

# **Postępowanie w sprawie skargi na ogłoszenie organizatora o woli bezpośredniego zawarcia umowy w ustawie o publicznym transportie zbiorowym**

## **Wstęp**

Celem uchwalenia Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>1</sup> było zaspokojenie oczekiwań społecznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz zmiana dotychczasowego sposobu funkcjonowania i organizowania przewozów pasażerskich. Wskazana zmiana polega na przekształceniu dotychczasowego sposobu funkcjonowania transportu publicznego oraz wprowadzeniu regularnego przewozu osób, które wykonywany jest w ramach publicznego transportu zbiorowego. Należy podkreślić, że zorganizowanie przewozu osób należy do zadań organizatora<sup>2</sup>, który dokonuje tego na zasadach rynkowych.

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440, dalej: u.p.t.z.

<sup>2</sup> Ustawa wprowadza pojęcie „organizatora publicznego transportu zbiorowego” (dalej: organizator), czyli właściwej jednostki samorządu terytorialnego albo ministra właściwego do spraw transportu, który jest odpowiedzialny za organizowanie i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze swojej właściwości. Warto wskazać, że ustawa ze względu na różnorodne uwarunkowania o charakterze lokalnym lub regionalnym, które mają istotny wpływ na działanie publicznego transportu

Transport publiczny ma ogromne znaczenie jako czynnik równowagi funkcjonowania różnego typu środków transportu. Znaczny wzrost ruchu drogowego oraz ulicznego na terenach zurbanizowanych skutkuje wydłużeniem czasu przejazdu, zwiększoną emisją trujących gazów, a także liczbą wypadków (w tym w szczególności śmiertelnych). Koniecznym rozwiązaniem jest stworzenie konkurencyjnej alternatywy w postaci publicznego transportu zbiorowego.

W uzasadnieniu do projektu u.p.t.z.<sup>3</sup> podkreśla się, że potrzeba wydania ustawy wynikała z zauważalnego wzrostu liczby prywatnych przedsiębiorców, którzy świadczą usługi przewozowe. W szczególności autorzy projektu u.p.t.z. dostrzegają problematykę związaną z przewozem autobusowym, w tym z prywatyzacją Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej (PKS), które podjęły działalność komercyjną, tym samym rezygnując ze świadczenia usług na wielu niedochodowych liniach – dotychczas utrzymywanych przez samorządy. Podobny proces można zauważyć w zakresie zbiorowego transportu kolejowego oraz grupy kapitałowej Polskich Kolei Państwowych (PKP), która w związku z podjęciem działalności na zasadach wolnorynkowych zaczęła rezygnować z utrzymywania mniej intratnych linii. W celu zahamowania postępującego procesu likwidacji niedochodowych linii oraz zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie publicznego transportu zbiorowego konieczne było wprowadzenie instrumentów kształtowania rynku, dzięki którym odpowiednie podmioty mogą decydować m.in. o układzie linii komunikacyjnych czy też zapewnieniu dofinansowania usług nierentownych.

Analizowana ustawa określa procedury udzielania zamówień i zawierania umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Należy jednak wskazać, że podstawowym aktem normatywnym regulującym kwestie obowiązku świadczenia usług publicznych w transporcie pasażerskim na poziomie wspólnotowym

---

zbiorowego, wymaga, aby podmioty zajmujące się publicznym transportem zbiorowym miały odpowiednie kompetencje do organizacji rynku transportu zbiorowego oraz zarządzania usługami przewozowymi.

<sup>3</sup> Zob. projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (druk sejmowy nr 2916/VI kadencja), <<http://www.sejm.gov.pl>> [dostęp: 19.01.2017].

jest rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (dalej: rozporządzenie nr 1370/2007)<sup>4</sup>. Rozporządzenie to nie wskazuje celów usług publicznego transportu ani sposobu ich realizacji czy też roli władz w określaniu zakresu i jakości tych usług.

Należy podkreślić, że wspomniane rozporządzenie nie ustanawia też instytucjonalnych struktur zarządzania transportem publicznym oraz nie narzuca jednolitego europejskiego mechanizmu, który miałby być stosowany we wszystkich państwach członkowskich. Co za tym idzie, zakres spraw powinien być realizowany przez państwo członkowskie samodzielnie. Rozporządzenie nr 1370/2007 przedstawia pewien zbiór istotnych instrumentów, które mogą być podejmowane przez „władze krajowe w ramach prawa europejskiego w celu realizacji wybranych przez te władze systemów funkcjonowania transportu publicznego”<sup>5</sup>. Ponadto przedmiotowe rozporządzenie reguluje zasady zawierania umów w ogólnym interesie gospodarczym między organem (organizatorem publicznego transportu zbiorowego) a podmiotem świadczącym usługi publiczne (operatorem publicznego transportu zbiorowego<sup>6</sup>). Warto wskazać, że rozporządzenie określa sytuacje, w których możliwe jest odejście od zastosowania trybów wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup>, a także zasady wypłaty rekompensaty za świadczenie usług publicznych, oraz sytuacje, w których możliwe jest przyznanie tzw. prawa wyłącznego<sup>8</sup>. Tym samym u.p.t.z. ma na celu uszczegółowienie regulacji ustanowionych

<sup>4</sup> Dz.U. UE L z 2007 r., nr 315, poz. 1.

<sup>5</sup> Zob. projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym...

<sup>6</sup> Pod pojęciem operatora publicznego transportu zbiorowego należy rozumieć: samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorcę, który jest uprawniony do świadczenia, z punktu widzenia ogólnego interesu społecznego, usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Powyższa usługa realizowana jest na podstawie umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorcą a organizatorem transportu publicznego.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

<sup>8</sup> A. Misiejko, *Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę – wybrane zagadnienia*, [w:] K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego*

w rozporządzeniu nr 1370/2007 i wspólnie z nim ma stanowić ramy prawne dla świadczenia usług z zakresu publicznego transportu zbiorowego w Polsce.

Ważnym elementem u.p.t.z. są między innymi przepisy dotyczące postępowania w sprawie skargi na ogłoszenie organizatora o woli bezpośredniego zawarcia umowy, które zostaną omówione w niniejszym artykule.

## 1. Legitymacja skargowa w świetle u.p.t.z.

Zgodnie z art. 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>9</sup> sądy administracyjne powołane są do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych. Przepis art. 1 p.p.s.a. wskazuje, że prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepis stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy administracyjne). Katalog tych spraw ma charakter zamknięty. Przez art. 3 § 3 p.p.s.a. wskazuje się, że oprócz skarg podanych właściwości sądów administracyjnych z mocy art. 3 § 2 p.p.s.a. kognicją sądów administracyjnych obejmuje się wyłącznie sprawy, w których przepisy szczególne przewidują sądową kontrolę działalności administracji publicznej.

Artykuł 50 § 1 p.p.s.a. stanowi, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności lub w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje nadto podmiotowi, któremu ustawy szczególne je przyznają (art. 50 § 2 p.p.s.a.).

---

*transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnych uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań 2016, s. 34.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718, dalej: p.p.s.a.

Unormowanie zawarte w art. 50 § 1 p.p.s.a. ma charakter *lex generalis* i znajduje zastosowanie w takim zakresie, w jakim legitymacja skargowa nie została odmiennie ujęta w innej ustawie, a więc stanowiącej *lex specialis*<sup>10</sup>. Taką ustawą szczególną w rozumieniu tego przepisu jest u.p.t.z., określająca kategorie spraw, które zostały oddane pod kontrolę sądów administracyjnych na jej podstawie. Artykuł 59 ust. 1 u.p.t.z. stanowi o tym, że w przypadku ogłoszenia zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 23 ust. 1 tej ustawy, podmiotowi, który jest lub był zainteresowany zawarciem danej umowy i któremu grozi powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy, przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Legitymacja skargowa w powyższym przypadku ma charakter szczególny, bowiem opiera się na dwóch przesłankach: zainteresowaniu zawarciem umowy oraz groźbie powstania szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów. Sądy administracyjne wskazują, że legitymacja skargowa w sprawach skarżonych w trybie art. 59–61 u.p.t.z. została skonstruowana w sposób zawężający krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi, które muszą wykazać zarówno swoje zainteresowanie zawarciem umowy, jak i uzasadnić, że z powodu naruszenia przepisów unijnych lub ustawy o publicznym transporcie zbiorowym może powstać po ich stronie szkoda. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie<sup>11</sup>. Nie wystarczy więc wykazanie samego zainteresowania zawarciem umowy lub samej groźby szkody – skarżący musi udowodnić spełnienie obydwu warunków.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że legitymację skargową posiada podmiot skarżący, który wskaże, na czym szkoda miałaby polegać oraz że jest ona w jakimś stopniu prawdopodobna. Właśnie element prawdopodobieństwa jest z punktu

<sup>10</sup> T. Woś, *Przesłanki dopuszczalności skargi w szerszym i węższym znaczeniu*, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, A. Romańska (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 124.

<sup>11</sup> Zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie z dnia 16 marca 2016 r., sygn. III SA/Lu 813/15, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016].

widzenia art. 59 ust. 1 u.p.t.z. istotny. W przepisie tym nie chodzi bowiem o możliwość zaskarżenia czynności organizatora przez każdego, kto mógłby być zainteresowany zawarciem umowy, ale o taki podmiot, na którego sytuację faktyczną lub prawną naruszenie prawa może wpłynąć w przyszłości w ten sposób, że prawdopodobnie grozi mu szkoda. Element prawdopodobieństwa wystąpienia szkody odróżnia sytuację podmiotu skarżącego od sytuacji każdego, kto jest tylko zainteresowany zawarciem umowy. Zgodzić się należy z przywołanym postanowieniem WSA w Lublinie z dnia 16 marca 2016 r., w którym sąd wskazał, że „nie jest wystarczające dla wykazania istnienia legitymacji skargowej powołanie się na potencjalną i hipotetyczną możliwość utraty zysków [...] na skutek niezawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a zawarcie takiej umowy z konkurencyjnym podmiotem preferowanym przez organizatora”; niezbędnym jest wykazanie „realnych i rzeczywistych możliwości wystąpienia szkody”. Dodać należy, że ponieważ „szkoda” nie została w art. 59 ust. 1 u.p.t.z. zdefiniowana oraz nie wskazano, na czym ma ona polegać, należy wyciągnąć wniosek, iż nie chodzi wyłącznie o wystąpienie konkretnego uszczerbku czy też utraty konkretnej korzyści. „Szkoda” w rozumieniu powyższego przepisu nie musi zatem być równoznaczna z pojęciem szkody cywilnej rozumianej jako uszczerbek majątkowy. Dotyczy prawdopodobnego wystąpienia takiego negatywnego oddziaływania na sytuację prawną i faktyczną podmiotu skarżącego, które może mieć (także potencjalnie) wymiar ekonomiczny dotkliwy dla tego podmiotu<sup>12</sup>.

Sądy administracyjne wskazują na następujące sytuacje, w których dochodzi do wystąpienia przesłanki „groźby powstania szkody”:

- gdy podmiot skarżący i jednocześnie zainteresowany zawarciem umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego realizował już taką umowę (wcześniej zawartą), w trakcie której dochodzi do ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w trybie bezpośrednim i z innym podmiotem

---

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 października 2016 r., sygn. II SA/Bk 248/16, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016].

na okres następujący po okresie objętym dotychczasową umową z podmiotem skarżącym;

- gdy podmiot skarżący realizujący umowę wieloletnią kwestionuje ogłoszenie o zamiarze wyłonienia operatora na świadczenie usług w okresie objętym jeszcze trwającą umową;
- gdy podmiot skarżący rozpoczął przygotowania do udziału w przetargu, jednakże ogłoszono zamiar wyłonienia operatora w trybie przetargowym w terminie, w którym niemożliwe byłoby zachowanie przez skarżącego, realizującego dotychczasową umowę, okresu wypowiedzenia swoim pracownikom umowy o pracę.

Termin do wniesienia skargi, jaki przewidział ustawodawca, to 30 dni od dnia, w którym skarżący powziął lub przy zachowaniu należytej staranności mógł powziąć informację o czynności podjętej przez organizatora w sprawie. Zgodnie z art. 60 ust. 3 u.p.t.z. skargę do sądu wnosi się za pośrednictwem organizatora, którego czynność stanowi przedmiot skargi.

## **2. Przedmiot skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym**

Zgodnie z art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 1370/2007 państwa członkowskie powinny podjąć środki w celu zapewnienia, by decyzje podjęte w związku z udzieleniem zamówień prowadzących do zawarcia umów mogły być kontrolowane na żądanie osób zainteresowanych uzyskaniem danego zamówienia, które doznały szkody lub są nią zagrożone w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego bądź przepisów krajowych, które wprowadzają je w życie. Realizacją tego obowiązku w zakresie dotyczącym procedury bezpośredniego zawarcia umowy są przepisy art. 59–61 u.p.t.z. dotyczące postępowania skargowego. Ponadto należy podkreślić, że wyłączeniu nie ulega ogólny tryb kontroli administracyjnej i sądowej, w którym dochodzi do wydania decyzji administracyjnej (koncesji). Warto dodać, że wyłączeniu nie ulega także kognicja sądów powszechnych w zakresie rozstrzygnięcia sporów ze stosunków umownych, gdy

dotyczy zawarcia umowy. Do ograniczenia dochodzi stosownie do czynności organizatora uregulowanych u.p.t.z. i przepisami Unii Europejskiej, a dotyczących przeprowadzenia procedury bezpośredniego zawarcia umowy<sup>13</sup>.

Co więcej, nie każda czynność organizatora, która została dokonana przed zawarciem umowy w trybie bezpośrednim, podlegać będzie zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a elementem rozstrzygającym ma być jednostronny i władczy charakter dokonanej czynności<sup>14</sup>. Kontroli administracyjnej podlegają czynności organizatora o charakterze administracyjnym, jednostronnym, stanowiącym wyraz realizacji przysługujących mu, jako organizatorowi przewozów, kompetencji i władczych uprawnień. Zaskarżeniu natomiast nie podlega w szczególności oświadczenie woli o zamiarze zawarcia umowy skierowane do konkretnego adresata<sup>15</sup>. Sąd administracyjny nie może badać oświadczenia woli ze względu na to, że jego skuteczność określają przepisy Kodeksu cywilnego. Ponadto kontrola oświadczenia woli skutkowałaby weryfikacją samej czynności prawnej<sup>16</sup>.

Wreszcie niezbędnym warunkiem zaskarżenia czynności organizatora jest wcześniejsze ogłoszenie przez niego zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 23 ust. 1 u.p.t.z. Brak wcześniejszego ogłoszenia oraz czynności bezpośrednio powodującej jego publikację będzie czynić skargę wniesioną w trybie tej ustawy przedwczesną i niedopuszczalną<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2013 r., sygn. II SA/GI 1409/12, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016].

<sup>14</sup> K. Bożekowska-Zawisza, Ł. Bożekowski, *Bepośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług i zaskarżalność czynności organizatora transportu zbiorowego. Glosa do orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawach II SA/GI 1024/12, 1267/12, 1268/12, 1269/12 oraz 1408/12 i 1409/12*, IKARz 2013, nr 4, s. 152.

<sup>15</sup> Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2013 r., sygn. II SA/GI 1409/12, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016].

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. II SA/Bd 992/15, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016].

<sup>17</sup> Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2012 r., sygn. II SA/GI 1024/12, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016].



### 3. Czynności uznane przez sądy administracyjne, które podlegają zaskarżeniu

Czynności organizatora, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego, są następujące:

- publikacja ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia;
- publikacja ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia<sup>18</sup>;
- podjęcie uchwały w sprawie zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego<sup>19</sup>.

Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia musi w szczególności zawierać następujące elementy<sup>20</sup>:

- nazwę i adres właściwego organizatora;
- określenie przewidywanego trybu udzielenia zamówienia;
- określenie rodzaju transportu oraz linii komunikacyjnej lub sieci komunikacyjnej, na których będą wykonywane przewozy;
- przewidywaną datę rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.t.z. lub bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1–3 u.p.t.z.

---

<sup>18</sup> W sytuacji gdy doszło do publikacji ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia z naruszeniem art. 23 ust. 6 u.p.t.z. oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007, tj. niezachowaniem terminu sześciomiesięcznego od daty ogłoszenia pierwotnego (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2012 r., sygn. II 1269/12, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016]).

<sup>19</sup> Niedopuszczalne jest podjęcie uchwały w sprawie zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, która narusza przepis art. 22 ust. 8 u.p.t.z., przewidujący, że w sytuacji określonej w art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. umowa może być zawarta na okres 12 miesięcy i może ulec przedłużeniu w uzasadnionych przypadkach, na okres maksymalnie 2 lat (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2012 r., sygn. II SA/GI 1268/12, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016]).

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. II SA/Bd 992/15, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016].

Sądy administracyjne uznały, że zaskarżona czynność polegająca na opublikowaniu ogłoszenia dotyczy zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy<sup>21</sup> w zakresie jednego z przypadków (uregulowanych w art. 22 ust. 1 pkt 1–3):

- średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest **mniejsza niż 1 mln euro** lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż **300 tys. km rocznie**;
- świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być **wykonywane przez podmiot wewnętrzny**, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;
- świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane **w transporcie kolejowym**.

Podmiotem wewnętrznym w rozumieniu rozporządzenia nr 1370/2007 jest odrębna prawnie jednostka podlegająca kontroli właściwego organu lokalnego<sup>22</sup>, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami. W celu ustalenia, czy mamy do czynienia z podmiotem wewnętrznym, bada się, czy właściwy organ lokalny ma odpowiedni poziom reprezentacji w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych. Ponadto bierze się pod uwagę następujące kwestie: odpowiednie postanowienia wynikające ze statutów, struktura własnościowa, możliwość wpływania na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowania skutecznej kontroli nad podmiotem wewnętrznym. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 5 lit. b rozporządzenia nr 1370/2007 podmiot wewnętrzny może realizować zadanie z zakresu publicznego transportu zbiorowego jedynie na obszarze działania właściwego organu lokalnego. Tym samym nie może brać udziału w przetargach

---

<sup>21</sup> Artykuł 2 lit. h rozporządzenia nr 1370/2007 definiuje pojęcie „bezpośrednie udzielenie zamówienia” jako udzielenie zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych danemu podmiotowi świadczącemu usługi publiczne z pominięciem procedury przetargowej.

<sup>22</sup> Artykuł 2 lit. c rozporządzenia nr 1370/2007 definiuje pojęcie „właściwy organ lokalny” jako właściwy organ, którego właściwość miejscowa nie obejmuje całego kraju.

na świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego poza terytorium właściwego organu lokalnego.

Istotnym aspektem jest również termin, w jakim opublikowanie ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia powinno nastąpić. Kwestię tę reguluje art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.t.z. będący w korelacji z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007. Co do zasady organizator zobligowany jest do publikacji ogłoszenia zarówno o zamiarze wyboru operatora w trybie przetargowym, jak i bezprzetargowym, tj. bezpośrednio, w terminie nie krótszym niż jeden rok. W przypadku gdy umowa o świadczenie usług ma dotyczyć świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 50 tys. km rocznie, okres ten jest skrócony do 6 miesięcy. Analogicznie, tryb zmiany informacji może nastąpić nie później niż w ciągu 6 miesięcy albo 3 miesięcy (w zależności od przedmiotu przetargu). Ogłoszenie, o którym mowa, organizator zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponadto organizator ma obowiązek umieszczenia analogicznego ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej.

#### 4. Rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie

Artykuł 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. stanowi, że jeśli wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego, można bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Przepisy u.p.t.z. i rozporządzenia nr 1370/2007, a także orzecznictwo sądów administracyjnych wyłączają obowiązek publikacji ogłoszenia w przypadku, gdy bezpośrednio zawarcie umowy ma nastąpić na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. Należy się przychylić do głosów w doktrynie<sup>23</sup> podnoszących

<sup>23</sup> K. Bożekowska-Zawisza, Ł. Bożekowski, op. cit., s. 154.

wątpliwość, czy obowiązek publikacji ogłoszenia jest wyłączony w sytuacji, gdy organizator pierwotnie zamierzał przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia i dokonał publikacji odpowiedniego ogłoszenia, a następnie w związku z zaistnieniem przesłanek wskazanych w art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. dokonał odpowiedniej zmiany ogłoszenia. W zaistniałej sytuacji podmiot dotychczas zainteresowany udziałem w otwartym postępowaniu będzie podejmował niezbędne przygotowania, a w związku z dokonaną zmianą ogłoszenia dozna szkody. Wynika to z faktu, że o ile nie nastąpi publikacja ogłoszenia o zawarciu umowy z powołaniem się na art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z., podmiot zainteresowany nie będzie wiedział, że jego przygotowania utraciły sens, w szczególności sens ekonomiczny<sup>24</sup>.

Postuluje się, aby w drodze ogłoszenia podmiot zainteresowany mógł uzyskać informacje o tym, że otwarte postępowanie z przyczyn nadzwyczajnych nie zostanie przeprowadzone. Powyżej zaprezentowana możliwość powinna mieć również zastosowanie w sytuacji, gdy umowa zawarta w drodze art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. nie będzie mogła być zaskarżona ze względu na brak określonych czynności podlegających zaskarżeniu. Byłaby to sytuacja korzystna dla podmiotów zainteresowanych, ponieważ pozwalałaby na zmniejszenie potencjalnych strat, a także stworzenie szans na ponowne przystąpienie do postępowania o udzielenie zamówienia w momencie wygaśnięcia umowy zawartej ze względu na zakłócenie w świadczeniu usług w publicznym transporcie zbiorowym lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji.

Na gruncie funkcjonalnej wykładni przepisów u.p.t.z. można wysnuć wniosek, że organizator jest zobowiązany na podstawie art. 23 ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 2 i ust. 5 u.p.t.z. poinformować podmioty zainteresowane o takiej zmianie poprzez publikację odpowiedniej informacji. Powyższy obowiązek aktualizowałby się w momencie zawarcia umowy w związku z sytuacją nadzwyczajną. Dokonanie ogłoszenia we wskazanych okolicznościach wynikałoby z zasady słuszności oraz sprawiedliwości, ponieważ pozwalałoby na ograniczenie strat poniesionych przez podmiot dotychczas zainteresowany.

---

<sup>24</sup> Ibidem, s. 155.

Ponadto realizacja powyższego postulatu realizowałaby w pełni założenia wynikające z zasady pomocniczości, zgodnie z którą organizator zapewniałby przejrzyste i porównywalne warunki konkurencji pomiędzy podmiotami zainteresowanymi.

Z aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych nie wynika, czy istnieje możliwość zaskarżenia czynności organizatora w sytuacjach określonych w art. 22 ust. 1 u.p.t.z. Wskazana wątpliwość związana jest z możliwością zaskarżenia czynności organizatora w przypadku bezpośredniego zawarcia umowy na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. W tym zakresie sądy administracyjne nie są jednomyślne. W postanowieniu z dnia 6 maja 2016 r. WSA w Gliwicach<sup>25</sup> wskazał, że zamieszczone w art. 59 ust. 1 u.p.t.z. odesłanie pozwala wysnuć wniosek, iż w obowiązującym stanie prawnym zaskarżenie czynności organizatora dokonanej na gruncie art. 22. ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. jest niemożliwe. Natomiast w wyroku z dnia 24 czerwca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA)<sup>26</sup> zaakceptował stanowisko sądu I instancji o możliwości zaskarżenia czynności organizatora podjętej w związku z zaistnieniem sytuacji nadzwyczajnej, która narusza przepisy art. 22 ust. 8 u.p.t.z. W zaistniałej sprawie WSA w Gliwicach uchylił uchwałę w przedmiocie zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (zawartej na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4) w związku z próbą zawarcia umowy na okres przekraczający ustawowy termin 12 miesięcy (z możliwością jego przedłużenia na łączny okres 2 lat).

Ponadto w art. 5 u.p.t.z. ustawodawca wskazał, że publiczny transport zbiorowy realizowany jest na zasadach konkurencji regulowanej, o której mowa w rozporządzeniu nr 1370/2007, zgodnie z zasadami zawartymi w u.p.t.z. oraz z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Warto dodać, że pojęciem konkurencji regulowanej posługuje się również rozporządzenie nr 1370/2007. W Białej Księdze z 12 września 2001 r. *Polityka*

---

<sup>25</sup> Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2016 r., sygn. II SA/GI 1409/12, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016].

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. II GSK 596/13, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 2.11.2016].

*Transportowa do roku 2010: czas na decyzje*<sup>27</sup> autorzy podkreślili, że do głównych celów zrównoważonego rozwoju należy zapewnienie bezpiecznego, sprawnego i charakteryzującego się wysoką jakością transportu publicznego. Jednakże publiczny transport zbiorowy powinien być realizowany także na zasadach konkurencyjnych, zapewniających przejrzystość i efektywność usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego. Jak wynika z przytoczonych przykładów, nie zawsze czynności organizatora w zakresie bezpośredniego zawarcia umowy realizują wspomniane założenia.

## Podsumowanie

Przepisy dotyczące postępowania w sprawie skargi na ogłoszenie organizatora o woli bezpośredniego zawarcia umowy pełnią istotną funkcję w u.p.t.z. Jednakże redakcja niektórych z nich prowadzi do trudności w wykładni i niejednoznaczności. Należy krytycznie ocenić sytuacje, w których adresaci normy nie mogą ustalić rzeczywistego zakresu ciężących na nich obowiązków lub też uprawnień. W szczególności należy wskazać na wątpliwości w zakresie legitymacji do wniesienia skargi na bezpośrednie zawarcie umowy przez operatora. Powyższa kwestia budzi kontrowersje w związku z niejasnym orzecznictwem, które prowadzi do rozbieżności w doktrynie. Liczba odrzuconych skarg i skarg kasacyjnych na etapie badania formalnego wskazuje jednoznacznie na błędnie utrwaloną interpretację przepisów dotyczących postępowania skargowego. Istotne wydaje się, aby kontynuować prace nad u.p.t.z. zmierzające do jej nowelizacji oraz zmiany tych przepisów, które mogą stanowić zagrożenie dla rozwoju rynku przewozów pasażerskich.

---

<sup>27</sup> COM/2001/0370.

## **Proceedings regarding the complaint against the organizer's announcement of the intention to conclude a direct agreement pursuant to the Public Transportation Act**

### **Summary**

The aim of the following article is to highlight the importance of the public transportation issues. The article presents a research concerning legal regulations on public transportation, especially on the local level. The author of the article focuses on issues connected with proceedings regarding the complaint against the organizer's announcement of the intention to conclude a direct agreement. The first chapter is focused on presenting the basic legal regulations connected with public transportation as well as current political and economic situation in Poland. Then, the issue of the legal legitimacy to submit complaint against the organizer's announcement of the intention to conclude a direct agreement is described. According to provisions of the public transportation act, an entity which shows (or has shown) an interest in concluding the agreement and which is threatened with damage due to the infringement of UE law and the public transportation act, is authorized to lodge the complaint.

Moreover, the author analyses the subject of the complaint in court and administrative proceedings as well as actions which can be appealed against. The discrepancies are highlighted between doctrine and jurisdiction which remind important from the perspective of the entity interested in concluding the agreement with the operator within the realms of the public transportation. Lack of clear line of jurisprudence exposes parties interested in the agreement conclusion to significant financial losses without the possibility of claiming their rights in administrative courts.

According to the author, the works aiming at the amendment to the Public Transportation Act and the change to the provisions posing a threat against the development of the passenger transport market should be continued.