

# **Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz**

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# **Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym**

(t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1343)



# 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, linowym, linowo-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.

### **Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 2, 3, 4 pkt 6 i 12 PublTranspZbU,
- art. 7 ust. 1 pkt 4 SamGminU,
- art. 4 ust. 1 pkt 6 SamPowiatU,
- art. 14 ust. 1 pkt 10 SamWojU,
- art. 1 rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007.

## **I. Wprowadzenie**

1. Usługi transportowe w XX i XXI wieku są tą dziedziną gospodarki, którą cechuje niezwykle dynamiczny rozwój. Działalność transportowa przyczynia się do sprawnego i efektywnego funkcjonowania każdego działu gospodarki narodowej i wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów i państw stanowi czynnik intensyfikujący ten rozwój. Współcześnie trudno wyobrazić sobie rozwój gospodarki bez dobrze rozbudowanej sieci szlaków i połączeń transportowych, które umożliwiałyby działalność uczestnikom obrotu prawnego. Regiony, które pozbawione są odpowiednio rozwiniętej infrastruktury transportowej, mają bardzo ograniczone możliwości brania udziału w kooperacji przemysłowej i międzynarodowej wymianie towarów. Potrzeby transportowe

dotyczą jednakże nie tylko działalności gospodarczej przedsiębiorstw i mają znaczenie dla gospodarki narodowej, ale również dla funkcjonowania całych społeczeństw i jej członków. Ciągły wzrost potrzeb komunikacyjnych jest bowiem powiązany z ogromnym rozwojem cywilizacyjnym. Współcześnie, obok transportu indywidualnego, ważną rolę w komunikacji odgrywa transport zbiorowy, który – będąc odpowiednio zorganizowanym i zarządzanym – charakteryzuje się szeregiem zalet pod względem kosztów, energii, ekologii czy bezpieczeństwa w porównaniu z komunikacją indywidualną (zob. *J. Szoltysek*, Logistyczne aspekty zarządzania przepływami osób i ładunków w miastach, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2009, s. 120–121).

2. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb członków wspólnoty samorządowej należy do istoty zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Normatywny wyraz znajduje ono w następujących przepisach ustaw samorządowych:

- 1) art. 7 ust. 1 pkt 4 SamGminU, który stanowi, iż do zadań własnych gminy należą sprawy lokalnego transportu zbiorowego,
- 2) art. 4 ust. 1 pkt 6 SamPowiatU, który przyjmuje, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- 3) art. 14 ust. 1 pkt 10 SamWojU, który stanowi, iż samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych.

### Ważne

Pośród zbiorowych potrzeb członków wspólnot samorządowych transport publiczny zajmuje ważne miejsce, ponieważ determinuje możliwość dotarcia do miejsc, gdzie świadczone są poszczególne usługi publiczne lub przesądza o możliwości realizacji indywidualnych potrzeb mieszkańców społeczności lokalnych.

Odpowiednio zorganizowany i zarządzany system transportu publicznego będzie miał realny wpływ na realizację zadań danej jednostki samorządu terytorialnego oraz wpływ na jej rozwój. Wyrazem docenienia rangi tej właśnie problematyki było uchwalenie 16.12.2010 r. PublTranspZbU.

## II. Geneza

3. Do czasu uchwalenia PublTranspZbU transport publiczny w Polsce był regulowany przez szereg odrębnych regulacji prawnych, do których głównie należały:

- 1) ŻeglugaŚrU,
- 2) TransDrogU,
- 3) TrKolejU,
- 4) PrPrzew,
- 5) KM.

Każda z tych regulacji ustawowych, we właściwym dla siebie zakresie, regulowała kwestie wykonywania tzw. regularnych przewozów osób, odpowiednio w transporcie drogowym, kolejowym, morskim czy żegludze śródlądowej. W tym stanie prawnym samorząd terytorialny nie miał możliwości aktywnego oddziaływania na układ sieci komunikacyjnych, integrację systemów transportowych i na jakość usług przewozowych. System ten był oceniany jako mało efektywny i nieodpowiadający oczekiwaniom społeczeństwa (zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Druk sejmowy Nr 2916, Sejm VI kadencji, sejm.gov.pl, dostęp: 21.12.2022 r.).

**4. Uchwalenie PublTranspZbU stanowiło również wyraz dostosowania polskiego prawa do regulacji unijnych** obejmujących m.in. organizację publicznego transportu zbiorowego na zasadach konkurencji regulowanej. PublTranspZbU stanowi w szczególności **uszczegółowienie** rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 oraz innych regulacji UE, na co wyraźnie wskazuje art. 3 PublTranspZbU (szczegółowe wyjaśnienie zawarte jest w komentarzu do art. 3 PublTranspZbU). Długo oczekiwane regulacje zawarte w PublTranspZbU wprowadziły w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego konkurencję regulowaną zgodnie ze stosownymi regulacjami UE.

5. Mając na uwadze powyższe okoliczności, 24.3.2010 r. złożony został rządowy projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Druk sejmowy Nr 2916, Sejm VI kadencji, sejm.gov.pl, dostęp: 21.12.2021 r.). Prace nad rządowym projektem PublTranspZbU trwały aż do grudnia 2010 r., kiedy to 16.12.2010 r. przyjęte zostały w części poprawki Senatu.

6. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że wejście w życie ustawy (1.3.2011 r.) wprowadziło duże zmiany w systemie prawnym dotyczącym organizacji transportu zbiorowego (zob. *M. Kruszyna*, Niektóre aspekty nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Przegląd Komunikacyjny 1.2.2011 r., s. 58). Organizator transportu powołany dla określonych JST nabył duże możliwości kształtowania zintegrowanego i spójnego systemu przewozów na swoim terenie. Za niezwykle istotne uznano w literaturze branżowej objęcie jednolitymi zasadami transportu kolejowego i autobusowego, a także innych, np. tramwajowego, wprowadzenie narzędzi integracji przewozów, linii, rozkładów jazdy oraz taryf i systemów biletowych. Wskazywano na możliwość wykorzystania przez operatorów transportu spójnej organizacji, m.in. jednolitego systemu informacyjnego, jak również korzystania przez nich z prawa do rekompensaty za honorowanie ulg ustawowych lub wprowadzonych przez organizatora. Jednocześnie zwracano uwagę na obawy dotyczące zdolności do porozumienia się gmin czy powiatów oraz wypracowania między nimi form współpracy.

### III. Zakres regulacji

7. PublTranspZbU określa **zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym** realizowanego na terytorium RP oraz w strefie transgranicznej. Ustawa określa także **zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie przewozów**

o charakterze użyteczności publicznej, realizowanego na terytorium RP. Szczegółowa regulacja tych zagadnień ma miejsce w PublTranspZbU.

8. Jak wynika z art. 1 ust. 1 PublTranspZbU terytorialny zakres wykonywania przewozów nie został ograniczony jedynie do RP, lecz także odnosi się do strefy transgranicznej, której pojęcie zostało zdefiniowane na potrzeby komentowanej regulacji w art. 4 pkt 17 PublTranspZbU (zob. komentarz do art. 4 pkt 17 PublTranspZbU). Organizacja takiego transportu może być realizowana przez właściwe organy, co odbywa się m.in. w drodze porozumienia ze społecznością lokalną położoną poza terytorium Polski, celem unormowania szczegółowych kwestii związanych z realizacją zadań związanych z organizacją przewozów oraz partycypacją w ich finansowaniu przez strony porozumienia.

### Ważne

W rozumieniu przepisu art. 4 pkt 6 PublTranspZbU przewozy realizowane w strefie transgranicznej nie zostały zakwalifikowane przez ustawodawcę do kategorii międzynarodowych przewozów pasażerskich.

9. Przepis art. 1 ust. 1 PublTranspZbU zawiera enumeratywną listę rodzajów transportu, do których organizacji i funkcjonowania odnoszą się przepisy PublTranspZbU. Są to:

- 1) drogowy,
- 2) kolejowy,
- 3) inny niż kolejowy transport szynowy,
- 4) linowy,
- 5) linowo-terenowy,
- 6) morski,
- 7) żegluga śródlądowa.

Nie oznacza to jednakże, że PublTranspZbU odnosi się w całym zakresie do ww. rodzajów transportu. Jak wynika m.in. z art. 2 PublTranspZbU ustawa ta nie ma zastosowania do regularnego przewozu osób realizowanego w:

- 1) międzynarodowym transporcie drogowym,
- 2) międzynarodowym transporcie morskim,
- 3) międzynarodowej żegludze śródlądowej,
- 4) celach turystycznych.

10. Zakres przedmiotowy PublTranspZbU określony w art. 1 PublTranspZbU, a w szczególności w ust. 1 tegoż artykułu, wskazuje na to, że przepisy PublTranspZbU **dotyczą również przewozów komercyjnych**, a nie tylko przewozów użyteczności publicznej, czyli według definicji legalnej zawartej w art. 4 pkt 12 PublTranspZbU powszechnie dostępnej usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywanej przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze.

## **Art. 2. [Wyłączenie 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.

**Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 4 pkt 1 ImprTurU,
- art. 2 pkt 14 PrLot,
- art. 4 pkt 6 PublTranspZbU.

## **I. Wprowadzenie**

1. W art. 2 PublTranspZbU ma miejsce kontynuacja regulacji przedmiotowego zakresu stosowania tej ustawy poprzez wskazanie, w przypadku regularnego przewozu osób, rodzajów transportu, do których nie znajduje ona zasadniczo zastosowania. Są to:

- 1) międzynarodowy transport drogowy,
- 2) międzynarodowy transport morski,
- 3) międzynarodowa żegluga śródlądowa,
- 4) przewóz osób realizowanych w celach turystycznych.

Zgodnie z art. 2 PublTranspZbU ustawy tej nie stosuje się do transportu międzynarodowego oraz do transportu wykonywanego w celach turystycznych, niezależnie od rodzaju transportu i terytorium, na którym jest on wykonywany.

## **II. Rodzaje transportu wyłączone spod regulacji PublTranspZbU**

2. Nawiązując do ustawowej definicji zawartej w art. 4 pkt 6 PublTranspZbU przez międzynarodowe przewozy pasażerskie należy rozumieć przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany z przekroczeniem granicy RP, z wyłączeniem przewozów realizowanych w strefie transgranicznej.

3. W art. 4 PublTranspZbU pojęcie regularnych przewozów osób realizowanych w celach turystycznych nie zostało zdefiniowane. Natomiast zostało ono uregulowane w przepisach ImprTurU. Przepisem kluczowym dla rozumienia ww. pojęcia jest art. 4 pkt 1 ImprTurU. Zgodnie z tym przepisem przez usługę turystyczną należy rozumieć:

- 1) przewóz pasażerów,
- 2) zakwaterowanie w celach innych niż pobytowe, które nie jest nieodłącznym elementem przewozu pasażerów,
- 3) wynajem pojazdów samochodowych lub innych pojazdów silnikowych,



- 4) inną usługę świadczoną podróżnym, która nie stanowi integralnej części usług wskazanych w pkt 1–3.

### Ważne

Regularny przewóz pasażerów w celach turystycznych jest jednym z rodzajów usług turystycznych, który podlega regulacji ImpTurU. Ten rodzaj transportu został wyłączony spod regulacji PublTranspZbU.

4. W art. 2 PublTranspZbU nie zostały wskazane wszystkie rodzaje transportu w zakresie przewozu osób, do których nie znajduje zastosowania komentowana ustawa. Na uwadze należy bowiem mieć zakres przedmiotowy ustawy wskazany w art. 1 PublTranspZbU. Jak to zostało wskazane w komentarzu do art. 1 PublTranspZbU, w przepisie tym ustawodawca zawarł zamknięty katalog rodzajów transportu, do których organizacji i funkcjonowania odnoszą się przepisy PublTranspZbU.

W katalogu tym nie został ujęty przewóz osób realizowany w zakresie transportu powietrznego (lotniczego), do którego w zakresie lotnictwa cywilnego ma zastosowanie PrLot. W art. 2 pkt 14 PrLot zdefiniowane zostało pojęcie regularnych przewozów lotniczych, przez które rozumie się przewozy lotnicze, jeżeli w każdym locie miejsca w statkach powietrznych przeznaczone do przewozu pasażerów, bagażu, towarów lub poczty są publicznie oferowane do nabycia, a przewozy są wykonywane między tymi samymi punktami według opublikowanego rozkładu lotów albo w stałych odstępach czasu lub z częstotliwością wskazującą na regularność lotów.

## Art. 3. [Stosunek do przepisów UE]

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) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1), zwanego dalej „rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007”;
- 2) rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 14, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (WE) nr 1371/2007”;
- 3) rozporządzenia Rady (WE) nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. ustanawiającego 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, str. 10, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 3, str. 10);
- 4) rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrę-

- bie Państw Członkowskich (kabotaż morski) (Dz.Urz. WE L 364 z 12.12.1992, str. 7; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 2, str. 10);
- 5) rozporządzenia Rady (EWG) nr 3921/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. ustanawiającego 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, str. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 1, str. 345);
  - 6) rozporządzenia 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, str. 1, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, str. 306), zwanego dalej „rozporządzeniem (EWG) nr 684/92”;
  - 7) rozporządzenia 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 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz.Urz. UE L 300 z 14.11.2009, str. 88);
  - 8) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.Urz. UE L 55 z 28.02.2011, str. 1).

2. W zakresie regularnego przewozu osób realizowanego w strefie transgranicznej, przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2140 oraz z 2020 r. poz. 875 i 1087) oraz rozporządzenia (EWG) nr 684/92 w zakresie międzynarodowego transportu drogowego.

### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 58 ust. 1, art. 73, 90, 288 TFUE.

## I. Wykaz aktów prawa UE dotyczących regularnego przewozu osób

1. Problematyka regularnych przewozów osób w ramach poszczególnych rodzajów transportu jest przedmiotem regulacji nie tylko aktów prawa krajowego, lecz także aktów prawa UE. Wykaz najważniejszych aktów prawa unijnego mających zastosowanie został zawarty w art. 3 ust. 1 PublTranspZbU. Wykaz ten stanowi 7 rozporządzeń:

- 1) rozporządzenie (WE) Nr 1370/2007,
- 2) rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007,
- 3) rozporządzenie Rady (WE) Nr 12/98,
- 4) rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3577/92,
- 5) rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3921/91,
- 6) rozporządzenie (WE) Nr 1073/2009,
- 7) rozporządzenie (UE) Nr 181/2011.

Uwzględniając natomiast treść art. 3 ust. 2 PublTranspZbU, do tego wykazu należy dodać jeszcze jedną unijną regulację, tj. rozporządzenie (EWG) Nr 684/92 w zakresie międzynarodowego transportu drogowego.

**2. Rozporządzenia jako akty prawne UE mają zasięg ogólny; wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE** (art. 288 TFUE). To oznacza, że rozporządzenie nie musi być implementowane w państwach członkowskich, jednakże, aby zapewnić wykonanie unijnemu rozporządzeniu, konieczne może okazać się wydanie przez państwo członkowskie przepisów wykonawczych (zob. *G. Krawiec*, Europejskie prawo administracyjne, 2009, s. 52).

## II. Geneza unijnych regulacji dotyczących regularnego przewozu pasażerskiego

3. Pierwsze zarysy prawnych regulacji dotyczących funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na płaszczyźnie prawodawstwa UE zostały zawarte w przepisach VI Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 58 ust. 1). A także w ramach „wspólnej polityki transportowej UE” (art. 90 TFUE), w rozporządzeniach UE, do których zresztą odsyła PublTranspZbU (art. 3). W art. 73 TWE został zawarty przepis dotyczący prawa do oferowania przez państwo pomocy przewoźnikom, w celu koordynacji rynku transportowego czy też zwrot środków utraconych przez realizowanie usług transportu publicznego [zob. *D. Słowikowska*, Cel i zakres ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (w:) Transport i logistyka w przedsiębiorstwie, mieście i regionie. Wybrane zagadnienia, *R. Rogaczewski*, *S. Zimniewicz*, *A. Zimny* (red. nauk.), Katowice 2017, s. 31].

### Ważne

W świetle regulacji unijnych prowadzenie wspólnej polityki transportowej ma na celu stworzenie jednolitego systemu transportowego w ramach rynku wewnętrznego UE.

4. Szersze ujęcie zagadnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego można było znaleźć także w rozporządzeniu Rady (Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) Nr 1191/69, rozporządzeniu Rady (Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) Nr 1107/70 z 1970 r. czy w rozporządzeniu Rady Nr 1893/91 z 1991 r.

### Ważne

Niezależnie od nich prawodawca unijny podejmował działania na rzecz stworzenia regulacji prawnej, która w jak najbardziej szczegółowy i jasny sposób opisywałaby funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego w państwach UE, tworząc podwaliny pod dobrze działający i dynamiczny system, spełniający oczekiwania pasażerów oraz pozwalający podmiotom wykonującym działalność transportową na sprawne funkcjonowanie na rynku.

Efektem tych prac było rozporządzenie (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, które ukazało się 23.10.2007 r. Ranga tej regulacji – rozporządzenie – oznacza, że zawarte w nim postanowienia muszą być przestrzegane i respektowane we wszystkich krajach UE.

### III. Rozporządzenie (WE) Nr 1370/2007

5. Rolą rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 było 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. Celem rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 jest określenie, w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, 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.

6. W ramach ogólnej charakterystyki rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 należy zwrócić uwagę na te postanowienia, które wyznaczają zasady funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na płaszczyźnie państw członkowskich UE. Do takich regulacji należą przepisy rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007, które:

- 1) zapewniają właściwym organom państwa możliwości organizowania transportu zbiorowego poprzez przyznanie prawa wyłączonego, udzielanie rekompensat;
- 2) przewidują regulację organizacji sieci transportowej oraz wyboru podmiotu świadczącego usługi w ramach użyteczności publicznej;
- 3) określają obowiązkowe treści umów o świadczenie usług publicznych, m.in. parametrów potrzebnych przy obliczeniu ewentualnych rekompensat, sposób określenia kosztów związanych ze świadczeniem usług, maksymalny okres obowiązywania umów;
- 4) określają zasady podziału przychodów ze sprzedaży biletów, doprecyzowują, czy w całości zatrzymuje je przewoźnik, czy trafiają do organu władzy państwowej, czy są między nich dzielone w określonych proporcjach.

### IV. Inne rozporządzenia UE

7. Prace nad regulacjami prawnymi dotyczącymi publicznego transportu zbiorowego na płaszczyźnie państw UE nie zakończyły się na rozporządzeniu Nr 1370/2007. W odpowiedzi na sygnały z rynku, pochodzące od pasażerów czy przedsiębiorców, podejmowane były działania legislacyjne mające na celu ulepszenie regulacji zawartych w rozporządzeniu Nr 1370/2007. Efektem tych prac było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej Nr 2016/2338 z 14.12.2016 r. zmieniające rozporządzenie WE Nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług

kolejowego transportu pasażerskiego. **Rozporządzenie Nr 2016/2338** dotyczy nie tylko transportu kolejowego, jak można byłoby sądzić po jego tytule, lecz także obejmuje pozostałe sposoby realizacji usług w zakresie transportu osób. W drodze przepisów rozporządzenia Nr 2016/2338 dodano nową definicję „**usługi publiczne w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego**”. Unormowano również specyfikację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Nowelizujące rozporządzenie zwróciło też uwagę na osiąganie celów transportu publicznego, akcentując efektywność ekonomiczną tych działań oraz stabilność finansową. Ważnym przepisem jest art. 4 ust. 4a rozporządzenia Nr 2016/2338, nakładający na podmioty świadczące usługi publiczne obowiązek przestrzegania zasad prawa socjalnego oraz prawa pracy według warunków określonych w dokumentacji przetargowej oraz umowach o świadczenie usług. Najważniejszą zmianą było zwiększenie kwoty, do której można zawierać umowy w sposób bezpośredni: w transporcie kolejowym – do 7 500 000 euro. Zwiększona została również miara kilometrowa: do 500 000 kilometrów w transporcie kolejowym. Rozszerzono ponadto zakres sytuacji, w których takie umowy można zawierać, np. gdy jest to uzasadnione strukturą i geograficznymi uwarunkowanymi danego rynku. Dodano też artykuły odnośnie do taboru kolejowego. Nowelizacja ta weszła w życie 24.12.2017 r.

**8. Rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007** weszło w życie 3.12.2009 r. Jego celem jest ochrona praw pasażerów w ruchu kolejowym w UE (w szczególności gdy podróż zostanie zakłócona) oraz podniesienie jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich. W założeniu unijnego prawodawcy powinno się to przełożyć na liczniejsze korzystanie z transportu kolejowego w stosunku do innych rodzajów transportu. Jedną z wielu przyczyn, która przesądziła o konieczności uregulowania zagadnień związanych z ochroną pasażera, była słabsza pozycja pasażera, jako strony umowy transportu, w ruchu kolejowym.

### Ważne

Istotne było wzmocnienie praw pasażerów w ruchu kolejowym, nie tylko w transporcie międzynarodowym, ale i krajowym, z uwzględnieniem praw osób niepełnosprawnych, osób o ograniczonej sprawności ruchowej spowodowanej niepełnosprawnością czy wiekiem.

Jak przyjmuje się w piśmiennictwie z rozporządzenia wyłonić można najważniejsze prawa przysługujące pasażerom: prawo do przewozu, a także 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 pomocy (zob. *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). Zdaniem *K. Kłósowskiego* wyliczenie praw nie ma charakteru enumeratywnego ani zupełnego, „albowiem stanowi jedynie esencję, wyciąg z katalogu praw przysługujących pasażerom kolei na gruncie tego aktu prawnego”. [*K. Kłósowski*, Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – teoria i praktyka

(w:) *J. Gola. W. Szydło* (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jego sądowa kontrola*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 368, s. 72].

#### Orzecznictwo

WSA w Warszawie uznał, że rozporządzenie Nr 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 pasażerskich (zob. wyr. WSA w Warszawie z 10.10.2012 r., VII SA/Wa 1382/12, Legalis).

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 TSUE czy polskich sądów administracyjnych.

#### Orzecznictwo

TSUE przyjął, że art. 17 rozporządzenia Nr 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 kolejami (zob. wyr. TSUE z 26.9.2013 r. w sprawie ÖBB-Infrastruktur AG (C-509/11 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-509/11>, dostęp: 21.12.2022 r.).

**9. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 12/98** dotyczy warunków dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu drogowego osób w państwach członkowskich. Zgodnie z art. 1 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 16.3.1992 r. w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem, jest dopuszczony do tymczasowego odpłatnego świadczenia usług krajowego transportu osób w innym państwie członkowskim, bez wymagania posiadania siedziby statutowej lub zakładu w tym państwie, na mocy warunków ustanowionych w ww. rozporządzeniu oraz bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową przewoźnika lub miejsce prowadzenia działalności.

**10. 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 regulacji. Znalazł się na niej kabotaż kontynentalny, przybrzeżne usługi dostawcze i kabotaż wyspowy. Usługi te muszą być świadczone za wynagrodzeniem i w granicach terytorium państwa członkowskiego. Na

temat stosowania postanowień rozporządzenia Rady (EWG) Nr 3577/92 w bogatym orzecznictwie TSUE przyjęto, że jest możliwe przyjmowanie w porządkach krajowych ograniczeń w kabotażu, jednak muszą one być podyktowane koniecznością ochrony wyższej wartości lub nadrzędnym interesem ogólnym (np. ochrona środowiska morskiego, względy ratownictwa). Ograniczenia te nie mogą mieć charakteru dyskryminującego, muszą być oparte na obiektywnych przesłankach oraz zgodne z zasadą proporcjonalności (zob. *J. Nawrot*, Kabotaż morski w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Prawo Morskie* 2014, Tom XXX, s. 119). Według dominującego stanowiska TSUE 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 chwili (zob. wyr. TSUE z 21.10.2004 r. w sprawie C-288/02 *Komisja v. Grecja*; wyr. TSUE z 14.10.2004 r. w sprawie C-299/02 *Komisja v. Holandia*, [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/pl/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/pl/), dostęp: 21.12.2022 r.).

**11. 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) Nr 561/2006 (Dz.Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 88 ze zm.). 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 autobusami (więcej na ten temat: *R. Strachowska*, Komentarz do rozporządzenia Nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych, LEX/el. 2014). Rozporządzenie Nr 1073/2009 weszło w życie 4.12.2011 r., a jego celem było przede wszystkim „zapewnienie spójnych ram prawnych dla międzynarodowego autobusowego i autokarowego przewozu osób na terytorium Wspólnoty” (pkt 3 preambuły do rozporządzenia Nr 1073/2009). Rozporządzenie (WE) Nr 1073/2009, wraz z rozporządzeniem (WE) Nr 1071/2009 oraz rozporządzeniem (WE) Nr 1072/2009 tworzą **tzw. pakiet drogowy**, stanowiąc swego rodzaju kodyfikację prawa UE w dziedzinie transportu drogowego. 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”. (*R. Strachowska*, Komentarz do rozporządzenia nr 1073/2009 ..., LEX/el. 2014.).

**12. Rozporządzenie (UE) Nr 181/2011** dotyczy praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym (oraz zmienia rozporządzenie (WE) Nr 2006/2004). Ten akt

prawa unijnego wszedł w życie 1.3.2013 r., określając minimalny zestaw praw pasażerów podróżujących autobusem lub autokarem na terenie UE. Rozporządzenie ma zastosowanie przede wszystkim do tzw. usług regularnych rozumianych 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, 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.

### Ważne

Rozporządzenie formułuje prawa i podstawowe zasady mające zastosowanie do wszystkich usług regularnych, niezależnie od zaplanowanej długości trasy.

Do zasad tych należy:

- 1) prawo do niedyskryminacyjnych warunków transportu,
- 2) 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,
- 3) 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,
- 4) prawo składania i rozpatrywania skarg przez przewoźników w sposób dostępny dla wszystkich pasażerów,
- 5) niezależne organy krajowe w każdym państwie członkowskim, które będą egzekwować stosowanie rozporządzenia i które mogą, w razie potrzeby, nakładać kary (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)).

Rozporządzenie przewiduje, iż państwa członkowskie mogą, na przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach, wyłączyć z zakresu stosowania tych praw dodatkowych jedynie regularne usługi krajowe, jednak na okres nie dłuższy niż cztery lata, który może zostać jednokrotnie przedłużony (czyli maksymalnie 8 lat).

Dotyczy to tych usług regularnych, w przypadku których istotna część usługi (w tym co najmniej jeden planowany przystanek) ma miejsce poza terytorium UE. Zdaniem *T. Dyr* ww. rozporządzenie jest na tyle ogólne, że nie wpływa na zachowania rynkowe przewoźników czy podmiotów zarządzających infrastrukturą transportową, co najwyżej spowoduje rozrost administracji (zob. *T. Dyr*, Prawa pasażera w przewozach autobusami i autokarami, *Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe* 2013, Nr 5, s. 31).

**13. Rozporządzenie (EWG) Nr 684/92** dotyczy ogólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem na terytorium UE, wykonywanych zarobkowo lub na własny rachunek przez przewoźników mających siedzibę w państwie członkowskim, zgodnie z jego ustawodawstwem. Przewóz ten musi odbywać się przy użyciu pojazdów



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)