

Transformacja energetyczna a obowiązki organizatora publicznego transportu zbiorowego w świetle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

Energy transformation and the obligations of the organizer of public collective transport in the light of the Act on Public Collective Transport



Karol Wach

Dr

TransInfo.pl

k.wach@transinfo.pl

ORCID: 0000-0002-0167-3974

Streszczenie: Artykuł analizuje obowiązki organizatora publicznego transportu zbiorowego w kontekście transformacji energetycznej, wskazując na rosnącą rolę transportu publicznego jako narzędzia polityki klimatycznej. Kluczową odpowiedzialność ponoszą jednostki samorządu terytorialnego, które planują, organizują i finansują przewozy, a jednocześnie muszą sprostać coraz bardziej rygorystycznym wymagom emisyjnym. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym koncentruje się głównie na aspektach organizacyjnych i nie uwzględnia w sposób systemowy zagadnień transformacji energetycznej. Obowiązki związane z dekarbonizacją wynikają przede wszystkim z ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, co zmusza organizatorów do funkcjonowania w ramach dwóch odrębnych porządków prawnych: transportowego i energetycznego. Istotnym problemem jest fakultatywny charakter uwzględniania celów energetycznych w planach transportowych oraz brak jednoznacznych podstaw prawnych do wprowadzania standardów zeroemisyjnych w umowach z operatorami. Skutkuje to dużymi różnicami w podejściu samorządów oraz utrudnia długoterminowe planowanie inwestycji. Szczególne znaczenie ma obowiązek nabywania autobusów zeroemisyjnych od 1 stycznia 2026 r., który pociąga za sobą konieczność inwestycji w tabor i infrastrukturę, bez zapewnienia odpowiednich mechanizmów finansowych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Słowa kluczowe: Transformacja energetyczna; Publiczny transport zbiorowy; Autobus zeroemisyjny

Abstract: The article analyzes the responsibilities of public transport organizers in the context of the energy transition, pointing to the growing role of public transport as a climate policy tool. Local government units bear key responsibility, as they plan, organize, and finance transport while simultaneously meeting increasingly stringent emission requirements. The Public Transport Act focuses primarily on organizational aspects and does not systematically address energy transition issues. Decarbonization obligations stem primarily from the Act on Electromobility and Alternative Fuels, forcing organizers to operate within two separate legal systems: the transport and energy sectors. A significant problem is the optional nature of including energy targets in transport plans and the lack of a clear legal basis for implementing zero-emission standards in agreements with operators. This results in significant differences in local government approaches and complicates long-term investment planning. Of particular importance is the mandatory purchase of zero-emission buses from January 1, 2026, which requires investments in rolling stock and infrastructure, without providing appropriate financial mechanisms in the Public Transport Act.

Keywords: Energy transformation; Public transport; Zero-emission bus

Wstęp

Publiczny transport zbiorowy odgrywa współcześnie istotną rolę w zapewnianiu mobilności mieszkańców poszczególnych obszarów. Co więcej coraz częściej traktowany jest jako jeden z kluczowych instrumentów realizacji polityki publicznej w obszarze ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatycznym oraz transformacji energetycznej [9, s. 6, 8, 15]. W tym kontekście transport zbiorowy postrzegany jest jako alternatywa dla indywidualne-

go transportu samochodowego, a jednocześnie jako sektor, w którym możliwe jest relatywnie szybkie wdrażanie rozwiązań nisko i zeroemisyjnych.

Szczególna rola w tym procesie przypada jednostkom samorządu terytorialnego, które – nabywając w oparciu o art. 7 i 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (dalej: u.p.t.z.) [15] status organizatora publicznego transportu zbiorowego (dalej: organizator) – odpowiadają za planowanie, organizowanie i finansowanie przewozów o charakterze uży-

teczności publicznej [7]. To właśnie na szczeblu lokalnym i regionalnym zapadają decyzje dotyczące kształtu sieci komunikacyjnej, wyboru taboru, standardów usług przewozowych czy sposobów finansowania transportu publicznego. Jednocześnie na organizatorów nakładane są coraz dalej idące obowiązki wynikające z przepisów krajowych i unijnych, w szczególności w zakresie ograniczania emisji i modernizacji taboru w oparciu o pojazdy zeroemisyjne.

Podstawowym aktem prawnym re-

gulującym funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego w Polsce pozostaje przywołana już wcześniej ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Została ona jednak przyjęta w realiach, w których zagadnienia transformacji energetycznej oraz dekarbonizacji transportu nie zajmowały jeszcze tak istotnego miejsca w prawie i polityce publicznej, jak ma to miejsce obecnie. W tym kontekście można zatem postawić pytanie o adekwatność obowiązujących regulacji wobec aktualnych wyzwań stojących przed poszczególnymi organizatorami.

Celem niniejszego artykułu jest analiza obowiązków organizatora, wynikających z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz ocena, w jakim stopniu regulacje te umożliwiają realizację celów transformacji energetycznej. Szczególna uwaga została poświęcona relacji pomiędzy tą ustawą a przepisami ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (dalej: u.e.p.a.) [16], które od 1 stycznia 2026 r. wprowadziły obowiązek nabywania autobusów zeroemisyjnych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Organizator publicznego transportu zbiorowego – pojęcie, status i zakres odpowiedzialności

Zgodnie z definicją przyjętą w art. 4 pkt 9) u.p.t.z. organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem”, o którym mowa w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Status organizatora ma charakter normatywny i wynika bezpośrednio z przepisów ustawy, a nie z uznania organów administracji czy decyzji o charakterze fakultatywnym [7]. Przy czym celowe jest wskazanie, iż minister właściwy do spraw transportu – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6) u.p.t.z. pełni funkcję organizatora jedynie w odniesieniu do międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym [7].

Organizator wykonuje zadania o charakterze publicznym, które mieszczą się w sferze zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, iż odpowiedzialność za zapewnienie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego spoczywa na organizatorze, niezależnie od formy organizacyjnej, w jakiej realizowane są przewozy, oraz niezależnie od tego, czy zadania te wykonywane są bezpośrednio przez jednostkę samorządu, czy za pośrednictwem wybranych – zgodnie z przepisami art. 19 u.p.t.z. – operatorów publicznego transportu zbiorowego.

Zakres odpowiedzialności organizatora jest szeroki i obejmuje zarówno aspekt planistyczny, jak i organizacyjny oraz finansowy. Zgodnie z art. 8 u.p.t.z. do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym oraz ustanowienie zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, obowiązującego w granicach jego działania. Organizator w praktyce odpowiada zatem m.in. za: kształt sieci komunikacyjnej, ustalenie standardów jakościowych usług, wybór operatorów, zawieranie umów o świadczenie usług publicznych, a także za zapewnienie finansowania przewozów [13, s.191]. Odpowiedzialność ta ma charakter systemowy, ponieważ decyzje organizatora wpływają nie tylko na bieżące funkcjonowanie transportu publicznego, lecz także na jego rozwój w perspektywie wieloletniej.

W kontekście transformacji energetycznej oznacza to, iż organizator staje się podmiotem, od którego oczekuje się inicjowania i wdrażania zmian technologicznych, w tym wprowadzania do ruchu taboru zeroemisyjnego. Jednocześnie zakres tych oczekiwań nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W literaturze i praktyce samorządowej publiczny transport zbiorowy traktowany jest jako klasyczny przykład zadania o charakterze usługowym, realizowanego w interesie publicznym oraz w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty [1, s.131-132]. Dla oceny relacji pomiędzy ustawą o publicznym transporcie zbiorowym a obowiązkami wynikającymi z

transformacji energetycznej istotne jest jednak to, iż wskazany akt prawny konstruuje obowiązki organizatora przede wszystkim jako obowiązki „transportowe”, a nie „energetyczne”. Oznacza to, że w ramach wykładni językowej i systemowej przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym trudno jest wyprowadzić wprost obowiązek dekarbonizacji jako elementu koniecznego do wykonania zadań w ramach publicznego transportu zbiorowego.

Konsekwencją takiej konstrukcji jest przeniesienie na organizatora ciężaru godzenia niejako dwóch porządków normatywnych. Po pierwsze stanowionego przez przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w którym kluczowe są dostępność, ciągłość i standard usług, po drugie zaś porządku transformacyjnego, w którym nacisk kładzie się na zeroemisyjność, efektywność energetyczną i modernizację taboru. Relacja między nimi nie jest regulowana wprost przez ustawę o publicznym transporcie zbiorowym, co w praktyce może powodować pewne trudności dla realizacji zadań przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

W tym kontekście warto podkreślić, iż organizator nie jest wyłącznie podmiotem „zamawiającym usługę przewozową”. W praktyce jego zadania są o wiele szersze. Odpowiada on bowiem za politykę transportową na danym terenie w tym m.in. za: siatkę połączeń, integrację taryfową, węzły przesiadkowe, standardy informacji pasażerskiej, koordynację rozkładów, mechanizmy nadzoru, czy tabor wykorzystywany do realizacji usługi [12, s. 108]. W odniesieniu do transformacji energetycznej oznacza to również konieczność zarządzania ryzykami systemowymi, które pojawiają się przy przejściu na tabor zeroemisyjny (m.in. zapewnienie zaplecza technicznego, rezerw mocy, logistyki ładowania, planowania obiegu).

Brak norm regulujących wprost te aspekty w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym powoduje, iż organizator – nawet jeśli podejmuje działania protransformacyjne – porusza się w reżimie, w którym ustawodawca nie dostarcza wystarczających instrumentów prawnych. Z perspektywy bezpieczeństwa prawnego organizatora

problematiczne jest zwłaszcza to, że transformacja energetyczna dotyczy w znacznym zakresie infrastruktury i majątku (zajezdnie, ładowarki, modernizacje), podczas gdy ustawa o publicznym transporcie zbiorowym jest aktem prawnym, koncentrującym się najogólniej rzecz ujmując na organizowaniu przewozów.

Planowanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowy obowiązek organizatora

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, w art. 4 ust. 1 pkt 28, posługuje się pojęciem zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w kontekście planowania publicznego transportu zbiorowego. Pojęcie to ma charakter dość ogólny i nie tworzy samoistnego obowiązku zakupu taboru określonego rodzaju czy typu. Można więc przyjąć, iż wskazany akt prawny umożliwia organizatorowi publicznego transportu zbiorowego uwzględnianie transformacji energetycznej, ale nie czyni z tego obowiązku, wprost z niego wynikającego. Tym samym organizator może działać proaktywnie, lecz będzie musiał uzasadniać swoje decyzje poprzez cele pośrednie: jakość usługi, efektywność kosztową w horyzoncie wieloletnim, bezpieczeństwo energetyczne lub politykę środowiskową, posilając się przy tym koniecznością realizacji obowiązku wynikającego wprost z art. 36 u.e.p.a.

Nie ulega wątpliwości, iż jednym z kluczowych obowiązków organizatora jest planowanie rozwoju transportu. Wskazany w art. 9 – 14 u.p.t.z. instrumentem jest plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (zwany również planem transportowym), będący aktem prawa miejscowego [7]. Ma on określać m.in.: sieć komunikacyjną, prognozowane potrzeby przewozowe, standardy usług oraz zasady finansowania transportu publicznego. Należy przyjmować, iż katalog zagadnień, które powinny znaleźć się w planie transportowym jest katalogiem otwartym, na co wskazuje użyte przez ustawodawcę – w art. 12 u.p.t.z. sformułowanie „plan transportowy określa w szczególności”.

Analiza wskazanych powyżej prze-

pisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym prowadzi do wniosku, iż plan transportowy pełni przede wszystkim funkcję organizacyjną i porządkującą. Ustawodawca koncentruje się na zapewnieniu spójności sieci komunikacyjnej oraz dostępności transportu publicznego dla mieszkańców danego obszaru [6, s. 11]. W przepisach wskazujących na zawartość tego aktu prawa miejscowego można znaleźć odniesienia do kwestii transformacji energetycznej, ale ich wprowadzenie pozostawione zostało do decyzji danego organizatora (art. 12 ust. 1a u.p.t.z.). W praktyce oznacza to, iż uwzględnianie tych aspektów w planach transportowych ma charakter fakultatywny i zależy od woli danego organizatora, a być może także od jego możliwości finansowych. Brak normatywnego obowiązku w tym zakresie może powodować znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla oraz utrudniać realizację spójnej polityki energetycznej w obszarze transportu publicznego.

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego powinien porządkować decyzje organizatora. W praktyce pełni m.in. funkcje: informacyjną (dla mieszkańców i rynku), koordynacyjną (dla powiązania różnych gałęzi transportu) oraz uzasadniającą (dla późniejszych decyzji organizacyjnych i finansowych). Jednocześnie ustawowa konstrukcja planu transportowego skupia się na elementach klasycznych: układzie linii, częstotliwości kursowania, standardach dostępności, węzłach przesiadkowych czy integracji taryfowej [5, s. 74-76].

W kontekście transformacji energetycznej pojawia się zatem pytanie o zasadność obligatoryjnego wskazania w planie transportowym kwestii energetycznych (np. standardów emisyjności, harmonogramów wymiany taboru, zaplecza ładowania), zwłaszcza w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, które zostały zobligowane do zakupu pojazdów niskoemisyjnych przez przywołane już wcześniej przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. W aktualnym stanie prawnym część jednostek samorządu terytorialnego może tworzyć

plany transportowe zawierające mierzalne cele zeroemisyjności, inne po prostu na ogólnikach, bądź pominąć ten aspekt całkowicie. Skutkiem tego będzie brak porównywalności planów i ograniczona możliwość oceny, czy dany organizator realizuje transformację energetyczną w sposób racjonalny i przewidywalny.

Z perspektywy rynku operatorów i dostawców taboru niewskazanie jednolitych ram prowadzi także do niepewności inwestycyjnej. Brak bowiem w danym regionie czytelnego planu wymiany taboru na niskoemisyjny uniemożliwia rynkowe oszacowanie skali zamówień. Tymczasem transformacja energetyczna wymaga przewidywalności, ponieważ zarówno inwestycje w tabor, jak i w infrastrukturę ładowania planowane powinny być z wyprzedzeniem.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie zawiera szczegółowych regulacji dotyczących kwestii energetycznych i zeroemisyjności, stąd też organizator w praktyce zobligowany jest do sięgnięcia po instrumenty, wynikające z innych aktów prawnych, w tym przede wszystkim ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, ale także strategii rozwoju, dokumentów środowiskowych, planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a także programów ochrony powietrza. Z punktu widzenia spójności systemu prawa sytuacja ta może wydawać się niekorzystna, ponieważ plan transportowy, który powinien być głównym dokumentem regulującym kompleksowo zagadnienia dotyczące publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze, staje się aktem wtórnym wobec innych dokumentów. Innymi słowy, organizator ma formalnie plan transportowy, ale rzeczywiste cele energetyczne wynikają z innych dokumentów, co może utrudniać kontrolę legalności i racjonalności przyjętych rozwiązań.

W tym kontekście zasadne wydaje się przyjęcie postulatu *de lege ferenda*, aby plan transportowy zawierał obligatoryjnie chociażby minimalny komponent energetyczny, np.: analizę miks energetycznego zużywanego przez transport publiczny, harmonogram wymiany taboru w kierunku zeroemi-

syjności, ocenę zdolności infrastruktury (ładowanie/wodór), analizę kosztów w cyklu życia taboru czy wskaźniki monitorujące (np. udział taboru zeroemisyjnego, zużycie energii na wozokilometr, emisja w przeliczeniu na pasażerokilometr). Powyższe wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy, nie mniej jednak takie elementy w praktyce zwiększałyby przewidywalność i spójność systemu. Obowiązek ten powinien dotyczyć przede wszystkim organizatorów, o których mowa w art. 36 u.e.p.a.

Organizowanie przewozów i zawieranie umów o świadczenie usług publicznych

Kolejnym kluczowym obowiązkiem organizatora, wynikającym z przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jest organizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Realizowany jest on przede wszystkim poprzez zawieranie umów o świadczenie usług publicznych z operatorami publicznego transportu zbiorowego [8, s. 153]. Przepisy art. 19 – 29 u.p.t.z. określają podstawowe zasady zawierania takich umów, w tym ich przedmiot, okres obowiązywania oraz mechanizmy finansowania [7].

Z perspektywy transformacji energetycznej istotne znaczenie ma to, iż wskazana ustawa pozostawia organizatorowi swobodę w zakresie kształtowania treści umów o świadczenie usług publicznych. Organizator może określać wymagania dotyczące standardów jakościowych, dostępności taboru czy parametrów technicznych pojazdów. Jednocześnie brak jest w tym akcie prawnym jednoznacznego wskazania na możliwość uwzględniania kryteriów energetycznych lub emisyjnych przy zawieraniu umów. W praktyce oznacza to, że wprowadzenie wymogów dotyczących zeroemisyjności taboru odbywa się na podstawie decyzji organizatora. Taki stan rzeczy prowadzi do sytuacji, w której organizatorzy transportu realizują cele transformacji energetycznej w drodze praktyki kontraktowej, bez wyraźnego umocowania normatywnego w przepisach regulujących ich podstawową działalność, przy konieczności uwzględnienia odpowiednich przepisów ustawy o elektromobilności i pali-

wach alternatywnych. Nawet przy założeniu, iż zapisy poszczególnych umów mogą być swobodnie kształtowane przez strony je zawierające celowe wydaje się wprowadzenie do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym instrumentów, które mogą przyczynić się do poprawy czy przyspieszenie procesu wdrażania rozwiązań zeroemisyjnych.

Finansowanie publicznego transportu zbiorowego a wyzwania energetyczne

Finansowanie publicznego transportu zbiorowego stanowi jeden z najistotniejszych elementów działalności organizatora [2, s.74, 78-79]. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym reguluje te kwestie w rozdziale 6. Najogólniej rzecz ujmując mechanizmy tam wskazane mają na celu zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych oraz pokrycie kosztów realizacji przewozów, które nie są rentowne z ekonomicznego punktu widzenia [14, s. 12-14].

Transformacja energetyczna w sposób istotny wpływa na strukturę kosztów funkcjonowania transportu publicznego. Zakup autobusów zeroemisyjnych, budowa infrastruktury ładowania oraz zapewnienie odpowiednich mocy przyłączeniowych generują znaczące nakłady inwestycyjne, które wykraczają poza tradycyjnie pojmowane koszty organizowania przewozów. Jednocześnie ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie przewiduje odrębnych mechanizmów finansowych dedykowanych realizacji celów energetycznych.

Brak normatywnego powiązania pomiędzy obowiązkami finansowymi organizatora a wymogami transformacji energetycznej może prowadzić do sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego zmuszone zostaną do poszukiwania środków finansowych poza systemem przewidzianym w ustawie. W praktyce oznaczałoby to korzystanie np. z funduszy celowych, programów wsparcia czy środków unijnych, które nie zawsze są elementem spójnego modelu finansowania transportu publicznego przewidzianego w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

W obecnym stanie prawnym głównym instrumentem, za pomocą którego organizator może realnie wdrożyć cele transformacji energetycznej, jest przywołana już wcześniej umowa o świadczenie usług publicznych. To do tego dokumentu można wprowadzić standard taboru (np. zeroemisyjny), wymagania dotyczące infrastruktury, zasady rozliczania energii, a nawet parametry efektywności energetycznej. Jednak brak jednoznacznych norm w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym regulujących te kwestie powoduje, iż poziom „energetyzacji” umów jest zróżnicowany i zależy od dojrzałości i decyzji organizatora, jego zaplecza prawnego i finansowego. Problematyczne wydaje się również to, iż wymogi zeroemisyjności w umowie mogą wpływać na ryzyko kontraktowe operatora (np. dostępność taboru, serwis, czas ładowania, spadek zasięgu w zimie). Organizator powinien więc wyważyć standardy energetyczne z wymaganiami ciągłości świadczenia usług.

Transformacja energetyczna przenosi ciężar kosztów z poziomu operacyjnego (paliwo) na poziom inwestycyjny (tabor i infrastruktura). Mechanizm rekompensaty powinien więc uwzględniać koszty w cyklu życia taboru. W przeciwnym razie organizator może mieć formalnie prawidłową umowę, ale bez mechanizmu, który realnie umożliwia operatorowi realizację usług z wykorzystaniem taboru zeroemisyjnego. Ponadto może pojawić się ryzyko oceny, czy rekompensata nie ma charakteru nadmiernego w relacji do ponoszonych kosztów i rozsądnego zysku. W praktyce wymaga to od organizatorów: modelowania kosztów, wprowadzania mechanizmów waloryzacji energii, definiowania standardów rozliczeń i amortyzacji oraz przejrzystych zasad rozdzielania ryzyk (kto odpowiada za wzrost cen energii, kto za niedobory mocy, kto za awarie ładowania). Brak tych elementów może prowadzić do sporów z operatorami, a w szerszej perspektywie — do problemów z realizacją usług.

W wielu polskich miastach rozwój taboru zeroemisyjnego jest realizowany przy wykorzystaniu modelu powierzchni realizacji usług spółce komunalnej. Z punktu widzenia transformacji ener-

tycznej ten model bywa atrakcyjny, ponieważ ułatwia skoordynowanie inwestycji w tabor i infrastrukturę w ramach jednego systemu miejskiego [4, s. 97, 100-104]. Jednocześnie wymaga szczególnej staranności w uzasadnianiu decyzji i wykazywaniu, że rozwiązanie jest racjonalne ekonomicznie. Ryzyko praktyczne polega na tym, iż transformacja energetyczna może zostać oceniona jako „kosztowna modernizacja”, której efekty finansowe rozłożone są w czasie. Tym samym zasadne może okazać się pytanie, czy organizator właściwie zbadał alternatywy i czy w sposób dostateczny wykazał, że wybrany model realizacji przewozów jest optymalny.

Transformacja energetyczna jako czynnik zewnętrzny wobec ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

Transformacja energetyczna oddziałuje na publiczny transport zbiorowy w sposób pośredni. W szczególności istotne znaczenie mają przepisy, które wprowadzają wymogi dotyczące nabywania pojazdów nisko- i zeroemisyjnych. Z punktu widzenia ustawy o publicznym transporcie zbiorowym pozostaje ona jednak czynnikiem zewnętrznym. Nie definiuje bowiem pojęcia transformacji energetycznej, nie odwołuje się do celów dekarbonizacyjnych ani nie nakłada na organizatorów transportu obowiązku stopniowego ograniczania emisyjności taboru. Wskazuje jedynie – w art. 12 ust. 2 b i 2c – na konieczność przeprowadzenia konsultacji w sytuacji, gdy plan transportowy przewiduje wykorzystanie autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym. W efekcie cele energetyczne realizowane są obok systemu regulacyjnego przewidzianego w tym akcie prawnym, a nie w jego ramach.

Taki stan rzeczy rodzi pytanie o spójność systemu prawa regulującego transport publiczny. Organizatorzy transportu zostają objęci obowiązkami wynikającymi z aktów prawnych innych niż ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, co może prowadzić do rozproszenia regulacyjnego i utrudniać jednolitą interpretację zakresu ich obowiązków.

Obowiązek nabywania autobusów zeroemisyjnych od 1 stycznia 2026 r.

Szczególnie istotnym elementem transformacji energetycznej w transporcie publicznym jest obowiązek nabywania autobusów zeroemisyjnych, który zaczął obowiązywać 1 stycznia 2026 r. Wynika on z art. 36 u.e.p.a., która wdrożyła do polskiego porządku prawnego dyrektywę (UE) 2019/1161 w sprawie promowania ekologicznych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego [3]. W praktyce oznacza to, iż wymienieni w ww. przepisach organizatorzy, dokonując zakupów taborowych, zostali zobowiązani do nabywania autobusów zeroemisyjnych (elektrycznych czy wodorowych) bądź napędzanych biometanem. Autobusy z napędem spalinowym zostały – co do zasady – wyeliminowane z nowych zamówień, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach.

Wprowadzenie tego obowiązku ma istotne znaczenie, ponieważ w sposób bezpośredni wpływa na decyzje inwestycyjne organizatorów. Jak się jednak wydaje obowiązek ten został wprowadzony bez dostosowania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, która nie przewiduje ani mechanizmów planistycznych, ani finansowych umożliwiających jego realizację. Jak już zasygnalizowano wcześniej ten akt prawny ogranicza się jedynie do możliwości zawarcia w planie transportowym zapisów dotyczących autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym (art. 12 ust. 1a, 2b i 2c u.p.t.z.), ale nie obliuguje organizatora do wskazania czy takie pojazdy są przewidziane czy też nie do wykorzystania w realizacji usługi na danym terenie. Stąd też celowe wydaje się rozważenie wprowadzenia przepisów, nakładających na każdego organizatora takiego obowiązku.

Regulacje obowiązujące od 1 stycznia 2026 r. należy rozumieć przede wszystkim jako zmianę reżimu dla zamówień na autobusy wykorzystywane w komunikacji miejskiej. Przy czym trzeba zauważyć, iż docelowo mają one prowadzić do wymiany całej floty, poprzez proces nabywania nowych,

zeroemisyjnych pojazdów. W efekcie, wraz z upływem czasu, tabor ma zmieniać się poprzez kolejne zakupy, aż do całkowitego wyeliminowania z ruchu pojazdów z napędem spalinowym [10, s. 354-356].

Dla organizatora oznacza to konieczność planowania zakupu i eksploatacji taboru co najmniej w dwóch perspektywach. Po pierwsze to obowiązek zakupowy (jakie autobusy należy kupować od 2026 r.). Po drugie zaś to horyzont operacyjny (jak zapewnić ciągłość usług przy taborze o innych parametrach technicznych). Należy przy tym pamiętać, iż autobusy zeroemisyjne wymagają odpowiedniej infrastruktury. Jeżeli organizator ma kupować tabor elektryczny, musi równolegle zapewnić ładowarki, moce przyłączeniowe, modernizację zajezdni czy reorganizację obiegów (czas ładowania, rezerwy). Jeżeli wybierze wodór, uwagi wymagają kwestie: stacji tankowania, logistyki dostaw paliwa czy bezpieczeństwa. W obu przypadkach transformacja energetyczna wychodzi daleko poza sam proces zakupu autobusów.

Stąd też uzasadniona wydaje się teza, iż obowiązek realizacji przepisów odnoszących się do zeroemisyjności jest w istocie obowiązkiem „systemowym”, choć formalnie zlokalizowanym w reżimie zamówieniowym. To właśnie ta nieoczywistość pogłębia problem braku odpowiednich rozwiązań w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, która – co do zasady – określa system przewozów, zaś obowiązek zeroemisyjny uregulowany jest w innych aktach prawnych, w tym przede wszystkim ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

Nie ulega wątpliwości, iż obecnie transformacja energetyczna przestała być postulatem, a stała się wymogiem prawnym. Jednocześnie wydaje się, iż ustawodawca nie znowelizował ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w taki sposób, aby dostarczała organizatorowi systemowych instrumentów wdrożeniowych (planistycznych i finansowych). W rezultacie organizator musi posilkować się innymi normami prawnymi, a być może sięgać także do innych dokumentów strategicznych. Nałożenie obowiązku nabywania autobusów zeroemisyjnych prowadzić może

w praktyce do pewnych wątpliwości, dlatego ustawodawca nie stworzył w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym odpowiednich instrumentów prawnych dla organizatorów w zakresie wprowadzania pojazdów zeroemisyjnych. Ich brak sprawia, iż realizacja obowiązków w tym zakresie wymaga podejmowania decyzji inwestycyjnych o znacznym ciężarze finansowym, które nie znajdują jednoznacznego oparcia w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Skutki praktyczne transformacji energetycznej dla organizatorów publicznego transportu zbiorowego

Nalożenie na organizatorów obowiązków związanych z transformacją energetyczną, w szczególności obowiązku nabywania autobusów zeroemisyjnych, wywołuje daleko idące skutki praktyczne. Mają one charakter finansowy, organizacyjny oraz prawny, zaś ich skala znacząco wykracza poza ramy tradycyjnie pojmowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

W pierwszej kolejności należy wskazać na istotne obciążenia finansowe po stronie jednostek samorządu terytorialnego. Jak już wspomniano zakup autobusów zeroemisyjnych wiąże się z kosztami znacząco wyższymi niż nabycie taboru spalinowego. Dodatkowo konieczne jest ponoszenie wydatków na budowę lub rozbudowę infrastruktury ładowania, modernizację zajezdni oraz zapewnienie odpowiednich przyłączy energetycznych [17, s. 11]. Wydatki te nie są wprost uwzględnione w konstrukcji finansowania publicznego transportu zbiorowego przewidzianej w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

W praktyce organizatorzy ponoszą koszty finansowania transformacji energetycznej z różnych źródeł pozasystemowych, takich jak środki unijne, programy rządowe czy fundusze celowe. Brak stabilnych, ustawowych mechanizmów finansowania powoduje jednak niepewność co do możliwości kontynuacji inwestycji oraz utrudnia długoterminowe planowanie rozwoju transportu publicznego. Transformacja energetyczna publicznego transportu

zbiorowego generuje również istotne ryzyka prawne po stronie organizatorów. Jednostki samorządu terytorialnego, realizując obowiązki wynikające przede wszystkim z przepisów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, podejmują decyzje inwestycyjne o znacznej wartości, które nie znajdują jednoznacznego umocowania w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. W praktyce może to prowadzić do sporów interpretacyjnych dotyczących zakresu kompetencji organizatora oraz legalności podejmowanych działań.

Analiza obowiązujących regulacji prowadzi do wniosku, iż jednym z kluczowych problemów systemowych jest fragmentaryzacja przepisów regulujących publiczny transport zbiorowy. Obowiązki organizatora wynikają obecnie z kilku różnych aktów prawnych. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym reguluje podstawowe mechanizmy organizowania i finansowania przewozów, natomiast ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych wprowadza obowiązki o charakterze transformacyjnym, bez dokładnego uwzględnienia specyfiki systemu transportu publicznego. Taka fragmentaryzacja regulacji może sprawiać wrażenie osłabienia przewidywalności prawa, co ma szczególne znaczenie w przypadku inwestycji infrastrukturalnych i taborowych, z natury rzeczy realizowanych w perspektywie wieloletniej, tym bardziej, iż ustawa o publicznym transporcie zbiorowym odwołuje się do ustawy i elektromobilności i paliwach alternatywnych jedynie dwukrotnie. Po pierwsze w art. 4 ust. 1 pkt 9 a) u.p.t.z., zawierającym definicję autobusu zeroemisyjnego. Po drugie zaś w art. 12 ust. 1a pkt 2) u.p.t.z., definiującym geograficzne położenie infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego.

Ocena obowiązującego stanu prawnego – wnioski *de lege lata*

Mając na uwadze powyższe rozważania należy stwierdzić, iż ustawa o publicznym transporcie zbiorowym – w aktualnym stanie prawnym – nie zawiera wystarczających podstaw prawnych do realizacji celów transformacji ener-

getycznej w publicznym transporcie zbiorowym. Poszczególni organizatorzy zostali objęci obowiązkami w realizacji zadań zmierzających do zakupu taboru zeroemisyjnego. Tym samym należałoby rozważyć wprowadzenie bardziej systemowych rozwiązań w tym zakresie do aktu prawnego, regulującego ich podstawową działalność, a więc do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Brak jednoznacznego powiązania pomiędzy obowiązkami organizatora a celami energetycznymi prowadzi do sytuacji, w której realizacja transformacji energetycznej odbywa się w sposób oparty na doraźnych decyzjach i zewnętrznych źródłach finansowania. Taki model nie sprzyja stabilności systemu publicznego transportu zbiorowego ani pewności prawnej jednostek samorządu terytorialnego.

Postulaty *de lege ferenda* – kierunki zmian legislacyjnych

W perspektywie *de lege ferenda* zasadne wydaje się podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do dostosowania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do realiów transformacji energetycznej. W szczególności należy rozważyć wprowadzenie obowiązku uwzględniania celów energetycznych i emisyjnych w planach zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Ponadto celowe byłoby bardziej szczegółowe normatywne powiązanie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z przepisami ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, tak aby obowiązki zeroemisyjne organizatorów transportu znalazły jednoznaczne odzwierciedlenie w regulacjach dotyczących organizowania i finansowania transportu publicznego.

Istotnym postulatem jest również stworzenie stabilnych mechanizmów finansowania transformacji energetycznej transportu publicznego, które byłyby osadzone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Pozwoliłoby to na ograniczenie ryzyka prawnego i finansowego po stronie jednostek samorządu terytorialnego oraz zwiększyłoby przewidywalność działań organizatorów.

Postulaty *de lege ferenda* nie po-

winny ograniczać się do ogólnego „uwzględniania transformacji energetycznej”, lecz wskazywać minimalny katalog narzędzi. Po pierwsze, zasadne jest wprowadzenie do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wymogu, aby plan transportowy zawierał część dotyczącą taboru zeroemisyjnego i energii (w rozumieniu: założeń emisyjnych, harmonogramów wymiany taboru, infrastruktury). Przykładowo takie zapisy znalazły się w Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miasta Radomia na lata 2022 – 2030 [11, s. 5, 30, 36, 37]. Po drugie, należałoby doprecyzować, iż standardy emisyjne mogą być wprowadzane w umowach jako element jakości usługi publicznej, a nie wyłącznie jako „wymaganie techniczne”, co ułatwiłoby argumentację prawną przy kontrolach i sporach. Po trzecie, wskazane jest uzupełnienie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym o ramy finansowe, nie poprzez tworzenie nowego funduszu w samej ustawie, ale poprzez wprowadzenie normy łączącej finansowanie transportu publicznego z finansowaniem transformacji (np. dopuszczenie określonych kategorii kosztów transformacji do rozliczenia w mechanizmach rekompensaty w sposób jednoznaczny).

Celowe wydaje się ponadto ściślej powiązanie publicznego transportu zbiorowego z polityką energetyczną poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście zasadne jest rozważenie wprowadzenia obowiązku szerszych konsultacji planu transportowego z dokumentami energetycznymi danej jednostki samorządu terytorialnego, albo co najmniej obowiązku wykazania, że plan transportowy jest wykonalny energetycznie (np. w zakresie mocy ładowania).

Takie podejście wzmacniałoby pewność, racjonalność inwestycji i przewidywalność dla rynku, a przede wszystkim ograniczałoby ryzyko, że obowiązki zeroemisyjne będą realizowane w sposób doraźny, zależny od dostępności chwilowych programów finansowania.

Zakończenie

Transformacja energetyczna stawia przed publicznym transportem zbioro-

wym wyzwania o charakterze systemowym. Analiza obowiązków organizatora prowadzi do wniosku, że obowiązujące regulacje prawne nie nadążają za dynamicznymi zmianami w obszarze polityki energetycznej i klimatycznej. Organizatorzy zostali obciążeni, zwłaszcza w kontekście wejścia w życie 1 stycznia 2026 r. regulacji dotyczących zakupu taboru zeroemisyjnego, konkretnymi obowiązkami, bez jednoczesnego zapewnienia im spójnych i stabilnych podstaw normatywnych.

Dostosowanie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do realiów transformacji energetycznej wydaje się niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawa oraz bezpieczeństwa prawnego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Bez takich zmian realizacja celów energetycznych w transporcie publicznym będzie odbywała się kosztem stabilności systemu i przewidywalności działań organizatorów. ◀

Materiały źródłowe

- [1] M. Błażejowski, Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jako przejaw prywatyzacji wykonywania usług publicznych, [w:] Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej Studium prawn-administracyjne, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałicka, Wrocław 2020
- [2] G. Dydkowski, Publiczne finansowanie miejskiego transportu zbiorowego w największych miastach w Polsce-analiza porównawcza, Studia ekonomiczne, Nr 187/2014
- [3] Dyrektywa (UE) 2019/1161 w sprawie promowania ekologicznych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego, Dz. Urz. UE L 188/116
- [4] M. Formalczyk, Działalność powierzona i komercyjna spółek transportu komunalnego w Polsce, IKAR, Nr 1(2)/2013
- [5] K. Grzelec, O. Wyszomirski, Plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, Studia Ekonomiczne, Nr 143/ 2013
- [6] M. Krzymuski, Charakter prawny

planu transportowego, Transport Miejski i Regionalny, Nr 1/2016

- [7] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Publiczny transport zbiorowy, Komentarz, LEX/el. 2025
- [8] S. Marszałek, Zarządzanie transportem zbiorowym, jako składową dóbr publicznych, Zeszyty Naukowe Akademii Górnośląskiej, Nr 12/2023
- [9] S. Michalik, D. Zieliński, Transformacja energetyczna w Polsce w świetle strategicznych dokumentów rządowych i analiz badawczych, Warszawa 2024, Sieć Badawcza Łukasiewicz – ITECH Instytut Innowacji i Technologii
- [10] U. Motowidlak, Analiza kosztów i korzyści jako jeden z obowiązków implementacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych w komunikacji miejskiej w Polsce, [w:] Logistyka w naukach o zarządzaniu część 1, tom XIX, zeszyt 11, część III
- [11] Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miasta Radomia na lata 2022 – 2030, <https://bip.radom.pl/download/69/96574/2950z2.pdf>
- [12] J. Rzeźny-Cieplińska, Organizatorzy publicznego transportu zbiorowego jako podmioty non profit. Studium strategii organizacji pozarządowej na rynku komunikacji miejskiej, Studia Ekonomiczne, Nr 165/2014
- [13] M. Sipa, Publiczny transport zbiorowy na rynku usług transportowych-wybrane aspekty, ZS WSH Zarządzanie, Nr 1/ 2014
- [14] P. Szudejko, Prawo do publicznego transportu zbiorowego, Metropolitan, Nr 1/2019
- [15] Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2025 r. poz. 285, 1173.
- [16] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Dz.U. 2024, poz. 1289
- [17] R. Wróbel, Strategia wymiany taboru autobusowego w MPK SA w Krakowie w aspekcie optymalizacji czasu jego eksploatacji, Transport Miejski i Regionalny, Nr 1/2023