krajowego na przykładzie prawa polskiego

Abstrakt

W odniesieniu do usług świadczonych w interesie ogólnym w zakresie transportu publicznego obowiązuje rozbudowany system źródeł prawa tworzony przez organy Unii Europejskiej i organy krajowe w oparciu o podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi na podstawie art. 4 TFUE. Sprawia to, że z jednej strony Unia może wnieść pozytywny wkład w rozwój usług użyteczności publicznej na płaszczyźnie transportu publicznego w postaci kreowania jednorodnych standardów, a z drugiej strony – dzięki działalności prawotwórczej organów krajowych – jest możliwe zachowanie różnorodności tradycji, struktur oraz sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykładzie Polski jako państwa członkowskiego można stwierdzić, że na system prawa odnoszący się do świadczenia usług w interesie ogólnym w zakresie transportu publicznego składają się regulacje prawne od postanowień traktatowych, poprzez art. 36 KPP, unijne rozporządzenia, po regulacje ustawowe i przepisy prawa lokalnego.

Słowa kluczowe: usługi świadczone w ogólnym interesie publicznych, transport publiczny, Karta Praw Podstawowych

Access to services of general interest in the field of public transport in European Union and national law: The example of Polish law

Abstract

Services of general interest in the field of public transport are governed by an extensive system of laws, created by the European Union and national authorities. This is done on the basis of the division of competences between the Union and the Member States, pursuant to Article 4 of the Treaty on the Functioning of the European Union. It is therefore possible, on the one hand, for the Union to make a positive contribution to the development of services of general interest in the field of public transport by creating uniform standards; and, on the other, for the diversity of traditions, structures and situations in the individual Member States to be preserved through the law-making activities of the national authorities. Using the example of Poland, it may be stated that the legal system

relating to the provision of services of general interest in the field of public transport consists of regulations ranging from treaty provisions, through Article 36 of the Charter of Fundamental Rights and EU rules, to statutory regulations and local laws.

Keywords: services of general public interest, public transport, Charter of Fundamental Rights