

# Czwarty pakiet kolejowy – przewozy pasażerskie<sup>1</sup>

**JULIUSZ ENGELHARDT**

prof. dr hab. Uniwersytet Szczeciński,  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki  
Usług, ul. Cukrowa 8,  
71-004 Szczecin, tel.: 91 444 31 15,  
e-mail: juliusz.engelhardt@wzieu.pl

**Streszczenie:** Artykuł jest poświęcony przyjętym w grudniu 2016 roku nowelizacjom przepisów Unii Europejskiej odnoszących się do funkcjonowania rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Te nowe regulacje umownie zostały określone, jako czwarty pakiet kolejowy. W treści artykułu, na jego początku, omówiono założenia wstępne, jakie przyjęła Komisja Europejska, tworząc projekty przepisów wchodzące w skład czwartego pakietu kolejowego. Następnie omówiono główne zmiany w dyrektywie 2012/34 uchwalone przez Parlament Europejski w grudniu 2016 roku, dotyczące pełnej liberalizacji kolejowych przewozów pasażerskich w Unii Europejskiej oraz tworzenia w poszczególnych krajach systemów informacji pasażerskiej sprzedaży tzw. wspólnego biletu. W kolejnej części artykułu omówiono przepisy gruntownie nowelizujące rozporządzenie 2007/1370 dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Przepisy te mają duże znaczenie dla organizacji regionalnych przewozów kolejowych.

**Słowa kluczowe:** transport pasażerski, transport kolejowy, czwarty pakiet kolejowy

## Wprowadzenie

Główne kierunki polityki Unii Europejskiej w sektorze kolejowym wynikają z podstawowych dokumentów politycznych w sprawie transportu oraz podejmowanych przez Komisję Europejską nowych inicjatyw w tym zakresie. Biała Księga z marca 2011 roku<sup>2</sup> wskazuje na zobowiązanie do podejmowania przez Komisję kolejnych, nowych inicjatyw na rzecz transportu kolejowego. W styczniu 2013 roku Komisja opublikowała Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego pakietu kolejowego – zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”<sup>3</sup>. Warto wskazać na kontekst czasowy wydania powyższego komunikatu. W 2013 roku trwały prace nad przepisami wykonawczymi do dyrektywy 2012/34 – gruntownie nowelizującej tzw. pierwszy pakiet kolejowy – na podstawie której, powstawał jednolity europejski obszar kolejowy. Jednocześnie Komisja pracowała nad czwartym sprawozdaniem dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych, które ukazało się w czerwcu 2014 roku<sup>4</sup>. Termin implementacji dyrek-

tywy 2012/34 przypadał na czerwiec 2015 roku. Tak więc Komisja pracowała równoległe zarówno nad wdrożeniem zmienionego pierwszego pakietu kolejowego, jak też nad czwartym pakietem kolejowym. Deklarowanym w komunikacie COM 2013/25 zamiarem Komisji Europejskiej było przeprowadzenie istotnych zmian w kilku ważnych obszarach funkcjonowania unijnego sektora kolejowego, w szczególności w zakresie modelowych rozwiązań zarządzania infrastrukturą kolejową, otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego, interoperacyjności i bezpieczeństwa systemu kolejowego oraz w zakresie niektórych aspektów społecznych, związanych z przenoszeniem pracowników kolejowych. W związku z tak określonym zakresem czwarty pakiet kolejowy objął wnioski ustawodawcze mające na celu zmiany:

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34 z dnia 21 listopada 2012 roku w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego,
- rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego,
- rozporządzenia 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową,
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/49 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych,
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57 z dnia 17 czerwca 2008 roku w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie.

W latach 2013–2016 trwały prace legislacyjne nad czwartym pakietem kolejowym, który został w toku tych prac rozdzielony na dwie części: techniczną i pozostałą. Częścią techniczną, w praktyce mniej dyskusyjną i czasochłonną, objęto zagadnienia interoperacyjności i bezpieczeństwa systemu kolejowego. Prace nad nią zakończono w maju 2016 roku, a w następnym miesiącu nowe akty prawne z tej części pakietu weszły w życie. Natomiast prace nad drugą częścią pakietu, nazwaną kuluarowo częścią „polityczną”, obejmującą między innymi zasady funkcjonowania rynku kolejowego transportu pasażerskiego, zostały sfinalizowane w grudniu 2016 roku.

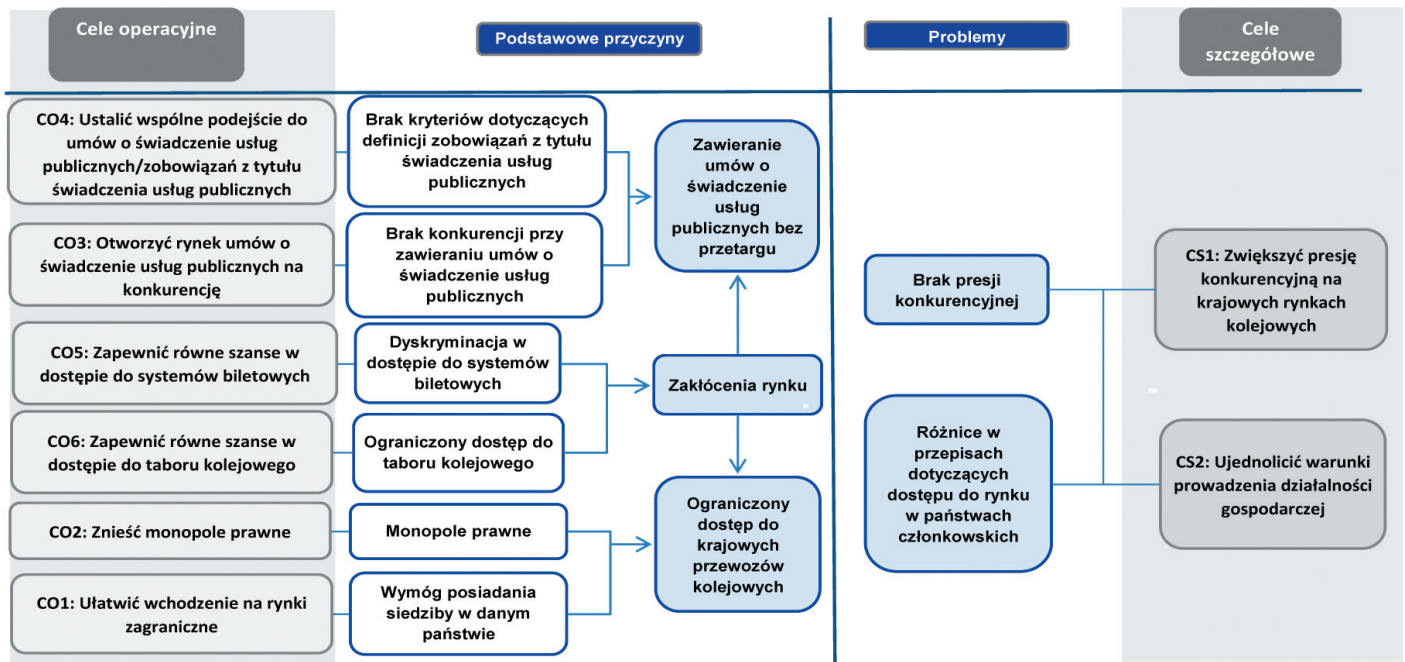
W atykułe pominięto szersze rozważania nad częścią techniczną czwartego pakietu kolejowego, koncentrując się,

<sup>1</sup> ©Transport Miejski i Regionalny, 2017.

<sup>2</sup> COM 2011/144.

<sup>3</sup> COM 2013/25.

<sup>4</sup> COM 2014/353.



Rys. 1. Schemat celów i podstawowych przyczyn zmian na krajowych rynkach kolejowych przewozów pasażerskich w ramach czwartego pakietu kolejowego  
Źródło: SWD 2013/11.

zgodnie z tytułem, jedynie na modelowych rozwiązaniach zaproponowanych w ramach tegoż pakietu przez Komisję Europejską dla rynku kolejowych przewozów pasażerskich.

W ramach czwartego pakietu kolejowego Komisja Europejska wyraziła dążenie do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich, co wymagało wprowadzenia zmian zarówno w dyrektywie 2012/34 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 roku w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, jak też w rozporządzeniu 1370/2007 dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. W dokumencie roboczym załączonym do projektów zmian dyrektywy 2012/34 i rozporządzenia 1370/2007 Komisja wskazała na cele operacyjne i cele szczegółowe proponowanych zmian, w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego<sup>5</sup> – rysunek 1. W ocenie stanu istniejącego na początku 2013 roku Komisja podkreślała, że rynki międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich od 1 stycznia 2010 roku zostały w pełni otwarte na konkurencję, natomiast krajowe rynki usług kolejowych przewozów pasażerskich pozostawały w dużej mierze zamknięte i były bastionami monopoli krajowych<sup>6</sup>. Jedynie Wielka Brytania, Niemcy, Szwecja i Włochy jednostronnie otworzyły swoje rynki krajowe.

<sup>5</sup> Dokument roboczy służb Komisji: Streszczenie oceny skutków towarzyszących dokumentom: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego, Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową – SWD 2013/11.

<sup>6</sup> COM 2013/25.

W związku z występującymi mankamentami, a także ograniczeniami w zakresie konkurencji Komisja przedłożyła następujące propozycje odnośnie funkcjonowania krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich:

- otwarcie, poprzez zmianę dyrektywy ustanawiającej jednolity europejski obszar kolejowy 2012/34, krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich przy zachowaniu możliwości ograniczenia dostępu w przypadku zagrożenia równowagi ekonomicznej zamówienia publicznego na usługi;
- wprowadzenie obowiązku organizowania przetargu na zamówienia publiczne na usługi poprzez zmianę rozporządzenia 1370/2007 dotyczącego świadczenia usług publicznych w zakresie drogowego i kolejowego transportu publicznego<sup>7</sup>;
- wprowadzenie minimalnego progu, poniżej którego zamówienia mogą być udzielane bezpośrednio, co umożliwi właściwym organom rezygnację z organizowania procedury przetargowej w przypadkach, gdy spodziewane oszczędności środków publicznych byłyby niższe od kosztów przetargu;
- wprowadzenie obowiązku opracowania planów transportu publicznego ustanawiających cele polityki w zakresie publicznego transportu pasażerskiego, w tym ogólne modele świadczenia i realizacji usług w tym obszarze transportu;
- wprowadzenie zachęt dla państw członkowskich, właściwych organów oraz przedsiębiorstw kolejowych do uruchamiania zintegrowanych systemów sprzedaży biletów na szczeblu krajowym z uwzględnieniem wymogów dotyczących niedyskryminacji;

<sup>7</sup> Umowy o świadczenie usług publicznych zawarte w wyniku zamówień bezpośrednio udzielonych po przyjęciu tego pakietu legislacyjnego nie mogłyby obowiązywać dłużej niż do 31 grudnia 2022 roku.

- zobowiązanie państw członkowskich, w których nie istnieją dobrze funkcjonujące rynki leasingu taboru kolejowego, do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru kolejowego, aby ułatwić osiągnięcie wysokiego poziomu konkurencji na rynku zamówień publicznych na usługi.

Komisja podkreśliła w cytowanym komunikacie, że wymienione wyżej propozycje ułatwią zwiększenie udziału kolei w przewozach kosztem transportu drogowego i lotniczego, wpłyną na poprawę stosunku ceny do jakości przy wydatkowaniu środków publicznych oraz służyć będą zakończeniu procesu otwierania rynku. Świadczą o tym pozytywne przykłady z Niemiec, Szwecji i Holandii, gdzie konkurencja istniejąca w zakresie zamówień publicznych na usługi kolejowych przewozów pasażerskich pokazała, że procedury przetargowe przynoszą właściwym organom oszczędności sięgające niekiedy nawet do 20–30%, które można ponownie zainwestować w poprawę jakości usług lub inaczej wykorzystać. Ponadto, doświadczenia zliberalizowanych rynków, takich jak Szwecja i Wielka Brytania, wskazują na poprawę jakości i dostępności usług przy ciągłej poprawie zadowolenia pasażerów oraz wzroście ich liczby o ponad 50% w ciągu dziesięciu lat.

### Propozycje Komisji Europejskiej

Uwzględniając ogólnie zadeklarowane propozycje, w złożonym do Parlamentu Europejskiego projekcie zmian w dyrektywie 2012/34, Komisja zaproponowała przede wszystkim zapis, w myśl którego na całym obszarze Unii Europejskiej zostałby ustanowiony w pełni otwarty rynek krajowych i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich, z nieograniczonym prawem do kabotażu. Jednakże uwzględniając fakt, że w każdym kraju zawierane są umowy o świadczenie usług publicznych i pełna swoboda operowania kolejowych przewoźników pasażerskich na rynku mogłaby prowadzić do dezorganizacji obsługi pasażerów na liniach i obszarach sieci objętych takimi umowami, Komisja zaproponowała, aby – tak jak ma to obecnie miejsce w przewozach międzynarodowych – państwa członkowskie mogły ograniczyć prawo dostępu w przypadkach, gdy dana trasa lub trasa alternatywna jest objęta co najmniej jedną umową o świadczenie usług publicznych, a korzystanie z tego prawa zagrażałoby równowadze ekonomicznej umowy lub umów o świadczenie usług publicznych. W celu określenia, czy równowaga ekonomiczna umowy o świadczenie usług publicznych byłaby zagrożona, właściwy organ regulacyjny musiałby przeprowadzić obiektywną analizę ekonomiczną. W projekcie zmian dyrektywy 2012/34 Komisja umieściła ponadto przepisy pozwalające państwom członkowskim nakładać na przedsiębiorstwa kolejowe wykonujące krajowe przewozy pasażerskie wymagania do uczestniczenia we wspólnym systemie informacyjnym i zintegrowanym systemie biletowym umożliwiającym sprzedaż biletów i rezerwacji lub zdecydować o upoważnieniu właściwych organów do utworzenia takiego systemu.

W projekcie zmian rozporządzenia 1370/2007 Komisja zaproponowała między innymi<sup>8</sup>:

- procedurę określania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i geograficznego zasięgu umów o świadczenie usług publicznych, jeżeli właściwe organy uznają, że interwencja publiczna jest konieczna do zapewnienia pożądanego z politycznego punktu widzenia poziomu mobilności na terytorium, za które odpowiadają – wymagane będzie, aby właściwe organy opracowały plany transportu publicznego określające cele polityki w zakresie pasażerskiego transportu publicznego oraz modele podaży i wydajności pasażerskiego transportu publicznego;
- wprowadzenie progu maksymalnej wielkości kolejowego transportu pasażerskiego w ramach każdej umowy o świadczenie usług publicznych w celu zapewnienia skutecznej konkurencji – maksymalna roczna wielkość zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych wyrażona w pociągokilometrach mogłaby wynosić 10 mln pociągokilometrów lub jedną trzecią całkowitej wielkości krajowego pasażerskiego transportu publicznego w ramach umów o świadczenie usług publicznych, w zależności od tego, która z tych wartości byłaby większa;
- wprowadzenie górnych limitów w przypadku bezpośredniego udzielania niewielkich zamówień i bezpośredniego udzielania zamówień małym lub średnim przedsiębiorstwom – właściwe organy mogłyby podjąć decyzję o bezpośrednim udzieleniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych: a) których średnia wartość roczna szacowana jest na mniej niż 5 mln EUR w przypadku umowy o świadczenie usług publicznych obejmującej usługi w zakresie transportu kolejowego lub b) które dotyczą świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze mniejszym niż 150 tys. kilometrów w przypadku umowy o świadczenie usług publicznych obejmującej usługi w zakresie transportu kolejowego;
- zniesienie możliwości podejmowania przez właściwe organy decyzji, czy udzielić zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie przewozów kolejowych bezpośrednio, czy w drodze przetargu;
- wprowadzenie możliwości udzielania różnym przedsiębiorstwom kolejowym zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego, obejmujących części tej samej sieci lub pakietu tras;
- wprowadzenie obowiązku zapewnienia przez państwa członkowskie skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru kolejowego podmiotom, które chcą świadczyć usługi publiczne w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego.

<sup>8</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego – COM 2013/28.



W całym projekcie zmian rozporządzenia 1370/2007 znalazło się niewątpliwie wiele nowych elementów wymagających konsultacji i uzgodnień politycznych pomiędzy państwami członkowskimi. Oprócz szeroko analizowanego i diskutowanego oraz budzącego niekiedy kontrowersje elementu związanego z obligatoryjnym odejściem od tzw. bezpośredniego udzielania zamówień w transporcie kolejowym na rzecz konkurencyjnych przetargów bardzo interesujące i rynkowo nowatorskie były propozycje Komisji w zakresie zapewnienia odpowiedniego dostępu, zwłaszcza nowym przedsiębiorstwom, do taboru kolejowego. Komisja zaproponowała, aby nie tyle „niewidzialna ręka rynku”, co państwa członkowskie miały obowiązek zapewnienia skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru kolejowego dla operatorów pragnących świadczyć usługi publiczne w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego w ramach umowy o świadczenie usług publicznych. Jeżeli na danym rynku transportowym nie istniałyby przedsiębiorstwa zapewniające leasing lub dzierżawę taboru na niedyskryminacyjnych i ekonomicznie opłacalnych warunkach wszystkim zainteresowanym podmiotom świadczącym usługi w zakresie kolejowego pasażerskiego transportu publicznego, państwa członkowskie powinny zapewnić pokrycie ryzyka związanego z wartością końcową taboru kolejowego przez właściwy organ, zgodnie z zasadami pomocy państwa, w przypadku gdy wnioskuje o to podmioty gospodarcze zamierzające i mogące uczestniczyć w procedurach przetargowych dotyczących umów o świadczenie usług publicznych, aby móc uczestniczyć w takich procedurach.

14 grudnia 2016 roku Parlament Europejski uchwalił trzy nowe akty prawne, będące wspomnianą częścią „polityczną” czwartego pakietu kolejowego, a mianowicie:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 roku uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych<sup>9</sup>,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 roku zmieniającą dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową<sup>10</sup>,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 roku zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego<sup>11</sup>.

Pierwsze z wymienionych wyżej rozporządzeń ma znaczenie jedynie formalne, polegające na usunięciu z prawa unijnego całkowicie zdezaktualizowanego rozporządzenia pozwalającego państwom członkowskim zrekompensować 40 wymienionym w nim przedsiębiorstwom kolejowym

realizowane przez nie obowiązki, których nie muszą realizować przedsiębiorstwa oferujące inne rodzaje transportu.

### Nowelizacja dyrektywy 2012/34

W dyrektywie 2016/2370 zmieniającej dyrektywę 2012/34 znalazł się szereg nowych regulacji dotyczących funkcjonowania zarządców infrastruktury i rynku przewozów kolejowych, przy czym z punktu widzenia zasadniczego przedmiotu rozważań w niniejszym artykule za najistotniejsze można uznać dwa nowe przepisy. Pierwszym z nich jest znowelizowany tekst art. 10, ust. 2 dyrektywy 2012/34 brzmiący obecnie: „...przedsiębiorstwom kolejowym przyznaje się na sprawiedliwych, niedyskryminacyjnych i przejrzystych warunkach prawo dostępu do infrastruktury kolejowej we wszystkich państwach członkowskich w celu prowadzenia kolejowych przewozów pasażerskich<sup>12</sup>. Przedsiębiorstwa kolejowe mają prawo do zapewniania podróżnym możliwości wsiadania na dowolnej stacji i wysiadania na innej stacji”. Zgodnie z zapowiedzią Komisji zachowano przepisy o możliwości ograniczenia prawa dostępu w przypadkach, gdy dana trasa lub trasa alternatywna jest objęta, co najmniej jedną umową o świadczenie usług publicznych, a korzystanie z tego prawa zagrażałoby równowadze ekonomicznej umowy lub umów o świadczenie usług publicznych. Drugim istotnym przepisem znowelizowanej dyrektywy 2012/34 jest art. 13 a, zgodnie z którym: „...państwa członkowskie mogą zobowiązać przedsiębiorstwa kolejowe wykonujące krajowe przewozy pasażerskie do uczestnictwa w zintegrowanym systemie informacji i zintegrowanym systemie biletowym do celów sprzedaży biletów, wspólnych biletów oraz rezerwacji lub upoważnić właściwe organy do utworzenia takiego systemu. W przypadku utworzenia takiego systemu państwa członkowskie zapewniają, aby nie prowadził on do zakłóceń rynku ani dyskryminacji między przedsiębiorstwami kolejowymi oraz, aby był zarządzany przez publiczny lub prywatny podmiot prawny lub stowarzyszenie wszystkich przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy pasażerskie”.

Tytułem komentarza do zacytowanych przepisów można podkreślić, że poprzez nową treść art. 10, ust. 2 dyrektywy 2012/34, Komisja Europejska finalizuje w pewnym stopniu deklarowany już od 1991 roku (dyrektywa 91/440) zamiar oraz dążenie do pełnej liberalizacji przewozów kolejowych w całym ugrupowaniu. Jest też dość oczywiste, że przy istniejących uwarunkowaniach rynkowych, w szczególności ze względu na powszechność obejmowania kolejowych przewozów pasażerskich wsparciem finansowym z budżetów publicznych, dążenie to nie może być w pełni zrealizowane – stąd rodzi się możliwość wprowadzania przez państwa członkowskie pewnych ograniczeń. Wydaje się, że obecne zasady liberalizacji kolejowych przewozów pasażerskich nie będą już wywoływać tak wielu kontrowersji jak w przeszłości, ponieważ są wyrazem szerokiego konsensusu krajów Unii Euro-

<sup>9</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2016, L 354/20.

<sup>10</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2016, L 352/1.

<sup>11</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2016, L 354/22.

<sup>12</sup> Poprzednie brzmienie tego przepisu: „przedsiębiorstwom kolejowym przyznaje się prawo dostępu do infrastruktury kolejowej we wszystkich państwach członkowskich do celów świadczenia międzynarodowych przewozów pasażerskich...”

pejskiej. Z dużą aprobatą można też odnieść się – zdaniem autora – do treści nowego art. 13 a dyrektywy 2012/34, który daje państwom członkowskim możliwość aktywnego oddziaływania na przedsiębiorstwa kolejowe, a mówiąc wprost do wymuszenia na nich, uczestnictwa w zintegrowanym systemie informacji i zintegrowanym systemie biletowym. Rynki wewnętrzne w większości krajów Unii Europejskiej zostały zliberalizowane i pojawiło się na nich wielu kolejowych przewoźników pasażerskich. Jednakże wieloletni brak oddolnych inicjatyw w zakresie stworzenia wspólnego biletu kolejowego potwierdza tzw. zawodność rynku w niektórych sferach ważnych dla społeczeństwa. W takich sytuacjach państwo musi wziąć na siebie inicjatywę i doprowadzić do korzystnych społecznie zmian na rynku.

Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami w ramach czwartego pakietu kolejowego, poprzez uchwalenie przez Parlament Europejski rozporządzenia 2016/2338, dość gruntownie zostało znowelizowane rozporządzenie 1370/2007 dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu publicznego. Najistotniejsze zmiany, które budziły w minionych latach wiele dyskusji, dotyczą art. 5 rozporządzenia zatytułowanego: „Udzielanie zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych”.

### Nowelizacja rozporządzenia 1370/2007

W znowelizowanym rozporządzeniu 1370/2007 zachowano podział organów publicznych mogących zawierać umowy o świadczenie usług publicznych w transporcie pasażerskim na „właściwe organy”<sup>13</sup> i „właściwe organy lokalne”<sup>14</sup> wraz z przypisaniem tym organom określonych kompetencji. W odniesieniu do **właściwych organów lokalnych**, np. w Polsce organów władzy samorządowej lub ich związków, **główną zasadą, wprowadzoną już w poprzednich wersjach rozporządzenia i obecnie podtrzymaną, jest możliwość samodzielnego zdecydowania, „... że będzie samodzielnie świadczyć usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego lub że bezpośrednio udzieli zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych odrębnej prawnie jednostce, nad którą ten właściwy organ lokalny lub – w przypadku grupy organów – co najmniej jeden właściwy organ lokalny sprawuje kontrolę podobną do tej, jaką organ ten sprawuje nad swoimi własnymi działami. W przypadku usług publicznych w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego grupa organów „... może składać się wyłącznie z właściwych organów lokalnych, których właściwość miejscowa nie obejmuje całego kraju. Usługa publiczna w zakresie transportu pasażerskiego lub umowa o świadczenie usług publicznych, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą obejmować wyłącznie potrzeby transportowe aglomeracji miejskich lub obszarów**

wiejskich”<sup>15</sup>. Przepis ten daje właściwym organom lokalnym możliwość bezpośredniego udzielania zamówień (bez przetargów) w zakresie publicznego transportu zbiorowego tzw. **podmiotom wewnętrznym**, jeśli spełniają one kryterium definicyjne<sup>16</sup> i inne wymagania określone w art. 5. ust. 2 rozporządzenia 1370/2007. Jak widać, na podstawie przytoczonych nowych przepisów nie powiodło się zapowiadane na etapie projektów czwartego pakietu kolejowego zniesienie możliwości podejmowania przez właściwe organy decyzji, czy udzielić zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie przewozów kolejowych bezpośrednio, czy w drodze przetargu.

Zasada ogólna odnośnie zawierania umów o świadczenie usług publicznych z podmiotami innymi niż wewnętrzne została jednak zachowana w formie przepisu: „Każdy właściwy organ, który zleca świadczenie usług stronie trzeciej innej niż podmiot wewnętrzny, udziela zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych na podstawie konkurencyjnej procedury przetargowej, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 3a, 4, 4a, 4b, 5 i 6. Procedura konkurencyjnego przetargu musi być otwarta dla wszystkich podmiotów, sprawiedliwa i zgodna z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji. Po złożeniu ofert i preselekcji procedura ta może obejmować negocjacje zgodnie z tymi zasadami w celu ustalenia najlepszego sposobu spełnienia szczegółowych lub kompleksowych wymogów”<sup>17</sup>. Katalog możliwości odstąpienia od procedur przetargowych, obejmujący poprzednio trzy przypadki, został po nowelizacji rozporządzenia 1370/2007 w ramach czwartego pakietu kolejowego, nie tyle zawężony, ile poszerzony do sześciu przypadków, a mianowicie:

- 1) po wdrożeniu procedury przetargowej obejmującej publikację odpowiedniego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zawierającego wszystkie szczegółowe dane i upływie co najmniej 60 dni od tego ogłoszenia, w sytuacji, kiedy tylko jeden podmiot wyraził zainteresowanie zawarciem umowy o świadczenie usług publicznych, a właściwy organ ocenia, że nie ma żadnej rozsądnej alternatywy, można podjąć negocjacje z tym podmiotem w celu udzielenia zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy bez kolejnej publikacji otwartej procedury przetargowej<sup>18</sup>;
- 2) właściwy organ może zdecydować o tymczasowym bezpośrednim udzielaniu nowych zamówień prowadzących do zawarcia umów, w przypadku gdy uzna, że takie bezpośrednie udzielanie jest uzasadnione z uwagi na nadzwyczajne okoliczności. Takie nadzwyczajne okoliczności obejmują sytuacje, gdy: istnieje pewna liczba konkurencyjnych procedur przetargowych już prowadzonych przez właściwy organ lub inne właściwe organy,

<sup>13</sup> Art. 5, ust. 2 rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 2, lit. j) „podmiot wewnętrzny” oznacza odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami.

<sup>17</sup> Art. 5, ust. 3 rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.

<sup>18</sup> Art. 5, ust. 3 b rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.

które mogłyby mieć wpływ na liczbę i jakość spodziewanych ofert, jeżeli umowa podlega konkurencyjnej procedurze przetargowej lub w celu optymalizacji świadczenia usług publicznych wymagane są zmiany zakresu jednej lub większej liczby umów o świadczenie usług publicznych, a okres obowiązywania umów zawieranych w tym trybie nie może przekraczać pięciu lat<sup>19</sup>;

- 3) właściwy organ może zdecydować o bezpośrednim udzieleniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych: a) w przypadku, gdy ich średnia wartość roczna szacowana jest na mniej niż 1 000 000 EUR lub w przypadku umowy o świadczenie usług publicznych obejmującej usługi publiczne w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego mniej niż 7 500 000 EUR lub b) w przypadku, gdy dotyczy świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego rocznie w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów lub w przypadku umowy o świadczenie usług publicznych obejmującej usługi publiczne w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego, mniejszym niż 500 000 kilometrów<sup>20</sup>;
- 4) właściwy organ może zdecydować o bezpośrednim udzieleniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego: a) w przypadku, gdy uzna, że bezpośrednio udzielenie zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy jest uzasadnione odpowiednią strukturalną i geograficzną charakterystyką danego rynku i sieci, a w szczególności wielkością, charakterystyką popytu, złożonością sieci, odseparowaniem pod względem technicznym i geograficznym oraz usługami objętymi umową<sup>21</sup> oraz b) w przypadku, gdy skutkiem takiej umowy byłaby poprawa jakości usług lub efektywności kosztowej, w porównaniu z poprzednio udzielonym zamówieniem prowadzącym do zawarcia umowy o świadczenie usługi publicznej<sup>22</sup>;
- 5) właściwy organ może zdecydować o bezpośrednim udzieleniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego w przypadku, gdy dotyczą one świadczenia wyłącznie kolejowych usług pasażerskich przez podmiot zarządzający jednocześnie całością lub dużą częścią infrastruktury kolejowej, na której usługi są świadczone, w przypadku gdy ta infrastruktura kolejowa jest wyłączona ze stosowania określonych przepisów dyrektywy 2012/34 (mniejsze przedsiębiorstwa kolejowe będące jednocześnie zarządcami infrastruktury kolejowej wykorzystywanej na własne potrzeby) – okres obowiązywania umowy zawartej w wyniku

takiego bezpośredniego udzielenia zamówień nie może przekraczać 10 lat<sup>23</sup>;

- 6) w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji właściwy organ może zastosować środki nadzwyczajne, które przyjmują formę bezpośredniego udzielenia zamówienia lub formalnej zgody na przedłużenie umowy o świadczenie usług publicznych, lub wymogu spełnienia określonych zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych – okres, na jaki udziela się zamówienia lub przedłuża się umowę o świadczenie usług publicznych w ramach środka nadzwyczajnego lub nakłada się wymóg wykonania takiej umowy nie może przekraczać dwóch lat<sup>24</sup>.

Wydaje się, że przedstawiony katalog możliwości odstępowania od procedur przetargowych na rzecz bezpośredniego udzielania zamówień o świadczenie usług publicznych jest wynikiem kompromisu osiągniętego przez kraje członkowskie w wyniku nadmiernie przeciągających się negocjacji związanych z częścią „polityczną” czwartego pakietu kolejowego i w dużej części wyraża on spektrum problemów praktycznych, jakie pojawiły się już na tle wdrażania procedur przetargowych pod rządami przepisów sprzed nowelizacji rozporządzenia 1370/2007.

W kontekście dążenia do wzrostu konkurencyjności w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich warto zwrócić jeszcze uwagę na dwa nowe przepisy. Pierwszy z nich mówi, że: „w celu zwiększenia konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi właściwe organy mogą zdecydować, że zamówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego obejmujące części tej samej sieci lub pakietu tras mają być udzielane różnym przedsiębiorstwom kolejowym. W tym celu przed rozpoczęciem konkurencyjnej procedury przetargowej właściwe organy mogą zdecydować o ograniczeniu liczby zamówień prowadzących do zawarcia umów, które są udzielane temu samemu przedsiębiorstwu kolejowemu”<sup>25</sup>. Przepis ten był zapowiadany na etapie projektów czwartego pakietu kolejowego w 2013 roku. Nie wiadomo jednak, jak będą z niego korzystać „właściwe organy”. Jest to bowiem przepis stwarzający możliwość stosowania administracyjnej reglamentacji udzielania zamówień o świadczenie usług publicznych w transporcie pasażerskim i mogący w ostatecznym rezultacie prowadzić do przyjmowania po procedurach przetargowych wcale nie tańszych, lecz droższych ofert. Przykładowo, w części danej sieci ogłasza się pięć przetargów z jednoczesnym wprowadzeniem ograniczenia, że jedno zamówienie może zostać przydzielone jednemu, temu samemu, przedsiębiorstwu. Jeżeli to przedsiębiorstwo złożyło trzy najtańsze oferty w przykładowych pięciu przetargach, to i tak – przy wprowadzonym ograniczeniu – otrzyma jedno zamówienie, a pozostałe dwa otrzy-

<sup>19</sup> Art. 5, ust. 3 a rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.

<sup>20</sup> Art. 5, ust. 4 rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.

<sup>21</sup> Warunki te są spełniane tylko przez te państwa członkowskie, w których w dniu 24 grudnia 2017 r. maksymalny roczny wolumen rynku wynosi mniej niż 23 milionów pociągokilometrów i które na poziomie krajowym mają tylko jeden właściwy organ i zawarłą jedną umowę o świadczenie usług publicznych obejmującą całą sieć.

<sup>22</sup> Art. 5, ust. 4 a rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.

<sup>23</sup> Art. 5, ust. 4 b rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.

<sup>24</sup> Art. 5, ust. 5 rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.

<sup>25</sup> Art. 5, ust. 6 a rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.



mają drożsi oferenci. Dodać można w tym miejscu, że inna zapowiadana przez Komisję Europejską w 2013 roku forma administracyjnej reglamentacji zamówień o świadczenie usług publicznych, polegająca na wprowadzeniu progu kolejowych przewozów pasażerskich w ramach jednej umowy, w maksymalnej wysokości 10 mln pociągokilometrów nie została zaaprobowana przez Parlament Europejski, i wobec tego nie ma odzwierciedlenia w przepisach znowelizowanego rozporządzenia 1370/2007.

Drugi z sygnalizowanych przepisów to nowy art. 5 a rozporządzenia 1370/2007 zatytułowany „Tabor kolejowy”. W myśl zawartych w tym artykule przepisów właściwe organy, wraz z myślą o wszczęciu konkurencyjnej procedury przetargowej, powinny ocenić, „czy konieczne są środki do zapewnienia skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru”. W tej ocenie powinny uwzględnić obecność na rynku właściwym przedsiębiorstw prowadzących leasing taboru kolejowego lub innych podmiotów rynkowych prowadzących leasing taboru. Po tej ocenie mogą ewentualnie zdecydować o podjęciu odpowiednich środków w celu zapewnienia skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru, które mogą obejmować<sup>26</sup>:

- a) nabycie przez właściwy organ taboru wykorzystywanego do wykonywania umowy o świadczenie usług publicznych w celu udostępnienia go wybranemu podmiotowi świadczącemu usługi publiczne po cenie rynkowej lub w ramach umowy o świadczenie usług publicznych;
- b) udzielenie przez właściwy organ gwarancji na finansowanie taboru wykorzystywanego do wykonania umowy o świadczenie usług publicznych po cenie rynkowej lub w ramach umowy o świadczenie usług publicznych, w tym gwarancji obejmującej ryzyko związane z wartością końcową;
- c) zobowiązanie się właściwego organu w umowie o świadczenie usług publicznych do przejęcia taboru na wcześniej ustalonych warunkach finansowych na koniec umowy po cenie rynkowej;
- d) współpracę z innymi właściwymi organami w celu stworzenia większego zasobu taborowego.

Nowe przepisy stwarzające możliwość aktywnego oddziaływania „właściwych organów”, czyli władz publicznych na dostęp do taboru, unijny rynek kolejowych przewozów pasażerskich przyjmie zapewne z aprobatą. Były one, bowiem zapowiadane przez Komisję Europejską w 2013 roku i dość powszechnie oczekiwane. Warto też zauważyć, że w Polsce, długo przed przyjęciem tych przepisów czwartego pakietu kolejowego „właściwe organy lokalne” nabywały i nadal nabywają tabor kolejowy wykorzystywany później przez przewoźników w ramach umów o świadczenie usług publicznych. W końcu 2017 roku większość nowego taboru kolejowego w Polsce jest własnością organizatorów kolejowych przewozów regionalnych, czyli urzędów marszałkowskich. Jest to zatem pełna realizacja zasady – zalecenia zawartej w znowelizowanym rozporządzeniu 1370/2007 w zakresie zapewnienia skutecznego dostępu do odpowiedniego taboru.

W myśl cytowanych przepisów mogą się też rozwijać nowe inicjatywy władz publicznych w zakresie tworzenia lub współtworzenia tzw. parków (ang. *pool*) taborowych, dzięki którym zasoby taborowe wykorzystywane w przewozach pasażerskich będą odpowiednio kształtowane pod względem ilościowym i jakościowym.

## Literatura

1. Biała Księga „Plan utworzenia europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM (2011) 144.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2012, L 343/32.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/110/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych (dyrektywę w sprawie bezpieczeństwa kolei), Dziennik Urzędowy Komisji Europejskiej 2008, L 345/62.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 roku w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2008, L 191/1.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2016, L 352/1.
6. Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego pakietu kolejowego – zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”, COM 2013/25.
7. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 2007, L 315/1.
8. Rozporządzenie nr 881/2004 w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Kolejowej, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 2004, L 164/1.
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2016, L 354/20.
10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2016, L 354/22.
11. Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – Czwarte sprawozdanie w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych, COM 2014/353.
12. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego, COM 2013/28.
13. Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową, COM 2013/29.

<sup>26</sup> Art. 5 a, ust. 2 rozporządzenia 1370/2007 po nowelizacji.