

# **Organizacja i finansowanie publicznego transportu zbiorowego + wzory do pobrania**

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

# **Część I. Nowe zasady wykonywania publicznego transportu zbiorowego**



# Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

## 1. Zmiana zakresu regulacji PublTranspZbU

Nowelizacja PublTranspZbU, dokonana w drodze PublTranspZbU23 **wprowadziła fundamentalne zmiany** w zakresie stosowania tej ustawy. Przedmiotowa nowelizacja przyjęła nowe brzmienie art. 1 ust. 2 PublTranspZbU, który stanowi jeden z istotnych przepisów składających się na regulację zakresu przedmiotowego PublTranspZbU. Artykuł 1 ust. 1 PublTranspZbU przyjmuje, iż ustawa ta określa zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium RP oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej. Wprowadzenie PublTranspZbU23 nadało nowe brzmienie art. 1 ust. 2 PublTranspZbU, zgodnie z którym omawiana ustawa będzie określać także zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, realizowanym na terytorium RP w transporcie, o którym mowa w ust. 1 art. 1 PublTranspZbU. Komentowany przepis w nowym brzmieniu wskazuje na przyjęcie przez polskiego ustawodawcę nowego zakresu przedmiotowego i podmiotowego PublTranspZbU w zakresie finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, realizowanego na terytorium RP w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej. Zmiana ta wchodzi w życie z dniem 1.1.2026 r. Przed wspomnianą nowelizacją ustawodawca zakładał, że regulacje zawarte w PublTranspZbU określające zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, odnoszą się tylko do przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Szczegółowe zasady finansowania określały przede wszystkim przepisy znowelizowanego rozdziału 6 PublTranspZbU jako *lex generalis*, ale również inne regulacje prawne, które zostaną szczegółowo omówione w części II niniejszego opracowania.

Zmiana wprowadzona do art. 1 ust. 2 PublTranspZbU jest ściśle związana z kwestią możliwości **stosowania przez przewoźników i operatorów ustawowych ulg oraz ubiegania się o rekompensatę** utraconych przychodów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym. Mianowicie, przed nowelizacją przepisów PublTranspZbU prawo do rekompensaty z tytułu stosowania ulg posiadaliby jedynie operatorzy publicznego transportu zbiorowego. Jak zauważa

projektodawca omawianej nowelizacji „dostępność ulg ustawowych dla pasażerów byłaby zatem zależna w dużej mierze od organizatorów publicznego transportu zbiorowego odpowiedzialnych za organizację transportu publicznego na poziomie lokalnym (...). Projektowane przepisy utrzymują dotychczasową dostępność przejazdów z ulgą ustawową dla pasażerów”<sup>1</sup>.

Zmiana w zakresie finansowania regularnych przewozów osób w publicznym transporcie zbiorowym, zakładająca, że finansowanie nie ogranicza się wyłącznie do przewozów o charakterze użyteczności publicznej, jak to się miało stać od 1.1.2024 r., czyli po zakończeniu stosowania przepisów przejściowych PublTranspZbU, lecz dotyczy również przewoźników komercyjnych, będzie polegać na tym, że z dofinansowania utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym będzie mógł korzystać zarówno operator, jak i przewoźnik.

Zmiana wprowadzona w art. 1 ust. 2 PublTranspZbU rzutuje również na prawa pasażerów, a dokładniej, na prawo korzystania z przejazdów z ulgą ustawową. W związku z tym zmienione zostały również przepisy rozdziału 6 PublTranspZbU dotyczące finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

W założeniu ustawodawcy zmiany wprowadzone w drodze PublTranspZbU23 mają na celu „poprawę funkcjonowania przewozów drogowych osób w transporcie publicznym, zapewnienie spójności komunikacyjnej kraju, eliminowanie tzw. białych plam transportowych w rejonach, gdzie regularna komunikacja autobusowa nie istnieje lub funkcjonuje w wymiarze niezaspokajającym podstawowych potrzeb komunikacyjnych pasażerów, a także przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu obywateli zamieszkałych na terenach oddalonych od aglomeracji miejskich”<sup>2</sup>. Wprawdzie bezpośrednim adresatem rozwiązań zawartych w omawianej nowelizacji są podmioty świadczące usługi przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego albo organizatorzy, jednakże docelowo beneficjentem projektowanych regulacji ma stać się **pasażer korzystający z usług przewozu osób**. Zakładane w odniesieniu do niego korzystne rozwiązania, które mają zostać osiągnięte dzięki zmianie doczasowych regulacji, polegają mają na:

- 1) rozszerzeniu sieci połączeń realizowanych w ramach przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- 2) uporządkowaniu i zaplanowaniu przez organizatora sieci komunikacyjnej, wychodzącej naprzeciw oczekiwaniom lokalnych społeczności;
- 3) zapewnieniu dostępności regularnych połączeń autobusowych, z gwarancją ciągłości ich realizacji przez operatora;
- 4) utrzymaniu rekompensaty utraconych przychodów z tytułu honorowania ulg ustawowych dla przewoźników. Z przejazdów z ulgą ustawową będą mogli korzystać wszyscy pasażerowie, którzy byli do niej uprawnieni na podstawie UlgowyPrzejU.

---

<sup>1</sup> Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Nr 3277, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3277> (dostęp: 20.10.2025 r.).

<sup>2</sup> Tamże.

Rozwiązania wprowadzone w drodze PublTranspZbU23 mają przyczynić się do **zwiększenia oferty przewozowej**, gwarantując warunki dla uruchamiania nowych linii komunikacyjnych na terenach, które do tej pory nie były obsługiwane przez transport publiczny. Nowe rozwiązania odnoszące się przede wszystkim do zmienionych zasad finansowania mają w rezultacie przyczynić się do **zwiększenia liczby połączeń regularnych oraz liczby przewożonych pasażerów** w drodze wykorzystania potencjału przewoźników komercyjnych funkcjonujących do tej pory na rynku. Zwiększenie liczby połączeń to rozwiązanie korzystne zarówno z perspektywy przedsiębiorców, jak i pasażerów.

## 2. Nowe pojęcie przewoźnika

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 4 pkt 11 PublTranspZbU przez przewoźnika rozumie się przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 TransDrogU, a w transporcie kolejowym – przewoźnika kolejowego, o którym mowa w art. 4 pkt 9 TrKolejU, wykonującego przewóz osób.

### Ważne

Obecna definicja przewoźnika uwzględnia zmiany w zakresie podstaw wykonywania usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przewidzianych w art. 5 ust. 2 PublTranspZbU.

W obecnej definicji przewoźnika zawartej w art. 4 pkt 11 PublTranspZbU, w związku z utrzymaniem funkcjonującego obecnie systemu zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, doprecyzowano, że jest nim także przedsiębiorca wykonujący przewozy na podstawie tego zezwolenia. Ponadto doprecyzowana została część definicji odnoszącej się do przewoźnika w transporcie kolejowym. W związku z tym, w transporcie kolejowym **za „przewoźnika” należy uznać przewoźnika kolejowego, o którym mowa w art. 4 pkt 9 TrKolejU, wykonującego przewóz osób.**

W związku z doprecyzowaniem zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 11 PublTranspZbU definicji przewoźnika w odniesieniu do transportu kolejowego, uchylony został art. 31 PublTranspZbU, zgodnie z którym przewóz osób w transporcie kolejowym, w zakresie publicznego transportu zbiorowego, niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej, może być wykonywany przez przedsiębiorcę na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu, o których mowa w art. 29c ust. 1 TrKolejU. Według art. 29c TrKolejU regularny przewóz kolejowy osób, niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej, jest wykonywany wyłącznie na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu.

Uszczegóławiając wyjaśnienie definicji przewoźnika należy zaznaczyć, że jest to **podmiot mający status przedsiębiorcy w rozumieniu przyjętym w art. 4 ust. 1 i 2 PrPrzed**. Uzyskanie statusu przewoźnika przez przedsiębiorcę wymaga spełnienia wa-

runków określonych przepisami prawa, w tym warunków, o których mowa w art. 6 PublTranspZbU. Natomiast potwierdzenie ich spełnienia następuje najczęściej w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu. To oznacza, że **świadczenie usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest działalnością regulowaną**. W zależności od rodzaju transportu konieczne będzie uzyskanie odpowiedniej decyzji administracyjnej, czyli:

- 1) **zezwolenia** (art. 5, 5a i 5b TransDrogU), o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 TransDrogU – dotyczy przewoźników wykonujących usługi przewozu osób w transporcie drogowym;
- 2) **decyzji** o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu, o których mowa w art. 29c ust. 1 TrKolejU lub **jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa**, o którym mowa w art. 17e ust. 1 TrKolejU, albo **świadectwa bezpieczeństwa**, o którym mowa w art. 17e ust. 3 TrKolejU – dotyczy przewoźników kolejowych.

Jak przyjmuje się w piśmiennictwie, **pojęcie „przewoźnik” nie ogranicza się wyłącznie do definicji przyjętej w analizowanym art. 4 ust. 1 pkt 11 PublTranspZbU<sup>3</sup>**. Mając na uwadze, że zmieniły się częściowo podstawy wykonywania usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ustawodawca przyjął, iż w związku z tą zmianą podmioty wykonujące przewóz na wcześniej obowiązującej podstawie będą mogły wykonywać działalność **do 31.12.2025 r.**, co wynika *expressis verbis* z treści przepisów przejściowych art. 78 i 79 PublTranspZbU. Na taką interpretację wskazuje dotychczas ukształtowana praktyka orzecznicza polskich sądów administracyjnych (zob. wyr. WSA w Krakowie z 17.10.2018 r., I SA/Kr 306/18; wyr. NSA z 6.12.2019 r., I GSK 713/19, Legalis).

Pomimo zmian w definicji przewoźnika, podmiot ten będzie uprawniony do świadczenia usług w zakresie przewozu osób **dopiero po spełnieniu wymagań określonych w przepisach** wskazanych w art. 6 ust. 1 PublTranspZbU. Spełniający te warunki przewoźnik będzie podmiotem wykonującym przewozy o charakterze komercyjnym, w odróżnieniu od operatora świadczącego usługi użyteczności publicznej (z wyjątkiem przewozów wykonywanych przez przewoźnika kolejowego – rozdział 5b TrKolejU). W praktyce może zdarzyć się, że ten sam podmiot będzie jednocześnie posiadał status operatora i wykonywał przewozy użyteczności publicznej na podstawie umowy oraz status przewoźnika realizującego usługi przewozu osób na innej podstawie niż umowa, wskazanej w art. 5 ust. 2 PublTranspZbU. Rozróżnienie podstaw wykonywania usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego rzutuje m.in. na kwestię ich dofinansowania (szczegółowe informacje na ten temat – zob. Część II, Rozdział I niniejszego opracowania).

---

<sup>3</sup> Zob. A. Nodźak, Komentarz do art. 4, (w:) Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz, Warszawa 2023; K. Wach, Komentarz do art. 4 ust. 1 pkt 11, (w:) Publiczny transport zbiorowy. Komentarz, red. B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Warszawa 2025.

### 3. Zmiany w regulacjach prawa krajowego i unijnego w zakresie podstaw wykonywania publicznego transportu zbiorowego

Zagadnienie 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 do tej pory był zawarty w art. 3 ust. 1 i 2 PublTranspZbU. Wykaz ten uległ jednak zmianie w związku z nowelizacją regulacji prawa unijnego.

W art. 3 ust. 1 pkt 2 PublTranspZbU wprowadzono zmianę polegającą na zastąpieniu odesłania do rozporządzenia 1371/2007 odesłaniem do rozporządzenia 2021/782. Rozporządzenie 2021/782 weszło w życie 7.6.2023 r. (z wyjątkiem art. 6 ust. 4, który wszedł w życie 7.6.2025 r.), wprowadzając m.in. nowe pojęcia oraz zasady sprzedaży i odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych podczas podróży objętych wspólnymi biletami, wzmocnienie uprawnień osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej, zmiany zasad dotyczących możliwości przyznawania przez państwa członkowskie terminowych i bezterminowych zwolnień ze stosowania wybranych przepisów ww. rozporządzenia<sup>4</sup>. Rozporządzenie 2021/782 ograniczyło możliwość przyjmowania przez państwa członkowskie zwolnień ze stosowania tej regulacji. Zgodnie z nowymi zasadami:

- 1) zwolnienia przyjęte przed 6.6.2021 r. na podstawie rozporządzenia 1371/2007 zachowują ważność do dnia ich wygaśnięcia, a zwolnienia przyjęte po 6.6.2021 r. pozostają ważne do 7.6.2023 r. (art. 2 ust. 3 rozporządzenia 2021/782);
- 2) przed wygaśnięciem zwolnień dotyczących krajowych kolejowych usług pasażerskich państwa członkowskie mogą zwolnić takie usługi ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 2021/782 przez dodatkowy okres nieprzekraczający 5 lat (art. 2 ust. 4 rozporządzenia 2021/782);
- 3) państwa członkowskie do 7.6.2030 r. mogą zwolnić ze stosowania art. 10 rozporządzenia 2021/782, tj. przepisu przewidującego przekazywanie w czasie rzeczywistym danych dotyczących ruchu pociągów oraz podróży jedynie w przypadku, gdy nie jest technicznie możliwe, aby zarządca infrastruktury przekazywał takie dane w czasie rzeczywistym przedsiębiorstwom kolejowym, sprzedawcom biletów, organizatorom turystyki lub zarządcom stacji. W takiej sytuacji państwa członkowskie będą zobligowane do dokonania, co najmniej raz na dwa lata, ponownej oceny stopnia, w jakim przekazywanie takich danych jest technicznie wykonalne;
- 4) państwa członkowskie są uprawnione do przyjęcia zwolnienia ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 2021/782 w przypadku usług świadczonych wyłącznie na użytek historyczny lub turystyczny (art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2021/782).

<sup>4</sup> Zob. szerzej na ten temat: *K. Kłosowski*, Rozporządzenie 2021/782 – nowe prawa i obowiązki pasażerów oraz przedsiębiorstw kolejowych, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2022, Nr 6(11), s. 52–60, <https://press.wz.uw.edu.pl/cgi/viewcontent.cgi?article=1759&context=ikar> (dostęp: 20.10.2025 r.).

**Ważne**

W Polsce przepisy rozporządzenia 2021/782 mają zastosowanie w całości w zakresie dalekobieżnych i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich, z wyjątkiem art. 10, który będzie stosowany od 7.6.2030 r. Natomiast zwolnienia zostały przyznane miejskim, podmiejskim i regionalnym kolejowym usługom pasażerskim, ze względu na ich odmienny charakter w stosunku do dalekobieżnych usług pasażerskich. Przewozy świadczone wyłącznie na użytek historyczny lub turystyczny zostały całkowicie zwolnione ze stosowania rozporządzenia, z wyjątkiem art. 13 i 14<sup>5</sup>. Przedmiotowe zwolnienia ze stosowania rozporządzenia 2021/782 w podziale na poszczególne rodzaje kolejowych usług pasażerskich zostały szczegółowo unormowane w art. 3 pkt 1 ustawy z 9.5.2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 967), który znowelizował art. 3a TrKolejU.

---

W art. 19 ust. 10 rozporządzenia 2021/782 prawodawca unijny zwrócił uwagę na **trzy rodzaje zdarzeń**, w przypadku wystąpienia których odszkodowanie za opóźnienie pociągu oraz utratę lub odwołanie połączenia **nie jest obligatoryjne**. Są to:

- 1) wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności niezwiązanych z ruchem kolei, takich jak ekstremalne warunki pogodowe, poważne katastrofy naturalne lub poważne kryzysy w dziedzinie zdrowia publicznego, których przedsięwzięcie kolejowe mimo zastosowania wymaganej w danych okolicznościach staranności nie było w stanie uniknąć ani których skutkom nie mogło zapobiec;
- 2) wina podróżnego;
- 3) zachowanie się osoby trzeciej, którego przedsięwzięcie kolejowe mimo zastosowania niezbędnej w danych okolicznościach staranności nie było w stanie uniknąć i którego skutkom nie mogło zapobiec, takie jak osoby na torach, kradzież kabli, sytuacja nadzwyczajna w pociągu, działania organów ścigania, sabotaż lub terroryzm.

**Ważne**

Strajki personelu przedsiębiorstwa kolejowego, działania lub zaniechania ze strony innych przedsiębiorstw korzystających z tej samej infrastruktury kolejowej i działania lub zaniechania ze strony zarządców infrastruktury i stacji nie są objęte wyłączeniem, o którym mowa w akapicie pierwszym art. 19 ust. 10 lit. c rozporządzenia 2021/782.

---

Rozporządzenie 2021/782 nakłada również na przedsiębiorstwa kolejowe obowiązek oferowania na swoje połączenia biletów bezpośrednich (określanych mianem wspólnych biletów), z tym zastrzeżeniem, że przedsiębiorstwa kolejowe powinny współpracować ze sobą w celu oferowania wspólnych biletów na podróże z przesiadkami obejmujące połączenia więcej niż jednego przewoźnika<sup>6</sup>. Ponadto rozporządzenie 2021/782 wprowadza

---

<sup>5</sup> <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/lepsza-ochrona-pasazerow-kolei-w-ue> (dostęp: 20.10.2025 r.).

<sup>6</sup> Zob. <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/20085,Zmieniaja-sie-prawa-i-obowiazki-pasazerow-w-UE.html> (dostęp: 20.10.2025 r.).

dza istotne rozwiązania w zakresie praw pasażerów, którymi są osoby z niepełnosprawnością. Do najważniejszych należą:

- 1) wprowadzenie nowego standardu w zakresie minimalnego czasu (24 godziny, a w poprzednim rozporządzeniu 1371/2007 był to czas 48 godzin), w którym konieczne jest powiadomienie przedsiębiorstwa kolejowego o potrzebie pomocy podczas podróży osoby z niepełnosprawnością;
- 2) nałożenie obowiązku szkolenia pracowników przedsiębiorstw kolejowych w zakresie obsługi oraz komunikacji z osobami z niepełnosprawnością.

W art. 3 ust. 1 pkt 3 PublTranspZbU uchylono odesłanie do rozporządzenia 12/98. Rozporządzenie to zostało uchylone na mocy art. 30 rozporządzenia 1073/2009. W art. 3 ust. 1 pkt 6 i w ust. 2 PublTranspZbU wprowadzono zmianę polegającą na zastąpieniu odesłania do rozporządzenia 684/92 – które już nie obowiązuje – odesłaniem do rozporządzenia 1071/2009. Jest to efekt uchwalenia tzw. pakietu drogowego przyjętego w 2009 r., w drodze którego rozporządzenie (EWG) 684/92 i rozporządzenie 12/98 połączono w jedno rozporządzenie – rozporządzenie 1073/2009 – w celu doprecyzowania i uproszczenia przepisów dotyczących międzynarodowego przewozu drogowego osób (usługi autokarowe i autobusowe) na terytorium UE, a także warunków, na jakich przewoźnicy niebędący obywatelami państw członkowskich mogą świadczyć krajowe usługi transportowe na obszarze danego państwa członkowskiego<sup>7</sup>.

Do art. 3 ust. 1 PublTranspZbU dodano pkt 9, który wymienia dodatkową regulację prawną, z uwzględnieniem której stosuje się przepisy PublTranspZbU – jest nią rozporządzenie 1177/2010, które ustaliło nowe zasady dotyczące praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową. Ta regulacja unijna obejmuje przepisy o niedyskryminacji pasażerów w zakresie warunków przewozu oferowanych przez przewoźników, niedyskryminacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz pomocy udzielanej tym osobom. Kolejnym zagadnieniem unormowanym w rozporządzeniu 1177/2010 jest ochrona praw pasażerów w przypadkach odwołania lub opóźnienia przewozu i innych usług, udzielanie pasażerom minimalnych informacji, rozpatrywanie skarg oraz zasady dotyczące kontroli i egzekwowania przepisów rozporządzenia<sup>8</sup>.

Ponadto w art. 3 ust. 2 PublTranspZbU doprecyzowano, że w zakresie regularnego przewozu osób realizowanego w strefie transgranicznej, przepisy PublTranspZbU stosuje się z uwzględnieniem przepisów TransDrogU oraz rozporządzenia 1073/2009 w zakresie międzynarodowego transportu drogowego. Zmiana ta wynika z konieczności zaktualizowania odniesienia do właściwego aktu prawnego UE.

<sup>7</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/127/transport-drogowy-miedzynarodowy-i-kabotazowy> (dostęp: 20.10.2025 r.).

<sup>8</sup> Zob. więcej na ten temat: *M. Adamowicz*, Nowe przepisy dotyczące przewozu pasażerów podróżujących drogą morską i wodną śródlądową, *Gdańskie Studia Prawnicze*, Tom XXXII, 2014; *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw pasażerów podróżujących drogą morską i wodną śródlądową oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów*, *Dz.U. C 317/89 z 23.12.2009 r.*

**Ważne**

W celu zaimplementowania do polskiego porządku prawnego rozporządzenia 1177/2010 uchwalona została ustawa z 12.6.2013 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową (Dz.U. z 2013 r. poz. 1014), która wchodząc w życie 18.9.2013 r. wprowadziła zmiany do PrPrzew, KM, ŻeglugaŚrU, ObszMorskieU, UsługiTurystU.

---

Obecnie art. 3 PublTranspZbU zawiera wykaz 8 regulacji prawa unijnego, które mają zastosowanie do wykonywania usług przewozu osób w zakresie transportu publicznego w państwach członkowskich. Są to:

- 1) rozporządzenie 1370/2007,
- 2) rozporządzenie 2021/782,
- 3) rozporządzenie 577/92
- 4) rozporządzenie 3921/91,
- 5) rozporządzenie 1073/2009,
- 6) rozporządzenie 1071/2009,
- 7) rozporządzenie 181/2011,
- 8) rozporządzenie 1177/2010
- 9) rozporządzenie 1073/2009.

Zgodnie z art. 288 TFUE rozporządzenia jako akty prawne UE mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE, co oznacza, że nie muszą być implementowane w państwach członkowskich, jednak, aby zapewnić wykonanie unijnemu rozporządzeniu, konieczne może okazać się wydanie przez państwo członkowskie odpowiednich przepisów wykonawczych, np. takimi przepisami wykonawczymi do rozporządzenia 1370/2007 jest m.in. PublTranspZbU.

**Podstawa prawna:**

- art. 4 ust. 1 i 2 PrPrzed,
- art. 1 ust. 1 i 2, art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 pkt 11, art. 5 ust. 2, art. 6, art. 31, art. 78 – 79 PublTranspZbU,
- art. 288 TFUE,
- art. 5, 5a i 5b, art. 18 ust. 1 pkt 1 TransDrogU,
- art. 3a, art. 4 pkt 9, art. 17e ust. 1 i 3, art. 29c ust. 1 TrKolejU,
- art. 2 ust. 2 i 3, art. 10, art. 13, art. 14, art. 19 ust. 10 rozporządzenia 2021/782.

# Rozdział II. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego

## 1. Zmiany w zakresie zadań organizatora

W drodze art. 1 pkt 5 PublTranspZbU<sup>23</sup> ustawodawca dokonał rozszerzenia zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, które do tej pory były uregulowane w art. 8 PublTranspZbU. Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu do zadań organizatora polegających na: planowaniu rozwoju transportu, organizowaniu publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym, zostało dodane zadanie skutkujące możliwością ustanowienia **zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego obowiązującego w jego granicach**. Te poszczególne komponenty, jak się wydaje nie wyczerpują jednak zakresu zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, ponieważ jak od dawna zauważa się w literaturze, do zadań organizatora, które powinny zostać w sposób wyraźny wymienione w art. 8 PublTranspZbU, ustawodawca powinien także zaliczyć finansowanie publicznego transportu zbiorowego, w szczególności, że temu zagadnieniu poświęcony został odrębny rozdział 6 PublTranspZbU<sup>1</sup>. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na odmienne stanowisko prezentowane w tej kwestii przez M. Błażewskiego, który przyjmuje, że finansowanie przewozów transportowych realizowanych w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie stanowi odrębnego zadania organizatora, lecz integralną część zarządzania publicznym transportem zbiorowym<sup>2</sup>.

Rozwinięcie i uszczegółowienie postanowień art. 8 PublTranspZbU następuje w dalszych przepisach PublTranspZbU.

Zmiany w zakresie zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, poza zmianami z PublTranspZbU<sup>23</sup>, są również efektem wejścia w życie innych regulacji prawa

---

<sup>1</sup> Zob. *K. Wach*, Organizacja publicznego transportu zbiorowego, (w:) *B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach*, Publiczny transport zbiorowy. Komentarz, Warszawa 2021, s. 103.

<sup>2</sup> Zob. *M. Błażewski*, Związek jednostek samorządu terytorialnego jako organizator publicznego transportu zbiorowego, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 4058, PRAWO CCCXXXIII Wrocław 2021, s. 204.

krajowego i unijnego. Najistotniejsze zmiany rzutujące na zakres zadań organizatora wynikają z następujących regulacji prawa krajowego:

- 1) ZmPlanZagospU23,
- 2) ZmElektromobPalAltU24.

Oprócz prawa krajowego na zakres zadań organizatora rzutują również działania legislacyjne unijnego prawodawcy, w szczególności rozwiązania wynikające z:

- 1) rozporządzenia 2021/782,
- 2) rozporządzenia 1073/2009,
- 3) rozporządzenia 1177/2010.

Informacje dotyczące rozporządzeń prawodawcy unijnego zostały przedstawione w rozdziale I części I niniejszego opracowania.

## **2. Zmiany w zakresie planowania rozwoju transportu**

### **2.1. Pojęcie „planowanie”**

Pierwszym z zadań organizatora jest planowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego. W obecnym stanie prawnym zadanie to może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny, w zależności od cech organizatora wskazanych w art. 9 PublTranspZbU. Ta cecha nawiązuje do liczby mieszkańców JST, której minimalna, określona ustawowo wartość przesądza o obowiązku opracowania planu transportowego. Zadanie w zakresie sporządzania planu transportowego ma charakter fakultatywny dla gmin i powiatów liczących odpowiednio poniżej 50 000 i 80 000 mieszkańców, natomiast obligatoryjny dla większych gmin i powiatów oraz gmin i powiatów, którym powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami lub między powiatami, albo związku międzygminnego lub powiatów, gdy wspólny obszar obsługi komunikacyjnej obejmuje odpowiednio co najmniej 80 000 lub 120 000 mieszkańców. Natomiast obowiązkowe sporządzanie planu występuje w przypadku następujących organizatorów:

- 1) gminy liczącej co najmniej 50 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, lub której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar liczy łącznie co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze;
- 2) związku międzygminnego obejmującego obszar liczący co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin tworzących związek międzygminny;
- 3) powiatu liczącego co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, lub któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami, których obszar liczy łącznie co najmniej

- 120 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze;
- 4) związku powiatów obejmującego obszar liczący co najmniej 120 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;
  - 5) związku powiatowo-gminnego obejmującego obszar liczący co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny;
  - 6) związku metropolitalnego w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich, lub któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z JST – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze, albo w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego;
  - 7) samorządu województwa świadczącego usługi w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich lub województwa, któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze;
  - 8) ministra właściwego do spraw transportu – ma obowiązek opracować plan w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, przy czym plan transportowy opracowywany przez ministra obejmuje także wyznaczone w uzgodnieniu z województwami linie komunikacyjne w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, zapewniające połączenie komunikacyjne między sąsiednimi województwami, które mają szczególne znaczenie dla dostępności sieci komunikacyjnej i spójności połączeń komunikacyjnych na terenie RP. Minister właściwy do spraw transportu nie jest jednak organizatorem publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych, o których mowa powyżej.

### Orzecznictwo

Stosownie do art. 7 ust. 4 pkt 6 PublTranspZbU, określone w ustawie zadania organizatora wykonuje w przypadku województwa marszałek województwa. Z przepisów PublTranspZbU wynika, że do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu oraz organizowanie publicznego transportu zbiorowego (art. 8 pkt 1 i 2 PublTranspZbU). Planowanie obejmuje m.in. opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej i na mocy art. 9 ust. 1 pkt 5 PublTranspZbU, obowiązek ten ciąży na województwie w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich lub któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze. Z kolei stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 1 i 2 PublTranspZbU, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

wej oraz podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu. Przepisy PublTranspZbU nie przyznają stronom uprawnienia do wszczęcia procedury administracyjnej mającej na celu weryfikację planowania oraz organizacji publicznego transportu zbiorowego przez jego organizatora, rozumianego jako ogół założeń dotyczących sieci połączeń takiego transportu. Innymi słowy, nie ma przepisu prawa, który uprawniałby stronę do skutecznego podważenia (...) nieobjęcia danego terytorium województwa koleją aglomeracyjną. Z kolei sama uchwała w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego jako plan transportowy w rozumieniu PublTranspZbU, nie tworzy wraz z jej podjęciem i wejściem w życie stanu bezpośredniego naruszenia istniejących indywidualnych interesów prawnych lub uprawnień (post. WSA w Rzeszowie z 15.7.2025 r., II SAB/Rz 105/25, Legalis).

---

Planowanie rozwoju transportu sprowadza się głównie do opracowania przez organizatora planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, które zostało unormowane w przepisach od art. 9 do 14 PublTranspZbU<sup>3</sup>. Zgodnie z poglądami prezentowanymi w piśmiennictwie **plan transportowy jest dokumentem wspierającym procesy organizowania i zarządzania transportem publicznym**<sup>4</sup>. Dokument jakim jest plan transportowy będzie stanowił zatem **podstawę podjęcia przez organizatora czynności związanych z realizacją kolejnych jego zadań**, w tym z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego i zarządzaniem nim. Jest to dokument przygotowywany w ramach sformalizowanej ustawowo określonej procedury. Jednym z wymogów formalnych planu jest zachowanie minimalnego zakresu przedmiotowego, ustalonego przez ustawodawcę w art. 12 PublTranspZbU oraz przepisach wykonawczych, tj. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 25.5.2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2011 r. Nr 117, poz. 684). Z kolei szczegółowy zakres planu transportowego w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym reguluje PlanRozTrPublR wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 6 PublTranspZbU. Mając na uwadze te regulacje prawne, można przyjąć, że plan transportowy powinien określać w szczególności (art. 12 ust. 1 PublTranspZbU):

- 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej,
- 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych,
- 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych,
- 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu,
- 5) zasady organizacji rynku przewozów,
- 6) pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej,

---

<sup>3</sup> Zob. A. Nodzak, Komentarz do art. 8 (w:) Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz, Warszawa 2023; A. Misiejko, Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę – wybrane zagadnienia, (w:) Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016, s. 37.

<sup>4</sup> Zob. D. Dąbek, Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego jako akt prawa miejscowego, (w:) K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego, Warszawa 2020, s. 129–130; K. Grzelec, O. Wyszomirski, Zintegrowany plan rozwoju transportu publicznego, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2011.

- 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera,
- 8) linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania.

Zakres przedmiotowy planu będzie wykraczał poza wymienione kwestie, jeżeli organizator przewiduje wykorzystanie autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym, wówczas plan transportowy określa dodatkowo (art. 12 ust. 1a PublTranspZbU):

- 1) geograficzne położenie stacji gazu ziemnego;
- 2) geograficzne położenie infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 3 ElektromobPalAltU, tzw. infrastruktury ładowania;
- 3) miejsce przyłączenia do:
  - a) sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej – planowanej infrastruktury ładowania lub
  - b) sieci dystrybucyjnej gazowej – planowanej stacji gazu ziemnego, lub
  - c) magazynu energii, o którym mowa w art. 3 pkt 10k PrEnerg.

#### Ważne

---

Wymienione w art. 12 ust. 1 i 1a PublTranspZbU elementy składowe planu transportowego stanowią katalog otwarty zagadnień, które zostają ujęte w tym dokumencie.

---

Poza tym ustawowym minimum w planie transportowym mogą zostać ujęte inne zagadnienia związane z realizacją zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego, np. wskazanie podstaw metodycznych planu czy determinant rozwoju publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Z taką interpretacją przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 1a PublTranspZbU można od dawna spotkać się zarówno w literaturze<sup>5</sup>, jak i orzecznictwie polskich sądów administracyjnych (zob. m.in. w wyr. WSA w Kielcach z 2.6.2022 r., I SA/Ke 83/22, Legalis; wyr. NSA z 10.5.2022 r., III OSK 1115/21, Legalis; post. NSA z 19.11.2021 r., II GSK 2242/21, Legalis; wyr. WSA w Opolu z 14.11.2019 r., I SA/Op 345/19, Legalis; wyr. WSA w Opolu z 18.12.2019 r., I SA/Op 396/19, Legalis; wyr. WSA w Kielcach z 13.9.2017 r., II SA/Ke 483/17, Legalis).

#### Ważne

---

Brak któregośkolwiek z minimalnych wymagań co do treści planu transportowego, wskazanych w art. 12 ust. 1 PublTranspZbU, oznacza istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności takiego dokumentu (będącego aktem prawa miejscowego) wydanego na tej podstawie.

---

Przygotowując plan transportowy konieczne jest uwzględnienie w szczególności (art. 12 ust. 2 PublTranspZbU):

- 1) stanu zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia odpowiednio:
  - a) planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
  - b) planu ogólnego gminy (od momentu ich uchwalenia i wejścia w życie, przy czym gminy mają na to czas do 1.7.2026 r., co oznacza, że **do tego czasu obo-**

---

<sup>5</sup>K. Wach, Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego..., s. 123.

[Przejdź do księgarni →](#)

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