

RAFAŁ THEN*

Wspólnotowe zasady organizacji i zarządzania publiczną siecią transportową

Słowa kluczowe: transport, transport publiczny, regulacje prawne

Streszczenie: W pracy przedstawiono zasady powierzania przez organy władzy publicznej usług z zakresu publicznego transportu zbiorowego w świetle Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Wspólnot Europejskich. Punktem wyjścia dla rozważań są ogólne kwestie dotyczące roli transportu publicznego w systemie zadań świadczonych w interesie ogólnym. W artykule poddano analizie cztery modelowe przykłady sposobów organizacji i zarządzania publiczną siecią transportową. Szczególną uwagę zwrócono przy tym na system rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych jako jeden z elementów bilansujących strukturę kosztów transportu publicznego.

1. Wprowadzenie

Usługi świadczone w interesie ogólnym są jednym z podstawowych elementów europejskiego modelu społecznego, który pozwala na zapewnienie większego poziomu spójności socjalnej oraz ograniczanie różnic w rozwoju gospodarczym pomiędzy państwami członkowskimi. Rola usług świadczonych w interesie ogólnym została podkreślona m.in. w art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który zobowiązuje Wspólnotę i państwa członkowskie do wprowadzenia mechanizmów gwarantujących, że usługi te będą funkcjonowały na podstawie zasad, a także na warunkach gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać powierzone zadania. Rozporządzenie będące przedmiotem niniejszej analizy jest przykładem legislacji wspólnotowej, która ma na celu przeprowadzenie realnej zmiany w podejściu do dotychczas stosowanej organizacji i funkcjonowania jednego z przykładów usług świadczonych w interesie ogólnym, do których należy transport publiczny.

* mgr Rafał Then – Wydział Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27, tel. +48 0502 672 311, e-mail: rafal.then@gmail.com.

2. Metodyka pracy

W pracy wykorzystano głównie analizę materiałów źródłowych w zakresie Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego, omówiono również podstawowe koncepcje normatywne oraz poglądy, praktyki i doktryny w zakresie realizowanego przez władzę państwową obowiązku świadczenia usług publicznych (*public service obligation*). Przedmiotem pracy jest transport publiczny. Wykorzystano następujące metody badawcze: analogii, dedukcji, indukcji i opisową, a ponadto analizę dokumentów źródłowych.

3. Komunikacja publiczna jako samodzielna polityka UE

Wspólnotowy transport publiczny należy do tych podsystemów transportowych, które od kilku lat bardzo intensywnie się rozwijają. Jednym z pierwszych dokumentów konsolidujących z poziomu wspólnotowego ramy polityki transportu publicznego była opublikowana we wrześniu 2001 roku Biała Księga Komisji Wspólnot Europejskich *Polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów* (1). Dokument ten podnosił m.in. postulat integracji możliwie szeroko pojmowanego transportu z polityką zrównoważonego rozwoju. Autorzy Białej Księgi wskazali także na konieczność całościowej restrukturyzacji konstrukcji wspólnotowego transportu poprzez *priorytetyzację* komunikacji kolejowej, uważanej powszechnie za bardziej bezpieczną i sprzyjającą ochronie środowiska. Opracowany pod koniec 2005 roku *Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie przeglądu strategii zrównoważonego rozwoju – Platforma Działania* (2) wymienił konieczność rozwinięcia transportu publicznego jako element mogący przyczynić się do osiągnięcia przez państwo korzyści ekonomicznych, wynikających ze zwiększenia mobilności mieszkańców przy jednoczesnym mniejszym wpływie na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko naturalne. W konsekwencji tego, w grudniu 2009 roku weszły w życie przepisy Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Wspólnot Europejskich dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (3). Zakres przedmiotowy tego rozporządzenia określa sposoby, w jakie organy władzy publicznej mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu poprawy jego charakteru, bezpieczeństwa i jakości, a także obniżenia kosztów jego funkcjonowania¹. Z uwagi na charakter rozporządzenia zrezygnowano w nim z nazywania ogólnych celów strategicznych stawianych przed transportem publicznym

¹ Rozporządzenie znajduje też zastosowanie w usługach świadczonych w ramach sektora publicznego w kraju lub na skalę międzynarodową w zakresie transportu pasażerskiego kolejją oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego, z wyjątkiem usług świadczonych ze względu na ich historyczne znaczenie lub atrakcyjność turystyczną. Fakultatywnie państwa członkowskie mogą również

w którymkolwiek z horyzontów czasowych. Nie wskazano również oczekiwanej roli władz państw członkowskich w zarządzaniu, formułowaniu zasad funkcjonowania i poziomu jakości usług transportu publicznego, pozostawiając ten zakres regulacji ich wewnętrznemu porządkowi prawnemu². W celu uporządkowania stosowanego nazewnictwa rozporządzenie wprowadza słownik pojęć, zawierający legalne definicje m.in. takich terminów jak: pasażerski transport publiczny, podmiot świadczący usługi publiczne, rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych, umowa o świadczenie usług publicznych. Jednakże najistotniejszym zagadnieniem z punktu widzenia niniejszej pracy jest wskazanie w treści rozporządzenia czterech podstawowych form – modeli świadczenia przez właściwe organy publiczne usług z zakresu transportu publicznego. Najnowszym dokumentem przedstawiającym oczekiwaną przez Unię Europejską wizję konkurencyjnego i zrównoważonego europejskiego obszaru transportu jest opublikowana przez Komisję Europejską w marcu 2011 roku Biała Księga, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* (4). W ocenie Komisji zastosowanie na szerszą skalę transportu zbiorowego w połączeniu z minimalnymi zobowiązaniami w zakresie usług publicznych pozwoli na zwiększenie zagęszczenia i częstotliwości tych usług, a tym samym podniesie popularność transportu publicznego. Komisja zwraca również uwagę na konieczność poprawy zarządzania miejskim transportem publicznym, przy czym chodzi tu o określenie w najbliższej perspektywie niezbędnych strategii dla transportu publicznego z uwzględnieniem stosownych instrumentów koordynacji i finansowania.

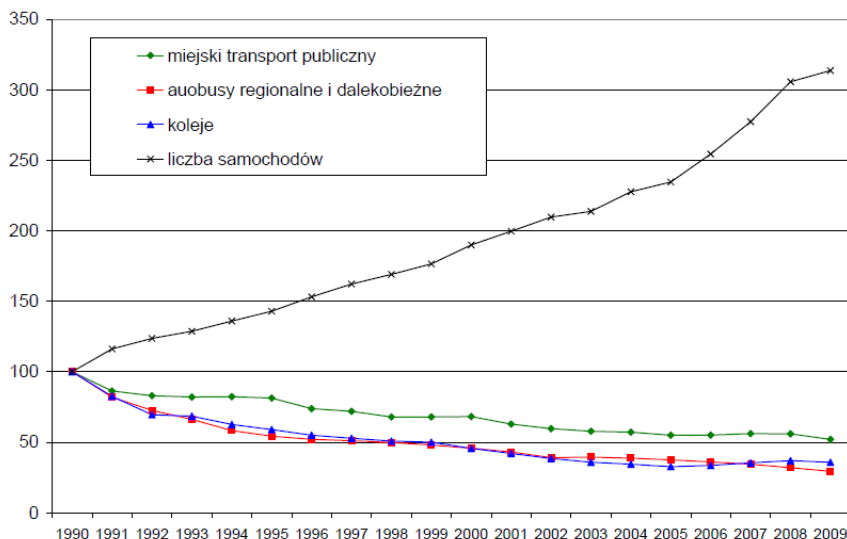
4. Zarządzanie publiczną siecią transportową

Współcześnie zasadniczym elementem przestrzennym każdego miasta i regionu jest infrastruktura transportowa; to od jej kondycji i wydolności zależy w dużej mierze rozwój społeczno-ekonomiczny, a także ewentualne decyzje w zakresie wyboru lokalizacji przedsiębiorstw, ośrodków badawczych, instytucji kultury czy centrów edukacyjnych. Dwie ostatnie dekady to z jednej strony postępująca suburbanizacja, a z drugiej okres intensywnej motoryzacji całej Europy (5). Na problemy rozwoju infrastruktury transportowej na obszarach chronionych zwraca uwagę wielu autorów, m.in. Łukasz Popławski (6). Kierunki rozwoju motoryzacji w Polsce koncentrują się przede wszystkim w miastach – im większe, tym wyższy jej poziom, natomiast w wielu krajach Europy Zachodniej rozwój motoryzacji reprezentuje odmienną tendencję i dotyczy głównie terenów wiejskich, gdzie zapewnienie sprawnego transportu publicznego jest bardzo trudne, a samochód stanowi jedyny środek

zastosować mechanizmy rozporządzenia do uregulowania zasad publicznego pasażerskiego transportu wodnego (transport śródlądowy oraz na krajowych wodach terytorialnych).

² Na gruncie polskiego prawa problematyka ta została rozwinięta w Ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 z późn. zm.).

lokomocji (5). Kształtowanie się tendencji transportowych w latach 1990–2009 na przykładzie Polski ilustruje rysunek 1.



Rysunek 1. Tendencje w transporcie w Polsce: pasażerowie miejskiego transportu publicznego, regionalnego i długodystansowego transportu autobusowego (tzw. PKS) i kolei oraz liczba samochodów osobowych

(Figure 1. Tendencies in Polish transport: passengers of the urban public transport, passengers of the regional and long-distance couch transport (the so-called PKS), railway passengers and the number of passenger cars)

Rok 1990 = 100 (wartości bezwzględne w 1990 r.: 7264 mln pasażerów miejskiego transportu publicznego, 2085 mln pasażerów regionalnej i dalekobieżnej komunikacji autobusowej, 790 mln pasażerów kolei, 5 260 600 samochodów osobowych)

Źródło: (5).

Zakres zadań w obszarze wspólnotowej organizacji i zarządzania transportem publicznym nie jest jednolity i zwykle rozdzielony jest pomiędzy określone jednostki administracji terytorialnej³. Przyjmując ten punkt, Rozporządzenie 1370/2007 ogranicza się do szerokiego zdefiniowania tzw. właściwego organu, przez który należy rozumieć organ publiczny bądź grupę organów publicznych państwa członkowskiego lub państw członkowskich, który posiada delegację do ingerowania w publiczny transport pasażerski na danym obszarze geograficznym. Zgodnie z przywo-

³ W Polsce zakres zadań w obszarze transportu publicznego dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego tworzą trzy ustawy kompetencyjne: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590).

lanym wyżej rozporządzeniem funkcje właściwego organu może spełniać również osobna instytucja posiadająca takie uprawnienia.

Świadczenie usług w zakresie transportu publicznego może być realizowane według jednego z czterech modeli:

- samodzielne świadczenie usługi,
- powierzenie wykonania usługi podmiotowi wewnętrznemu,
- zlecenie realizacji usługi w przetargu konkurencyjnym,
- bezpośrednie zlecenie świadczenia usługi.

W ocenie prawodawcy wspólnotowego wprowadzenie regulowanej konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi publiczne przyczynia się do zwiększenia atrakcyjności i innowacyjności usług publicznych oraz do obniżenia cen.

4.1. Model I – samodzielne świadczenie usługi

Preambuła do Rozporządzenia 1370/2007 w punkcie 18 wymienia pierwszy z dopuszczalnych modeli wykonywania usług transportu publicznego. Model ten obejmuje sytuację prawną, w której właściwy organ lokalny decyduje się na samodzielne świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania transportu publicznego. Organ lokalny przy realizowaniu tych usług może korzystać z pomocy budżetowych jednostek organizacyjnych nieposiadających odrębnej od nich osobowości prawnej. Z uwagi na powszechne w UE zasady tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego związków lub porozumień komunalnych, przepisy rozporządzenia dopuszczają również, aby świadczenie usług transportu pasażerskiego odbywało się przez grupę takich jednostek samorządowych.

4.2. Model II – powierzenie wykonania usługi podmiotowi wewnętrznemu

Druga z dopuszczalnych przez Rozporządzenie 1370/2007 możliwości przewiduje bezpośrednio (bezprzetargowe) udzielenie zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych odrębnemu prawnie podmiotowi wewnętrznemu, podlegającemu kontroli właściwego organu lokalnego. Punkt 18 preambuły do rozporządzenia nie narzuca przy tym formy prawnej ani oczekiwanej struktury właścicielskiej podmiotu wewnętrznego, co oznacza, iż podmiotem wewnętrznym może być zarówno podmiot, którego jednostka samorządu terytorialnego jest jedynym udziałowcem, jak i sytuację, w której struktura udziałowców jest bardziej złożona i obok jednostki samorządu obejmuje inne podmioty. W tym miejscu warto zaznaczyć, że wielość współników nie może w żaden sposób wpływać na ograniczenie możliwości kontroli działania takiego podmiotu przez właściwy organ lokalny. W stosunku do podmiotu wewnętrznego, jak również każdej jednostki znajdującej się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu, przepisy rozporządzenia zakazują udziału w przetargach na świadczenie usług związanych z pasażerskim transportem publicznym, organizowanych poza terytorium właściwego organu lo-

kalnego. W przypadku zlecenia usług podmiotowi wewnętrznemu z pominięciem procedury przetargowej art. 5 ust. 2 lit. e dopuszcza możliwość podwykonywania niektórych usług związanych z przedmiotem umowy, z zastrzeżeniem, że na podmiocie wewnętrznym ciąży obowiązek świadczenia przeważającej części powierzonych umową usług. Prawodawca nie wskazał wprost kryteriów kontroli sprawowanej przez właściwy organ lokalny, określając jedynie, iż powinny one być analogiczne do kryteriów kontroli sprawowanej przez jednostki samorządowe w stosunku do własnych służb. Stosowanym miernikiem efektywności kontroli jest z kolei stopień reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych, a także stosowne postanowienia w statutach i innych dokumentach konstytuujących podmiot wewnętrzny.

4.3. Model III – zlecenie realizacji usługi w przetargu konkurencyjnym

Trzeci ze sposobów wyłonienia wykonawcy na świadczenie usług w zakresie pasażerskiego transportu publicznego polega na przeprowadzeniu otwartego postępowania przetargowego. Jest to najbardziej konkurencyjny tryb wyboru operatora. Z uwagi na fakt, iż Rozporządzenie 1370/2007 nie zawiera szczegółowych rozwiązań lub wytycznych dotyczących takiej procedury przetargowej, uprawnione jest postawienie tezy, że w celu wyłonienia takiego podmiotu zastosowanie znajdą wewnętrzne regulacje z obszaru zamówień publicznych.

4.4. Model IV – bezpośrednie zlecenie świadczenia usługi

Ostatnią możliwością organizacji usług transportu publicznego przewidzianą w art. 5 ust. 4 Rozporządzenia 1370/2007 jest bezpośrednie (bezprzetargowe) powierzenie przez właściwy organ wykonania takiej usługi. Takie postępowanie nie jest jednak bezwarunkowe i musi być uzasadnione jedną z trzech grup przesłanek. Po pierwsze, nie może być sprzeczne z ustawodawstwem krajowym, a średnia wartość roczna umów w zakresie pasażerskiego transportu publicznego musi być szacowana na mniej niż 1 mln EUR lub dotyczyć świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze nie mniejszym niż 300 tys. km rocznie⁴. Po drugie, jeżeli jest to spowodowane zakłóceniem w świadczeniu usług lub bezpośrednim ryzykiem wystąpienia takiej sytuacji, właściwe organy mogą postanowić o zastosowaniu na okres nieprzekraczający dwóch lat nadzwyczajnych środków w postaci bezpośredniego (bezprzetargowego) udzielenia zamówienia na świadczenie usług wybranemu przez siebie podmiotowi lub wyrazić zgodę na przedłużenie już zawartej umowy, albo w sytuacji gdy podmiot nie wyraża zgody na podjęcie lub kontynuację świadczenia usług – zobowiązania go do ich świadczenia. Po trzecie, jeżeli nie zabrania tego prawo krajowe, właściwe organy mogą podjąć na okres nie dłuższy niż 10 lat decyzję o bezpośrednim udzielaniu podmiotom innym niż wewnętrzne

⁴ Jeżeli zamówienie dotyczy małego lub średniego przedsiębiorstwa eksploatującego nie więcej niż 23 pojazdy, progi ulegają podwyższeniu do odpowiednio 2 mln EUR lub 600 tys. km.

zamówień w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego, z wyłączeniem innych rodzajów transportu szynowego (metro, tramwaje).

5. Umowa o świadczenie usług publicznych

Rozporządzenie 1370/2007 w sposób bardzo szeroki definiuje pojęcie umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu publicznego. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia umowa o świadczenie usług publicznych oznacza jeden lub kilka aktów wiążących prawnie, które potwierdzają porozumienie zawarte pomiędzy właściwym organem a podmiotem świadczącym usługi publiczne w sprawie powierzenia temu podmiotowi zarządzania usługami pasażerskiego transportu publicznego. W zależności od wewnątrz krajowych regulacji prawnych rozporządzenie pozwala na nadanie umowie o świadczenie usług publicznych dwojakiego charakteru: po pierwsze umowa może mieć kształt cywilny – klasycznej umowy starannego działania (umowy zlecenia); po drugie umowa może mieć postać aktu administracyjnego, wydanego przez właściwy organ. Jedynym odstępstwem od obowiązku realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w formie umowy jest możliwość uregulowania w tzw. zasadach ogólnych treści zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które mają na celu określenie maksymalnych taryf dla wszystkich lub tylko niektórych kategorii pasażerów. W 2010 roku na zlecenie inicjatywy JASPERS został opracowany dokument pt. *Podstawowe elementy umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (7)*.

5.1. Podstawowe elementy umowy o świadczenie usług publicznych

W celu praktycznej realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług w rozporządzeniu została określona treść uwarunkowań prawnych oraz założeń, które obowiązkowo powinny zostać uwzględnione w trakcie przygotowywania projektu umowy o świadczenie usług publicznych lub w zasadach ogólnych. Rozporządzenie 1370/2007 nie określa wyczerpującej listy uwarunkowań, dlatego też w celu uwzględnienia specyficznych okoliczności prawnych lub faktycznych, w jakich umowa lub warunki ogólne są zawierane, dokumenty te powinny być każdorazowo do nich dostosowywane.

5.2. Postanowienia wstępne

W myśl art. 4 Rozporządzenia 1370/2007 umowa o świadczenie usług publicznych lub zasady ogólne zawsze będą miały charakter stosunku zobowiązaniowego, w którym jeden z podmiotów (organizator) zleca realizację usług, a druga strona (operator) takie zlecenie na siebie przyjmuje. Zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, jak również obszar geograficzny, na którym zobowiązania te będą realizowane, muszą być w sposób jednoznaczny określone. W tym celu strony umowy powinny

zdefiniować kluczowe pojęcia stosowane w treści umowy lub w zasadach ogólnych, jak również wytypować trasy komunikacyjne lub obszar świadczenia usług, które umowa obejmuje. Wcześniejszych ustaleń wymaga obiektywne i przejrzyste wskazanie parametrów, według których będą obliczane rekompensaty (świadczenia wzajemne) z tytułu wykonywania usług publicznych. Wyraźnego przedstawienia wymaga ponadto określenie rodzaju i zakresu przyznanych praw o charakterze wyłącznym, które udziela podmiotowi świadczącemu usługi prawa do wykonywania usług na danej trasie, sieci lub obszarze z wyłączeniem innych podmiotów. Umowa lub zasady ogólne powinny precyzować, przy uwzględnieniu kosztów stałych oraz odpowiedniego zwrotu z kapitału własnego, zasady podziału kosztów operacyjnych związanych ze świadczeniem usług, które obejmują w szczególności koszty osobowe, koszty energii, opłaty za użytkowanie infrastruktury czy koszty utrzymania i naprawy pojazdów stanowiących tabor komunikacyjny. Podobnie ustalenia wymagają ewentualne zobowiązania stron w zakresie działalności niezwiązanej z transportem publicznym, np. dystrybucji lub kontroli biletów.

5.3. Przychody ze sprzedaży biletów oraz rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych

Jednym z elementów bilansujących strukturę kosztów transportu publicznego są przychody z tytułu sprzedaży biletów. W świetle rozporządzenia zasady alokacji przychodów z tego tytułu dopuszczają zastosowanie jednej z trzech możliwości:

- 1) przychody z tytułu sprzedaży biletów zatrzymuje podmiot świadczący usługi publiczne;
- 2) przychody z tytułu sprzedaży biletów są przekazywane w całości właściwym organom;
- 3) przychody z tytułu sprzedaży biletów są dzielone według określonego parytetu pomiędzy obie strony umowy.

Nie bez znaczenia dla przyszłego kształtu rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych miał wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 roku w sprawie C-280/00: *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg vs. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (8). Sprawa dotyczyła sporu o ważność licencji na regularne usługi w zakresie przewozów autobusowych na terenie Landkreis Stendal (Niemcy) oraz subwencji publicznych przekazanych przez Regierungspräsidium Magdeburg (rząd regionu Magdeburga) na wykonanie tych usług. W trybie prejudycjalnym niemiecki Federalny Sąd Administracyjny postanowił zwrócić się do ETS z wnioskiem o rozstrzygnięcie m.in. tego, czy subsydia mające na celu wyrównanie deficytu lokalnego przewoźnika stanowią pomoc publiczną. ETS z powołaniem się na dotychczasowe orzecznictwo, w szczególności wyrok w sprawie *Ferring*, orzekł, iż subwencje publiczne mające na celu umożliwienie działalności w zakresie regularnych usług transportu miejskiego, podmiejskiego lub regionalnego nie mieszczą się w definicji pomocy publicznej w zakresie, w jakim

takie subwencje należy uważać za rekompensatę stanowiącą świadczenie wzajemne za świadczenia przedsiębiorstw będących beneficjentami w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych. Aby można było zastosować to kryterium, konieczne jest ustalenie, czy zostały spełnione następujące przesłanki:

- po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem zostało rzeczywiście obciążone wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych i zobowiązania te powinny być jasno określone;
- po drugie, parametry, na podstawie których obliczona jest rekompensata, zostały wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób;
- po trzecie, rekompensata nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań;
- po czwarte, jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty został ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki transportu odpowiednie do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań (10).

W rezultacie tego, w art. 6 ust. 1 Rozporządzenia 1370/2007 przewidziano dwie formy ustalania rekompensaty za świadczenie usług z zakresu transportu publicznego. Pierwsza z nich dotyczy wyłącznie sytuacji prawnych, w których zawarcie umowy o świadczenie usług publicznych zostało poprzedzone otwartym przetargiem konkurencyjnym. W takim przypadku parametry, według których następuje wyliczenie rekompensaty, a także rodzaj i zakres wszelkich przyznawanych praw wyłącznych powinny być określone z góry, w sposób obiektywny i przejrzysty. Druga z form łączy w sobie ogólne warunki obliczania rekompensat, które są stosowane w przypadku zawierania umów o świadczenie usług publicznych w drodze otwartego przetargu, z zasadami wskazanymi w załączniku do rozporządzenia. Taki sposób obliczania rekompensaty znajduje zastosowanie w sytuacji, w której instytucja publiczna za pomocą budżetowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej decyduje o samodzielnym świadczeniu usług, lub gdy właściwe organy decydują o bezpośrednim udzieleniu zamówienia.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w punkcie 2 załącznika do Rozporządzenia 1370/2007, wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który jest równoważny sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych

wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne. Wpływ ten jest oceniany przez porównanie stanu, w którym zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych jest wypełniane, ze stanem, jaki istniałby w przypadku niewypełnienia zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych. Wynik finansowy netto powinien być obliczany w ten sposób, że koszty poniesione w związku ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych lub pakietem takich zobowiązań nałożonym przez właściwy organ i zawartym w umowie o świadczenie usług publicznych albo w zasadzie ogólnej powinny być obniżone o wszelkie dodatnie wpływy finansowe wygenerowane przez sieć obsługiwaną w ramach danego zobowiązania (danych zobowiązań) z tytułu świadczenia usług publicznych, a także o przychody taryfowe i jakiegokolwiek przychody wygenerowane podczas wypełniania danego zobowiązania lub zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Zgodnie z dyspozycją rozporządzenia jedynym elementem, który może podwyższyć tak uzyskany wynik finansowy, jest tzw. rozsądny zysk. Rozsądny zysk jest terminem legalnym, zdefiniowanym w punkcie 6 załącznika do Rozporządzenia 1370/2007. Przez *rozsądny zysk* należy rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim jest uznawana za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne. W przypadku gdy podmiot świadczący usługi publiczne wykonuje jednocześnie usługi rekompensowane podlegające zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług transportu publicznego i prowadzi inną działalność, rachunki związane z usługami publicznymi muszą zostać odpowiednio rozdzielone i spełniać następujące warunki:

- konta przypisane do każdej z tych dziedzin działalności muszą być prowadzone oddzielnie, a odpowiadające im aktywa oraz koszty stałe są przydzielane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi;
- wszelkie koszty zmienne, odpowiednia suma na poczet kosztów stałych i rozsądny zysk związany z jakąkolwiek inną dziedziną działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne nie mogą być w żadnym przypadku rozliczane w ramach danych usług publicznych;
- koszty usług publicznych są wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych i nie ma możliwości przeniesienia dochodów na inną dziedzinę działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne.

5.4. Obowiązanie umowy

W celu zwiększenia konkurencyjności rynku pasażerskiego transportu publicznego, a także poprawy atrakcyjności i innowacyjności świadczonych usług, w art. 4 ust. 3 Rozporządzenia 1370/2007 wyłączono poprzez wskazanie maksymalnych okresów związania umową możliwość zawierania umów na czas nieokreślony. Według przyjętej gradacji usługi autokarowe i autobusowe mogą być świadczone w ramach jednej umowy maksymalnie przez 10 lat, natomiast publiczny przewóz pasażer-

rów transportem kolejowym lub innym transportem szynowym może być świadczony w ramach jednej umowy przez okres 15 lat. Ograniczenie związania umową do 15 lat dotyczy także regulacji zakładających zastosowanie do publicznego przewozu pasażerskiego kilku rodzajów środków transportu (transport kombinowany), przy czym transport kolejowy i inny transport szynowy muszą stanowić ponad 50% wartości danych usług. Regulacje te nie mają charakteru bezwarunkowego, gdyż – po pierwsze – amortyzacja kapitału mająca związek z wyjątkowymi inwestycjami w infrastrukturę, tabor kolejowy lub pojazdy, jak również poprzedzenie zamówienia na świadczenie usług pasażerskiego transportu publicznego przeprowadzeniem postępowania z zachowaniem uczciwej konkurencji mogą uzasadniać zawarcie umowy na dłuższe niż dziesięcio- i piętnastoletnie okresy. W takim przypadku dla zachowania przejrzystości wymaga się jednak, aby uprawniony organ w ciągu roku od podpisania takiej umowy przekazał Komisji Europejskiej jej treść wraz z umotywowaniem okoliczności uzasadniających wydłużenie okresu obowiązywania umowy. Drugi wyjątek dotyczy możliwości prolongowania maksymalnie o połowę pierwotnego okresu związania umową. Wiązać się to może z sytuacją, w której przy uwzględnieniu warunków amortyzacji środków trwałych podmiot świadczący usługi publiczne zapewnia środki trwałe potrzebne do dalszej realizacji usług. Trzeci wyjątek dotyczy przypadków zwiększonych kosztów świadczenia usług pasażerskiego transportu publicznego w regionach najbardziej oddalonych geograficznie. W tym przypadku dopuszcza się wydłużenie terminu obowiązywania umowy maksymalnie o połowę. Istotnym elementem umowy jest określenie formy i zasad dokonywania zmian jej warunków. Nie ulega wątpliwości, że treść umowy nie może być zmieniana w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy usługi, chyba że taką ewentualność przewidziano w treści ogłoszenia lub specyfikacji przetargowej.

5.5. Nastęstwo prawne pracodawcy⁵

Kolejnym warunkiem koniecznym umowy o świadczenie usług oraz zasad ogólnych jest określenie sytuacji prawnej pracowników zatrudnianych w przejmowanym zakładzie pracy przez nowego pracodawcę. Chodzi w szczególności o wskazanie, w jaki sposób wybrany podmiot świadczący usługi publiczne będzie przyznawał pracownikom zatrudnionym wcześniej w celu świadczenia usług prawa, z których mogliby

⁵ W polskim systemie prawnym tryb przejścia zakładu pracy (lub jego części) na innego pracodawcę został określony w art. 23¹ k.p. W sytuacji gdy zakładowe organizacje nie działają, dotychczasowy i nowy pracodawca informują pracowników o przewidywanym terminie przejścia zakładu (jego określonej części) na nowego pracodawcę. Przepis art. 23¹ k.p. wymaga, aby informacja była rozbudowana przez podanie przyczyny, skutków dla pracowników: prawnych, ekonomicznych i socjalnych, a także informacji o zamierzonych działaniach dotyczących warunków zatrudnienia pracowników, w szczególności zaś warunków pracy, płacy i przekwalifikowania. Przekazanie informacji powinno nastąpić co najmniej na 30 dni przed terminem przejścia. W terminie dwóch miesięcy od przejścia zakładu (jego części) na nowego pracodawcę pracownikowi przysługuje prawo rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z siedmiodniowym uprzedzeniem.

oni korzystać w przypadku przejęcia przedsiębiorstwa. Zapis art. 4 ust. 5 koresponduje bezpośrednio z dyrektywą Rady 2001/23/WE z 14 listopada 2003 roku w sprawie zbliżania ustawodawców państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów pracy lub części przedsiębiorstw bądź zakładów. Przejęcie zakładu pracy nie powinno więc odnosić negatywnych skutków w zakresie treści stosunku pracy pracownika przejętego zakładu, włączając w to utrzymanie szczególnych praw pracowniczych wynikających z uregulowań krajowych, wspólnotowych lub układów zbiorowych. Nowy pracodawca będzie zatem związany dotychczasowymi warunkami umów o pracę do czasu ich wypowiedzenia. Istotne jest, że zapisy dotyczące przejęcia pracowników, a także kontynuacji praw nabytych u poprzedniego pracodawcy dotyczą z zasady pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, z wyłączeniem osób świadczących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, np. na podstawie umowy zlecenia czy umowy o dzieło.

5.6. Kontrola realizacji usług i podwykonawstwo

Podstawowym celem każdego procesu zarządzania jest stworzenie możliwości oceny stanu realizacji zadania i porównanie wyników z zamierzeniami, a także celami organizacji. Umowa lub zasady ogólne powinny zatem zawierać postanowienia w zakresie kryteriów kontroli oraz określać, kiedy taka kontrola winna być przeprowadzana. Obok parametrów technicznych umowy, dotyczących utrzymania wysokiego poziomu dbałości o tabor, stan bezpieczeństwa czy środowisko naturalne, szczególne znaczenie ma kontrola realizacji usług w zakresie przyjętych parametrów jakościowych. W tym zakresie umowa może zawierać postanowienia dotyczące sposobu postępowania ze skargami lub uwagami użytkowników, a także sposoby i częstotliwość przeprowadzania badań stopnia zadowolenia z jakości realizowanych usług. Jednym z podstawowych warunków każdej umowy starannego działania jest określenie dopuszczalności i ewentualnych zasad podwykonywania całości lub części usługi objętej konkretnym zleceniem. Podobnie przepisy rozporządzenia nakładają na strony umowy obowiązek ustalenia, czy i w jakim czasie jest dopuszczalne podwykonawstwo w zakresie przedmiotu świadczonej umowy. Przy okazji zawierania umów tego rodzaju wymaga się ponadto, aby podmiot zawierający umowę był zobowiązany do samodzielnego świadczenia tzw. przeważającej części powierzonych usług. Pełne podwykonawstwo przy świadczeniu tych usług jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy umowa obejmuje równocześnie projekt, budowę i zarządzanie usługami publicznymi w zakresie pasażerskiego transportu publicznego.

6. Podsumowanie

Rola transportu publicznego nabiera w Unii Europejskiej coraz większego znaczenia w zapewnieniu spójności społecznej i gospodarczej w całej Wspólnocie. Prawi-

dłowa organizacja lokalnej lub regionalnej siatki transportu publicznego to również zmniejszenie ilości wypadków komunikacyjnych oraz większa ochrona środowiska naturalnego. Niewątpliwie Rozporządzenie 1370/2007, będące przedmiotem niniejszej analizy, jest czynnikiem sprzyjającym tak postawionym celom, gdyż porządkuje organizację i zarządzanie transportem publicznym, a także wskazuje sposoby podejmowania przez właściwe organy państwa konkurencyjnych działań w sektorze transportu publicznego. Ważne jest jednak to, aby przy tej okazji pamiętać o zasadzie zrównoważonego rozwoju. Niestety coraz większa część przedsiębiorstw z tego segmentu działalności w wyniku urynkowienia zaczyna funkcjonować w sposób bardziej komercyjny, z nastawieniem na osiąganie zysku oraz wysoki poziom rentowności. Przyjęcie tylko takich celów wyraźnie zagraża spełnianiu warunków socjalnych transportu publicznego, które nie mogą być skutecznie realizowane na ogólnych zasadach rynkowych. Konieczne zatem staje się wprowadzenie do obrotu prawnego mechanizmów, za pomocą których władze różnych szczebli zarządzania terytorialnego utrzymają realny wpływ na sposób organizacji linii komunikacyjnych, jak również ich specjalnego dofinansowania, w celu podtrzymania świadczenia tych usług.

Bibliografia

1. Komisja Wspólnot Europejskich, Biała Księga, *Polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów* [online, dostęp 1.02.2012]. Dostępny w Internecie: www.polloco.pl/pdf/biala_ksiega_pl.pdf.
2. Komisja Europejska, *Komunikat w sprawie przeglądu strategii zrównoważonego rozwoju – Platforma Działania* [online, dostęp 1.02.2012]. Dostępny w Internecie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0658:FIN:PL:PDF>.
3. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Wspólnot Europejskich dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (3), Dz.Urz. UE L z 2007 r., nr 315, poz. 1.
4. Komisja Europejska, Biała Księga, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* [online, dostęp 1.02.2012]. Dostępny w Internecie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:PL:PDF>.
5. B e i m M., *Sprawny transport publiczny w polskich miastach*, Raport Instytutu Sobieskiego nr 40, Warszawa 2011.
6. P o p ł a w s k i Ł., *Rozwój infrastruktury na obszarach chronionych*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2009, nr 2 (13), t. 1.
7. Inicjatywa JASPERS, *Podstawowe elementy umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego* [online, dostęp 6.02.2012]. Dostępny w Internecie: http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/201002_Podstawowe_elementy_umowy_lokalny_transport_zbiorowy.pdf.
8. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 roku w sprawie C-280/00: Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg vs. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH [online, dostęp 1.02.2012]. Dostępny w Internecie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000J0280:PL:HTML>.

9. Wyrok z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-53/00 Ferring, Rec., s. I-9067.
10. K ł o s o w s k i E., *Jeszcze o rekompensatach* [online, dostęp 1.02.2012]. Dostępny w Internecie: <http://www.wspolnota.org.pl/arttykul/14325.jeszcze-o-rekompensatach>.

EC rules of organization and management of the public transport system

S u m m a r y: This paper presents rules of the delegation of services relating to public transport by the public authorities based on Regulation (EC) No. 1370/2007 of the European Parliament and the Council of the European Communities. Some general issues relating to the role of public transport in the system of general interest tasks are the starting point for the discussion. The article depicts four model examples of organization and management of the public transport system. Particular consideration has been given to the scheme of compensation for public service as an element of balancing the cost structure of public transport.

K e y w o r d s: transport, public transport, legal regulations
