



JAK OPISYWAĆ WZAJEMNE ZALEŻNOŚCI POMIĘDZY ORGANIZATOREM A OPERATOREM W USTAWIE O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM ORAZ INNYCH AKTACH PRAWNYCH

Marcin Maciocha – Radca Prawny MDS Kancelaria – grupa Refunda

Artykuł opisuje wzajemne zależności pomiędzy organizatorem a operatorem PTZ w ramach istniejących aktów prawnych. Wskazuje na potencjalne kierunki zmian oraz dominującą rolę organizatora jako adresata większości postanowień przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Rynek publicznego transportu zbiorowego charakteryzuje się występowaniem tzw. konkurencji regulowanej w rozumieniu przepisów rozporządzenia (WE) 1370/2007. W konsekwencji powyższego wzajemne relacje i zależności pomiędzy organizatorem a operatorem publicznego transportu zbiorowego muszą być opisane precyzyjnie oraz w sposób umożliwiający prawidłową realizację zadania powierzonego. Rynek ten, jako rynek konkurencji regulowanej, nie może charakteryzować się – i nie charakteryzuje się obecnie – równością stron, co oczywiście ma wpływ również na treść przepisów rangi ustawowej, ale także na treść postanowień dokumentów niestanowiących źródeł prawa (wytyczne ministerialne, programy operacyjne dot. środków UE etc). Należy jednakże zauważyć, że wzajemne zależności funkcjonujące obecnie w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jednolity

z dnia 25.06.2021 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 1371) – dalej jako „UPTZ” – w sposób istotny „preferują” pozycję organizatora, w zasadzie marginalizując pozycję operatora. Grafika na rys. 1. ilustrują tę nierównowagę stron, gdzie w najważniejszym akcie prawa powszechnie obowiązującego, odnoszącym się do publicznego transportu zbiorowego, to organizatorowi poświęcono ponad 90% postanowień i przepisów. Powyższe samo w sobie nie jest oczywiście naganne, jednakże wskazuje na „pozycję”, z jakiej napisane zostały przedmiotowe przepisy UPTZ, które w istocie regulują zakres powinności i obowiązków po stronie organizatora, o operatorem wspominając w zasadzie jedynie jako wykonawcy tych poleceń – zadań.

Zgodnie z art. 8 UPTZ do zadań organizatora należą:

- 1) planowanie rozwoju transportu;

- 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego;
- 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Ww. zakres podstawowy zadań w konsekwencji ma swoje odzwierciedlenie w interakcjach pomiędzy operatorem a organizatorem na poziomie samej UPTZ, jak i potem na poziomie umowy o świadczenie usług publicznych. W tym miejscu należy zauważyć, że obecne przepisy przedstawiają ww. zależności w sposób dalece chaotyczny, stanowiąc liczne katalogi otwarte zadań szczegółowych, które opisują ww. trzy główne zadania. Zgodnie z przepisami UPTZ do zadań organizatora należy organizowanie (sic!) publicznego transportu zbiorowego. Za sformułowaniem tym kryje się oczywiście otwarty katalog działań szczegółowych polegających na:

- 1) badaniu i analizie potrzeb przewoźowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
 - d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
 - e) systemu informacji dla pasażera;
- 4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;



Rys. 1. Wzajemne zależności w UPTZ.

- 6) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- 7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- 8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewoźowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 8), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Jak można zauważyć, w ramach ww. zadań szczegółowych w zasadzie nie opisano żadnej interakcji z operatorem, a więc kluczowym podmiotem dla funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na danym terenie. Interakcja ta występuje dopiero w dalszych przepisach UPTZ i to zaledwie na poziomie tzw. ogłoszenia o zamiarze i związane go z nim trybu wyboru operatora. Po jego ustaleniu (niezależnie od tego, czy będzie to jeden z trybów bezpośredniego zawarcia umowy, czy tryb przetargu nieograniczonego) następują interakcje na poziomie samej umowy o świadczenie usług publicznych, która musi zawierać określony katalog postanowień (choćby organizator chciał inaczej organizować – dane postanowienia muszą być opisane). Katalog ten zawiera art. 25 ust. 3 UPTZ, który w 24 punktach wskazuje, co musi zawierać umowa i są to najważniejsze zależności pomiędzy operatorem a organizatorem, które opisuje UPTZ. Jednocześnie pozostawiono ww. katalog otwartym, tj. umowa może bardziej detalicznie określać wzajemne zależności pomiędzy organizatorem a operatorem. Należy jednakże wskazać na 2 (słownie: dwie) sytuacje, gdzie wskazano bezpośrednio na kompetencję i zarazem obowiązek podjęcia określonego działania po stronie operatora. Pierwszą sytuacją jest kwestia wypłaty rekompensaty.

Zgodnie z art. 53 UPTZ operator powinien w trybie określonym umową o świadczenie usług publicznych wystąpić o wypłatę rekompensaty w przypadku poniesienia straty. Co ważne, zależność ta jest ostatnio dość mocno podkreślana w działaniach instytucji kontrolnych (NIK), gdzie wskazuje się na rzekome zaniedbania po stronie operatora w przypadku, gdy takiego wniosku nie złożono. Należy przy tym wskazać, że znaczna część umów o świadczenie usług publicznych, limitując wysokość przyznawanej pomocy publicznej – rekompensaty – nie upoważnia operatora do jej uzyskania na maksymalnym poziomie. Tym samym operatorzy zwykle nie są upoważnieni do wystąpienia z roszczeniem o wypłatę niedopłaty rekompensaty, co w ocenie NIK nie zwalnia ich jednak z obowiązku złożenia wniosku o jej wypłatę (sic!)

Drugim polem działania operatora jest obowiązek dbania o własne bezpieczeństwo finansowe, a tym samym o zdolność wykonywania powierzonego mu zadania. Zgodnie z art. 26 ust 1 UPTZ w przypadku wystąpienia zagrożenia utraty płynności finansowej operator jest obowiązany niezwłocznie poinformować o tym organizatora. W przypadku nieprzekazania informacji, o której mowa w ust. 1, lub utraty płynności finansowej organizator może rozwiązać umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego bez wypowiedzenia.

Ww. przykłady pokazują, że zależności na poziomie ustawowym są w ocenie autora niniejszego tekstu pozorne, a cała odpowiedzialność za realizację przepisów UPTZ spoczywa na organizatorze. Operator – jako pomijany wykonawca poleceń organizatora – w zasadzie nie posiada na poziomie ustawowym wielu praw ani zadań niebędących odpryskiem kompetencji lub zadań organizatora. De lege ferenda postuluje się w przypadku możliwości wprowadzenia zmian na poziomie ustawowym:

1. rozbudowanie katalogów zadań (w formule zbioru otwartego) o zadania realizowane przez operatora zależnie lub niezależnie od procedury/trybu jego wyboru;
2. wprowadzenie klauzul generalnych do ustawy;
3. odejście od schematu nakazowo/zakazowego formułowania wszystkich zadań organizatora na poziom lokalny, gdzie to z aktu prawa miejscowego (planu transportowego) wynikać powinny poszczególne zadania i sposób ich realizacji.

Z kolei na poziomie zależności i interakcji umownych (poziom umowy o świadczenie usług publicznych) postuluje się przede wszystkim:

1. odejście od praktyki przepisywania obowiązków ustawowych do poszczególnych postanowień umownych;
2. rozpoczęcie pracy nad umową od ustalenia jej schematu i struktury, a nie zakresu szczegółowego zadań, co może pozwolić na wprowadzenie synchronicznego zarządzania procesowego do realizacji umowy, odmienne niż obecnie, gdzie króluje zarządzanie nakazowo-sprawozdawcze. ■