

REKOMENDACJE dotyczące prawa wyłącznego

Projekt

(materiał roboczy)

*ZESPOŁU ds. ZBIOROWEGO TRANSPORTU PUBLICZNEGO w województwie świętokrzyskim dotyczące zmian legislacyjnych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.*

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 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, przewiduje możliwość podjęcia przez właściwy organ decyzji o przyznaniu prawa wyłącznego w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2011 r., nr 5, poz.13) nie przewiduje możliwości zastosowania prawa wyłącznego. Wśród argumentów wskazujących na zasadność wprowadzenia zakazu stosowania tego prawa wymienia się obawę przed powstaniem monopolu na świadczenie usług na danej linii komunikacyjnej, co byłoby sprzeczne z zasadami gospodarki wolnorynkowej i równej konkurencji. Dla pasażera ma to natomiast przynieść wymierne korzyści poprzez możliwość wyboru ofert najkorzystniejszych (*pismo Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 czerwca 2014 roku skierowane do Przewodniczącej WKDS w województwie świętokrzyskim*). Należy jednakże wziąć również pod uwagę argumenty przemawiające za wprowadzeniem możliwości stosowania prawa wyłącznego oraz zagrożenia związane z zakazem, jego stosowania. Przede wszystkim zwracam uwagę, że konkurencyjność i równy dostęp do rynku jest jednym z fundamentów działania zasad wolnego rynku realizowanych przez Komisję Europejską. Ta sama Komisja uznała, że w niektórych obszarach/branżach pewien poziom regulacji rynku jest możliwy. Zapis w rozporządzeniu 1370/2007 Parlamentu i Rady dopuszczający stosowanie prawa wyłącznego wskazuje, że transport publiczny jest takim właśnie obszarem, gdzie regulacja może być stosowana. Trudno zatem zgodzić się z argumentem, że prawo wyłączne spowoduje monopolizację rynku. Oczywiście na rynkach lokalnych stosowanie prawa wyłącznego może prowadzić do powstania przedsiębiorstw o dominującej pozycji rynkowej, natomiast ten fakt nie przesądza jeszcze o powstaniu monopolu na tym rynku. Dopiero nadużywanie takiej pozycji na rynku właściwym (a więc w otoczeniu, gdzie prowadzi swoją działalność) jest naruszeniem prawa ochrony konkurencji i jest to kontrolowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Również argument wskazujący na większe prawa pasażera do wyboru najkorzystniejszej i konkurencyjnej oferty nie jest trafiony. Jeśli nie będzie stosowane prawo wyłączne, wtedy organizator straci wpływ na zasady realizacji przewozów, w tym jakość, standard obsługi, uzgodnienia rozkładów jazdy, itp. W takiej sytuacji w konkurencji między przewoźnikami nadal będą stosowane naganne praktyki (jak np. zatrzymywanie na niedozwolonych miejscach, odjazdy niezgodnie z rozkładem jazdy i „podbieranie” pasażerów, niska jakość taboru, itp.). Zwracam uwagę, że obecna ustawa wymaga jedynie zgłoszenia przewozu komercyjnego i ogranicza znacząco wpływ samorządu na sposób realizacji takich usług. Jednym z najważniejszych argumentów świadczących za wprowadzeniem prawa wyłącznego jest obecna

trudna sytuacja finansowa samorządów, w szczególności szczebla powiatowego i gminnego. Brak dostępu do zewnętrznego źródła finansowania, a co za tym idzie konieczność wygospodarowania własnych środków finansowych na wypłatę rekompensaty dla operatorów, spowoduje, że samorządy nie będą wchodziły w funkcje organizatorów. To w sposób negatywny wpłynie na zapewnienie dla mieszkańców podstawowej użyteczności publicznej jaką jest transport zbiorowy (i dostępność komunikacyjna) i uzależnienie ich od warunków oferty komercyjnej przewoźnika, jeśli taka oferta zaistnieje.

Ponadto należy zaznaczyć, że rozporządzenie 1370/2007 nie wskazuje sposobu wprowadzania prawa wyłącznego, co oznacza, że państwa członkowskie mogą zastosować mechanizmy pozwalające na ograniczenie ryzyka powstawania lokalnych monopolii. Takich mechanizmów można znaleźć co najmniej kilka:

1. Prawo wyłączne powinno mieć zastosowanie wyłącznie w przypadku samorządów, które uchwałyły tzw. Plan Transportowy
2. Plan transportowy powinien zawierać dokładny wykaz linii komunikacyjnych lub ich części, na których planuje się wprowadzić prawo wyłączne. Ponadto na tych liniach powinny zostać określone przystanki, określona częstotliwość kursów wraz z dokładnym uzasadnieniem.
3. Przyznawać prawo wyłączne w umowie zawieranej w wyniku postępowania zgodnego z Prawem Zamówień Publicznych, a nie stosować w przypadku umowy zawieranej bezpośrednio (tj. z własnym podmiotem) lub w drodze koncesji
4. Szczegółową informację o zamiarze ustanowienia prawa wyłącznego należy umieścić w dokumentacji przetargowej, a wcześniej w ogłoszeniu o planowanym zamówieniu
5. Ograniczyć maksymalny termin obowiązywania umowy z operatorem, wobec którego stosuje się prawo wyłączne np. do 3 lat (co znacznie ograniczy ryzyko monopolizacji rynku)
6. Konieczne jest stworzenie mechanizmu unikania nakładania się prawa wyłącznego na tych samych odcinkach w ramach linii różnych organizatorów (np. określenie, iż w przypadku nakładania się praw wyłącznych na danej linii – nie ma ono zastosowania)
7. Wprowadzenie prawa wyłącznego nie może doprowadzić do rezygnacji przewoźnika z przewozów na danej linii tylko po to aby na takiej linii nie pojawiła się konkurencja – konieczne jest zatem wskazanie konkretnego odstępu czasowego (np. odjazdy nie rzadziej niż co 30 minut) lub uzasadnienia/uzgodnienia przyjęcia innych odstęgów czasowych w rozkładzie jazdy lub też standardów usługi komercyjnej - zatem jeśli operator linii użyteczności publicznej nie uzgodni z organizatorem zasad obsługi komercyjnej – wtedy prawa wyłącznego nie stosuje się.
8. W przypadku zastosowania prawa wyłącznego nie może ono dotyczyć całej sieci linii komunikacyjnych na danym obszarze (konieczność dokonania podziału sieci na fragmenty/linie i ogłaszanie odrębnych postępowań koncesyjnych lub przetargowych)

9. Prowadzenie działalności komercyjnej na liniach użyteczności publicznej nie może prowadzić do pogorszenia oferty użyteczności publicznej, zatem należy zachować jednolity standard usługi na liniach użyteczności publicznej i na liniach komercyjnych

Rekomenduje się zatem przygotowanie nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym poprzez wprowadzenie możliwości zastosowania prawa wyłącznego wg warunków określonych w rozporządzeniu 1370/2007. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że ewentualne wprowadzenie takiej regulacji musi być w szczególny sposób uzasadnione i zrealizowane w sposób, który nie naruszy uczciwej konkurencji.