

Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie publicznego transportu miejskiego – zagadnienia wybrane

1. Uwagi wstępne

Sposób realizacji zadań publicznych stał się jednym z bardziej spornych zagadnień rozpatrywanych we współczesnej nauce o administracji publicznej¹. W dyskusji toczony wokół wykonywania tych zadań szczególnego znaczenia nabrało przekonanie o ich nieefektywnym sposobie realizacji przez podmioty publiczne i konieczności wprowadzenia metod oraz technik zarządzania wykorzystywanych w sektorze prywatnym. Stąd pojawiające się od lat 70.-80. XX w. koncepcje w postaci *New Public Management* czy *Public governance* postulowały poprawę jakości w działaniu administracji publicznej. Obecnie w polskiej doktrynie odzwierciedlenie tych postulatów znalazło wyraz w nauce zarządzania publicznego², określanej w postaci procesu myślowego o organizacji aparatu

¹ Zob. D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu*, Warszawa 2015, s. 21 i n.; H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, Nr 1 (1); S. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1 (10), s. 5-16; W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, Nr 4 (21), s. 87-96.

² Szerzej: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 13-35; M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica” 2016, Nr 56, s. 41-45.

administracyjnego oraz sposobach wykonywania zadań publicznych³, rozumianych jako usługi publiczne⁴.

2. Pojęcie prywatyzacji

Na tym tle należy wskazać na zauważalny wzrost znaczenia problematyki prywatyzacji zadań publicznych, umiejscawianej w ramach szerszego procesu globalizacji, definiowanego jako umiędzynarodowienie finansów, rynków, technologii, istniejących modeli kultury, instytucji ustrojowych oraz politycznego ujednoczenia świata⁵. Prywatyzacja⁶ sektora publicznego w gospodarce to zjawisko wielopłaszczyznowe⁷. W ogólnym rozumieniu dotyczy najczęściej zmian związanych z kwestiami

³ D. Sześciło, *Megatrendy w administrowaniu i zarządzaniu publicznym*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.

⁴ D. Sześciło, *Rynek – Prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia służby publicznych*, Warszawa 2014, s. 23-32.

⁵ A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 47.

⁶ Warto wskazać na rozróżnienie A. Błasia, który przedstawia proces prywatyzacji w znaczeniu szerokim i wąskim. Pierwsze z nich dotyczy przejęcia przez podmioty prywatne tych zadań, których obowiązek realizacji obciąża państwo. Drugie rozumienie oznacza proces przekazywania podmiotom prywatnym zadań publicznych, które zostały przypisane organom administracji rządowej i samorządowej. Zob. A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 305.

⁷ Proces prywatyzacji bywa niejednokrotnie zestawiany z pojęciem outsourcingu, także należącym do form, za pośrednictwem których następuje przekazanie realizacji zadania na rzecz podmiotu prywatnego. W doktrynie występują różne koncepcje ukazujące jego szersze lub węższe ujęcie. Nie wchodząc w szczegółowe relacje istniejące pomiędzy oboma pojęciami, trzeba jedynie zasygnalizować potrzebę wyraźnego ich odróżnienia. Taki wniosek wynika z ogólnego pojmowania outsourcingu. Dotyczy przekazania do realizacji określonych i powtarzalnych zadań tej administracji podmiotowi zewnętrznemu na podstawie umowy w celu zapewnienia konkurencji w świadczeniu tych usług na rzecz obywateli. Szerzej: *Outsourcing usług publicznych*, <http://www.zlecaniezadan.pl/Content/biblioteka/inne/1.%20Outsourcing%20us%C5%82ug%20publicznych.pdf> [dostęp: 5.05.2020]; H.S. Jang, R. Feiock, *Contracting Out Local Government Services to Nonprofit Organisations – Fiscal and Service Quality Implications. Paper presented at the annual meeting of the The Midwest*

przekształceń natury ekonomicznej i organizacyjno-prawnej zadań realizowanych przez sektor publiczny⁸. Mówiąc dokładniej, oznacza on przede wszystkim redukcję zadań publicznych wykonywanych przez organy administracji publicznej, która w konsekwencji powinna powodować redukcję struktur organizacyjnych organów administracji publicznej⁹. W konsekwencji tego procesu powinno dochodzić do ograniczenia bezpośredniego udziału państwa w aktywności na rynku rozumianego jako „działalność podmiotów o zdolności do samodzielnego czy też względnie samodzielnego decydowania o kierunkach i sposobie uczestniczenia w gospodarowaniu”¹⁰.

Z kolei S. Biernat, przedstawiając szeroko pojęcie prywatyzacji jako jeden z wariantów realizacji zadań publicznych przez podmioty niepubliczne, jednocześnie wskazał na zróżnicowaną typologię związaną z przekazaniem tych zadań do realizacji na rzecz przywołanych wyżej podmiotów. Mowa tu o przejęciu całych dziedzin, poszczególnych lub równoległą ich realizację zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne¹¹. Zatem zróżnicowany zakres prywatyzacji tych zadań skłania do refleksji nad brakiem jego jednolitego ujęcia i koniecznością analizy tego zasięgu w odniesieniu do konkretnego obszaru działania administracji publicznej.

3. Znaczenie prywatyzacji dla realizacji zadań z zakresu administracji świadczącej

W literaturze niejednokrotnie wskazuje się na realizację zadań publicznych przez podmioty prywatne w zakresie pomocy społecznej,

Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, http://www.allacademic.com/meta/p83590_index.ht. [dostęp: 5.06.2020].

⁸ K. Kalinka, *Pojęcia prywatyzacji sektora publicznego i interesu*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 417.

⁹ A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie...*, s. 47.

¹⁰ L. Kieres, *Prywatyzacja – zagadnienia prawa publicznego, prawa prywatnego i polityki gospodarczej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji...*

¹¹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa-Kraków 1994, s. 146.

edukacji czy ochrony zdrowia¹². Co warte podkreślenia, J. Boć w sformułowanej definicji administracji publicznej uwypukla jednocześnie jej istotę polegającą na przyjętym przez państwo i wykonywanym przez jego zawisłe organy oraz organy samorządu terytorialnego zaspokajaniu zbiorowych oraz indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach¹³. Zadania te mogą być realizowane w różnych sferach działania administracji publicznej. Natomiast w kontekście procesu prywatyzacji należy wskazać na szczególną perspektywę, jaką stwarza analiza zadań wykonywanych w ramach administracji świadczącej.

W tym miejscu warto podkreślić jedną z najbardziej rozpoznawalnych koncepcji administracji świadczącej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, sformułowaną przez I. Sierpowską. Jak wskazuje autorka, przedstawione pojęcie jest traktowane jako narzędzie badawcze dla analizy różnych zjawisk w administracji publicznej¹⁴. Wspomniane pojęcie, z uwagi na brak definicji legalnej, stało się przedmiotem dociekań doktryny¹⁵. Autorka definiuje administrację świadcząca jako działalność wykonującą zadania użyteczne społecznie, która ma na celu bezpośrednio zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb jednostki, zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym, skoncentrowaną na

¹² Szerzej: I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, z. III. *Państwo – koncepcje i zadania*, s. 152; S. Nitecki, *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, Nr 12, s. 105-118; M. Janik, *Zdrowie jako dobro publiczne w dobie globalizacji: kilka uwag dyskusyjnych*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 291-301.

¹³ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 15.

¹⁴ I. Sierpowska, *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, z. XI. *Przemoc w prawie i w polityce*, s. 281-284.

¹⁵ Zob. też E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 26.

poprawie lub otrzymaniu warunków bytowych, z uwagi na dostarczanie rozmaitych świadczeń¹⁶.

Pojęcie administracji świadczącej służy więc zbiorczemu określeniu poszczególnych rodzajów administracji, których sensem było świadczenie na rzecz człowieka, poprzez wyposażenie go w określone świadczenie, sprawowanie nad nim pieczy czy też zapewnienie ze strony państwa bezpieczeństwa socjalnego jednostce. Administracja świadcząca zapewnia zarówno jednostce, jak i całemu społeczeństwu określone świadczenia i korzyści, a także pozwala na realizację odpowiednich usług¹⁷. Dotyczy ona zatem zaspokajania potrzeb obywateli oraz stworzenia warunków rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez zapewnienie realizacji usług o charakterze społecznym oraz technicznych, do których można zaliczyć m.in. infrastrukturę publiczną¹⁸. Jako przykłady administracji świadczącej A. Warmiński wskazuje na pomoc społeczną, subwencje lub dotacje, przekazanie do użytku urzędzeń komunalnych. W ramach tej administracji należy wymienić również usługi o charakterze technicznym, obejmujące m.in. komunikację zbiorową, wodociągi i kanalizację¹⁹.

Zaspokojenie potrzeb w zakresie transportu zbiorowego należy do ważnych zadań organów administracji publicznej, w tym organów samorządu terytorialnego. Tytułem przykładu warto wskazać na gminę²⁰, dla której sprawy z zakresu lokalnego transportu zbiorowego stanowią

¹⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 117.

¹⁷ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, R. LXXVII, s. 116.

¹⁸ D. Sześciło, *Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne...*, s. 118.

¹⁹ A. Warmiński, *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2011, Nr 8, s. 266.

²⁰ I. Wieczorek, *Doświadczenia polskich miast w obszarze publicznego transportu zbiorowego – wybrane przykłady*, [w:] *Transport zbiorowy w zaspokajaniu mobilności miast. Doświadczenia JST*, red. S. Kauf, J. Szoltysek, I. Wieczorek, Łódź 2018, s. 89-137.

zadanie własne²¹. Trzeba w tym zakresie zaznaczyć, że zaspokajanie usług transportowych stanowi kluczową dziedzinę gospodarki, cechującą się niezwykle dynamicznym rozwojem. Bez wątpienia działalność transportowa przyczynia się do sprawnego oraz efektywnego funkcjonowania każdego działu gospodarki narodowej. Natomiast rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych regionów i państwa stanowi czynnik intensyfikujący rozwój całej gospodarki²².

4. Pojęcie i znaczenie publicznego transportu zbiorowego

Problematyka transportu publicznego stanowi przedmiot zainteresowania co najmniej kilku nauk, stąd też w piśmiennictwie można znaleźć wiele definicji. Dla przykładu warto wskazać na sposób rozumienia pojęcia transportu z punktu widzenia nauki logistyki, gdzie bywa określany jako zespół czynności związanych z przemieszczaniem osób oraz dóbr materialnych przy użyciu odpowiednich środków. Choć w tym zakresie dorobek doktryny stanowi ważny walor poznawczy i pozwala zrozumieć zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty funkcjonowania transportu, to perspektywa nauk prawnych nakazuje zwrócić uwagę na definicję transportu zbiorowego²³, która została uregulowana w art. 1 ust. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. W świetle tego przepisu oznacza on powszechnie dostępny regularny przewóz osób, wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej

²¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713.

²² M. Sipa, *Publiczny transport zbiorowy na rynku usług zbiorowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2014, Nr 1, s. 187.

²³ W zakresie transportu publicznego mają znaczenie także przepisy unijne. Przykładowo trzeba wskazać na rozporządzenie (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnych²⁴. Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2018 r., do „przewozów tego rodzaju można zaliczyć przewozy nieograniczonego kręgu osób autobusami, tramwajami, trolejbusami, na określonych trasach z wyznaczeniem przystanków i według ustalonego rozkładu jazdy w publicznym transporcie miejskim, a także międzymiastowym”²⁵.

Funkcjonalność transportu publicznego stanowi bez wątpienia czynnik wpływający na poziom oczekiwań społecznych, odnoszących się do transportu publicznego. Z szeregu analiz wynika, że powinien pełnić on trzy główne cele: socjalne, funkcjonalne oraz ekologiczne. Pierwszy odnosi się do zapewnienia mieszkańcom możliwości przemieszczenia. Drugi obejmuje możliwość przemieszczania w obszarach, w których korzystanie z transportu indywidualnego nie jest wskazane lub charakteryzuje się nieefektywnością. Trzeci rodzaj podkreśla korzystanie z komunikacji zbiorowej jako alternatywy dla mniej korzystnego ekologicznie transportu indywidualnego²⁶. Zakres podmiotowy organizatorów publicznego transportu zbiorowego jest szeroki. Został uregulowany w art. 7 u.p.t.z. i obejmuje: gminę, związek międzygminny, powiat, związek powiatu, związek powiatowo-gminny, związek metropolitalny, województwo oraz ministra właściwego do spraw transportu publicznego w zakresie szczegółowo wskazanym w tej ustawie. Zadania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego polegają między innymi na badaniu i analizie potrzeb przewozowych, podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu przewozowego, zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, ustalaniu

²⁴ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2475 z późn. zm., dalej jako u.p.t.z.

²⁵ Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2018 r., II UK 386/17, Legalis nr 1855961.

²⁶ A. Brzeszczak, J. Imiołczyk, L. Czuma-Imiołczyk, *Zrównoważony transport publiczny – społeczna ocena transportu publicznego w Częstochowie*, „Studia Miejskie” 2018, t. 30, s. 86; D. Miłaszewicz, *Problem społecznej efektywności sektora publicznego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, Nr 180, s. 163-170.

zasad korzystania przez operatorów i przewoźników z przystanków i dworców, a w tym stawek opłat²⁷.

Z punktu widzenia zawartych dalej rozważań warto zwrócić uwagę na pojęcie przewoźnika, którym zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy 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”. Jak wynika z powyższego, przewoźnik jest podmiotem prywatnym. Nie zawiera więc umów z organizatorem transportu i tym samym nie jest zobowiązany do respektowania regulacji wprowadzanych przez organizatora na danym obszarze. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w związku z powyższym przewoźnik nie jest częścią zintegrowanego systemu transportu i nie może w konsekwencji korzystać z różnych przywilejów przysługujących operatorom transportu, w tym korzystania z przystanków czy prawa do rekompensaty²⁸.

5. Prywatyzacja zadań publicznych z zakresu publicznego transportu miejskiego

Przechodząc już do problematyki prywatyzacji w sferze publicznego transportu zbiorowego, należy zważyć na niezwykle szeroki zakres tego pojęcia zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Autorka z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania zwróci przede wszystkim uwagę na proces prywatyzacji publicznego transportu miejskiego. Jak pokazują analizy, najbardziej efektywną formą dla podmiotu publicznego, prowadzącego działalność w zakresie transportu publicznego, jest spółka prawa prywatnego. Najmniej efektywną formę

²⁷ Zob. art. 15 u.p.t.z.

²⁸ M. Kruszyna, *Niektóre aspekty nowej ustawy o transporcie o publicznym transporcie zbiorowym*, „Przegląd Komunikacyjny” 2011, Nr 1-2, s. 58-60, http://www.przegląd.komunikacyjny.pwr.wroc.pl/1_2_2011/strona_58.htm [dostęp: 5.05.2020].

stanowi natomiast zakład budżetowy²⁹. W zakresie prywatyzacji zadań publicznych w sferze transportu publicznego w Polsce występują najczęściej trzy sposoby zakontraktowania usług operatorskich, tj. zawarcie umowy z wolnej ręki, ustanowienie podmiotu wewnętrznego lub przeprowadzenie procedury konkurencyjnej w formie przetargu wewnętrznego³⁰. Poza tym udział przewoźnika prywatnego w świadczeniu usług z zakresu transportu jest możliwy w drodze udzielenia licencji ilościowych, które pozwalają danej liczbie przewoźników na świadczenie usług w tym zakresie przy ustalonych limitach ilościowych³¹. Trzeba pamiętać, że na rynku usług transportu miejskiego następuje specyfika ustalania cen, wpływająca na podaż i popyt, a zależna w znacznym stopniu od wysokości dofinansowania transportu przez podmiot publiczny³².

Co wymaga zaakcentowania, transport miejski jest regularnym transportem zbiorowym prowadzonym na zlecenie jednostki samorządu na obszarze jednej lub więcej gmin, dlatego charakteryzuje go tzw. naturalny monopol. Taka klasyfikacja transportu miejskiego wyrasta z przekonania o możliwości wytworzenia przez jedną firmę całkowitej wielkości produkcji usług przewozowych w sposób bardziej efektywny niż w przypadku dwóch albo więcej firm. Sytuacja ta dotyczy najczęściej transportu miejskiego w małych miejscowościach, gdzie praktycznie nigdy nie występują przewoźnicy prywatni, a jedyną właściwie formą konkurencji dla transportu miejskiego jest komunikacja piesza, rowerowa lub transport samochodowy³³.

²⁹ K. Grzelec, *Organizacja i zarządzanie regulowanym transportem miejskim w warunkach łączenia funkcji organizatorskiej przewozowej przez jeden podmiot*, [w:] *Transport miejski. Ekonomia i organizacja*, red. O. Wyszomirski, Gdańsk 2007, s. 236.

³⁰ G. Krawczyk, *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Kolegium Zarządzania i Finansów. Studia i Prace” 2018, z. 169, s. 78.

³¹ S. Miecznikowski, *Formy oraz intensywność konkurencji w transporcie miejskim*, [w:] *Transport miejski...*, s. 199.

³² *Ibidem*, s. 190.

³³ *Ibidem*, s. 196.

W nawiązaniu do powyższego należy podkreślić, że w Polsce co do zasady nie nastąpiła prywatyzacja istniejących operatorów publicznego transportu miejskiego. Można również zwrócić uwagę na niewystępowanie na szerszą skalę nowych podmiotów. Nie oznacza to zupełnego braku podmiotów prywatnych w realizacji zadań w zakresie transportu miejskiego. Na rynku można było zaobserwować obecność kilku przewoźników, jak np. Veolia czy Arriva, którzy wcześniej działali w innych miastach i państwach. W tym kontekście wypada zauważyć, że w większych miastach występuje po jednym lub kilku przewoźników prywatnych. Największy ich udział można odnotować w Warszawie lub w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym. W największych miastach w Polsce przewozy wykonuje kilku lub kilkunastu operatorów, w tym też operatorzy prywatni³⁴. Pomimo tego można zaobserwować zdecydowaną dominację operatorów komunalnych. Czasami udział podmiotów prywatnych sprowadza się do obsługi połączeń o mniejszym znaczeniu. W związku z tym aktualne pozostaje pytanie o przyczyny tego zjawiska. Z całą pewnością jest to przekonanie o większej stabilności zatrudnienia w sektorze publicznym. Nie można pominąć kwestii, że kierowcy zatrudnieni u przewoźników publicznych zyskują co do zasady lepsze warunki pracy. Poza tym podmioty publiczne nie są skłonne do prywatyzacji usług w zakresie publicznego miejskiego transportu zbiorowego. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na koszty prowadzenia takiej działalności i konieczność poniesienia bardzo dużych inwestycji, co tworzy barierę dla wejścia na

³⁴ Na przykład: Warszawa: Mobilis, PKS Grodzisk Mazowiecki, ITS, Sekar Trans, Europa Express City, VIS ATTRACTIVA, Raf Bus, zaś w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym są to: P MJP-BAZ Sp. z o.o. Czeladź, PKS Żary S.A., PPUH Kłosok, UP IREX, Meteor Sp. z o.o., IREX-1 Sp. z o.o., Transgór S.A., Rudpol – Opa Sp. z o.o., Elbud sp. j., Transport B. Nowak, Murgór-Trans Sp. z o.o., UT K. Pawelec, ASKA J. Kałek, PHU Polkar, UT J. Wadas, LZ A. Lazar, M. Lazar Sp. INTRANS Usługi Transportowe i Edukacyjne, UP L. Brożek, V-Bus Sp. z o.o., Lublin Irex, AKL, Irex. G. Dydkowski, *Zarządy transportu miejskiego w Polsce-przesłanki, tworzenia oraz organizacyjno-prawne formy działalności*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, Nr 232, s. 45.

rynek. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że nie zawsze publiczny transport miejski jawi się jako obszar wart inwestycji, gdyż często nie generuje znacznych zysków, a rozpoczęcie działalności wiąże się ze sporym ryzykiem³⁵. Z innych przyczyn można choćby wskazać na obawy władarzy miast w zakresie notowań w kolejnych wyborach, co jest związane z długotrwałością procesów prywatyzacyjnych, wykraczających często poza ramy jednej kadencji oraz możliwe konflikty między organami gminnymi spowodowane układem sił w lokalnych strukturach³⁶.

6. Podsumowanie

Podsumowując nakreślone wyżej rozważania, należy podkreślić, że prywatyzacja zadań publicznych służy maksymalizacji dobrobytu społecznego. Dlatego też efektywność w realizacji zadań stanowi zarówno podstawowy cel, jak i kryterium opisywanego procesu³⁷. Prywatyzacja zadań publicznych objęła wiele dziedzin życia społecznego. Problematyka ta stała się szczególnie aktualna w okresie przemian ustrojowych, które miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. Jest też procesem adekwatnym dla działalności administracji publicznej w zakresie administracji świadczącej. W literaturze światowej, zwłaszcza amerykańskiej, wskazywane są liczne korzyści wynikające z oddzielenia zamawiającego od bezpośredniego wykonawcy usługi i później również prywatyzacji podmiotów działających w sferze wykonawczej³⁸. Trzeba podkreślić, że w ramach administracji świadczącej organizowane są także świadczenia

³⁵ *Ibidem*, s. 45.

³⁶ S. Ejdys, *Optymalizacja miejskiego transportu zbiorowego na przykładzie Miasta Olsztyna (praca doktorska)*, Białystok 2014, s. 246-247, <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/2781/1/Optymalizacja%20miejskiego%20transportu%20zbiorowego%20na%20przyk%C5%82adzie%20miasta%20Olsztyna%201.pdf> [dostęp: 17.07.2020].

³⁷ M. Sługocka, *Efektywność jako cel prywatyzacji*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji...*, s. 463-464.

³⁸ G. Dydkowski, *op. cit.*, s. 40.

i usługi w ramach transportu publicznego. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania zanalizowano w nim jedynie publiczny miejski transport zbiorowy. Można zauważyć, że transport miejski ma cechy monopolu naturalnego, co utrudnia lub czasami wręcz uniemożliwia występowanie konkurencji w tym obszarze i w konsekwencji wpływa na zakres prywatyzacji zadań publicznych w tym zakresie. Trzeba jednak zauważyć, że przede wszystkim w większych miastach występują operatorzy prywatni. W takim przypadku dochodzi do zastosowania rozwiązań konkurencyjnych, co najczęściej dotyczy wyboru operatorów w drodze postępowania o zamówienie publiczne³⁹.

7. Ku przyszłości

Z uwagi na liczne korzyści wynikające z procesów prywatyzacji należy opowiedzieć się za wprowadzeniem zmian w zakresie organizacji miejskiego transportu publicznego, służących jego demopolizacji. Konkurencja stanowi podstawę funkcjonowania współczesnego państwa, a otwarcie tego sektora na przewoźników prywatnych bez wątpienia przyczyni się do poprawy jakości transportu miejskiego, jednostce zaś umożliwi korzystanie z większej liczby połączeń. Ze względu na ograniczoną w tym zakresie interwencję państwa powyższe zadanie spoczywa głównie na organach gminy, które powinny dołożyć wszelkich starań w tym zakresie⁴⁰. Tym bardziej że, jak się niejednokrotnie zaznacza, wprowadzenie konkurencji na lokalnym rynku usług transportowych nie stwarza trudności i nie wymaga większych nakładów finansowych⁴¹.

³⁹ G. Krawczyk, *op. cit.*, s. 75.

⁴⁰ H. Kołodziejki, *Oddziaływanie na warunki konkurencji w transporcie miejskim*, [w:] *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, red. O. Wyszomirski, Gdańsk 2007, s. 201-202.

⁴¹ S. Ejdys, *op. cit.*, s. 247.

Transport jest bardzo ważną dziedziną funkcjonowania gospodarki. Stąd organizacja sprawnie działającego transportu powinna mieć podstawowe znaczenie dla organów samorządu terytorialnego. Dzięki temu możliwe jest sprawne przemieszczanie przestrzenne osób i towarów. Za najbardziej popularny uznaje się transport samochodowy, który jest uznawany za w miarę szybki i tani sposób przemieszczania. Na rynku usług transportowych ważne miejsce w zakresie przewozu osób zajmuje publiczny transport zbiorowy⁴². Zarysowana wyżej problematyka ma tym większe znaczenie, że organizacja efektywnego i sprawnego transportu publicznego przyczyni się do zwiększenia korzystania z niego, co tym samym może zniwelować narastający problem hałasu miejskiego, spalin wydzielających się z samochodów czy innych niekorzystnych dla środowiska skutków.

Tematyka ta stanowi również element szerszej dyskusji dotyczącej tworzenia zrównoważonego transportu publicznego, w tym także transportu miejskiego, polegającego na eliminacji niedoskonałości, tj. zatłoczenia, hałasu, skażenia powietrza, oraz do poprawy atrakcyjności transportu zbiorowego, a także zastosowania nowych inteligentnych technologii w środkach transportu. Zrównoważony transport powinien być ponadto różnorodny pod kątem środków transportu, wspierać konkurencyjność oraz potrzeby w zakresie mobilności współczesnego pokolenia⁴³. Jak pokazują wyniki badań, mieszkańcy nie zawsze są w pełni zadowoleni z jakości wykonywanych przez administrację zadań w tym obszarze, co skłania do refleksji nad potrzebą poprawy jakości wykonywanych usług przez organy administracji samorządowej⁴⁴.

⁴² A. Brzeszczak, J. Imiołczyk, L. Czuma-Imiołczyk, *op. cit.*, s. 96.

⁴³ P. Brzustowicz, *Zrównoważone rozwiązania w transporcie miejskim – kierunki rozwoju*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2013, z. 412, s. 87.

⁴⁴ Zob. np. A. Mikulska, W. Starowicz, *Analiza preferencji i satysfakcji pasażerów transportu publicznego w Kielcach*, „Transport Miejski i Regionalny” 2015, Nr 3, s. 23-29.

