

PUBLICZNY TRANSPORT ZBIOROWY

Komentarz

Błażej Kwiatek, Andrzej Wach, Karol Wach

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

PUBLICZNY TRANSPORT ZBIOROWY

Komentarz

Błażej Kwiatek, Andrzej Wach, Karol Wach

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 23 sierpnia 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

Karol Świtaj

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Błażej Kwiatek: art. 30–42, 59–65, 77–88 i 90;

Andrzej Wach: art. 19–29;

Karol Wach: art. 1–18, 43–58a

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegając przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-449-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WSTĘP

Rozwój publicznego transportu zbiorowego stanowi jedno z najważniejszych wyzwań współczesnych społeczeństw. Stale rosnące potrzeby w zakresie mobilności mieszkańców większości państw prowadzą do zwiększenia indywidualnej motoryzacji, a tym samym do postępującej degradacji środowiska naturalnego. Stąd też szersze niż dotychczas wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego, zwłaszcza kolejowego, jawi się jako rozwiązanie przyjazne zarówno dla środowiska, jak i społeczności lokalnych oraz społeczeństwa ogólnokrajowego. Konieczność uwzględnienia różnych determinant wskazanych potrzeb społecznych, związanych przede wszystkim z zapewnieniem dojazdu ludzi do pracy, szkół, placówek ochrony zdrowia czy miejsc kultury, nadaje temu rodzajowi transportu walor istotnego elementu zrównoważonego rozwoju poszczególnych regionów każdego kraju, zatem także Polski.

Z powyższych względów konieczne jest podejmowanie wszechstronnych działań, również na płaszczyźnie normatywnej, zmierzających do skutecznego zaspokajania potrzeb transportowych. W szczególności staje się niezbędne stworzenie ram prawnych dla zabezpieczenia prawidłowej organizacji, zarządzania, wykonywania i finansowania publicznego transportu zbiorowego. Wydawane dla osiągnięcia wskazanych celów regulacje krajowe muszą być spójne z prawem Unii Europejskiej, a w wielu aspektach skutecznie je uzupełniać i uszczegóławiać.

Komentowana ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, funkcjonująca w polskim obrocie prawnym już od przeszło 10 lat, miała w założeniu stanowić odpowiedź na potrzebę kompleksowego uregulowania zasygnalizowanych wyżej zagadnień w oparciu o unijne rozporządzenie 1370/2007. Należy przy tym zauważyć, że przepisy prawa krajowego odnoszą się nie tylko do przewozów użyteczności publicznej, ale również do przewozów komercyjnych, realizowanych na innych podstawach prawnych. To szersze podejście polskiego ustawodawcy w zakresie ich uregulowania zostało uwzględnione w niniejszym opracowaniu.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadziła do polskiego porządku prawnego nowe instytucje, w tym definicje i pojęcia istotne dla przewozów użyteczności publicznej, jak chociażby organizatora oraz operatora publicznego transportu zbiorowego czy też planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego. Wskazana problematyka była omawiana dotychczas jedynie w publikacjach mających postać artykułów i podobnych wypowiedzi.

Niniejszy komentarz jest pierwszym opracowaniem odnoszącym się całościowo do analizowanego aktu prawnego. Został on przygotowany w momencie wdrażania w polskim transporcie kolejowym nowych konstrukcji i rozwiązań prawnych wynikających ze znowelizowanego unijnego rozporządzenia 1370/2007. Przy ich analizie uwzględniono również zwiększającą się w perspektywie najbliższych lat rolę zamówień publicznych na etapie wyboru operatora transportu zbiorowego.

Z uwagi na wzrastające znaczenie publicznego transportu zbiorowego na płaszczyźnie europejskiej niektóre zagadnienia przyjęte w komentowanej ustawie zostały poddane krytycznej analizie. W ocenie autorów ten akt normatywny – jakkolwiek z założenia mający w sposób wyczerpujący regulować zagadnienia związane z organizowaniem i wykonywaniem transportu – nie jest kompletny. Stąd też zaproponowane zostały pewne rozwiązania, które naszym zdaniem mogą usprawnić realizację usług przewozowych. Wprowadzenie tych rozwiązań wymaga niewątpliwie uwzględnienia ich specyfiki, znajdującej m.in. wyraz

w praktycznych aspektach funkcjonowania instytucji regulowanych przez omawiany akt normatywny.

W komentarzu przeprowadzona została przede wszystkim analiza zagadnień związanych z organizowaniem, wykonywaniem, kontrolowaniem i finansowaniem publicznego transportu zbiorowego. Szczególny akcent położony został na kwestie związane z określeniem podmiotów uczestniczących w szeroko rozumianym procesie jego funkcjonowania, a więc organizatorów, operatorów i przewoźników, jak również istniejące między nimi relacje i stosunki prawne. W związku z koniecznością dostosowania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do znowelizowanego rozporządzenia 1370/2007 niektóre z nowych przepisów ustawowych mogą budzić określone wątpliwości interpretacyjne. Przykładowo, w przypadku odejścia od dominującego dotychczas wyboru operatora w trybie bezpośredniego zlecenia mu usług przewozowych. Stąd też szczególnie dużo uwagi poświęcono w niniejszym opracowaniu tym zagadnieniom. Odnosi się to w równej mierze do treści umowy warunkującej świadczenie przedmiotowych usług użyteczności publicznej, omówionej przez pryzmat wielu przywilejów, jak i obowiązków podmiotów ją zawierających. Dokonana analiza tych zagadnień musi przy tym niejednokrotnie odwoływać się do przepisów wskazanego powyżej aktu unijnego, formułującego notabene wiele wyjątków w odniesieniu do transportu kolejowego.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym reguluje zagadnienia związane nie tylko z przewozami użyteczności publicznej, ale również komercyjnymi. Konieczne zatem było określenie zasad, w oparciu o które usługi przewozowe są świadczone przez poszczególne podmioty. W przypadku zaś przewozów komercyjnych nie mamy do czynienia z umową o świadczenie usług, lecz ze zgłoszeniami potwierdzenia przewozu, zaś w transporcie kolejowym z decyzjami o przyznaniu otwartego bądź ograniczonego dostępu. Różnice między poszczególnymi rodzajami transportu są dostrzegalne nie tylko w tym aspekcie, ale także w wielu innych kontekstach, omówionych w niniejszym opracowaniu.

Komentowany akt prawny zawiera szereg istotnych rozwiązań prawnych adresowanych do licznych podmiotów polskiego obrotu prawnego. Uwaga autorów skoncentrowana została na konstrukcjach mających znaczenie zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, będących w znakomitej większości organizatorami publicznego transportu zbiorowego, jak i dla przedsiębiorców, którzy świadczą usługi, będąc zarówno operatorami, jak i przewoźnikami. Komentarze do poszczególnych przepisów, prezentujące indywidualne poglądy autorów, skierowane są zarówno do jednej, jak i drugiej kategorii podmiotów, a także do innych adresatów ustawy, przy skromnym założeniu, iż okażą się pomocne przy rozwiązywaniu konkretnych problemów. Uwzględniają one przy tym poglądy sformułowane w literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądowym. Przedstawione komentarze nie stanowią natomiast z natury rzeczy oficjalnej wykładni ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Stan prawny: 23.08.2021 r.

dr hab. Andrzej Wach, prof. UW

dr Błażej Kwiatek

dr Karol Wach

USTAWA

z dnia 16 grudnia 2010 r.

o publicznym transporcie zbiorowym¹

(tekst jednolity)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 2009/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz.Urz. UE L 120 z 15.05.2009, s. 5).

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

- 1. Ustawa określa zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, liniowym, liniowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej.**
 - 2. Ustawa określa także zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w transporcie, o którym mowa w ust. 1.**
1. Przepis art. 1 ust. 1 u.p.t.z. określa zakres przedmiotowy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym poprzez wskazanie kluczowych zasad odnoszących się do publicznego transportu zbiorowego. Dotyczą one jego organizowania, funkcjonowania i finansowania. Te ostatnie stosuje się jedynie do przewozów o charakterze użyteczności publicznej, realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Ustawodawca zdefiniował publiczny transport zbiorowy w art. 4 ust. 1 pkt 14 u.p.t.z. jako powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Rozwijając to pojęcie, w świetle art. 1 u.p.t.z., należy wskazać, że powinno się przez nie rozumieć regularny przewóz osób, ale realizowany na danym obszarze, zlokalizowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź w strefie przygranicznej, z wykorzystaniem właściwego środka transportu odpowiadającego danej kategorii transportu. W ustawie o publicznym transporcie zbiorowym nie została zawarta definicja regularnego przewozu osób. Usługi regularne określone zostały natomiast m.in. w art. 3 lit. a rozporządzenia 181/2011 jako przewóz 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. Możliwe jest odniesienie tego wyjaśnienia do innych środków transportu. Kluczowe dla zaliczenia danej kategorii transportu osób do przewozu regularnego są: określone odstępy czasu, określone trasy i określone przystanki.

Z definicją tą powiązane jest określenie pasażerskiego transportu publicznego, które zgodnie z art. 2 lit. a rozporządzenia 1370/2007 oznacza usługi transportu pasażerskiego o ogólnym znaczeniu gospodarczym, świadczone publicznie w sposób niedyskryminacyjny i ciągły. Publiczny transport zbiorowy – w rozumieniu komentowanej ustawy – odnosi się tylko i wyłącznie do transportu osób.

Na uwagę zasługuje natomiast niejednolite nazewnictwo stosowane w różnych aktach prawnych. W ustawie o samorządzie gminnym jest mowa o lokalnym transporcie zbiorowym (zob. art. 7 ust. 1 pkt 4), zaś w ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa o transporcie zbiorowym (zob. odpowiednio art. 4 ust. 1 pkt 6 oraz art. 14 ust. 1 pkt 10). Niemniej oba te pojęcia wpisują się w „publiczny transport zbiorowy” w znaczeniu, które daje się wyprowadzić po analizie przepisów komentowanego aktu prawnego.

3. Organizowanie i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego, a także finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej zostało w sposób szczegółowy uregulowane w odrębnych rozdziałach komentowanej ustawy. W art. 1 u.p.t.z. nie zawarto zasad zarządzania publicznym transportem zbiorowym, które stanowią istotne wytyczne dla organizatorów publicznego transportu zbiorowego i zostały w sposób szczegółowy uregulowane w rozdziale 5 komentowanej ustawy. Warto tym samym podnieść konieczność dodania zasad zarządzania do art. 1 u.p.t.z.
4. Ustawodawca wskazał, iż wymienione zasady odnoszą się jedynie do regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej. Określił w ten sposób ramy terytorialne wykonywania przewozów na podstawie przepisów komentowanej ustawy. Nie zostały one ograniczone do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lecz rozszerzone także na strefę transgraniczną (zob. art. 4 pkt 17 u.p.t.z.). Odpowiednie i kompetentne organy są właściwe i mogą korzystać z prawa do organizowania publicznego transportu zbiorowego poza granicami państwa. W takiej sytuacji wskazane jest zawarcie porozumienia z jednostką samorządu położoną poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w którym zostaną uregulowane np. sprawy podziału zadań związanych z organizacją przewozów oraz ich finansowaniem, zwłaszcza że te ostatnie – w świetle postanowień ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – odnoszą się jedynie do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 2 u.p.t.z.).

Przewozy wykonywane w strefie transgranicznej nie stanowią międzynarodowych przewozów pasażerskich w rozumieniu komentowanej ustawy (art. 4 pkt 6 u.p.t.z.).

5. W art. 1 ust. 1 u.p.t.z. został ujęty zamknięty katalog rodzajów transportu, które zostały nią objęte. Jest on dość szeroki i nie obejmuje w zasadzie jedynie transportu powietrznego. W ustawie o publicznym transporcie zbiorowym przewidziane zostały pewne ograniczenia dla po-

szczególnych, wskazanych w niej, środków transportu. Zostaną one szerzej omówione w dalszej części komentarza.

6. Przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym odnoszą się nie tylko do przewozów użyteczności publicznej, ale także do przewozów komercyjnych. Jej zasięg jest zatem szerszy niż rozporządzenia 1370/2007, które co do zasady reguluje kwestie związane jedynie z pierwszymi z nich. Przepisy ustawy krajowej stosuje się do przewozów komercyjnych tylko w zakresie wyraźnie w niej wskazanym.

Art. 2. [Wyłączenia stosowania]

Przepisów ustawy nie stosuje się do regularnego przewozu osób realizowanego w:

- 1) międzynarodowym transporcie drogowym;
 - 2) międzynarodowym transporcie morskim;
 - 3) międzynarodowej żegludze śródlądowej;
 - 4) celach turystycznych.
1. Przepis art. 2 u.p.t.z. zawiera katalog regularnych przewozów osób, do realizowania których nie znajdują zastosowania uregulowania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Należą do nich: transport międzynarodowy (drogowy, morski i żegluga śródlądowa) oraz wykonywany w celach turystycznych, poza wyjątkami, które wyraźnie wskazane zostały w komentowanym akcie prawnym.

Przez transport międzynarodowy należy rozumieć przewóz osób do punktu docelowego, zlokalizowanego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem stref transgranicznych.

Przewozy wykonywane w celach turystycznych pozostają poza regulacjami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, niezależnie od wykorzystywanego rodzaju transportu oraz obszaru, na którym są świadczone (na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza granicami). Prze-

wozy te stanowią część usługi turystycznej². Decydujące znaczenie w tym zakresie ma cel ich realizacji.

2. Poza zakresem regulacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym pozostają również inne przewozy niepubliczne osób, takie jak przewozy do zakładów pracy czy przewozy taksówkami³. To także przewozy szkolne, które stanowią przewozy specjalne i są regulowane przez ustawę o transporcie drogowym (art. 18 i n. u.p.t.z.).
3. Przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie stosuje się również do transportu powietrznego, mimo że znaczna część realizowanych przewozów to przewozy osób. Co więcej, można wskazać przykład wyboru przewoźnika (w trybie wskazanym przez ustawę – Prawo zamówień publicznych), który obsługuje połączenie lotnicze współfinansowane przez urząd marszałkowski. W taki sposób bowiem obsługiwane są kursy na trasie Zielona Góra – Warszawa⁴.

Art. 3. [Stosowanie rozporządzeń unijnych]

1. Przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem przepisów:

- 1) 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)

² Art. 3 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z 25.11.2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz.Urz. UE L 326, s. 1; art. 4 pkt 1 ustawy z 24.11.2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2139 ze zm.).

³ Rządowy projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, VI kadencja, druk sejm. nr 2916, s. 86; dalej: rządowy projekt ustawy.

⁴ Odpowiedź Ministra Infrastruktury z 7.10.2020 r. na interpelację nr 10637 w sprawie nałożenia PSO – obowiązku użyteczności publicznej w przypadku połączenia lotniczego Zielona Góra – Warszawa, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBU7HP8/%24FILE/i10637-o1.pdf> (dostęp: 30.01.2021 r.).

Komentarz stanowi kompendium wiedzy dla wszystkich interesariuszy procesu organizowania i wykonywania publicznego transportu zbiorowego w Polsce, a także dla podmiotów, które planują rozpoczęcie działalności na rynku przewozowym, zarówno w zakresie przewozów użyteczności publicznej, jak i komercyjnych.

Autorzy omówili kwestie dotyczące m.in.:

- postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i ewentualnych odwołań z nim związanych;
- postępowania związanego z wydaniem potwierdzenia zgłoszenia przewozu i ewentualnego jego cofnięcia, a w transporcie kolejowym – uzyskania otwartego dostępu;
- postępowania skargowego prowadzonego przez sądy administracyjne;
- skarg i reklamacji składanych przez pasażerów;
- trybów i sposobów wyboru operatora.

Ponadto zaprezentowano zagadnienia związane z:

- zasadami organizowania publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego i ministra właściwego ds. transportu;
- trybami i sposobami wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego oraz odpowiednim stosowaniem poszczególnych przepisów;
- właściwością poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jako organizatorów publicznego transportu zbiorowego i wynikających z tego tytułu praw i obowiązków;
- formami współpracy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego;
- zasadami i obowiązkami związanymi z przyjmowaniem planów transportowych;
- zasadami i formami udostępniania infrastruktury dworcowej i przystankowej oraz zarządzania nią.

Książka będzie przydatna dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego będących organizatorami przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego, przedsiębiorców wykonujących przewozy, a także dla sędziów, adwokatów i radców prawnych. Ponadto komentarz może stanowić pomoc naukową dla studentów kierunków: prawa, ekonomii, transportu oraz logistyki.



9788382464498 W01P01

ISBN 978-83-8246-449-8



9 788382 464498

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Patronat medialny:



CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)