

BOŻENA POPOWSKA, MATEUSZ CHOŁODECKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

WSPÓŁDZIAŁANIE GMINY I PRZEDSIĘBIORCÓW PRYWATNYCH W REALIZACJI GMINNYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH

SPOSOBY REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH PRZEZ GMINY — UWARUNKOWANIA USTROJOWE

Jednostki samorządu terytorialnego mają konstytucyjnie określoną pozycję ustrojową w Rzeczypospolitej, wykonując na zasadzie decentralizacji istotną część zadań publicznych określonych ustawami (art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego stanowią ich zadania własne (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP). Gminie, jako jednostce podstawowej samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP), ustawy przypisują najszerszy zakres zadań własnych. Ogólnie zakres ten określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², wymieniając sfery aktywności gmin, w tym sprawy lokalnego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g.).

Zasady ogólne wykonywania zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego normuje ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³, wyróżniając zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, oraz zadania poza sferą użyteczności publicznej. Ustawa o gospodarce komunalnej określa sposoby realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazują: u.s.g. i u.g.k.⁴,

¹ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej jako Konstytucja RP).

² Dz. U. z 2013 r., poz. 594, tekst jedn. z późn. zm. (dalej jako u.s.g.).

³ Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236, tekst jedn. z późn. zm. (dalej jako u.g.k.).

⁴ Art. 9 ust. 1 u.s.g. oraz art. 2 i art. 3 u.g.k.

zadania własne gmin mogą być realizowane przez jednostki organizacyjne gminy⁵ i przez podmioty zewnętrzne wobec gminy — przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶. Takimi przedsiębiorcami mogą być zarówno spółki z udziałem gminy, jak i przedsiębiorcy prywatni. Jak z wynika z przywołanych regulacji, ustawowy obowiązek wykonywania zadań własnych przez gminę nie oznacza, że gminy same mają je wykonywać, natomiast należy go rozumieć jako ponoszenie odpowiedzialności przez gminę za ich prawidłową realizację⁷.

Rozważając kwestię wykonywania zadań własnych gmin, które co do istoty mają charakter gospodarczy, należy uwzględnić zasady wolności działalności gospodarczej i gospodarki opartej na własności prywatnej. Determinują one takie działania gmin, które zmierzają do prywatyzowania mienia komunalnego i wycofywania się gmin z bezpośredniej działalności gospodarczej w sytuacji, gdy nie spowoduje to uszczerbku dla dostępności świadczonych usług i ich jakości⁸, a daną działalność gotowi są podjąć przedsiębiorcy prywatni. Dotyczy to nie tylko dziedzin działalności gospodarczej, ale i nierentownych, jeżeli gminy są w stanie wspierać przedsiębiorców. Zatem, zasadą w sferze zadań własnych gmin powinno być ich realizowanie przez przedsiębiorców prywatnych, ewentualnie przy wsparciu rzeczowo-finansowym gmin, co ma najczęściej zastosowanie w zakresie usług użyteczności publicznej.

Sytuacja, kiedy na terenie gminy, w sferze należącej do gospodarki komunalnej, działają przedsiębiorcy prywatni, nie zdejmuje z gmin odpowiedzialności za prawidłową realizację przypisanego jej zadania. Chodzi o zapewnienie jego realizacji w możliwie jak najszerszym zakresie, z uwzględnieniem potrzeb danej wspólnoty (usługobiorców) co do rodzajów i sposobów świadczenia danych usług, w tym ich jakości, częstotliwości itp. Celowi temu służą w pierwszej kolejności działania planistyczne i organizacyjne, obejmujące także wspieranie przedsiębiorców.

Sferą, w której znajdują odzwierciedlenie zarysowane zagadnienia związane z realizacją zadań własnych gmin, zwłaszcza w zakresie użyteczności publicz-

⁵ Art. 9 ustawy z 30 czerwca 2006 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2006 r., Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) wymienia m.in. jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe.

⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej [Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 z późn. zm. (dalej jako s.d.g.)] wiąże definicję przedsiębiorcy z definicją działalności gospodarczej; oba pojęcia wyjaśniają art. 2 oraz art. 4 tej ustawy.

⁷ Zob. m.in. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 200–202; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 274–275; K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 74 n.

⁸ Szerzej zob. m.in. B. Popowska, *Reglamentacja i określanie przez gminy warunków wykonywania usług użyteczności publicznej. Wpływ na konkurencję i kontrola sądowa*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 346 oraz wskazana tam literatura.

nej, jest publiczny transport zbiorowy obejmujący gminne przewozy pasażerskie. Obowiązująca w Polsce w tym zakresie regulacja prawna stanowi — zdaniem autorów — przykład całościowego unormowania (tworzącego pewien model) kwestii realizacji usług, które powinny być powszechnie dostępne, a których realizacja, ze względu na warunki, nie zawsze będzie miała charakter komercyjny (będzie rentowna). Chodzi o unormowanie sposobów podejmowania działalności w danej sferze przez jednostki gminne⁹ oraz przedsiębiorców prywatnych, nad którymi gmina ma kontrolę, a także zadań gmin mających na celu zapewnienie możliwie jak najszerszego dostępu do usług i racjonalne wykorzystanie potencjału prywatnych przedsiębiorców i urzędzeń służących publicznemu transportowi zbiorowemu na terenie gminy. W dużej mierze sprowadza się to do unormowania współdziałania gminy z przedsiębiorcami prywatnymi w zakresie gminnych przewozów pasażerskich.

Celem niniejszego artykułu jest ogólne (z racji ram opracowania) przedstawienie modelu tego współdziałania, jaki normuje ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w zakresie gminnych przewozów pasażerskich. Sprowadza się to do określenia zakresu (zakresów) współdziałania gminy z przedsiębiorcami prywatnymi w realizacji tego zadania, środków i form prawnych, a także procedur stosowanych przez gminę oraz praw i obowiązków przedsiębiorców prywatnych¹⁰.

GMINNE PRZEWOZY PASAŻERSKIE — USTAWOWY MODEL REALIZACJI ZADANIA WŁASNEGO GMINY

Publiczny transport zbiorowy całościowo został w Polsce unormowany ustawą z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym¹¹. Na tę regulację istotny wpływ miało prawo Unii Europejskiej (dalej jako UE). Usługi transportowe regulują przepisy tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹² (art. 58 ust. 1), a także — w ramach „wspólnej polityki transportowej UE” (art. 90 TfUE), rozporządzenia EU, do których odsyła u.p.t.z. (art. 3). Prowadzenie wspólnej polityki transportowej ma na celu stworzenie jednolitego systemu transportowego w ramach rynku wewnętrznego UE. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma rozporządzenie (WE)

⁹ Tak wewnętrzne, jak i zewnętrzne — spółki ze 100-procentowym udziałem gminy; zob. przyp. 10.

¹⁰ Tym samym w opracowaniu zostanie pominięta kwestia powierzenia przez gminę realizacji publicznego transportu zbiorowego podmiotom wewnętrznym (samorządowemu zakładowi budżetowemu) lub podmiotowi zewnętrznemu (spółce), w którym gmina ma 100% udziałów lub akcji.

¹¹ Dz. U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13 z późn. zm. (dalej jako u.p.t.z.).

¹² Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2) (dalej jako TfUE).

nr 370/2007 Parlamentu i Rady z dnia 27 października 2007 roku¹³. Implikuje ono wiele rozwiązań omawianej tu ustawy (w tym np. dotyczących rekompensowania podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesionych kosztów), a także zastosowane w niej pojęcia¹⁴. W uzasadnieniu do projektu ustawy wprost wskazano, że u.p.t.z. jest uszczegółowieniem regulacji zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 i wraz z nim ma stanowić ramy prawne dla wykonywania usług w transporcie publicznym w Polsce.

Ustawa określa publiczny transport zbiorowy jako powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych¹⁵ lub sieci komunikacyjnej¹⁶ (art. 4 ust. 1 pkt 3, 4, 14). W tym zakresie ustawa wyodrębnia przewóz o charakterze użyteczności publicznej, definiując to pojęcie jako powszechnie dostępną usługę wykonywaną w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze (art. 4 ust. 1 pkt. 12).

Ustawa normuje organizację i funkcjonowanie regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym na terytorium RP oraz w strefie transgranicznej. Podmiotami właściwymi w tym zakresie (odpowiednio do obszaru właściwości terytorialnej) ustawodawca uczynił gminę, powiat, województwo i ministra właściwego do spraw transportu (art. 7 ust. 1 pkt 1–6), wskazując, że zadania organizatora realizują organy wykonawcze tych jednostek (art. 7 ust. 4).

Ograniczając dalsze rozważania do publicznego transportu realizowanego na terenie gminy (związku międzygminnego), można stwierdzić, że omawiana tu ustawa wprowadziła do przestrzeni prawnej *n o w y m o d e l* realizacji publicznego transportu zbiorowego w postaci przewozu osób na terenie gminy. Opiera się

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu 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 L 315 z 3.12.2007, s. 1–13).

¹⁴ Nie ma jednak pełnej tożsamości pojęć użytych w rozporządzeniu i — szerzej — w prawie UE oraz w ustawie i — szerzej — w prawie polskim. I tak np. prawo UE posługuje się pojęciem usługi w ogólnym interesie gospodarczym (ang. *services in general economic interest*, niem. *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*), a polski porządek prawny pojęciem usługi użyteczności publicznej. Zob. na ten temat m.in. R. Radwan-Rohrenscheff, *Przedsiębiorstwa świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 2, s. 77–80; E. Kosiński, *Usługi w ogólnym interesie gospodarczym a reguły ochrony konkurencji w Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4, s. 133–147; A. Trela, *Świadczenie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej a ochrona konkurencji*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 227–228, zob. też wskazana tam literatura.

¹⁵ Ustawa definiuje linię komunikacyjną jako połączenie komunikacyjne m.in. na sieci dróg publicznych wraz z oznaczonymi miejscami do wsiadania i wysiadania pasażerów na liniach komunikacyjnych, po których odbywa się publiczny transport zbiorowy (art. 4 ust. 1 pkt 5 u.p.t.z.).

¹⁶ Ustawa definiuje sieć komunikacyjną jako układ linii komunikacyjnych obejmujących obszar działania organizatora publicznego transportu zbiorowego lub część tego obszaru (art. 4 ust. 1 pkt 16 u.p.t.z.).

on na działaniach dwóch rodzajów podmiotów: gminy jako organizatora i przedsiębiorców świadczących pasażerskie usługi przewozowe (m.in. art. 5 ust. 2 i art. 7 ust. 1). Ustawa określa, na czym polegają zadania organizatora (art. 8), z kolei, przedsiębiorcy, co oczywiste, prowadzą działalność gospodarczą polegającą na przewozie osób.

Ustawa nie określa wprost charakteru relacji między obu podmiotami zaangażowanymi w realizację zadania własnego gminy w sferze lokalnego transportu zbiorowego. Z przepisów wynika, że relacje te są różne. Przede wszystkim ich charakter wiąże się z rodzajem przewozów, które mają być (są) prowadzone. Jak już wskazywano, ustawa wyróżnia „przewozy o charakterze użyteczności publicznej”¹⁷ (art. 4 ust. 1 pkt 12) i (*a contrario*) przewozy inne, których celem nie jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb przewozowych społeczności lokalnej¹⁸. Tylko te pierwsze (jeżeli nie są wykonywane przez jednostkę wewnętrzną gminy, czy też spółkę, w której gmina ma 100% udziałów lub akcji), prowadzone są na podstawie umowy zawieranej przez organizatora (gminę) i przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie przewozu osób¹⁹. Drugi typ przewozów, co do zasady — komercyjnych, może być prowadzony na podstawie wydanego przez gminę potwierdzenia zgłoszenia przewozu dokonanego przez przedsiębiorcę. Różnice między obu rodzajami przewozów, i co się z tym wiąże, między relacjami na linii gmina–przedsiębiorca, potwierdza ustawa, określając odmiennie podmioty prowadzące przewóz albo jako operatorów (dot. sfery użyteczności publicznej — art. 4 ust. 1 pkt 8), albo przewoźników (dot. przewozów komercyjnych — art. 4 ust. 1 pkt 11). To, oczywiście, jeszcze nie wyjaśnia charakteru relacji między organizatorem przewozów i wykonującymi je przedsiębiorcami.

Ograniczając się na razie do relacji umownych, ustawa nie wskazuje, czy jest to współdziałanie w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁰, która obejmuje także instytucje koncesji na roboty budowlane lub usługi²¹, czy relacje te można opisać, sięgając do innych konstrukcji unormowanych w prawie (np. zamówienia publicznego) lub konstrukcji stanowiących kategorię teoretyczną (np. powierzenia wykonania zadań). Z pewnością charakter tych relacji będzie się wiązać przede wszystkim z rodzajem umów, jakie są zawierane przez organizatora zbiorowego transportu z operatorem. Jednak już samo zawarcie umowy między obu podmiotami, czyli aktu stanowiącego w istocie oświadczenia dwóch stron, wskazuje na współdziałanie obu podmiotów

¹⁷ Są to: powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze (art. 4 ust. 1 pkt 12 u.p.t.z.).

¹⁸ Por. definicję „przewozu o charakterze użyteczności publicznej”, jw.

¹⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601 z późn. zm.).

²⁰ Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm. (dalej jako p.p.p.).

²¹ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 101 z późn. zm. (dalej jako u.k.r.b.).

rozumiane jako działanie w porozumieniu, według wspólnie określonych reguł. Zdaniem autorów, można zatem przyjąć, że głównym filarem modelu wykonywania gminnych przewozów pasażerskich jest współdziałanie gminy jako organizatora z operatorami, którego podstawą są różne postacie umów. To w tym zakresie najlepiej odzwierciedla się idea dochodzenia do konsensusu, by optymalnie wykorzystać możliwości przedsiębiorcy i gminy do jak najpełniejszej i najbardziej efektywnej realizacji zadania w zakresie gminnych przewozów pasażerskich.

Do takich dwustronnych (umownych) relacji nie ogranicza się jednak współdziałanie gminy i operatora w realizacji tego zadania gminy. Przejawia się ono także w zakresie innych zadań gminy aniżeli wybór operatora²², mianowicie na etapie planowania rozwoju transportu przez gminę i zarządzania publicznym transportem. Należy podkreślić, że w tych ostatnio wymienionych zakresach współdziałać z gminą mogą także przewoźnicy.

Poniżej zostaną wskazane te rozwiązania ustawy, które potwierdzają, że na realizację zadania gminy składają się różne działania, które można określić jako współdziałanie w ramach gminnych przewozów pasażerów. Z uwagi na ramy opracowania szczególna uwaga poświęcona będzie w wybranym instytucjom prawnym unormowanym w u.p.t.z.

ZADANIA GMINY JAKO ORGANIZATORA TRANSPORTU PUBLICZNEGO — PŁASZCZYZNY WSPÓLDZIAŁANIA Z PRZEDSIĘBIORCAMI

ZAGADNIENIA OGÓLNE. PLANOWANIE I ORGANIZOWANIE, Z UWZGLĘDNIENIEM FORM DOPUSZCZENIA PRZEDSIĘBIORCÓW DO ŚWIADCZENIA USŁUG PRZEWOZOWYCH

Gminie w u.p.t.z. powierzono rolę (funkcję) organizatora publicznego transportu zbiorowego²³, to jest podmiotu zobowiązanego do zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (art. 4 ust. 1 pkt. 9)²⁴. Ustawodawca przyjął, że realizacja tej funkcji polega na wykonywaniu trzech dopełniających się względem siebie zadań: planowania, organizowania oraz zarządzania publicznym transportem zbiorowym (art. 8 u.p.t.z.).²⁵

²² Wybór operatora może dotyczyć zarówno całej sieci komunikacyjnej (jeden operator), jak i poszczególnych linii komunikacyjnych, a nawet jednej linii komunikacyjnej (wielu operatorów).

²³ J. Klatka, *Właściwości i kompetencje organizatora publicznego transportu zbiorowego*, „Komunikacja Publiczna” 2001, nr 1, s. 19–26.

²⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w art. 2 lit. b definiuje właściwy organ jako: organ publiczny lub grupę organów publicznych państwa członkowskiego lub państw członkowskich uprawnione do ingerowania w publiczny transport pasażerski na danym obszarze geograficznym, lub instytucję posiadającą takie uprawnienia.

²⁵ Wydaje się, że trafniejszym ujęciem (przynajmniej z punktu widzenia doktryny publicznej prawa gospodarczego dotyczącej funkcjonowania aparatu administracji publicznej) jest takie,

W pierwszym etapie u.p.t.z. nakłada na gminy obowiązek²⁶ uchwalenia „planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego” zwanego planem transportowym²⁷ (art. 9 ust. 1)²⁸. Plan taki ma zasadnicze znaczenie dla organizowania i zarządzania transportem zbiorowym na terenie gminy, kolejne z tych etapów powinny być bowiem następstwem przyjętych tam założeń²⁹. Dlatego też ustawodawca zdecydował, że plan stanowi akt prawa miejscowego³⁰ i w konsekwencji wiąże organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza czy prezydenta miasta), odpowiedzialny za organizowanie i zarządzanie transportem zbiorowym. Ustawa wprost wskazuje, że w przypadku, gdy gmina ma obowiązek opracowania planu transportowego, umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego może dotyczyć jedynie linii albo sieci komunikacyjnej ujętych w obowiązującym planie transportowym (art. 24 ust. 2).

Plan skierowany jest przede wszystkim do przedsiębiorców wykonujących działalność transportową na terenie danej gminy lub chcących ją wykonywać, zawiera bowiem informacje w zakresie pożądanego przez gminę kształtu transportu publicznego. Do informacji takich należą między innymi pożądanym kształt sieci komunikacyjnej w gminie, prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług transportowych, preferencje ze strony gminy w zakresie rodzajów środków transportu czy pożądanym standard usług przewozowych³¹. Analiza

w myśl którego funkcja organizatora realizowana jest na trzech płaszczyznach: planowania, organizowania oraz zarządzania publicznym transportem zbiorowym, poprzez podejmowanie wielu różnych zadań. Zob. B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 61–82.

²⁶ Obowiązek sporządzania planów mają gminy: a) liczące co najmniej 50 tys. mieszkańców — w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, b) której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar łącznie co najmniej 80 tys. mieszkańców — w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze oraz związek międzygminny obejmujący obszar liczący co najmniej 80 tys. mieszkańców — w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin tworzących związek międzygminny (art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.t.z.).

²⁷ O planowaniu i planach zob. M. Szydło, *Planowanie indykowane jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 145 n. oraz wskazana tam literatura.

²⁸ Szczegóły dotyczące planu, w szczególności podział na część tekstową i graficzną, uwzględniając skalę opracowań kartograficznych, stosowane oznaczenia i nazewnictwo oraz rodzaj transportu, którym będzie wykonywany przewóz, określa 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).

²⁹ M. Kruszyna, *Niektóre aspekty nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Przegląd Komunikacyjny” 2011, nr 1–2, s. 60.

³⁰ Na przykładzie miasta Poznania można wskazać, że plan taki jest załącznikiem do uchwały Rady Miasta, zob. *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Poznania na lata 2014–2025. Badania i opracowanie planu transportowego aglomeracji poznańskiej. Załącznik do uchwały Rady Miasta Poznania nr LXIV/1010/VI/2014 z dnia 18 marca 2014 r.*, <http://www.plantap.pl/assets/Uploads/Plan-Transportowy-Miasta-Poznania-na-lata-2014-2025.pdf> [dostęp: 30.06.2014].

³¹ W literaturze wskazuje się, że wytyczne w u.p.t.z. co do zakresu planu są zbyt lakoniczne, tak: A. Brzeziński, M. Roszkowski, *Plan transportowy — proces przygotowania, cel i zakres*

dotychczas uchwalonych planów³² (nie wszystkie gminy do tej pory je opracowały) pozwala na konstatację, że podmioty obecnie świadczące swoje usługi transportowe mają niebagatelny wpływ na treść tych planów. Uchwalone dotychczas plany zawierają bowiem przedstawienie obecnej sytuacji w zakresie wykonywanego transportu publicznego (stan zastany), następnie zawierają analizę tego stanu³³ oraz zamierzenia co do przyszłego kształtu transportu publicznego. Można więc przyjąć, że plan składa się z dwóch zasadniczych części: opisu stanu obecnego dotyczącego transportu publicznego na terenie gminy (szczególnie rozbudowany w dużych ośrodkach miejskich jak Poznań czy Kraków) oraz planu właściwego, czyli zamierzeń w zakresie kształtu transportu publicznego na przyszłość.

Organizowanie przez gminę transportu zbiorowego jest procesem złożonym. Sama ustawa określa jedynie przykładowo katalog działań polegających na organizowaniu. Należy przede wszystkim wymienić: badanie i analizę potrzeb przewozowych na terenie gminy, określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, ustalanie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców oraz ustalanie opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Z uwagi na temat niniejszego opracowania specjalną uwagę należy przypisać tym działaniom organizatorskim gminy, które wymagają współdziałania ze strony przedsiębiorców, którzy już świadczą usługi przewozowe na terenie gminy lub zamierzają je świadczyć.

UMOWA Z OPERATOREM

O ŚWIADCZENIE USŁUG W ZAKRESIE PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Szczególne znaczenie w ramach zadania organizowania publicznego transportu zbiorowego przez gminy mają te jej działania, które bezpośrednio przesądzają o udziale przedsiębiorców w gminnych przewozach pasażerskich, to jest operatorów i przewoźników. W odniesieniu do operatorów chodzi o przygotowanie i przeprowadzenie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 15 ust. 1 pkt 8) oraz zawarcie takiej umowy (art. 15 ust. 1 pkt 9), z kolei w odniesieniu do przewoźników chodzi o potwierdzenie zgłoszenia przewozu (art. 30). W obu

w ocenie ekspertów, [w:] *I Forum Transportu Aglomeracyjnego. Konferencja naukowo-techniczna*, Warszawa 2009, s. 37.

³² Autorzy poddali analizie plany dla gmin: Poznań, Kraków, Włocławek, Inowrocław, Gdynia, Częstochowa. Wszystkie te plany dostępne są na stronach internetowych urzędów wymienionych miast.

³³ Tytułem przykładu, m.in. *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego miasta Włocławek* (w trakcie konsultacji społecznych) zawiera opis stanu zastanego (s. 12–39), następnie ocenę i prognozę potrzeb przewozowych (s. 39–59). *Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Poznania na Lata 2014–2025* zawiera opis stanu zastanego (s. 39–65). *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, z którymi Gmina Miejska Kraków zawarła porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego* zawiera opis stanu zastanego (s. 10–80).

przypadkach z gminą, jako organizatorem, współdziałają przedsiębiorcy. Jednak zakres współpracy przewoźników jest zdecydowanie węższy aniżeli operatorów, co znajduje wyraz także w formie prawnej dopuszczenia przedsiębiorcy do prowadzenia gminnych przewozów (potwierdzenie zgłoszenia) i jest związane z charakterem świadczonych przewozów (przewóz komercyjny). Gmina zawiera z operatorami umowę o świadczenie usług — stanowi ona typową formę prawną współdziałania kilku podmiotów i nie zmienia jej istoty fakt, że jedną ze stron jest podmiot publiczny, a drugą podmiot prywatny³⁴.

Szczególnym rozwiązaniem analizowanej tu ustawy jest to, że przewiduje ona różne sposoby wyboru operatora. Zasadą jest prowadzenie postępowań na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych³⁵ albo ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 19 ust. 1 pkt 1 i pkt 2). W określonych warunkach, gmina może „bezpośrednio” zawrzeć umowę z operatorem (art. 22).

Ustawa wyjaśnia, że bezpośrednie zawarcie umowy wyłącza stosowanie Prawa zamówień publicznych i ustawy o koncesji na roboty budowlane. Należy dodać, że tryb bezpośredniego zawarcia umowy, co do zasady, zarezerwowany jest dla usług o mniejszym wymiarze³⁶, przy czym umowa może być zawarta na 12 miesięcy i przedłużona maksymalnie na kolejne 12 miesięcy. Wydaje się, że te okoliczności mogą powodować, iż wpływ przedsiębiorcy na treść umowy, zwłaszcza uzgodnione warunki wykonywania przewozów, może być znaczący. Może to dotyczyć między innymi uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, z uwzględnieniem proponowanego przez przedsiębiorcę rozkładu jazdy (art. 25 ust. 5 oraz art. 32 ust. 1 i 2).

Bardziej sformalizowane są postępowania prowadzące do udzielenia zamówienia publicznego i do udzielenia koncesji na usługi. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie wskazuje przesłanek przesądzających zastosowanie p.z.p. bądź u.k.r.b. Oznacza to, że gminę obowiązują zasady przyjęte w tych ustawach. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym także nie modyfikuje trybów unormowanych w p.z.p. i u.k.r.b. Należy jednak podkreślić, że z istoty swej tryb unormowany w u.k.r.b. stwarza szersze możliwości współdziałania przedsiębiorcy prywatnego z podmiotem publicznym z uwagi na wieloetapowość postępo-

³⁴ Szerzej na temat umów zawieranych przez podmioty publiczne z podmiotami prywatnymi zob. B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji „ciągu działań prawnych” i jej wpływ na ocenę umowy o PPP*, [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, s. 161–167 oraz J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.

³⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 z późn. zm. (dalej jako p.z.p.).

³⁶ W formie przykładu można wskazać, że umowa może zostać zawarta bezpośrednio, jeżeli: średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 mln euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie (art. 22 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z.). W ocenie autorów bezpośrednie zawieranie umów, z pominięciem trybów przewidzianych w p.z.p. lub u.k.r.b., może prowadzić do naruszenia zasady konkurencyjności lub preferować przedsiębiorców już prowadzących działalność na danym rynku.

wania³⁷, która nie występuje w większości trybów o udzielenie zamówienia publicznego. Można też założyć, że typ taki bardziej sprzyja realizacji obowiązującej w zakresie publicznego transportu drogowego zasady konkurencji regulowanej określonej w rozporządzeniu (WE) 1370/2007 (art. 5 u.p.t.z.).

Jedynym elementem swoistym w postępowaniu o udzielenie zamówienia operatorowi jest specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ), do której gmina jest zobowiązana dołączyć projekt umowy o świadczenie usług transportowych z operatorem (art. 21). W praktyce może się okazać, że wybór operatora w wyniku zamówienia publicznego, poprzez dołączenie projektu umowy do SIWZ, ograniczy wpływ przedsiębiorcy prywatnego na ustalenie treści umowy. Tego typu ograniczenia, ani innych dotyczących wyboru operatora, ustawa nie przewiduje w sytuacjach stosowania trybu unormowanego w u.k.r.b.

Ustawa zawiera natomiast dość szczegółowe unormowanie minimalnej treści umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawartej w trybie zamówienia publicznego i zawartej „bezpośrednio” (art. 25 w zw. z art. 22 ust. 3). W ocenie autorów, wskazanie tylko tych dwóch trybów, których zastosowanie obliguje do ujęcia w umowie o świadczenie usług wymienionych w ustawie treści, nie jest zrozumiałe. Tym bardziej że umowa o świadczenie usług stanowi zdefiniowaną w słowniczku ustawy kategorię prawną (art. 4 ust. 1 pkt 24 u.p.t.z.). Nadto nie sposób sobie wyobrazić, aby umowa o świadczenie usług zawarta z wykorzystaniem procedury wskazanej w ustawie o koncesji na roboty budowlane i usługi nie ustalała kwestii wymienionych w art. 25 ust. 3 u.p.t.z., to jest związanych ściśle z przedmiotem umowy, czyli przewozem osób. Dotyczy to między innymi opisu usługi z uwzględnieniem linii lub sieci komunikacyjnych, których dotyczy umowa, a także wymagań w stosunku do środków transportu, warunków zmiany opłat za przewóz, sposobów, w jaki jest obliczana rekompensata, zasad współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy, zasad rozliczeń — w szczególności zasady podziału kosztów za realizację usług i warunków korzystania ze środków transportu organizatora, jeżeli są udostępnione operatorowi.

Powracając do definicji umowy o świadczenie usług, warto wskazać, że umowa taka „przyznaje operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonania określonych usług związanych z przewozem o charakterze użyteczności publicznej”. Wydaje się, że to „zobowiązanie” nie ma innego charakteru prawnego jak tylko umowny, w ustawie brak jest bowiem środków władczych, które ewentualnie mogłyby być użyte w celu przymuszenia przedsiębiorcy do realizacji usług. Ozna-

³⁷ Zob. szerzej na temat tego zagadnienia m.in. A. Panasiuk, *Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych*, Bydgoszcz-Warszawa 2007; A. Panasiuk, *Koncesja na roboty budowlane i usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, Warszawa 2009; G. Mazurek, *Komentarz do Ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi*, Wrocław 2009. Z ostatnich publikacji zob. m.in. B. Popowska, M. Chołodecki, *Dyskrecjonalność koncesjodawcy w postępowaniu o udzielenie koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Poznań 2014 [w druku].

cza to, że gminie przysługują jedynie cywilnoprawne narzędzia oddziaływania na podmiot w przypadku niewywiązania się z umowy, czy też zaprzestania realizowania przewozów, w postaci nałożenia kar umownych i — w ostateczności — rozwiązania umowy (art. 25 ust. 3 pkt 22–23).

Po zawarciu umowy gmina wydaje operatorowi stosowne zaświadczenie wraz z rozkładem jazdy. Jak stanowi ustawa, zaświadczenie potwierdza posiadanie przez operatora uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej (art. 28 u.p.t.z.).

POTWIERDZENIE ZGŁOSZENIA PRZEWOZU

Potwierdzenie zgłoszenia przewozu przez gminę jest kolejną formą prawną włączania prywatnych przedsiębiorców do systemu transportu publicznego na terenie gminy. Jak już wskazywano, potwierdzenie zgłoszenia wydawane jest przewoźnikom, którzy nie świadczą usług użyteczności publicznej. Można przyjąć, że przewozy te obejmują przede wszystkim linie rentowne (komercyjne), to jest takie, na których nie ma konieczności uzyskiwania finansowania publicznego. Stanowią one uzupełnienie systemu transportu publicznego na terenie gminy realizowanego przez operatora (operatorów). Wynika to z wielu rozwiązań prawnych ustawy.

Przed wszystkim tryb dopuszczenia przewoźników do świadczenia usług przewozowych na terenie gminy wskazuje, że nie polega on tylko na legalizacji ich działalności, a potwierdzenie zgłoszenia nie ma charakteru jedynie technicznego. Zgłoszenie przewozu poprzedzają bowiem obligatoryjne uzgodnienia przewoźnika z gminą. Ich przedmiot wskazuje na szeroki zakres współdziałania przewoźników z gminą. Uzgodnieniom tym podlegają kwestie zasadnicze dla funkcjonowania publicznego transportu na terenie gminy, to jest zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych wraz z jego przebiegiem. Zgłoszenie przewozu i uzgodnienia z przewoźnikiem mają na celu — tak jak zawarcie umowy z operatorem — jak najefektywniejsze zaplanowanie transportu publicznego na terenie gminy, w tym w szczególności realizowanie założeń przyjętych w planie transportowym gminy.

Potwierdzenia zgłoszenia gmina dokonuje w formie decyzji administracyjnej, której załącznikiem jest wynegocjowany przez gminę i przewoźnika rozkład jazdy (art. 34 ust. 1, art. 33)³⁸. Ustawa przewiduje również kompetencję gminy do

³⁸ Decyzja o potwierdzeniu ma charakter czasowy — na okres 5 lat. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że celem wprowadzenia terminowych potwierdzeń jest możliwość dokonania przez gminę okresowej weryfikacji związanej z wykonywanymi przez przewoźników usługami i spełniania przez nich warunków, na podstawie których wykonywany jest przewóz osób. Podkreśla to zarządca zadania gminy w zakresie transportu publicznego.

cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu, decyzją administracyjną, w przypadkach między innymi: rażącego naruszenia warunków wykonywania przewozu określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, w tym w rozkładzie jazdy, czy rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków (art. 35 ust. 4 zawiera pełny katalog przesłanek). Wskazuje to, że ustalenia dokonane przez przewoźnika z gminą, a co za tym idzie — również potwierdzenie zgłoszenia, bezwzględnie wiążą przedsiębiorcę w zakresie wykonywanej działalności. Nie może on więc prowadzić działalności na innych liniach czy w innych porach, niż zostało to ustalone z gminą. Potwierdza to, że przyjęte w ustawie rozwiązania prawne mają charakter systemowy i że wszystkie podmioty w nim uczestniczące, także przedsiębiorcy prywatni, są włączone w realizację publicznego przewozu osób na terenie gminy. Do efektywnej realizacji takiego stanu rzeczy niezbędne jest współdziałanie z gminą wykonawców usług. Takie współdziałanie ustawa przewiduje także w ramach realizacji przez gminę zadania polecającego na zarządzaniu publicznym transportem.

ZARZĄDZANIE PUBLICZNYM TRANSPORTEM ZBIOROWYM W GMINIE I JEGO FINANSOWANIE

Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym w dużej mierze sprowadza się do współdziałania organizatora z operatorem oraz przewoźnikami świadczącymi usługi transportowe na terenie gminy. Do wniosku takiego skłania wykaz przykładowych zadań gminy, składających się na owo zarządzanie (art. 43 ust. 1). Ustawa wymienia między innymi negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem, współpracę przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów i dokonywanie zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych. Proces ten ma charakter ciągły i wymaga od organizatora stałego reagowania na zmiany związane na przykład z podjęciem działalności przez nowe podmioty świadczące usługi na terenie gminy czy z koniecznością uruchomienia nowych linii komunikacyjnych. Gmina ma obowiązek bieżącego reagowania na zmieniające się potrzeby transportowe mieszkańców związane na przykład z organizacją imprez masowych, powstawaniem nowych osiedli czy obiektów użyteczności publicznej, jak szkoły czy centra handlowe. Nie sposób zapewnić zaspokojenia potrzeb wspólnoty gminy w zakresie przewozów pasażerskich inaczej aniżeli w szeroko rozumianym współdziałaniu z przedsiębiorcami świadczącymi tego typu usługi, albo zamierzającymi wejść na dany rynek usług.

Elementem zarządzania jest również finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej³⁹. Finansowanie takie dotyczy jedynie operatora (bądź operatorów). Wynika to z charakteru wykonywanych przez nich przewozów, od-

³⁹ Zob. szerzej A. Auleitner, A. Glapa, *Czym jest rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym*, „Rynek Kolejowy” 2012, nr 5.

bywających się na zamówienie gminy, częstokroć na liniach nierentownych⁴⁰. Finansowanie gminnych przewozów pasażerskich może się odbywać poprzez pobieranie przez operatora opłat lub poprzez rekompensaty na jego rzecz. Operatorowi w ramach finansowania mogą również zostać udostępnione środki transportu należące do gminy (art. 50). Szczegóły dotyczące trybu uzyskiwania od organizatora finansowania strony ustalają w umowie.

PODSUMOWANIE

Lokalny transport zbiorowy stanowi sferę gospodarki komunalnej, która jest kompleksowo unormowana w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym⁴¹, z uwzględnieniem przepisów prawa UE. Określa ona zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Zdaniem autorów, obowiązująca w Polsce regulacja prawna stanowi przykład prawidłowego (w zakresie modelowych rozwiązań) unormowania kwestii realizacji usług, które powinny być powszechnie dostępne, a których realizacja, ze względu na warunki, nie zawsze będzie miała charakter komercyjny. Opinia ta sformułowana jest przede wszystkim z punktu widzenia potrzeby zapewnienia społecznościom lokalnym możliwie jak najdogodniejszej komunikacji, co stanowi cel działania gminy w omawianym zakresie. Ustawa ta stwarza gminom podstawy zarówno do planowania i organizowania, jak i zarządzania usługami określanymi jako gminne przewozy pasażerskie, wprowadzając liczne rozwiązania prawne, o różnym charakterze — zarówno prywatnoprawnym, jak i publicznoprawnym. Partnerami gminy są głównie przedsiębiorcy prywatni. Już z tego, co powiedziano, wynika, że w omawianej tu sferze nie działają oni na zasadach całkowicie wolnego rynku, lecz są włączani w system publicznego transportu zbiorowego, organizowany i zarządzany przez gminy. Nie znaczy to oczywiście, że nie mają oni wpływu na kształt i zasady funkcjonowania tego systemu; oczywiście jest też, że również na jego realizację. Jak wynika z prowadzonych rozważań, wpływ ten występuje już na etapie planowania, nie tylko poprzez formalny obowiązek konsultacji społecznych planów, ale również poprzez oparcie planów na dotychczas realizowanych przez przedsiębiorców przewozach pasażerskich. Szczególne formy prawne przybiera współdziałanie gminy z przedsiębiorcami na etapie organizowania gminnych przewozów pasażerskich. Chodzi o umowę z operatorem o świadczenie usług i potwierdzenie zgłoszenia dokonanego przez przewoźnika, poprzedzone odrębnymi postępowaniami o zawarcie umowy i wydanie potwierdzenia. W tych zakresach przedsiębiorcy, jako przyszli wykonawcy

⁴⁰ J. Klatka, *Praktyczne problemy z wdrażaniem ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Komunikacja Publiczna”, wyd. specjalne nr 1, s. 9–10.

⁴¹ A także w przepisach wykonawczych do u.p.t.z.

przewozów pasażerskich, mają liczne uprawnienia pozwalające wpływać na rozwiązania w zakresie tych przewozów. Również zarządzanie gminnymi przewozami pasażerskimi polega w znacznym zakresie na współdziałaniu gminy z przedsiębiorcami świadczącymi usługi transportowe na terenie gminy, na przykład przy aktualizacji przewozów i zmianach przebiegu linii komunikacyjnych.

W praktyce istotne będzie, aby gmina wykorzystywała instrumenty prawne, które ma do dyspozycji, mając na uwadze zarówno potrzeby zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego, jak i konkurencji na rynku usług w tym zakresie.

Wydaje się jednak, że nie wszystkie instytucje prawne zostały w ustawie prawidłowo unormowane, między innymi zakres stosowania Prawa zamówień publicznych i ustawy o koncesji (u.p.t.z. nie odsyła do tych ustaw w zakresie nieuregulowanym w niej, tylko wskazuje, że „organizator dokonuje wyboru operatora w trybie” jednej z tych ustaw). Trudno też odkodować treść instytucji „koncesji na usługi”, którą to „formę” (tak stanowi u.p.t.z.) powinna przybrać umowa o świadczenie usług zawarta bezpośrednio, w odniesieniu do usług przewozowych w komunikacji miejskiej (art. 22 ust. 4), zwłaszcza że ustawa zastrzega, że do bezpośredniego zawarcia umowy nie stosuje się przepisów Prawa zamówień publicznych i ustawy o koncesji (art. 22 ust. 9).

Podsumowując, można stwierdzić, że gmina może racjonalnie i efektywnie wykonywać zadanie w sferze lokalnego transportu zbiorowego, za realizację którego jest odpowiedzialna, wówczas, gdy współdziała z przedsiębiorcami prywatnymi świadczącymi takie usługi, a jej rola w istocie sprowadza się do czynności organizatorskich o różnym charakterze, łącznie z planowaniem i zarządzaniem gminnymi przewozami pasażerskimi.

COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITY (*GMINA*) AND PRIVATE ENTREPRENEURS IN THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL PASSENGER TRANSPORT

Summary

This paper investigates the legal aspects of the organization of public transport in municipality (*gmina*) in Poland. According to the Act of 16 December 2010 on public transport, each municipality is obligated to plan, organize, and manage transport services in their community. In order to provide an efficient and effective public transport system, municipalities often cooperate with private entrepreneurs. The main objective of the paper is to discuss the legal relations between municipality and private entrepreneurs.

The authors demonstrate a legal model of cooperation between municipality and private entrepreneurs in the implementation of the municipal public transport in Poland. The paper shows that private entrepreneurs can notably influence public transport in the communities.