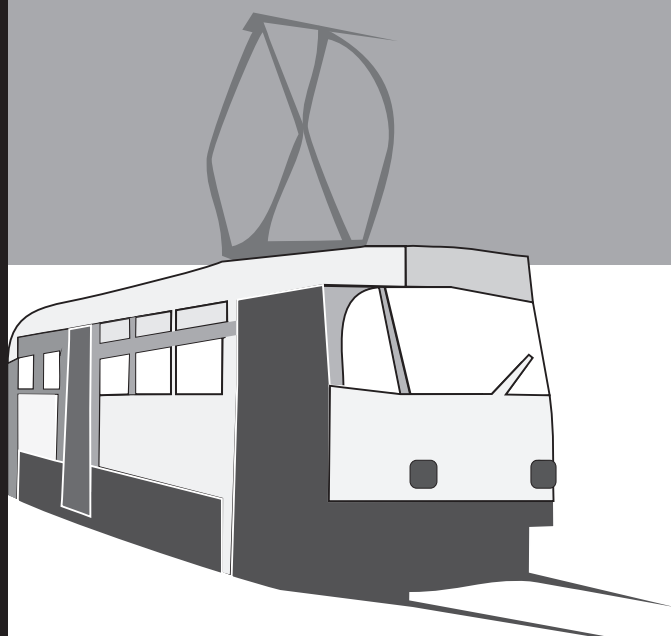


ORGANIZACJA
PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
PRAWNYCH ASPEKTÓW WSPÓŁDZIAŁANIA

Redakcja naukowa
Krystian Ziemiński, Adrian Misiejko



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM

ORGANIZACJA PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
PRAWNYCH ASPEKTÓW WSPÓŁDZIAŁANIA

UNIwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

SERIA PRAWO NR 197

**Organizacja
publicznego transportu zbiorowego
przez jednostki samorządu terytorialnego
ze szczególnym uwzględnieniem
prawnych aspektów współdziałania**

Redakcja naukowa

KRYSTIAN ZIEMSKI

ADRIAN MISIEJKO



POZNAŃ 2016

Recenzenci: prof. dr hab. Małgorzata Stahl
dr hab. Bartosz Kołaczkowski

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji UAM

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016

Projekt okładki: K. & S. Szurpit
Redakcja: Elżbieta Kostecka
Redakcja techniczna: Dorota Borowiak
Łamanie komputerowe: Krystyna Jasińska

ISBN 978-83-232-3130-1
ISSN 0083-4262

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl
Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl
Dział Promocji i Sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl
Wydanie I. Ark. wyd. 9,5. Ark. druk. 10,25
DRUK I OPRAWA: EXPOL, WŁOCŁAWEK, UL. BRZESKA 4

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Słowo wstępne	11
CZĘŚĆ PIERWSZA	
WSPÓŁDZIAŁANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W REALIZACJI PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO	13
I. Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań (<i>Krzystian Ziemski</i>)	15
1. Próba bliższego scharakteryzowania wybranych form prawnych współdziałania j.s.t.	24
II. Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę – wybrane zagadnienia (<i>Adrian Misiejko</i>)	33
1. Gmina jako organizator publicznego transportu zbiorowego	34
2. Zakres ingerencji organizatora w rynek przewozów	41
3. Wybrane aspekty finansowania publicznego transportu zbiorowego przez gminę	44
4. Podsumowanie	49
III. Porozumienie powiatowo-gminne w publicznym transporcie zbiorowym – ujęcie instytucjonalne oraz prawnofinansowe (<i>Grzegorz Samitowski</i>)	51
1. Porozumienie pomiędzy gminą a powiatem w świetle samorządowych ustaw ustrojowych	52
2. Dopuszczalność zawierania porozumień powiatowo-gminnych w zakresie powiatowych przewozów pasażerskich	53
3. Porozumienia powiatowo-gminne w zakresie powiatowych przewozów pasażerskich w kontekście zasad udzielania pomocy finansowej (rzeczowej) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego	55
4. Pomoc finansowa a rekompensata za świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego	62
5. Podsumowanie	64

IV. Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez utworzony w tym celu związek powiatowo-gminny (<i>Agnieszka Sajdak-Wasik, Adrian Misiejko</i>)	65
1. Związki powiatowo-gminne. Nowy „twór prawny”	65
2. Tworzenie związku powiatowo-gminnego	67
3. Przekształcenie istniejącego związku w związek powiatowo-gminny	69
4. Organy związku powiatowo-gminnego	70
5. Rejestr związków powiatowo-gminnych	71
6. Związek powiatowo-gminny jako organizator publicznego transportu zbiorowego	72
7. Plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego	75
8. Charakter prawny przewozów realizowanych przez związek powiatowo-gminny	76
9. Pierwszy związek powiatowo-gminny zarejestrowany w Polsce – analiza przypadku	79
10. Podsumowanie	82
V. Formy współpracy województw w zakresie organizacji regionalnych przewozów kolejowych (<i>Przemysław Mroczkowski</i>)	83
1. Porozumienia w sprawie powierzenia wykonywania zadań publicznych	85
2. Wspólna realizacja projektów z funduszy Unii Europejskiej	91
3. Inne formy organizacji regionalnych przewozów międzywojewódzkich	93
4. Wnioski <i>de lege ferenda</i>	94
5. Podsumowanie	97
VI. Związki celowe realizujące zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego. Perspektywa niemiecka i polska (<i>Paulina Łazutka</i>)	99
1. Współdziałanie publicznoprawne w landzie Nadrenia-Palatynat	100
2. Związki celowe wykonujące zadania z zakresu transportu zbiorowego w Nadrenii-Palatynacie – studium przypadków	102
3. Polskie związki celowe działające w obszarze lokalnego transportu zbiorowego	105
4. Podsumowanie	108
CZĘŚĆ DRUGA	
ZAGADNIENIA SZCZEGÓLNE ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO	111
VII. Dostęp do informacji publicznej związanej z wykonywaniem zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego (<i>Mateusz Karciarz, Anna Kudra</i>)	113
1. Transport zbiorowy jako zadanie publiczne	114
2. Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej	115
3. Pojęcie „informacji publicznej”	118

4. Tajemnica przedsiębiorcy jako przesłanka odmowy udostępnienia informacji publicznej	121
5. Podsumowanie	124
VIII. Opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców – wybrane aspekty prawne (Adrian Misiejko)	127
1. Charakter prawny opłaty	128
2. Pojęcie dworca	129
3. Niedyskryminacyjne zasady ustalenia stawek opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców	131
4. Podsumowanie	136
IX. Przepisy przejściowe w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (Adrian Misiejko)	139
1. Zakres stosowania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do przewozów w krajowym regularnym przewozie osób	140
2. Analiza pozostałych przepisów	148
3. Podsumowanie	151
Zakończenie	153
Literatura	155
The organisation of mass public transport by local government units with particular regard to the legal aspects of cooperation (Summary)	161
Noty o Autorach	163

Wykaz skrótów

Akty normatywne:

rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 – rozporządzenie (WE) nr 1370/07 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 (Dz. Urz. UE. z dnia 3 grudnia 2007 r., L 315/1)

u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938, 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626, 1877, z 2015 r. poz. 238, 532, 1045, 1117, 1130, 1189, 1190, 1269, 1358, 1513, 1830, 1854, 1890, 2150, z 2016 r. poz. 195, 1257)

u.P.p. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915)

u.p.t.z. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1440, tekst jednolity ze zmianami: poz. 1753, 1890, 1893, z 2016 r. poz. 1342)

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

u.s.m. – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1890)

u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814)

ustawa nowelizująca u.p.t.z. – ustawa z dnia 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. poz. 1342)

ustawa z 25 czerwca 2015 r. – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045)

u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. z 2016 r. poz. 486)

u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, tekst jednolity ze zmianami: Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, z 2014 r. poz. 486, 805, 915, 1310, z 2015 r. poz. 211, 390, 978, 1269, 1273, 1893, 2183, z 2016 r. poz. 1342)

u.t.k. – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, 1297, 1741, 1753, 1777, 1893, z 2016 r. poz. 542, 1250, 1257)

u.t.k. z 1997 r. – ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591)

u.u.u.p.ś.p.t.z. – ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1342)

Inne:

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

j.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego

SIP Legalis – System Informacji Prawnej

SIP Lex

Słowo wstępne

Realizacja publicznego transportu zbiorowego, zwłaszcza w wymiarze lokalnym, jest jednym z najważniejszych zadań z zakresu gospodarki komunalnej wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Transport zbiorowy stanowi alternatywę dla nieefektywnej komunikacji indywidualnej, stwarzając możliwość bardziej efektywnego wykorzystania dostępnych środków, w tym również środków transportowych, dróg publicznych i innych elementów, pozwalając na bardziej racjonalne korzystanie ze środowiska naturalnego, m.in. redukcję konsumpcji paliw, ograniczenie emisji spalin, hałasu itd. Możliwość sprawnego przemieszczania się mieszkańców stanowi o jakości ich życia, skracaniu czasu niezbędnego na dotarcie do miejsc zatrudnienia, kształcenia się, a także wypoczynku i w innych celach. Zagadnienie to jest zatem wielowątkowe o dużej doniosłości, co zostało dostrzeżone zarówno przez prawodawcę na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym¹.

Potrzeby w zakresie transportu zbiorowego występują na wszystkich szczeblach sprawowania administracji terenowej w państwie. Stąd też zadania w tym obszarze powierzono zarówno jednostkom stopnia lokalnego, jak i regionalnego, to jest powiatom, województwom, a przede wszystkim gminom. Sprawą naturalną jest, że potrzeby w zakresie transportu zbiorowego z różnych przyczyn nie dają się sztywno zamknąć w granicach jednostek samorządowych. Konieczne wydaje się zatem zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości współdziałania w różnych formach, w celu efektywnego zaspokajania tych potrzeb i to współdziałania zarówno

¹ Zob. w szczególności: rozporządzenie (WE) nr 1370/07 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; ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym; ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe; ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym; ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

między jednostkami tego samego stopnia (współdziałanie w układzie horyzontalnym), jak i pomiędzy jednostkami różnych stopni podziału terytorialnego (współdziałanie w układzie wertykalnym).

Zamysłem Autorów opracowania było podjęcie próby zaprezentowania badań dotyczących regulacji prawnych w zakresie transportu publicznego, w szczególności organizowanego przez jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym. Olbrzymi zakres oraz różnorodność problemów prawnych występujących w tym zakresie przemawia za dokonaniem ograniczenia zainteresowań tylko do wybranych zagadnień. Z założenia Autorzy opracowania skoncentrowali się na problemach związanych z potrzebą, a niekiedy nawet koniecznością podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego działań wspólnych w tym zakresie.

Pierwsza część opracowania została poświęcona właśnie tej problematyce. W jej ramach uwzględniono niektóre aspekty wspólnej realizacji zadań przez gminę, powiaty, jak i województwa samorządowe. Jedną z coraz chętniej stosowanych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego jest tworzenie związków celowych z zakresu lokalnego transportu zbiorowego. Temu zagadnieniu poświęcono ostatni rozdział części pierwszej opracowania, w którym podjęto próbę scharakteryzowania rozwiązań przyjmowanych w tym zakresie w jednym z wybranych krajów RFN – Nadrenii-Palatinacie oraz w Polsce.

W części drugiej opracowania zaprezentowano rezultaty badań wybranych zagadnień szczegółowych dotyczących transportu publicznego. W jej ramach skoncentrowano się zwłaszcza na problemach związanych z trudnościami interpretacyjnymi znowelizowanych przepisów ustawy o transporcie zbiorowym. Jednym z bardziej kontrowersyjnych zagadnień w tym obszarze są opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych oraz dworców, a także problemy związane z interpretacją przepisów przejściowych zawartych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Zagadnieniem szczegółowym, któremu poświęcono jeden z rozdziałów części drugiej, jest również dostęp do informacji publicznej w zakresie, w jakim informacje te dotyczą organizacji i sposobu wykonywania publicznego transportu zbiorowego.

Zaprezentowane opracowanie z założenia nie stanowi zatem zbioru opracowań mających w sposób wyczerpujący przedstawić całość zagadnień z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Stwierdzić jednak można, że wiele z poruszonych zagadnień ocenić można jako jedne z trudniejszych i bardziej doniosłych w świetle całości regulacji dotyczących analizowanej materii.

*Krystian Ziemiński
Adrian Misiejko*

Część pierwsza



**WSPÓŁDZIAŁANIE JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W REALIZACJI PUBLICZNEGO
TRANSPORTU ZBIOROWEGO**

Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań

Ustanowioną w roku 1990 ustawą o samorządzie terytorialnym¹ reaktywowano w Polsce samorząd terytorialny odpowiadający standardom przyjmowanym dla zdecentralizowanego państwa prawa. Istniejący wówczas podział terytorialny oraz ustanowiony wyłącznie na szczeblu gminnym samorząd terytorialny już wkrótce okazał się, zwłaszcza wobec stwierdzonej skuteczności realizacji zadań przez gminy, nieadekwatny do powierzonych samorządowi lokalnemu zadań i oczekiwań społecznych. Już po kilku latach funkcjonowania samorządu ujawniła się potrzeba nie tylko dalszego decentralizowania państwa, szczególnie w obszarze realizacji zadań lokalnych i regionalnych, ale także przeprowadzenia związanych z tym koniecznych zmian ustrojowych.

Prawodawca już w momencie tworzenia samorządu terytorialnego na poziomie gminy w roku 1990 dostrzegł konieczność stworzenia instytucjonalnych możliwości ich współdziałania. Było to naturalnym następstwem skali oraz charakteru zadań powierzonych tym jednostkom. Gmina jako korporacja prawa publicznego w założeniach zaspokajać ma w maksymalnym stopniu potrzeby społeczności lokalnych. Określenie zatem wielkości i charakteru jednostek lokalnych dokonywane było z uwzględnieniem z jednej strony potrzeb o charakterze lokalnym, podjęcie próby ich zdefiniowania, a z drugiej strony realnymi możliwościami zaspokajania przez tworzone jednostki samorządowe powierzonych im zadań. Uwzględniono wówczas szeroką gamę aspektów determinujących podział terytorialny kraju w kontekście powierzonych gminom zadań.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95.

W Konstytucji RP² dobitnie wskazano, że dokonując podziału terytorialnego państwa, uwzględnia się takie elementy, jak więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, przy jednoczesnym zapewnieniu jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania powierzonych im zadań publicznych (art. 15 Konstytucji). W przyjętej 15 października 1985 roku w Strasburgu Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego³ (dalej: EKSL) wskazano na spektrum aspektów, które determinować powinny podział terytorialny gwarantujący wydolność samorządu lokalnego. Wskazano tam na wiele elementów, takich jak podstawowe wartości, do których spełnienia należy dążyć. Stosownie do EKSL-u samorząd lokalny stanowi wyraz prawa obywateli do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi, które stanowią przejaw jednej z zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Nadto podkreślono, że na szczeblu lokalnym prawo to musi być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni, a także to, że istnienie społeczności lokalnej wyposażonej w rzeczywiste uprawnienia stwarza realne warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego w bezpośredniej bliskości obywatela, służąc ochronie i budowaniu Europy, opierając się na zasadach demokracji i decentralizacji. Dalsze postanowienia EKSL-u wskazują, iż samorząd lokalny oznaczać ma prawo, ale też zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Nie jest zamiarem autora przytaczanie wszystkich wyrażonych w EKSL-u czynników, kształtujących podział terytorialny kraju. Należałoby tutaj jednak wskazać na art. 4 ust. 3 EKSL-u, gdzie wskazuje się, że generalną odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosić powinny przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, a więc organy podstawowych jednostek podziału terytorialnego, przy uwzględnieniu zakresu i charakteru powierzanych im zadań, a także wymogu efektywności i gospodarności, co stanowi wyraz zasady subsydiarności w organizacji struktur demokratycznego państwa.

Jednymi z ważniejszych elementów, które winny być brane pod uwagę przy dokonywaniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, są zatem dający rękojmię efektywnego i gospodarnego wykonywania zadań, potencjał organizacyjny tworzonych jednostek oraz potencjał ekonomiczny mający stanowić podstawy finansowe samodzielnego ich wykonywania. Czynnikiem, którego nie można pominąć, jest czynnik demograficzny, a więc w szczególności liczba ludności zamieszkującej dany teren, jej struktura de-

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

³ Patrz: Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), ratyfikowana przez Polskę dnia 26 kwietnia 1993 r. (Karta weszła w życie do polskiego porządku prawnego dnia 1 marca 1994 r.).

mograficzna, potencjał ekonomiczny, a także związany z tym potencjał ekonomiczny gminy.

Dokonanie nawet najbardziej optymalnego podziału terytorialnego uwzględniającego wszystkie niezbędne elementy (zarówno kształtujące potrzeby, które muszą być zaspokajane na szczeblu lokalnym, jak i ich skalę i charakter) jako przesądzające o możliwości ich zaspokajania nie może wykluczyć potrzeby, a niekiedy wręcz konieczności podejmowania działań wspólnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego celem zapewnienia realizacji ich zadań, a w wielu wypadkach co najmniej zapewnienia bądź zwiększenia ich efektywności.

Pomimo nawet bardzo starannie stosowanych kryteriów podziału terytorialnego nie uniknie się zróżnicowania powstałych jednostek pod względem ich potencjału i związanej z tym możliwości samodzielnego zaspokajania wszystkich potrzeb lokalnych. W sposób formalny można wyznaczać granice jednostek samorządu terytorialnego, ale nie granice kształtowania się określonych potrzeb i możliwości ich zaspokajania. Niejednokrotnie korzystniejsze dla społeczności lokalnej jest zaspokajanie pewnych potrzeb z przekroczeniem granic administracyjnych. Przypadki, kiedy to określone potrzeby powstałe w jednej jednostce samorządu terytorialnego dogodniej jest zaspokajać z wykorzystaniem infrastruktury jednostki sąsiadującej, nie należą do odosobnionych. Dotyczyć to może świadczeń w takich obszarach, jak chociażby w zakresie oświaty (np. z uwagi na bliskość do szkoły czy innej placówki oświatowej położonej na terenie innej gminy), świadczeń zdrowotnych, ratowniczych, a także w zakresie transportu publicznego i w wielu innych obszarach. W wielu przypadkach jednostki samorządu terytorialnego skazane są zatem na podejmowanie wspólnych działań celem zapewnienia realizacji powierzonych im zadań w sposób najdogodniejszy dla mieszkańców danego terenu czy w sposób najbardziej efektywny. Ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy potencjał poszczególnych gmin jest niewystarczający dla zaspokojenia rodzajowo określonych potrzeb mieszkańców. Z taką sytuacją spotykamy się przykładowo w sprawach uregulowanych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴ (dalej: u.c.p.g.), gdzie jednym z obowiązków gmin jest zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a u.c.p.g.). Sam prawodawca w powołanym przepisie, z uwagi między innymi na koszty budowy instalacji, wskazał, iż gminy mają zapewnić budowę, utrzymanie i eksploatację takich instalacji jako własnych bądź wspólnych z innymi gminami. Także w wielu innych przypadkach

⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. z 2016 poz. 250 z późn. zm.

bardziej efektywnie można zaspokoić lokalne potrzeby, realizując je wspólnie z innymi jednostkami. W jeszcze innych przypadkach niestrzymanie się w sposób sztywny podziałów administracyjnych umożliwi zaspokajanie żywotnych potrzeb mieszkańców w sposób dla nich najdogodniejszy.

Prawodawca, dostrzegając takie sytuacje już w ustawie z 1990 roku o samorządzie terytorialnym, w odrębnym rozdziale 7, przewidywał możliwość współdziałania gmin w różnych formach organizacyjnoprawnych (związki i porozumienia).

Obecnie do prawem przewidzianych form współdziałania zaliczyć należy związki komunalne (tj. związki międzygminne⁵, związki powiatów⁶, związki powiatowo-gminne⁷ oraz związki metropolitalne⁸), a także porozumienia jednostek samorządu terytorialnego⁹, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego¹⁰, które nie są dedykowane do realizowania zadań z zakresu administracji samorządowej oraz nieokreślone przez prawodawcę wprost, jako odrębna forma współdziałania, dotacje na wykonywanie zadań publicznych, których jednostki samorządu terytorialnego mogą sobie udzielać wzajemnie¹¹.

Opierając się na Konstytucji, EKSL-u i samorządowych ustawach ustrojowych wskazać można na kilka wspólnych reguł dotyczących współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Zasadą wyznaczającą kierunki i ramy współdziałania j.s.t. jest zasada pomocniczości. Zgodnie z tą zasadą jednostki samorządu mogą współdziałać w celu wspólnego wykonywania zadań, których samodzielna realizacja jest niemożliwa w stopniu zadowalającym, a przynajmniej może być nieefektywna ze względu na brak środków lub potencjału organizacyjnego po stronie określonej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z zasadą pomocniczości podmiotem podstawowym w trójszczeblowym podziale terytorialnym w obecnym kształcie jest gmina. Wyrazem zasady pomocniczości jest możliwość przekazywania zadań w układzie wertykalnym wyłącznie w dół bądź horyzontalnie, a więc jednostkom usytuowanym na tym samym szczeblu. W przypadku porozumień

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm., dalej: u.s.g.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm., dalej: u.s.p.

⁷ Również uregulowane przepisami u.s.p.

⁸ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. 2015 poz. 1890.

⁹ Patrz: art. 74 u.s.g., art. 73 u.s.p. i art. 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm., dalej: u.s.w.

¹⁰ Patrz: art. 84 u.s.g., art. 75 u.s.p. i art. 8b u.s.w.

¹¹ Patrz: art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p. i art. 8a u.s.w. art. 220 ust. 1 u.f.p.

zawierane one mogą być wyłącznie w sposób przewidujący przekazywanie zadań przez jednostki usytuowane na wyższym stopniu organizacyjnym jednostkom usytuowanym niżej¹², a więc przez województwa na rzecz gmin oraz powiatów, a przez powiaty na rzecz gmin¹³, a także przez poszczególne j.s.t. innym j.s.t. tego samego szczebla.

Kolejną fundamentalną zasadą wyznaczającą ramy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podejmowanych decyzji. Samodzielność ta w pełnej rozciągłości z założenia dotyczy także korzystania z którejsz z form współdziałania. To jednostki samorządu terytorialnego decydować mogą zarówno o zawiązaniu, trwaniu, jak i zakończeniu funkcjonowania współpracy w określonej formie. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonać muszą zatem samodzielnie oceny potencjału finansowego i organizacyjnego, którym dysponują, jak również oceny, czy podjęcie współdziałania zapewni lepsze, bardziej efektywne, bardziej dogodne dla mieszkańców zaspokajanie ich potrzeb. Samodzielność dotyczy również decyzji co do podjęcia współdziałania, o wyborze partnera, czy partnerów, a także formy współdziałania. Nie może stanowić podstawy do kwestionowania zasady swobody podejmowania decyzji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie współdziałania przepis art. 4 ust. 5 u.s.p. stwierdzający, „Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu”. Przepis ten pomimo imperatywnego sformułowania (powiat przekazuje) nie stanowi podstawy do formułowania przez zainteresowaną gminę roszczeń o przekazanie jej ani określonego zadania, ani warunków, w jakich przekazanie miałyby nastąpić. Nawet w przypadku uzasadnionego w sposób racjonalny i przekonywający wniosku ze strony gminy zawarcie porozumienia wymaga po stronie powiatu woli do jego zawarcia jako podstawy

¹² Podkreślić przy tym należy, że realizowanie zadań na wyższym stopniu organizacyjnym, a więc na wyższym szczeblu podziału terytorialnego nie może być utożsamiane z istnieniem zależności hierarchicznej pomiędzy podmiotami usytuowanymi na różnych szczeblach. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, a więc gminy powiaty i województwa realizują odmienne kompetencje i nie pozostają względem siebie w jakiegokolwiek zależności hierarchicznej czy też w organizacyjnym podporządkowaniu. Wyłącznie w przypadkach prawem określonych istnieje konieczność uzgadniania pewnych rozstrzygnięć przez jednostki usytuowane na niższych szczeblach organizacyjnych z organami jednostek wyższych stopni podziału terytorialnego, co jednak nie stanowi przejawu hierarchicznej zależności.

¹³ Na marginesie wskazać można, iż stosownie do zasady pomocniczości również zawieranie porozumień z administracją rządową może stanowić wyłącznie podstawę przekazywania zadań na rzecz jednostki samorządu terytorialnego przez administrację rządową, ale nie odwrotnie.

do wyzbycia się przezeń (przekazania) na rzecz wnioskującej gminy części swoich zadań oraz związanych z nimi kompetencji¹⁴. Gwarancją tak rozumianej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczenie zakresu przedmiotowego nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, także w odniesieniu do współdziałania. Podejmowany może on być przez organy nadzoru wyłącznie z punktu widzenia kryterium legalności, a więc zgodności z prawem i wyłącznie w sytuacjach oraz formach wskazanych w ustawie¹⁵.

Jednym z przejawów realizacji zasady samodzielności j.s.t. jest pozostawianie im swobody w zakresie podjęcia decyzji co do wyboru formy współdziałania. Pozostawienie j.s.t. możliwości wyboru w tym zakresie wymaga zróżnicowania przez prawodawcę form współdziałania. Przemaszają za tym względy praktyczne, w tym zróżnicowanie jednostek samorządowych, szerokie spektrum powierzonych im zadań oraz różne możliwości ich zaspokajania. Jednakże, podkreślić należy, że mamy do czynienia z ograniczeniem możliwości współdziałania wyłącznie do form organizacyjnych wyraźnie ustawowo wskazanych. Związane jest to z przyjmowaną w prawie administracyjnym zasadą legalizmu, stosownie do której organy administracji publicznej zawsze działają na podstawie przepisów prawa, a więc wyłącznie w przypadkach i w sposób prawem przewidziany¹⁶. W rezultacie niejednokrotnie okazuje się, że ramy działania przewidziane przez prawodawcę stanowią sztywny gorset utrudniający elastyczne podejmowanie współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego w sposób odpowiadający ich rzeczywistym potrzebom, a także, czy wręcz przede wszystkim, potrzebom mieszkańców i to w zakresie bardzo szeroko określonych zadań. Równocześnie zaobserwować można przypadki, w których wspólne realizowanie zadań ewidentnie zapewni lepsze wykorzystanie zasobów j.s.t., przy jednoczesnym, pełniejszym zaspokojeniu potrzeb mieszkańców, a jednostki samorządu terytorialnego i ich organy nie dość szybko reagują na rodzące się potrzeby i wspólnotę interesów w ich rozwiązywaniu. Partykularnie postrzegane przez organy interesy poszczególnych j.s.t. stanowią niekiedy barierę dla nawiązania współpracy w wymagających tego

¹⁴ Por. K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 7 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), s. 104. Obowiązek przekazania zadań powiatu gminie akcentował natomiast K. Bandarzewski. Zob. K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2005, s. 94-95.

¹⁵ Patrz: art. 85 u.s.g.; art. 77 u.s.p.; art. 79 u.s.w. Zob. M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne: pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 422-433.

¹⁶ Patrz: art. 7 Konstytucji; zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 7 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.

obszarach. Z takimi wymagającymi elastycznej współpracy jednostek samorządu terytorialnego potrzebami spotykamy się w przypadku metropolii, gdzie nie zawsze pomimo wyraźnie rysujących się potrzeb mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego je dostrzegają bądź też dostrzegając, nie potrafią podjąć działań wspólnych w sytuacji, kiedy wydaje się to wręcz konieczne.

Prawodawca, jak już uprzednio wskazano, dostrzega takie problemy, reagując na rodzące się potrzeby. Przejawem dostrzegania potrzeby zróżnicowania możliwych form współpracy jest istniejąca, wskazywana już od 1990 roku możliwość współdziałania zarówno poprzez założenie związku, a więc utworzenie nowego podmiotu, na który przenoszone są zadania i kompetencje, jak i porozumień, a więc przenoszenie zadań i kompetencji pomiędzy istniejącymi jednostkami samorządu terytorialnego. Początkowo z racji powołania samorządu terytorialnego wyłącznie na szczeblu gminy obie formy dotyczyły współpracy gmin, a od 1998 roku także powiatów oraz województw z tym jednak, że współpracę województw ograniczono do możliwości zawierania porozumień. Wprowadzając zmiany ustrojowe w roku 1998 poprzez powołanie województw oraz powiatów samorządowych, odwołano się do doświadczeń związanych z funkcjonowaniem samorządu gminnego i to w szerokim zakresie. Dotyczy to także współdziałania powiatów i województw w zakresie wspólnego wykonywania zadań publicznych. W możliwość zawierania porozumień wyposażono zarówno jednostki stopnia wojewódzkiego (art. 8 ust. 2 u.s.w.), jak i powiaty (art. 5 ust. 2 u.s.p.), przy czym w obu ustawach odesłano pomocniczo do regulacji wyrażonych w u.s.g. w zakresie dotyczącym porozumień (art. 8 ust. 3 u.s.w., oraz art. 5 ust. 4 u.s.p.), jednakże w przypadku porozumień pomiędzy powiatami stosuje się w pierwszej kolejności przepisy u.s.p. dotyczące związków powiatowych, a dopiero w zakresie tam nieuregulowanym przepisy u.s.g.

Innym przejawem reagowania przez prawodawcę na ujawniające się potrzeby jest przyjęta w dniu 25 czerwca 2015 roku nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Na mocy tej ustawy przewidziano obok dotychczasowej możliwości tworzenia związków gminnych przez gminy oraz powiatowych przez powiaty także możliwość tworzenia związków o charakterze mieszanym, tj. powiatowo-gminnym. Podobnie reakcją na wyraźnie rysujące się potrzeby w praktyce było przyjęcie regulacji dotyczących związków metropolitalnych¹⁸.

¹⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015 poz. 1045.

¹⁸ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. 2015 poz. 1890.

Przyjęcie możliwości tworzenia związków mieszanych początkowo, także dla piszącego te słowa, wydawało się nieracjonalne z uwagi na odmiennosc, a nawet rozdzielność zadań realizowanych przez powiaty oraz przez gminy, co stawiało pod znakiem zapytania zasadność tworzenia nowych podmiotów mających „wspólnie” realizować zadania powierzone przecież jednostkom różnych szczebli, a więc z zagrożeniem dla rozdziału zadań w sposób z założenia mający ograniczać, jeśli nie wykluczać możliwości powstawania konfliktów (sporów) kompetencyjnych. Sygnalizowane przez jednostki samorządu terytorialnego potrzeby w tym zakresie oraz dostrzegana możliwość wspólnego realizowania zadań jednorodząjowych, choć wykonywanych dla różnych obszarów, przy pomocy tych samych zasobów zweryfikowały dotychczasowe poglądy. W drodze sygnalizowanej już nowelizacji z 2015 roku przewidziano również możliwość tworzenia związków nie w celu wspólnego realizowania przekazanych zadań publicznych, ale w celu wspólnego podejmowania działań o charakterze organizacyjnym, instrumentalnym w stosunku do realizowanych zadań. Na mocy art. 64 ust. 1 u.s.g. związek międzygminny powołać można w celu wykonywania wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a u.s.g. W tym przepisie prawodawca wskazał, że gminy mogą zapewniać wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym należącym do sektora finansów publicznych, gminnym instytucjom kultury oraz innym zaliczonym do sektora finansów publicznych osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw, w celu wykonywania zadań publicznych¹⁹.

Podobną regulację zawarto w u.s.p., gdzie w art. 6a wskazano na możliwość zapewnienia wspólnej obsługi, a w art. 6b u.s.p. wskazano wprost, że obsługa ta wykonywana może być przez jednostkę organizacyjną związku powiatów albo związku powiatowo-gminnego. W art. 65 ust. 1 u.s.p. wskazano wprost, że związki z innymi powiatami tworzone mogą być przez powiaty w celu obsługi określonej w art. 6a u.s.p. W art. 72a u.s.p. z kolei wskazano na możliwość tworzenia wspólnych związków powiatów z gminami (powiatowo-gminnych) w celu wykonywania wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6 oraz 6a u.s.p., a także art. 10a u.s.g.

Współdziałanie w obszarach, o których mowa w art. 10a u.s.g. oraz art. 6a u.s.p. nie musi być powiązane z przekazywaniem zadań publicznych ustawowo powierzonych gminom i powiatom. Współdziałanie na podstawie tych przepisów ograniczone może być wyłącznie do działań nie służą-

¹⁹ Z zakresu jednostek określonych art. 10a wyłączono przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki i spółki prawa handlowego (art. 10a pkt 3 u.s.g.).

cych bezpośrednio zaspokojeniu określonych potrzeb mieszkańców, lecz ukierunkowanych na wykonywanie zadań organizatorskich, mających zapewnić sprawną, efektywną obsługę określonych jednostek gminnych bądź powiatowych realizujących zadania powierzone gminom czy powiatom. Może to polegać na organizowaniu dla tych jednostek obsługi księgowo-finansowej, zapewnienia obsługi w zakresie wspólnego dokonywania zakupów materiałów czy energii, przygotowywania czy wręcz przeprowadzania procesu zamówień publicznych, zapewnienia wspólnej obsługi prawnej oraz w wielu innych obszarach. W zakresie tak określonego przedmiotu aktywności związków nie mieści się możliwość przekazania kompetencji władczych. Z uwagi jednak na to, że związek może być powołany w celu zarówno realizowania zadań z zakresu obsługi wspólnej, jak i przekazanych mu zadań z zakresu administracji publicznej, możliwe jest wyposażenie takiego związku w kompetencje władcze, służące jednak do realizacji powierzonych związkowi zadań publicznych.

W następstwie umacniania się zmian ustrojowych, funkcjonowania od 1998 roku jednostek samorządu terytorialnego na różnych szczeblach, ujawniła się potrzeba umożliwienia zinstytucjonalizowanego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego obu szczebli funkcjonujących w warunkach aglomeracyjnych. Taką możliwość przewidziano na mocy ustawy o związkach metropolitalnych²⁰. W tym przypadku przewidziano tworzenie zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego, w skład którego obligatoryjnie wchodzi gminy zlokalizowane w obszarze metropolitalnym oraz powiaty, na obszarze których znajduje się co najmniej jedna gmina położona w granicach takiego obszaru²¹. Samo tworzenie związków metropolitalnych stanowi wyłom w zasadzie swobodnej decyzji w podejmowaniu współpracy przez j.s.t., nie mogące jednak stanowić podstawy do podnoszenia zarzutu o niezgodności takiego rozwiązania z Konstytucją. Rada Ministrów na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych w drodze rozporządzenia określa granice obszarów metropolitalnych poprzez wskazanie gmin wchodzących w ich skład. Również utworzenie związków metropolitalnych dla poszczególnych obszarów następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Ustawą o związkach metropolitalnych określono szczegółowe zasady dotyczące tworzenia oraz funkcjonowania związków metropolitalnych.

²⁰ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. 2015 poz. 1890.

²¹ *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, T. Bąkowski (red.), Warszawa 2016.

1. Próba bliższego scharakteryzowania wybranych form prawnych współdziałania j.s.t.

Pierwszymi formami współdziałania przewidzianymi ustawą z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym była wspomniana już dopuszczalność zawierania związków i porozumień międzygminnych. Brak innych jednostek samorządu terytorialnego niż gmina w sposób naturalny zaowocowało określeniem form współpracy wyłącznie na tym szczeblu, co jak wskazano powyżej, zmieniło się wraz z wprowadzeniem reformy ustrojowej w 1998 roku.

Cechą wspólną porozumień i związków jako form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest przeniesienie na inny podmiot określonych zadań oraz całości bądź części kompetencji stanowiących instrumenty, przy pomocy których mogą być one realizowane. Sprawą fundamentalną jest przy tym, że jednostka przekazująca zobowiązana jest do zapewnienia finansowania realizacji zadań przez podmiot, na który następuje przekazanie zadań i kompetencji²². Założeń systemowych leżących u podwalin takiego rozwiązania poszukiwać można już w art. 167 ust. 4 Konstytucji. „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Zasada zapewnienia j.s.t. finansowania adekwatnego do przekazanych zadań formułowana jest między innymi z odwołaniem się do tego przepisu. Sprawą naturalną jest zatem, że skoro w drodze zawarcia porozumienia bądź przystąpienia do związku dochodzi do przekazania zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi jednostkami, nastąpić muszą również konsekwencje finansowe uwzględniające wyzbycie się określonych zadań przez jeden podmiot oraz ich przejęcie, a więc przejęcie takiego samego zakresu zadań i kompetencji przez jednostkę przejmującą. Wymagane jest zatem odpowiednie przesunięcie środków, a także ewentualnych zasobów na podmiot mający realizować przekazane zadania i kompetencje.

W przypadku porozumień przeniesienie zadań i kompetencji na inny podmiot następuje w drodze wspólnych oświadczeń woli podmiotu przekazującego i przyjmującego, a więc ma zawsze charakter dwustronny. Również w sytuacji, gdy w praktyce spotykamy się z porozumieniami tzw. wielostronnymi, w których uczestniczy kilka j.s.t. (np. gmin), jako przekazujące zadania na rzecz określonej gminy je przejmującej (np. z zakresu transportu publicznego), dochodzi do przesunięcia zadań i kompetencji każdej z poszczególnych gmin przekazujących na gminę wskazaną jako przejmująca.

²² R. Cybulska, *Komentarz do art. 74 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki, (red.), Warszawa 2016, SIP Lex.

Jest to rezultatem tego, że przekazanie określonych zadań i kompetencji jest równoznaczne z ich wyzbyciem się na rzecz jednostki przejmującej²³, która realizuje te zadania we własnym imieniu i na własny rachunek. Nie można tych samych zadań jednocześnie przekazać więcej niż jednej jednostce ani też pozostawić dla własnego wykonania tych zadań i kompetencji, odnośnie do których nastąpiło ich przekazanie. Wyzbycie się zadań i kompetencji poprzez ich przekazanie w drodze porozumienia skutkuje tym, iż ponownie nie można ich przekazać bez uprzedniego rozwiązania dotychczas zawartego porozumienia ani też nie można przekazanych zadań i kompetencji nadal wykonywać we własnym imieniu.

W przypadku związków jako formy współdziałania powierzenie zadań oraz kompetencji następuje na nowo utworzony podmiot prawa publicznego (a jednocześnie prywatnego), co następuje z chwilą ogłoszenia statutu (związek nabywa osobowość prawną)²⁴. Również w tym przypadku do przekazania zadań i kompetencji dochodzi w drodze wyrażenia zgodnej woli podmiotów powołujących związek, jednak z tej racji, że podmiot przejmujący jeszcze nie istnieje, nie może w tej kwestii się wypowiadać. W przypadku przystępowania do już istniejącego związku w procesie przekazania praw i kompetencji na jego rzecz uczestniczy również sam związek. Przystąpienie wymaga nie tylko zgodnych oświadczeń wszystkich innych uczestników związku (uchwał rad poszczególnych uczestników), ale także zmiany statutu związku, a tej dokonuje zgromadzenie związku (art. 67 ust. 1 i 2 u.s.g. w związku z art. 67a ust. 1 u.s.g. oraz art. 67 ust. 1 w związku z ust. 2 u.s.p. oraz 67a ust. 1 u.s.p.)²⁵.

Utworzenie związku skutkuje (podobnie jak w przypadku porozumienia) wyzbyciem się powierzonych związkowi zadań oraz kompetencji wskazanych w statucie (przyjętym uchwałami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku). Przejęte zadania i kompetencje związek wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przekazanie na rzecz związku określonych zadań i kompetencji wiąże się z obowiązkiem wspomnianego już zapewnienia źródeł finansowania podmiotowi przejmującemu. Kwestie te muszą znaleźć swój wyraz w statucie związku, a niewłaściwe czy nierzetelne finansowanie związku podlega właściwości sądownictwa powszechnego, podobnie jak w przypadku porozumień, gdzie prawodawca, co prawda wyraźnie wska-

²³ Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami.

²⁴ Art. 67 ust. 2b u.s.g., art. 67 ust. 4 u.s.p.

²⁵ Por. J. Dominowska, *Komentarz do art. 67 ustawy o samorządzie gminnym [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 635-648.

zał w art. 8 u.s.g. na kognicję sądów powszechnych w tym zakresie, nie czyniąc już tego tak dobitnie w odniesieniu do związków j.s.t., jednak tożsamość charakteru zobowiązań z tym związanych przemawia za przyjęciem analogicznego rozwiązania w odniesieniu do związków.

Podsumowując, do cech wspólnych związków i porozumień samorządów można zatem zaliczyć to, iż do przekazania zadań i kompetencji dochodzi zawsze na podstawie oświadczeń woli zainteresowanych podmiotów. Nadto podmiot, na rzecz którego następuje przekazanie zadań i kompetencji wykonuje je na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu, a podmiot przekazujący zadania i kompetencje zobowiązany jest do zapewnienia podmiotowi przejmującemu środków finansowych w wysokości niezbędnej do wykonania przekazanych zadań.

Zawarcie porozumienia, jak również przystąpienie do związku nowo tworzonego bądź już istniejącego ma zatem charakter działań wywołujących jednocześnie skutki publicznoprawne w zakresie przekazanych zadań i kompetencji²⁶ (z czym wiąże się obowiązek publikowania porozumień, a także statutów związków²⁷), jak i prywatnoprawne w zakresie, w jakim zawierają regulacje dotyczące źródeł finansowania przekazanych zadań, w tym np. wyposażenia związków w składniki majątkowe, za pomocą których działalność związku będzie wykonywana czy też udostępniana na określonych warunkach składników majątkowych przez podmiot przekazujący zadania i kompetencje podmiotowi przejmującemu zadania i odpowiednie kompetencje na mocy porozumienia. Sprawą wymagającą podkreślenia jest skutek przekazania zadań i kompetencji w rezultacie podjęcia współdziałania. Art. 64 ust. 3 u.s.g. w związku z art. 74 ust. 2 u.s.g. oraz art. 65 ust. 3 u.s.p. w związku z art. 73 ust. 2 u.s.p. wskazują, że na podmiot przejmujący przechodzą wszelkie kompetencje związane z wykonywaniem przekazanych zadań. Podkreślić w tym kontekście należy, że zadania, a także sposób ich realizacji co do zasady są podzielne, a więc przekazaniu ulec może zarówno część zadań z określonego zakresu, jak i część kompetencji służących realizacji określonych zadań. Celem uniknięcia sporów kompetencyjnych wskazane jest zatem precyzyjne określanie zakresu przekazywanych zadań i kompetencji w każdej formie współdziałania. Za niedopuszczalną uznać należy sytuację, w której te same zadania byłyby realizowane za pomocą tych samych instrumentów (kompetencji) przez różne podmioty.

²⁶ Art. 67 ust. 2a u.s.g.; art. 5 ust. 3 oraz art. 67 ust. 3 u.s.p.; art. 13 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 296).

²⁷ Art. 5 ust. 2-4 u.s.p. w zw. z art. 74 ust. 2 u.s.g., art. 8 ust. 2a i 3 u.s.g. w zw. z art. 74 ust. 2 u.s.g., art. 64 ust. 1 i 3 u.s.g. w zw. z art. art. 67 ust. 2 pkt 6 u.s.g.; art. 67 ust. 2 pkt 6 u.s.p., art. 72a u.s.p. w zw. z art. 67 ust. 2 pkt 6 u.s.p.

Sprawą istotną wydaje się to, że ustawodawca, wskazując na możliwe formy współdziałania, przesądził o przejściu zadań i kompetencji na podmiot przejmujący bez wskazania na jakiegokolwiek ograniczenia w tym względzie. Na podmiot przejmujący przechodzą zatem co do zasady wszelkie kompetencje władcze, jak i niewładcze, w tym możliwość wydawania aktów prawa zarówno powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązującego, możliwość wydawania decyzji administracyjnych itd.²⁸ Wyraźne wskazanie w art. 65 ust. 1 u.s.p. w odniesieniu do obowiązków przekazywanych na rzecz związków powiatów²⁹ oraz w art. 72a u.s.p. w odniesieniu do związków powiatowo-gminnych, że przekazanie dotyczy także kompetencji w zakresie podejmowania decyzji administracyjnych, traktować należy jako rozwianie pewnych wątpliwości, a nie jako szczególną podstawę prawną, z której wywieść można ograniczenie co do zakresu możliwych do przekazania przez powiaty kompetencji na rzecz związków powiatowych bądź mieszanych.

Powyższe uwagi dotyczące przekazywania zadań i kompetencji drogą zawierania porozumień bądź tworzenia (przystąpienia do) związków wymagają poczynienia zastrzeżeń związanych z możliwością współdziałania w zakresie przekazywania zadań nie polegających bezpośrednio czy wprost na realizacji zadań publicznych, lecz na realizowaniu zadań o charakterze instrumentalnym w stosunku do nich. W szczególności dotyczyć to będzie działań, które zakwalifikować można do szeroko rozumianych działań wewnętrznych mających zapewnić sprawne funkcjonowanie podmiotów wykonujących zadania publiczne, a więc jak już przykładowo wspomniano obsługę finansowo-księgową, obsługę w zakresie zaopatrzenia, zapewnienie bazy lokalowej niezbędnej do wykonywania zadań publicznych przez organy, ich urzędy oraz inne jednostki organizacyjne realizujące wprost zadania publiczne. Szczególny przedmiot takiego współdziałania limituje zakres dopuszczalnych instrumentów, za pomocą których takie zadania będą realizowane. Jednak w pozostałym zakresie współdziałanie takie odpowiadać będzie cechom wskazanym powyżej jako ogólne, charakterystyczne dla porozumień i związków jako form współdziałania j.s.t.

W aktach, na podstawie których dochodzi do przekazania zadań i kompetencji, należy zatem nie tylko wyraźnie, ale i precyzyjnie określać przedmiot przekazania, wskazując zakres przekazywanych zadań, jak i szczegółowo przekazywanych kompetencji.

²⁸ Kwestia ta, zwłaszcza w zakresie przekazywania kompetencji do tworzenia prawa miejscowego, rodziła różne kontrowersje, zarówno wśród organów nadzoru, jak i w sądownictwie administracyjnym, jednak ostatnio przeważa pogląd zgodny z wyrażonym powyżej.

²⁹ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 65 ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2007.

W związku z przyjętymi w roku 1998 uregulowaniami w ustawach o samorządzie wojewódzkim oraz powiatowym nawiązującymi do uregulowań wyrażonych uprzednio w ustawie o samorządzie terytorialnym stwierdzić można, że sformułowane powyżej uwagi do porozumień odnoszą się co do zasady do porozumień zawieranych przez j.s.t. wszystkich szczebli. W wyniku reformy ustrojowej z roku 1998 współdziałanie w formie związków przewidziane zostało już jednak wyłącznie w odniesieniu do powiatów. Uzasadnia się to najczęściej charakterem zadań realizowanych przez województwo³⁰. Kwestie te, jak się zdaje, znajdują uzasadnienie także w tym, że tworzenie dodatkowych struktur obejmujących obszar więcej niż jednego województwa nie mają uzasadnienia z punktu widzenia organizacji administracji państwowej jako całości.

Związki powiatów jako forma współdziałania uregulowane zostały na podstawie u.s.p. w rozdziale 7. W pierwotnym kształcie nadanym ustawą z 1998 roku odpowiadały one w swoich założeniach regulacjom już wcześniej zawartym w u.s.g. Założenia ustrojowe oraz założenia bardziej szczegółowe formułowane w odniesieniu do komunalnych związków samorządowych uregulowanych w u.s.g. w całej rozciągłości aplikować można do związków powiatowych³¹.

Zważywszy jednak, że związki gmin oraz powiatów co do zasady tworzone mogły być do momentu nowelizacji z roku 2015 wyłącznie przez j.s.t. tego samego szczebla, wskazać należy, że już w u.s.p. w roku 1998 prawodawca poczynił pewien wyłom w tej zasadzie, przewidując możliwość zawierania przez miasta na prawach powiatu związków zarówno z gminami, jak i powiatami. Uzasadnione jest to tym, że miasta takie realizują jednocześnie zadania gminy, jak i powiatu (art. 74 u.s.p.)³², którego obszar pokrywa się z obszarem miasta. W zakresie zatem realizacji zadań powiatowych w pełni uzasadnione wydaje się dopuszczenie zawierania przez miasto związków z innymi powiatami, a w zakresie, w jakim miasto na prawach powiatu realizuje zadania gminne, uzasadnione jest zawieranie związków z innymi gminami, celem wspólnego realizowania ich zadań. Prawodawca nie wskazał wprost na uzasadnienie dla takiego rozwiązania, jednak charakter zadań realizowanych przez związki gminne (zadania gmin) w sposób oczywisty przesądził o możliwości przekazywania im zadań o charakterze gminnym i odpowiednio charakter zadań realizowanych przez związki po-

³⁰ Patrz: J. Dominowska, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 628-630.

³¹ Art. 4 ust. 5 u.s.p.

³² Art. 74. Miasto na prawach powiatu może tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne z gminami.

wiatów przesądzał o możliwości przekazywania na ich rzecz przez miasta na prawach powiatu zadań przypisanych im przez prawodawcę jako do jednostki realizującej zadania powiatowe.

Ujawnienie się w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego potrzeb w zakresie zasadności dopuszczenia do tworzenia związków realizujących zadania o charakterze gminnym i jednocześnie powiatowym zaowocowało przełamaniem zasady tworzenia związków przez podmioty usytuowane na tym samym szczeblu organizacyjnym w nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych w roku 2015³³. Dostrzeżono bowiem, że w licznych obszarach zadań zachodzi możliwość ich realizowania przez gminy i powiaty w sposób wzajemnie się dopełniający. Jednym z takich obszarów działania jednostek samorządu terytorialnego są właśnie zadania w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zadania w tym zakresie na obszarze gminy realizowane są przez gminy, natomiast zaspokajanie potrzeb w tym zakresie na obszarze powiatów realizują powiaty. Dostrzegana możliwość realizowania zadań w tym zakresie wspólnie przez powiaty i gminy przy wykorzystaniu tych samych zasobów, w celu zaspokajania pokrywających się ze sobą w jakimś stopniu lokalnych potrzeb, otwiera nowe możliwości wykorzystywania potencjału, jakim dysponują te jednostki, oraz możliwości koordynowania działań podejmowanych przez powiaty oraz gminy w zakresie zaspokajania potrzeb transportowych. Tworzenie związków o charakterze mieszanym uzasadnione, jak się zdaje, powinno być jednak w każdym przypadku rodzajowo tożsamym charakterem zadań i kompetencji przekazywanych do związku przez jego uczestników (np. oświatowe, transportowe, z zakresu opieki zdrowotnej, z zakresu gospodarki wodnościekowej itd.).

Jedną z najnowszych form współdziałania stanowi wspomniany już związek metropolitalny, który powołany może zostać w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, do czego Rada Ministrów umocowana została w ustawie o związkach metropolitalnych. W ramach niniejszego opracowania sygnalizowano już bardzo ogólnie możliwość współdziałania na tej podstawie prawnej. Związek metropolitalny jako forma współdziałania charakteryzuje się między innymi tym, że do jego utworzenia dochodzi bez udziału podmiotów, tj. gmin i powiatów, których zadania w zakresie określonym art. 12 ust. 1 u.z.m. z mocy prawa przechodzą na związek metropolitalny. Zadania z zakresu ładu przestrzennego stanowiące zadania gmin i powiatów, rozwoju obszarów związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku oraz współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, a nadto promocji związku

³³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045).

stają się z dniem określonym art. 8 ust. 2 u.z.m. zadaniem związku. Związek metropolitalny może zawierać porozumienia z województwami samorządowymi oraz z powiatami i gminami. Prawodawca nie przewidział jednak możliwości przekazania na rzecz związku dalszych zadań z woli jego uczestników. Zasada swobodnego decydowania przez j.s.t. o podjęciu współdziałania doznała zatem w przypadku związku metropolitalnego ograniczeń nie tylko co do woli przystąpienia do związku i co do wyboru parterów, ale także co do zakresu przekazywanych zadań. Co więcej wykluczono w obecnym kształcie regulacji możliwość wykonywania przez związek metropolitalny na podstawach statutowych zadań innych niż ustawowo mu powierzone, w tym także dokonywania działań o charakterze usługowo-organizacyjnym w odniesieniu do j.s.t. wchodzących w skład związku, jak i innych j.s.t. Wyłącznie na podstawie zawieranych porozumień zatem możliwe jest współdziałanie związku metropolitalnego z gminami i powiatami zarówno w nim uczestniczącymi, jak i innymi na ogólnych zasadach.

Celem złagodzenia ograniczeń co do swobody podejmowania decyzji przez j.s.t. prawodawca przewidział mechanizmy zapewniające społeczności lokalnym wpływ na tworzenie związków metropolitalnych.

Zgodnie z wymogiem konsultacji ważnych dla społeczności lokalnej spraw przewidziano w ustawie wymóg konsultacji z mieszkańcami³⁴. Konsultacje poprzedzać muszą uchwały rad gmin i powiatów położonych w granicach obszaru metropolitalnego w przedmiocie zaopiniowania projektu rozporządzenia (art. 7 ust. 1 u.z.m.).

Nadto wydanie rozporządzenia w przedmiocie utworzenia związku metropolitalnego uzależniono od pozytywnych opinii organów uchwałodawczych gmin nie mających statusu miasta na prawach powiatu (70%), miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego (70%) oraz powiatów, na których obszarze leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego (50%).

Sprawą istotną jest także i to, że utworzenie związku metropolitalnego nastąpić może także z inicjatywy rady gminy położonej w granicach przyszłego obszaru.

Przepisy ustawy o związkach metropolitalnych jak dotychczas nie doczekały się zastosowania. Nie wydano również aktów do nich wykonawczych. Wskazać jednak należy, że obecnie diskutowany jest kolejny projekt ustawy w przedmiocie powołania związku³⁵, którą przewidziano uchylenie ustawy o związkach metropolitalnych.

³⁴ Art. 5a u.s.g. w zw. z art. 9 ust. 6 EKSL.

³⁵ Por. projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim (z dnia 19 września 2016 r. w wersji uwzględniającej ustalenia komisji prawniczej), dostępny na stronach Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12286551/katalog/12359179>.

W ramach szeroko rozumianego współdziałania j.s.t. wspomnieć można na koniec o dotacjach, o której to formie mowa jest zarówno w ustawie o związkach metropolitalnych w art. 15 u.z.m., jak i art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p. oraz art. 8a u.s.w. Przepisy te zostały sformułowane w sposób dość ogólny, przewidujący możliwość nie tylko udzielania pomocy, w tym również finansowej pomiędzy województwami, powiatami i gminami, ale także możliwość udzielania takiej pomocy j.s.t. innych szczebli. Możliwością tą objęto także związki, zarówno powiatowe, gminne, jak i mieszane.

Sygnalizowane regulacje w zakresie form współdziałania oraz ich ewolucja nakazują zakładać, że zmiany legislacyjne w tym zakresie będą kontynuowane. Prawodawca będzie przypuszczalnie podejmował próby poszerzenia katalogu form współdziałania j.s.t. celem zapewnienia im możliwie szerokiego spektrum organizowania i zaspokajania potrzeb mieszkańców we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę – wybrane zagadnienia

Podstawowym aktem prawnym normującym kwestię wykonywania zadań publicznych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego jest u.p.t.z. Jak stanowi art. 1 ust. 1 u.p.t.z., ustawa określa zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, liniowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.t.z. ustawa określa także zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wyżej wymienionych rodzajach transportu. Poza zakresem regulacji u.p.t.z. pozostaje międzynarodowy transport drogowy, morski i śródlądowy oraz transport w celach turystycznych, należy jednak uznać, iż nie jest to zakres szczególnie istotny dla realizacji analizowanego zadania własnego gminy.

Zgodnie z art. 78-90 u.p.t.z. znaczna część przepisów tej ustawy wejdzie w życie 1 stycznia 2018 r.¹ W szczególności, zgodnie z art. 79 ust. 1 u.p.t.z. działalność w zakresie krajowego regularnego przewozu osób może być podejmowana i wykonywana na podstawie przepisów dotychczasowych, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2017 r. Dopiero z dniem 31 grudnia 2017 r. wejdą w życie przepisy art. 30-37 w zakresie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym. Kwestie te obecnie są uregulowane w u.t.d. W szczególności, art. 18 ust. 1 u.t.d. reguluje kwestię wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów pasażerskich w krajo-

¹ Problematyka przepisów przejściowych ustawy została omówiona w odrębnym rozdziale.

wym transporcie drogowym². Natomiast art. 18b u.t.d. określa zasady, zgodnie z którymi wykonywany jest krajowy transport drogowy³. Art. 20-24 u.t.d. regulują m.in. szczegółowe wymogi zgłoszenia wniosku o wydanie zezwolenia, a także przesłanki cofnięcia tegoż zezwolenia.

Zarówno z przepisów u.t.d., jak i u.p.t.z. wynika istotna rola organów gminy w odniesieniu do regulowania publicznego transportu zbiorowego. Jej organom powierzono do wykonywania szeroki wachlarz zadań o charakterze organizatorskim.

1. Gmina jako organizator publicznego transportu zbiorowego

Definicja organizatora publicznego transportu zbiorowego stanowi, iż jest to właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze⁴. Organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem”, o którym mowa w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007⁵.

Gmina jako organizator publicznego transportu zbiorowego jest właściwa (zarówno terytorialnie, jak i co do zasięgu przewozu) na linii komuni-

² Problematyka przepisów przejściowych ustawy została omówiona w odrębnym rozdziale.

³ 1) musi być on wykonywany autobusami odpowiadającymi wymaganym ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym, 2) rozkład jazdy jest podawany do publicznej wiadomości przez ogłoszenia na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach lub dworcach, 3) wsiadanie i wysiadanie może odbywać się tylko na przystankach określonych w rozkładzie jazdy, 4) należność za przejazd musi być pobierana zgodnie z cennikiem opłat, a pasażer powinien otrzymać potwierdzenie wniesienia opłaty w postaci biletu wydanego zgodnie z przepisami o kasach rejestrujących, 5) w kasach dworcowych oraz w autobusie musi znajdować się dostępny do wglądu pasażerów opracowany przez przewoźnika lub grupę przewoźników regulamin określający warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, bagażu i rzeczy, 6) cennik opłat musi być podany do publicznej wiadomości przy kasach dworcowych oraz w każdym autobusie wykonującym regularne przewozy osób, przy czym cennik opłat musi także zawierać ceny biletów ulgowych, 7) musi być wykonywany zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu.

⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 9 u.p.t.z.

⁵ Przedmiotowe rozporządzenie reguluje w szczególności zasady zawierania umów w ogólnym interesie gospodarczym między organem (w obowiązującym prawie polskim – organizatorem publicznego transportu zbiorowego) a podmiotem świadczącym usługi publiczne (w obowiązującym prawie polskim – operatorze publicznego transportu zbiorowego). Rozporządzenie określa sytuacje, w których możliwe jest odejście od zastosowania trybów konkurencyjnych, a także zasady wypłaty rekompensat za świadczenie usług publicznych oraz sytuacje, w których możliwe jest przyznanie tzw. prawa wyłącznego (tj. wyłącznego prawa podmiotu świadczącego usługi publiczne do świadczenia niektórych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego z wyłączeniem innych takich podmiotów świadczących usługi).

kacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich⁶. Właściwość ta może ulec modyfikacji na podstawie i w granicach wyznaczonych prawem powszechnie obowiązującym. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.p.t.z. organizator może utracić właściwość w przypadku przekazania zadań w drodze porozumienia innej gminie albo poprzez utworzenie związku międzygminnego lub powiatowo-gminnego. Oczywiście w drodze przejęcia zadań od innej gminy możliwe jest również rozszerzenie właściwości gminy jako organizatora.

Jednakże oprócz współdziałania poziomego (między jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla) przepisy ustaw przewidują również współdziałanie pionowe (między jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli) i mieszane (zarówno między jednostkami samorządu terytorialnego tego samego, jak i różnych szczebli). Dla realizacji publicznego transportu zbiorowego prawodawca przewidział współdziałanie gmin i powiatów w formie związków powiatowo-gminnych⁷. U.p.t.z. nie przewiduje natomiast wprost zmiany zakresu właściwości gminy w przypadku, w którym to powiat lub województwo zdecydowałoby się na przekazanie jej swoich zadań w zakresie realizacji publicznego transportu zbiorowego na linii lub sieci komunikacyjnej. Niemniej jednak, nie zostało również wprost zakazane zawieranie takich porozumień. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.s.p. powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Art. 8 ust. 2 stanowi natomiast, iż województwo może zawierać porozumienia z innymi województwami oraz z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa. Pojawia się więc pytanie, czy powiaty i województwa mogą przekazywać gminom swoje zadania organizatora.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2015 r. (sygn. II GSK 2100/13, CBOSA) stwierdził, iż w obowiązującym stanie prawnym nie ma przeciwwskazań, by związek międzygminny wykonywał powiatowe przewozy pasażerskie wskutek przekazania zadań przez powiat.

Przyjęcie poglądu, że powiaty i województwa mogłyby przekazywać gminom zadania organizatora, oznaczałoby jednak, iż gminy mogłyby organizować przewozy, dla których nie byłyby właściwe na gruncie u.p.t.z. (a więc np. dla powiatowych lub wojewódzkich przewozów pasażerskich). Jak wskazano, u.p.t.z. nie rozstrzyga tej sytuacji wprost. Jednakże, w art. 7 ust. 1 u.p.t.z. ustawodawca przewidział enumeratywny katalog organizato-

⁶ Art. 7 ust. 1 pkt a u.p.t.z.

⁷ Problematyka ta została omówiona w rozdziale „Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez utworzony w tym celu związek powiatowo-gminny”.

rów. Określił również, odnośnie do których rodzajów przewozów (ze względu na obszar działania lub zasięg) jest właściwy dany organizator. Niewątpliwie kwestie te zostały uregulowane bardzo szczegółowo i odnoszą się zarówno do kwestii zawarcia porozumień poziomych, jak i utworzenia wszelkich rodzajów związków (w tym powiatowo-gminnych). W art. 7 ust. 1 u.p.t.z. brak natomiast odniesień do porozumień pionowych – zarówno między powiatem i gminą, jak i województwem i powiatem albo województwem i gminą.

Ponadto, należy podkreślić specyfikę regulacji poszczególnych przewozów pasażerskich przewidzianą w u.p.t.z. Powiatowe przewozy pasażerskie stanowią bowiem przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i nie wykraczający poza granice jednego powiatu albo w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek powiatów⁸. Natomiast gminne przewozy pasażerskie to przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny⁹. Oznacza to, iż zawarcie porozumienia międzygminnego (lub utworzenie związku) prowadzi do zmiany charakteru przewozu z powiatowego na gminny, mimo iż przewóz ten nadal odbywa się z przekroczeniem granic gmin. Ponadto, w przypadku utworzenia związku powiatowo-gminnego możliwa jest realizacja przewozów powiatowo-gminnych. Brak natomiast analogicznej regulacji w odniesieniu do porozumień powiatowo-gminnych prowadzi do wniosku, iż nie mają one zastosowania w publicznym transporcie zbiorowym.

U.p.t.z. jest ustawą szczególną, która reguluje zasady wykonywania przez organy gminy określonego w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g. zadania publicznego – tj. wykonywania zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Podobnie, określa ona zasady wykonywania przez organy powiatu zadania określonego w art. 4 ust. 1 pkt 6 u.s.p. (wykonywania zadań w zakresie transportu zbiorowego). Należy podkreślić, iż u.p.t.z. weszła w życie jako ustawa późniejsza względem u.s.g., u.s.p. oraz u.s.w. (regulujących kwestie porozumień i związków j.s.t.), natomiast jako wcześniejsza od ustawy z 25 czerwca 2015 r. (wprowadzającej związki powiatowo-gminne) oraz u.z.m. (wprowadzającej związki metropolitalne). Fakt, iż przewidziano w niej możliwość zmiany właściwości organizatora wskutek zarówno za-

⁸ Inne niż przewozy gminne, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.

⁹ Inne niż przewozy powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.

warcia porozumień poziomych, jak i wskutek utworzenia związku, prowadzi do wniosku, iż ustawodawca świadomie i celowo uniemożliwił przeniesienia właściwości organizatora w drodze porozumień pionowych (w tym porozumień powiatu z gminą).

Mając na względzie powyższe argumenty, **należy opowiedzieć się przeciw możliwości przejmowania przez gminę zadań powiatu z zakresu organizowania publicznego transportu zbiorowego**¹⁰. Na gruncie obowiązujących przepisów jest to jednak źródło kontrowersji i zasadna może być interwencja ustawodawcy, który wprost dopuściłby lub zanegował możliwość przedmiotowych porozumień.

Jak stanowi art. 7 ust. 4 u.p.t.z., organem właściwym do wykonywania zadań organizatora jest w przypadku gminy jej organ wykonawczy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Zgodnie z art. 8 u.p.t.z. zadaniami organizatora są:

- 1) planowanie rozwoju transportu;
- 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego;
- 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

U.p.t.z. szczegółowo reguluje ich wykonywanie. Zadanie planowania rozwoju transportu realizowane jest zwłaszcza poprzez opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu publicznego.

W odniesieniu do zadania organizowania publicznego transportu zbiorowego istotną rolę pełni art. 15 u.p.t.z., wymieniając przykładowy katalog działań organizatora. Stanowi on, iż organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;

2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;

3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:

- a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
- b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
- c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
- d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
- e) systemu informacji dla pasażera;

¹⁰ Problematyka ta została poruszona również w rozdziale „Porozumienie powiatowo-gminne w publicznym transporcie zbiorowym – ujęcie instytucjonalne oraz prawnofinansowe”, którego autor przyjmuje pogląd przeciwny.

4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;

5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;

6) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;

7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;

8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, ze zm. 7), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007¹¹.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.t.z. organ stanowiący gminy powinien określić w uchwale przystanki komunikacyjne i dworce, których gmina jest właścicielem lub zarządzającym i udostępnia je dla operatorów i przewoźników. Należy pamiętać, że jako przystanki komunikacyjne lub dworce mogą zostać określone jedynie te miejsca, które spełniają ich normatywną definicję¹². Dozwolone jest pobieranie przez j.s.t. opłat za korzystanie przez opera-

¹¹ Przedmiotowy przepis określa obowiązki związane z publikacją w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej niektórych informacji związanych z planowanym zawarciem umowy (zarówno w drodze przetargu, jak i poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług) w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Rozporządzenie ustanawia lub dopuszcza ponadto pewne wyjątki od tej zasady.

¹² Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 i 13 u.p.t.z. dworzec to miejsce przeznaczone do odprawy pasażerów, w którym znajdują się w szczególności: przystanki komunikacyjne, punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych, natomiast przystanek komunikacyjny to miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej,

torów i przewoźników z przystanków i dworców będących własnością lub będących w zarządzie j.s.t.¹³. Ustawa wskazuje, iż opłaty owe nie mogą być wyższe niż 5 groszy za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym, 1 złoty za zatrzymanie na dworcu oraz 2 zł za zatrzymanie na dworcu wyznaczonym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym¹⁴. Przy ustaleniu wysokości stawki niezbędne jest także uwzględnienie niedyskryminujących zasad¹⁵.

Jak stanowi art. 18, do zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego należą budowa, przebudowa i remont:

1) przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina;

2) wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

Z przedmiotowymi zadaniami skorelowany jest obowiązek zarządcy drogi, który na podstawie art. 20f ustawy o drogach publicznych obowiązany jest:

1) uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych; o ostatecznej lokalizacji takiego przystanku decyduje zarządca drogi, uwzględniając charakter drogi oraz warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego;

2) udostępnić nieodpłatnie gminie na jej wniosek część pasa drogowego w celu budowy, przebudowy i remontu wiat przystankowych lub innych urządzeń służących do obsługi podróży.

Zgodnie z art. 50a ust. 1 u.p.t.z. rada gminy może ustalać ceny maksymalne za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewo-

w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, a ponadto, w transporcie drogowym, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.). Problematyka ta została omówiona w rozdziale „Opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców – wybrane aspekty prawne”.

¹³ Problematyka ta została omówiona w rozdziale „Opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców – wybrane aspekty prawne”.

¹⁴ Zgodnie z art. 16 ust. 5 pkt 3 u.p.t.z. mowa o dworcu wyznaczonym zgodnie z art. 47h ust. 1 pkt 1 u.t.d. do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej w zakresie określonym w załączniku I lit. a do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004.

¹⁵ Art. 16 ust. 4-5 u.p.t.z.

zach pasażerskich. W mieście stołecznym Warszawie uprawnienia te przysługują Radzie Warszawy¹⁶. Wojewoda Dolnośląski w jednym z orzeczeń stwierdził, iż uchwała podjęta na podstawie art. 50a ust. 1 u.p.t.z. jest aktem prawa miejscowego¹⁷. Uzasadnił to stwierdzeniem, iż ceny maksymalne określone w uchwale podjętej na podstawie art. 50a ust. 1 u.p.t.z. mają charakter prawnie wiążący wszystkie podmioty, które na terytorium gminy realizują zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Należy przychylić się do tego stanowiska. Przedmiotowa uchwała ustanawia bowiem obowiązki dla wszystkich rodzajowo określonych podmiotów na obszarze działania danej rady gminy (a więc jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Wojewoda podkreślił ponadto, iż przedmiotowa uchwała nie może ustalać konkretnych cen, lecz właśnie ceny maksymalne.

Organy gminy nie są natomiast kompetentne do ograniczania ustawowych ulg, np. w zakresie przewozów w komunikacji miejskiej. Nawet nieznaczne odejście od zasad ich obliczania stanowi istotne naruszenie prawa oraz uzasadnia stwierdzenia nieważności tabeli cen biletów¹⁸.

Do zadań organizatora należy również zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, w szczególności poprzez:

- 1) negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem;
- 2) ocenę i kontrolę realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 3) kontrolę nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46;
- 4) współpracę przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- 5) analizę realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 6) dokonywanie zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych;
- 7) zatwierdzanie rozkładów jazdy oraz dokonywanie ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu;
- 8) administrowanie systemem informacji dla pasażera;

¹⁶ Art. 50a ust. 1 oraz art. 50b u.p.t.z.

¹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.366.2015 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 października 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2015 r. poz. 5316).

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.144.2014.ACh Wojewody Podlaskiego z dnia 21 lipca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Pod. z 2014 r. poz. 2704).

9) wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 3¹⁹ rozporządzenia (WE) nr 1370/2007²⁰.

Jak stanowi art. 43 ust. 2 i 3 u.p.t.z., w zakresie linii komunikacyjnych oraz rozkładów jazdy w ramach rozkładu kolejowego ustawa nakazuje współpracę z zarządcą infrastruktury kolejowej. Jednocześnie zastrzeżono, że zarządca uwzględnia potrzeby przewozowe wynikające z realizacji przewozów przez operatora, ujęte w odpowiednim planie transportowym.

Ustawa przewiduje również sytuację, w której wystąpiłyby okoliczności uniemożliwiające wykonywanie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z umową lub potwierdzeniem zgłoszenia przewozu. Zgodnie z art. 44 ust. 1-3 u.p.t.z. w przypadku zawarcia umowy organizator wyraża zgodę na ograniczenie świadczenia usługi oraz określa warunki, na których może być ona wykonywana w danych okolicznościach, na zasadach określonych w przepisach u.P.p. Natomiast w przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od przewoźnika, warunków określonych w potwierdzeniu zgłoszenia nie stosuje się. Ustawodawca przywołał przykładowe, niezależne od przewoźnika sytuacje – awarię sieci, roboty drogowe czy blokady dróg. Jeżeli trwają one dłużej niż 14 dni, organizator (na wniosek przewoźnika) wydaje decyzję w sprawie odstąpienia od warunków określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu – decyzja ta jednak nie może być wydana na okres dłuższy niż okres ważności potwierdzenia.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 organizator otrzymał również uprawnienie do kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego (tj. zaświadczenia wydawanego operatorowi i potwierdzenia zgłoszenia przewozu) oraz warunków realizacji przewozów. Jak stanowi art. 45 ust. 3 u.p.t.z., organizator właściwy ze względu na miejsce kontroli lub osoba przez niego upoważniona może dokonywać kontroli biletów. Art. 33a u.P.p. stosuje się odpowiednio.

2. Zakres ingerencji organizatora w rynek przewozów

W kontekście omawiania zadań gminy jako organizatora niezbędne jest wskazanie, iż u.p.t.z. statuuje definicje operatora publicznego transportu zbiorowego²¹ oraz przewoźnika²². Operatorem jest samorządowy zakład

¹⁹ Przywołane przepisy stanowią o przewidzianym w rozporządzeniu obowiązku publikowania sprawozdania zbiorczego oraz określonych informacji związanych z zawarciem umowy w trybie bezpośrednim.

²⁰ Art. 43 ust. 1 u.p.t.z.

²¹ Art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z.

²² Art. 4 ust. 1 pkt 11 u.p.t.z.

budżetowy lub przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej określonej w umowie. Przewoźnikiem natomiast jest przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.

Organizator został wyposażony w ograniczoną możliwość wpływania na rynek publicznego transportu zbiorowego na obszarze swojej właściwości. W obowiązującym stanie prawnym możliwe są zasadniczo dwa warianty konstrukcji rynku publicznych przewozów pasażerskich na jego obszarze:

- powstrzymanie się od samodzielnej realizacji przewozów (pozostawienie realizacji przewozów przewoźnikom oraz innym organizatorom);
- realizacja przewozów o charakterze użyteczności publicznej (obok przewozów realizowanych przez przewoźników oraz innych organizatorów)²³;

Wyboru operatora dokonuje organizator w trybach przewidzianych ustawą lub decydując się na realizowanie przewozów w formie samorządowego zakładu budżetowego²⁴. Ustawodawca uniemożliwił jednak przyznanie operatorowi przez organizatora tzw. prawa wyłącznego (przewidzianego przepisami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007), czyli przyznania prawa świadczenia niektórych usług transportu pasażerskiego wraz z uniemożliwieniem świadczenia tych usług przewoźnikom²⁵. Brak możliwości przyznania prawa wyłącznego oznacza uszczuplenie uprawnień regulacyjnych organizatora, sprawiając jednocześnie, że wykonywanie komercyjnych przewozów będzie mogło być ograniczane tylko ze względów wyraźnie wskazanych w ustawie. Zgodnie z art. 79 ust. 3 u.p.t.z. organ właściwy w sprawach zezwoleń na wykonywanie krajowych regularnych przewozów osób w transporcie drogowym w okresie, o którym mowa w art. 79 ust. 2 u.p.t.z. może odmówić wydania nowego zezwolenia, zmiany zezwolenia lub przedłużenia zezwolenia (czynności te wykonywane są podstawie przepisów u.t.d.), jeżeli na podstawie uchwalonego planu transportowego na usługę objętą zezwoleniem została podpisana umowa o świadczenie usług

²³ Z pewnymi wyjątkami, o których dalej.

²⁴ Art. 19 u.p.t.z.

²⁵ Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 przyznanie prawa wyłącznego oznaczałoby przyznanie operatorowi możliwości świadczenia na wybranych liniach lub sieci komunikacyjnej niektórych usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z wyłączeniem możliwości świadczenia (w tym zakresie) usług o charakterze komercyjnym przez przewoźników.

w zakresie publicznego transportu zbiorowego z operatorem publicznego transportu zbiorowego. Jak stanowi art. 79 ust. 2 u.p.t.z., zezwolenia na podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie krajowego regularnego przewozu osób w transporcie drogowym mogą być wydawane na okres nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2017 r.²⁶

Art. 28 ust. 1-5 i 9 u.p.t.z. stanowi, iż po zawarciu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizator wydaje operatorowi zaświadczenie, o ile jest wymagane²⁷. Zaświadczenie jest potwierdzeniem uprawnień danego operatora do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danej linii lub sieci komunikacyjnej oraz powinno znajdować się (wraz z aktualnym rozkładem jazdy) w środku transportu, w którym wykonywany jest ów transport. Ilość wydanych zaświadczeń powinna być równa liczbie środków transportu, którymi będzie wykonywany publiczny transport zbiorowy. Za wydawanie zaświadczeń pobierane są opłaty, z których dochód przeznaczony jest na realizację określonych ustawą zadań gminy. Zgodnie z art. 29 u.p.t.z. po śmierci osoby fizycznej, z którą zawarto umowę o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego (czyli operatora), dopuszcza się wykonywanie przewozu przez osobę, która złożyła wniosek o stwierdzenie nabycia spadku (maksymalnie do 18 miesięcy od śmierci osoby będącej stroną umowy).

Jak stanowi art. 26 u.p.t.z., w sytuacji, gdy u operatora wystąpi zagrożenie utraty płynności finansowej, zobowiązany jest on niezwłocznie poinformować o tym organizatora. Skutkiem niewykonania tego obowiązku jest możliwość wypowiedzenia umowy przez organizatora.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.p.t.z. gmina jako organizator została wyposażona również w kompetencje w zakresie wydawania, zmieniania oraz cofania potwierdzeń zgłoszenia przewozu. Są one wymagane dla podmiotów, które mają zamiar realizować przewozy nie mające charakteru użyteczności publicznej. Specyficzna regulacja dotycząca transportu kolejowego nie mieści się w przedmiocie niniejszego opracowania²⁸.

²⁶ Problematyka przepisów przejściowych, zawartych w u.p.t.z. została omówiona w odrębnym rozdziale.

²⁷ Zaświadczenie powinno zawierać: 1) oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedziby (miejsca zamieszkania) i adresu; 2) numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP); 3) określenie rodzaju i zakresu wykonywanych przewozów; 4) określenie rodzaju i liczby środków transportu; 5) określenie przebiegu linii komunikacyjnej, na której będzie wykonywany przewóz.

²⁸ Art. 31 u.p.t.z. stanowi o decyzji o przyznaniu tzw. otwartego dostępu, regulowanego przepisami odrębnymi. Por. K. Dyl, *Działania regulacyjne Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w latach 2011–2014*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny. Seria regulacyjna 2015, nr 1, s. 15, <http://ikar.wz.uw.edu.pl> [dostęp 14.08.2016 r.].

Przewozy pasażerskie (w transporcie drogowym – dopiero od 1 stycznia 2018 r.) mogą być wykonywane przez przedsiębiorcę po dokonaniu zgłoszenia o zamiarze wykonywania takiego przewozu do organizatora właściwego ze względu na obszar lub zasięg przewozów²⁹. Wiąże się z tym także wydanie przez organizatora potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

Jak stanowi art. 32 ust. 1 u.p.t.z., aby przewoźnik mógł dokonać zgłoszenia, konieczne jest uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym³⁰. Zgodnie z art. 32 ust. 3 u.p.t.z. właściciel lub zarządca może odmówić uzgodnienia, gdy proponowany rozkład jazdy nie zawiera przystanków komunikacyjnych lub dworców, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7 lub z art. 15 ust. 2 u.p.t.z., ogranicza przepustowość przystanków komunikacyjnych lub dworców albo powoduje zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu. WSA we Wrocławiu stwierdził, iż brak odpowiedniego uzasadnienia owych okoliczności przez organizatora jest podstawą stwierdzenia bezskuteczności czynności odmowy uzgodnienia³¹. Zgodnie z art. 32 ust. 6 u.p.t.z., jeżeli potwierdzenie zgłoszenia przewozu obejmuje przystanki poza granicami administracyjnymi miast, na przewoźnika nakładane są dodatkowe obowiązki informacyjne względem gmin, na których terytorium owe przystanki się znajdują. W przypadku uzgodnienia korzystania z przystanków i dworców organizator na podstawie zgłoszonych danych i informacji wydaje przedsiębiorcy – w drodze decyzji administracyjnej – potwierdzenie zgłoszenia przewozu (i ewentualnie wypis z tego potwierdzenia)³².

3. Wybrane aspekty finansowania publicznego transportu zbiorowego przez gminę

Do zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należy finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Oznacza to, że na podstawie przepisów u.p.t.z. nie może on wspierać finansowo prze-

²⁹ Zgodnie z art. 30 ust. 3 u.p.t.z. do zgłoszenia dołącza się m.in. proponowany rozkład jazdy oraz informację o środkach transportu, którymi przedsiębiorca zamierza wykonywać przewóz.

³⁰ Przystanki położone w granicach miast zostały więc wyodrębnione wobec tych, które znajdują się poza ich granicami.

³¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. III SA/Wr 786/13, CBOSA. Powstaje jednak pytanie, o zasadność zastosowania przepisu art. 32 ust. 1 u.p.t.z. przed 1 stycznia 2018 r.

³² Art. 34 ust. 1 u.p.t.z.

woźników działających na podstawie zgłoszenia przewozu (lub zezwolenia). Nie jest dopuszczalne również wspieranie operatorów w zakresie, w jakim działają oni poza zakresem zadań organizatora.

Finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na:

1) pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub

2) przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu:

a) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym lub

b) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione lub

c) poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub

3) udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 u.p.t.z. operatorowi przysługuje rekompensata, jeżeli wykaże, że podstawą poniesionej straty z tytułu realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego są utracone przychody i poniesione koszty, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2, proporcjonalnie do poniesionej straty. Art. 54 u.p.t.z. określa kompetencje organizatora w zakresie wnioskania oraz wypłaty rekompensaty. Jak stanowi art. 56 ust. 1 u.p.t.z., na wyrównanie straty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, operatorowi przysługuje rekompensata w części, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a, w postaci dotacji. Natomiast zgodnie z art. 56 ust. 2 u.p.t.z. wydatki na sfinansowanie straty, o której mowa w art. 56 ust. 1 u.p.t.z., są pokrywane z budżetu państwa, z wyłączeniem wydatków na sfinansowanie straty wynikającej z uprawnień do ulgowych przejazdów w komunikacji miejskiej. Oznacza to, iż z budżetu państwa pokrywane są straty wynikające ze stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów we wszystkich rodzajach przewozu poza komunikacją miejską (w tym z budżetu państwa pokrywane są straty wynikające ze stosowania ulg w gminnych przewozach pasażerskich nie będących komunikacją miejską).

Komunikacja miejska w rozumieniu u.p.t.z. to gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo: a) miasta

i gminy, b) miast, c) miast i gmin sąsiadujących, jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego³³.

Do pojęcia komunikacji miejskiej odwołują się także inne akty prawne. U.u.u.p.ś.p.t.z. ustanawia szereg ulg stosowanych w transporcie drogowym oraz kolejowym, a także określa podmioty uprawnione do korzystania z nich. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 1 ust. 1 u.u.u.p.ś.p.t.z. przedmiotowej ustawy nie stosuje się w komunikacji miejskiej. Inne ustawy określają jednak obligatoryjne lub fakultatywne ulgi przysługujące wyłącznie w komunikacji miejskiej.

Przykładowo, zgodnie z art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.) studentowi przysługuje prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy publicznymi środkami komunikacji miejskiej. Osobom, które ukończyły studia pierwszego stopnia, prawo to przysługuje do dnia 31 października roku, w którym ukończyły te studia. Zgodnie z art. 188 ust. 1a tej samej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą podjąć decyzję o przyznaniu ulgi w opłatach za przejazdy publicznymi środkami komunikacji miejskiej dla doktorantów. Zaś art. 188 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym stanowi, iż uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i autobusowego określają odrębne przepisy.

W obowiązującym stanie prawnym obowiązek przekazywania rekompensaty w zakresie respektowania uprawnień do ulgowych przewozów przez operatora jest powiązany z wykonywaniem zadań własnych przez gminę. To bowiem gmina, działając jako organizator, może dokonać wyboru operatora, który będzie otrzymywał rekompensatę tylko w zakresie świadczenia przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Jednakże, nie ma możliwości ograniczenia tych ustawowych ulg, które są obligatoryjne w komunikacji miejskiej (może jedynie zdecydować o wprowadzeniu dodatkowych ulg). Oznacza to, iż na gminę miejską lub miejsko-wiejską zostało nałożone zadanie w zakresie finansowania ze środków własnych m.in. ustalonych w drodze ustawy ulg dla studentów. Określenie w ramach jednego artykułu dwóch odmiennych źródeł finansowania rekompensaty (budżet państwa albo budżet gminy) prowadzi do konstatacji, iż wolą ustawodawcy było uznanie zadania wypłaty rekompensaty w komunikacji miejskiej za zadanie własne gminy (odmiennie niż zadanie wypłaty rekompensaty przez innych organizatorów). U.p.t.z. nie określa jednak tego zadania wprost jako „własnego”. Wydaje się jednak, że to charakter działań, a nie użycie terminów „własne” lub „zlecone” determinuje ich klasyfikację. Zasa-

³³ Art. 4 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.

dą jest bowiem, iż jednostki samorządu terytorialnego nie mogą finansować zadań zleconych ze środków własnych. Powstaje więc pytanie, czy powiązanie refundacji straty, wynikającej ze stosowania ustawowych i obligacyjnych uprawnień do ulgowych przewozów, może być uznane za zadanie własne w rozumieniu Konstytucji RP.

Warto zauważyć, iż podobny problem był przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³⁴. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 8a ust. 1 w zw. z ust. 2 u.u.u.p.ś.p.t.z. zadaniem własnym samorządu województwa było przekazywanie przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłat z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich (z zastrzeżeniem przepisów szczególnych). Oznaczało to, że województwo było zobowiązane do przekazywania dopłat przewoźnikom działającym na zasadach komercyjnych. Wnioskodawcy zakwestionowali zgodność tego przepisu z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP³⁵. Trybunał stwierdził, iż określenie zadania jako „własnego” skutkuje bezwzględnym obowiązkiem finansowania dopłat ze środków własnych województwa. Wskazał ponadto, że finansowaniu na podstawie przepisów u.u.u.p.ś.p.t.z. podlegały także przewozy wykonywane z przekroczeniem granicy danego województwa, o ile przedsiębiorca miał w nim miejsce zamieszkania lub siedzibę. Trybunał podkreślił, iż zadania własne wykonuje się w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, zaś ustawa, która je nakłada, powinna pozostawiać organom jednostki samorządu terytorialnego prawo do decydowania o sposobie ich wykonywania. Odmiennie, rola tych organów w stosunku do zadań zleconych sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych. Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, Trybunał stwierdził, iż – w obowiązującym wówczas kształcie – zadanie w zakresie przekazywania dopłat przewoźnikom nie może być uznane za zadanie własne. Wskazano, że ustawodawca nie ma całkowitej swobody w zakresie przypisywania zadań publicznych do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał uznał, iż art. 8a ust. 1 u.u.u.p.ś.p.t.z. naruszał art. 166 Konstytucji RP, a w związku z tym – także art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP.

Między obowiązkiem finansowania z budżetów gmin straty wynikłej ze stosowania ustawowych ulg w komunikacji miejskiej oraz sytuacją będącą przedmiotem wyżej wspomnianego orzeczenia Trybunału występują za-

³⁴ Wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, OTK ZU nr 7A/2006, poz. 86.

³⁵ Art. 167 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Natomiast zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

równie podobieństwa, jak i różnice. Gminy miejskie i miejsko-wiejskie nie mają wpływu na stosowanie oraz wysokość niektórych ulg, lecz są zobligowane do ich refundowania. Ponadto, ulgi te dotyczą nie tylko mieszkańców danej gminy, ale wszystkich osób korzystających z przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Jednakże, ich refundacja dotyczy jedynie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, a więc przewozów, których organizowanie zależy od gminy (i jest jej zadaniem własnym). Gmina, określając samodzielnie natężenie tych przewozów, może w pewnym zakresie modyfikować zakres własnych obowiązków związanych z refundacją przedmiotowych ulg. Województwo samorządowe (w stanie prawnym sprzed utraty mocy przez niekonstytucyjne przepisy) było natomiast zobowiązane do refundacji ulg także wobec podmiotów działających na własny rachunek.

Przedmiotowe okoliczności powodują, że przepisy nakładające obowiązek refundacji ustawowo określonych ulg z dochodów własnych gmin miejskich i miejsko-wiejskich balansują niejako na granicy zgodności z konstytucyjnymi zasadami podziału na zadania własne i zlecone (oraz związanego z nim podziału dochodów).

Należy natomiast szczególnie mocno podkreślić, iż na gruncie obecnie obowiązujących przepisów trudno znaleźć przesłanki uzasadniające racjonalność uzależnienia stosowania ulg oraz zróżnicowania źródeł finansowania rekompensaty ze względu na kryterium komunikacji miejskiej. Jak już wspomniano, komunikacją miejską są jedynie gminne przewozy pasażerskie w granicach miast albo miast i gmin, jeżeli zawarto porozumienie lub został utworzony związek międzygminny. Obejmuje ona zarówno przewozy realizowane w granicach dużych miast, jak i przewóz osób między miejscowościami gmin miejsko-wiejskiej i miastem będącym siedzibą gminy albo między niedużą gminą miejską i sąsiednią gminą wiejską (działającymi np. na zasadzie porozumienia międzygminnego). Jednakże, jeżeli w ramach powiatowych przewozów pasażerskich będą realizowane przewozy o charakterze użyteczności publicznej między małym miastem i sąsiednią gminą wiejską (a więc, gdy te gminy nie zawarły porozumienia lub nie utworzyły związku), to nie będą one miały charakteru komunikacji miejskiej. Oznaczać to będzie odmienne zasady stosowania ulg w przewozach (zastosowanie znajdzie u.u.u.p.ś.p.t.z.) oraz obowiązkową refundację ze środków budżetu państwa. Co więcej, w przypadku zawarcia związku powiatowo-gminnego, w granicach tego związku realizowane będą powiatowo-gminne przewozy pasażerskie. Nie mieszczą się one w definicji komunikacji miejskiej. Jeżeli więc gmina miejska utworzy związek powiatowo-gminny z powiatem (na którego obszarze jest położona), związek ten będzie mógł realizować przewozy zarówno wyłącznie w granicach miasta, jak i między miastem a pozostałym terytorium powiatu. Oznacza to, iż może wystąpić sytuacja,

w której przewozy realizowane wyłącznie w granicach miasta nie będą kwalifikowane jako komunikacja miejska w rozumieniu u.p.t.z. Będą więc miały do nich zastosowanie ulgi określone w u.u.u.p.ś.p.t.z. (a przewidziane dla komunikacji miejskiej – nie). Straty związane ze stosowaniem tych ulg będą w całości refundowane z budżetu państwa.

Przedmiotowa sytuacja nie znajduje wystarczającego wytłumaczenia w kontekście całokształtu uregulowań u.p.t.z. W szczególności, nie została omówiona w uzasadnieniach do projektu u.p.t.z. lub projektu nowelizacji wprowadzającego związku powiatowo-gminne. Nasuwa się wniosek, iż formy współdziałania gmin są defaworyzowane w stosunku do współdziałania powiatowo-gminnego. Aby utrzymać spójność aksjologiczną systemu wydaje się niezbędne wprowadzenie do u.p.t.z. (oraz ustaw szczególnych) zmian w zakresie definicji komunikacji miejskiej oraz zasad refundacji straty związanej ze stosowaniem ulg ustawowych.

4. Podsumowanie

Gmina jako organizator transportu zbiorowego charakteryzuje się cechami, które wyróżniają ją spośród pozostałych organizatorów. Oprócz zadań i kompetencji podobnych do tych, które posiadają inni organizatorzy, zakres działania gminy obejmuje bowiem także zadania i kompetencje nie znajdujące swoich odpowiedników (m.in. w zakresie wyznaczania i budowy niektórych przystanków czy negocjacji wysokości opłat z właścicielami przystanków komunikacyjnych lub dworców, nie będącymi jednostkami samorządu terytorialnego). Należy podkreślić, iż gminy realizujące gminne przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej w obowiązującym stanie prawnym znajdują się na gorszej pozycji niż pozostali organizatorzy. Muszą bowiem z dochodów własnych refundować stratę związaną z uznawaniem przez operatorów obligatoryjnych ustawowych ulg w przewozach. Przedmiotowe zróżnicowanie wydaje się nie mieć uzasadnienia w wartościach uznawanych przez prawodawcę, czego skutkiem jest dyskryminacja przynajmniej niektórych kategorii gmin (w szczególności miejsko-wiejskich). Skutkiem tego może być wzrost popularności związków powiatowo-gminnych oraz zmniejszenie liczby zawieranych porozumień lub tworzonych związków międzygminnych. J.s.t. mogą bowiem dążyć do ograniczenia kosztów organizacji publicznego transportu zbiorowego, wykorzystując te formy współdziałania, które umożliwiają refundację straty związanej ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przewozów z budżetu państwa.

Porozumienie powiatowo-gminne w publicznym transporcie zbiorowym – ujęcie instytucjonalne oraz prawnofinansowe

Zwiększające się powiązania funkcjonalne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, wynikające z ponadlokalnego charakteru szeregu usług komunalnych, skutkują rosnącym zapotrzebowaniem na efektywne formy współpracy tychże jednostek. Szczególnym polem dla tego rodzaju współpracy jest dziedzina publicznego transportu zbiorowego, w przypadku której kooperacja na poziomie co najmniej międzygminnym stanowi nie-rzadko jedyne racjonalne rozwiązanie umożliwiające zaspokojenie potrzeb mieszkańców w obszarze mobilności (np. poprzez tworzenie linii komunikacyjnych umożliwiających mieszkańcom sąsiadujących gmin dojazd do kluczowych ośrodków życia społecznego, takich jak miejsca pracy lub placówki edukacyjne).

Z uwagi na przyjęte w u.p.t.z. uregulowania określające docelowy model finansowania publicznego transportu zbiorowego (zakładający swoistą „defaworyzację” gminnych przewozów pasażerskich realizowanych w ramach komunikacji miejskiej pod kątem dostępu do finansowania straty operacyjnej środkami budżetu państwa), samorządy gminne skłonięte zostały do poszukiwania metod współpracy pozwalających na uniknięcie kwalifikacji realizowanych na ich terenie przewozów jako komunikacji miejskiej. Jedną z upowszechniających się koncepcji tego rodzaju współdziałania jest formuła przejmowania przez gminę (na bazie stosownego porozumienia) zadań powiatu jako organizatora publicznego transportu zbiorowego, w celu realizacji powiatowych przewozów pasażerskich przez gminę. Niniejsze opracowanie poświęcone jest ocenie prawnej tego rozwiązania, pod kątem jego dopuszczalności na gruncie brzmienia u.p.t.z. oraz wykonalności z punktu widzenia zasad finansowania realizacji zadań publicznych. Analizę przedmiotowych zagadnień uzupełniono – w stosownych przypadkach –

o rozważania dotyczące się specyfiki określonych kategorii rozliczeń finansowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, wynikających ze współpracy w obszarze wykonywania zadań publicznych.

1. Porozumienie pomiędzy gminą a powiatem w świetle samorządowych ustaw ustrojowych

W celu zarysowania tematyki porozumień zawieranych pomiędzy gminą a powiatem w obszarze publicznego transportu zbiorowego niezbędne jest uprzednie zidentyfikowanie regulacji prawnych stanowiących podstawę do tego rodzaju porozumień. W związku z tym należy przytoczyć kluczowe postanowienia samorządowych ustaw ustrojowych w przedmiotowym zakresie:

- „powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu” (art. 5 ust. 2 u.s.p.),
- „powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu” (art. 4 ust. 5 u.s.p.),
- „gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego” (art. 8 ust. 2a u.s.g.).

Wskazane powyżej normy prawne, regulujące szczegółną kategorię aktów ze sfery administracyjnego prawa ustrojowego, jakimi są porozumienia administracyjne¹, budzą wątpliwości interpretacyjne co do dopuszczalnego „kierunku” przenoszenia zadań dokonywanego na mocy porozumień zawieranych pomiędzy gminą a powiatem. Odnosząc się do treści art. 5 ust. 2 u.s.p., K. Bandarzewski opowiada się za pełną swobodą przenoszenia zadań na podstawie tego przepisu, uznając za dopuszczalne zarówno przejmowanie zadań powiatowych przez gminę, jak i zadań gminnych przez powiat². Przeciwnie stanowisko prezentuje R. Cybulska, przyjmując, iż

¹ M. Kulesza, *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego 25 października 1995 r. pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 127-137.*

² K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 5 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P.W. Kryczko, M.I. Mączyński, S. Płazek, I. Skrzydło-Niżnik (red.), Warszawa 2005, wyd. el.

możliwe jest wyłącznie „wyposażanie” gminy w zadania powiatowe³. Mimo iż kwestia ta nie wydaje się klarowna na gruncie wieloznacznej treści art. 5 ust. 2 u.s.p., w przedmiotowym zakresie wypracowana została konsekwentna linia orzecznicza, aprobująca drugi ze wskazanych poglądów⁴. Wydaje się, iż umotywowaniem dla przedmiotowego poglądu mogą być względy zasady pomocniczości, rozumianej jako idea lokowania podstawowych zadań administracji możliwie najbliżej obywatela⁵. Stanowiące jedną z form wyrazu tejże zasady konstytucyjne domniemanie kompetencji ustanowione na rzecz gminy (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP) można by odczytywać jako przeczące dopuszczalności „wyzbywania się” przez gminy ich zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego innego szczebla.

Odnosząc się do trybu zawierania porozumienia pomiędzy gminą a powiatem, należy wskazać, iż na mocy przepisów kompetencyjnych ustanowionych na rzecz organów stanowiących obu jednostek samorządu terytorialnego, organy te uczestniczą w procesie inicjowania współpracy samorządowej poprzez wydawanie stosownych uchwał wyrażających zgodę na zawarcie porozumienia (odpowiednio art. 12 pkt 8 lit. h u.s.p. art. 18 ust. 2 pkt 11 u.s.g.). Uzgodnienie ostatecznej treści porozumienia oraz jego formalne zawarcie dokonywane jest w drodze czynności realizowanych przez organy wykonawcze wspomnianych jednostek. Porozumienie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶).

2. Dopuszczalność zawierania porozumień powiatowo-gminnych w zakresie powiatowych przewozów pasażerskich

Powyższa skrócona charakterystyka instytucji porozumień powiatowo-gminnych stanowi punkt wyjścia dalszych rozważań poświęconych tematyce porozumień zawieranych na potrzeby przenoszenia zadań w zakresie powiatowych przewozów pasażerskich.

Pojęcie „powiatowych przewozów pasażerskich” zostało zdefiniowane w ramach art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z., zgodnie z którym oznacza ono „prze-

³ R. Cybulska, *Komentarz do art. 5 ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, C. Martysz, M. Taniewska-Banacka, A.M. Wierzbica (red.), Warszawa 2007, wyd. el.

⁴ Np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1140/09, LEX nr 594919; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. II SA/GI 174/08, LEX nr 506795.

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 270.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1484.

wóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i nie wykraczający poza granice jednego powiatu albo w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek powiatów; inne niż przewozy gminne, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie”.

W zakresie określonych powyżej powiatowych przewozów pasażerskich funkcję organizatora publicznego transportu zbiorowego pełni powiat. Wynika to zarówno z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z., jak i pośrednio z art. 4 ust. 1 pkt 6 u.s.p. Z racji tematyki niniejszego opracowania konieczne jest ustalenie, czy powiat dysponuje możliwością powierzania roli organizatora tych przewozów jednostce samorządu terytorialnego szczebla gminnego.

Jak wskazano powyżej, na gruncie ustaw ustrojowych kontrowersji nie budzi dopuszczalność przejmowania przez gminy zadań powiatowych. Jednocześnie, należy wziąć pod uwagę, iż u.p.t.z. katalog podmiotów pełniących funkcję organizatorów publicznego transportu zbiorowego (art. 7) nie odnosi się do przypadku porozumienia powiatowo-gminnego, przywołując wyłącznie przypadki porozumień międzygminnych i międzypowiatowych. W tym kontekście istotne jest rozstrzygnięcie, czy wyliczenie zawarte w art. 7 ma charakter wyczerpujący, czy też należy je interpretować celowościowo.

W tym zakresie za kluczowe należy uznać orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. II GSK 2100/13⁷. W ramach powołanego wyroku NSA ocenił zgodność z prawem porozumienia zawartego na linii związek międzygminny – powiat (na mocy którego, związek przejmował realizację zadań powiatowych przewozów pasażerskich). Podmioty uprzednio oceniające przedmiotowe porozumienie, tj. Wojewoda Śląski oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, uznały niedopuszczalność zawarcia tego rodzaju porozumienia. W kontekście analizowanego zagadnienia, istotny jest następujący fragment orzeczenia:

„Ustawa o samorządzie powiatowym ani ustawa o publicznym transporcie drogowym nie przewidują wprost organizowania przez związek międzygminny przewozów na skalę międzygminną w ramach przewozów powiatowych. Nie ma jednakże żadnych racjonalnych przesłanek, które przemawiałyby przeciwko dopuszczalności organizowania przez związek międzygminny, w granicach jednego powiatu, takich przewozów w ramach przewozów powiatowych. W świetle art. 8 ust. 2a i ust. 5 u.s.g., przepisów art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z. i art. 5 ust. 2 u.s.p. nie można traktować jako ustanawiających wyłączność powiatu na organizowanie przewozów powiatowych w niewielkim zakresie, obejmującym np. jedynie dwie gminy tego powiatu. Skoro art. 5 ust. 1 u.s.p. dopuszcza zawieranie przez powiat poro-

⁷ LEX nr 1655772.

zumień z gminą w sprawie powierzenia jej prowadzenia zadań publicznych powiatu i jednocześnie u.s.g. przewiduje możliwość zawierania takich porozumień pomiędzy tymi jednostkami samorządowymi, to na podstawie art. 8 ust. 5 w związku z ust. 2a tej ustawy całkowicie uzasadnione wydaje się «zastąpienie» gminy przez związek międzygminny jako strony porozumienia zawartego z powiatem w celu przejęcia zadań powiatu o zasięgu terytorialnym obejmującym jedynie część powiatu. Trudno bowiem wymagać, aby powiat angażował się bezpośrednio w wykonywanie przypisanych mu zadań w każdym przypadku, niezależnie od zasięgu terytorialnego tej działalności”.

Powyższy fragment odnosi się co prawda wprost do dopuszczalności powierzenia zadań powiatu związkowi międzygminnemu, jednakże pośrednio potwierdza on również dopuszczalność przeniesienia realizacji powiatowych przewozów pasażerskich na gminę. Co istotne, orzeczenie nie wskazuje przy tym na istnienie ograniczeń wynikających z obowiązującej treści art. 7 u.p.t.z. (nie zawierającego odniesienia do porozumienia powiatowo-gminnego, a jedynie do porozumień międzygminnych i międzypowiatowych). NSA wywodzi bowiem dopuszczalność dokonania powierzenia z samych samorządowych ustaw ustrojowych.

Wydaje się, iż opierając się na powyższej interpretacji wyrażonej przez NSA, należy sformułować wniosek o prawnej dopuszczalności powierzenia powiatowych przewozów pasażerskich gminie, mimo braku literalnego odwołania się do takiego przypadku w ramach u.p.t.z.⁸ Przyjęcie odmiennego stanowiska stanowiłoby przejaw nadmiernego rygoryzmu, sprzecznego z postulowaną przez M. Kuleszę⁹ ideą interpretowania „na rzecz” tzw. swobody organizatorskiej samorządu terytorialnego.

3. Porozumienia powiatowo-gminne w zakresie powiatowych przewozów pasażerskich w kontekście zasad udzielania pomocy finansowej (rzeczowej) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego

Jednocześnie, należy rozważyć jak na operatywność analizowanego porozumienia powiatowo-gminnego wpływają kwestie związane ze sposobem finansowania jego realizacji.

⁸ Problematyka ta została poruszona również w rozdziale „Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę – wybrane zagadnienia”, którego autor przyjmuje pogląd przeciwny.

⁹ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8, s. 22.

W pierwszym rzędzie należy wskazać, iż na mocy art. 8 ust. 3 u.s.g. „gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań, o których mowa w ust. 1, 2 i 2a”. Oznacza to, iż powiat powierzając zadanie gminie, powinien pokryć w pełni koszty jego realizacji (co stanowi formułę bardziej restrykcyjną niż w przypadku porozumień międzygminnych, w stosunku do których art. 74 ust. 2 u.s.g. wskazuje wyłącznie obowiązek „udziału w kosztach” ciążyący na gminie powierzającej zadanie).

Jednocześnie, trudno zakładać scenariusz pełnego pokrycia kosztów związanych z realizacją powiatowych przewozów pasażerskich przez powiat bez udziału finansowego zainteresowanych gmin, na których terenie prowadzone będą przewozy. W tym zakresie wskazać należy na określoną w art. 220 ust. 1 u.f.p. formułę pomocy finansowej dla innej j.s.t. Zgodnie z powołanym przepisem, „z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa”. Formuła taka może służyć udzielaniu wsparcia finansowego powiatowi przez gminy objęte usługą realizowaną w ramach powiatowych przewozów pasażerskich, a przejętą do realizacji przez jedną z gmin na bazie porozumienia z powiatem.

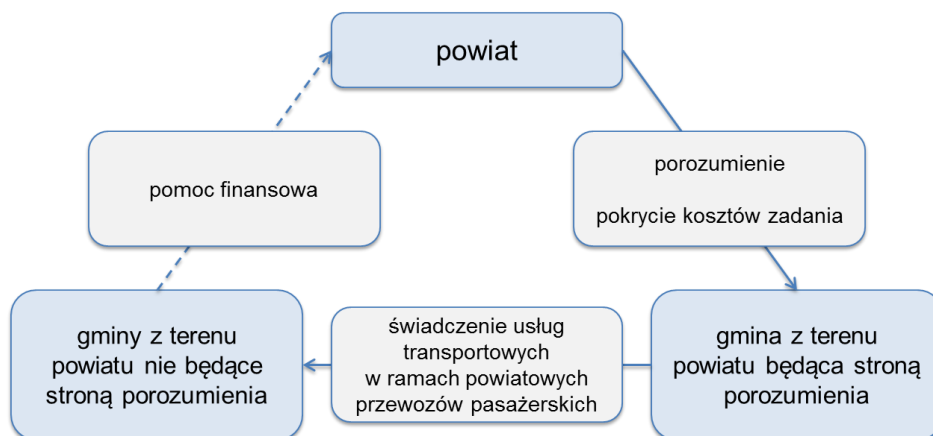
Należy jednakże rozważyć, czy okoliczności, w jakich udzielana byłaby przedmiotowa pomoc finansowa, nie stanowiłyby przeszkody w jej udzieleniu. W myśl uchwały Nr 128/K/11 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2011 r., „pomoc finansowa (i rzeczowa) może być udzielona innej jednostce samorządu terytorialnego wyłącznie na realizację zadań własnych jednostki otrzymującej pomoc (beneficjenta)”. W tym kontekście należy rozważyć, czy po zawarciu porozumienia z gminą przejmującą do realizacji powiatowe przewozy pasażerskie można uznać, iż powiat nadal jest podmiotem, do którego zadań własnych należy realizacja tychże przewozów. W tym zakresie pomocniczo posłużyć się można dorobkiem doktryny wypracowanym na gruncie porozumień międzygminnych (art. 74 u.s.g.). K. Bandarzewski¹⁰ prezentuje pogląd, zgodnie z którym zawarcie porozumienia prowadzi do definitywnego przejścia przez gminę „przejmującą” zadania własnego uprzednio należącego do gminy „przekazującej”. Jednocześnie, za niezgodny z istotą porozumienia uznaje prezentowany niekiedy w doktrynie pogląd o dalszej odpo-

¹⁰ K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 74 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P.A. Chmielnicki, K. Bandarzewski, R. Budzisz, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P.W. Kryczko, M.I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlazlak (red.), Warszawa 2013, wyd. el.

wiedzialności gminy „przekazującej” wobec społeczności lokalnej za zadanie „realizowane za pośrednictwem innej gminy”¹¹.

Jeżeliby przyjęć, iż w wyniku porozumienia dochodzi do definitywnego przekazania zadania, wątpliwości mogłaby budzić dopuszczalność przekazywania pomocy finansowej jednostce samorządu terytorialnego, która „utraciła” odpowiedzialność za realizację zadania (zwłaszcza w kontekście kierunku interpretacji zaprezentowanego na przykładnie wskazanej powyżej uchwały Kolegium RIO w Warszawie). Relację, która zaistniałaby pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, prezentuje poniższy schemat.

Schemat 1. Relacja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w wyniku zawarcia porozumienia powiatowo-gminnego dotyczącego organizacji publicznego transportu zbiorowego



Źródło: opracowanie własne.

Pomocne w celu oceny dopuszczalności udzielenia pomocy finansowej w opisywanym przypadku jest stanowisko wyrażone przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu w ramach wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych z dnia 21 grudnia 2012 r.¹² wydanego w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹³. Przedmiotowe wyjaśnienie dotyczyło przypadku

¹¹ A. Agopszowicz, *Komentarz do art. 74 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska (red.), *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 468-469.

¹² http://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dok_wyjasnienia/73002212.pdf [dostęp 11.07.2016].

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.

zawarcia porozumienia pomiędzy województwem a gminą przewidującego przejęcie przez gminę określonego zadania własnego województwa, przy jednoczesnym zastosowaniu konstrukcji rozliczeń, zakładającej finansowanie przez województwo całości kosztów realizowanego przez gminę zadania własnego przy użyciu środków przekazywanych przez gminę województwu jako pomoc finansowa.

W ramach przedmiotowego wyjaśnienia, aprobując wskazany we wniosku o wyjaśnienie sposób księgowego ujęcia opisanej relacji finansowej, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu nie zakwestionowała zgodności opisanego wyżej mechanizmu z zasadami finansów publicznych. Można przyjąć, iż analizowane wyjaśnienie, mimo że dotyczyło relacji pomiędzy dwiema jednostkami samorządu terytorialnego, ma znaczenie również w przypadku relacji pomiędzy trzema jednostkami. Odnosi się on bowiem generalnie do stanu, w którym podmiot, któremu udzielana jest pomoc finansowa nie jest – z doktrynalnego punktu widzenia – odpowiedzialny za realizację zadania (z racji faktu, iż w sposób definitywny powierzył je na rzecz innego podmiotu).

Wskazane wyżej zagadnienie problemowe wydaje się o tyle istotniejsze, iż zakres ograniczeń dotyczących dopuszczalności udzielania pomocy finansowej (oraz rzeczowej) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego nie został unormowany w sposób przejrzysty, co rodzi szereg praktycznych wątpliwości interpretacyjnych. Przykłady tego typu trudności wypływają z analizy aktualnego orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

Wśród istotniejszych orzeczeń w tym zakresie przywołać należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2015 r., sygn. II GSK 207/14¹⁴, w ramach którego NSA oceniał zagadnienie dopuszczalności udzielania pomocy finansowej samorządowi województwa przez gminę w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa na bazie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁵. Jak wywodził skarżący (m.st. Warszawa), obowiązująca regulacja administracyjna nie formułuje ograniczeń w zakresie możliwości dotowania realizacji zadań wykonywanych przez inną jednostkę samorządu terytorialnego, co wynika z faktu, iż przepisy odnoszące się do tego zagadnienia odwołują się do ogółu „zadań publicznych” realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, bez rozróżnienia na zadania własne i zlecone (np. art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁶: „Jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofi-

¹⁴ LEX nr 1666184.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 198.

nansowanie realizowanych przez nie zadań”; art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p.: „Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego”). Wbrew przytoczonej argumentacji, NSA podzielił interpretację sądu I instancji¹⁷, przyjmując, iż:

„Zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zadania z zakresu administracji rządowej, których wykonanie zlecono w ustawie jednostce samorządu terytorialnego podlegają finansowaniu z budżetu państwa. Jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje celowe przekazywane są przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań (art. 49 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego należy więc do kompetencji państwa, a nie do jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka samorządu terytorialnego powinna w budżecie określić wydatki przeznaczone na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych (art. 216 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych), a następnie opracować plan finansowy wykonywania tych zadań, przyjmując za podstawę tego planu kwotę dotacji celowych przyznanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań podlegających przekazaniu do budżetu państwa (art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Oznacza to, że kwota dotacji stanowi limit finansowy, w ramach którego jednostka samorządu terytorialnego może zrealizować to zadanie. Kwota ta nie może, wbrew temu co podnosi skarga kasacyjna, być jednak uzupełniona o środki z budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego w ramach pomocy finansowej, o której mowa przykładowo w art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych czy w art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.s.g., gdyż wówczas naruszono by reżim finansowania tych zadań określony w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych”.

W myśl tezy cytowanego orzeczenia, „przekazanie zadania państwowego do realizacji jednostce samorządu terytorialnego powoduje, że otrzymuje ono charakter samorządowy, jednak dzieje się tak z uwagi na **podmiot** zobowiązany do jego wykonania, a nie z uwagi na **przedmiot** tego zadania.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2013 r., sygn. V SA/Wa 2129/13, LEX nr 1644385.

Zadanie to, pomimo że będzie wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego, nadal pozostanie zadaniem z zakresu administracji rządowej i będzie podlegało reżimowi finansowania dla tego rodzaju zadań". NSA, wykluczając finansowanie zadań zleconych za pomocą środków pochodzących z budżetu innej j.s.t., pośrednio wskazał, iż unormowania odnoszące się do sposobu finansowania tego rodzaju zadań stanowią *lex specialis* względem zasad ogólnych regulujących udzielanie pomocy finansowej oraz rzeczowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego¹⁸ (wynikających m.in. z przepisów przytoczonych powyżej).

Innym przykładem braku przejrzystości przepisów odnoszących się do udzielania tego typu pomocy jest spór interpretacyjny powstały na gruncie uchwały Rady Gminy Leżajsk w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej Powiatowi Leżajskiemu na realizację zadania publicznego dotyczącego budowy chodnika przy drodze powiatowej¹⁹. W myśl uchwały, pomoc rzeczowa miała w tym przypadku polegać na opracowaniu projektu i budowie chodnika, tj. w praktyce na wykonaniu całości zadania, które w odniesieniu do danego odcinka drogi powiatowej obciążało przyjmującego pomoc. Zakres tejże pomocy (równoznaczny z „zastępczym” wykonaniem zadania powiatowego przez gminę) został zakwestionowany przez Wojewodę Podkarpackiego. Organ nadzoru przyjął, iż w przedmiotowym przypadku prawidłową ścieżką realizacji wskazanego zadania przez gminę byłoby uprzednie zawarcie porozumienia z powiatem, na bazie którego gmina przejęłaby zadanie „w swoją domenę” (finansując je następnie ze środków własnych). Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze zostało skutecznie zakwestionowane przez Gminę na etapie sądownoadministracyjnym. Badający sprawę Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko wyrażone przez WSA w Rzeszowie²⁰ i orzeczeniem z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. II GSK 1520/14²¹ przyjął, iż:

¹⁸ Pobocznie należy wskazać, iż w ramach uzasadnienia do uchwały Nr 27.255.2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie orzeczenia nieważności części uchwały Nr 374/XIV/2015 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla Województwa Mazowieckiego wskazano, iż „również klasyfikacja budżetowa wydatków na pomoc finansową, tj. § 271 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących” i § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” wskazuje, że pomoc finansowa może być udzielona na dofinansowanie zadań własnych jednostki otrzymującej tę pomoc”.

¹⁹ Uchwała Nr XLVII/321/2013 Rady Gminy Leżajsk z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej w 2014 r. Powiatowi Leżajskiemu na realizację zadania publicznego p.n. "Budowa chodnika przy drodze powiatowej w Przychojcu".

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 kwietnia 2014 r. II SA/Rz 256/14, sygn. LEX nr 1458129.

„(...) istota sprawy sprowadza się do przesądzenia spornej w sprawie kwestii, czy udzielenie przez Gminę Leżajsk Powiatowi Leżajskiemu, będącemu zarządcą drogi powiatowej przebiegającej przez wspomnianą gminę, pomocy rzeczowej na realizację zadania publicznego na terenie tej gminy p.n. „Budowa chodnika przy drodze powiatowej w Przychojcu” w formie opracowania projektu i budowy chodnika przy drodze powiatowej w Przychojcu, do kwoty 135.000 zł mieściło się w granicach przepisu art. 10 ust. 2 u.s.g., czy też wymagało zawarcia przez gminę z Powiatem Leżajskim porozumienia międzygminnego, o którym mowa w przepisie art. 8 ust. 2a u.s.g.

Brak jest ustawowej definicji pojęcia „pomoc rzeczowa”, o której mowa w powołanych wyżej przepisach. Na co wskazuje przepis art. 10 ust. 1 u.s.g. i art. 220 ust. 1 i 2 u.f.p. pomoc rzeczowa musi się być przejawem **współdziałania** między jednostkami samorządu terytorialnego sfinalizowanego stosowną umową, poprzedzoną odpowiednią uchwałą rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.), mieścić w budżecie danej j.s.t, a jej przedmiot powinien wchodzić w zakres zadania publicznego drugiej j.s.t. **Przepisy te nie wskazują na konieczność zachowania jakichś szczególnych wymogów.** Aby sprecyzować, jaki przejaw współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego spełnia kryteria pomocy rzeczowej, o której wyżej mowa, należałoby współdziałanie to odróżnić od innych ustawowych form i rodzajów współdziałania dopuszczalnych na gruncie u.s.g., a mianowicie od związku międzygminnego (art. 64 u.s.g.) oraz porozumienia międzygminnego (art. 74 u.s.g.). (...) objęte treścią wspomnianej uchwały Rady Gminy Leżajsk współdziałanie między Gminą Leżajsk a Powiatem Leżajsk, ukierunkowane na opracowania projektu i budowy chodnika przy drodze powiatowej w Przychojcu i finansowane ze środków budżetowych Gminy Leżajsk, jako nie będące przejawem działania ani związku międzygminnego, ani też porozumienia międzygminnego, spełnia kryteria pomocy rzeczowej w rozumieniu przepisów art. 10 u.s.g. i art. 220 u.f.p. Omawiane zadanie, o czym była mowa, wchodzi w zakres zadania publicznego, niewątpliwie istotnego z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, a tym samym ważnego dla społeczności lokalnej”.

Interpretując powyższe orzeczenie, należy przyjąć, iż NSA odwołał się do szerokiego rozumienia pomocy rzeczowej, limitując ją w zasadzie wyłącznie koniecznością stanowienia przez nią „przejawu współdziałania” na rzecz realizacji „zadania publicznego” (ściślej – zadania własnego danej j.s.t.).

²¹ LEX nr 1795852.

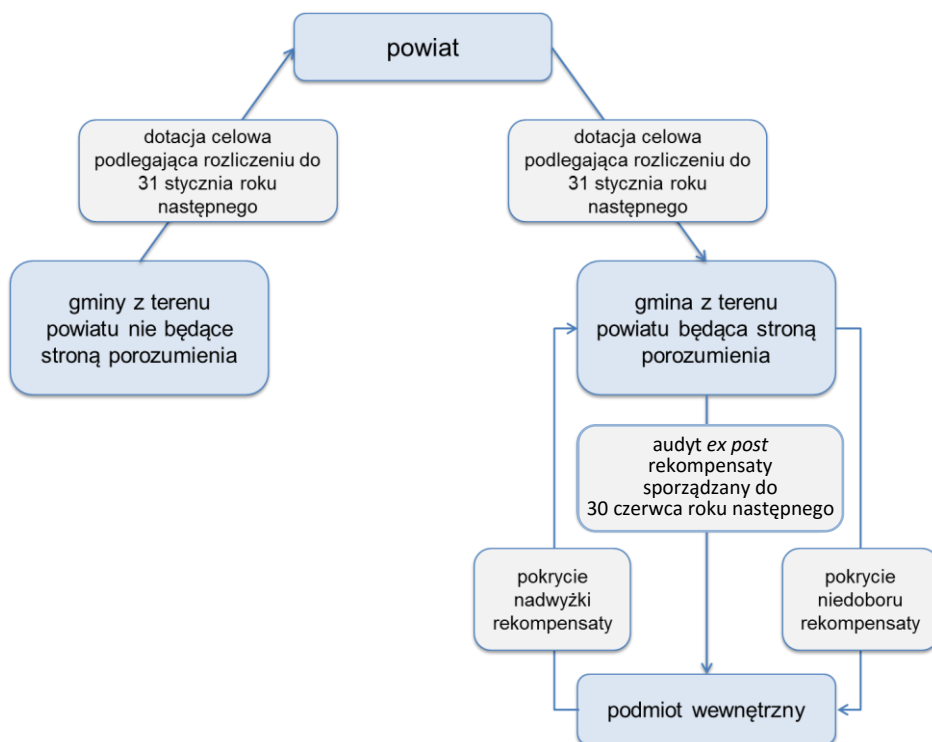
4. Pomoc finansowa a rekompensata za świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego

Przyjęcie dopuszczalności udzielenia pomocy finansowej powiatowi (finansującemu „zwrotnie” realizację powiatowych przewozów pasażerskich drogą refundacji kosztów poniesionych przez gminę przejmującą przedmiotowe przewozy do realizacji na bazie porozumienia powiatowo-gminnego) nie eliminuje wątpliwości prawnych co do możliwości praktycznego zastosowania opisywanej formuły. Wynika to z faktu, iż wydatkowanie środków publicznych na cele pomocy finansowej wymaga dochowania specyficznych warunków formalnych ustanowionych na potrzeby udzielania dotacji celowych. Jednym z warunków jest wskazany w art. 251 ust. 1 u.f.p. obowiązek zwrotu części dotacji celowej nie wykorzystanej do końca roku budżetowego. Zwrot ten powinien być dokonany w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego. Powyższy wymóg wydaje się szczególnie nie dostosowany do charakterystyki funkcjonowania samorządowych systemów transportowych opartych na wariacie organizacyjnym przewidującym realizację usług transportu publicznego za pośrednictwem ich bezprzetargowego powierzenia podmiotowi wewnętrznemu w rozumieniu u.p.t.z. Wynika to z faktu, iż standardowo stosowany model finansowania usług podmiotu wewnętrznego, oparty na zasadach wypracowanych w ramach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, przewiduje specyficzny mechanizm rozliczania rekompensaty udzielanej podmiotowi wewnętrznemu, skutkujący m.in. możliwością następczego (*ex post*) stwierdzenia niedoboru tejże rekompensaty za dany rok kalendarzowy świadczenia usługi, co zasadniczo upoważnia podmiot wewnętrzny do ubiegania się o udzielenie stosownego wyrównania ze strony organizatora. Analiza proporcjonalności rekompensaty dokonywana jest jednakże standardowo w okresach zbliżonych do terminów zatwierdzania sprawozdań finansowych spółek prawa handlowego (co warunkowane jest względami praktycznymi, tj. faktycznymi możliwościami podsumowania poniesionych kosztów oraz oceny ich adekwatności z punktu widzenia celu udzielanej rekompensaty), co - w przypadku stwierdzenia nadmierności udzielonej rekompensaty - w zasadzie uniemożliwia dochowanie terminu rozliczenia dotacji celowej ustanowionego na mocy art. 251 ust. 1 u.f.p. na 31 stycznia. Standardowe uwarunkowania faktyczne w tym względzie prezentuje schemat nr 2.

Wydaje się, iż w kontekście wskazanych powyżej uwarunkowań czasowych (wspólnych dla szeregu praktycznych zastosowań modelu rekompensaty na bazie u.p.t.z.), *de lege ferenda* uzasadnione jest stworzenie stosownego wyłączenia wskazanego w art. 251 ust. 1 u.f.p. terminu, na potrzeby

urealnienia procesu dokonywania rozliczeń w ramach analizowanego powyżej przypadku. W celu zobrazowania stosowanej w tym aspekcie praktyki należy przywołać treść § 9 ust. 7 porozumienia międzygminnego nr ZTM.TA.0716-36/14 z dnia 14 lipca 2014 r. pomiędzy Miastem Poznań, Miastem Luboń, Gminą Komorniki, Miastem Puszczykowo i Gminą Mosina²²:

Schemat 2. Rozliczenie rekompensaty, uwarunkowania czasowe



Źródło: opracowanie własne.

„W związku z faktem, iż ostateczne rozliczenie usług wynikających z wykonania zadania określonego w § 1 za dany rok możliwe jest dopiero po jego zakończeniu oraz po wykonaniu audytu rekompensaty, mającego na celu ustalenie ostatecznej wysokości rekompensaty dla operatora publicznego transportu zbiorowego świadczącego te usługi, ustala się, że:

1) Miasto Luboń, Gmina Komorniki, Miasto Puszczykowo i Gmina Mosina zobowiązują się do zapłaty na rzecz Miasta Poznania części niedopła-

²² Dz.U. Woj. Wielkopolskiego z 2015 r. poz. 1303.

conej operatorowi publicznego transportu zbiorowego rekompensaty, proporcjonalnie do pracy przewozowej realizowanej na terenie poszczególnych gmin;

2) Miasto Poznań zobowiązuje się do zwrotu na rzecz Miasta Luboń, Gminy Komorniki, Miasta Puszczykowo i Gminy Mosina, po otrzymaniu od operatora publicznego transportu zbiorowego, części nadpłaconej temu operatorowi rekompensaty,

3) podstawą do określenia wysokości nadpłaty lub niedopłaty rekompensaty będzie audyt rekompensaty przeprowadzony na zlecenie Miasta Poznania przez niezależnego audytora, przedstawiony Miastu Luboń, Gminie Komorniki, Miastu Puszczykowo oraz Gminie Mosina najpóźniej do dnia 31 października każdego roku”.

5. Podsumowanie

Odnosząc się do wyznaczonego na potrzeby niniejszego opracowania problemu badawczego, należy przyjąć, iż obowiązujące uregulowania prawne nie ustanawiają ograniczeń dla zawierania porozumień, na mocy których gmina przejmuje rolę organizatora powiatowych przewozów pasażerskich. Niezależnie jednak od tego, analiza obudowy formalnej tego rodzaju porozumień na gruncie u.f.p. w obliczu charakterystyki rozposzechnionego w praktyce modelu rekompensaty za świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego skłania do wniosku o potrzebie szerszego uwzględnienia specyfiki rzeczywistych zasad współpracy samorządowej w ramach regulacji u.p.t.z. odnoszących się do tego zagadnienia.

AGNIESZKA SAJDAK-WASIK, ADRIAN MISIEJKO

Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez utworzony w tym celu związek powiatowo-gminny

Zauważalna od kilku lat przemiana społeczno-gospodarcza, wywołała – także w Polsce – silną ekspansję przestrzenną miast na tereny wiejskie. Rozwój osadnictwa w miejscowościach okalających ośrodek regionalny oraz oddzielenie miejsc zamieszkania, pracy i usług powoduje coraz większą potrzebę przemieszczania się mieszkańców, co wymaga organizacji wydajniejszego systemu transportu zbiorowego. Obecnie w polskich miastach można zaobserwować występowanie znacznych dysproporcji pomiędzy potrzebami transportowymi a możliwościami ich realizacji na pożądanym poziomie jakości. Spostrzeżenie to dotyczy w szczególności transportu publicznego. Nie ulega wątpliwości, że zaspokajanie potrzeb wspólnoty w zakresie lokalnych przewozów pasażerskich należy do zadań własnych gminy. Należy przy tym zaznaczyć, że wybór formy organizacyjno-prawnej oraz sposób jego realizacji ustawodawca pozostawił organom uchwałodawczym gminy. Kwestie związane z organizacją i finansowaniem publicznego transportu zbiorowego przybierają na znaczeniu w przypadku dużych gmin miejskich.

1. Związki powiatowo-gminne nowy „twór prawny”

Zasadniczymi aktami prawnymi regulującymi zasady i formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych, w tym także w zakresie publicznego transportu zbiorowego, są ustawy samorządowe (u.s.g., u.s.p. i u.s.w.). W celu wspólnego wykonywania zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego, j.s.t. mogą tworzyć związki i porozumienia na zasadach określonych w tych ustawach. Do podstawowych, instytucjonalnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego są związki gmin i związki

powiatów¹. Podstawą prawną funkcjonowania związków samorządowych są przepisy art. 64 ust. 1 u.s.g. i art. 65 ust. 1 u.s.p. Istotą związków samorządowych jest to, że są tworzone przez gminy lub powiaty w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych². Cechą charakterystyczną związku samorządowego jest więc jego celowość, mianowicie, że przez gminy lub powiaty muszą uzgodnić zakres zadań powierzanych, które związek będzie realizował w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³. Tworzone na podstawie tych regulacji związki nie mają statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego, ale w odpowiednim zakresie należy do nich stosować przepisy odnoszące się do takich jednostek⁴. Niektóre ustawy, w tym u.p.t.z., wprost przewidują, że pod pojęciem jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć także ich związki⁵. Związek jest strukturą współpracy dobrowolnej. Prawo gminy (powiatu) do decydowania zarówno o utworzeniu związku, przystąpieniu do niego, jak i wystąpieniu z niego wpisuje się w konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu⁶.

Przesłanką utworzenia związku może być nie tylko niewystarczająca ilość środków na wykonanie zadania przez gminę (powiat), lecz także charakter zadania, którego wykonywanie przez kilka gmin lub powiatów i na ich terenie będzie skuteczniejsze⁷. Z powyższego wynika, że związek tworzony jest w celu m.in. efektywniejszego realizowania danego zadania. Jest to więc instytucja różna od porozumienia gminnego (powiatowego), którego przedmiotem jest przekazanie zadań do wykonania innej gminie (powiatowi). Zadania przekazane przez gminy (powiat) stają się zadaniami własnymi związku, ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi. Zadania te obejmują zarówno sferę prawa publicznego, jak i sferę prawa cywilnego. Zakres zdolności prawnej związku w stosunku do powierzonych mu zadań jest tożsamy z zakresem zdolności prawnej gmin (powiatów), które w nim uczestniczą.

Powyższe regulacje uzupełnione zostały ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r., która w dniu 1 stycznia 2016 r. wprowadziła do polskiego systemu prawnego nową formułę związków samorządowych w postaci związków

¹ B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 351.

² J. Kosik, *Związek komunalny – osoba nieznana* [w:] *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, H. Olszewski, B. Popowska (red.), Poznań 1997, s. 221-231.

³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 r., III SA/Kr 1077/08, LEX nr 554326.

⁴ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 441.

⁵ Art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.t.z.

⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 49/08, LEX nr 466375.

⁷ Wyrok SN z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 409/10, LEX nr 863960.

powiatowo-gminnych. Warto podkreślić, iż obowiązujące dotychczas regulacje prawne nie stwarzały możliwości utworzenia związków mieszanych, którego członkami byłyby zarówno gminy, jak i powiaty. Możliwość współpracy związku gmin z poszczególnymi powiatami na podstawie porozumienia była przedmiotem kontrowersji, choć znalazła aprobatę w jednym z orzeczeń NSA⁸. Analizując znowelizowane przepisy, warto zauważyć, iż nie tylko umożliwia ona tworzenie nowych związków powiatowo-gminnych, lecz także przystępowanie do funkcjonujących związków tych podmiotów. Ustawodawca w art. 73b ust. 1 u.s.g. wskazał wprost, że powiat może przystąpić do związku międzygminnego, jak również gmina do związku powiatów (art. 72c ust. 1 u.s.p.). W obu wskazanych przypadkach następuje przekształcenie związku w związek powiatowo-gminny. Komentowane przepisy nie ustalą minimalnej ani maksymalnej liczby gmin (powiatów) mogących utworzyć związek powiatowo-gminny, jednakże górna granica determinowana będzie wielkością realizowanego zadania oraz względami ekonomicznymi, a przede wszystkim koniecznością sprawności działania związku.

2. Tworzenie związku powiatowo-gminnego

Stosownie do art. 72a ust. 1 u.s.p.⁹ w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć z gminami związki powiatowo-gminne. Związek może być tworzony również w celu zapewnienia „jednostkom obsługiwanych” powiatu i gminy wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej¹⁰.

Do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów (w szczególności, zgodnie z art. 67 ust. 1a u.s.p. projekt statutu podlega uzgodnieniu z wojewodą), z tym że w postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku powiatowo-gminnego powiaty i gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje starosta jednego z powiatów albo wójt jednej z gmin upoważniony przez starostów i wójtów pozostałych powiatów i gmin. Należy w tym miejscu wskazać na pewną niekonsekwencję prawodawcy, który w art. 66 u.s.g. nakłada na gminę obowiązek poinformowania właściwego miejscowo wojewody o zamiarze przystąpienia do związku międzygminnego, jednakże omawiana regulacja nie została wprowadzona do u.s.p. Powyższe pro-

⁸ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II GSK 2100/13, LEX nr 1655772.

⁹ Dodany przez art. 20 pkt 12 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.

¹⁰ Art. 6a u.s.p. oraz art. 10a u.s.g.

wadzi do wniosku, że obowiązek informowania wojewody, dotyczy tylko gmin zamierzających przystąpić do związku międzygminnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że uchwały o przystąpieniu do związku podlegają nadzorowi wojewody w zakresie ich zgodności z prawem.

Podjęcie uchwały w przedmiocie utworzenia związku, przystąpienia do związku lub wystąpienia ze związku należy do wyłącznej właściwości rady gminy (powiatu) zainteresowanej utworzeniem związku. Powyższa uchwała podejmowana jest zwykłą większością głosów. Kolejnym etapem tworzenia związku jest podjęcie uchwały o przyjęciu statutu utworzonego związku, do której stosownie do treści art. 67 ust. 1 u.s.p. konieczna jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady. Statut związku jest aktem publicznoprawnym o charakterze ogólnym, a jego treść będzie wiązała prawnie nie tylko reprezentantów gmin (powiatów) w związku, ale także uczestniczące w nim gminy (powiaty)¹¹. Stanowi akt prawa miejscowego, wskutek którego dochodzi do przejścia zadań i kompetencji z nimi związanych. Przepis art. 67 ust. 2 u.s.p. wskazuje jedynie na najistotniejsze elementy statutu związku, który powinien określać: nazwę i siedzibę związku, członków i czas trwania związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku, zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, zasady i tryb likwidacji związku, inne zasady określające współdziałanie. Na mocy art. 72a ust. 2 pkt 2 u.s.p. statut określa również zasady reprezentacji jednostek w związku. Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z dniem ogłoszenia statutu związek nabywa osobowość prawną, od tego też momentu przechodzą na związek prawa i obowiązki gmin (powiatów) uczestniczących w związku. Zgodnie z art. 66 ust. 1 u.s.p. związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że związek powiatowo-gminny, działając jako twór odrębny od tworzących go gmin (powiatów), nie działa w ich imieniu, lecz jest niezależnym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją przypisanych mu zadań. Niemniej jednak, niewłaściwe wykonywanie zadań publicznych, które gminy (powiaty) przekazały do realizacji związkowi, nie zwalnia tych podmiotów z odpowiedzialności politycznej za stan realizacji tych zadań. Likwidacja związku odbywa się na zasadach i w trybie określonym w statucie (art. 67b ust. 1 u.s.p.). Po zakończeniu likwidacji związek przekazuje wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wnioski o wykreślenie

¹¹ M. Knapik, *Cele samorządu terytorialnego określone prawem a zadania związków komunalnych gmin*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, t. XXXV, s. 66.

związku z rejestru, o którym mowa w art. 72b ust. 1 u.s.p. Informacja o wykreśleniu związku z rejestru podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

3. Przekształcenie istniejącego związku w związek powiatowo-gminny

Następstwem akcesji powiatu do związku międzygminnego jest jego przekształcenie w związek powiatowo-gminny, o którym mowa w art. 72a ust. 1 u.s.p. Jak wynika z art. 72c ust. 1 u.s.p. takiemu samemu przekształceniu ulegnie związek powiatów, do którego przystąpi gmina. Przekształcenie związku powiatów lub związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny wymaga zmiany statutu związku w trybie i na zasadach dotyczących odpowiednio związku powiatów albo związku międzygminnego. W obu przypadkach projekt zmiany statutu związku podlega uzgodnieniu z wojewodą, który w terminie 30 od dnia doręczenia powinien zająć stanowisko w tym przedmiocie. Konsekwencją prawną upływu terminu do zajęcia stanowiska jest przyjęcie projektu w zaproponowanym brzmieniu. Nie ulega wątpliwości, że to wyłącznie od wojewody zależy, czy skorzysta ze swoich uprawnień nadzorczych. Natomiast w przypadku wykorzystania uprawnień nadzorczych przez wojewodę skargę do sądu administracyjnego może wnieść jedynie gmina (powiat) lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone takim rozstrzygnięciem nadzorczym¹². Do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zmiany statutu związku dokonuje zgromadzenie związku w formie uchwały, którą przewodniczący zgromadzenia związku przekazuje w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia radom gmin (powiatów) uczestniczących w związku, a w przypadku gdy uchwała zmieniająca dotyczy przystąpienia do związku nowej (gminy) powiatu – również radzie tej gminy (powiatu). Te z kolei, mają prawo do podjęcia uchwały w przedmiocie wniesienia sprzeciwu w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej uchwały. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały zmieniającej statut związku. Zmiana statutu związku podlega obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

¹² Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2008 r., I SA/Wa 470/08, LEX nr 494286.

Na mocy art. 72c ust. 3 u.s.p. związek powiatowo-gminny z dniem ogłoszenia statutu wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku. W szczególności, sukcesja następuje w odniesieniu do toczących się postępowań, bowiem organy związku powiatowo-gminnego stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych (sukcesja procesowa). Przejście praw ujawnionych w księgach wieczystych lub w rejestrach następuje na wniosek przekształconego związku. Uzupełniając to, co zostało powiedziane, przekształcenie związku międzygminnego lub związku powiatowego w związek powiatowo-gminny nie wiąże się z koniecznością organizowania nowych przetargów ani zawierania nowych umów z operatorami, gdyż z dniem ogłoszenia statutu związek powiatowo-gminny wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku. Przedmiotowe rozwiązanie pozwala na efektywne przejście od wykonywania zadań przejętych od jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla do wykonywania zadań przejętych od jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli.

4. Organy związku powiatowo-gminnego

Organem stanowiącym i kontrolnym związku powiatowo-gminnego jest zgromadzenie związku (art. 69 ust. 1 u.s.p.). Organem wykonawczym jest zarząd (art. 71 ust. 1 u.s.p.). W skład zgromadzenia związku wchodzi reprezentanci gmin (powiatów) uczestniczących w związku, którzy w przeciwieństwie do organów stanowiących gmin, powiatów i województw nie zostali wybrani w wyborach powszechnych, albowiem zasady reprezentacji powiatu w związku ustala rada powiatu. Ustawodawca określił jednak maksymalną liczbę przedstawicieli gminy (powiatu) uczestniczącej w związku, na poziomie dwóch reprezentantów (art. 69 ust. 2 u.s.p.). Należy zwrócić uwagę, iż w ustawie zabrakło regulacji dotyczących trybu i formy, w jakiej rada gminy (powiatu) powinna określić zasady reprezentacji w związku. Zgromadzenie związku jest organem prawodawczym, zatem jego rozstrzygnięcia wydawane będą w formie uchwał podejmowanych bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia (art. 70 ust. 1 u.s.p.). Pozostawienie większej swobody w zakresie ustalania zasad reprezentacji można uznać za uzasadnione ze względu na fakt, iż uczestnictwo w związku jednostek różnych szczebli wymaga indywidualnego podejścia. Ze względu na konieczność dostosowania tej kwestii do lokalnej specyfiki należy uznać to rozwiązanie za trafne.

Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie, spośród członków zgromadzenia. Ustawa daje możliwość wyboru członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku, niemniej jednak rozstrzygnięcie tej materii musi znaleźć się w statucie. Jeżeli zatem statut nie będzie zawierał w tej kwestii żadnych regulacji, zgromadzenie związku zobowiązane jest wybrać zarząd tylko spośród swoich członków. Jak wynika z powyższego, ustawa nie określa liczby członków zarządu ani nie reguluje trybu ich wyboru. Ustawodawca nie określił również zakresu kompetencji zarządu związku, niemniej jednak powinny one zostać szczegółowo uregulowane w statucie związku, przy czym nie mogą naruszać ogólnych uregulowań zawartych w przepisie art. 32 u.s.p.

5. Rejestr związków powiatowo-gminnych

Organem administracji publicznej właściwym w sprawach rejestracji związku powiatowo-gminnego jest minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 72b ust. 1 u.s.p.). Wpisu w rejestrze związków powiatów dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody, które zawiera oświadczenie o zgodności z prawem uchwał stanowiących podstawę do dokonania zgłoszenia oraz jest opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym¹³. Zgłoszenie to dotyczy: rejestracji związków powiatowo-gminnych, zmiany statutu związku oraz wykreślenia związku z rejestru związków powiatów. Mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawności postępowania w powyższych sprawach oraz jednolitości zgłoszeń, szczegółowy tryb postępowania w sprawach rejestracji związku powiatowo-gminnego uregulowany został w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian¹⁴. Rejestr związków powiatowo-gminnych prowadzony jest w postaci elektronicznej. Wpisu w rejestrze dokonuje się w terminie 14 dni od dnia otrzymania zgłoszenia wojewody. Rejestr jest jawny, publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw administracji publicznej i zawiera w szczególności nazwę związku powiatowo-gminnego, jego siedzibę, oznaczenie powiatów i gmin uczestniczących w związku oraz wskazanie zadań związku.

¹³ Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. z 2013 r. poz. 262, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2282.

6. Związek powiatowo-gminny jako organizator publicznego transportu zbiorowego

U.p.t.z. wprowadza nowy system organizacji publicznego transportu zbiorowego¹⁵. Zmiana w dotychczasowym sposobie funkcjonowania transportu publicznego polega przede wszystkim na zastosowaniu zasad regulowanej konkurencji w sposób zapewniający przejrzystość i efektywność usług publicznych oraz zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania tych przewozów. Co więcej, określa zasady organizacji rynku transportu publicznego, zarządzania usługami przewozowymi na tym rynku, a także kwestie związane z dofinansowaniem nierentownych usług o charakterze użyteczności publicznej¹⁶. Należy zwrócić szczególną uwagę na trwający obecnie w Polsce okres przejściowy w zakresie organizacji rynku drogowego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Przepisy regulujące kwestię wykonywania przewozów regularnych wskazują, że mogą się one odbywać na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 18 u.t.d. i będą obowiązywały maksymalnie do dnia 31 grudnia 2017 r. Przechodząc do omówienia zagadnień związanych z organizacją publicznego transportu zbiorowego przez związek powiatowo-gminny, trzeba w pierwszej kolejności wskazać, na ustawową definicję publicznego transportu zbiorowego, przez który rozumieć należy powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej¹⁷, który odbywa się na zasadach konkurencyjności regulowanej, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Z powyższej definicji jednoznacznie wynika, że aby dany przewóz uznać za publiczny, muszą zostać spełnione trzy podstawowe przesłanki, otóż musi on być powszechnie dostępny, regularnie wykonywany i realizowany po określonej linii lub sieci komunikacyjnej. Publiczny transport zbiorowy może odbywać się na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, potwierdzenia zgłoszenia przewozu, decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Należy zwrócić uwagę, że jako umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego rozumie się również akt powierzenia¹⁸.

¹⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1440, ze zm. – dalej u.p.t.z.

¹⁶ Informacja_MliR_ws_PTZ_na_Posiedzenie_Komisji_Infrastruktury_-_grudzień_2014_r.pdf [dostęp: 03.09.2016].

¹⁷ Art. 4 ust. 1 pkt 14 u.p.t.z.

¹⁸ Art. 4 ust. 2 pkt 4 u.p.t.z.

Ustawodawca wprowadził również definicję organizatora publicznego transportu zbiorowego, którym jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. A zatem, organizatorem może być gmina, powiat, województwo lub minister właściwy do spraw transportu, którym to jednostkom podlegają linie lub sieci komunikacyjne znajdujące się na podległym obszarze. Jednakże, nowelizacja u.p.t.z., dokonana art. 72 u.z.m., rozszerzyła ustawowy katalog podmiotów posiadających status organizatora transportu zbiorowego o związek powiatowo-gminny i związek metropolitalny. Tak więc, pierwszy z nich będzie organizatorem na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny, zaś drugi na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich. Wydaje się, iż ustawodawca, wprowadzając powyższe rozwiązania, kierował się głównie specyfiką różnorodnych uwarunkowań lokalnych mających wpływ na funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego oraz ułatwieniem współpracy tym jednostkom samorządu terytorialnego, które są silnie związane ze znajdującym się w pobliżu miastem wojewódzkim.

Ponadto, należy uwzględnić kwestię zadań określonych w ustawie o transporcie publicznym, których realizacja spoczywa na organizatorach transportu. Należą do nich, po pierwsze planowanie rozwoju transportu, po drugie organizowanie publicznego transportu zbiorowego, po trzecie zarządzenia publicznym transportem zbiorowym. Organizator odpowiada więc m.in. za planowanie i organizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, czyli powszechnie dostępnej usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywanej przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze¹⁹.

Należy przy tym zaznaczyć, iż przepisy u.p.t.z. rozróżniają pojęcia operatora i przewoźnika. Operator to, zgodnie z definicją, samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie²⁰. Przewoźnikiem jest natomiast przedsiębiorca uprawniony do

¹⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 12 u.p.t.z.

²⁰ C. Kosikowski, *Regulacje prawne i zasady gospodarowania finansami j.s.t.* [w:] *Finanse samorządowe, 580 pytań i odpowiedzi*, C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), Warszawa 2012, s. 103.

prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu²¹. Odpowiedzialność za realizację zadań, w przypadku związku powiatowo-gminnego, ponosi zarząd związku.

Przechodząc do trybu wyboru operatora, warto podkreślić, że każdy organizator publicznego transportu zbiorowego powinien dążyć do zaspokojenia potrzeb przewozowych lokalnej społeczności, określając najlepsze w swojej ocenie kryteria wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z. do zadań organizatora należy przygotowanie i przeprowadzenie postępowania zmierzającego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Sposób przeprowadzenia takiego postępowania regulują przepisy rozdziału 2 omawianej ustawy. Na podstawie art. 19 ust. 1 u.p.t.z. wybór operatora może nastąpić w jednym z następujących trybów: ustawy Prawo zamówień publicznych²² albo ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi²³. Ponadto, organizator publicznego transportu zbiorowego może skorzystać z prawa do bezpośredniego zawarcia umowy z operatorem. Po jej zawarciu będzie on świadczył usługi transportowe na podległym organizatorowi terenie. Pominięcie procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych lub koncesji jest jednak trybem wyjątkowym i wymaga spełnienia przesłanek określonych w ustawie²⁴. Dopuszczalne jest również wykonywanie przewozów przez samego organizatora w formie samorządowego zakładu budżetowego²⁵. Samorządowe zakłady budżetowe są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych. Decyzje o ich utworzeniu podejmuje organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego. Wybór trybu, w jakim wyłoniony zostanie operator, uwarunkowany będzie więc lokalną specyfiką (m.in. istnieniem lub nie samorządowego przedsiębiorstwa przewozowego, nasyceniem siecią kolejową, potencjałem funkcjonujących przewoźników komercyjnych).

²¹ Art. 4 ust. 1 pkt 11 u.p.t.z.

²² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

²³ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 113.

²⁴ Art. 22 u.p.t.z.

²⁵ Art. 19 ust. 2 u.p.t.z.

7. Plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Zgodnie z legalną definicją zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 28 u.p.t.z. zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego to proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu. Związek powiatowo-gminny obejmujący obszar liczący co najmniej 80 000 mieszkańców w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej zobowiązany jest do opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. W innym przypadku sporządzenie planu będzie fakultatywne (art. 9 ust. 2 u.p.t.z.). Głównym celem planu transportowego jest poprawa jakości systemu transportowego i jego rozwój. Projekt planu transportowego przed uchwaleniem podlega uzgodnieniu ze starostą sąsiedniego powiatu lub zarządami sąsiednich związków powiatowo-gminnych i powiatowych, w zakresie linii komunikacyjnych przebiegających na obszarach ich właściwości. Natomiast w przypadku sąsiedniego związku międzygminnego, w zakresie linii komunikacyjnych przebiegających na obszarze jego właściwości, konieczne jest zaopiniowanie przez jego zarząd. Istotny jest również (w zakresie linii komunikacyjnych, na których planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej) obowiązek uwzględnienia w projekcie zapisów ogłoszonego planu transportowego opracowanego przez marszałka województwa.

Plan transportowy związku powiatowo-gminnego, uchwalony przez jego zgromadzenie, stanowi akt prawa miejscowego. Jest więc aktem normatywnym, powszechnie obowiązującym na obszarze związku. Przepisy u.p.t.z. nie przewidują szczególnych zasad kwestionowania zgodności planów transportowych z prawem. Zgodnie z art. 72a ust. 2 u.s.p. w zw. z art. 76 ust. 1 i ust. 3, art. 79 oraz art. 82 u.s.p. właściwy organ nadzoru sprawuje nadzór nad zgodnością uchwał związku powiatowo-gminnego z prawem. Ponadto, jak stanowi art. 72a ust. 2 u.s.p. w zw. z art. 87 ust. 1 u.s.p. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ związku powiatowo-gminnego w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Ustawodawca w art. 10 u.p.t.z. nałożył na organizatora obowiązek ogłoszenia informacji o opracowanym projekcie planu transportowego m.in.

w Biuletynie Informacji Publicznej i umożliwienia składania opinii do projektu planu w terminie nie krótszym niż 21 dni od dnia jego ogłoszenia. Zasadność opinii powinna prowadzić do zmiany projektu planu. Po uchwaleniu planu transportowego podlega on ogłoszeniu w dziennikach urzędowych województw, na których obszarze związku działają, a także na obszarach gmin i powiatów członkowskich.

Szczegółowy zakres planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego określony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury²⁶. Plan transportowy, oprócz określenia sieci komunikacyjnej, na której jest planowane wykorzystanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, powinien przewidywać także zasady finansowania usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu oraz określić pożądany standard usług i sposób przekazywania informacji dla pasażera. Otwarty katalog art. 12 ust. 1 u.p.t.z. prowadzi do wniosku, iż w planie transportowym mogą zostać zamieszczone inne elementy, uznane przez organizatora za konieczne. Dlatego każdy organizator może dodać inne elementy, które na jego terenie działania mogą być konieczne, niemniej jednak w części tekstowej powinno znaleźć się uzasadnienie do każdego przyjętego rozwiązania.

8. Charakter prawny przewozów realizowanych przez związek powiatowo-gminny

Jak zostało to wcześniej zaznaczone, związek powiatowo-gminny jest organizatorem właściwym dla realizowanych na jego obszarze przewozów powiatowo-gminnych. Powiatowo-gminne przewozy pasażerskie to przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych gmin i powiatów, które utworzyły związek powiatowo-gminny, inne niż przewozy gminne, powiatowe, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie. Definicja powiatowo-gminnych przewozów pasażerskich odróżnia tego rodzaju przewozy od definicji gminnych²⁷ lub powiatowych²⁸ przewozów pasażerskich. Definicja przewozów

²⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, Dz. U. z 2011 r. Nr 117, poz. 684.

²⁷ Przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej **gminy lub gmin sąsiadujących**, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.

²⁸ Przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych **co najmniej dwóch gmin i niewykraczający poza granice jednego**

powiatowo-gminnych nawiązuje natomiast do definicji metropolitalnych przewozów pasażerskich²⁹.

Należy wskazać, iż związki międzygminne są właściwe w odniesieniu do niektórych przewozów gminnych, a związki powiatów – w odniesieniu do niektórych powiatowych przewozów pasażerskich (tych, których organizacja została wyraźnie przekazana w statutach tych związków). Oznacza to, iż niektóre rodzaje związków jednostek samorządu terytorialnego są organizatorem właściwym dla przewozów, które tylko one mogą realizować, inne są zaś właściwe dla tych samych rodzajów przewozów, co jednostki samorządu terytorialnego (na przykład – zarówno gmina, jak i związek międzygminny, choć w innych sytuacjach prawnych, mogą być właściwe dla gminnych przewozów pasażerskich). Należy postawić tezę, iż jest to sytuacja mogąca rodzić problemy na gruncie spójności systemu właściwości poszczególnych organizatorów.

Co istotne, przekazanie zadań z zakresu organizowania przewozów pasażerskich może dotyczyć zarówno pojedynczych linii komunikacyjnych, jak i sieci komunikacyjnej³⁰. Przekazanie zadania organizowania przewozów pasażerskich tylko w zakresie jednej linii komunikacyjnej (np. przez gminę członkowską związku powiatowo-gminnego na związek) będzie skutkowało powstaniem sytuacji prawnej, w której do organizowania niektórych przewozów pasażerskich na obszarze związku organizatorem właściwym będzie sam związek, a dla innych – gmina członkowska.

Gminy lub powiaty będące członkami związku powiatowo-gminnego nie tracą z mocy prawa możliwości realizacji zadań z zakresu transportu zbiorowego. Odmienne, w przypadku utworzenia związku metropolitalnego, zgodnie z art. 7 ust. 1a u.s.g. oraz art. 4 ust. 1a u.s.p. zapewnienie publicznego transportu zbiorowego przestaje być zadaniem gmin i powiatów wchodzących w skład tego związku. Konsekwencją pozbawienia gmin i powiatów realizacji owych zadań jest więc uznanie wszystkich przewozów na

powiatu albo w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek powiatów; inne niż przewozy gminne, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.

²⁹ Przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach związku metropolitalnego; inne niż gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.

³⁰ U.p.t.z. nie określa wyraźnie, w jakim zakresie dopuszczalne jest przekazanie zadań z zakresu organizowania publicznego transportu zbiorowego. Jednakże w art. 7 ust. 1 u.p.t.z. (regulującym kwestie przejścia właściwości organizatora wskutek zawarcia porozumień lub utworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego) wskazuje się, że właściwość może obejmować albo pojedynczą linię komunikacyjną albo też sieć komunikacyjną. Prowadzi to do wniosku, że u.p.t.z. przewiduje możliwość przekazania tylko części zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego, np. w zakresie jednej linii komunikacyjnej.

obszarze związku za przewozy metropolitalne, wobec których właściwym organizatorem jest związek metropolitalny. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku utworzenia związku powiatowo-gminnego, na rzecz którego gminy i powiaty członkowskie mogą przekazać część lub całość zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego.

Patrząc z punktu widzenia spójności systemu publicznego transportu zbiorowego, definicja przewozów powiatowo-gminnych powinna określać, iż stanowią one przewozy pasażerskie realizowane na obszarze związku w zakresie zadań przekazanych związkowi powiatowo-gminnemu. Mimo że literalna wykładnia definicji przewozów powiatowo-gminnych sugeruje ich podobieństwo do definicji metropolitalnych przewozów pasażerskich, wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, iż w obowiązującym stanie prawnym związek powiatowo-gminny jest właściwy dla przewozów pasażerskich (zarówno o charakterze użyteczności publicznej, jak i przewozów wykonywanych przez przewoźników), które są realizowane na liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, co do których zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego zostały przekazane związkowi powiatowo-gminnemu w jego statucie. Innymi słowy, wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, iż w obowiązującym stanie prawnym powiatowo-gminne przewozy pasażerskie stanowią **przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych gmin i powiatów, które utworzyły związek powiatowo-gminny, na liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, na których zadanie organizacji przewozów pasażerskich zostało przekazane związkowi powiatowo-gminnemu przez gminy lub powiaty członkowskie; inne niż przewozy gminne, powiatowe, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.**

Należy przy tym pamiętać, iż związek międzygminny nie może wykroczyć poza zakres przekazanych mu zadań. Kwestia to zostanie omówiona na przykładzie utworzenia związku powiatowo-gminnego, zrzeszającego powiat oraz dwie z czterech gmin wchodzących w skład powiatu członkowskiego (przekazany został ogół zadań w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego). Oznacza to, iż gminy przekazały związkowi zadania i kompetencje do organizowania publicznego transportu zbiorowego na ich obszarze, zaś powiat – do realizowania publicznego transportu zbiorowego na swoim obszarze, w zakresie dotychczasowych przewozów powiatowych (a więc przekraczających jednocześnie granice przynajmniej dwóch gmin znajdujących się na obszarze danego powiatu). Związek powiatowo-gminny nie może realizować przewozów tylko na obszarze gminy, która, co prawda, znajduje się na obszarze związku, ale nie przekazała mu zadań.

Jednakże, zasadniczo mogłyby być realizowane powiatowo-gminne przewozy pasażerskie na obszarze dwóch gmin nie będących członkami związku, o ile przekraczałyby ich granice. Jest to konsekwencja przekazania zadań przez powiat. Natomiast, jeżeli gminy nie będące członkami związku zawarłyby między sobą porozumienie w kwestii organizacji publicznego transportu zbiorowego, związek powiatowo-gminny nie będzie mógł realizować przewozów powiatowo-gminnych

Przewozy powiatowo-gminne nie mieszczą się w definicji komunikacji miejskiej zawartej w u.p.t.z. Oznacza to, iż nie obowiązują w nich te ustawowe ulgi, które prawodawca powiązał z komunikacją miejską (nawet, jeżeli przebiegają przez obszar administracyjny miasta), natomiast mogą w szczególności obowiązywać niektóre ulgi przewidziane w u.u.u.p.ś.p.t.z. Skutkiem tego jest fakt, iż refundacja obowiązujących w przewozach powiatowo-gminnych ulg ustawowych przysługuje w postaci dotacji z budżetu państwa³¹.

9. Pierwszy związek powiatowo-gminny zarejestrowany w Polsce – analiza przypadku

Jak wynika z rejestru związków powiatowo-gminnych, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej³², pierwszy w Polsce związek powiatowo-gminny zarejestrowany został w dniu 31 maja 2016 r. jako związek celowy „JEDŹ Z NAMI” z siedzibą w Strzelcach Opolskich. Związek utworzony został przez powiat strzelecki położony we wschodniej części województwa opolskiego oraz wszystkie gminy powiatu strzeleckiego: Izbicko, Jemielnica, Kolonowskie, Leśnica, Strzelce Opolskie, Ujazd, Zawadzkie. Powiat strzelecki utworzony został w 1999 roku w ramach reformy administracyjnej. Siedzibą powiatu jest miasto Strzelce Opolskie. Zgodnie z zapisami statutowymi związek utworzono w celu wspólnego wykonywania zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego oraz przejęcia obowiązków organizatora, które obejmują w szczególności:

1) zapewnienie funkcjonowania pasażerskiej komunikacji zbiorowej na obszarach powiatu oraz gmin objętych działaniem Związku;

³¹ Problematyka porównania sytuacji prawnej związków powiatowo-gminnych i gmin w zakresie refundacji strat związanych ze stosowaniem ulg ustawowych została omówiona w rozdziale „Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę”.

³² Rejestr związków powiatowo-gminnych prowadzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://bip.mswia.gov.pl/bip/związki-powiatow-i-zwia/23826,Związki-powiatow-i-związki-miedzygminne.html> [dostęp: 03.09.2016 r.].

- 2) koordynowanie rozkładów jazdy linii przebiegających przez obszar Członków;
- 3) efektywne wykorzystanie majątku Związku;
- 4) zapewnianie funkcjonowania pasażerskiej komunikacji w zakresie dowozu uczniów do szkół i przedszkoli³³.

Pierwszym etapem tworzenia związku było podjęcie przez organy uchwałodawcze podmiotów zainteresowanych uchwał w sprawie utworzenia związku. Analiza ich treści prowadzi do wniosku, że głównym argumentem, przemawiającym za utworzeniem związku, było realne zwiększenie możliwości co do realizacji zadań publicznych w zakresie transportu zbiorowego oraz pozyskiwania środków Unii Europejskiej na ich realizację³⁴. Nie bez znaczenia pozostawała również kwestia możliwości ujednoczenia transportu zbiorowego na terenie całego powiatu, a także możliwość korzystania z dopłat z budżetu państwa³⁵. Kolejnym etapem tworzenia związku było podjęcie uchwał w sprawie przyjęcia statutu związku³⁶, który został następnie ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego³⁷. Stosownie do zapisów art. 67 ust. 2 u.s.p. w statucie określono nazwę i siedzibę związku, członków i czas trwania związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, zasady i tryb likwidacji związku oraz zasady nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy w związku.

Obszar związku liczy około 75 440 mieszkańców³⁸, nie spełnia zatem kryterium demograficznego zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z., jednakże z racji planowanego ujednoczenia i uruchomienia przewozów użyteczności publicznej na terenie całego powiatu zobowiązany jest do opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego³⁹. Stosownie do zapisów ustawy, projekt „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Związku Celowego Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI”, przed uchwaleniem poddany został konsultacjom

³³ § 7 ust. 2 Statutu.

³⁴ Zob. Uchwała Nr XIV/95/16 Rady Miejskiej w Kolonowskiem z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie utworzenia Związku Celowego Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI”.

³⁵ Art. 56 ust. 1 u.p.t.z.

³⁶ Por. Uchwała Nr XIV/96/16 Rady Miejskiej w Kolonowskiem z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Statutu Związku Celowego Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI”.

³⁷ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 22 czerwca 2016 r. poz. 1359.

³⁸ Dane za: Bank Danych Lokalnych, dl.stat.gov.pl [dostęp 29.09.2016 r.]. Dane zostały określone na dzień 31 grudnia 2015 r.

³⁹ Art. 9 ust. 2 u.p.t.z.

społecznym. Ogłoszenie informacji o opracowanym projekcie planu transportowego zamieszczone zostało w Biuletynach Informacji Publicznej wszystkich członków związku. Dyskusyjna jest jednak kwestia terminu składania opinii dotyczących tego projektu, który powinien być nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. W ogłoszeniu termin graniczny wyznaczono na dzień 22 sierpnia 2016 r., przy czym podania do publicznej wiadomości, przez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej dokonano w dniu 3 sierpnia 2016 r.⁴⁰, co stanowi istotne naruszenie art. 10 ust. 1 u.p.t.z. Rodzi to pytanie odnośnie do skutków przedmiotowego naruszenia.

Analizując zapisy samego projektu planu transportowego, można stwierdzić, iż jest on zgodny z przepisami u.p.t.z. W projekcie planu transportowego określono m.in. sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów, tryb wyboru operatorów, zasady organizacji rynków przewozów czy preferencje dotyczące wyboru środków transportu. Dokonano również oceny i prognozy potrzeb przewozowych, analizy badań marketingowych, analizy popytu na publiczne usługi transportowe oraz charakterystyki członków związku. Przy opracowywaniu projektu planu uwzględniono sytuację społeczno-gospodarczą obszaru objętego planem, wpływ transportu na środowisko, potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, dostępność do infrastruktury przystankowej oraz finansowanie powiatowego transportu drogowego.

Można przypuszczać, iż procedura podejmowania uchwały w przedmiocie utworzenia związku powiatowo-gminnego przysporzy gminom wiele problemów. Dla przykładu można przywołać rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 1 kwietnia 2016 r.⁴¹, w którym organ nadzoru stwierdził nieważność części przepisów uchwały Rady Miejskiej w Małomicach w sprawie utworzenia Związku Powiatowo-Gminnego Powiatu Żagańskiego. Rada Miejska upoważniła bowiem Starostę Żagańskiego do reprezentacji Gmin i Powiatu Żagańskiego w postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu Statutu Związku Powiatowo-Gminnego Powiatu Żagańskiego z Wojewodą Lubuskim. W ocenie Wojewody Lubuskiego doszło do przekroczenia ustawowego podziału kompetencji albowiem to wójtowie i starostowie jednostek samorządu terytorialnego zamierzających utworzyć związek powiatowo-gminny upoważniają wybranego przez siebie starostę/wójta do prowadzenia postępowania w sprawie uzgodnienia statutu związku. Wojewoda stwierdził także, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, zatem przekroczenie przez organ

⁴⁰ <http://www.bip.izbicko.pl/1848/236/projekt-planu-zrownowazonego-transportu-zbiorowego-dla-zwiazku-celowego-powiatowo-gminnego-jedz-z-nami.html> [dostęp 04.09.2016 r.].

⁴¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 1 kwietnia 2016 r. (NK-I.4131.70.2016.Akop).

ustawowo przyznanych kompetencji stanowi istotne naruszenie prawa. W podobny sposób art. 72a ust. 2 pkt 1 u.s.p. został naruszony wskutek podjęcia uchwały przez Radę Miasta Gozdnic⁴².

10. Podsumowanie

Związki powiatowo-gminne są szansą na skuteczniejsze rozwiązanie problemów samorządów związanych z publicznym transportem zbiorowym. Formuła związku stwarza większe możliwości realizacji zadań publicznych w zakresie transportu zbiorowego. Należy wskazać, iż już w ciągu kilku miesięcy od wejścia w życie nowych przepisów powołano dwa związki powiatowo-gminne, na które przeniesiono zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego⁴³. Podjęto także inne próby utworzenia tego typu związków. Dla przykładu, warto przywołać rozpoczęte już procedury utworzenia związków powiatowo-gminnych: 1) Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego z Gminą Dobiegniew i Gminą Strzelce Krajeńskie oraz 2) Powiatu Świdwińskiego z Miastem i Gminą Połczyn-Zdrój oraz gminami: Brzeźno, Rąbino, Sławoborze i Świdwin. W uzasadnieniu uchwał dotyczących utworzenia związków najczęściej wskazywano na istotną rolę transportu publicznego w prawidłowym funkcjonowaniu gmin. Nie ulega wątpliwości, że jest to zadanie złożone, a powołanie związku przełoży się na znaczne ograniczenie kosztów administracyjnych całego przedsięwzięcia. Stwarza również możliwość bardziej efektywnego zabezpieczenia usług transportowych dla wszystkich mieszkańców. Dla współdziałających j.s.t. szczególnie interesujące może być rozwiązanie, zgodnie z którym za stosowanie ulg ustawowych w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich (także przebiegających przez obszar administracyjny miast) przysługuje refundacja z budżetu państwa. Pozwala to przewidywać, iż – o ile nie dojdzie do zmiany przepisów – związek powiatowo-gminny może stać się popularną formą dla organizowania publicznego transportu zbiorowego.

⁴² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 5 kwietnia 2016 r., (Nr NK-I.4131.67.2016.BSzu).

⁴³ 30 sierpnia 2016 r. został ogłoszony statut Zielonogórskiego Związku Powiatowo-Gminnego, por. obwieszczenie Wojewody Lubuskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie statutu Zielonogórskiego Związku Powiatowo-Gminnego (Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1720). Zgodnie z § 5 do zadań związku należy: 1) planowanie rozwoju transportu, 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

PRZEMYSŁAW MROCZKOWSKI

Formy współpracy województw w zakresie organizacji regionalnych przewozów kolejowych

Doświadczenie ostatnich dziesięcioleci pokazuje, że istnieje konieczność organizacji publicznego transportu zbiorowego. Należy zauważyć, że współczesne społeczeństwa, które cechuje wysoka mobilność, nie są w stanie wykorzystywać wyłącznie transportu indywidualnego z uwagi na ograniczoną przepustowość dróg, zanieczyszczenia środowiska oraz jego wysoki koszt. Pierwszorzędną rolę należy przyznać transportowi kolejowemu, który zdolny jest do przewożenia dużej liczby ludzi na duże odległości w stosunkowo krótkim czasie. Na prymat kolei w transporcie zbiorowym wskazuje również polityka transportowa Unii Europejskiej¹.

Zapewnienie konkurencyjności transportu publicznego względem indywidualnych środków podróży wymaga zapewnienia dobrego standardu i organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Organizacja połączeń spełniających obowiązek służby publicznej stanowi zadanie odpowiednich władz publicznych, tj. centralnych władz państwa oraz samorządu terytorialnego, jako ich zadania własne. Z uwagi na powiązania przestrzenne, przekraczające granice jednostek podziału administracyjnego oraz układ szlaków komunikacyjnych do zapewnienia efektywnej organizacji transportu często niezbędne jest współdziałanie dwóch lub więcej jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku transportu kolejowego w Polsce, stanowiącego przedmiot niniejszego opracowania, z wyłączeniem odcinków Sławno - Darłowo na linii kolejowej nr 418 (województwo zachodniopomorskie) oraz Aleksandrów Kujawski - Ciechocinek na linii kolejowej nr 245 (województwo kujawsko-pomorskie) za organizację wszystkich połączeń regionalnych odpowiedzialne są samorządy województw.

Powierzenie organizacji regionalnego transportu kolejowego o charakterze służby publicznej województwom nastąpiło w roku 2000 jako element

¹ Biała Księga Mobilności Unii Europejskiej, s. 11.

restrukturyzacji Polskich Kolei Państwowych. Uchwalona 8 września 2000 roku ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”² dokonała zmian w ówczesnie obowiązującej ustawie (u.t.k. z 1997 r.). Nowo dodane przepisy ustawy definiowały regionalne przewozy pasażerskie jako „kolejowe przewozy pasażerskie w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiednim województwem” (art. 4 pkt 11 u.t.k. z 1997 r.). Organizacja regionalnych przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym na mocy znowelizowanej ustawy o transporcie kolejowym stała się zadaniem własnym samorządu województwa, a środki na ten cel pochodziły z Budżetu Państwa w wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej (art. 22 ust. 3 u.t.k. z 1997 r.). Ponadto, przewozy mogły być dofinansowywane z budżetów województw (art. 22 ust. 4 u.t.k. z 1997 r.). Zgodnie z przepisami ustawy szczegółowe zasady organizowania regionalnych przewozów pasażerskich zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźnika³. Rozporządzenie nie określiło szczególnych zasad organizacji przewozów kolejowych między sąsiednimi województwami.

Uchwalona 28 marca 2003 roku u.t.k. zawierała tożsamą definicję regionalnych przewozów pasażerskich (art. 4 pkt 20 u.t.k.). Ustawa zawierała również podobne przepisy określające organizację i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich jako zadanie własne województwa oraz źródła finansowania, z tym zastrzeżeniem, że zadanie organizacji i dotowania przewozów zostało ograniczone do przewozów o charakterze służby publicznej (art. 40 ust. 1 i 2 u.t.k.).

Zasadnicza zmiana w zasadach organizacji kolejowych przewozów regionalnych nastąpiła wraz z wejściem w życie u.p.t.z. Ustawa określiła organizację publicznego transportu zbiorowego jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego, dokonując równocześnie podziału na gminne, powiatowe oraz wojewódzkie przewozy pasażerskie. Zgodnie z definicją legalną, zawartą w ustawie, wojewódzkie przewozy pasażerskie to przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch powiatów i nie wykraczający poza granice jednego województwa, a w przypadku linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym także przewóz do najbliższej stacji w województwie sąsiednim, umożliwiający przesiadki w celu odbycia dalszej podróży lub techniczne odwrócenie biegu pociągu (art. 4 ust. 1 pkt 25 u.p.t.z.).

² Dz. U. Nr 84, poz. 948.

³ Dz. U. Nr 107, poz. 1131.

W porównaniu z poprzednimi regulacjami zawężono zakres zadania województwa o linie kolejowe przebiegające w granicach jednego powiatu (w praktyce dotyczyło to przywołanych już relacji Sławno – Darłowo i Aleksandrów Kujawski – Ciechocinek, gdzie po wejściu w życie ustawy ruch zawieszono). Poza tym podjęto się dookreślenia zadań poszczególnych województw w połączeniach przekraczających granice poszczególnych samorządów.

W tym miejscu rozważań pragnę postawić tezę, że efektywna organizacja regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wymaga wprowadzenia zmian w prawie. Zmiany te dotyczyć miałyby zasad współpracy województw w zakresie organizacji przewozów między sąsiednimi województwami: zmiany zasad zawierania porozumień, finansowania przewozów oraz wyraźnego określenia kompetencji w zakresie transportu w razie niezawarcia porozumienia.

1. Porozumienia w sprawie powierzenia wykonywania zadań publicznych

Z uwagi na definicję przewozów wojewódzkich, zgodnie z którą za takowe uważa się także przewozy do najbliższej stacji za granicą województwa, która pozwala na techniczne odwrócenie biegu pociągu lub przesiadkę w celu dalszej podróży, współpraca sąsiednich województw jest często niezbędna, aby zapewnić efektywną organizację przewozów regionalnych, a dla pasażerów – satysfakcjonującą ofertę przewozową i taryfową. Poniżej zostanie dokonany przegląd oraz analiza poszczególnych form współpracy sąsiednich samorządów województwa.

Podstawową formą jest zawarcie porozumienia w zakresie powierzenia wykonywania części zadania o charakterze użyteczności publicznej innej jednostce samorządu terytorialnego. Porozumienia takie zawierane były jeszcze pod rygorem nie obowiązujących już przepisów ustawy o transporcie kolejowym z 2003 roku, regulujących zasady organizacji przewozów w regionach. Potrzeba zawierania takich porozumień wynikała naturalnie ze zmian w polskim sektorze kolejowym. Wcześniej wszystkie połączenia w regionach obsługiwane były przez jednego przewoźnika – Przewozy Regionalne. Z czasem jednak przewozy zaczęły być wykonywane przez inne podmioty – spółki samorządowe (np. Koleje Mazowieckie, Koleje Dolnośląskie) oraz podmioty prywatne, które wygrały przetargi (Arriva RP). Pierwsze takie porozumienia zawierało województwo kujawsko-pomorskie w związku z powierzeniem obsługi szlaków niezelektryfikowanych spółce

Arriva. Pierwsze porozumienie zostało zawarte 2 marca 2009 roku między województwami pomorskim i kujawsko-pomorskim⁴. Dotyczyło ono powierzenia województwu pomorskiemu organizacji przewozów na liniach 201, 207, 215 i 743, określając relacje pociągów oraz ich liczbę w ciągu dnia. Podobne porozumienie zostało zawarte z województwem mazowieckim 24 marca 2009 roku i dotyczyło powierzenia województwu kujawsko-pomorskiemu wykonywania przewozów na linii kolejowej nr 27 na odcinku od granicy województw do stacji Sierpc⁵. Zgodnie z porozumieniem województwo kujawsko-pomorskie organizować miało jedną parę pociągów do i z Sierpca, a obsługę połączeń miał zapewnić przewoźnik wybrany zgodnie z przepisami Prawa Zamówień Publicznych.

Analiza liczby zawartych porozumień międzywojewódzkich w zakresie powierzenia organizacji publicznego transportu zbiorowego, dokonana na podstawie kwerendy wojewódzkich dzienników urzędowych wskazuje na zauważalny wzrost liczby zawartych porozumień już pod reżimem nowej u.p.t.z. Zawiera ona wyraźny przepis wskazujący, że województwo, któremu w drodze porozumienia powierzono zadanie organizacji transportu na linii lub liniach komunikacyjnych jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego w zakresie tych właśnie linii (art. 7 ust. 1 pkt 5, lit. c u.p.t.z.). Przytoczony powyżej przepis u.p.t.z. wskazuje na możliwość zawarcia porozumienia i przekazania do wykonania zadania organizacji transportu innemu województwu. Właściwym przepisem kompetencyjnym, stanowiącym upoważnienie dla województwa do powierzenia innemu województwu wykonywania jego zadań, jest art. 8 ust. 2 u.s.w.

Tryb zawarcia porozumienia między województwami określony jest w kilku aktach prawnych: u.s.w., u.s.g. oraz ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶ (dalej u.d.j.s.t.). Podjęcie uchwały w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego należy do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa (art. 18 pkt 12 u.s.w.). W związku z tym pierwszym krokiem do zawarcia takiego porozumienia jest przyjęcie przez sejmiki obu województw uchwał w zakresie powierzenia i przyjęcia do wykonania zadania innej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała stanowi podstawę zawarcia porozumienia. Po uzgodnieniu jego treści jest ono podpisywane przez marszałka województwa wraz z innym członkiem zarządu, chyba że statut województwa upoważnia inne osoby do złożenia oświadczenia woli w imieniu województwa (art. 57 ust. 1 u.s.w.). Ponieważ zawarcie porozumienia kreuje zobowiązanie pieniężne przynajmniej po jednej ze

⁴ Dz. Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2009 r. Nr 40, poz. 874.

⁵ Dz. Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 44, poz. 953.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

stron, do jego skuteczności wymagana jest, zgodnie z art. 57 ust. 3 u.s.w., kontrasygnata skarbnika województwa. Województwo przyjmujące do wykonania zadanie innego województwa przejmuje jego prawa i obowiązki związane z powierzonym zadaniem (art. 74 ust. 2 u.s.g. w związku z art. 8 ust. 3 u.s.w.). Ponadto, przekazując do wykonania zadanie, województwo obowiązane jest do udziału w kosztach realizacji wykonywanego zadania, poprzez przekazanie dotacji celowej w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia (art. 74 ust. 2, zdanie drugie w związku z art. 8 ust. 3 u.s.w. oraz art. 46 u.d.j.s.t.). Treść zawartego porozumienia podlega publikacji w dziennikach urzędowych województw, między którymi zostało ono zawarte (art. 8 ust. 4 u.s.w.).

Należy w tym miejscu poczynić kilka ogólnych uwag odnośnie do porozumienia międzywojewódzkiego, opierając się na istniejącej literaturze przedmiotu. Porozumienie administracyjne w zakresie powierzenia wykonywania zadania o charakterze użyteczności publicznej jest jedną z podstawowych prawnych form działalności administracji publicznej. W polskim prawie samorządowym znane jest od czasów międzywojennych. Wprowadzone zostało rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o związkach międzykomunalnych⁷. Porozumienie zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego nie ma charakteru cywilnoprawnego, ale zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, cytowanym przez B. Dolnickiego⁸, jest formą publicznoprawną. Argumentacja wskazuje, że powierzenie zadań o charakterze użyteczności publicznej nie może nastąpić w drodze umowy o charakterze cywilnoprawnym. Warto jednak zauważyć, że między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego powstaje stosunek prawny, do którego powstania konieczne jest złożenie oświadczenia woli. W literaturze dokonuje się podziału na porozumienia horyzontalne (między jednostkami równorzędnego stopnia) oraz wertykalne (między jednostkami różnych szczebli, przy czym, zgodnie z zasadą subsydiarności, powierzenie może nastąpić od jednostki szczebla wyższego, jednostce szczebla niższego)⁹. Omawiane tutaj porozumienia między województwami będą więc porozumieniami horyzontalnymi.

Dzięki ustawowemu obowiązkowi publikacji zawartych porozumień w wojewódzkich dziennikach urzędowych możliwe jest dokładne określenie liczby zawartych porozumień, ich przedmiotu oraz sposobu podziału mię-

⁷ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 269-271.

⁹ J. Korczak, *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] B. Dolnicki, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

dzy poszczególne województwa obowiązków w zakresie organizacji regionalnego ruchu międzywojewódzkiego (jeśli porozumienie dotyczy więcej niż jednej linii). Wyniki kwerendy zamieszczone są w poniższej tabeli¹⁰. W przeszłości jednak podobne porozumienia obowiązywały między województwami śląskim i małopolskim¹¹ oraz śląskim i opolskim¹².

Pierwsze, na co warto zwrócić uwagę, analizując przywołane zestawienie, to fakt, że obecnie porozumienia w sprawie powierzenia lub wspólnej organizacji międzywojewódzkich połączeń regionalnych w transporcie kolejowym obowiązują tylko w zakresie organizacji ruchu przez 6 granic między województwami, podczas gdy 32 granice przecięte są przez linie kolejowe. W dalszej części podjęte zostaną rozważania na temat przyczyn takiego stanu rzeczy.

Treść zawieranych porozumień nie odbiega od standardu ustanowionego przez przepisy prawa. Porozumienia określają strony, przedmiot, czas obowiązywania, sposób i wysokość finansowania. To, czym najbardziej różnią się porozumienia to sposób określenia przedmiotu oraz czas obowiązywania porozumień.

W zakresie czasu obowiązywania porozumienia o powierzeniu wykonywania warto zwrócić uwagę na porozumienie Dolnego Śląska i Ziemi Lubuskiej. Jest ono zawarte tylko na okres jednego rozkładu jazdy. W rzeczywistości jest to jedno z wielu porozumień zawieranych między tymi regionami, ze względu na wysoki stopień skonkretyzowania. Województwa te każdego roku zawierają porozumienie dotyczące powierzenia organizacji przewozów w konkretnym rozkładzie jazdy. Załącznikiem do tego dokumentu jest dokładny rozkład jazdy pociągów na liniach objętych porozumieniem. Dokładnie określona jest także kwota dotacji celowej przekazywana przez województwo lubuskie.

Niektóre z województw jednym porozumieniem regulują zasady organizacji transportu na wszystkich liniach przekraczających granice regionów. Dobrym przykładem jest tu zawierane rokrocznie porozumienie Dolnego Śląska i Ziemi Lubuskiej, w którym od razu określone są zasady organizacji przewozów na wszystkich liniach międzywojewódzkich, gdzie prowadzi się ruch liniowy. W praktyce obecne jest także zawieranie odrębnych porozumień dla różnych linii komunikacyjnych między tymi samymi dwoma województwami. Za ilustrację tej praktyki posłużyć może przypadek województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego, które zawarły ze sobą dwa odrębne porozumienia. Pierwszym dokumentem województwo pomorskie

¹⁰ Należy zwrócić uwagę, że wykaz ten dotyczy wyłącznie porozumień, które obowiązywały we wrześniu 2016 r.

¹¹ Dz. Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2014 r. poz. 1144.

¹² Dz. Urzędowy Województwa Opolskiego z 2013 r. poz. 233.

Tabela. Porozumienia międzywojewódzkie o powierzeniu wykonywania zadania publicznego organizacji wojewódzkich przewozów pasażerskich obowiązujące w dniu 15 września 2016 r.

Lp.	Data zawarcia	Termin obowiązywania	Województwo powierzające	Województwo przyjmujące	Przedmiot
1.	20.12.2011	11.12.2011 – 14.12.2019	mazowieckie	kujawsko-pomorskie	Organizacja jednego pociągu kursującego w relacji Toruń – Sierpc oraz Sierpc – Toruń na odcinku od granicy województwa do stacji Sierpc.
2.	7.04.2014	1.01.2015 – 31.12.2016	warmińsko-mazurskie	podlaskie	Organizacja dwóch pociągów w relacji Białystok – Elk oraz Elk – Białystok na odcinku od granicy województwa do stacji Elk.
			podlaskie	warmińsko-mazurskie	Organizacja jednego pociągu w relacji Białystok – Elk oraz Elk – Białystok od granicy województwa do stacji Białystok.
3.	23.04.2014	14.12.2014 – 10.12.2016	mazowieckie	podlaskie	Organizacja dwóch par pociągów Siedlce – Czeremcha – Siedlce na odcinku od granicy województw do stacji Czeremcha.
			podlaskie	mazowieckie	Organizacja trzech par pociągów Siedlce – Czeremcha – Siedlce od granicy województwa do stacji Siedlce.
4.	6.05.2014	1.12.2015 – 31.12.2020	warmińsko-mazurskie	pomorskie	Organizacja przewozów na linii komunikacyjnej Gdynia – Malbork – Elbląg za wyjątkiem jednej pary połączeń Malbork – Elbląg – Malbork oraz dwóch pociągów w relacji Gdynia – Malbork – Olsztyn i Olsztyn – Malbork – Gdynia na odcinku od Olsztyna do granicy województwa.
5.	7.09.2015	13.12.2015 – 12.12.2020	pomorskie	kujawsko-pomorskie	Organizacja publicznego transportu zbiorowego na linii kolejowej nr 208 od granicy województwa kujawsko-pomorskiego z województwem pomorskim do Chojnic oraz na linii kolejowej nr 215 od granicy województwa kujawsko-pomorskiego z województwem pomorskim do Czerska.
6.	7.09.2015	13.12.2015 – 12.12.2020	kujawsko-pomorskie	pomorskie	Organizacja publicznego transportu zbiorowego na linii kolejowej nr 207 od Grudziądza do granicy województwa kujawsko-pomorskiego z województwem pomorskim.
7.	11.12.2015	13.12.2015 – 10.12.2016	lubuskie	dolnośląskie	Organizacja publicznego transportu zbiorowego w wojewódzkich przewozach pasażerskich na liniach komunikacyjnych Legnica – Żary oraz Węgliniec – Żary.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych.

powierzyło wykonywanie przewozów na dwóch liniach województwu kujawsko-pomorskiemu, drugim zaś województwo kujawsko-pomorskie powierzyło organizację ruchu na jednej linii województwu pomorskiemu. Przyczyną jest tutaj prawdopodobnie ściśle literalna wykładnia przepisów

u.s.w. W końcu, w ramach obrotu prawnego istniały także tzw. porozumienia krzyżowe, gdzie obie strony równocześnie powierzały i przyjmowały zadania i kompetencję w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego. Takie porozumienie zawarły między sobą samorządy śląski i małopolski¹³.

Pośród analizowanych porozumień między województwami można wskazać kilka, które w sposób bardzo ogólny regulują sposób organizacji transportu na liniach komunikacyjnych, gdzie organizację powierzono sąsiedniemu województwu. Chodzi tu przede wszystkim o porozumienia województwa kujawsko-pomorskiego i pomorskiego oraz pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. W praktyce jednak zapisy porozumień odsyłają do umów, które mają w przyszłości zostać zawarte na podstawie tego porozumienia, regulujących szczegóły organizacji transportu (liczbę pociągokilometrów, stawkę). Zatem porozumienia będą cechowały się raczej wysokim skonkretyzowaniem. Paradoksalnie, może okazać się to ich wadą, gdyż treść porozumienia będzie stanowiła barierę rozwoju oferty przewozowej w ruchu międzywojewódzkim. Tym bardziej, jeśli porozumienie zawarte zostało na długi czas, jak w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego i mazowieckiego, gdzie wieloletnie porozumienie określa, że na linii międzywojewódzkiej kursować będzie tylko jedna para pociągów, co stanowi zdecydowanie niesatysfakcjonującą pasażera ofertę przewozową.

Podjmując się analizy wad i zalet porozumienia o przekazaniu wykonywania zadania własnego województwa, należy zacząć od tego, że jest to narzędzie pozwalające dosyć swobodnie kształtować sposób organizacji przewozów w ruchu międzywojewódzkim. Jedno porozumienie może bowiem regulować zasady wykonywania przewozów na wszystkich liniach między dwoma województwami. W miarę potrzeby takim porozumieniem można powierzyć lub przyjąć wykonywanie przewozów na innych odcinkach tras niż tylko na tych położonych przy granicy województw, jeśli zapewni to efektywność wykonywania przewozów oraz atrakcyjność oferty dla pasażerów. Porozumieniem można także powierzyć organizację całości przewozów innemu regionowi, choć w praktyce nie należy raczej spodziewać się takiej sytuacji. Swoboda w kształtowaniu treści porozumienia jest wygodna dla województw, bowiem pozwala z jednej strony na zapewnienie wysokiego stopnia bezpieczeństwa (zawarcie porozumienia na krótki czas, określony rozkład jazdy oraz dokładnie określona kwota dotacji celowej). Z drugiej jednak strony pozwala ona województwom na takie ukształtowanie treści dokumentu, aby modyfikować ofertę przewozową w sposób elastyczny, według potrzeb. Porozumienie może także wymuszać na woje-

¹³ Patrz pkt 10.

wództwu organizującym przewozy zapewnienie określonego standardu wykonania zadania.

Największą wadą porozumienia międzywojewódzkiego jako formy współpracy regionów w organizacji publicznego transportu zbiorowego jest bardzo niska motywacja do jego zawarcia. Ustawodawca nie wymaga tego od jednostek samorządu terytorialnego, zatem decydująca jest tu dobra wola regionów. Dodatkowo, przepisy u.d.j.s.t. nakładają obowiązek udzielenia dotacji celowej w związku z powierzeniem wykonywania zadania własnego innej jednostce samorządu. Będzie to tym bardziej obniżało zachętę do zawarcia porozumienia, zwłaszcza na liniach, które mogą mieć peryferyjne znaczenie w ruchu wewnątrzwojewódzkim, ale mające znaczenie dla społeczności lokalnych. W końcu, ukształtowanie obowiązku organizacji przez województwo przewozów na linii kolejowej do najbliższej stacji w województwie sąsiednim pozwalającej na techniczne odwrócenie biegu pociągu lub przesiadki w celu odbycia dalszej podróży zniechęca do zawarcia porozumienia, tłumacząc to faktem, że to na sąsiedzie ciąży obowiązek organizacji przewozów także poza terenem własnego województwa. Warto zwrócić uwagę na niedoskonałość porozumienia związaną z okresem, na jaki jest zawierane. Z jednej strony zawarcie wieloletniego porozumienia sprzyja stabilizacji oferty przewozowej na linii, ale w zależności od treści dokumentu – może ona być niedostosowana do rzeczywistych potrzeb przewozowych. W konsekwencji zaś taka niedostateczna oferta utrzyma się przez wiele lat, skutecznie zniechęcając do transportu publicznego. Na przeciwnym biegunie znajduje się sytuacja, kiedy porozumienia zawierane są na krótki okres. Pozwala to na bieżąco dostosowywać podaż do popytu na usługi transportu kolejowego, ale z kolei ze względu na brak dodatkowych czynników motywujących do zawarcia takiego porozumienia może okazać się, że po wygaśnięciu jednego kolejnego nie zostanie zawarte. Jak wskazałem wcześniej, miało to już miejsce w ostatnich latach (wygaśnięcie i niezawarcie kolejnych porozumień między Śląskiem a regionami ościennymi).

2. Wspólna realizacja projektów z funduszy Unii Europejskiej

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko realizowane były programy służące współfinansowaniu zakupu taboru kolejowego do obsługi regionalnych połączeń międzywojewódzkich. W perspektywie unijnej 2007–2013 zrealizowano trzy takie projekty¹⁴. Pierwszy

¹⁴ Dane za listą projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (<https://pois.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Do>

dotyczył zakupu i modernizacji kolejowego taboru pasażerskiego o napędzie elektrycznym do obsługi połączeń międzyregionalnych na obszarze co najmniej dwóch województw (projekt POIiŚ 7.1-60)¹⁵. Zakupiony i zmodernizowany tabor służy do obsługi połączeń w relacjach Gdynia – Elbląg, Gdynia – Iława/Olsztyn oraz Gdynia – Laskowice Pomorskie/Bydgoszcz. Warto zwrócić uwagę, że wskazane trasy były lub są objęte porozumieniami międzywojewódzkimi w zakresie powierzenia wykonywania zadań publicznych.

W przypadku dwóch pozostałych projektów podobne porozumienia nie zostały zawarte. Projekty te dotyczyły zakupu pasażerskiego taboru kolejowego do obsługi połączeń międzywojewódzkich organizowanych przez województwa lubuskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie (POIiŚ 7.1-48)¹⁶ oraz zakupu taboru kolejowego do obsługi połączeń międzywojewódzkich realizowanych przez województwa małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie (POIiŚ 7.1-47)¹⁷. W ramach pierwszego projektu, którego liderem było województwo zachodniopomorskie zakupiono 14 elektrycznych zespołów trakcyjnych, w tym 12 dla zachodniopomorskiego oraz 2 dla lubuskiego (województwo wielkopolskie ostatecznie wycofało się z realizacji projektu). Zgodnie z opisem projektu na stronie internetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych¹⁸ pociągi te będą kursowały w relacjach Szczecin – Słupsk, Poznań – Szczecin – Świnoujście oraz Poznań – Zielona Góra – Nowa Sól. Drugi z realizowanych projektów (nazwany w mediach Południową Grupą Zakupową) dotyczył zakupu 19 elektrycznych zespołów trakcyjnych: po sześciu dla województw małopolskiego, śląskiego i świętokrzyskiego oraz jednego dla podkarpackiego. Kursują one w relacjach Katowice – Kraków, Rybnik – Katowice – Kraków, Kraków – Tarnów – Rzeszów, Kraków – Tunel – Kielce – Ostrowiec Świętokrzyski, Częstochowa – Kielce, Kielce – CMK – Katowice¹⁹.

Analizując wady i zalety tej formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego, warto zwrócić uwagę, że możliwość pozyskania środków zewnętrznych przy realizacji projektów stanowi skuteczną zachętę do podejmowania współpracy. Możliwość pozyskania środków unijnych sprawia, że samorządy chętnie podejmują się wspólnych projektów, nawet wieloletnich (przykład projektu BiT-City w województwie kujawsko-pomorskim). Bo-

cuments/List_a_projektow_indywidualnych_POIIS_27032013.pdf [dostęp 14 września 2016 r., godz. 21:56]).

¹⁵ Ibidem, s. 136.

¹⁶ Ibidem, s. 133.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ <https://www.cupt.gov.pl/?id=1658> [dostęp 14 września 2016, godz. 22:11].

¹⁹ <https://www.cupt.gov.pl/?id=1818> [dostęp 14 września 2016, godz. 22:22].

dziec ten jest bardzo silny. Zgodnie z zasadami realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej przez czas trwania projektu konieczne jest, aby zakupiony tabor kursował w relacjach wskazanych w projekcie. Aby było to możliwe, muszą być uruchamiane połączenia kolejowe w powyższych relacjach. Jednakże, po zakończeniu realizacji projektu tabor będzie mógł być wykorzystywany w dowolnych relacjach przez swoich właścicieli, a zatem bodziec do uruchamiania połączeń międzywojewódzkich funkcjonuje (a przynajmniej jest silny, bo niewywiązywanie się z projektu równoznaczne będzie z koniecznością zwrotu dofinansowania w wysokości aż 70% wartości składów) tylko do czasu zakończenia projektu. Ta forma współpracy ma charakter przejściowy, gdyż najpewniej perspektywa unijna 2014–2020 będzie ostatnią, w której nasz kraj otrzyma tak wysokie środki pomocowe z budżetu Unii Europejskiej.

3. Inne formy organizacji regionalnych przewozów międzywojewódzkich

Opisywane w tej części opracowania formy organizacji przewozów na trasach przekraczających granice województw nie są formami współpracy jednostek samorządu terytorialnego, jednak ich omówienie wydaje się konieczne dla zrozumienia całości problematyki organizacji transportu na tego rodzaju liniach komunikacyjnych.

Pierwsza z form polega na organizacji i finansowaniu przewozów w relacji przekraczającej granice regionów samodzielnie przez jedno z województw. Taka praktyka w rzeczywistości odpowiada definicji legalnej wojewódzkich przewozów pasażerskich zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 25 u.p.t.z. Jako przykład może posłużyć tutaj Mazowsze, które organizuje samodzielnie pociągi do Dębina, Skarżyska-Kamiennej, Łowicza, Kutna (z Płocka), Łukowa oraz Działdowa²⁰. Warto zwrócić uwagę, że kończenie biegu pociągów na kilka kilometrów przed stacją węzłową tylko z powodu granicy województwa byłoby całkowicie niezasadne (ale jest spotykane w rzeczywistości).

Druga forma organizacji opiera się na działaniach podejmowanych przez samych przewoźników. Z uwagi na dużą skalę działania spółki Przewozy Regionalne jest ona często operatorem przewozów w obu sąsiadujących województwach, dzięki czemu łączy relacje pociągów po obu stronach granicy województwa i uruchamiając pociągi bezpośrednie w relacjach mię-

²⁰ Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Mazowieckiego (Dz. Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2014 r. poz. 10701), s. 69.

dzywojewódzkich. Z inną sytuacją mieliśmy do czynienia na torach województwa kujawsko-pomorskiego, gdzie wskutek rozstrzygnięcia przetargu w 2013 roku obsługę części tras zelektryfikowanych przejęła Arriva. Wówczas zawarła ona porozumienie z Przewozami Regionalnymi, powierzając sobie wzajemnie część połączeń w ramach podwykonawstwa. Dzięki temu zabiegowi uniknięto kłopotliwego kończenia biegu pociągów na granicy województw i uruchomiono pociągi w bezpośrednich relacjach między Bydgoszczą a Piłą, Bydgoszczą a Gdynią oraz Toruniem a Iławą i Olsztynem.

4. Wnioski *de lege ferenda*

Pomimo przytoczonych powyżej przykładów współpracy między województwami należy przyznać, że organizacja kolejowych przewozów regionalnych w relacjach międzywojewódzkich jest jedną z podstawowych bolączek polskiego systemu organizacji publicznego transportu zbiorowego.

Analizę niedoskonałości obecnych zasad organizacji przewozów kolejowych w regionalnych przewozach między województwami należy rozpocząć od obserwacji, że na trasach międzywojewódzkich oferta przewozowa jest mniej korzystna w porównaniu z tą na trasach wewnątrz jednego województwa, nawet jeśli trasy te posiadają podobne parametry (tzn. łączą miasta podobnej wielkości, położone w podobnej odległości, z podobną prędkością jazdy pociągów po linii kolejowej), nawet jeśli organizacja ruchu w relacji międzywojewódzkiej uregulowana jest w porozumieniu. Za przykład posłuży tutaj linia kolejowa nr 207 na odcinku z Malborka do Grudziądza. Między Malborkiem a położonym w środku trasy Kwidzynom kursuje 10 par pociągów w ciągu doby w dni robocze, z czego do Grudziądza dociera tylko 5 z nich²¹.

Obecna definicja wojewódzkich przewozów pasażerskich zawarta w u.p.t.z. stwarza znaczące problemy interpretacyjne. Zgodnie z tą definicją za wojewódzkie przewozy pasażerskie uważa się także przewóz (w ruchu kolejowym) do najbliższej stacji w województwie sąsiednim umożliwiającej techniczne odwrócenie biegu pociągu lub przesiadki w celu odbycia dalszej podróży. Taka konstrukcja definicji sprzyja powstawaniu sporów kompetencyjnych między sąsiednimi województwami, bowiem odcinek między najbliższymi stacjami umożliwiającymi techniczne odwrócenie biegu pociągu lub przesiadki w sąsiednich województwach może być objęty obowiązkiem organizacji przewozów przez oba województwa. Możliwa jest też

²¹ Sיעiowy Rozkład Jazdy Pociągów 2015/2016, oprac. PKP PLK, tabela nr 415 (<https://portalpasazera.pl/Tablice> [dostęp 29 września, godz. 23:14]).

sytuacja, w której żadne z województw nie uzna się za właściwe do organizacji ruchu na odcinku granicznym, uważając, że należy to do obowiązków regionu sąsiedniego. Taka sytuacja w praktyce zdarzyła się w grudniu 2013 roku na odcinku linii kolejowej nr 18 między Kaliskami Kujawskimi a Kutnem. Województwo kujawsko-pomorskie, z uwagi na to, że stacja Kaliska Kujawskie jest ostatnią na terenie tego województwa stacją pozwalającą na odwrócenie biegu pociągu, uznało, że zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 25 u.p.t.z. odpowiedzialność za organizację ruchu na odcinku Kaliska Kujawskie – Kutno spoczywa na województwie łódzkim. Z kolei województwo łódzkie, uznając, że pierwszą stacją umożliwiającą przesiadki w celu odbycia dalszej podróży za granicą regionów jest Kutno to obowiązkiem sąsiedniego samorządu jest organizacja przewozów aż do tej stacji. Spór toczył się o około dwudziestokilometrowy odcinek linii kolejowej. Wskutek sporu na początku 2014 roku przez około dwa tygodnie ruch na tym odcinku był zawieszony, pozbawiając znaczną liczbę pasażerów dojazdu do węzła w Kutnie. Na organizację przewozów na tej trasie nie zostało zawarte porozumienie międzywojewódzkie. Dochodzi także do sytuacji, w których mimo że województwa zawarły porozumienie co do organizacji połączeń na jednej linii, pozostałe trasy takim porozumieniem nie są objęte, czego przykładem jest czterdziestokilometrowy odcinek pozbawiony połączeń regionalnych między Małkinią a Szepietowem na linii Warszawa – Białystok. Województwo mazowieckie organizuje pociągi tylko między Warszawą a Małkinią, natomiast Podlasie dopiero od Szepietowa do Białegostoku.

W ostatnich kilkunastu latach wielokrotnie dochodziło do zawieszania połączeń w relacjach międzywojewódzkich, np. Bydgoszcz – Kcynia – Gołańcz, Brodnica – Działdowo, Tomaszów Mazowiecki – Drzewica – Radom, Opoczno – Skarżysko-Kamienna, Głogów – Żagań. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są trudności w osiągnięciu porozumienia między sąsiednimi regionami w zakresie kształtu oferty przewozowej, dofinansowania usług oraz zasad organizowania transportu. Również spotykane są sytuacje, gdzie jedno z województw dąży do reaktywacji połączeń na linii kolejowej, a napotyka na opór sąsiada. Województwa wielkopolskie i dolnośląskie usilnie dążą do przywrócenia połączeń na liczącym 45 kilometrów odcinku między Leszmem a Głogowem, jednak opór położonego na środku linii województwa lubuskiego stanowi skuteczną barierę wznowienia ruchu pasażerskiego²².

Tak poważne problemy w zakresie organizacji pasażerskiego ruchu w regionalnych połączeniach międzywojewódzkich w transporcie kolejowym

²² <http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/prezydent-leszna-chce-walczyć-o-linie-kolejowa-do-glogowa-75813.html> [dostęp 14 września 2016, godz. 23:17].

wym wskazują na daleko idącą niewydajność systemu organizacji. Choć teoretycznie przy dobrej woli samorządów i wykorzystywaniu narzędzi obecnie im dostępnych (jak choćby zawieranie porozumień) powinny być wystarczające do przygotowania dobrej oferty w ruchu między województwami, praktyczne stosowanie przepisów stwarza poważne trudności. W tej sytuacji należy poważnie rozważyć zmianę przepisów prawa regulujących organizację ruchu międzywojewódzkiego.

Dwa najpoważniejsze problemy, które dotyczą połączeń między regionami to niedostateczne określenie odpowiedzialności za organizację i finansowanie na poszczególnych odcinkach sieci kolejowej oraz brak bodźców finansowych do podejmowania współpracy w organizacji przewozów. Postulowana nowelizacja prawa powinna dążyć do rozwiązania tych bolączek.

W pierwszej kolejności należy uchwalić, że zasady organizacji połączeń w regionalnych przewozach międzywojewódzkich określa porozumienie zawarte między województwami. Z uwagi na konstytucyjny status jednostek samorządu terytorialnego, gwarantujący ich samodzielność, należy pozostawić kwestię sposobu wykonywania zadań własnych do ich suwerennej decyzji. Dopiero w przypadku niezawarcia takiego porozumienia powinno stosować się inne przepisy powszechnie obowiązujące do określenia granic odpowiedzialności. W ostateczności, należy przyznać ministrowi właściwemu do spraw transportu kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia odcinków linii kolejowych z przypisaniem organizatora ruchu do każdego odcinka. Przepisy rozporządzenia miałyby zastosowanie tylko subsidiarnie. Określenie przez ministra odcinków linii kolejowych i wskazanie województwa organizującego przewozy na nim zlikwidowałoby sytuacje sporów kompetencyjnych. Oczywiście, należy przewidzieć także ustawowy mechanizm współfinansowania takich przewozów przez województwo sąsiednie. Wydaje się, że najsprawiedliwszym byłoby współfinansowanie wszystkich uzasadnionych kosztów poniesionych przez województwo organizujące połączenie w proporcji długości odcinków linii komunikacyjnej położonych w każdym z województw.

Należałoby również utworzyć system finansowania przewozów kolejowych, który premiowałby zawarcie przywołanych porozumień. Fundusze na ten cel mogłyby pochodzić z Funduszu Kolejowego działającego na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2005 roku o Funduszu Kolejowym²³. Środki przekazywane byłyby na podstawie umów zawieranych z poszczególnymi województwami na współfinansowanie wyłącznie tych pociągów międzywojewódzkich w ruchu regionalnym, których uruchomienie nastąpiło na skutek zawarcia odpowiedniego porozumienia.

²³ Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 61 z późn. zm.

5. Podsumowanie

Efektywna organizacja publicznego transportu zbiorowego nierozłącznie wiąże się z koniecznością podejmowania współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za nią. W przypadku transportu kolejowego, z uwagi na przebieg linii komunikacyjnych i układ sieci przestrzennych, niezbędna jest współpraca sąsiednich województw. Obecnie funkcjonują rozmaite prawne i praktyczne formy współpracy. Podstawową rolę spełnia tutaj porozumienie międzywojewódzkie o powierzeniu wykonywania zadań publicznych innej jednostce samorządu. Pozwala ono dosyć elastycznie kształtować zasady organizacji połączeń między województwami, równocześnie zabezpieczając interesy obu stron takiego porozumienia. Jednak nie są one zawierane często, obecnie obowiązują porozumienia regulujące ruch na 6 z 32 granic między województwami. Inną formą odgrywającą dosyć duże znaczenie praktyczne jest wspólna realizacja projektów infrastrukturalnych przez dwa lub więcej województw. Organizacja połączeń między regionami może również oparta być na samodzielnej decyzji jednej z jednostek samorządu lub decyzji samego przewoźnika (przewoźników).

System organizacji połączeń pasażerskich w międzywojewódzkim ruchu regionalnym boryka się obecnie z wieloma problemami, które są skutkiem wadliwego stosowania przepisów ustaw. Oferta przewozowa na tych trasach jest uboższa od oferty na porównywalnych trasach w ruchu wewnątrz jednego województwa, zawierane porozumienia często konserwują słabą ofertę dla pasażerów, a niechęć współpracy z sąsiednimi regionami skutecznie blokuje wznawianie połączeń na liniach kolejowych przecinających granice administracyjne wewnątrz kraju. Konieczne wydaje się, wobec tak znaczących problemów organizacyjnych, dokonanie zmian w przepisach regulujących organizację publicznego transportu zbiorowego. Postulowana nowelizacja winna dążyć w kierunku upowszechnienia porozumienia międzywojewódzkiego jako podstawowej formy regulacji ruchu między województwami. Państwo winno również stworzyć system finansowych bodźców, skłaniających samorządy do zawierania porozumień, wykorzystując przy tym środki Funduszu Kolejowego. Organizacja i restrukturyzacja polskiego sektora kolejowego to proces, którego jesteśmy świadkami. Jako społeczeństwo ciągle uczymy się prawidłowego wykonywania zadań publicznych. Warto jednak nie ustawać w poszukiwaniach najlepszych form i metod działania.

Związki celowe realizujące zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego. Perspektywa niemiecka i polska

Zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego wykonywane zarówno przez gminę¹, jak i przez powiat², należą do zadań, których realizacja wymaga z jednej strony dużych nakładów finansowych oraz zaplecza techniczno-organizacyjnego, z drugiej zaś ich specyfika nie zawsze da się łatwo rozgraniczyć terytorialnie do obszaru jednej gminy czy też jednego powiatu. Dlatego dla właściwego i efektywnego wykonywania tych zadań szczególnie przydatna jest instytucja współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie możliwości wykonywania zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego przy udziale instytucji współdziałania publicznoprawnego w formie związku celowego. Na wstępie zaprezentowane zostaną niemieckie przykłady dobrych praktyk w tym zakresie. W dalszej części opracowania będą one zestawione z odpowiednimi polskimi rozwiązaniami prawnymi.

Niemiecka instytucja współdziałania ma bardzo długą oraz bogatą tradycję. Pomimo różnic ustrojowych Niemiec (państwo federalne) i Polski (państwo unitarne), które dzielą te państwa, warto sięgać do niemieckich rozwiązań prawnych, tym bardziej że nasz kraj należy do kręgu państw znajdujących się w sferze oddziaływania niemieckiej kultury prawnej. Dodatkowo zaś wiele polskich instytucji prawnych, w tym także współdziałanie zostało uregulowane według wzorca niemieckiego.

Zagadnienie ustalenia zasad współdziałania publicznoprawnego jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z federalnym ustrojem Niemiec, na-

¹ Art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446, dalej u.s.g.

² Art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 814, dalej u.s.p.

leży do kompetencji krajów związkowych. Każdy land posiada własną ustawę o współdziałaniu komunalnym³, co wpływa na liczne regulacje prawne w tym zakresie oraz dużą różnorodność przyjętych rozwiązań. Ze względu na ograniczone ramy opracowania analizie zostaną poddane tylko uregulowania prawne landu Nadrenia-Palatynat.

1. Współdziałanie publicznoprawne w landzie Nadrenia-Palatynat

Podstawą prawną współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w landzie Nadrenia-Palatynat jest ustawa krajowa o współpracy komunalnej (KomZG)⁴. Przewiduje ona 4 podstawowe formy współdziałania, tj. komunalną wspólnotę roboczą, wspólny zakład komunalny, porozumienie celowe oraz związek celowy. Dalsze rozważania poświęcone zostaną związkowi celowemu.

Instytucja związku celowego jest bardzo podobna do polskiej instytucji związku międzygminnego, związku powiatów czy związku powiatowo-gminnego. Niemiecki związek celowy to osoba prawna prawa publicznego, która tak jak w Polsce posiada zdolność publicznoprawną i zdolność cywilnoprawną, nie przyznano jej jednak statusu jednostki samorządu terytorialnego. Krąg podmiotów, które mogą utworzyć związek celowy jest zdecydowanie szerszy niż w Polsce. Oprócz tzw. uczestników podstawowych, tj. gmin i powiatów dopuszczalne jest zgodnie z § 2 ust. 2 KomZG uczestnictwo w związku celowym także innych osób prawnych, zakładów i fundacji prawa publicznego, w tym również osób prawnych prawa prywatnego i osób fizycznych⁵. Dodatkowo ustawa przewiduje możliwość członkostwa w związku landu Nadrenia-Palatynat, innego landu lub nawet całej federacji⁶. Należy však podkreślić, że podział uczestników związku celowego na podstawowych i dodatkowych ma, poza ułatwieniem systematyzacji pod-

³ Wyjątkiem są trzy miasta będące jednocześnie krajami związkowymi, tj. Brema, Hamburg i Berlin.

⁴ Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 22. Dezember 1982, GVBl. 1982, 476.

⁵ Polski katalog podmiotów mogących tworzyć związki celowe ogranicza się tylko do jednostek samorządu terytorialnego. Po reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 r. w formie związku mogły współdziałać jedynie gminy. Wraz z wprowadzeniem drugiego i trzeciego szczebla samorządu związki mogły być tworzone także przez powiaty. Od 1 stycznia 2016 r. ustawodawca dopuścił również, co należy uznać za słuszne, współdziałanie gmin i powiatów w formie związku. Póki co, tylko województwo samorządowe nie ma prawa tworzyć i przystępować do związków celowych.

⁶ § 2 ust. 3 KomZG.

miotów członkowskich, także inne – wiodące znaczenie. Podział ten związany jest z uprawnieniami, jakie przysługują poszczególnym uczestnikom. Tylko uczestnicy podstawowi mogą utworzyć związek, ponieważ to oni posiadają w zakresie swojego działania zadania publiczne, które można przekazać do wykonania związkowi. Ponadto, uczestnicy podstawowi muszą mieć większość członków i większość głosów w zgromadzeniu związku. Natomiast uczestnicy dodatkowi swoim udziałem w związku mają przyczyniać się do sprawniejszego wykonywania zadań związkowych, niekiedy ich uczestnictwo uzasadnione jest przekazaniem na rzecz związku pewnych obiektów i urzędzeń.

Związek celowy, podobnie jak w Polsce⁷, tworzony jest do wykonywania zadań publicznych, które ze względu na swój charakter, stopień skomplikowania, w tym fachowości, wymagane nakłady finansowe nie mogą być odpowiednio sprawnie i efektywnie wykonane przez poszczególną jednostkę samorządu terytorialnego, a dopiero współpraca jednostek samorządu terytorialnego może doprowadzić do zmiany w tym zakresie. Zadania przekazywane związkowi mogą być ograniczone tylko do pewnego zakresu, poprzez wskazanie tylko części zadania podlegającego przekazaniu lub też poprzez wskazanie tylko części terytorium danej gminy, z którego zadanie jest przekazane, na pozostałym obszarze pozostaje ono nadal w kompetencji gminy. Taki zabieg, choć nie został *expressis verbis* wyrażony przez polskiego ustawodawcę w tekście ustawy, należy uznać za możliwy, choć przy zachowaniu pewnego warunku. Statut związku musi bardzo jasno i precyzyjnie wskazywać, jakie zadanie, w jakim zakresie i z jakiej części terytorium danego uczestnika związku zostało przekazane związkowi do wykonania, po to, aby uniknąć w przyszłości sporów o właściwość i konfliktów o podmiot odpowiedzialny za wykonanie danego zadania. Za dopuszczeniem takiego rozwiązania opowiada się m.in. P. Kuzior⁸.

Analogicznie do rozwiązań polskich, podmioty zainteresowane utworzeniem związku porozumiewają się między sobą co do treści jego statutu. Statut zgodnie z § 6 ust. 1 KomZG musi zawierać postanowienia dotyczące co najmniej: zadań związku, musi wymieniać jego uczestników, wskazywać nazwę i siedzibę, zasady ogłaszania aktów prawnych stanowionych przez związek, podział kapitału pomiędzy uczestników związku, zasady pokrywania kosztów działalności związku oraz postępowanie przy likwidacji związku. Zmiany statutu dopuszczalne są tylko przez zgromadzenie związku większością 2/3 głosów.

⁷ Od 1 stycznia 2016 r. polski ustawodawca wprowadził drugi cel tworzenia związków, a mianowicie wspólną obsługę w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną.

⁸ P. Kuzior, *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2, s. 103.

Związek celowy działa poprzez swoje organy. Ustawa, podobnie jak polskie regulacje prawne, wskazuje na dwa organy, tj. organ stanowiący i organ wykonawczy. Organem stanowiącym jest kolegium zgromadzenie związku (*Verbandsversammlung*), w którego skład wchodzi co najmniej po jednym przedstawicielu każdego uczestnika związku. Zgromadzeniu przyznane jest także prawo do wyboru organu wykonawczego, tj. przewodniczącego związku (*Verbandsvorsteher*).

Tak sformułowane przepisy mogą być bądź to wyłączną podstawą prawną do utworzenia związku celowego, bądź to mogą być stosowane tylko w sprawach nieuregulowanych, pomocniczo, gdy podstawę do utworzenia związku stanowi inna ustawa szczególna.

2. Związki celowe wykonujące zadania z zakresu transportu zbiorowego w Nadrenii-Palatynacie – studium przypadków

W landzie Nadrenia-Palatynat działają dwa związki celowe o szczególnym charakterze funkcjonujące w obszarze transportu zbiorowego. Jest to odpowiednio Związek Celowy Lokalnego Szynowego Transportu Osobowego Nadrenia-Palatynat Północ (*Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord*)⁹, oraz Związek Celowy Lokalnego Szynowego Transportu Osobowego Nadrenia-Palatynat Południe (*Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd*)¹⁰.

Podstawy prawne do ich utworzenia nie ograniczają się bynajmniej tylko do KomZG. Ogólną podstawą prawną jest ustawa federacji o regionalizacji publicznego lokalnego transportu osobowego (RegG)¹¹. Ustawa ta definiuje publiczny lokalny transport osobowy jako ogólnie dostępny transport osób środkami transportu liniowego, który służy zabezpieczeniu popytu na transport w miastach, na terenach podmiejskich i o zasięgu regionalnym. Występuje on wówczas, gdy całkowita długość trasy w większości przejazdów nie przekracza 50 km lub całkowity czas przejazdu nie przekracza 1 godziny¹². Dodatkowo RegG zapewnia każdemu landowi dotację z budżetu państwa na wykonywanie zadań z zakresu lokalnego transportu osobowego¹³. Dotacja ta pochodzi z przychodów federacji z tytułu podatku od

⁹ Dalej SPNV-Nord.

¹⁰ Dalej ZSPNV Süd.

¹¹ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S.2378, 2395.

¹² § 3 RegG.

¹³ Por. § 5 RegG.

olejów mineralnych (*Mineralölsteuer*). Procentowy udział landu Nadrenia-Palatynat w przychodach z tego podatku to 5,24. Największy udział, bo aż 15,76% posiada Północna Nadrenia-Westfalia.

Krajową podstawą prawną utworzenia powyższych związków celowych jest ustawa o publicznym lokalnym transporcie osobowym (NVG)¹⁴. Publiczny lokalny transport osobowy realizowany jest przy użyciu tramwajów, trolejbusów, pojazdów samochodowych, statków oraz pociągów. Ustawa dopuszcza również możliwość jego uzupełniania i zagęszczania poprzez transport realizowany przez taksówki i wynajem samochodów.

W przypadku lokalnego osobowego transportu szynowego (*Schiennpersonennahverkehr*) ustawa w § 6 wskazuje, że w razie potrzeby land, obok federacji i przedsiębiorstw lokalnego osobowego transportu szynowego, ponosi odpowiedzialność za utrzymanie i potrzebną rozbudowę sieci lokalnego osobowego transportu szynowego, jak również za właściwe wyposażenie transportu lokalnego w pojazdy.

Właściwe do wykonywania zadań z zakresu transportu lokalnego są powiaty i miasta wyłączone z powiatu (*kreisfreie Städte*). Jest to ich zadanie obowiązkowe. Obejmuje ono ustalanie rozkładów jazdy i taryf za przejazdy, podejmowanie środków w celu zwiększenia atrakcyjności lokalnego osobowego transportu szynowego, w tym prowadzenie i zabezpieczanie dworców i przystanków. Dodatkowo powiaty i miasta wyłączone z powiatu mają za zadanie popularyzować ten rodzaj transportu oraz prowadzić działalność reklamową/promocyjną w tym zakresie¹⁵.

Aby zapewnić należyte wykonywanie wyżej wskazanych zadań, NVG w § 6 ust. 3 powołuje dwa związki celowe działające w zakresie lokalnego osobowego transportu szynowego, tj. SPNV-Nord¹⁶ oraz ZSPNV Süd¹⁷. NVG określa uczestników poszczególnych związków oraz ich siedziby. Wśród nich występuje land Nadrenia-Palatynat, powiaty oraz miasta wyłączone z powiatu. Związki te zajmują się lokalnym transportem szynowym

¹⁴ Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr vom 17. November 1995, GVBl. 1995, S. 450.

¹⁵ § 6 ust. 2 NVG.

¹⁶ Uczestnikami związku SPNV-Nord z siedzibą w Koblencji są: land Nadrenia-Palatynat, powiaty: Ahrweiler, Altenkirchen (Westerwald), Bernkastel-Wittlich, Eifelkreis Bitburg-Prüm, Cochem-Zell, Vulkaneifel, Mayen-Koblenz, Neuwied, Trier-Saarburg, Rhein-Hunsrück-Kreis, Rhein-Lahn-Kreis, Westerwaldkreis oraz miasta wyłączone z powiatu: Koblencja i Trier.

¹⁷ Uczestnikami związku ZSPNV Süd z siedzibą w Keiserslautern są: land Nadrenia-Palatynat, powiaty: Alzey-Worms, Bad Dürkheim, Bad Kreuznach, Birkenfeld, Germersheim, Kaiserslautern, Kusel, Rhein-Pfalz-Kreis, Mainz-Bingen, Südwestpfalz, Südliche Weinstraße, Donnersbergkreis oraz miasta wyłączone z powiatu: Frankenthal (Pfalz), Kaiserslautern, Landau in der Pfalz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz, Neustadt an der Weinstraße, Pirmasens, Speyer, Worms i Zweibrücken.

w sposób kompleksowy, obejmując swoim zasięgiem obszar całego landu. Rozwiązanie takie należy uznać za pożądane, ponieważ daje ono gwarancję, że zadania z zakresu transportu lokalnego będą wykonywane na terenie całego landu w jednakowy sposób, na tym samym poziomie, a pieniądze publiczne, w tym dofinansowania z budżetu federacji zostaną wykorzystane z pożytkiem dla całej społeczności kraju związkowego.

Oba związki działają na podstawie statutów¹⁸. Ich treść jest do siebie bardzo zbliżona. W pierwszych paragrafach wskazani są uczestnicy związku, nazwa i siedziba związku oraz zadania związku powtarzające właściwie postanowienia § 6 ust. 2 NVG.

Organami związków są zgromadzenie związku oraz przewodniczący związku. Każdy uczestnik posiada w zgromadzeniu związku jednego przedstawiciela i jeden głos. Zgromadzenie właściwe jest w sprawach zmian statutu związku, podejmowania uchwał w sprawie polityki transportowej, w szczególności odnośnie do infrastruktury transportu szynowego i przejmowania regionalnego transportu autobusowego, uchwała również budżet związku. Dodatkowo zgromadzenie związku wybiera spośród swego grona przewodniczącego związku, który pełni dwojakiego rodzaju funkcję. Po pierwsze jest przewodniczącym zgromadzenia, który reprezentuje związek na zewnątrz. Po wtóre zaś jest organem wykonawczym związku¹⁹. W związku z tym, że w sprawach nieuregulowanych na gruncie NVG oraz statutów związków stosuje się odpowiednio przepisy KomZG oraz ordynację gminną, do zasad działania organów związków zastosowanie znajdują przepisy ordynacji gminnej (§ 30-54 GemO²⁰)²¹.

SPNV-Nord i ZSPNV Süd podlegają nadzorowi prowadzonemu przez ministerstwo właściwe do spraw publicznego lokalnego transportu osobowego.

Obecnie oba związki prowadzą prężną działalność w zakresie transportu lokalnego. O ich ugruntowanej pozycji oraz aktywnej i efektywnej działalności świadczą dane przedstawione w poniższej tabeli.

¹⁸ Statut SPNV-Nord: http://www.spnv-nord.de/uploads/media/verbandsordnung_neu_13.09.2013_Original.pdf [dostęp: 30.08.2016]. Statut ZSPNV Süd: http://www.spnv-sued.de/uploads/media/Verbandsordnung_01.pdf [dostęp: 30.08.2016].

¹⁹ Taki podział kompetencji pomiędzy organ stanowiący i organ wykonawczy związku odzwierciedla również model ustroju gmin w landzie Nadrenia-Palatynat. Obowiązuje tam bowiem tzw. ustrój południowoniemiecki zakładający dążenie do równoważenia pozycji obu organów, choć z silną pozycją burmistrza.

²⁰ Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994, 153.

²¹ § 6 ust. 8 NVG, § 14 statutu SPNVG-Nord oraz § 14 statutu SPNVG Süd w związku z § 7 ust. 1 pkt 6 KomZG.

Tabela. Działalność SPNV-Nord i ZSPNV Süd w liczbach²²

	SPNV-Nord	ZSPNV Süd
Obszar działania związku	11.355 km ²	8.447 km ²
Liczba mieszkańców na obszarze działania związku	1,8 mln	ok. 2,3 mln
Długość linii kolejowej	prawie 800 km	około 900 km
Liczba stacji kolejowych	około 200	224
Roczna liczba usług transportowych	ponad 650 mln pkm ²³ w transporcie szynowym, około 50 mln pkm w transporcie autobusowym o zasięgu regionalnym, co daje około 14,2 mln km przejechanych w transporcie kolejowym i 1,9 mln km w transporcie autobusowym	ponad 19,5 mln km przejechanych w transporcie kolejowym i ponad 3,6 mln km przejechanych w transporcie autobusowym
Obroty roczne	134 mln euro	brak danych

3. Polskie związki celowe działające w obszarze lokalnego transportu zbiorowego

Instytucja związku celowego nie znalazła w Polsce szerokiego zastosowania przy wykonywaniu zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego. Spośród 313 utworzonych od 1990 r. do 30.06.2016 r. związków międzygminnych zaledwie 10 powstało w celu wykonywania zadań z obszaru transportu zbiorowego²⁴. Z uwzględnieniem ich lokalizacji na terenie poszczególnych województw, najwięcej związków, bo aż 3 działają w województwie śląskim, po 2 w województwach małopolskim i podkarpackim

²² Dane zamieszczone w tabeli opracowano na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych związków, tj. <http://www.spnv-nord.de/daten-und-fakten/allge-meine-daten.html> [dostęp: 30.08.2016] oraz <http://www.spnv-sued.de/daten-und-fakten/allge-mein.html> [dostęp: 30.08.2016].

²³ Pasażerokilometr, czyli jednostka stosowana w transporcie pasażerskim, będąca iloczynem liczby pasażerów na danej trasie i długości tej trasy, <http://sjp.pl/pasa%C5%BCerokilometr> [dostęp: 30.08.2016].

²⁴ Wykaz związków międzygminnych, <https://bip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-powiatow-i-zwia/23826,Zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne.html> [dostęp: 31.08.2016]. Liczba 10 wskazuje na związki, które powstały tylko w celu wykonywania zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego. Związków międzygminnych, dla których wykonywanie zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego było jednym z kilku różnych przekazanych im do wykonania zadań publicznych na przestrzeni wskazanego okresu było 21, z czego 7 zostało zlikwidowanych.

oraz po jednym w województwach mazowieckim, pomorskim i wielkopolskim. W tym miejscu warto również odnotować istnienie jednego związku powiatów, który wykonywał zadania z zakresu transportu zbiorowego. Związek Celowy Powiatów Łębskiego i Słupskiego Województwa Pomorskiego z siedzibą w Słupsku zarejestrowany został w 2009 r. Związek ten nie oparł się jednak próbie czasu i w 2012 r. został zlikwidowany. Do jego zadań należało utrzymanie, rozwój i usprawnienie zbiorowej komunikacji pasażerskiej na obszarze powiatów członkowskich²⁵.

Statystyka jest bezdyskusyjna i wskazuje na istnienie pewnych, nie do końca zidentyfikowanych i zbadanych, problemów w tym zakresie. Istotna w tym przypadku jest odpowiedź na pytanie, dlaczego wykonywanie zadań z zakresu transportu lokalnego w formie związku celowego jest dla jednostek samorządu terytorialnego nieatrakcyjne i niesatysfakcjonujące, tak jak to jest chociażby w przypadku wykonywania przez związki zadań z zakresu ochrony środowiska²⁶. Przyczyn może być wiele, liczne z nich mogą być uwarunkowane specyfiką lokalną, inne natomiast można zakwalifikować do grupy przyczyn ogólnych – systemowych.

Wśród przyczyn systemowych można wskazać zbyt duże skomplikowanie, czasochłonność i pracochłonność przy powoływaniu związku. Są to oczywiście cechy charakterystyczne dla tej formy współdziałania, niemniej jednak nie sprzyjają one szybkiemu podejmowaniu współpracy. Należy także podkreślić, że przyczyny systemowe wynikają zawsze z kształtu regulacji prawnej, dlatego też hamujące mogą być obowiązujące w tym przedmiocie przepisy prawne. Związek międzygminny po przejęciu do wykonania zadań z zakresu transportu lokalnego staje się organizatorem publicznego transportu zbiorowego. Realizuje te zadania poprzez zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej określonej w umowie z operatorem. Zgodnie z u.p.t.z.²⁷ operatorem może być przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób. Istnieje również inna możliwość, tj., realizacja przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez samego organizatora w formie samorządowego zakładu budżetowego. Wybór operatora następuje z zastosowaniem m.in. prawa

²⁵ Opracowano na podstawie danych z wykazu związków powiatów <https://bip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-powiatow-i-zwia/23826,Zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne.html> [dostęp: 31.08.2016 r.].

²⁶ Por. P. Łazutka, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako podmiot wykonujący zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska* [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), Warszawa 2016.

²⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm., dalej u.p.t.z.

zamówień publicznych²⁸ lub ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁹. Wskazane procedury wymagają dużych nakładów czasu i pracy. Wydaje się zatem, że podejmowanie najpierw procedury tworzenia związku, a potem przechodzenie przez wszystkie etapy wyboru operatora jest nie do końca satysfakcjonujące, ekonomiczne i efektywne. Łatwiej i szybciej zawrzeć porozumienie w sprawie wykonywania zadań z zakresu transportu lokalnego z inną jednostką samorządu terytorialnego lub też, jeżeli istnieje sprzyjający klimat lokalny, samodzielnie wykonywać dane zadanie.

Zadania z zakresu transportu lokalnego posiadają swoją niepowtarzalną specyfikę zasięgu terytorialnego. Bardzo często właściwe ich wykonanie wiąże się z koniecznością współdziałania, ponieważ dopiero rozszerzenie obszaru realizacji zadania na inne gminy lub nawet na cały powiat może zagwarantować, że cel zadania, czyli zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, zostanie osiągnięty, nie tylko w sposób użyteczny z punktu widzenia mieszkańców, ale również z punktu widzenia ekonomiczności i gospodarności działania danej jednostki samorządu terytorialnego.

Od 1 stycznia 2016 r. ustawodawca dopuszcza możliwość tworzenia związków powiatowo-gminnych. Jest to dobry sposób, aby rozszerzyć krąg podmiotów zaangażowanych w wykonywanie zadań z zakresu transportu zbiorowego na obszar całego powiatu. Choć regulacja prawna tych związków nie jest w należyty sposób usystematyzowana, to jednak należy potraktować ją jako ważny krok ustawodawcy w kierunku dostrzeżenia problemów związanych z niedoskonałymi elementami uregulowań prawnych współdziałania, które hamują prawidłowy jego rozwój i nie pozwalają w praktyce na wykorzystywanie jego potencjału.

Wymiernym efektem wprowadzonej nowelizacji u.s.g.³⁰ jest powołanie 31 maja 2016 r. pierwszego związku powiatowo-gminnego³¹. Uczestnikami związku „Jeźdź z nami” z siedzibą w Strzelcach w województwie opolskim jest powiat strzelecki oraz gminy powiatu strzeleckiego, tj. Izbicko, Jemielnica, Kolonowskie, Leśnica, Strzelce Opolskie, Ujazd i Zawadzkie. Co istotne i szczególnie warte podkreślenia w ramach niniejszego opracowania, związek ten powstał w celu wykonywania zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego. Powód utworzenia związku motywowany był rosnącymi kosztami przejazdów i jednocześnie malejącymi wpływami z biletów (mniejsza

²⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

²⁹ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 113.

³⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r.

³¹ Wykaz związków powiatowo-gminnych, <https://bip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-powia-tow-i-zwia/23826,Zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne.html> [dostęp: 31.08.2016 r.].

liczba pasażerów), co powodowało ograniczanie przez PKS rozkładów jazdy. W efekcie autobusy przestały dojeżdżać do niektórych miejscowości³². Wstępnie można uznać, że wprowadzona nowelizacja przepisów wypełniła pewną lukę w przepisach, na co oczekiwała praktyka. Pełna ocena będzie jednak możliwa z perspektywy dłuższego okresu.

4. Podsumowanie

Wykonywanie zadań publicznych z zakresu lokalnego transportu zbiorowego we współdziałaniu nie jest w Polsce wykorzystywane z uwzględnieniem jego całościowego potencjału. Co prawda, pojawiają się pojedyncze przykłady dobrych praktyk w tym zakresie, jednak są to inicjatywy lokalne³³. Od 1 stycznia 2016 r. wprowadzono nową formę współdziałania, tj. związek powiatowo-gminny, który może przynieść nowe jakościowo rozwiązania w tym zakresie. Pomimo to, zapóźnienia infrastrukturalne w Polsce wymagają rozwiązań kompleksowych skierowanych na publiczny transport zbiorowy. Nowe mechanizmy bez wątpienia mogą przyczynić się do poprawy obecnej sytuacji, jednak należy pamiętać, że planowane i podejmowane działania muszą przybrać formę rozwiązań z długoletnią prognozą inwestycyjną, a nie działań doraźnych, jak to miało miejsce na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Wieloletnie prognozy inwestycyjne wymagają również zapewnienia stabilnego finansowania ich wykonania. W tym przypadku należy przeanalizować, czy przedstawione na początku opracowania rozważania dotyczące związków działających w Nadrenii-Palatynacie nie byłyby użyteczne na gruncie polskim, poprzez powołanie specjalnych związków, których działalność dedykowana byłaby tylko wykonywaniu zadań z zakresu transportu, angażując w nie, być może, również

³² R. Dimitrow, *Starostwo strzeleckie i gminy utworzą związek „Jedź z nami”*, nto.pl z 31.01.2016 r., <http://www.nto.pl/wiadomosci/strzelce-opolskie/art/9341866,starostwo-strzeleckie-i-gminy-utworza-zwiazek-jedz-z-nami,id,t.html> [dostęp: 31.08.2016 r.].

³³ Jako sztandarowy przykład polskich dobrych praktyk z zakresu transportu lokalnego należy podać Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. KZK GOP powstał w 1991 r. i skupia 29 gmin, organizując komunikację na ich terenie oraz do miejscowości ościennych. Zasięg działania Związku obejmuje prawie całą aglomerację katowicką i niektóre obszary z nią sąsiadujące – teren o powierzchni 1,8 tys. km², zamieszkały przez prawie 2 miliony osób. Z transportu publicznego organizowanego przez Związek codziennie korzysta niemal milion pasażerów. Obecnie do KZK GOP należą: Katowice, Bytom, Bobrowniki, Będzin, Chelmski Śląsk, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gierałtówice, Gliwice, Imielin, Knurów, Łędziny, Mysłowice, Piekary Śląskie, Pilchowice, Psary, Pyskowice, Radzionków, Ruda Śląska, Rudziniec, Siemianowice Śląskie, Siewierz, Sławków, Sosnowiec, Sośnicowice, Świętochłowice, Wojkowice, Zabrze. <http://www.kzkgop.com.pl/strony/p-1-ge-neza.html> [dostęp: 08.09.2016 r.].

województwa i zapewniając określone dotacje bezpośrednio z budżetu państwa. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na stworzenie kompleksowych rozwiązań z zakresu transportu zbiorowego na obszarze całego województwa, a wzajemna współpraca pomiędzy związkami zapewniłaby koordynowanie i organizowanie spójnego systemu w skali całego kraju.

Warto rozważyć taką możliwość, ponieważ wbrew pozorom, nasze porządki prawne są do siebie bardzo podobne. W obu przypadkach nie ma wypracowanej specyficznej formy współdziałania, dedykowanej tylko wykonywaniu zadań z zakresu transportu zbiorowego. Ustawodawca wskazuje pewne ogólne ramy prawne, dopuszczalne formy współdziałania, a transponowanie ich na konkretne potrzeby odbywa się bądź poprzez wydanie ustaw specjalnych w danym zakresie, tak jak ma to miejsce w omówionych przykładach związków z landu Nadrenia-Palatynat, bądź też poprzez konkretne inicjatywy oddolne płynące ze strony samorządów. W Niemczech jednostki samorządu terytorialnego mogą współdziałać w zakresie transportu zbiorowego bądź poprzez tworzenie związków celowych, bądź też np. wykorzystując formę zakładu prawa publicznego³⁴, czy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością³⁵. Uwzględniając powyższe, polski ustawodawca nie powinien skupiać się na poszukiwaniu i wypracowywaniu idealnej formy współdziałania dedykowanej tylko zadaniom z zakresu transportu zbiorowego. Obowiązujące ramy prawne w tym zakresie należy uznać za zupełnie wystarczające. Na tym etapie istotne i potrzebne jest wsparcie ze strony państwa nakierowane z jednej strony na wypracowanie transparentnych procedur funkcjonowania dostępnych form współdziałania, z drugiej zaś zwiększenie nakładów finansowych na zadania z zakresu transportu zbiorowego, ponieważ występujące obecnie zapóźnienia infrastrukturalne są zbyt duże, aby samorządy samodzielnie mogły sobie z nimi poradzić.

³⁴Np. Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR), <http://www.vrr.de/de/> [dostęp: 31.08.2016 r.].

³⁵Np. Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB), <http://www.vbb.de/de/index.html> [dostęp: 31.08.2016 r.].

Część druga



**ZAGADNIENIA SZCZEGÓLNE ZWIĄZANE
Z REALIZACJĄ PUBLICZNEGO
TRANSPORTU ZBIOROWEGO**

MATEUSZ KARCIARZ, ANNA KUDRA

Dostęp do informacji publicznej związanej z wykonywaniem zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP¹ obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W ust. 2 ww. przepisu wskazano ponadto, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Powyższe oznacza, że w polskim systemie prawnym ustawodawca zdecydował się na przyznanie prawa dostępu do informacji publicznej już na poziomie przepisów ustawy zasadniczej, traktując je jako jedno z podstawowych praw obywatelskich. Problematyka dostępu do informacji publicznej na poziomie ustawowym regulowana jest z kolei przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej², która określa szczegółowe zasady mające służyć praktycznej realizacji tego prawa.

W niniejszym rozdziale autorzy podejmują próbę przedstawienia, w jakim zakresie prawo dostępu do informacji publicznej nie tylko jest, ale również może być realizowane w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zagadnieniami, na jakie pragną zwrócić uwagę autorzy niniejszego opracowania w tym przedmiocie, są strona przedmiotowa i podmiotowa powyższego prawa oraz ograniczenia, na jakie mogą natrafić podmioty wnioskujące o udostępnienie konkretnej informacji publicznej z uwzględnieniem specyfiki publicznego transportu zbiorowego.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.; dalej: u.d.i.p.

1. Transport zbiorowy jako zadanie publiczne

Organizacja publicznego transportu zbiorowego stanowi współcześnie niewątpliwie jedną z podstawowych sfer aktywności podmiotów władzy publicznej. Ustawodawca polski zdecydował, że zaspakajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa w zakresie publicznego transportu zbiorowego stanowi co do zasady obowiązek władz samorządowych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy lokalnego transportu zbiorowego. W przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴ w art. 4 ust. 1 pkt 6 wskazano natomiast, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Podobnie w art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵ ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że transport zbiorowy i drogi publiczne mieszczą się w zakresie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim.

Szczegółowe zasady w zakresie organizacji i funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego doprecyzowujące zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁶. Przypisują one jednostkom samorządu poszczególnych szczebli (lub ich związkom) obowiązki organizatora publicznego transportu zbiorowego. Jedynie w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym funkcję organizatora pełni podmiot administracji rządowej – minister właściwy do spraw transportu.

Sferę aktywności organizatorów publicznego transportu zbiorowego wyznacza przedmiotowo pojęcie publicznego transportu zbiorowego, które zostało wyjaśnione przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 pkt 14 u.p.t.z. I tak, zgodnie z tym przepisem przez to pojęcie należy rozumieć powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Na organizatorze tak rozumianego publicznego transportu zbiorowego spoczywa nie tylko jego organizacja, ale również planowanie rozwoju transportu i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym (vide: art. 8 u.p.t.z.).

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 z późn. zm.; dalej: u.p.t.z.

Zgodnie z u.p.t.z. zasadą jest, że świadczenie usług z zakresu publicznego transportu zbiorowego realizowane jest na podstawie odpowiedniej umowy zawieranej przez organizatora z podmiotem wyłonionym w trybie konkurencyjnym (operatorem publicznego transportu zbiorowego). Jedynie na zasadzie wyjątku możliwe jest powierzenie świadczenia tychże usług bez zachowania procedur konkurencyjnych⁷ (tryb ten może znaleźć zastosowanie w szczególności w odniesieniu do tzw. podmiotu wewnętrznego organizatora⁸). W konsekwencji, usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego świadczone są zazwyczaj przez podmioty zewnętrzne w stosunku do podmiotu władzy publicznej odpowiedzialnego za ich realizację. W tym kontekście powstaje szczególnie istotne z punktu widzenia podjętej w niniejszym artykule problematyki pytanie o „publiczny” charakter działań takiego podmiotu. Udzielając na nie odpowiedzi, należy odwołać się do ugruntowanego orzecznictwa sądowego dotyczącego istoty tzw. prywatyzacji realizacji zadań publicznych. Uznano w nim, że to, iż dane zadanie publiczne (w tym także publiczny transport zbiorowy) wykonują inne podmioty aniżeli podmiot władzy wskazany w przepisie ustawowym (np. gmina, powiat czy województwo), nie zmienia kwalifikacji tego zadania. Oznacza to, że zadanie takie w dalszym ciągu pozostaje zadaniem publicznym, realizowanym przez wybrany (z reguły według ściśle określonych zasad i w sformalizowanym trybie) przez władzę publiczną podmiot. Co ważne, za realizację tego zadania odpowiedzialny jest nadal podmiot władzy publicznej⁹.

Mając na uwadze powyższe, uznać trzeba, że bez względu na to, czy realizacja zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego dokonywana jest przez podmioty władzy publicznej, bezpośrednio czy też za pośrednictwem innych podmiotów, zadania te zachowują swój publiczny charakter.

2. Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej (inaczej – adresatami wniosku bądź też w skró-

⁷ Dotyczy to sytuacji realizacji przewozów w formie samorządowego zakładu budżetowego (art. 19 ust. 2 u.p.t.z.) oraz bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przypadkach określonych w art. 22 ust. 1 u.p.t.z.

⁸ Szerzej na temat instytucji podmiotu wewnętrznego zob. np. J. Ostalowski, *Organizacja i finansowanie transportu zbiorowego w Polsce a wspólnotowe zasady udzielania pomocy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2.

⁹ Por. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2013 r., sygn. I OSK 952/13, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych [dalej: CBOSA] – www.orzeczenia.nsa.gov.pl

cie nazywanymi – „podmiotami zobowiązanymi”) są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. W przepisie tym ustawodawca zawarł również przykładowy, otwarty katalog takich podmiotów (na co wskazuje użyte przez niego wyrażenie „w szczególności”). I tak, podmiotami tymi są m.in. organy władzy publicznej (pkt 1), organy samorządów gospodarczych i zawodowych (pkt 2), podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa (pkt 3), podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne, albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (pkt 4) oraz podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (pkt 5).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się w sposób jednolity, że zawarty w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej nie ma charakteru wyczerpującego, a elementem decydującym o tym, czy określony podmiot ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej jest to, czy wykonuje on zadania publiczne¹⁰. Innymi słowy, z analizy art. 4 ust. 1 u.d.i.p. wynika, że przepis ten nie wyklucza istnienia innych podmiotów, nie należących do żadnej z kategorii tam wymienionych, a które to z uwagi na wykonywanie określonych zadań mających charakter zadań publicznych, pozostają zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, o ile są w jej posiadaniu¹¹. Wykonywanie zadań publicznych nie musi być przy tym oparte na zasadzie władztwa administracyjnego, lecz może mieć również formę działań o innym charakterze, przede wszystkim faktycznego świadczenia usług publicznych¹².

Mając na uwadze powyższe, w orzecznictwie przyjmuje się, że przepisem art. 4 ust. 1 u.d.i.p. mogą być objęte obok podmiotów władzy publicznej zarówno podmioty powiązane majątkowo lub organizacyjnie z podmiotami władzy publicznej (np. podmioty, w których udziały lub akcje znajdują się w posiadaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego),

¹⁰ Tak m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2014 r., sygn. I OSK 46/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2014 r., sygn. I OSK 358/14, oba dostępne w CBOSA.

¹¹ Por. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2014 r., sygn. I OSK 2380/13, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2013 r., sygn. I OSK 952/13, oba dostępne w CBOSA.

¹² Por. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2013 r., sygn. I OSK 952/13, CBOSA.

jak i podmioty prywatne w żaden sposób nie związane organizacyjnie z podmiotami władzy publicznej, którym powierzono realizację zadań publicznych.

W piśmiennictwie wskazuje się ponadto, że do ustalenia, czy określony podmiot może być zobowiązany do udzielenia informacji na podstawie przepisów u.d.i.p., konieczne jest zbadanie, czy w ramach wykonywania powierzonych mu zadań publicznych może wytwarzać lub pozyskiwać informację publiczną¹³.

Przekładając powyższe na grunt dokonywanej w ramach artykułu analizy, uznać należy, że podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej dotyczącej realizacji zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego będzie nie tylko organizator takiego transportu, lecz również podmiot, któremu powierzono realizację tego zadania¹⁴, w szczególności zaś przewoźnik w rozumieniu przepisów u.p.t.z.¹⁵, z którym organizator zawarł umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (operator publicznego transportu zbiorowego). Sformułowany w akapicie poprzedzającym wniosek potwierdza analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA, rozstrzygając skargi na bezczynność przewoźników w regularnych przewozach osób w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, uznał, że przewoźnik taki jest podmiotem zobowiązanym, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.¹⁶ W ocenie NSA nie ulega wątpliwości, że podmioty te działają w sferze zadań publicznych, jako że świadczą usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie publicznego transportu zbiorowego, otrzymując jednocześnie dopłaty (rekompensatę) do utraconych przychodów z tytułu stosowania ulg ustawowych (dysponując tym samym majątkiem publicznym).

W orzecznictwie sądowym uznano ponadto, że dla zakwalifikowania określonego podmiotu jako podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej dotyczącej realizacji zadania publicznego transportu zbiorowego

¹³ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 63.

¹⁴ Przypomnieć w tym miejscu należy, że powierzenie realizacji zadania podmiotowi prywatnemu nie zmienia jego publicznego charakteru, o czym była mowa w poprzedniej części artykułu.

¹⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 11 u.p.t.z. przewoźnikiem jest przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.

¹⁶Tak m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2013 r., sygn. I OSK 2917/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. I OSK 1390/13, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2013 r., sygn. I OSK 952/13 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2014 r., sygn. I OSK 183/14, wszystkie dostępne w CBOSA.

rowego nie ma znaczenia jego forma prawna. W tym kontekście warto odnotować wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. II SAB/Po 81/15, w którym sąd stwierdził, że gminny zakład budżetowy, mimo braku własnej osobowości prawnej, może być podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, o ile świadczy usługi w zakresie lokalnego transportu zbiorowego¹⁷.

3. Pojęcie „informacji publicznej”

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informację publiczną stanowi „każda informacja o sprawach publicznych”. Przykładowe wskazanie, czym jest informacja publiczna ustawodawca zawarł w art. 6 u.d.i.p. Przepis ten stanowi, że udostępnieniu podlega w szczególności informacja publiczna o polityce wewnętrznej i zagranicznej (pkt 1), władzach publicznych i innych podmiotach wykonujących zadania publiczne, zwłaszcza o ich statusie prawnym, organizacji, przedmiocie działalności, kompetencjach, majątku, którym dysponują (pkt 2) oraz o zasadach ich funkcjonowania (pkt 3), danych publicznych, w tym w szczególności treści i postaci dokumentów urzędowych, np. aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć (pkt 4) oraz majątku publicznym (pkt 5).

Jako że ustawodawca nie sformułował klasycznej definicji „informacji publicznej”, rolę w dookreśleniu znaczenia tego terminu przejęło orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazuje się w nim, że rozważania w tym zakresie należy prowadzić z uwzględnieniem art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, przyjmując możliwie szerokie rozumienie omawianego terminu¹⁸.

Mając powyższe na uwadze, w orzecznictwie uznano¹⁹, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest także informacja nie wytworzona przez wskazane podmioty, lecz do nich się odnosząca. Innymi słowy, informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów – nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych

¹⁷ Por. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. II SAB/Po 81/15, CBOSA.

¹⁸ Tak np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2014 r., sygn. I OSK 46/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2014 r., sygn. I OSK 358/14, oba dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) – www.orzeczenia.nsa.gov.pl

¹⁹ Tak m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2013 r., sygn. I OSK 1558/13, CBOSA.

nych przez podmiot zobowiązany – ale również treść dokumentów, których używa on do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się także, że bez znaczenia jest przy tym, w jaki sposób dokumenty te znalazły się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego oraz to, czy znajdują się one w posiadaniu także innego podmiotu – ważne jest wyłącznie to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez podmiot zobowiązany i odnosiły się do niego bezpośrednio²⁰.

Z punktu widzenia analizowanych w artykule zagadnień szczególnie istotne jest pojęcie „zadań publicznych”, do których ustawodawca odwołuje się w szeregu przepisów u.d.i.p. (np. we wspomnianym już art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w którym ustawodawca wskazał przykładowy katalog podmiotów zobowiązanych). Przepisy u.d.i.p. nie definiują tego pojęcia nawet w tak ogólny sposób, jak czynią to w odniesieniu do pojęcia „informacji publicznej”. Ciężar jego zdefiniowania przejęły w konsekwencji sądy administracyjne. W orzecznictwie wskazano, że pojęcie „zadań publicznych” używane na gruncie przepisów u.d.i.p. ma szersze znaczenie od zwrotu „zadania władzy publicznej” zawartego w art. 61 Konstytucji RP, będącym podstawą powszechnego prawa dostępu do informacji publicznej²¹. W konsekwencji, przyjęto, że zadaniami publicznymi są wszystkie zadania, które mają na celu zaspokojenie powszechnych potrzeb obywateli i są istotne z punktu widzenia celów państwa bez względu na podmiot, który faktycznie je realizuje²².

W odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego najwięcej kontrowersji co do kwalifikacji określonych informacji jako informacji publicznych budzą kwestie organizacji i finansowania świadczenia usług publicznego transportu pasażerskiego, o czym świadczy bogate orzecznictwo sądowe zapadłe w tym zakresie. Gwoli przykładu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 października 2015 r., sygn. II SAB/Po 81/15²³ przyznał rację wnioskodawcy, że walor informacji publicznej posiadają:

1) treści umów i porozumień wraz ze wszystkimi załącznikami i aneksami zawartymi w przeszłości i obecnie (również umowy już zakończone) związanych z internetowymi rozkładami jazdy i wyszukiwarkami połączeń (wdrożenie, utrzymanie, udostępnianie danych); konkretne internetowe rozkłady jazdy i wyszukiwarki połączeń zostały wskazane we wniosku;

²⁰ Ibidem.

²¹ Por. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2013 r., sygn. I OSK 1680/13, CBOSA.

²² Tak m.in.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87; jak również: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 851/10, CBOSA.

²³ Zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. II SAB/Po 81/15, prawomocny, CBOSA.

2) ustalenia dotyczące płatności w związku z realizacją porozumienia/ umowy (jeżeli płatności te nie wynikają z treści umowy);

3) informacja, w jaki sposób udostępniane są dane dotyczące rozkładów jazdy, w tym w szczególności, z jaką częstotliwością, w jaki sposób dane są przekazywane (przesyłane, udostępniane do pobrania) wraz ze specyfikacją formatu danych służącego udostępnianiu rozkładów jazdy; oraz

4) informacja, czy przewoźnik udostępnia jakimkolwiek innemu podmiotowi dane dotyczące rozkładów jazdy, a jeżeli tak to udostępnienie również umów z tym związanych i specyfikacji formatu danych²⁴.

Przytoczone rozstrzygnięcie nawiązuje do wypracowanych w orzecznictwie zasad ogólnych udostępniania informacji publicznej. WSA w Poznaniu podkreślił w nim, że w sferze realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego, podobnie jak w innych sferach realizacji zadań publicznych, informację publiczną stanowią materiały dokumentujące fakt lub sposób zadysponowania majątkiem publicznym, w tym treść i postać umów cywilnoprawnych dotyczących takiego majątku²⁵ wraz z załącznikami²⁶, jak również dokumenty, które nie są załącznikami do umowy – w sytuacji, gdy ich treść pozostaje w ścisłym związku z tą umową²⁷. W ocenie Sądu udostępnieniu podlegają również dokumenty związane z zawieraniem i wykonywaniem takich umów, w szczególności oferty przyjęte przez dysponenta środków publicznych oraz faktury lub rachunki wystawione przez wykonawcę umowy²⁸. Jako informację publiczną należy zakwalifikować także, zdaniem WSA w Poznaniu, ustalenia dotyczące płatności w związku z realizacją porozumienia/ umowy, czyli wszelkie informacje dotyczące realizacji inwestycji ze środków publicznych²⁹ oraz zapytanie, które obejmuje zagadnienie z zakresu wydatkowania przez przewoźnika majątku³⁰.

²⁴ Zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. II SAB/Po 81/15, prawomocny, CBOSA.

²⁵ Por. m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. I OSK 903/12 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. I OSK 916/12, oba dostępne w CBOSA.

²⁶ Zob. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2015 r., sygn. I OSK 634/15, CBOSA.

²⁷ Zob. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2014 r., sygn. I OSK 2939/13, CBOSA.

²⁸ Zob. m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. II SAB/Op 27/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. II SAB/Bd 25/13, oba prawomocne oraz dostępne w CBOSA.

²⁹ Zob. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. IV SAB/Po 80/14, prawomocny, CBOSA.

³⁰ Zob. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 września 2013 r., sygn. II SAB/Po 88/13, prawomocny, CBOSA.

W podobnym duchu wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 marca 2011 r., sygn. IV SAB/GI 7/11, w którym za informację publiczną uznał informację o wysokości cen netto za jeden wozokilometr, płaconych poszczególnym przewoźnikom obsługującym linie na zlecenie danej jednostki samorządu terytorialnego³¹.

W orzecznictwie sądowym dotyczącym dostępu do informacji publicznej z zakresu publicznego transportu zbiorowego poruszono również problem udostępniania informacji dotyczących faktycznej realizacji usług publicznego przewozu pasażerskiego. Uznano w nim m.in., że walor informacji publicznej, co do zasady, mają informacje dotyczące organizacji kontroli biletów u przewoźnika w zakresie danych dotyczących liczby osób upoważnionych do kontroli biletów, charakteru prowadzenia kontroli biletów (tj. czy kontrole prowadzone są bezpośrednio przez pracowników przewoźnika, czy też firmę zewnętrzną, a jeżeli czynności te wykonuje podmiot zewnętrzny – to jaka jest jego nazwa, adres, zasady wynagradzania, do kiedy obowiązuje obecna umowa na prowadzenie kontroli oraz jaka liczba osób dokonuje kontroli biletów), czy też wzoru identyfikatora upoważniającego do kontroli biletów³². Podkreślić jednak należy, że nie zawsze organizacja pracy podmiotu realizującego usługi publicznego transportu zbiorowego stanowić będzie informację publiczną. W orzecznictwie podkreślono bowiem, że ocena, czy konkretna informacja będzie ostatecznie uznana za informację publiczną, będzie zależec od ustalenia, czy dotyczy ona publicznej sfery działania podmiotu, czy też dotyczy jego interesów gospodarczych lub stanowi dokument wewnętrzny³³.

4. Tajemnica przedsiębiorcy jako przesłanka odmowy udostępnienia informacji publicznej

Samo uznanie konkretnej informacji za informację publiczną nie oznacza automatycznie, że zostanie ona udostępniona wnioskodawcy. Podmiot zobowiązany musi bowiem jeszcze ustalić, czy żądana informacja publiczna

³¹ Tak m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 marca 2011 r., sygn. IV SAB/GI 7/11, prawomocny, CBOSA.

³² Tak m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2013 r., sygn. I OSK 2917/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. I OSK 1390/13, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2013 r., sygn. I OSK 952/13, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2014 r., sygn. I OSK 183/14 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2015 r., sygn. I OSK 986/14, wszystkie dostępne w CBOSA.

³³ Por. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 851/10, CBOSA.

nie podlega ustawowym ograniczeniom, o którym mowa w art. 5 u.d.i.p., bądź też nie stanowi informacji przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., której udostępnienie uzależnione jest od wykazania przez wnioskodawcę szczególnie istotnego interesu publicznego.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

W odniesieniu do tytułowej problematyki szczególną rolę odgrywa kwestia ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Zauważyć bowiem należy, że za faktyczną realizację usług publicznego transportu pasażerskiego odpowiada operator, czyli, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z., samorządowy zakład budżetowy lub (inny) przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

Przepisy prawa nie definiują w żaden sposób pojęcia „tajemnicy przedsiębiorcy”. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że jego znaczenie należy badać przez pryzmat przepisu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³⁴, w którym ustawodawca sformułował definicję legalną pojęcia „tajemnica przedsiębiorstwa”³⁵. Zgodnie z tym przepisem, przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w poufności. Uwzględniając treść tego przepisu, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, choć tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej. Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią więc informacje znane jedynie określonej grupie osób, związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich w poufności (nie jest wyma-

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm., dalej: u.z.n.k.

³⁵ Zob. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2014 r., sygn. II SA/Wa 274/14, prawomocny, CBOSA.

gana przesłanka gospodarczej wartości informacji jak przy tajemnicy przedsiębiorstwa)³⁶.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się również, że z wyżej zacytowanego przepisu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wynika, że aby dana informacja stanowiła tajemnicę przedsiębiorstwa, musi spełniać następujące warunki: 1) poufność, 2) brak ujawnienia, 3) zabezpieczenie informacji³⁷. Przesłanki te muszą być przy tym spełnione łącznie. Sądy administracyjne wskazują ponadto, że bliższa analiza tych trzech elementów prowadzi do wniosku, że powyższe przesłanki można sprowadzić do jednego wspólnego mianownika, tj. poufności – jeżeli bowiem przedsiębiorca nie podjął działań w celu zabezpieczenia poufności, to informacja nie jest poufna, skoro każdy może mieć do niej dostęp. Tym samym uznano, że informację można uznać za chronioną na podstawie ww. przepisu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji tylko wówczas, gdy jest ona poufna – pozostałe przesłanki w postaci braku ujawnienia informacji i podjęcia działań zabezpieczających są jedynie konsekwencją przesłanki poufności³⁸.

Przekładając powyższe poglądy na grunt problematyki dostępu do informacji publicznej w sektorze publicznego transportu zbiorowego, wskazać należy, że podmiot zobowiązany (np. przewoźnik realizujący przewóz pasażerski na podstawie odpowiedniej umowy z organizatorem publicznym) może wyjątkowo odmówić udostępnienia wnioskowanej informacji mającej charakter informacji publicznej (odmowa taka musi nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, o czym wyraźnie i wprost stanowi art. 16 u.d.i.p.), powołując się na tajemnicę przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W takim przypadku muszą zostać jednak spełnione określone przesłanki, bez których odmowa udostępnienia informacji publicznej będzie wadliwa.

Po pierwsze, konieczne jest, aby tajemnicą przedsiębiorcy objęta była faktycznie poufna informacja w rozumieniu art. 11 ust. 4 u.z.n.k. W orzecznictwie wskazuje się, że sądy, rozstrzygając sprawy ze skarg na odmowę udostępnienia informacji publicznej z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, mają prawo wglądu w te dokumenty i możliwość oceny, czy w odniesieniu do konkretnych dokumentów w sposób prawidłowy i właściwy zostały one objęte tą tajemnicą³⁹. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku

³⁶ Tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. I OSK 511/13, CBOSA.

³⁷ Zob. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 września 2014 r., sygn. II SA/Wa 402/14, prawomocny, CBOSA.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Zob. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2013 r., sygn. II SA/Wa 1012/13, prawomocny, CBOSA.

z dnia 5 kwietnia 2013 r. podkreślił, że wskazanie konkretnej podstawy i zakresu utajnienia danej informacji jest konieczne ze względu na specyficzny charakter objęcia ochroną tajemnicy przedsiębiorcy. Kontrola sądowa w tym zakresie nie może być iluzoryczna, a w związku z tym musi być ona w zasadzie prowadzona na podstawie dokumentów źródłowych. W takich przypadkach podmiot zobowiązany musi szczegółowo określić, biorąc pod uwagę podstawy ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, z czego wywodzi daną przesłankę odmowy i w czym znajduje ona uzasadnienie. Dopiero taka argumentacja w połączeniu z udostępnionymi sądowi materiałami źródłowymi umożliwi temu sądowi ocenę zasadności zastosowanych przesłanek utajnienia danej informacji publicznej⁴⁰.

Po drugie, konieczne jest, aby konkretne dokumenty objęte zostały tajemnicą przedsiębiorcy, jeszcze zanim do podmiotu zobowiązanego trafi – w trybie dostępu do informacji publicznej – wniosek o ich udostępnienie, a najlepiej, aby były objęte tą tajemnicą już na etapie ich tworzenia. Innymi słowy, powoływanie się na tajemnicę przedsiębiorcy dopiero na etapie wpłynięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest niewystarczające i spóźnione, aby móc się na tę tajemnicę powoływać i tym samym odmówić udostępnienia konkretnej informacji⁴¹.

5. Podsumowanie

Zaprezentowane w niniejszym artykule zagadnienia nie wyczerpują tematyki dostępu do informacji publicznej w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Celem autorów było bowiem przedstawienie najczęstszych problemów, właściwych wyłącznie dla tej części materialnego prawa admi-

⁴⁰ Tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. I OSK 192/13, CBOSA. W wyroku tym Sąd jednocześnie wskazał, że ewentualne przedstawienie sądowi administracyjnemu dokumentów objętych tajemnicą przedsiębiorcy – bez dołączania ich do akt administracyjnych (dostępnych dla każdej ze stron) – nie oznacza, iż dokumenty te zostaną udostępnione do wglądu także stronie skarżącej w ramach prawa przeglądania akt sprawy w sądzie. W przypadku, w którym istota sporu sprowadza się do odmowy udostępnienia konkretnych dokumentów (w ramach żądania udostępnienia informacji publicznej), dokumenty takie nie podlegają udostępnieniu zainteresowanemu w trakcie postępowania sądowego. W przeciwnym razie sądowa kontrola byłaby w istocie zbędna w sensie faktycznym (zainteresowany uzyskałby bowiem dostęp do dokumentów przed rozstrzygnięciem zasadności swojej skargi). Aby zapobiec takim sytuacjom, organ, przekazując utajnioną dokumentację do sądu administracyjnego, powinien zastrzec, iż zawiera ona dane objęte wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, co do których nastąpiła odmowa ich udostępnienia w drodze decyzji administracyjnej.

⁴¹ Tak m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2014 r., sygn. II SA/Wa 274/14, prawomocny, CBOSA.

nistracyjnego, z jakimi borykają się zarówno podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, jak i podmioty wnioskujące o jej udostępnienie. Dokonana analiza jednoznacznie wskazuje na trudności w stosowaniu przepisów u.d.i.p. w omawianej dziedzinie, zwłaszcza w sytuacji powierzenia realizacji zadań z zakresu publicznego przewozu pasażerskiego prywatnym przewoźnikom. Z dokonanego przez autorów przeglądu orzecznictwa wynika, że w takich przypadkach konieczna jest każdorazowo wnikliwa analiza złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Ocena jego zasadności winna uwzględniać zarówno interes publiczny, jakim jest potrzeba zapewnienia jawności realizacji zadań publicznych, jak i interes prywatnego przewoźnika, na który składają się prawo do poufności w podejmowaniu przez niego działań gospodarczych w sferze niepublicznej oraz ochrona tajemnicy przedsiębiorcy rozciągająca się także na działania podejmowane w sferze publicznej.

Opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców – wybrane aspekty prawne

U.p.t.z., która w swej zasadniczej części weszła w życie w dniu 1 marca 2011 r., wprowadziła znaczące zmiany w zasadach realizowania tego zadania przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Stanowi ona formę implementacji aktów prawa Unii Europejskiej, a w szczególności rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Mimo że nie wszystkie przepisy u.p.t.z. weszły w życie w momencie opracowywania niniejszej pracy (niektóre wejść w życie dopiero w 2018 r.), to część jej postanowień było już przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych. W szczególności sygnalizowane były wątpliwości interpretacyjne w odniesieniu do uregulowań opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców przez przewoźników i operatorów publicznego transportu zbiorowego.

Art. 16 ust. 1 u.p.t.z. wskazuje, iż w transporcie drogowym można pobierać opłaty za korzystanie z dworców i przystanków przez operatorów i przewoźników¹. Art. 16 ust. 2 u.p.t.z. określa, że stawki powinny zostać ustalone w drodze negocjacji między gminą, na obszarze której znajdują się przystanki i dworce, a ich właścicielem lub zarządzającym. Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 4 u.p.t.z. także jednostki samorządu terytorialnego mogą pobierać opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których są właścicielami lub zarządcami. Art. 16 ust. 5 u.p.t.z. reguluje maksymalne stawki opłat za korzystanie z przystanków lub dworców będących w zarządzie lub własności j.s.t. Nie mogą być one wyższe niż 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym, 1 zł za zatrzymanie na dworcu i 2 zł za zatrzymanie na dworcu wy-

¹ Należy przy tym zaznaczyć, iż zgodnie z art. 17 ust. 2 u.p.t.z. w transportach: innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim i w żegludze śródlądowej stawki opłat za korzystanie przez operatora lub przewoźnika z przystanków lub dworców ustalone są przez korzystających z właścicielem lub zarządzającym obiektem.

znaczonym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym. Ustalenie przedmiotowych stawek musi nastąpić z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. Zgodnie z art. 16 ust. 7 u.p.t.z. opłaty stanowią dochód właściwej j.s.t. z przeznaczeniem na utrzymanie przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których jest właścicielem lub zarządzającym. Jeżeli organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest gmina, dochód może zostać przeznaczony na realizację zadań wynikających z art. 18 u.p.t.z. (tj. budowy, przebudowy i remontu wskazanych tam obiektów, m.in. przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina).

Oznacza to, iż omawiając przedmiotowe zagadnienie, należy przeanalizować przynajmniej trzy jego aspekty. Po pierwsze, należy ustalić, jaki charakter mają przedmiotowe opłaty (cywilnoprawny albo publicznoprawny), po drugie, jakie warunki muszą być spełnione, by móc uznać dane miejsce za dworzec w rozumieniu u.p.t.z., natomiast po trzecie, jakie okoliczności muszą zaistnieć, by stawki mogły być uznane za ustalone na zasadach niedyskryminacyjnych.

1. Charakter prawny opłaty

Organy nadzoru musiały rozstrzygnąć o charakterze prawnym opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców. Zakwalifikowanie jej bowiem jako świadczenia cywilnoprawnego albo publicznego oznaczałoby np. konieczność stosowania odmiennych procedur dochodzenia, w tym egzekucji, oraz rodziło odmiennie skutki na gruncie prawa podatkowego. Problematyka ta była również przedmiotem rozważań doktryny². Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje się cechy, które powinna spełniać opłata publicznoprawna. Są to: ekwiwalentność (odpłatność), forma pieniężna, powszechność, bezzwrotność, fakt ustalenia jednostronnie przez państwo. Mogą być pobierane w drodze egzekucji administracyjnej oraz powinny służyć wykonywaniu zadań publicznych. W doktrynie stwierdzono, iż opłata za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców spełnia większość z tych kryteriów³. Jed-

² B. Pawlak, *Opłaty za korzystanie z przystanków kolejowych lub dworców*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9; M. Bogucka-Felczak, *Jaki charakter ma opłata za korzystanie z przystanków przez operatora?*, ekspertyza prawna na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <http://adминистрация.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/dobre-prawo-sprawne-rz/baza-dobrych-praktyk-p/porady-prawne-z-lat-201/4397,Drogi-publiczne-transport-drogowy.html?search=55678> [dostęp 9.08.2016 r.].

³ B. Pawlak, op. cit.

nakże, jako kontrargument przeciw uznaniu publicznoprawnego charakteru opłaty wskazuje się, iż mogłaby wystąpić sytuacja, w której organ w swojej uchwale regulowałby kwestię tej opłaty poza swoim terytorium (gdyby był właścicielem lub zarządcą przystanków lub dworców na obszarze innej j.s.t.)⁴.

Orzecznictwo nie było w tym przedmiocie jednolite, choć w nowszych wyrokach sądów administracyjnych dominuje pogląd, iż opłata ma charakter publicznoprawny⁵. Przykładowo, NSA w jednym z postanowień przywołał stanowisko, iż opłata za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców ma charakter zbliżony do opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania⁶. W tym samym orzeczeniu sąd określił uchwałę w przedmiocie ustalenia stawek za korzystanie z dworców komunikacyjnych lub dworców jako akt prawa miejscowego. W nowszych orzeczeniach powtarzała się ponadto teza, iż dochodzenie należności z tytułu opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców następuje w trybie przewidzianym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷.

Podsumowując, ustawodawca nie zdecydował się na jasne określenie charakteru opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców. Obecnie dominuje jednak pogląd, iż stanowi ona świadczenie publicznoprawne i jako takie może być dochodzone w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji, co przesądza o trybie ich pobierania.

2. Pojęcie dworca

Mimo określenia definicji przystanków komunikacyjnych i dworców w słowniku ustawowym, kwestia ta była przedmiotem wątpliwości i orzeczeń sądów administracyjnych. Jest to uzasadnione faktem, iż za pojedyncze zatrzymanie na dworcu można żądać dużo większej opłaty niż za zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 13 u.p.t.z. przystanek komunikacyjny to miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się

⁴ Ibidem.

⁵ Por. postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. II GSK 3531/15, CBOSA; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. III SA/Kr 618/15, CBOSA; postanowienie WSA w Krakowie z 6 lipca 2016 r., sygn. III SA/Kr 724/16.

⁶ Postanowienia NSA z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. II GSK 3531/15, CBOSA.

⁷ Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. III SA/Kr 618/15, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2016 r., sygn. I SA/Kr 418/16, CBOSA.

informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu i inne (na podstawie odrębnych przepisów). Natomiast art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. stanowi, iż dworzec to miejsce przeznaczone do odprawy pasażerów, w którym znajdują się w szczególności: przystanki komunikacyjne, punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych.

Przedmiotem skarg były uchwały, które wskazywały jako dworce miejsca, które, zdaniem skarżących, nie spełniały wymogów przewidzianych w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.⁸ W niektórych uchwałach organy j.s.t. określały jako dworce takie miejsca, w których nie znajdowały się obiekty ani nie były świadczone usługi wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. Znajdowały się tam jednak inne obiekty lub usługi związane z przewozami pasażerskimi. Skarżący twierdzili, iż definicja zawarta w u.p.t.z. określa minimalne części składowe, które muszą znajdować się w danym miejscu, by móc uznać je za dworzec. J.s.t. broniły się stwierdzeniem, iż użycie w definicji normatywnej sformułowania „w szczególności” oznacza, że zawarte tam części składowe są jedynie przykładowym wyliczeniem. Ich zdaniem, możliwe jest jednak zastąpienie ich innymi obiektami lub usługami, które również będą użyteczne dla operatorów, przewoźników czy pasażerów.

Sądy administracyjne odrzuciły interpretację podawaną przez j.s.t. Wskazały, iż w przypadku u.p.t.z. użycie zwrotu „w szczególności” sugeruje, iż dworce mogą zawierać różne elementy, jednakże konieczne są: przystanki komunikacyjne, punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych. Aby móc mówić o dworcu, niezbędne jest ponadto przestrzenne powiązanie ze sobą tych trzech elementów.

Przedstawioną wykładnię należy uznać za prawidłową. W kontekście, w którym ustawodawca dopuszcza stosunkowo duże różnice w opłatach za zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym i dworcu, wydaje się zasadne takie rozumienie zwrotu „w szczególności”, iż wskazuje on obiekty, które muszą mieścić się na obszarze dworca oraz usługi, które muszą być tam świadczone. Pogląd odmienny wydaje się nie do utrzymania, gdyż ograniczałby znaczenie definicji zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. wobec możliwości samodzielnego określenia przez jednostki samorządu terytorialnego, jakie miejsce jest dworcem. Co więcej, prowadziłby do obniżenia bezpieczeństwa prawnego, utrudniając przewoźnikom ustalenie, czy opłata jest pobierana zasadnie.

⁸ Por. sprawy zakończone wyrokami: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. II SA/Ke 318/14, CBOSA, www.orzeczenia.nsa.gov.pl oraz NSA z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. II GSK 2088/14, CBOSA; WSA w Olsztynie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. II SA/OI 154/13, CBOSA.

3. Niedyskryminacyjne zasady ustalenia stawek opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców

Istotnym problemem jest ustalenie, jaką treść normatywną niesie sformułowanie „niedyskryminujących zasad”, koniecznych do zastosowania przy ustalaniu stawek opłaty. Jest to pojęcie niedookreślone, które rodzi problemy interpretacyjne w praktyce stosowania tej instytucji prawnej⁹. Jednakże, pozwala też na pewną elastyczność i dostosowanie stawek do warunków lokalnych. Próbę odkodowania pojęcia „niedyskryminacji” w kontekście u.p.t.z. podjęły sądy administracyjne, odwołując się m.in. do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, w jednym z wyroków stwierdzono: „W orzecznictwie wskazuje się, że dyskryminacja to nierówne traktowanie prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa w ujęciu najszerszym polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo (orzeczenie TK z dnia 13 września 1990 r., sygn. U. 4/90, OTK 1990, poz. 10). Ustalono też, że zasada równości dotycząca praw i wolności obywateli oznacza zakaz ustanawiania regulacji o charakterze dyskryminującym (np. wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK 1988, poz. 1), ale pod warunkiem, że adresaci normy prawnej charakteryzują się w równym stopniu określonymi cechami. W wyroku TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94 (OTK 1995, nr 1, poz. 12), stwierdzono, że zakazane jest nierówne traktowanie podmiotów podobnych, co jednak nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które podobne nie są (zob. C. Kosikowski, *Komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, LexisNexis i powołane tam orzecznictwo). Powyższe konstatacje płyną z orzecznictwa TK i znajdują odzwierciedlenie także w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r., II GSK 2489/13)”¹⁰.

Przedmiotem skarg składanych do sądów administracyjnych były uchwały ustalające stawki opłaty za zatrzymywanie się na przystankach

⁹ W polskim tłumaczeniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 kilkakrotnie pojawia się przymiotnik „niedyskryminacyjny” oraz rzeczownik „niedyskryminacja”. Nie jest on jednak definiowany, a stosowany jest przede wszystkim w regulacji zasad zlecenia usług związanych z transportem publicznym. W wersji angielskiej użyto określeń „non-discriminatory” oraz „without discrimination”, zaś w niemieckiej „diskriminierungsfrei” oraz „Nichtdiskriminierung”. Niosą one ze sobą bardzo podobne znaczenie leksykalne, co nie oznacza identycznej wykładni w kontekście poszczególnych systemów prawnych.

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. III SA/Kr 1283/15, CBOSA.

i dworcach¹¹. Mianowicie, niektóre gminy ustalały tylko jedną stawkę, w wysokości maksymalnie dopuszczanej przez ustawę (np. 5 groszy za zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym), bez względu np. na wielkość pojazdów wykorzystywanych przez przewoźników lub operatorów. Zdaniem skarżących, takie postępowanie było niezgodne z przepisami u.p.t.z. Zawarta bowiem we wspomnianym już art. 16 ust. 5 u.p.t.z. wymusza na uchwałodawcy zastosowanie zasad niedyskryminujących, a zignorowanie zasadniczych różnic między korzystającymi (np. wielkości używanego przez nich taboru – niekiedy były to busy zabierające kilkanaście osób, w innych przypadkach pojazdy mieszczące nawet kilkudziesięciu pasażerów) bez wątpienia jest dyskryminacją. J.s.t. broniły się natomiast twierdzeniem, że to warunki lokalne uzasadniały ustalenie jednolitej stawki dla wszystkich przewoźników.

W rozpatrywanych sprawach ujawnił się ponadto problem właściwego uzasadniania uchwał podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ich kontekstem było zastosowanie przepisów, które dopuszczały luz decyzyjny przy podejmowaniu rozstrzygnięć. W sytuacjach, gdy uzasadnienia projektów uchwał były symboliczne lub nie było ich wcale, niekiedy niemożliwe stawało się ustalenie, jakimi kryteriami kierowały się organy j.s.t. w ustalaniu określonych stawek (np. w sytuacji, gdy takich informacji nie dostarczały również protokoły z obrad). Skutkiem tego była trudność precyzyjnego ustalenia, jakie warunki lokalne uzasadniają wprowadzenie jednolitej, maksymalnej stawki.

Rozstrzygając jedną ze spraw, sąd przywołał uzasadnienie pierwotnego projektu u.p.t.z., iż „stawki opłat powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy na obszarze właściwości organizatora. W szczególności odnosi się to do takich kwestii, jak np.: jednakowa wysokość stawki opłaty; uwzględnianie standardu poszczególnych przystanków komunikacyjnych lub dworców; uwzględnianie wielkości taboru, jakim wykonywany jest przewóz. W sytuacji, gdy przystanki lub dworce są własnością lub w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, za ich korzystanie mogą być pobierane opłaty, których stawka może być ustalona w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, również z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad, o których mowa powyżej. Jednakże w projektowanym art. 15 ust. 5 wprowadzona została górna granica, do której właściwy organ może ustalić

¹¹ Por. wyrok NSA z 17 lutego 2015 r., sygn. II GSK 2489/13, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. III SA/Kr 1283/15, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. III SA/Kr 1599/14, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., sygn. III SA/Łd 736/13, CBOSA.

stawkę omawianej opłaty, co ma służyć ograniczeniu dowolności w jej ustalaniu w nadmiernej wysokości. Przedmiotowa stawka będzie ulegała waloryzacji, o czym mówi projektowany ust. 6 omawianego artykułu. Możliwość nałożenia omawianej opłaty uzasadniona jest tym, że zarówno operatorzy, jak i przewoźnicy wykonujący publiczny transport zbiorowy i korzystający przy tym z przystanków lub dworców będących własnością lub w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego partycypowali w kosztach związanych m.in. z korzystaniem z infrastruktury transportowej, z utrzymaniem przystanków lub dworców w należyтым stanie, co związane jest z ich sprzątnięciem, konserwacją odnawianiem itp.”¹².

Z analizy uzasadnienia ustawy oraz orzecznictwa wynika, że stawka opłaty powinna zostać dostosowana do warunków lokalnych i w tym zakresie organ stanowiący j.s.t. dysponuje pewną swobodą. Nie oznacza ona jednak dowolności, lecz wymaga odwołania się do obiektywnych kryteriów. Do czynników, które mogą wpływać na ocenę, czy dana stawka jest niedyskryminacyjna, należą np.:

- wielkość pojazdów, które mogłyby zatrzymywać się na przystankach (przy czym im więcej pasażerów pojazd może zabrać, tym wyższa powinna być opłata);
- standard przystanków.

Pojawia się pytanie, czy j.s.t. mogą wykorzystywać kompetencję wynikającą z art. 16 ust. 4 u.p.t.z. do promowania określonych zachowań przewoźników, nie związanych bezpośrednio z kosztami utrzymania przystanków komunikacyjnych lub dworców. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy sięgnąć do aksjologicznego uzasadnienia u.p.t.z. Po pierwsze, wy-

¹² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. III SA/Kr 1283/15, CBOSA. Uzasadnienie projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym na stronach Sejmu RP: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2916> [dostęp 9.08.2016 r.]. Sąd wskazał również, iż: „Z powyższego uzasadnienia projektu ustawy wynika, że przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych należy uwzględnić między innymi takie kwestie, jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru, jakim jest wykonywany przejazd. W orzecznictwie zaprezentowano trafne w ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę stanowisko, zgodnie z którym, jeżeli chodzi o standard poszczególnych przystanków, to odnosi się to do infrastruktury przystanku (istnienie wiaty, kiosku, ławek, utwardzenie podjazdu dla środków komunikacyjnych i inne), a także jego wielkość. Kwestie te winny być uwzględnione przy ustalaniu opłaty za korzystanie z przystanku. Z kolei odnośnie do taboru, jakim jest wykonywany przewóz, to przez pojęcie taboru należy rozumieć ogół środków transportowych, jakim dysponuje przewoźnik. Dla oceny tego czynnika jako wpływającego na wysokość opłaty istotne jest przeznaczenie opłaty. Opłata jest przeznaczana na obsługę przystanku komunikacyjnego, a więc na jego remont, konserwację, odnowienie, przebudowę, rozbudowę, w tym m.in. wiat i innych budynków dla pasażerów. Opłata jest także przeznaczana na utrzymanie czystości na przystankach. Celem wprowadzenia opłaty jest spowodowanie, aby wszyscy przewoźnicy korzystający z przystanków komunikacyjnych partycypowali w kosztach związanych z ich utrzymaniem”.

mienione w orzecznictwie czynniki pomagające ocenić, czy stawka opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców jest niedyskryminacyjna, należy traktować jako wyliczenia przykładowe. J.s.t., mając na uwadze warunki lokalne, mogą określić także inne, choć zobiektywizowane kryteria. Jednakże, w orzecznictwie podkreśla się związek między opłatą a jej przeznaczeniem, czyli m.in. utrzymywaniem przystanków komunikacyjnych i dworców¹³. Czy więc owe zobiektywizowane kryteria, ustalone przez j.s.t., powinny dotyczyć wyłącznie kwestii związanych z kosztami utrzymania przystanków komunikacyjnych i dworców? Warto pamiętać, że art. 5 ust. 1 u.p.t.z. stanowi, że publiczny transport zbiorowy odbywa się z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 28 u.p.t.z. zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego oznacza m.in. proces rozwoju transportu, który promuje przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu. Co więcej, w pkt 4 preambuły **rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 odwołano się do celów określonych w Białej Księdze Komisji z dnia 12 września 2001 r. „Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje” i podkreślono, że należało do nich zapewnienie m.in. „bezpiecznych, sprawnych i charakteryzujących się wysoką jakością usług transportu pasażerskiego poprzez uregulowanie kwestii konkurencji w sposób zapewniający również przejrzystość i efektywność usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego przy uwzględnieniu czynników społecznych i środowiskowych”.**

Zasadna wydaje się więc taka wykładnia przepisów u.p.t.z., by j.s.t. – prócz np. wielkości taboru czy standardu przystanków – mogły przy ustaleniu stawki opłaty za korzystanie z przystanków lub dworców przyjąć jako kryterium także standard pojazdów. Skoro bowiem j.s.t. mogą zrezygnować z pobierania od operatorów i przewoźników opłat, to również swobodę w określaniu kryteriów ustalanych stawek należy uznać za możliwie szeroką, byle nie była dyskryminacyjna. Do tego wniosku prowadzi brak wyraźnego określenia w ustawie, iż „niedyskryminacyjność” powinna dotyczyć wyłącznie udziału w kosztach utrzymania przystanków komunikacyjnych

¹³ W uzasadnieniu wyroku WSA w Łodzi, III SA/Łd 736/13, CBOSA możemy przeczytać, iż: „Odnosnie taboru, jakim jest wykonywany przewóz to przez pojęcie taboru należy rozumieć ogół środków transportowych, jakim dysponuje przewoźnik. Dla oceny tego czynnika jako wpływającego na wysokość opłaty istotne jest przeznaczenie opłaty. Zaznaczyć należy, iż opłata jest przeznaczana na obsługę przystanku komunikacyjnego, a więc na jego remont, konserwację, odnowienie, przebudowę, rozbudowę, w tym m.in. wiat i innych budynków dla pasażerów. Opłata jest także przeznaczana na utrzymanie czystości na przystankach. Celem wprowadzenia opłaty jest spowodowanie, aby wszyscy przewoźnicy korzystający z przystanków komunikacyjnych partycypowali w kosztach związanych z ich utrzymaniem”; por. wyrok WSA w Krakowie, III SA/Kr 1283/15, CBOSA.

i dworców w powiązaniu z proklamowanymi w ustawie wartościami. Przykładowo, akceptowalnym rozwiązaniem wydaje się powiązanie stawek z normami europejskiego standardu emisji spalin (EURO) spełnianymi przez poszczególne pojazdy. Konieczność walki z zanieczyszczeniami powietrza jest bowiem jedną z okoliczności przemawiających za rozwojem publicznego transportu zbiorowego. Innym rozwiązaniem mogłoby być powiązanie stawek z rodzajem napędu, który wykorzystuje dany pojazd. W szczególności, wykorzystywanie pojazdów elektrycznych lub hybrydowych mogłoby wiązać się z obniżeniem stawek opłaty lub zaniechaniem jej pobierania. Należy jednak wskazać, iż zróżnicowanie stawek ze względu na jakość pojazdów może okazać się niewystarczającym argumentem na rzecz modernizacji taboru przez przewoźników, ze względu na stosunek nawet maksymalnej stawki do cen pojazdów przeznaczonych do przewozu osób (zwłaszcza gdy chodzi o przystanki komunikacyjne). Niemniej, może stanowić element strategii rozwoju publicznego transportu zbiorowego danego organizatora.

Oprócz prawidłowego ustalenia przez organ stanowiący kryteriów, które stanowią podstawę określenia stawki, istotne jest również odpowiednie ich wyartykułowanie. W orzecznictwie wskazuje się, iż w przypadku istnienia wątpliwości co do kryteriów, którymi kierował się organ stanowiący *j.s.t.*, istotna jest możliwość ustalenia tych kryteriów przez organ nadzoru. W jednym z wyroków pojawia się radykalne stwierdzenie, „iż za niezgodny z prawem uznać należy wydany na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym akt prawa miejscowego, co do którego nie sposób ustalić, czy wydający go organ kierował się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania, a więc czy stanowi on prawidłowy akt wykonawczy do tej ustawy, zgodny z jej celami i uszczegółowiający zawarte w niej regulacje¹⁴”. Nie rozstrzygając co do zasadności takiego stanowiska, należy zgodzić się co do istotności odpowiedniego uzasadnienia, zwłaszcza uchwały, która z jednej strony pozostawia organowi stanowiącemu swobodę, a z drugiej wyraźnie wskazuje jej granice. Zgodnie z powołanym wyrokiem, kryteria ustalenia stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców mogą wynikać z uzasadnienia projektu uchwały, protokołów posiedzeń organu stanowiącego lub argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę. Nie wystarczy ogólnikowe odwołanie się do lokalnej specyfiki¹⁵. Co więcej, sąd zasadnie wskazał, że uchwała ustalająca wysokość stawek winna odnosić się do sytuacji abstrakcyjnej, a nie konkretnej (przykładowo, nie powinna ograniczać się

¹⁴ Wyrok WSA w Krakowie, III SA/Kr 1283/15, CBOSA.

¹⁵ *Ibidem*.

wyłącznie do regulowania wysokości stawek za korzystanie z przystanków przez pojazdy już wykorzystywane na obszarze danej j.s.t., lecz przewidywać również zastosowanie środków transportu o np. innej pojemności¹⁶.

Mając na uwadze powyższe uwagi, warto dokonać analizy uzasadnienia uchwały nr XVII/341/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych i dworców udostępnionych dla przewoźników oraz zasad korzystania i stawek opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2011 r. Nr 16, poz. 3673)¹⁷. Określa ona jednolitą, maksymalną stawkę za jedno zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym lub dworcu. Jednakże, w uzasadnieniu podano średnie koszty utrzymania jednego przystanku w 2010 r. (zdaniem autorów, ok. 150 zł kosztowały naprawa i konserwacja infrastruktury, natomiast koszt utrzymania czystości oraz odśnieżania jednego przystanku wyniósł 400 zł miesięcznie) oraz dokonano ich przeliczenia na jedno zatrzymanie autobusu (autorzy przyznali jednak, iż liczba zatrzymań na poszczególnych przystankach jest bardzo zróżnicowana), wskutek czego koszt utrzymania przystanku wyniósł 0,17 zł na jedno zatrzymanie.

Należy stwierdzić, iż projektodawcy zasadnie dokonali określenia kosztów utrzymania oraz ich przeliczenia na jedno zatrzymanie. Budzi jednak wątpliwość fakt, iż zwracając uwagę na różnorodne obciążenie poszczególnych przystanków, przeliczenia dokonano w sposób uśredniający koszt zarówno dla przystanków położonych w centrum miasta, jak i na obrzeżach. Wydaje się, że rozwiązaniem bardziej bliskim aksjologii ustawy byłoby podzielenie przystanków na kilka grup i ustalenie kosztów dla każdej z nich lub przynajmniej obliczenie kosztów dla najmniej obciążonych przystanków. Ma to uzasadnienie, tym bardziej że projekt uchwały odnosił się do największego polskiego miasta i znacznej liczby przystanków. Nie zmienia to jednak faktu, iż przywołane przez projektodawców uchwały kosztów utrzymania przystanków, nawet z najmniej obciążonej grupy, pozwalałyby na przyjęcie maksymalnej stawki opłaty za jedno zatrzymanie.

4. Podsumowanie

Kwestia ustalania opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców budzi wątpliwości w praktyce i nauce prawa. Istotną rolę w wyjaśnieniu nieprecyzyjnych pojęć miało jednak orzecznictwo sądowo-

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Uzasadnienie projektu w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Stołecznego Warszawy: https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/tok_prac_uchwalodawczych/kadencja_2010_2014/1-1000/301-400/druk_399.htm [dostęp 9.08.2016 r.].

administracyjne, którego tezy, w analizowanym zakresie, zaczynają tworzyć spójne linie. Należy podkreślić, iż dominuje pogląd o publicznoprawnym charakterze opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców. W takim wypadku zasadne jest uznanie, iż ustalenie definicji ustawowych powinno prowadzić do zwiększenia pewności prawa oraz zapewniać jasne granice kompetencji do nakładania ciężarów na podmioty zewnętrzne wobec administracji. Dlatego należy przyjąć raczej zawężającą interpretację zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do określania dworców. Natomiast w przypadku określenia przez j.s.t. stawek opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców, ich kwota oraz ewentualne zróżnicowanie musi znaleźć uzasadnienie na gruncie wartości, które przyjął ustawodawca w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego. Wydaje się, że należy do nich m.in. zapewnienie dobrej jakości powietrza i troska o środowisko. W orzecznictwie podkreśla się również wagę odpowiedniego uzasadnienia wprowadzanych w tym zakresie regulacji. W szczególności cele i wartości przyświecające organowi stanowiącemu powinny znajdować się w uzasadnieniu projektu uchwały, jednak równie istotny może okazać się m.in. zapis prac nad daną uchwałą (zwłaszcza w przypadku wprowadzenia zmian do projektu).

Przepisy przejściowe w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym

U.p.t.z. w swoim założeniu miała regulować wykonywanie przewozów pasażerskich zarówno o charakterze komercyjnym, jak i o charakterze użyteczności publicznej¹. Ze względu na zasadniczą odmienność obu rodzajów przewozów (a mianowicie na stopień ingerencji administracji publicznej), ustanowiono zróżnicowane procedury, które umożliwiają rozpoczęcie działalności. Jednakże, przed wejściem w życie u.p.t.z. funkcjonował odmienny reżim regulowania owych przewozów. Ustawodawca uwzględnił okoliczność trwania stosunków prawnych, które zaistniały na mocy dotychczas obowiązujących przepisów. Nie dziwi więc fakt, iż przewidziano znaczną ilość przepisów przejściowych. Większość z nich stanowi o odsunięciu w czasie momentu wejścia w życie niektórych przepisów. Zasadnicza część u.p.t.z. weszła w życie z dniem 1 marca 2011 r., jednakże niektóre przepisy regulujące w szczególności transport drogowy i kolejowy wejdą w życie dopiero 1 stycznia 2018 r.² Zasadne było więc szczegółowo określić warunki organizowania i wykonywania przewozów pasażerskich w okresie przejściowym.

Przepisy przejściowe i końcowe ujęte w dwanaście artykułów (art. 78-90 u.p.t.z.) stanowią materię na tyle szeroką i znaczącą dla całokształtu systemu publicznego transportu zbiorowego, iż uzasadnione jest ich odrębne omówienie i sklasyfikowanie. Za takim podejściem przemawia nadto fakt, iż pierwotnie miały być one ujęte w odrębną ustawę – Przepisy wprowadzające ce ustawę o publicznym transporcie zbiorowym³.

¹ Por. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, druk sejmowy nr 2916, Sejm VI kadencji, orka.sejm.gov.pl

² Pierwotnie przepisy te miały zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2017 r. Jednakże, ustawa z dnia 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. poz. 1342) wydłużyła ten termin do 1 stycznia 2018 r.

³ Por. S. Fundowicz, *Opinia z 16 marca 2009 r. o projekcie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz Przepisy wprowadzające ustawę o publicznym transporcie zbiorowym*, <http://rada.legislacyjna.gov.pl/> [dostęp 16.09.2016 r.].

Analizowane przepisy można pogrupować ze względu na przedmiot regulacji. Zasadne jest więc wyróżnienie przepisów dotyczących 1) transportu drogowego (w tym krajowego regularnego przewozu osób)⁴, 2) transportu kolejowego⁵, 3) wspólnych zarówno dla transportu drogowego, jak i kolejowego⁶ oraz 4) wszystkich rodzajów transportu, które są regulowane przez u.p.t.z.⁷

Ponadto, wyróżnić należy przepisy art. 84 ust. 1 oraz art. 88 u.p.t.z., które skierowane są do ministra właściwego do spraw transportu i stanowią odpowiednio kompetencję do wydania rozporządzenia⁸ oraz przekazania sprawozdania Komisji Europejskiej⁹. Art. 90 u.p.t.z. stanowi natomiast o wydłużeniu wejścia w życie niektórych przepisów u.p.t.z.

1. Zakres stosowania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do przewozów w krajowym regularnym przewozie osób

Jak stanowi art. 78. ust. 1 u.p.t.z., podmioty prowadzące działalność w zakresie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, (a także kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim i w żegludze śródlądowej) mogą ją nadal wykonywać na podstawie posiadanych uprawnień, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2017 r. Zgodnie z art. 78 ust. 2 u.p.t.z. zezwolenia na wykonywanie regularnych

⁴ Należą do nich art. 78, 79, 82 i 85 u.p.t.z.

⁵ Należą do nich art. 80 i 81 u.p.t.z.

⁶ Art. 87 u.p.t.z.

⁷ Należą do nich art. 83 oraz 84 ust. 2 u.p.t.z.

⁸ Zgodnie z art. 84 ust. 1 u.p.t.z. rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu określające pierwszy plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego powinno zostać wydane w okresie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Powyższy przepis stanowi o przewozach, dla których minister jest właściwym organizatorem, por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym.

Natomiast art. 84 ust. 2 u.p.t.z. określał, iż do czasu uchwalenia pierwszego planu transportowego (jednak nie dłużej niż 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy w przypadku ministra oraz 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy w przypadku jednostki samorządu terytorialnego) mogła być zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na okres nie dłuższy niż 3 lata.

⁹ Zgodnie z przywołanym przepisem, w terminie do dnia 31 maja 2015 r. minister właściwy do spraw transportu miał obowiązek przekazania Komisji Europejskiej sprawozdania, o którym mowa w art. 8 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, których termin ważności upływa w dniu 31 grudnia 2016 r., wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność do dnia 31 grudnia 2017 r. Jak stanowi art. 79 ust. 1 u.p.t.z., do 31 grudnia 2017 r. działalność w zakresie krajowego regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym może być podejmowana i wykonywana na podstawie przepisów dotychczasowych. Do tego dnia przepisy art. 30-37 u.p.t.z. nie mają zastosowania do regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym.

Poprawna interpretacja wyżej przytoczonych przepisów jest szczególnie istotna dla zrozumienia całości regulacji publicznego transportu zbiorowego. Z art. 79 ust. 1 u.p.t.z. wynika bowiem, iż do 31 grudnia 2017 r. kwestię dopuszczalności wykonywania przewozów pasażerskich w transporcie drogowym reguluje akt prawny odrębny od u.p.t.z. – mianowicie u.t.d.

Zasadne jest w pierwszej kolejności omówić przepisy regulujące wykonywanie krajowego regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym w ich brzmieniu w momencie wejścia w życie u.p.t.z. Zgodnie z art. 4 pkt 1 u.t.d. (który to przepis nie uległ zmianie od wejścia w życie u.p.t.z.) krajowy transport drogowy to podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób lub rzeczy pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi w kraju, za które uważa się również zespoły pojazdów składające się z pojazdu samochodowego i przyczepy lub naczepy, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym jazda pojazdu, miejsce rozpoczęcia lub zakończenia podróży i przejazdu oraz droga znajdują się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 7 u.t.d. (który to przepis również nie uległ zmianie od wejścia w życie u.p.t.z.) przewóz regularny to publiczny przewóz osób i ich bagażu w określonych odstępach czasu i określonymi trasami, na zasadach określonych w u.P.p. Art. 18 ust. 1 pkt 1 u.t.d. (nie uległ zmianie od wejścia w życie u.p.t.z.) stanowi, iż wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych wymaga zezwolenia. W krajowym transporcie zbiorowym wydaje je, w zależności od zasięgu tych przewozów:

1) wójt – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy;

2) burmistrz albo prezydent miasta – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych w komunikacji miejskiej;

3) burmistrz albo prezydent miasta, któremu powierzono to zadanie na mocy porozumienia, o którym mowa w art. 4 pkt 7a u.t.d. – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych w komunikacji miejskiej w granicach określonych w art. 4 pkt 7a lit. a albo lit. b u.t.d.;

4) burmistrz albo prezydent miasta będącego siedzibą związku międzygminnego, o którym mowa w art. 4 pkt 7a u.t.d. – na wykonywanie

przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze gmin, które utworzyły związek międzygminny;

5) prezydent miasta na prawach powiatu, w uzgodnieniu z właściwym starostą ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych przebiegających na obszarze miasta i sąsiedniego powiatu;

6) starosta, w uzgodnieniu z wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze powiatu, z wyłączeniem linii komunikacyjnych określonych w art. 18 ust. 1 lit. a-d¹ u.t.d.;

7) marszałek województwa, w uzgodnieniu ze starostami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych wykraczających poza obszar co najmniej jednego powiatu, jednakże niewykraczających poza obszar województwa;

8) marszałek województwa właściwego dla siedziby albo miejsca zamieszkania przedsiębiorcy, w uzgodnieniu z marszałkami województw właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych wykraczających poza obszar co najmniej jednego województwa.

Zgodnie z art. 4 pkt 15 u.t.d. przewoźnikiem drogowym jest przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego. Są więc nim również przedsiębiorcy wykonujący przewozy regularne na podstawie zezwolenia¹⁰.

Wyłączone ze stosowania w transporcie drogowym (do chwili ich wejścia w życie) przepisy art. 30-37 u.p.t.z. (które umieszczono w oddziale 3 u.p.t.z. pt. „Potwierdzenia zgłoszenia przewozu”) stanowią natomiast o wydawaniu potwierdzeń zgłoszenia przewozu. Przedmiotowe potwierdzenie zgłoszenia przewozu ma docelowo zastąpić zezwolenia w rozumieniu art. 18 ust. 1 pkt 1 u.t.d. Przepisy art. 30-37 u.p.t.z. regulują przede wszystkim przesłanki wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu,

¹⁰ U.t.d. nie zawiera (ani nie zawierała) przepisów regulujących wykonywanie regularnych przewozów o charakterze użyteczności publicznej (na wzór obecnie obowiązujących przepisów u.p.t.z.). Skutkiem tego była okoliczność, iż zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania przewozów były realizowane przez podmioty dysponujące zezwoleniami, działające na podstawie umów zawartych z jednostką samorządu terytorialnego. Mogły to być zarówno jednostki organizacyjne gminy, jak i inne podmioty, o ile uzyskały przedmiotowe zezwolenie. U.t.d. nie wyodrębniła oddzielnej kategorii podmiotów świadczących przewozy o charakterze użyteczności publicznej, podobnej do kategorii operatorów publicznego transportu zbiorowego działających na gruncie u.p.t.z., por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 listopada 2012 r., sygn. I SA/Bd 786/12, CBOSA.

sytuacje, w których możliwa jest odmowa wydania potwierdzenia itp. Co istotne dla dalszego wywodu, odrębne przepisy (m.in. art. 46 u.p.t.z.) określają m.in. zasady funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego realizowanego na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

W praktyce stosowania prawa, zwłaszcza w okresie przejściowym, wątpliwości budzi zakres odpowiedniego stosowania przepisów u.p.t.z. do przewozów wykonywanych na podstawie zezwolenia wydanego zgodnie z u.t.d. W szczególności niektórzy przedsiębiorcy (wykonujący przewozy na podstawie zlecenia z art. 18 ust. 1 pkt 1 u.t.d.) lub reprezentujące ich organizacje wnosili skargi na uchwały w sprawie ustalenia stawek za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców, a także skarżyli czynności organów j.s.t. mające na celu dochodzenie należności związanych z przedmiotową opłatą¹¹. Art. 16 ust. 4 u.p.t.z. dopuszcza bowiem pobieranie od operatorów lub przewoźników opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców. Skarżący podnosili m.in. argument, iż definicja „przewoźnika” zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 11 u.p.t.z. nie obejmuje podmiotów wykonujących przewozy na podstawie zezwolenia.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 11 u.p.t.z. przewoźnik to przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Wykładnia literalna tego przepisu prowadzi do wniosku, iż nie obejmuje on podmiotów, które wykonują regularny przewóz osób w krajowym transporcie drogowym na podstawie zezwolenia wydanego zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 u.t.d. (którego z pewnością nie można utożsamiać z potwierdzeniem zgłoszenia przewozu). Pojawia się jednak pytanie, czy przepisy przejściowe u.p.t.z. uprawniają do zastosowania wykładni rozszerzającej legalnej definicji przewoźnika albo nakazują odpowiednie stosowanie do przewoźników drogowych w rozumieniu u.t.d. tych przepisów u.p.t.z., których stosowanie nie zostało wyraźnie wyłączone.

Przedstawiana kwestia była przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. WSA w Krakowie uznał, iż do podmiotów wykonujących regularne przewozy pasażerskie w krajowym transporcie drogowym należy stosować wszystkie przepisy u.p.t.z. poza tymi, które ustawodawca wyraźnie wyłączył (tj. art. 30-37 u.p.t.z.)¹². Skoro bowiem niektóre przepisy zostały wyraźnie wyłączone ze stosowania, to z wnioskowania *a contrario* wynika, iż pozostałe powinny być stosowane. Sąd stwierdził, iż podmiot wykonujący

¹¹ Por. A. Misiejko, *Czy jednostka samorządu terytorialnego może pobierać opłaty za przystanki od przewoźników drogowych?*, Portal PrawoDlaSamorządu.pl, www.prawodlasamorządu.pl [dostęp 15.09.2016 r.].

¹² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. III SA/Kr 1197/14, CBOSA.

przewozy na podstawie zezwolenia nie realizuje publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu u.p.t.z. Należy jednak stosować do niego odpowiednio przepisy u.p.t.z. (poza tymi, których stosowanie zostało wyłączone). Pogląd ten zaakceptował NSA¹³.

Trzeba dokonać analizy przedstawionego problemu. Są możliwe przynajmniej dwa jego rozwiązania: 1) sprowadzające się do tego, iż regularne przewozy pasażerskie w krajowym transporcie drogowym są objęte wprost regulacją u.t.d. oraz stosuje się do nich odpowiednio przepisy u.p.t.z., z wyłączeniem stosowania do nich jedynie art. 30-37 u.p.t.z., 2) sprowadzające się do tego, iż wyłączenie stosowania art. 30-37 u.p.t.z. sprawia, że podmioty wykonujące regularne przewozy pasażerskie w krajowym transporcie drogowym nie są przewoźnikami w rozumieniu u.p.t.z., co uniemożliwia stosowanie wobec nich przepisów adresowanych do przewoźników w rozumieniu u.p.t.z.

W dalszej kolejności należy ustalić, co ustawodawca rozumie przez stwierdzenie, iż „działalność w zakresie krajowego regularnego przewozu osób może być podejmowana i wykonywana na podstawie przepisów dotychczasowych” (które zostało zawarte w art. 79 ust. 1 u.p.t.z.). Niewątpliwie mowa tu o podejmowaniu i prowadzeniu działalności na podstawie u.t.d. Kwestią sporną pozostaje jednak stwierdzenie, czy odroczenie stosowania art. 30-37 u.p.t.z. powinno się rozumieć w ten sposób, że wszystkie inne przepisy u.p.t.z. powinny być stosowane, czy też odwrotnie – wyłączenie stosowania przedmiotowych przepisów wyłącza jednocześnie stosowanie również pozostałych regulacji u.p.t.z.

Po pierwsze, fakt objęcia dyspozycją art. 79 ust. 1 u.p.t.z. również „**wykonywania**” (a nie tylko „podejmowania”) krajowego transportu drogowego skłania ku wnioskowi, iż do przewoźników drogowych wykonujących ten transport nie stosuje się przepisów u.p.t.z. Warto bowiem zauważyć, iż art. 18b ust. 1 u.t.d. zawiera **zasady wykonywania** przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym oraz związane z tym zakazy. Zbliżone – choć nie identyczne – przepisy zawiera art. 46 u.p.t.z.¹⁴ Jego stosowanie nie zostało wyraźnie wyłączone wobec przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym.

Należy wskazać, iż przepis art. 18b ust. 1 u.t.d. zostanie uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r.¹⁵ – a więc z datą, w której w transporcie drogowym zaczną obowiązywać przepisy dotyczące potwierdzeń zgłoszenia

¹³ Wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., sygn. II GSK 6 73/15.

¹⁴ Np. w obu przepisach przewidziano obowiązek publikowania cenników, rozkładów jazdy oraz regulaminów przewozu; określono obowiązek wsiadania i wysiadania pasażerów na przystankach wskazanych w rozkładach jazdy.

¹⁵ Art. 73 pkt 3 u.p.t.z.

przewozu. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z. także po 1 stycznia 2018 r. przepisy u.t.d. będą pełnić wobec u.p.t.z. rolę przepisów szczególnych w zakresie, w jakim regulują warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób (oczywiście poza przepisami, które z dniem 1 stycznia 2018 r. utracą moc). Stwierdzenie, że wszystkie – poza art. 30-37 – przepisy u.p.t.z. należy stosować wobec podmiotów wykonujących przewozy na podstawie zezwolenia, rodzi pytanie, czy racjonalny ustawodawca nakazywałby jednoczesne stosowanie przepisów podobnych (a niekiedy nawet tożsamyh).

Powyższa konstatacja nie odpowiada wszak na pytanie, dlaczego ustawodawca zdecydował się na wyraźne wyłączenie ze stosowania tylko art. 30-37 u.p.t.z., a nie wszystkich przepisów u.p.t.z. Stwierdzenie, iż stało się to bez przyczyny, oznaczałoby uznanie nieracjonalności ustawodawcy. Możliwe do zaakceptowania wydaje się jednak stwierdzenie, iż wyłączenie stosowania tych przepisów zostało uznane za zabieg równoznaczny z wyłączeniem stosowania w transporcie drogowym wszystkich przepisów, które odwołują się do pojęcia „przewoźnika” na gruncie u.p.t.z. Skoro bowiem nie ma podmiotów, które działają w transporcie drogowym na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, nie jest konieczne wyłączanie stosowania do nich wszystkich przepisów u.p.t.z. W tym ujęciu przepisy u.p.t.z. stosuje się natomiast do podejmowania i wykonywania przewozów pasażerskich w krajowym transporcie drogowym przez operatorów (od chwili wejścia u.p.t.z. w życie).

Warto zauważyć, iż wraz z wejściem w życie u.p.t.z. straciła moc definicja komunikacji miejskiej zawarta w u.t.d. Jednocześnie, nowa definicja komunikacji miejskiej została zawarta w u.p.t.z. Należy zaznaczyć, iż niektóre przepisy u.t.d. nadal odwołują się to pojęcia „komunikacji miejskiej”, nie nakazując jednak stosowania definicji zawartej w u.p.t.z. Rodzi to kolejne problemy interpretacyjne¹⁶.

Odnosząc się natomiast do poruszonej już wcześniej kwestii dopuszczalności pobierania opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców (ustalanej na podstawie art. 16 ust. 4 u.p.t.z.) od podmiotów

¹⁶ U.p.t.z. można bowiem uznać za ustawę podstawową dla wykonywania publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z M. Zielińskim (*Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 212), definicja zawarta w ustawie ogólnej wiąże w obszarze tekstu pozostałych ustaw z tej dziedziny. Z drugiej strony, skoro podejmowanie i wykonywanie krajowego regularnego przewozu osób ma być podejmowane i wykonywane na dotychczasowych zasadach, pojawia się pytanie o dopuszczalność stosowania nowej definicji. Jednakże fakt, że ustawodawca w tym samym momencie zastąpił definicję zawartą w u.t.d. definicją zawartą w u.p.t.z., może prowadzić do wniosku, że jego wolą było stosowanie nowej definicji także do przewoźników drogowych. Z tego powodu przedmiotowa sytuacja odróżnia się bowiem od zagadnienia stosowania innych przepisów u.p.t.z. do przewoźników drogowych.

działających na podstawie zezwolenia, należy wskazać, iż w momencie wejścia w życie u.p.t.z. przepisy u.t.d. nie zezwalały na pobieranie opłat za korzystanie z przystanków¹⁷. Po zmianie przepisów pobieranie opłat było dopuszczalne, jednak bez wskazania, iż mowa tu o opłatach w rozumieniu u.p.t.z. (możliwe było zawieranie co najwyżej umów cywilnoprawnych i to w powiązaniu z określaniem zasad korzystania z przystanków lub dworców). Natomiast opłata pobierana na podstawie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. uznawana jest za opłatę publicznoprawną¹⁸ i jako taka może być pobierana wyłącznie na podstawie wyraźnego i jasnego przepisu kompetencyjnego.

Przedstawione powyżej argumenty utrudniają jednoznaczne ustalenie, w jakim zakresie przepisy u.p.t.z. powinny być stosowane do podmiotów wykonujących przewozy regularne w krajowym transporcie drogowym. Powoduje to powstanie wątpliwości odnośnie do nakładania obowiązków wynikających z u.p.t.z. na przewoźników drogowych. Należy poddać krytyce zastosowaną technikę legislacyjną. Jedną z powszechnie przyjmowanych w orzecznictwie oraz doktrynie prawa publicznego też jest bowiem twierdzenie, zgodnie z którym źródłem obowiązków może być tylko jasny przepis kompetencyjny¹⁹. Wydaje się zatem, iż brak wyraźnego określenia, w jakim zakresie przepisy u.p.t.z. stosuje się do podmiotów działających na podstawie zezwolenia, prowadzi do wniosku, iż m.in. dopuszczalność pobierania od nich opłat w rozumieniu art. 16 ust. 4 u.p.t.z. (oraz nakładanie innych obowiązków, które u.p.t.z. nakłada na przewoźników w rozumieniu jej art. 4 ust. 1 pkt 11) jest wątpliwa. Ustanowienie owych obowiązków powinno wynikać bowiem z jasnego przepisu rangi ustawowej. Jednakże, możliwe wydaje się odczytanie normy prawnej także poprzez *a contrario*. Skoro bowiem ustawodawca wskazuje w art. 87 u.p.t.z. konieczność

¹⁷ Pierwotnie, zgodnie z art. 22 ust. 1a u.t.d. uzyskanie przez przewoźnika potwierdzenia zasad korzystania z przystanków nie mogło powodować nakładania opłat za ich korzystanie. Przepis ten miał zostać uchylony 1 stycznia 2017 r. na mocy art. 73 pkt 5 lit. a w zw. z art. 90 u.p.t.z., jednakże wcześniej został uchylony na mocy art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 159, poz. 945). Oznacza to, że w momencie wejścia u.p.t.z. w życie na gruncie u.t.d. obowiązywał zakaz pobierania opłat od przewoźników drogowych. Sugeruje to wniosek, iż pierwotnym założeniem ustawodawcy było pobieranie opłat dopiero od przewoźników w rozumieniu u.p.t.z. funkcjonujących na podstawie potwierdzeń zgłoszenia przewozu.

¹⁸ Kwestia ta została omówiona w odrębnym rozdziale.

¹⁹ Przykładowo, NSA w wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. I OSK 3507/15, CBOSA stwierdził w kontekście podejmowania aktów prawa miejscowego, iż kompetencja do ich stanowienia nie może być domniemana (dotyczy to nie tylko samego podjęcia aktu, ale także zakresu normowania). Wskazał także na ograniczoną możliwość stosowania wnioskowania *a contrario*. Skoro taki wymóg dotyczy kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego, to zasadne wydaje się zastosowanie tego samego wymogu wobec przepisów nakazujących adresatom stosowanie się do tychże aktów.

uwzględnienia ulg przez przewoźników drogowych, może z tego wynikać, iż założono odpowiednie stosowanie przepisów u.p.t.z. także do przewoźników drogowych. Ze względu na niejasność omawianych regulacji pozostaje to kwestią sporną. Niemniej, wątpliwości te są odrzucane w orzecznictwie, które nakazuje stosowanie u.p.t.z. (poza przepisami wyraźnie wyłączonymi) także do przewoźników drogowych.

Ponadto, nie rozstrzygnięto wprost, co należy rozumieć pod pojęciem „dotychczasowych przepisów” w rozumieniu art. 79 ust. 1 u.p.t.z. Czy chodzi o to, że nadal ma być stosowana u.t.d. uwzględniająca wszelkie nowelizacje (tj. te, które mogłyby pojawić się aż do 31 grudnia 2017 r.), czy też u.t.d. w wersji z dnia, w którym weszła w życie u.p.t.z? Wydaje się, iż w omawianym przypadku u.t.d. powinna być stosowana z uwzględnieniem wszystkich nowelizacji, które weszły lub wejdą w życie po wejściu w życie u.p.t.z., a przed 1 stycznia 2018 r. Wydaje się bowiem, iż celem omawianego przepisu jest przede wszystkim wyłączenie kompetencji do wydawania potwierdzeń zgłoszenia przewozu w transporcie drogowym. Ponadto, gdyby ustawodawca zdecydował się na nowelizację u.t.d. w zakresie podejmowania i wykonywania regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym, taki przepis należałoby uznać za obowiązujący jako przepis późniejszy względem art. 79 ust. 1 u.p.t.z. W przypadku przyjęcia postawionej wcześniej hipotezy jednym ze skutków nowelizacji u.t.d. byłaby m.in. możliwość pobierania w związku z potwierdzeniem uzgodnienia zasad korzystania z przystanków opłat o charakterze cywilnoprawnym.

Art. 79 ust. 2 u.p.t.z. stanowi uzupełnienie poprzedzającego go przepisu, określając, iż zezwolenia na podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie krajowego regularnego przewozu osób w transporcie drogowym mogą być wydawane na okres nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2017 r. Jest to uzasadnione tym, iż od 1 stycznia 2018 r. jedyną podstawą dla wykonywania publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym będą potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

Na gruncie u.p.t.z. wyjątkowym przepisem jest natomiast jej art. 79 ust. 3. Stanowi on, iż organ właściwy w sprawach zezwoleń na wykonywanie krajowych regularnych przewozów osób w transporcie drogowym w okresie, o którym mowa w ust. 2, może odmówić wydania nowego zezwolenia, zmiany zezwolenia lub przedłużenia zezwolenia, jeżeli na podstawie uchwalonego planu transportowego na usługę objętą zezwoleniem została podpisana umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z operatorem publicznego transportu zbiorowego. Jak zostało to już wskazane, u.p.t.z. nie przewiduje instytucji tzw. prawa wyłącznego lub możliwości arbitralnej odmowy wydania potwierdzenia

zgłoszenia przewozu²⁰. Organizator może więc, do 31 grudnia 2017 r., ograniczać konkurencję na określonej linii komunikacyjnej lub sieci, kierując się dwoma przesłankami – uchwaleniem planu transportowego (przy czym musi on wejść w życie, by mogła zaistnieć druga przesłanka) oraz podpisaniem umowy z operatorem. Po tym terminie nie będzie już możliwe ograniczanie wykonywania przewozów przez przewoźników w rozumieniu u.p.t.z. ze względu na wyżej wymienione przesłanki. Możliwość odmowy wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu (także w transporcie drogowym) regulować będą bowiem przepisy oddziału 3 rozdziału 3.

2. Analiza pozostałych przepisów

Zgodnie z art. 80 u.p.t.z. do dnia 31 grudnia 2017 r. na sfinansowanie utraconych przychodów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w transporcie kolejowym operatorowi przysługuje rekompensata, o której mowa w art. 56 ust. 1 u.p.t.z., w postaci dotacji przedmiotowej z budżetu państwa. Zgodnie z art. 74 ust. pkt 14 u.p.t.z. uchylony został art. 39 u.t.k., stanowiący, iż przewoźnicy kolejowi wykonujący przewozy pasażerskie na obszarze kraju otrzymują z budżetu państwa dotację przedmiotową na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg taryfowych w krajowych przewozach pasażerskich (wysokość dotacji określała ustawa budżetowa).

Art. 81 u.p.t.z. określa, iż datą początkową stosowania kas rejestrujących, o których stanowi art. 57 ust. 1 u.p.t.z., jest dla operatorów wykonujących przewozy w transporcie kolejowym 1 stycznia 2018 r.

Jak stanowi art. 82 ust. 1 u.p.t.z., organizator publicznego transportu zbiorowego wydaje zaświadczenie na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego podmiotowi, który zawarł umowę na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym przed dniem wejścia w życie ustawy. Zaświadczenie wydaje się przed dniem wygaśnięcia zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na okres ważności umowy. Zgodnie z art. 82 ust. 2 u.p.t.z. operator publicznego transportu zbiorowego, który w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2017 r. zawarł umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym, zwolniony jest z obowiązku posiadania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w przepisach u.t.d.

²⁰ Problematyka ta została omówiona w odrębnym rozdziale.

Art. 83 u.p.t.z. stanowi, iż rozkłady jazdy uzgodnione przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują ważność przez okres, którego dotyczą – albo do czasu wprowadzenia w nich zmian przez przewoźnika. Pojęcie „uzgodnionych rozkładów jazdy” nastrocza pewnych trudności interpretacyjnych. Dokonując wykładni literalnej i systemowej, wydaje się, iż art. 83 u.p.t.z. odnosi się do sytuacji określonej w art. 11a u.P.p., zgodnie z którym przewoźnik wykonujący regularne przewozy międzynarodowe w transporcie kolejowym lub drogowym jest zobowiązany do uzgadniania z właściwym miejscowo organem celnym rozkładów jazdy środków przewozowych, a zwłaszcza czasu i miejsca przekroczenia przez te środki granicy państwowej oraz czasu ich postoju na przejściach granicznych. W międzynarodowej żegludze śródlądowej obowiązek uzgadniania spoczywa na podmiotach zarządzających granicznymi przejściami rzecznyymi. Skoro więc zgodnie z art. 2 u.p.t.z. ustawa nie reguluje regularnego przewozu osób m.in. w międzynarodowym transporcie drogowym oraz międzynarodowej żegludze śródlądowej, to art. 83 u.p.t.z. dotyczył uzgodnionych rozkładów jazdy w międzynarodowym transporcie kolejowym.

Jednakże u.t.d. przewidywała konieczność uzyskania potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, które były uwzględnione w rozkładzie jazdy, a które są niezbędnym elementem wniosku o wydanie zezwolenia. W kontekście krajowego przewozu osób w regularnych przewozach pasażerskich brak pojęcia „uzgodnienia rozkładu jazdy” (pojawia się jedynie w kontekście międzynarodowego transportu drogowego). Wydaje się jednak, iż w orzecznictwie przyjmuje się, iż art. 83 u.p.t.z. dotyczy wszystkich rozkładów jazdy, które zostały na podstawie odrębnych przepisów zaaprobowane przez kompetentny organ²¹.

Art. 85 ust. 1 u.p.t.z. stanowi, iż przedsiębiorca może dokonać zgłoszenia o zamiarze wykonywania przewozu w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym do organizatora publicznego transportu zbiorowego, właściwego ze względu na zasięg przewozów, od dnia 1 lipca 2017 r. Zgodnie z art. 85 ust. 2 u.p.t.z. potwierdzenie zgłoszenia przewozu wydane na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 85 ust. 1

²¹ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. III SA/Lu 548/12, CBOSA, który – jak się wydaje – wskazuje na ścisłą relację między uzgodnieniem zasad korzystania z przystanków a uzgodnieniem rozkładu jazdy w rozumieniu u.p.t.z. Zob. również wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. III SA/Lu 140/15, CBOSA. Warto przy tym wskazać, iż rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. poz. 451) w § 19 stanowi, iż rozkłady jazdy obowiązujące na podstawie dotychczasowych przepisów zachowują ważność przez okres, którego dotyczą albo do czasu wprowadzenia w nich zmian. Takie ujęcie przedmiotowej kwestii nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Por. wyrok NSA z dnia 20 października 2016 r., sygn. II GSK 808/15, CBOSA.

u.p.t.z., uprawnia przedsiębiorcę do wykonywania przewozu w ramach publicznego transportu zbiorowego na określonej w tym potwierdzeniu linii komunikacyjnej od dnia 1 stycznia 2018 r.

Przedmiotowe przepisy dają możliwość zainteresowanym przedsiębiorcom podjęcie z odpowiednim wyprzedzeniem czynności, które umożliwią wykonywanie im działalności w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Jest to konstrukcja ważna w szczególności dla podmiotów, które dotąd wykonywały przewozy na podstawie zezwoleń. Wcześniejsze zgłoszenie o zamiarze wykonywania przewozu pozwoli im na kontynuowanie działalności już od dnia wejścia w życie nowych przepisów.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 u.p.t.z. w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r. podmioty prowadzące działalność w zakresie krajowego regularnego przewozu osób są obowiązane uwzględniać uprawnienia pasażerów do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym i kolejowym, zgodnie z dotychczasowymi przepisami. Przykładem takiej ustawy jest u.u.u.p.ś.p.t.z., której art. 1 stanowi, iż ustawa reguluje uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez uprawnionych przewoźników kolejowych i autobusowych (jej przepisów nie stosuje się natomiast do komunikacji miejskiej).

Art. 87 ust. 2 u.p.t.z. stanowi, iż do dnia 31 grudnia 2017 r. finansowanie ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego odbywa się na zasadach określonych w przepisach dotychczasowych. Przedmiotowe przepisy znajdują się m.in. w art. 8a wspomnianej już u.u.u.p.ś.p.t.z. i regulują zasady przekazywania przewoźnikom – przez samorządy województw – dopłat z tytułu stosowania ustawowych ulg.

Zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.t.z. umowy określające zasady przekazywania przewoźnikom dopłat do utraconych przychodów z tytułu stosowania ulg ustawowych, zawarte na podstawie art. 8a ust. 4 pkt 3 u.u.u.p.ś.p.t.z., zachowują ważność przez okres, na który zostały zawarte, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2017 r.

Ostatni przepis u.p.t.z., art. 90, określił datę wejścia ustawy w życie (1 marca 2011 r.). Jednakże przepisy art. 46 ust. 1 pkt 1, art. 68 pkt 2 i 3 oraz art. 73 pkt 1 lit. a, pkt 2-8, pkt 10 lit. a i pkt 11 lit. a w obowiązującym stanie prawnym mają wejść w życie dopiero od 1 stycznia 2018 r.

Art. 46 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z. stanowi, iż przewóz osób odbywa się środkami transportu przystosowanymi do przewozu osób, odpowiadającymi wymaganym ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym.

Art. 68 pkt 2 i 3 u.p.t.z. stanowi o uchyleniu art. 8a oraz 8b u.u.u.p.ś.p.t.z. Omawiane przepisy mają za przedmiot refundację strat ponoszonych przez przewoźników w transporcie drogowym i kolejowym za

respektowanie ustawowych ulg w przewozach pasażerskich. W szczególności uchylenie z dniem 1 stycznia 2018 r. obowiązywania 8a u.u.u.p.ś.p.t.z., regulującego refundację ulg w transporcie drogowym, powiązane jest z nową koncepcją publicznego transportu zbiorowego. Po tej dacie przewoźnicy nie będą bowiem zobowiązani do stosowania ulg przewidzianych w u.u.u.p.ś.p.t.z. albo też nie będą mogli domagać się refundacji nawet w przypadku dobrowolnego ich stosowania.

Art. 73 pkt 1 lit. a, pkt 2-8, pkt 10 lit. a i pkt 11 lit. a stanowi natomiast o uchyleniu lub zmianie brzmienia przepisów u.t.d. W szczególności, zostanie zmienione brzmienie przepisów regulujących dotąd kwestie wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym oraz zasad wykonywania tego transportu. U.t.d. nie będzie już regulować wydawania licencji na przewozy regularne w krajowym transporcie drogowym.

3. Podsumowanie

Przepisy przejściowe pełnią istotną funkcję w u.p.t.z. Jednakże redakcja niektórych z nich prowadzi do trudności w wykładni i niejednoznaczności. Należy krytycznie ocenić sytuację, w której – prócz naturalnych problemów związanych z równoległym funkcjonowaniem różnych porządków normatywnych – adresaci norm nie mogą ustalić rzeczywistego zakresu ciężących na nich obowiązków. W szczególności należy wskazać na wątpliwości, czy brak precyzyjnego ustalenia zakresu odpowiedniego stosowania u.p.t.z. do przewoźników drogowych pozwala na nakładanie nań obowiązków poprzez wnioskowanie *a contrario*. Nie można wszak wykluczyć takiej możliwości. Sądy administracyjne opowiedziały się za koniecznością odpowiedniego stosowania przepisów u.p.t.z. także do przewoźników drogowych działających na podstawie u.t.d. Wydłużenie terminów obowiązywania przepisów przejściowych do 1 stycznia 2018 r. powoduje również dalsze trwanie kontrowersji związanych z ich stosowaniem.

Zakończenie

Zaprezentowane Czytelnikom publikacje wypełniają lukę w zakresie opracowań dotyczących ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zarówno współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego, jak i kwestie szczegółowe realizacji publicznego transportu zbiorowego stanowią problemy bez wątpienia wymagające refleksji naukowej. Nie są to kwestie jednoznaczne, czego dowodzą chociażby pytania i tezy sformułowane przez Autorów niniejszej pracy.

Doktryna wciąż nie rozstrzygnęła wielu zagadnień odnośnie do zakresu działania i samodzielności organizatora. Są to problemy, które stanowią przedmiot poszczególnych rozdziałów. Postawiono w nich konkretne pytania, m.in.: czy organizatorzy mogą współdziałać według ogólnych zasad wyznaczanych dla jednostek samorządu terytorialnego przez ustawy ustrojowe, czy też jedynie w formach, które zostały wyraźnie wskazane w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym? Jak bardzo wyraźne i jasne musi być upoważnienie ustawowe do nakładania obowiązków publicznoprawnych – czy wystarczy, by było wyrażone nie wprost? Jakie przesłanki muszą wziąć pod uwagę organy jednostek samorządu terytorialnego, by zgodnie z prawem ustanowić obowiązek wnoszenia opłat publicznoprawnych? Należy stwierdzić, iż są one zbieżne z pytaniami stawianymi przez praktyków.

Przeprowadzone przez Autorów analizy pozwalają na sformułowanie wniosków *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda*.

W obowiązującym stanie prawnym należy pozytywnie ocenić wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości tworzenia związków powiatowo-gminnych (co jest przejawem ewolucji form współdziałania). Jest to forma która – jak się wydaje – znajdzie zastosowanie szczególnie w zakresie realizowania zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego.

Należy jednak podkreślić, iż liczne wnioski sformułowane przez Autorów koncentrują się wokół postulatów zmian prawnych. Zasadne wydaje się doprecyzowanie przepisów regulujących kwestię właściwości organizatora

publicznego transportu zbiorowego w przypadku współdziałania. W szczególności ustawodawca powinien określić, czy organizatorzy mogą współdziałać wyłącznie w formach, które zostały wyraźnie wskazane w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, czy też zastosowanie mają ogólne zasady współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Uzasadniona jest również weryfikacja przepisów regulujących porozumienia międzywojewódzkie w zakresie przewozów kolejowych w ten sposób, by współdziałanie w tej formie umożliwiałoby zabezpieczenie zarówno interesów pasażerów, jak i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W wyniku analizy przepisów szczególnych należy uznać, iż materią wymagającą uszczegółowienia jest kwestia nakładania opłat na przewoźników w publicznym transporcie zbiorowym. Dotyczy to przede wszystkim opłaty za korzystanie z przystanków (której charakter prawny był przedmiotem kontrowersji). Konieczne wydaje się ponadto ustanowienie jasnych reguł, które pozwolą na ustalenie zakresu zastosowania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (w tym właśnie kwestii opłat) do przewoźników drogowych działających na podstawie dotychczasowych przepisów (w szczególności ustawy o publicznym transporcie drogowym).

Mamy nadzieję, iż refleksja zaprezentowana przez Autorów niniejszej pracy będzie inspiracją dla badaczy, którzy podejmą dalsze prace nad wskazanymi zagadnieniami, jak również będzie stanowić pomoc dla praktyków, którzy na co dzień stosują przepisy prawa transportowego.

Literatura

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Bąkowski T. (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Dyl K., *Działania regulacyjne Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w latach 2011–2014*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny. Seria regulacyjna 2015, nr 1.
- Fundowicz S., *Opinia z 16 marca 2009 r. o projekcie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz Przepisy wprowadzające ustawę o publicznym transporcie zbiorowym*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3-4.
- Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Knapik M., *Cele samorządu terytorialnego określone prawem a zadania związków komunalnych gmin*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996.
- Kosikowski C., Salachna J.M. (red.), *Finanse samorządowe, 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8.
- Kulesza M., *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego 25 października 1995 r. pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12.
- Kuzior P., *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2.

- Kyszcz R., *Ustawa o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim, Komentarz*, Wrocław 1999.
- Misiejko A., *Czy jednostka samorządu terytorialnego może pobierać opłaty za przystanki od przewoźników drogowych?*, Portal PrawoDlaSamorządu.pl 2016.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Olszewski H., Popowska B (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997.
- Ostałowski J., *Organizacja i finansowanie transportu zbiorowego w Polsce a wspólnotowe zasady udzielania pomocy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2.
- Pawlak B., *Opłaty za korzystanie z przystanków kolejowych lub dworców*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne: pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Stahl M., Korzeniowska P., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, OTK ZU nr 7A/2006, poz. 86.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 409/10, LEX nr 863960.
- Wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., sygn. II GSK 6 73/15.
- Wyrok NSA z dnia 20 października 2016 r., sygn. II GSK 808/15, CBOSA.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. I OSK 3507/15.
- Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. II GSK 3531/15.
- Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. II GSK 1520/14.
- Wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r., sygn. I OSK 986/14.
- Wyrok NSA z dnia 13 maja 2015 r., sygn. I OSK 634/15.
- Wyrok NSA z 17 lutego 2015 r., sygn. II GSK 2489/13.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. II GSK 2100/13.
- Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2013 r., sygn. I OSK 1558/13.
- Wyrok NSA z dnia 1 października 2014 r., sygn. I OSK 358/14.
- Wyrok NSA z dnia 17 września 2014 r., sygn. I OSK 46/14.
- Wyrok NSA z dnia 4 września 2014 r., sygn. I OSK 2939/13.
- Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. II GSK 2088/14.
- Wyrok NSA z dnia 28 maja 2014 r., sygn. I OSK 2380/13.
- Wyrok NSA z dnia 17 października 2013 r., sygn. I OSK 952/13.

- Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. I OSK 1390/13.
- Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. I OSK 192/13.
- Wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., sygn. I OSK 2917/12.
- Wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. I OSK 903/12.
- Wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. I OSK 916/12.
- Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 851/10.
- Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1140/09.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2016 r., sygn. I SA/Kr 418/16.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. III SA/Kr 1283/15.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. III SA/Lu 140/15.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. III SA/Kr 1197/14.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. II SAB/Po 81/15.
- Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. III SA/Kr 618/15.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. III SA/Kr 1599/14, CBOŚA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2014r., sygn. IV SAB/Po 80/14.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2014 r., sygn. II SA/Wa 402/14.
- Wyrok w Kielcach z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. II SA/Ke 318/14.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2014 r., sygn. II SA/Wa 274/14.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 kwietnia 2014 r. sygn. II SA/Rz 256/14.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. III SA/Wr 786/13.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2013 r., sygn. V SA/Wa 2129/13.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., sygn. III SA/Łd 736/13.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2013 r., sygn. II SA/Wa 1012/13.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2013 r., sygn. II SAB/Po 88/13.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. II SAB/Bd 25/13.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. II SA/Ol 154/13.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. III SA/Lu 548/12.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 listopada 2012 r., sygn. I SA/Bd 786/12.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 marca 2011 r., sygn. IV SAB/Gl 7/11.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. II SAB/Op 27/10.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 r., III SA/Kr 1077/08.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2008 r., I SA/Wa 470/08.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. II SA/Gl 174/08.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 49/08.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 5 kwietnia 2016 r. (Nr NK-I.4131.67.2016.BSzu).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 1 kwietnia 2016 r. (NK-I.4131.70.2016.Akop).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.366.2015 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 października 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2015 r. poz. 5316).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.144.2014.ACh Wojewody Podlaskiego z dnia 21 lipca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Pod. z 2014 r. poz. 2704).
- Uchwała Nr 27.255.2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 grudnia 2015 r.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. dalej: Konstytucja RP.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).
- Rozporządzenie (WE) nr 1370/07 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 (Dz. Urz. UE. z dnia 3 grudnia 2007 r., L 315/1).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. poz. 1342).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. 2015 poz. 1890).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 roku o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 61 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1297 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 296).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. z 2016 r. poz. 486).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591).

- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 poz. 250 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1342).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915).
- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S.2378, 2395.
- Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr vom 17. November 1995, GVBl. 1995, S. 450.
- Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994, 153.
- Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 22. Dezember 1982, GVBl. 1982, 476.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, (Dz. U. Nr 117, poz. 684).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie szczególnych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźnika (Dz. U. Nr 107, poz. 1131).
- Uchwała Nr XIV/95/16 Rady Miejskiej w Kolonowskiem z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie utworzenia Związku Celowego Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI”.
- Uchwała Nr XLVII/321/2013 Rady Gminy Leżajsk z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej w 2014 r. Powiatowi Leżajskiemu na realizację zadania publicznego p.n. „Budowa chodnika przy drodze powiatowej w Przychojcu”.
- Uchwała nr XVII/341/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych i dworców udostępnionych dla przewoźników oraz zasad korzystania i stawek opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2011 r. Nr 16, poz. 3673).
- Obwieszczenie Wojewody Opolskiego z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie ogłoszenia Statutu Związku Celowego Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 1359).
- Obwieszczenie Wojewody Lubuskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie statutu Zielonogórskiego Związku Powiatowo-Gminnego (Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1720).
- Ogłoszenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Mazowieckiego (Dz. Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2014 r. poz. 10701).

- Porozumienie z dnia 14 lipca 2014 r. pomiędzy Miastem Poznań, Miastem Luboń, Gminą Komorniki, Miastem Puszczykowo i Gminą Mosina (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2015 r. poz. 1303).
- Porozumienie z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji kolejowych przewozów pasażerskich na wybranych kolejowych liniach komunikacyjnych w Województwie Małopolskim i Śląskim (Dz. Urz. Woj. Mał. z 2014 r. poz. 1144).
- Porozumienie z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie wzajemnego powierzenia realizacji zadania „Kolejowych przewozów pasażerskich na liniach stycznych pomiędzy województwem opolskim i śląskim” (Dz. Urz. Woj. Opol. z 2013 r. poz. 233).
- Porozumienie z dnia 24 marca 2009 r. między Województwem Kujawsko-Pomorskim a Województwem Mazowieckim (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. Nr 44, poz. 953).
- Porozumienie z dnia 2 marca 2009 r. między Województwem Kujawsko-Pomorskim a Województwem Pomorskim (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. Nr 40, poz. 874).

The organisation of mass public transport by local government units with particular regard to the legal aspects of cooperation

Summary

This article presents studies on legal regulations in the field of mass public transport, in particular at the local level. The authors focus on problems associated with the need for collective action from local government units.

The first part of the study is devoted to this subject and includes some aspects of the collective accomplishment of tasks by municipality, district and regional government. One form of cooperation increasingly used by local government units is the creation of special-purpose units in the field of local public transport. The final chapter of Part One is devoted to this issue, which attempts to characterize the solutions adopted in this field in Germany (Rhineland-Palatinate) and Poland.

Part Two presents research findings on selected issues related to public transport. It focuses particularly on difficulties in interpreting the revised regulations of the Mass Public Transport Act. One of the more controversial issues in this area is fees for the use of the public transport stops and stations, as well as problems associated with interpreting the transitional regulations in the Act. One of the chapters in this section is devoted to the issue of access to public information and how this information relates to the organization and provision of public transport.

This study is not intended to constitute an exhaustive set of issues regarding public transport. However, the issues raised should be evaluated as important from the point of view of the research material as a whole.

Translated by Rob Pagget

Noty o Autorach

Redaktorzy naukowci

Krystian Ziemski – profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych, w tym monografii *Zasady ogólne prawa administracyjnego* i *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*. Uznany specjalista w zakresie prawa administracyjnego (ze szczególnym uwzględnieniem prawa samorządu terytorialnego). Jest również radcą prawnym, założycielem oraz senior partnerem w Dr Ziemski & Partners Kancelaria Prawna z siedzibą w Poznaniu.

Adrian Misiejko – doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz aplikant przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu. W praktyce zawodowej i pracy naukowej zajmuje się problematyką prawa samorządu terytorialnego (w szczególności ustroju i wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego) oraz prawa transportowego.

Autorzy

Mateusz Karciaz – doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, prawnik w Dziale Prawa Administracyjnego Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemski & Partners w Poznaniu. Specjalizuje się w zakresie prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa samorządowego, autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych poświęconych tematyce prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego, redaktor czasopisma internetowego PrawoDlaSamorządu.pl

Anna Kudra – doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Autorka i współautorka licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania samorządu terytorialnego. Współpracuje z Kancelarią Prawną Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu.

Paulina Łazutka – doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji w Zakładzie Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Przemysław Mroczkowski – student III roku prawa oraz informatyki i ekonometrii w ramach Międzyobszarowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych i Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim. Jego zainteresowania naukowe skupiają się przede wszystkim na ekonomii politycznej i instytucjonalnej, prawie konstytucyjnym oraz prawie samorządu terytorialnego.

Agnieszka Sajdak-Wasik – doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (na potrzeby pracy doktorskiej realizuje badanie „Zasady udostępniania pasa drogowego”). Lokalna dziennikarka, działaczka na rzecz praw i wolności obywatelskich. Obecne zainteresowania naukowe koncentrują się w obszarze zarządzania w samorządzie terytorialnym, w szczególności na poziomie gminy (w tym zarządzaniu zasobami pozostającymi w jej dyspozycji).

Grzegorz Samitowski – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Doradca gospodarczy specjalizujący się w zagadnieniach zarządzania usługami publicznymi realizowanymi na szczeblu samorządowym.

Zagadnienia organizacji publicznego transportu zbiorowego są fundamentalne z punktu widzenia zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Coraz większe oddalenie skupisk mieszkańców od centrów miast jest źródłem nowych problemów i niewątpliwie stwarza nowe wyzwania zarówno organizacyjne, jak i finansowe (...).

Autorzy w interesujący, a przede wszystkim merytorycznie poprawny sposób podejmują m.in. zagadnienia porozumień powiatowo-gminnych w publicznym transporcie zbiorowym w ujęciu instytucjonalnym oraz prawnofinansowym, świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez utworzony w tym celu związek powiatowo-gminny, form współpracy województw w zakresie organizacji regionalnych przewozów kolejowych czy też prawnoporównawczych aspektów realizacji zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego (...).

Należy podkreślić, że w każdej z części monografii autorzy szeroko korzystali z dobrze dobranych źródeł, każda z części jest ponadto logicznie uporządkowana i zawiera przejrzyste i trafnie sformułowane wnioski (...).

dr hab. Bartosz Kołaczkowski
(z recenzji wydawniczej)

ISBN 978-83-232-3130-1
ISSN 0083-4262



9 788323 231301