

Nowy projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – szanse i zagrożenia

Wstęp

Do konsultacji społecznych przesłany został projekt z dnia 28.11.2008 r. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Jest to kolejna próba regulacji publicznego transportu zbiorowego w Polsce. Ustawa ma być uszczegółowieniem regulacji zawartych w rozporządzeniu (WE) 1370/2007¹ i wraz z nim ma stanowić ramy prawne dla realizacji usług w transporcie publicznym w Polsce. Termin oraz zasady wejścia w życie ustawy zostaną określone w ustawie *Przepisy wprowadzające ustawę o publicznym transporcie zbiorowym*. Zapisano w niej, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wejdzie w życie 3 grudnia 2009 r., tj. w dniu, którym zacznie obowiązywać rozrządzenie (WE) 1370/2007.

Dotychczasowe próby uregulowania publicznego transportu zbiorowego – oczekiwane przede wszystkim przez środowiska przewoźników z dominującym kapitałem publicznym – były przedmiotem krytyki zarówno ze strony przewoźników i organizacji ich zrzeszających², jak i środowisk naukowych³. W projekcie z 28.11.2008 r. wyeliminowano wiele błędów. Liczne zapisy mogą jednak nadal budzić wątpliwości, a w konsekwencji stanowić zagrożenie dla rozwoju przewozów pasażerskich w Polsce. Warto więc poddać analizie przedłożone przez Ministerstwo Infrastruktury projekty, mimo że wyznaczony czas na konsultacje społeczne zakończył się 22 grudnia 2008 r. Analizując zapisy zawarte w projektach ustaw, odniesiono się do regulacji wynikających z rozrządzenia (WE) 1370/2007 oraz z najistotniejszych krajowych aktów prawnych.

1. Zakres stosowania ustawy

Projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym odnosi się do publicznego transportu zbiorowego realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz żegludze śródlądowej. Projekt ten stanowi zatem rozszerzenie w stosunku do rozrządzenia (WE) 1370/2007, którym objęto wyłącznie usługi realizowane transportem lądowym. W rozporządzeniu tym

uznano, że niewskazane jest włączanie usług świadczonych w innych sektorach, w tym w szczególności w żegludze śródlądowej, do zasad objętych rozporządzeniem. Dla organizacji takich usług wystarczające są bowiem regulacje wynikające z Traktatu *Ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (TWE)⁴. Państwa członkowskie mogą jednak zdecydować, jak podkreślono w preambule do rozrządzenia (WE) 1370/2007, o jego stosowaniu do innych, niż lądowy, rodzajów transportu.

Wątpliwości budzić może potrzeba regulacji w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, takich rodzajów transportu, jak linowy, linowo-terenowy, morski czy żegluga śródlądowa. W Polsce te rodzaje transportu wykorzystywane są przede wszystkim do obsługi ruchu turystycznego. Tymczasem ustawa nie będzie stosowana do przewozów osób w celach turystycznych. Przedstawione w uzasadnieniu do projektu ustawy argumenty o niskich kosztach zewnętrznych transportu wodnego oraz o jego niskiej energochłonności są niewątpliwie istotnymi czynnikami dla promowania jego rozwoju. Nie oznacza to jednak, że regulacja tego rynku przyczyni się do zwiększenia popytu. Wątpliwy jest argument, że w Polsce jest wiele regionów oraz centrów miast, w których droga wodna może rozwiązać problemy komunikacyjne. Doświadczenia z uruchomienia tramwaju wodnego w Trójmieście – będącego interesującym przykładem wykorzystania dróg wodnych w obsłudze potrzeb przewozowych w aglomeracji – wskazują, że rozwiązanie to ma przede wszystkim charakter obsługi przewozów turystycznych. Nieuprawnione wydaje się również stwierdzenie, że transport linowy czy linowo-terenowy wymaga regulacji, aby zaspokoić potrzeby lokalnej społeczności w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zapewne z kolejki na Gubałówkę czy Kasprowy Wierch korzystają nie tylko turyści. Ich udział jest jednak tak znikomy, że wątpliwa wydaje się potrzeba regulacji.

Objęcie wszystkich środków transportu ustawą o publicznym transporcie zbiorowym odzwierciedla wiarę jej twórców w to, że poprzez regulację rynku transportowego doprowadzi się do poprawy

sytuacji w publicznych przewozach pasażerskich. Tymczasem – jak zauważa R. Tołmanek – problemy transportu zbiorowego lokują się głównie w sferze realnej, a nie regulacyjnej⁵.

Zakres stosowania ustawy odnosi się także do obszaru wykonywania przewozów. W świetle tego kryterium w ustawie wyróżniono: przewozy gminne, komunikację miejską, przewozy powiatowe, przewozy wojewódzkie, przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe (do tych przewozów ustawa nie stosuje się) oraz przewozy w strefie transgranicznej. Przyjęte w projekcie ustawy definicje tych przewozów są uszczegółowieniem pojęć stosowanych w innych aktach prawnych bądź nadaniem pojęciom znanym z teorii rangi prawnej.

Nowym pojęciem wprowadzonym w projekcie ustawy są gminne przewozy pasażerskie. Zdefiniowano je jako przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy. Dotychczas lokalny transport zbiorowy, będący zadaniem własnym gminy⁶, był postrzegany przez pryzmat komunikacji miejskiej. Brak tej definicji nie oznaczał jednak, że gminy nie miały wystarczających podstaw do organizacji i finansowania przewozów pasażerskich. Przykładem mogą być organizowane przez samorządy gminne przetargi na dowóz dzieci do szkół czy realizacja tych przewozów we własnym zakresie, tzw. gimbusami.

W projekcie ustawy uszczegółowiono definicję komunikacji miejskiej. Dotychczas w sensie prawnym pojęcie to było zdefiniowane jedynie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁷. Definicja zawarta w tej ustawie – ze względu na zakres jej stosowania – mogła być postrzegana, jako odnosząca się wyłącznie do transportu drogowego, choć jej sformułowanie nie stanowiło takiego ograniczenia. Umieszczenie definicji komunikacji miejskiej w projekcie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym uznać należy jako istotne. Wątpliwości budzi jednak jej zakres obszarowy. W stosunku do ustawy o transporcie drogowym w definicji tej pojawiły się dwa nowe obszary, w granicach których wykonywane

są przewozy, tj. obszar metropolitalny i obszar aglomeracyjny. Definicje tych obszarów zawarte w projekcie ustawy są jednak nieprecyzyjne. Obszar aglomeracyjny to „zaludniony obszar o intensywnej zabudowie obejmujący kilka lub kilkanaście sąsiadujących ze sobą miejscowości powiązanych funkcjonalnie, gospodarczo lub społecznie”. W definicji obszaru metropolitalnego pominięto słowa „o intensywnej zabudowie” i zastąpiono słowami „sąsiadujących ze sobą miejscowości” słowami „położonych w niewielkiej odległości”. Brak kryteriów intensywności zabudowy i odległości między miastami nie pozwala na zaliczenie obszarów do pierwszej bądź drugiej grupy. Potwierdzają to doświadczenia prac nad ustawą o obszarach metropolitalnych. Poszukiwania większości sejmowej dla uchwalenia tej ustawy doprowadziły do sytuacji, w której o zaliczeniu miasta do obszaru metropolitalnego decydować będą względy polityczne, a nie merytoryczne. Początkowo status metropolitalny miało mieć 7 obszarów. Aktualna propozycja MSWiA przewiduje 12 takich obszarów⁸. Brak porozumienia koalicjantów w tej sprawie⁹ powoduje, że perspektywa przyjęcia ustawy jest trudna do przewidzenia. W tej sytuacji właściwszym rozwiązaniem byłoby pominięcie tych obszarów w projekcie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*. Jest to tym bardziej istotne, że znaczenie ustawy metropolitalnej wynika z kompetencji, które będą miały obszary metropolitalne a nie z ich granic administracyjnych.

Literalne odczytywanie definicji obszaru aglomeracyjnego może doprowadzić do sytuacji, w której ustawa o *publicznym transporcie zbiorowym* nie będzie stosowana do aglomeracji warszawskiej czy śląskiej. Aglomeracje te stanowi bowiem więcej niż kilkanaście miast. Według *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego*¹⁰ w skład aglomeracji warszawskiej wchodzi 27 miast i kilkadziesiąt innych miejscowości.

Ustawa o *publicznym transporcie zbiorowym* odnosi się, jak już wspomniano, do publicznego transportu zbiorowego. Oprócz tego pojęcia w projekcie ustawy zdefiniowano również zadanie o charakterze użyteczności publicznej. Jest nim „powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego, niezbędna i konieczna z punktu widzenia interesu społecznego, świadczona przez operatora publicznego transportu zbiorowego”.

Publiczny transport zbiorowy jest zadaniem własnym odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Stwierdzenie to jest właściwie powtórzeniem zapisów z ustaw samorządowych. W ustawie o *samorządzie gminnym* do zadań gminy zaliczono lokalny transport zbiorowy, a w ustawach o *samorządzie powiatu i o samorządzie województwa* – transport zbiorowy. Być może przyjęty zapis podniesie rangę publicznego transportu zbiorowego. Nie rozstrzyga on jednak w jaki sposób i na podstawie jakich kryteriów zaliczyć usługi przewozowe do zadań o charakterze użyteczności publicznej. W Białej Księdze na temat usług użyteczności publicznej, opublikowanej 12 maja 2004 r. podkreślono, że za definiowanie, organizowanie, finansowanie oraz kontrolowanie usług użyteczności publicznej odpowiedzialne są przede wszystkim odpowiednie władze krajowe, regionalne oraz lokalne¹¹. Określanie zadań o charakterze użyteczności publicznej, mimo przyjęcia stosownej definicji, będzie miało nadal charakter uznaniowości. Od sposobu rozumienia sformułowania „niezbędna i konieczna z punktu widzenia interesu społecznego” będzie zależało jakie usługi będą miały ten charakter. Z tego punktu widzenia definicja zadania o charakterze użyteczności publicznej, bez straty dla funkcjonowania rynku przewozów pasażerskich, mogłaby być pominięta w projekcie ustawy.

2. Organizacja publicznego transportu zbiorowego

W projekcie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* zdefiniowano pojęcie publicznego transportu zbiorowego oraz określono zasady jego organizacji. Przyjęte sformułowania budzą jednak wątpliwości. Punktem wyjścia do ich wyjaśnienia jest proponowana w projekcie ustawy definicja publicznego transportu zbiorowego. Jest nim „powszechnie dostępny regularny przewóz osób, wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej lub sieci komunikacyjnej”. Definicja ta nawiązuje do przyjętej w ustawie o *transporcie drogowym* definicji przewozów regularnych, rozumianych jako „publiczny przewóz osób i ich bagażu w określonych odstępach czasu i określonymi trasami, na zasadach określonych w ustawie i w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z późn. zm.)”.

W projekcie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* pominięto wzmiankę o bagażu (być może jest to nieistotne) oraz zastąpiono sformułowanie „określonymi trasami” sformułowaniem „po określonej linii komunikacyjnej lub sieci komunikacyjnej”. Ta druga zmiana rodzi istotne konsekwencje. W projekcie ustawy ograniczono bowiem pojęcie linii komunikacyjnej do **połączeń komunikacyjnych wyznaczonych przez organizatora publicznego transportu zbiorowego**. Oznaczać to może, że przewoźnicy nie będą mogli samodzielnie ustalać linii komunikacyjnych. Ograniczenia takiego nie stanowią dotychczasowe akty prawne, a w szczególności przywoływana ustawa o *transporcie drogowym* czy ustawa o *transporcie kolejowym*¹².

Możliwość wyznaczania linii komunikacyjnych przez organizatora daje mu pozorną władzę w zakresie regulacji rynku. Pozorną, gdyż zgodnie z art. 24 przewoźnik, dokonując zgłoszenia zamiaru wykonywania przewozu może zaproponować własny przebieg linii. Organizator może odmówić przyjęcia takiego zgłoszenia, równoznacznego z zakazem wykonywania przewozów regularnych na określonej linii, w przypadku udzielenia innemu podmiotowi praw wyłącznych na tej linii bądź zaistnienia przesłanek nie-należytego wykonania przewozów (stanowiących podstawę do cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozów). Przesłanki te są podobne do zawartych w ustawie o *transporcie drogowym*, czynników odmowy udzielenia zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych. Odmowa decyzji może dotyczyć także sytuacji, gdy obsługa linii będzie zagrażała rentowności przewozów użyteczności publicznej. Jest to istotna zmiana w stosunku do regulacji zawartych w ustawie o *transporcie drogowym*, w której odmowa udzielenia zezwolenia dotyczyła zagrożenia dla innych linii regularnych bądź rentowności przewozów kolejowych. Taką zmianę uznać należy jako słuszną. Ograniczenia dostępu do rynku powinny być uzasadnione wyłącznie sytuacją, w której usługi transportowe są niezbędne z punktu widzenia interesu społecznego, a ich wykonywanie musi być finansowane z funduszy publicznych. W przeciwnym bowiem razie nie będzie można zapewnić należytej jakości usług. W Polsce dotyczy to obecnie komunikacji miejskiej i kolejowych przewozów regionalnych.

Zapis w art. 25, ust. 1, p. 1 nakazuje organizatorowi wydanie decyzji administracyjnej z odmową potwierdzenia zgłoszenia przewozów, jeśli obsługa linii komunikacyjnej lub linii komunikacyjnych wskazanych w zgłoszeniu objęta jest prawem wyłącznym. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) 1370/2007 prawo wyłączne „oznacza prawo dające podmiotowi świadczącemu usługi publiczne możliwość świadczenia niektórych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego na danej trasie, w danej sieci lub na danym obszarze z wyłączeniem innych takich podmiotów świadczących usługi”. Z definicji tej wynika, że prawo wyłączne może dotyczyć **niektórych usług na danej trasie**. Warunek taki został również powtórzony w analizowanym projekcie ustawy. Ostry warunek odmowy wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozów może doprowadzić jednak do ograniczenia konkurencji na rynku transportowym. Przykładem takiej sytuacji mogłoby być przyznanie praw wyłącznych operatorowi kolejowemu na obsługę linii komunikacyjnej Radom – Warszawa. Obecnie przewozy w tej relacji wykonują przewoźnicy kolejowi, przedsiębiorstwa PKS i kilkanaście prywatnych przedsiębiorstw autobusowych. Przyznanie praw wyłącznych operatorowi kolejowemu, realizującemu przewozy regionalne (prawdopodobnie spółce samorządowej Koleje Mazowieckie), mogłoby skutkować zakazem realizacji takich przewozów autobusami, a być może również przez innych przewoźników kolejowych obsługujących relacje wykorzystujące linię Warszawa – Radom. Taką sytuację, choć w nieco innym kontekście przewidywali twórcy koncepcji powołania pierwszej spółki kolejowej z udziałem samorządu województwa. Jak stwierdził ówczesny członek zarządu województwa mazowieckiego, samorząd – w trosce o środki publiczne – powinien mieć możliwość decydowania, gdzie obsługa dokonywana jest transportem kolejowym, a gdzie autobusowym¹³. Ograniczenie konkurencji w wyniku tak ostrego sformułowania warunków odmowy wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozów byłoby sprzeczne z ujemnymi zasadami konkurencji¹⁴.

Funkcję organizatora przewozów projekt ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* deleguje do właściwych terytorialnie organów samorządu terytorialnego, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty i marszałka województwa oraz

ministra właściwego ds. transportu. Zaproponowane kompetencje są podobne, jak w ustawie o *transporcie drogowym*. Zapisy w ustawie o *transporcie drogowym* są jednak bardziej przejrzyste. W przewidywanych kompetencjach poszczególnych organów nie ma wprost zapisów odnoszących się do komunikacji miejskiej. Rynek ten można oczywiście wywodzić z obszaru, na którym organizowane są przewozy (np. gminne przewozy pasażerskie, sieć komunikacyjna na danym obszarze itp.). Brak odniesienia wprost do komunikacji miejskiej poddaje w wątpliwość celowość jej definiowania w ustawie oraz stanowi obniżenie rangi tego rynku w systemie transportowym.

Warto zwrócić uwagę na kompetencje prezydenta miasta na prawach powiatu. W projekcie ustawy przewidziano, że jest on organizatorem, któremu „powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej lub sieci komunikacyjnej na obszarze aglomeracyjnym lub metropolitar-nym”. Taki zapis nawiązuje prawdopodobnie do przygotowywanego przez rząd projektu ustawy metropolitarnej. Zdaniem ekspertów o miano obszaru metropolitar-nego, zgodnie z projektem ustawy, będzie mogło wystąpić każde miasto na prawach powiatu grodzkiego, pod warunkiem otrzymania zgody sąsiednich gmin¹⁵. Przedstawiona definicja kompetencji prezydenta miasta na prawach powiatu może prowadzić do sytuacji, w której prezydent takiego miasta nie będzie organizatorem komunikacji miejskiej ograniczonej wyłącznie do obszaru miasta.

Wątpliwości budzą niektóre kompetencje starosty i marszałka województwa jako organizatorów przewozów. Starosta, oprócz powiatowych przewozów pasażerskich, może być organizatorem w przewozach, jeśli powierzono mu zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami – na linii komunikacyjnej lub sieci komunikacyjnej na danym obszarze. Marszałek województwa jest m.in. organizatorem na linii komunikacyjnej lub sieci komunikacyjnej – w wojewódzkich przewozach pasażerskich. Przewozy te zdefiniowano w projekcie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* jako „przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch powiatów i nie wykraczający poza granice jednego województwa ...”.

Analiza zapisów wskazuje, że na tych samych liniach komunikacyjnych organizatorem może być zarówno starosta, jak i marszałek województwa. Projekt ustawy nie precyzuje, kto ma decydować, który z tych organów będzie organizatorem i jak rozwiązać potencjalne konflikty interesów (np. politycznych). Podobne pokrywanie się kompetencji dotyczy również marszałka województwa i ministra właściwego ds. transportu w odniesieniu do przewozów międzywojewódzkich.

Funkcję organizatora transportu w strefie transgranicznej przypisano w projekcie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* wszystkim organom samorządu terytorialnego. Projekt nie precyzuje jednak podziału kompetencji pomiędzy te organy.

3. Przewozy wojewódzkie

W projekcie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* wprowadzona została definicja wojewódzkich przewozów pasażerskich. Są nimi przewozy osób „w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywane w granicach administracyjnych co najmniej dwóch powiatów i nie wykraczające poza granice jednego województwa, a także przewóz do najbliższej stacji węzłowej lub przystanku w województwie sąsiednim, umożliwiający przesiadki w celu odbycia dalszej podróży, a w przypadku linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym, umożliwiający techniczne odwrócenie biegu pociągu”. Ten zakres przestrzenny przewozów był dotychczas zdefiniowany w ustawie o *transporcie kolejowym*, jako regionalne przewozy pasażerskie. Użycie słowa regionalne nawiązywało do procesów regionalizacji, a transport regionalny był postrzegany, jako istotny czynnik w polityce regionalnej Unii Europejskiej. Zastąpienie sformułowania przewozy regionalne przewozami wojewódzkimi być może ma bardziej znaczenie semantyczne niż praktyczne. Warto jednak zwrócić uwagę na maksymalny zasięg przewozów ograniczony do „najbliższej stacji węzłowej lub przystanku w województwie sąsiednim, umożliwiający przesiadki w celu odbycia dalszej podróży”. Takie sformułowanie nie uwzględnia faktu, że relacje przemieszczeń pasażerów nie pokrywają się z granicami administracyjnymi województwa. Przykładem mogą być przemieszczenia pasażerów z takich miast, jak Skierniewice czy Koluszki. Wielu mieszkańców tych miast dojeżdża do pracy do Warszawy. W świetle zaproponowanej

definicji pociągi regionalne organizowane przez marszałka województwa łódzkiego, obsługujące te miasta powinny zakończyć jazdę w Grodzisku Mazowieckim (pierwsza stacja węzłowa za granicą województwa łódzkiego na linii Łódź – Warszawa) i tam przesiąść się do pociągów regionalnych, dla których organizatorem jest marszałek województwa mazowieckiego. Takie podejście, być może uzasadnione „czystością” przepływu środków budżetowych na finansowanie przewozów regionalnych (wojewódzkich) jest sprzeczne z potrzebami i preferencjami komunikacyjnymi użytkowników usług transportowych. Można oczywiście wskazać na sposoby rozwiązania tego problemu w świetle zapisów proponowanych w projekcie ustawy. Można bowiem takie przewozy potraktować jako międzywojewódzkie (jest to zgodne z definicją takich przewozów). W takim przypadku organizatorem mógłby być minister właściwy ds. transportu. Województwa mogą zawierać także porozumienia i wyznaczać jednego z marszałków, jako organizatora. Takie rozwiązania, aczkolwiek poprawne formalnie, mogą stanowić zagrożenia dla rozwoju kolejowych przewozów regionalnych. W przypadku sprzeczności interesów poszczególnych województw może bowiem dochodzić do nieracjonalnego planowania obsługi przewozowej pociągami. W przypadku przywołanej przykładowej relacji Łódź – Warszawa potencjalnym polem takich konfliktów (co nie oznacza, że muszą one wystąpić) może być wyznaczenie stacji, na której będą odbywały się przesiadki. Układ linii kolejowych wskazuje, że mogą to być dwie stacje węzłowe, leżące w pobliżu granicy województw, tj. Skierniewice i Grodzisk Mazowiecki. Poza tym użycie sformułowania na „najbliższej stacji węzłowej lub przystanku w województwie sąsiednim” może oznaczać, że pociągi „łódzkie” powinny kończyć jazdę w Grodzisku Mazowieckim, a pociągi „mazowieckie” w Skierniewicach. W przypadku wykorzystania do obsługi elektrycznych zespołów trakcyjnych, umożliwiających „techniczne odwrócenie biegu pociągu” praktycznie w każdym miejscu taką stacją mógłby być nawet Żyrardów. Oczywiście taką propozycję należy traktować jako nonsens, co nie oznacza, że do takich sytuacji nie będzie w przyszłości dochodziło. Możliwość różnej (a czasami nawet bezsensownej) interpretacji definicji wskazuje, że konieczne jest jej doprecyzowanie.

Definicja przewozów o zasięgu wojewódzkim zawarta była dotychczas jedynie – jak wspomniano – w ustawie o *transportie kolejowym*. Przyjęcie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* spowoduje, że definicja taka będzie obowiązywała również w transporcie drogowym. Może to doprowadzić do konieczności zawierania licznych porozumień pomiędzy marszałkami województw dla organizacji przewozów, w których przewoźnicy nie będą zainteresowani kończeniem jazdy autobusów na najbliższym przystanku w województwie sąsiednim. Sformułowanie „najbliższy” może oznaczać, że jest to przystanek zlokalizowany w pierwszej wsi za granicą województwa. Oczywiście przewoźnicy w swojej mądrości nie zaplanują z całą pewnością takich relacji. W przypadku wielu relacji powstanie jednak dylemat kto jest organizatorem przewozów, który będzie wydawał dokument potwierdzający przyjęcie zgłoszenia przewozów. Zaplanowanie relacji autobusów nie do najbliższego przystanku w województwie sąsiednim, ale do miasta będącego siedzibą gminy czy powiatu może bowiem spowodować, że linia taka będzie traktowana jako międzywojewódzka, dla której organizatorem będzie minister właściwy ds. transportu bądź marszałek województwa wyznaczony w drodze porozumienia, a może nawet starosta, jeśli kilka powiatów zawrze stosowne porozumienie – z projektu ustawy nie wynika, że do zawarcia porozumienia konieczna jest lokalizacja powiatów na terenie jednego województwa.

4. Zadania organizatora przewozów

Organizatorowi transportu publicznego w projekcie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* przewidziano trzy zadania, tj. planowanie rozwoju transportu, organizowanie sieci i zarządzanie nią. Jedynym pierwsze z tych zadań, zgodnie z art. 9, ust. 2 nie może być powierzone innemu organizatorowi. Przygotowanie projektu planu oraz dwa pozostałe zadania mogą być powierzone innej jednostce (art. 10, ust. 2). Jedynym ograniczeniem w tym powierzeniu jest wyłączenie operatora transportu publicznego lub jednostek z nim powiązanych. Uzasadnieniem dla takiego wyłączenia jest bezstronność realizacji zadań. Wyłączenie to jest niewątpliwie słuszne. Operator – czyli przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł umowę

o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – byłby bowiem jednocześnie organizatorem transportu publicznego, jak i jego wykonawcą. Przyjęte rozwiązanie jest zgodne z zasadą rozdzielania organizacji transportu publicznego i jego realizacji. Obecnie we wszystkich aglomeracjach nastąpiło takie rozdzielanie w zakresie komunikacji miejskiej. W wielu miastach średniej wielkości nadal jednak zadania organizacji i realizacji przewozów wykonuje jeden podmiot – zazwyczaj powiązany kapitałowo bądź administracyjnie z właściwą jednostką samorządu terytorialnego. Wejście w życie ustawy może oznaczać konieczność powołania w tych miastach odpowiednich struktur i przyjęcia przez nie zadań, realizowanych dotychczas przez przedsiębiorstwa komunikacyjne.

Przyjęte zapisy dotyczące powierzenia zadań przez organizatora mogą budzić pewne wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy powiązania podmiotu z operatorem transportu publicznego. Sformułowanie „w sposób uniemożliwiający bezstronną realizację zadań” pozostawia dużą swobodę dla uznaniowości charakteru tych powiązań. Pierwsze skojarzenie dotyczy powiązań kapitałowych. Może się jednak okazać, że w przypadku zaskarżenia pewnych decyzji wykorzystane zostaną zupełnie inne powiązania, co do legalności których będzie rozstrzygał właściwy sąd. Trudno przewidzieć, jakie będą rozstrzygnięcia w przypadku użycia, np. argumentu, że wśród pracowników operatora i jednostki, której powierzono zadania organizatora są krewni. Być może podany przykład należy uznać jako niezasadzony. W świetle dotychczasowych doświadczeń z interpretacją niektórych nieprecyzyjnych zapisów w aktach prawnych (np. w ustawie o *transportie drogowym*) i możliwym konflikcie interesów wydaje się celowe doprecyzowanie charakteru tych powiązań.

Dbałość o bezstronność realizacji zadań prowadzi do wyłączenia z planowania rozwoju transportu – jak już wspomniano – innych organizatorów oraz podmiotów powiązanych z operatorem. Brak jest jednak zakazu przygotowania takiego przez podmioty powiązane z innym organizatorem. Trudno jednoznacznie stwierdzić czy ma to jakieś znaczenie. Skoro jednak wyłączono podmioty powiązane z operatorem, jako niespełniające warunków bezstronności, to podobna zasada powinna dotyczyć również podmiotów powiązanych z innym organizatorem.

Kontrowersje wzbudzają proponowane zapisy dotyczące opłat za korzystanie z przystanków. Organizatorowi przypisano kompetencję ustalania takich opłat w sytuacji, gdy właścicielem nie jest jednostka samorządu terytorialnego. Zapis w art. 16 ust. 2 wyłącza prawo ustalania opłat za korzystanie z dworców i przystanków transportu kolejowego, szynowego innego niż kolejowy, linowego, linowo-terenowego, morskiego i żeglugi śródlądowej. Pozostają więc przede wszystkim przystanki i dworce autobusowe, będące własnością przedsiębiorstw PKS i być może niektóre przystanki autobusowe komunikacji miejskiej. Ustawa narusza więc równość podmiotów transportowych. Przywraca także ceny urzędowe na zliberalizowanym rynku pozamiejskich przewozów autobusowych, obsługiwanych w znaczącej części przez sektor prywatny. Prawo ustalania opłat za korzystanie z dworców i przystanków przez organizatora transportu zostało nieco złagodzone, nakładając obowiązek przeprowadzenia negocjacji. Nadal jednak władze publiczne będą miały znaczący wpływ na realną sferę rynku transportowego.

W projekcie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przewidziano, że opłata za korzystanie z przystanków i dworców będzie jednakowa dla wszystkich przewoźników i operatorów. Z zapisów zawartych w tym projekcie nie wynika jednak, że dotyczy to opłat jednostkowych (za każdy wjazd na dworzec czy zatrzymanie na przystanku). Może to być więc interpretowane jako równość opłat niezależnie od intensywności wykorzystania dworca czy przystanku. W konsekwencji może to doprowadzić do sytuacji, w której jednostkowe opłaty wnoszone przez przewoźnika korzystającego z przystanku kilkadziesiąt razy w ciągu doby będą wielokrotnie niższe niż w przypadku przewoźnika korzystającego z przystanku 2-3 razy na dobę. Będzie to miało oczywiście wpływ na rentowność wykonywanych przewozów.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym przewiduje różne traktowanie operatorów i przewoźników w zakresie opłat za korzystanie z przystanków, których właścicielem bądź zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego. Wysokość opłat dla przewoźników ustala właściwy organ samorządu, a w przypadku operatorów nie pobiera się opłat. Zapis ten prowadzi do nierównego traktowania podmiotów gospodarczych. Może być także instrumentem ograniczania dostępu przewoźników do rynku przewozów pasażerskich.

5. Udzielanie zamówienia na realizację usług

Operator realizujący usługi w zakresie transportu publicznego powinien zostać wybrany w trybie publicznym. Wybierając operatora w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* operator może uzależnić „możliwość wykonywania usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej lub liniach komunikacyjnych od świadczenia takich usług przez tego samego operatora na innej linii komunikacyjnej lub liniach komunikacyjnych”. Można tu postawić kilka pytań: dlaczego te „inne linie” nie są przedmiotem postępowania, zmierzającego do publicznego wyboru operatora? jakie będą warunki obsługi tych linii? jaka będzie rekompensata za obsługę tych linii?

Dokonując publicznego wyboru operatora można przyznać mu prawa wyłączne. W takiej sytuacji umowa na wykonywanie usług nie może być dłuższa niż trzy lata. Stanowi to istotne ograniczenie w stosunku do zapisów zawartych w rozporządzeniu (WE) 1370/2007. Zgodnie z tym rozporządzeniem umowa może być zawarta na okres dziesięciu lat w przypadku przewozów autobusami i piętnastu lat w przewozach kolejowych i innych szynowych. Ograniczenie umowy do trzech lat nie będzie z pewnością sprzyjało wykorzystaniu kapitału prywatnego do realizacji przewozów pasażerskich. Żaden przedsiębiorca nie podejmie ryzyka inwestowania w tabor do przewozów pasażerskich, jeśli okres jego eksploatacji nie będzie przynajmniej równy okresowi amortyzacji. Ten aspekt bierze pod uwagę przywoływane rozporządzenie (WE) 1370/2007, umożliwiając przedłużenie okresu obowiązywania umowy o połowę. Możliwość taką przewiduje również projekt ustawy. Warunki przedłużenia umowy w przywoływanych dokumentach różnią się znacząco. W rozporządzeniu (WE) 1370/2007 przedłużenie jest możliwe jeśli podmiot świadczący usługi zapewnia środki transportu. W projekcie ustawy zapisano, że umowa może zostać przedłużona jeśli „operator w sposób należyty wywiązuje się ze świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wynikających z tej umowy”. W pierwszym przypadku decyzja o długości trwania umowy znana jest przed jej zawarciem. Umożliwia to składającemu ofertę odpowiednie skalkulowanie ceny usług. W drugim przypadku decyzja o czasie w jakim będzie obowiązywała umowa, podjęta

zostanie w jej trakcie. Musi być bowiem dokonana ocena realizacji usług. Oznacza to, że potencjalny oferent musi uwzględnić ryzyko nieprzedłużenia umowy. W projekcie ustawy przyjęto jednocześnie zapis uniemożliwiający przedłużenie umowy, jeśli przyznano prawa wyłączne.

Ograniczenia czasu trwania umowy o świadczenie usług w zakresie transportu publicznego stanowić może zagrożenie w wykorzystaniu środków z funduszy unijnych. Składając aplikację o wsparcie inwestycji z funduszy strukturalnych, należy wykazać efektywność ekonomiczną takiego rozwiązania. Krótki okres uzyskiwania korzyści może spowodować, że inwestycja taka będzie charakteryzowała się zbyt niskim poziomem efektywności. W konsekwencji na inwestycję taką nie będzie mogło być przyznane wsparcie.

Wśród kryteriów oceny ofert, projekt ustawy przewiduje m.in. uwzględnienie „efektywności ekonomicznej zwłaszcza w zakresie sposobu finansowania przez przedsiębiorcę usług publicznego transportu zbiorowego”. Sens takiego sformułowania budzi istotne zastrzeżenia. Ocena efektywności ekonomicznej wymaga określenia kosztów i korzyści generowanych przez inne podmioty niż składający ofertę. Oceniane będą więc parametry, na które przewoźnik nie ma wpływu, bądź wpływ ten jest ograniczony. Użycie w tym kryterium sformułowania „zwłaszcza w zakresie sposobu finansowania” powoduje, że efektywność ekonomiczna jest rozumiana w innym sensie niż wynika to z teorii ekonomii. W takim przypadku celowe byłoby sprecyzowanie tego kryterium.

Projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym zakłada możliwość bezpośredniego zamówienia, prowadzącego do zawarcia umowy. Przyjęte kryteria są identyczne, jak w przywoływanym rozporządzeniu (WE) 1370/2007. Kryteria te odzwierciedlają niekonsekwencje Unii Europejskiej w zakresie liberalizacji rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Z jednej bowiem strony deklarowana jest konieczność wdrożenia reguł konkurencji na rynku kolejowych przewozów pasażerskich, z drugiej zaś dopuszczalne są działania zmierzające do ograniczenia konkurencji.

Wyszczególniając obowiązkowe elementy umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego pominięty został istotny czynnik, tj. podział ryzyka pomiędzy organizatora i operatora. W umowach wieloletnich podział ryzyka może mieć niemniej istotne

znaczenie niż cena usługi. Ryzyko i jego podział jest istotnym elementem projektów, które mogą być realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁶. Wydaje się zatem, że celowe byłoby zawarcie tych zagadnień w analizowanym projekcie ustawy.

Z opisu elementów umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego wynika, że mogą być one zawierane bez zagwarantowania rekompensaty. Wątpliwa jest celowość zawierania takich umów. Jeśli organizator nie przewiduje rekompensaty to zbędne są jego koszty na publiczny wybór operatora. Być może uzasadnieniem takiej umowy mogłoby być zagwarantowanie wyższej jakości usług. Jest to jednak chyba nieuzasadniona wiara, że jakość można kreować w ten sposób. Wysoką jakość można uzyskać, gwarantując odpowiedni poziom wynagrodzenia, zależny od realizacji celów jakości bądź doprowadzając do konkurencji między przewoźnikami. Wątpliwy jest również argument, że umowa pozwoli na przyznanie praw wyłącznych. Zakładany w projekcie krótki (trzyletni) okres takiej umowy nie jest z pewnością, jak już to wykazano, czynnikiem skłaniającym przewoźników do zawierania takich umów.

6. Finansowanie publicznego transportu zbiorowego

Istotnym czynnikiem determinującym funkcjonowanie i rozwój przewozów pasażerskich jest zapewnienie stabilnych źródeł finansowania. Przedstawione w projekcie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* zasady i źródła finansowania publicznego transportu zbiorowego są powtórzeniem znanych i stosowanych obecnie rozwiązań.

Projekt ustawy powiela wszystkie dotychczasowe niedoskonałości systemu finansowania przewozów pasażerskich. W szczególności dotyczy to środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa. Proponowane rozwiązanie, w którym wielkość środków określa co-roczenie ustawa budżetowa może oznaczać w praktyce zbyt małą wielkość środków na finansowanie transportu publicznego. W konsekwencji przewoźnicy mogą nie otrzymywać należnych im środków. Problem ten znany jest zarówno przewoźnikom kolejowym, jak i autobusowym. Przekazywane z budżetu państwa środki na finansowanie uprawnień do ulgowych przejazdów nie pokrywały przez kilka lat utraconych przez przewoźników korzyści.¹⁷

Proponowane zapisy, dotyczące rocznego ustalania wielkości dotacji w budżecie państwa, stanowią istotne ograniczenie dla funkcjonowania i rozwoju podmiotów realizujących przewozy. W szczególności dotyczy to możliwości planowania inwestycji. Ich kapitałochłonność wymaga zapewnienia długoterminowych, stabilnych warunków finansowania. Nie dotyczy to inwestycji finansowanych z budżetu. Odnosi się to przede wszystkim do sytuacji, w której operator zaciągnie długoterminowe zobowiązania finansowe. W przypadku zaplanowania w budżecie zbyt małych środków finansowych na dotacje do przewozów może skutkować utratą płynności finansowej operatora. Z tego względu wysokość rekompensaty powinna być ustalona w umowie pomiędzy organizatorem a operatorem i odnosić się do całego okresu obowiązywania umowy. Przyjęcie tej zasady prowadzi do konieczności doprecyzowania art. 23 ust. 3, w którym wyszczególniono niezbędne elementy umowy. Zawarty tam zapis, że umowa powinna zawierać „parametry, według których jest obliczana rekompensata, jeżeli jest udzielana” nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia interesów przewoźników, ponoszących ryzyko działalności gospodarczej. W projekcie ustawy nie sprecyzowano tych parametrów, lecz odesłano do załącznika do rozporządzenia (WE) 1370/2007. Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy, parametry te „określa w wy-czerpującym zakresie załącznik do Rozporządzenia nr 1370/2007”. W załączniku do przywoływanego rozporządzenia określono zasady ustalenia rekompensaty, lecz nie wyszczególniono żadnych parametrów.

Jednym ze sposobów finansowania transportu zbiorowego jest udostępnianie operatorowi przez organizatora, środków transportu na realizację zadania o charakterze użyteczności publicznej. Projekt ustawy nie wskazuje jednak na jakich zasadach będzie odbywało się to udostępnianie. Konieczne jest przynajmniej sprecyzowanie zasad ustalania odpłatności za udostępnianie środków bądź stwierdzenie, że organizator udostępnia te środki nieodpłatnie.

Projekt ustawy wskazuje na dwa tryby wyboru operatora mające wpływ na możliwość przyznania rekompensaty. W przypadku wyboru operatora w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, może on otrzymać

rekompensatę, gdy prowadzona działalność będzie przynosiła straty. Przy wyborze operatora w trybie ustawy o *koncesji na roboty budowlane lub usługi* rekompensata nie będzie mogła być przyznana.

Podmioty uprawnione do uzyskania rekompensaty wyszczególnione zostały w art. 40. Zgodnie z tym artykułem rekompensatę otrzymują operatorzy realizujący międzywojewódzkie przewozy kolejowe. Innym podmiotom natomiast **może być przyznana rekompensata**. Zapis taki poddaje w wątpliwość celowość zawierania umów na realizację przewozów pasażerskich. W przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego nie przewiduje przyznania rekompensaty, zbędne wydaje się ogłaszanie przetargów i publiczny wybór operatora. W takiej sytuacji pożądanym rozwiązaniem byłoby dopuszczenie do rynku wszystkich przewoźników, którzy są zainteresowani wykonywaniem przewozów.

Uzasadnieniem dla publicznego wyboru podmiotu realizującego przewozy pasażerskie bez przyznania rekompensaty mogłoby być przyznanie praw wyłącznych. Zastosowanie tego instrumentu miało by jednak sens, gdyby okres, na który mogą być przyznane prawa wyłączne, nie był ograniczony do trzech lat.

Rekompensata – jak wynika z projektu ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* – jest ustalana zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia (WE) 1370/2007. Trudno dyskutować z zasadnością takiego zapisu. Ustawa nie może być bowiem sprzeczna z przywoływanym rozporządzeniem. Problemem jest jednak stosowanie zasad zawartych w tym rozporządzeniu w przypadku publicznego wyboru podmiotu realizującego przewozy.

Zasady ustalania rekompensaty zawarte w rozporządzeniu (WE) 1370/2007 mają sens w przypadku bezpośredniego przyznania usługi podmiotowi publicznemu. W takiej sytuacji istotna jest kontrola kosztów realizacji usługi i dbałość, aby wyeliminować możliwość skrośnego finansowania przychodami z usług publicznych innej działalności prowadzonej przez podmiot. W przypadku publicznego wyboru podmiotu, rekompensata powinna mieć charakter ceny rynkowej. W takiej sytuacji zbędna jest kontrola kosztów przedsiębiorcy i jego przepływów finansowych. Stosowanie zasad zawartych w rozporządzeniu może stanowić

istotne utrudnienie dla funkcjonowania organizatora przewozów oraz być czynnikiem ograniczającym wykorzystanie kapitału prywatnego na rynku przewozów pasażerskich. Zastrzeżenia te dotyczą jednak rozporządzenia (WE) 1370/2007, a nie projektu ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*. Nie będą one zatem szerzej analizowane.

Zakończenie

Przesłany do konsultacji społecznych projekt z dnia 28.11.2008 r. ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* jest kolejną próbą uregulowania rynku przewozów pasażerskich. Twórcy tego projektu wyrażają przekonanie, że „troska o dobro wspólne, stanowiąca jeden z najważniejszych konstytucyjnych obowiązków powinna być jednocześnie nadrzędną zasadą przy podejmowaniu działań na rzecz ogółu obywateli” jest uzasadnieniem dla przyjęcia ustawy, zwiększającej stopień regulacji rynku przewozów pasażerskich. Tymczasem doświadczenia minionych dwudziestu lat systemu rynkowego w Polsce wskazują, że rozwój usług transportowych był największy w tych obszarach, w których zakres regulacji był najmniejszy.

Wejście w życie ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* ma – jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy – w zasadniczy sposób zmienić zasady dotychczasowego funkcjonowania i organizowania przewozów w transporcie publicznym. Do najważniejszych zmian w funkcjonowaniu rynku przewozów pasażerskich zaliczono:

- wprowadzenie organizatora przewozów,
- wprowadzenie operatora publicznego transportu zbiorowego,
- wprowadzenie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego,
- zastosowanie zasad regulowanej konkurencji,
- skoordynowanie publicznego transportu zbiorowego.

Obowiązujące w Polsce akty prawne umożliwiają realizację wszystkich wymienionych wyżej „nowości”, które mają być wprowadzone ustawą o *publicznym transporcie zbiorowym*. W polskich miastach funkcjonują organizatorzy przewozów, wybierani są w trybie publicznym przewoźnicy realizujący zadania publiczne (nawet jeśli nie nazywa się ich obecnie operatorami publicznego transportu zbiorowego), wiele samorządów uchwaliło

strategię rozwoju transportu publicznego. Publiczny wybór przewoźników do realizacji zadań przewozowych finansowanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego jest w praktyce realizacją zasad regulowanej konkurencji. Możliwość zawierania związków i porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego pozwala na realizację wspólnych zadań w zakresie transportu, w tym na koordynację transportu zbiorowego. Być może istniała potrzeba zgromadzenia podstaw prawnych dla realizacji tych zadań w jednym akcie prawnym. Z tego punktu widzenia ustawa ta może być przydatna, choć wiele kwestii nie znajduje niestety wystarczających podstaw w analizowanej ustawie. Projekt ustawy odsyła bowiem po ponad dwudziestu innych ustaw, które regulują różne kwestie szczegółowe. Warto więc podjąć refleksję nad celowością uchwalenia kolejnego aktu prawnego, który nie rozwiązuje praktycznie żadnych istotnych problemów. Problemy transportu zbiorowego – jak już wspomniano – lokują się głównie w sferze realnej, a nie regulacyjnej.

Autor: dr Tadeusz Dyr
Politechnika Radomska im. Kazimierza Pułaskiego
Wydział Ekonomiczny,
Zakład Ekonomiki Przedsiębiorstwa,
e-mail: tdyr@kki.net.pl

Bibliografia

- 1 Rozporządzenie 1370/200 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70. DzUzr WE 2007, L. 315.
- 2 Opinie te były wyrażane m.in. przez Polską Izbę Gospodarczą Transportu Samochodowego i Spedycji i są dostępne na stronie internetowej www.pigtsis.gov.pl.
- 3 Por. m.in. R. Tomanek, *Krytycznie o projekcie ustawy o organizowaniu i wspieraniu transportu publicznego*. Transport Miejski i Regionalny 2007, nr 5; W. Bąkowski, *Problem wartości usługi dla pasażera a kształtowanie przewozów regionalnych*. Transport Miejski i Regionalny 2005, nr 2; T. Dyr, *O projektach regulacji rynku przewozów pasażerskich*. Transport Miejski i Regionalny 2007, nr 11.
- 4 DzUzr WE 2006, C 321.

- 5 Szerzej R. Tomanek, *Krytycznie o projekcie ...*, op.cit.
- 6 Por. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym. DzU 2001, nr 142, poz. 1591.
- 7 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia czerwca 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o transporcie drogowym. DzU 2007, nr, 125, poz. 874.
- 8 Por. *Obszary metropolitarne muszą mieć silnego lidera*. Gazeta Prawna z dnia 2.06.2008.
- 9 *PSL nie zgadza się na wprowadzenie metropolii w Polsce*. Gazeta Prawna z dnia 15.06.2008.
- 10 *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego*. Mazowieckie Biuro Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego w Warszawie, Warszawa, maj 2004.
- 11 *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela 12.05.2004, COM(2004) 374 final.
- 12 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o transporcie kolejowym. DzU 2007, nr 16, poz. 94. W ustawie tej używa się pojęcia trasa pociągu, które może być uznawane jako odpowiednik linii komunikacyjnej, zdefiniowanej w ustawie o transporcie drogowym.
- 13 Por. Rozwiązanie na wiele lat. Rozmowa z Bogusławem Kowalskim, wice-marszałkiem województwa mazowieckiego. Rynek Kolejowy 2005, nr 3.
- 14 Reguły konkurencji i ich odniesienie do rynku przewozów pasażerskich przedstawiono m.in. w T. Dyr, J. Raczyński, *Uwarunkowania konkurencji na rynku transportowym Unii Europejskiej*. Transport Miejski i Regionalny 2005, nr 2.
- 15 Szerzej *Obszary metropolitarne muszą mieć silnego lidera*. Gazeta Prawna z dnia 2.06.2008.
- 16 Por. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. DzU 2005, nr 169, poz. 1420.
- 17 Szerzej T. Dyr, *Szanse i zagrożenia dla rozwoju rynku kolejowych przewozów regionalnych*. Technika Transportu Szybowego 2008, nr 11.