

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jako przejaw prywatyzacji wykonywania usług publicznych

Wstęp

Publiczny transport zbiorowy jest zadaniem publicznym, które powszechnie podlega prywatyzacji. Środkiem prawnym jego prywatyzacji jest umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Służy ona powierzeniu wykonania tego zadania publicznego m.in. podmiotom spoza sektora publicznego. Przyjęty przez prawodawcę model prywatyzacji jest konstrukcyjnie prawidłowy, jednakże ze względu na ograniczone środki finansowe podmiotów publicznych właściwych do wykonania tego zadania jest niewystarczający dla zapewnienia powszechności świadczonych usług publicznego transportu zbiorowego. Model ten nie zapewnia zaspokojenia potrzeb transportowych znaczącej liczby mieszkańców Polski. Jego głównym założeniem jest ochrona interesu publicznego oraz interesu osób trzecich w toku zawierania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a także zapewnienie wykonania tej umowy. Wymaga podkreślenia, że w świetle przepisów prawa określających zadania publicznej założenie to powinno mieć uzupełniający charakter względem

podstawowego celu, jakim powinno być zapewnienie rzeczywistego publicznego transportu zbiorowego.

1. Zapewnienie publicznego transportu zbiorowego jako zadanie publiczne

Zapewnienie publicznego transportu zbiorowego jest zadaniem publicznym wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego, związki tych jednostek¹, a także przez ministra właściwego do spraw transportu². Podmioty publiczne lub organy administracji publicznej z zasady nie wykonują samodzielnie tego zadania publicznego, lecz jego wykonanie powierzają innym podmiotom³. Są nimi: podmiot wewnętrzny, czyli jednostka podlegająca kontroli organizatora publicznego

¹ W świetle art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy lokalnego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.) powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie obejmującym m.in. transport zbiorowy. W myśl art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.) samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie obejmującym m.in. transport zbiorowy. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest gmina (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2475 ze zm., dalej u.p.t.z.); związek międzygminny (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.); powiat (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.); związek powiatów (art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.); związek powiatowo-gminny (art. 7 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z.); związek metropolitalny (art. 7 ust. 1 pkt 4b u.p.t.z.); województwo: (art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.t.z.). Zob. K. Czarnecki, *Rola gminy w systemie organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, Nr 1, s. 58; H. Kołodziejski, *Projektowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego w planach transportowych na przykładzie województwa pomorskiego*, „Technika Transportu Szynowego” 2014, Nr 11-12, s. 39; M. Wolański, W. Mrozowski, M. Pieróg, *Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, Nr 4, s. 66.

² Art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. Zob. H. Kołodziejski, *op. cit.*, s. 39.

³ Podkreślenia wymaga, że w świetle art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z. jednostka samorządu terytorialnego może wykonywać zadanie publiczne obejmujące transport zbiorowy za pośrednictwem samorządowego zakładu budżetowego, który posiada status operatora publicznego transportu zbiorowego.

transportu zbiorowego⁴ lub prywatny przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób⁵. Powierzenie wykonania usług publicznego transportu zbiorowego stanowi formę prywatyzacji zadań publicznych⁶. Model prywatyzacji wykonywania publicznego transportu zbiorowego zakłada kooperację dwóch podmiotów, gdzie organizator gwarantuje finansowanie wykonania publicznego transportu zbiorowego, jeżeli wysokość opłat nie będzie pokrywać kosztów wykonania tego zadania publicznego, a operator zobowiązuje się do skutecznej realizacji tego zadania⁷. Podkreślenia wymaga, że skuteczność tego modelu jest ograniczona do większych ośrodków miejskich, a w pozostałej części kraju mieszkańcy mogą korzystać z usług prywatnych przewoźników lub są pozbawieni dostępu do usług transportowych. Jak zaznaczają M. Dulak oraz B. Jakubowski, gminy, które realnie nie organizują publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej, zamieszkuje aktualnie 13,8 mln osób⁸. M. Wolański, W. Mrozowski oraz M. Pieróg

⁴ Art. 2 lit. j rozporządzenia (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.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1).

⁵ W świetle art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z. przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób posiada status operatora publicznego transportu zbiorowego, gdy zawrze z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

⁶ Nauka prawa szeroko analizowała problematykę prywatyzacji zadań publicznych, wskazując, że jedną z form prywatyzacji jest zlecenie zadań publicznych podmiotom spoza struktury administracji publicznej. Zob. J.H. Szlachetko, A. Bochentyn, *Współpraca think tanków z organami administracji publicznej przy stanowieniu prawa*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2012, Nr 270, s. 192; W. Hoff, *Granice prywatyzacji zadań i kompetencji władz publicznych*, „Krytyka Prawa” 2012, T. 4, Nr 1, s. 85.

⁷ Jak podkreśla G. Krawczyk, w Polsce dominuje model organizacji przewozów publicznego transportu zbiorowego, który rozdziela funkcję organizatora i operatora tych przewozów. G. Krawczyk, *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Zeszyty Naukowe” 2018, Nr 169, s. 78.

⁸ M. Dulak, B. Jakubowski, *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, <https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/> [dostęp: 07.03.2020].

podkreślają, że regres przewozów transportowych w Polsce skutkuje głównie wykluczeniem wśród mieszkańców obszarów wiejskich⁹.

2. Zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

Prawodawca, dopuszczając prywatyzację wykonania zadania publicznego związanego z publicznym transportem zbiorowym, ustanowił wymagania dotyczące trybów zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu. Należy wyróżnić dwa rodzaje trybów jej zawarcia: tryb zamówień publicznych oraz tryb bezpośredni.

Pierwszy tryb jest regulowany przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych lub ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁰. Jest on podstawowym trybem, ponieważ jego pominięcie może mieć miejsce wyjątkowo ze względów podmiotowych lub przedmiotowych warunkujących wybór operatora w trybie bezpośredniego zawarcia umowy w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Podmiotowe przesłanki bezpośredniego zawarcia tej umowy obejmują: posiadanie statusu podmiotu wewnętrznego¹¹ oraz wielkość operatora¹². Przedmiotowymi przesłankami bezpośredniego zawarcia tej umowy są: ograniczony jej zakres¹³; wykonywanie przewozu w transporcie kolejowym¹⁴; powstanie zakłócenia w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiego zakłócenia¹⁵.

⁹ M. Wolański, W. Mrozowski, M. Pieróg, *op. cit.*, s. 63.

¹⁰ Art. 19 ust. 1 pkt 1-2 u.p.t.z. w zw. z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843) oraz ustawą z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1528 ze zm.). Zob. K. Czarnecki, *op. cit.*, s. 70-73.

¹¹ Art. 22 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.

¹² Art. 22 ust. 2 u.p.t.z.

¹³ Art. 22 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z.

¹⁴ Art. 22 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.

¹⁵ Art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.

Wymaga zaznaczenia, że oba tryby odnoszą się jedynie do prywatyzacji wykonania publicznego transportu zbiorowego, co nie ma miejsca, gdy organizator będzie samodzielnie wykonywał przewozy transportowe w formie samorządowego zakładu budżetowego¹⁶.

Ograniczenia dotyczące wyboru trybu zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego służą zapewnieniu ochrony interesu publicznego oraz interesu prawnego osób trzecich. Wymogi związane ze stosowaniem trybu zamówień publicznych mają na celu prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi stanowiącymi rekompensatę za utracone przychody związane ze stosowaniem ulgowych biletów oraz poniesionych kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznego transportu zbiorowego¹⁷, jak również prawidłowe gospodarowanie majątkiem publicznym związane z udostępnieniem operatorowi środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego¹⁸.

Wymogi dotyczące wyboru trybu bezpośredniego ograniczają jego zastosowanie jedynie w sytuacjach wskazanych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Wybór trybu bezpośredniego wbrew tym regulacjom może skutkować naruszeniem interesu prawnego osób trzecich. Prawodawca ustanowił skargę do sądu administracyjnego stanowiącą środek ochrony interesu prawnego tego podmiotu. Jej wniesienie jest warunkowane spełnieniem dwóch przesłanek: 1) podmiot ten jest lub był zainteresowany zawarciem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 2) grozi mu powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹⁹. Sąd administracyjny

¹⁶ Art. 19 ust. 2 u.p.t.z.

¹⁷ Art. 50 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.

¹⁸ Art. 50 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.

¹⁹ Art. 59 u.p.t.z. W świetle art. 59 ust. 2 u.p.t.z. postępowanie sądowno-administracyjne rozpoczęte na podstawie tej skargi powinno być prowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j.

uwzględni skargę, uchylając czynność podjętą przez organizatora jedynie wówczas, gdy stwierdzi, że organizator naruszył przepisy prawa Unii Europejskiej lub ustawy o publicznym transporcie zbiorowym²⁰.

3. Wykonanie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

Przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym częściowo regulują sposób wykonania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W świetle tej ustawy regulacje te dotyczą jakości świadczonych usług, ich powszechnej dostępności, kontroli ich realizacji oraz sposobu ich finansowania.

Sposób wykonania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego powinien odpowiadać określonym przez organizatora normom jakości świadczonych usług transportowych oraz normom technicznym regulującym zapewnienie powszechności dostępności tych usług²¹. Normy jakości regulują standardy wyposażenia środków

Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), z uwzględnieniem przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 60 ust. 1 oraz ust. 3 u.p.t.z. skarga powinna być wnoszona za pośrednictwem organizatora, którego czynność jest przedmiotem skargi, do wojewódzkiego sądu administracyjnego właściwego dla organizatora, który ogłosił zamiar bezpośredniego zawarcia umowy w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący powziął lub przy zachowaniu należytej staranności mógł powziąć informację o czynności podjętej przez organizatora w sprawie.

²⁰ Art. 61 ust. 2 u.p.t.z. W świetle art. 61 ust. 1 u.p.t.z. sąd administracyjny nie może orzekać co do zarzutów i wniosków, które nie były zawarte w skardze.

²¹ W świetle art. 21 ust. 1 u.p.t.z. organizator, udzielając zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia może uwzględnić normy jakości świadczonych usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 4 u.p.t.z. umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego powinna określać m.in. warunki dotyczące norm jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Przepisy prawa ustanawiające wymogi jakości i powszechności sprywatyzowanych przewozów są zgodne z dominującymi poglądami nauki prawa. W ich świetle prywatyzacja usług publicznych powinna służyć optymalizacji ich wykonania przy gwarancji ich powszechności oraz jakości. Ż. Skrenty, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako rodzaj prywatyzacji i sposób*

transportu, liczbę i rodzaj środków transportu, niezbędnych do realizacji usług wraz z odpowiednim personelem oraz zapleczem technicznym, jak również rozwiązania techniczne zastosowane w środkach transportu służące zapewnieniu ochrony środowiska oraz dogodnej obsługi pasażerów²². Zapewnienie powszechnej dostępności usług transportowych odnosi się do określonych w umowie linii komunikacyjnych albo sieci komunikacyjnych. Jego przedmiotem jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej zdolności ruchowej możliwości korzystania z usług transportowych²³.

Sposób wykonania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest także determinowany przepisami prawa regulującymi kontrolę świadczenia tych usług przez operatora. Kontrolę wykonuje organizator publicznego transportu zbiorowego²⁴. Jej przedmiotem jest posiadanie uprawnienia do wykonywania przewozów transportowych oraz warunków ich realizacji²⁵.

Finansowanie usług obejmujących publiczny transport zbiorowy jest warunkowane ich charakterem. Jako przewozy o charakterze użyteczności publicznej są one świadczeniami o charakterze niematerialnym. Ich wykonanie nie ma celu zarobkowego, lecz służy zaspokojeniu potrzeb mieszkańców. Z tej przyczyny przewozy te są finansowane częściowo z opłat wnoszonych przez pasażerów, a częściowo ze środków publicznych.

realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2010, Nr 6, s. 259. Problematykę zapewnienia jakości wykonywanych usług publicznych porusza także A. Klimek, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych w warunkach Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2014, Nr 100, s. 237-238.

²² Art. 21 ust. 1 u.p.t.z.

²³ Art. 21 ust. 1a u.p.t.z.

²⁴ W świetle art. 43 ust. 1 pkt 2-3 u.p.t.z. organizator zarządza publicznym transportem zbiorowym m.in. poprzez kontrolę realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz kontrolę nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

²⁵ Art. 45 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.t.z.

Oplata za przejazd z zasady nie pokrywa całości kosztów operatora związanych z realizacją tego przejazdu²⁶. Przejazdy są bowiem wykonywane także na nierentownych liniach komunikacyjnych. Prywatni przewoźnicy nie są zainteresowani obsługą tych linii na zasadach komercyjnych ze względu na ograniczoną liczbę pasażerów²⁷. Opłaty są ustalane przez organizatora publicznego transportu zbiorowego²⁸. Organizator i operator w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego określają m.in. warunki zmian tych opłat oraz stronę umowy, której przysługują wpływy z tych opłat²⁹. Przewozy te mogą być także dofinansowane ze środków publicznych. Dofinansowanie może mieć bezpośredni lub pośredni charakter. Bezpośrednie finansowanie ze środków publicznych obejmuje przekazanie operatorowi rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym³⁰ lub rekompensaty z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez

²⁶ Zob. G. Dydkowski, *Publiczne finansowanie miejskiego transportu zbiorowego – porównanie największych miast w Polsce*, „Logistyka” 2012, Nr 2, s. 80. H. Kołodziejcki podkreśla, że jednym ze skutków dynamicznego rozwoju motoryzacji jest spadek liczby pasażerów, a w konsekwencji wzrost niezbędnych dopłat ze środków publicznych do funkcjonowania niekomercyjnych przewozów pasażerskich. H. Kołodziejcki, *op. cit.*, s. 37. Jak podkreśla Z. Szczerbaciuk, w Polsce przewozy publicznego transportu zbiorowego są w znacznej części finansowane ze środków publicznych. Z. Szczerbaciuk, *Publiczny transport drogowy, uwarunkowania i prognozy funkcjonowania*, „Autobusy” 2014, Nr 4, s. 16.

²⁷ G. Krawczyk zauważa znaczącą dominację sektora publicznego na rynku transportu publicznego. G. Krawczyk, *op. cit.*, s. 77.

²⁸ W świetle art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. organizowanie publicznego transportu zbiorowego obejmuje m.in. ustalenie opłat za przewóz za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

²⁹ Art. 25 ust. 3 pkt 6 oraz 12 u.p.t.z. W świetle art. 50 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z. przewozy o charakterze użyteczności publicznej są finansowane m.in. poprzez pobieranie przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

³⁰ Zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz lit. b u.p.t.z. finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać m.in. na przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu: utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym lub utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie

operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego³¹. Pośrednie finansowanie ze środków publicznych może obejmować także udostępnianie operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego³². Wymaga podkreślenia, że ze względu na korzystanie ze środków publicznych przy realizacji publicznych przewozów operator, który prowadzi także inną działalność gospodarczą, jest obowiązany do prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej³³.

Zakończenie

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest umową cywilnoprawną zawieraną pomiędzy organizatorem a operatorem publicznego transportu zbiorowego. Ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego, a częściowo także interesu osób

zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione.

³¹ Art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. c u.p.t.z.

³² Art. 50 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.

³³ Art. 58 u.p.t.z. W świetle art. 58a u.p.t.z. na operatora, który poza świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym prowadzi inną działalność gospodarczą, zostały nałożone obowiązki związane z: 1) sporządzeniem oddzielnego bilansu oraz rachunku zysków i strat dla tych usług, a także wyodrębnieniem w księgach rachunkowych operacji związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej; 2) brakiem możliwości przenoszenia środków publicznych przeznaczonych na działalność związaną z usługami w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na inną działalność; 3) uwzględnieniem w jego sprawozdaniu finansowym, publikowanym na podstawie przepisów o rachunkowości, dodatkowo oddzielnego bilansu oraz rachunku zysków i strat dla działalności związanej z usługami w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym; 4) umożliwieniem monitorowania zakazu przenoszenia środków publicznych przeznaczonych na działalność związaną z usługami w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na inną działalność.

trzecich, przepisy prawa ograniczają swobodę stron tej umowy obejmującą jej zawarcie i wykonanie. Umowa, jak i ograniczenia swobody jej stron służą realizacji modelu prywatyzacji wykonywania publicznego transportu zbiorowego, w którym organizator gwarantuje finansowanie jego wykonania, a operator gwarantuje jego skuteczną realizację. W świetle danych dotyczących wykluczenia transportowego model ten nie odpowiada jednak podstawowemu celowi przepisów prawa regulujących wykonanie tego zadania publicznego, jakim jest zapewnienie realnie powszechnego publicznego transportu zbiorowego. Model ten nie służy bowiem ograniczeniu wykluczenia transportowego w tych częściach kraju, gdzie jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają wystarczających środków finansowych na realizację tego zadania publicznego.