

JUSTYNA MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW

ORCID: 0000-0001-8706-2930

Uniwersytet Wrocławski

justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

Związek metropolitalny jako organizator publicznego transportu zbiorowego

Abstrakt: Tadeusz Bigo jest przedstawiany w literaturze przede wszystkim jako autor teorii samorządu terytorialnego i koncepcji związków publicznoprawnych. W tym kontekście powstaje pytanie, czy konstrukcja związku publicznoprawnego może być pomocna przy badaniu innych konstrukcji prawnych, na przykład związku metropolitalnego. Obecnie w Polsce toczy się spór dotyczący charakteru prawnego związku metropolitalnego. Jedyne przykłady funkcjonowania takiego podmiotu w naszym kraju stanowi związek metropolitalny województwa śląskiego. Analiza dokonana w ramach niniejszego artykułu będzie dotyczyć przede wszystkim wykonywania zadań w zakresie zbiorowego transportu publicznego na terenie metropolii śląskiej.

Słowa kluczowe: Tadeusz Bigo, związek metropolitalny, zbiorowy transport publiczny.

Wprowadzenie

W polskiej myśli administracyjnej prof. Tadeusz Bigo zaistniał nie tylko jako założyciel i współtwórca wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego, ale również jako autor koncepcji samorządu terytorialnego. Jak wskazywał uczony: „Żadna może dziedzina prawa administracyjnego nie posiada tak bogatej literatury co nauka o samorządzie, ale też żadna nie dostarcza nam tak dobrego przykładu synkretyzmu metod i jego oplakanych rezultatów”¹. Profesor Bigo stał na stanowisku, że samorząd w ujęciu prawnym jest formą organizacyjną administra-

¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 124.

cji zdecentralizowanej, której przedmiot nie różni się od przedmiotu administracji rządowej². W ramach swojej działalności naukowej określił miejsce i rolę związków publicznoprawnych³, w tym związków komunalnych, w systemie ustrojowo-prawnym samorządu terytorialnego⁴. Pojęcie związku publicznoprawnego oznaczało dla niego związek wyposażony we władztwo administracyjne i powołany przez państwo, względnie przy jego czynnym udziale⁵. Analizując korelacje między pojęciem samorządu a związkiem publicznoprawnym, autor ten podkreślał, że związki publiczne stanowią część administracji publicznej, samorząd tworzy zaś administrację zdecentralizowaną, wykonywaną przez samodzielne związki. W konkluzji uznawał, że związki publicznoprawne są związkami samorządowymi⁶.

Koncepcja Bigi do dziś stanowi inspirację dla wielu badaczy, pozwalając na uporządkowanie toczącej się współcześnie dyskusji nad strukturą i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce⁷. Podkreślane są jej wartości naukowe, które wciąż zachowują aktualność⁸. Poglądy tego autora mogą być bezpośrednio odnoszone do badania między innymi związków jednostek samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że obecnie, w związku z dokonywanymi zmianami ustrojowymi, uległy rozszerzeniu formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego⁹. Przykład stosunkowo nowej struktury stanowi związek metropolitalny, który w literaturze został określony jako szczególny rodzaj związku jednostek samorządu terytorialnego¹⁰. W tej perspekty-

² M. Miemiec, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 150; T. Bigo, *op. cit.*, s. 127–155.

³ Podstawę normatywną koncepcji T. Bigi, odnoszącej się do związków publicznoprawnych, stanowił art. 65 Konstytucji marcowej z dnia 21 marca 1921 roku (Dz.U. Nr 44, poz. 267), który wprowadził podział administracyjnoprawny państwa na gminy, powiaty i województwa, dodatkowo umożliwiając tym jednostkom tworzenie związków dla wykonywania zadań samorządu, których publicznoprawny charakter wymagał wydania oddzielnej w drodze ustawy.

⁴ M. Podkowski, *Tadeusz Bigo — wybitny uczonek i wychowawca*, [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006, s. 150–151.

⁵ T. Bigo, *op. cit.*, s. 82.

⁶ *Ibidem*, s. 151.

⁷ Zob. np. A. Błaś, *Przedmowa*, [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, red. A. Błaś Wrocław 1995. Zob. także L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10; A. Chrisidu-Budnik, D. Cendrowicz, *Związki międzykomunalne*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 155–162.

⁸ T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 57, 1995, z. 2, s. 44.

⁹ Por. M. Ofiarska, *Ewolucja regulacji prawnych stanowiących podstawy współdziałania w samorządzie terytorialnym w okresie 30-lecia samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 29–49.

¹⁰ T. Bąkowski, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, s. 17–20.

wie celem badawczym niniejszego artykułu stał się opis konstrukcji ustawowej i teoretycznoprawnej związku metropolitalnego w kontekście wypełnianych przez niego zadań, szczególnie w odniesieniu do świadczenia usług z zakresu transportu zbiorowego.

1. Pojęcie i zadania związku metropolitalnego

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych (dalej: u.z.m.)¹¹ związek metropolitalny stanowił zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym. W skład tego związku wchodziły gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiaty, na terenie których leżała co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.z.m. zadania tego związku dotyczyły tematyki kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego realizowanego na tym obszarze, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich, a także promocji obszaru metropolitalnego. W kontekście regulacji ustawowej w literaturze przedmiotu wymieniano dwie zasadnicze kategorie zadań wykonywanych przez związek metropolitalny. Pierwsza z nich obejmowała zadania własne związków, podobnie do regulacji zawartych w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)¹², druga zaś odnosiła się do zadań powierzonych na mocy porozumień wraz ze wszystkimi trzema typami jednostek samorządu oraz organów administracji rządowej¹³.

Należy zwrócić uwagę, że choć u.z.m. weszła w życie, to po niedługim czasie jej obowiązywania została uchylona na mocy art. 62 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (dalej: u.z.m.w.ś.)¹⁴. Oznacza to, że przepisy u.z.m. nie znalazły praktycznego zastosowania z uwagi na zmianę regulacji modelu metropolitalnego i rezygnację z jednolitej regulacji dla wszystkich obszarów na rzecz unormowania tej kwestii w odrębnych ustawach¹⁵. Za podstawowy mankament u.z.m. uznano uniwersalny charakter przepisów w przedmiocie unormowania ogólnych ram funkcjonowania metropolii¹⁶.

¹¹ Dz.U. poz. 1890 z późn. zm.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.

¹³ J.H. Szlachetko, *Komentarz do art. 12, [w:] Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, s. 61.

¹⁴ Dz.U. poz. 730 z późn. zm.

¹⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 141.

¹⁶ A. Barczewska-Dziobek, *Funkcjonowanie metropolii na przykładzie rzeszowskiego obszaru funkcjonalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 26.

Przyjęto, że w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji kolejny akt powinien być dostosowany do kryteriów spełnianych przez nowo utworzony związek metropolitalny, nie zaś odwrotnie¹⁷.

Jeszcze w okresie obowiązywania u.z.m. w doktrynie twierdzono, że związek metropolitalny stanowi szczególny rodzaj związku jednostek samorządu terytorialnego, dlatego też niejednokrotnie porównywano go do związku międzygminnego. Obecnie na kanwie u.z.m.w.ś. podkreśla się, że związek metropolitalny nie stanowi już związku komunalnego w rozumieniu ustaw samorządowych, gdyż jego konstrukcja prawna przemawia za uznaniem go za nową instytucję samorządu terytorialnego. Nie jest dopuszczalne odpowiednie stosowanie przepisów o związkach międzygminnych, powiatowych czy powiatowo-gminnych¹⁸. Wypływa stąd wniosek, że oba związki, to jest metropolitalny i komunalny, tworzą odrębne postacie rodzajowe struktur administracji publicznej. Jednocześnie dostrzega się między nimi pewne powiązania, wskazując, że mają one wspólne „fundamenty” w postaci zestawu jednorodnych cech konstytutywnych o podstawowym dla konstrukcji prawnej znaczeniu¹⁹. W nieco innym ujęciu przyjmuje się, że „związek metropolitalny jest co najmniej tak samo *stricte* samorządowy jak związek jednostek samorządu terytorialnego”²⁰, co wynika z odpowiedniego stosowania niektórych instytucji z zakresu województwa samorządowego²¹.

Porównując obie regulacje stanowiące podstawy do tworzenia związków metropolitalnych, warto dodać, że u.z.m.w.ś. powieliła koncepcję związku metropolitalnego nakreśloną w ustawie u.z.m. poprzez utworzenie metropolii jako podmiotu dodatkowego. Analizując pozycję związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji, nie możemy uznać go za jednostkę samorządu terytorialnego, co sprawia, że nie sposób objąć go zakresem pojęcia „samorząd terytorialny”. Pomimo pewnych podobieństw związek metropolitalny nie stanowi więc części samorządu terytorialnego ze względu na brak cech ustrojowych typowych dla gminy, powiatu czy województwa²².

¹⁷ E. Feret, *Rozwój aglomeracji miejskich w Polsce na przykładzie związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 89.

¹⁸ B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 7–8, s. 16.

¹⁹ J.H. Szlachetko, *Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego sui genesis*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 345.

²⁰ P. Lisowski, *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 200–201.

²¹ *Ibidem*.

²² W doktrynie występuje pogląd wskazujący na miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji. W związku z tym należy zauważyć, że nie jest to jednostka samorządu terytorialnego i dlatego też nie mieści się w zakresie podmiotowym pojęcia samorządu terytorialnego. Pomimo powiązań tego związku z samorządem terytorialnym nie stanowi on część samorządu terytorialnego, z uwagi na brak cech ustrojowych typowych dla gminy, powiatu czy województwa; zob. R. Marchaj, *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 51 i 60.

Związek ten posiada osobowość prawną, do której najważniejszych cech należą: przedmiot w postaci powołania do wykonywania zadań publicznych, zadania o charakterze zadań własnych wykonywane na podstawie ustawy oraz nadzór określony ramami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa²³. Organy związku metropolitalnego województwa śląskiego tworzą zgromadzenie będące jednocześnie organem stanowiącym oraz zarząd będący organem kolegialnym²⁴.

Zadania publiczne wykonywane przez organy związku metropolitalnego województwa śląskiego zostały uregulowane w art. 12 u.z.m.w.ś., w myśl którego związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju społecznego oraz gospodarczego obszaru związku metropolitalnego, planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej. Dodatkowo dotyczą one metropolitalnych przewozów pasażerskich, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego, a także promocji związku metropolitalnego i jego obszaru²⁵.

Analiza korelacji zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego wskazuje, że zadania związku z jednej strony wykraczają poza obszar zadań jednostek samorządu, z drugiej zaś pokrywają się z zadaniami tych jednostek zarówno pod względem terytorialnym, jak i funkcjonalnym. Konkluzja taka jest szczególnie aktualna w kontekście wykonywania zadań z zakresu transportu zbiorowego. Przykładowo zadanie gminy, wykonywane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g., polega na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 u.z.m.ś. do zadań związku należy planowanie, koordynacja, integracja oraz publicznego transportu drogowego, w tym także kolejowego i szynowego. Natomiast art. 12 ust. 1 pkt 4 u.z.m.ś. obliuguje związek metropolitalny do

²³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 z późn. zm.; zob. B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie...*, s. 10.

²⁴ Szerzej zob. R. Marchaj, *Zgromadzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 219–236; T. Moll, *Organ wykonawczy związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 238–249.

²⁵ Omawiając problematykę związków metropolitalnych, powinniśmy wskazać na kwestię metropolii, która stanowi wielopłaszczyznowy rozwój miast w oparciu o współpracę ponadregionalną, skoncentrowaną na rozwoju ośrodków metropolitalnych, rozbudowie transportu, komunikacji i łączności. Metropolizacja ma na celu stworzenie szczególnych warunków dla obszarów metropolitalnych jako biegunów rozwoju i wzrostu gospodarczego. Określa się ją jako proces przekształcenia przestrzeni miejskiej odnoszący się do zmiany relacji istniejących między miastem centralnym oraz na nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanej. Wskazana zmiana relacji polega na osłabieniu albo nawet zerwaniu więzi gospodarczych miasta z jego zapleczem i w związku z tym zastąpieniu ich więzami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej i światowej; zob. K. Sikora, *Metropolia, metropolizacja — cechy i uwarunkowania*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 387; H. Izdebski, *op. cit.*, s. 140.

organizacji przewozów pasażerskich na terenie metropolii, a więc na obszarze odmiennym od obszaru gminy. Porównując więc obie regulacje, musimy stwierdzić, że w omawianym zakresie nie występuje tożsamość zadań²⁶. W konsekwencji należy uznać, że na mocy przepisów u.z.m.w.ś. utworzono nową kategorię usług publicznych w postaci organizacji metropolitalnego publicznego transportu zbiorowego, metropolia może zaś przejąć obowiązki związku międzygminnego w odniesieniu zarówno do gmin wchodzących w jej skład, jak również gmin do niej nie należących²⁷.

2. Wykonywanie zadań z zakresu zbiorowego transportu publicznego na przykładzie związku metropolitalnego województwa śląskiego

Warto podkreślić, że wykonywania zadań z zakresu publicznego transportu drogowego jest szczególnie ważne dla samego funkcjonowania metropolii i przez to stanowi kluczowy obszar działań organów związku. Jak powszechnie wiadomo, transport odgrywa ogromną rolę w rozwoju społecznym i gospodarczym, co potwierdza stały wzrost popytu na usługi transportowe²⁸. Stanowi także ważny czynnik pozwalający na swobodną aktywność jednostki²⁹. Z kolei publiczny transport zbiorowy ma priorytetowe znaczenie w kontekście zarządzania obszarem metropolitalnym. Definiuje się go jako powszechnie dostępny regularny

²⁶ K. Ziemiński, *Zadania metropolitalne a zadania jednostek samorządu terytorialnego objętych obszarem metropolitalnym*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 395.

²⁷ „Powierzenie przez gminy zarówno wchodzące w skład Metropolii, jak i spoza jej członków, zadań w zakresie organizacji lokalnego transportu publicznego na mocy art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 2 i art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim powoduje, że Metropolia wstępuje w prawa i obowiązki tych gmin, wykonywanych uprzednio przez związek międzygminny, a zadanie to staje się własnym zadaniem publicznym Wnioskodawcy. Zarówno uchwała, jak i porozumienie, ma charakter publicznoprawny, nie zaś cywilnoprawny. Z chwilą bowiem zawarcia stosownej uchwały przez związek międzygminny, Metropolia wstępuje w prawa i obowiązki gmin co do organizacji lokalnego publicznego transportu zbiorowego na ich obszarze, z tym zastrzeżeniem, że gminy niewchodzące w skład metropolii, aby działalność ta była kontynuowana, muszą zawrzeć następnie porozumienia. Jednakże w każdym przypadku następuje to z mocy ustawy”, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2020 roku, sygn. I SA/Gl 1533/19, Legalis nr 2284686.

²⁸ R. Wałasek, Ł. Nowakowski, *Wpływ rozwoju transportu drogowego na rozwój klastrów w świetle procesów globalizacyjnych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 251, s. 161.

²⁹ T. Kwarciański, *Rola publicznego transportu zbiorowego w zaspokajaniu potrzeb transportowych mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Prace Naukowe” 2018, nr 166, s. 78.

przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii lub sieci transportowej³⁰.

Analiza zadań z zakresu zbiorowego transportu publicznego nakazuje zwrócić uwagę na organizację tego transportu na obszarze związku metropolitalnego województwa śląskiego. W doktrynie zauważono, że jak dotąd w Polsce nie doszło do szerokiej metropolizacji, a metropolia śląska jest jedynym obszarem, na którym utworzono związek metropolitalny³¹. Nie ziściły się plany stworzenia podobnego związku na obszarze metropolitalnym Warszawy³². Już od kilku lat podejmowane są działania na rzecz utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim³³ czy na obszarze metropolii wrocławskiej³⁴, które jak dotąd nie zakończyły się powodzeniem.

Z tego powodu przykład związku metropolitalnego województwa śląskiego zwraca uwagę ze względu na pionierskie rozwiązania dotyczące transportu publicznego. W przeciwieństwie do typowych zadań jednostek samorządu terytorialnego, zadania transportowe na terenie związku nie są nastawione na zaspokajanie potrzeb mieszkańców każdej gminy lub powiatu, ale wszystkich mieszkańców metropolii, a także osób zamieszkujących teren jej oddziaływania czy też przebywających na tym obszarze³⁵. Co istotne, w obrębie omawianego obszaru metropolitalnego widoczne jest znaczne zróżnicowanie gmin, jeśli chodzi o organizację transportu. Przekształcenia w tym zakresie mają miejsce od kilku lat i oznaczają konieczność rozwiązania wielu problemów, a tym samym wdrożenia nowych rozwiązań w sferze finansowania oraz integracji transportu zbiorowego³⁶.

Jednym z najważniejszych działań było powołanie Zarządu Transportu Metropolitalnego, utworzonego uchwałą Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii nr III/16/2017 z dnia 22 listopada 2017 roku³⁷ i stanowiącego jednostkę organizacyjną stworzoną w celu organizowania publicznego transportu

³⁰ P. Małek, *Wstępne pojęcia*, [w:] J. Kubalski, P. Małek, K. Mroczek, *Komunikacja autobusowa. Ekonomika i organizacja*, Warszawa 1968.

³¹ Obecnie górnośląska aglomeracja stanowi największą konurbację w Polsce, a do jej podstawowy cech zalicza się policentryczny charakter; zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 529 n.

³² H. Izdebski, *op. cit.*, s. 142.

³³ R. Gajewski, *W kierunku związku metropolitalnego w województwie pomorskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 97–108.

³⁴ E. Żołnierczyk, *Wrocławski związek metropolitalny — rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 403–412.

³⁵ B. Dolnicki, R. Marchaj, *Górnośląsko-Zagłębiowska metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 79, 2017, z. 3, s. 80.

³⁶ G. Dydkowski, B. Kłós, *Metropolizacja zarządzania miejskim transportem zbiorowym w województwie śląskim*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 336, s. 9–22.

³⁷ Uchwała nr III/16/2017 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 22 listopada 2017 roku w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii o nazwie Zarząd Transportu Metropolitalnego oraz wyposażenia jej w mienie, <https://>

zbiorowego dla metropolii oraz gmin ościennych, która przejęła obowiązki dotychczasowych organizatorów transportu istotne z punktu widzenia organizacyjnego. W ten sposób łatwiej budować spójną i jednolitą ofertę oraz zarządzać komunikacją miejską w całej metropolii.

Jeśli chodzi o pozostałe inicjatywy, warto wymienić tutaj wprowadzenie w okresie od 1 stycznia do 1 kwietnia 2018 roku wspólnych biletów dla całej metropolii, zarówno jednorazowych, jak i okresowych. Ujednoliceniu uległy także taryfy, co sprawiło, że korzystanie z komunikacji miejskiej stało się prostsze i wygodniejsze. Na niepotykaną wcześniej skalę wprowadzono także nieodpłatne przejazdy dla dzieci oraz młodzieży do szesnastego roku życia w celu promowania transportu publicznego i rozwiązań proekologicznych. Umożliwiono również wybór nowych taryf, w tym biletów wieloprzejazdowych, biletu dziennego czy grupowego dla pięciu osób³⁸.

Sprawnie funkcjonujący system transportu publicznego został przez organy związku metropolitalnego województwa śląskiego uznany za jeden z priorytetowych celów. Warto przypomnieć, że w kontekście zarządzania coraz częściej podnosi się potrzebę wprowadzenia tak zwanego inteligentnego zarządzania poprzez rozwój koncepcji *smart city* i komunikacji informatyczno-komunikacyjnej. Szerokie działania podejmowane są w ramach idei zrównoważonego transportu, który powinien służyć realizacji zarówno celów ekonomiczno-społecznych, jak i tych związanych z wykorzystaniem i ochroną środowiska naturalnego. Chodzi o wyeliminowanie transportu powodującego ogromne zanieczyszczenie środowiska³⁹ i zwiększenie udziału zeroemisyjnego transportu zbiorowego⁴⁰. Dotychczasowe działania były ukierunkowane na zakup elektrycznego taboru autobusowego. W ich ramach operatorzy publicznego transportu zbiorowego wprowadzili do eksploatacji trzynaście autobusów elektrycznych wraz z niezbędną infrastrukturą ładowania. Planowany jest zakup następnych trzydzieści sześciu jednostek, co w konsekwencji pozwoli do końca 2021 roku na zwiększenie udziału elektrycznych autobusów na obszarze metropolii do około 3,7%⁴¹.

bip.metropoliagzm.pl/artukul/34549/124964/utworzenie-zarządu-transportu-metropolitalnego (dostęp: 12.05.2021).

³⁸ <https://metropoliagzm.pl/transport/> (dostęp: 12.05.2021).

³⁹ D. Miłaszewicz, B. Ostapowicz, *Warunki zrównoważonego transportu w świetle dokumentów UE*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, s. 115.

⁴⁰ B. Zydel, *Zeroemisyjny publiczny transport zbiorowy — na przykładzie transportu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1–2, s. 111; M. Kidyba, *Zarządzanie metropolią — wybrane aspekty prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 160–163.

⁴¹ A. Mercik, *Elektromobilność w autobusowym transporcie publicznym organizowanym przez górnośląsko-zagłębiowską metropolię jako narzędzie realizacji idei zrównoważonej mobilności*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG” 23, 2020, nr 5, s. 28.

Podsumowanie

Profesor Bigo wskazywał w swojej koncepcji na konieczność tworzenia związków samorządu terytorialnego, umożliwiających współpracę między poszczególnymi podmiotami. W tym kontekście związek metropolitalny tworzy nową i inną od poprzedzających go konstrukcję ustrojową. Jednym z najważniejszych zadań realizowanych w ramach związku metropolitalnego województwa śląskiego jest zbiorowy transport publiczny. System transportowy miasta należy do kluczowych czynników determinujących jego rozwój. Sprawnie funkcjonujący system transportowy aktywizuje gospodarkę nie tylko samego miasta, ale również całego kraju, stanowiąc tym samym ważny element systemu transportowego całego kraju⁴².

Utworzenie związku metropolitalnego województwa śląskiego ułatwiło realizację zadań nieosiągalnych wcześniej organizacyjnie i finansowo dla poszczególnych miast⁴³. Pozwoliło ponadto na wdrożenie inicjatyw ważnych nie tylko z punktu widzenia rozwoju poszczególnych gmin, ale także całej metropolii, zapewniając tym samym znacznie większy komfort mieszkańcom. Z całą pewnością nastąpiło zwiększenie atrakcyjności komunikacji publicznej wskutek utworzenia bardziej racjonalnej konstrukcji stref biletowych lub obniżenia cen biletów w drugiej strefie. Skłoniło to inne miasta do podjęcia starań na rzecz tworzenia związków metropolitalnych, czego przykładem są choćby Wrocław, Warszawa, Łódź czy Trójmiasto. Choć bez wątplenia utworzenie związku metropolitalnego sprzyja powstawaniu efektywnego, ekologicznego i komfortowego dla mieszkańców transportu publicznego, to największym ograniczeniem w zakresie funkcjonowania takich form organizacyjnych są trudności z powołaniem nowych związków oraz niewystarczające środki finansowe w przypadku obszarów o dużej powierzchni i znacznej liczbie mieszkańców⁴⁴.

Bibliografia

Bąkowski T., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016.

Barczewska-Dziobek A., *Funkcjonowanie metropolii na przykładzie rzeszowskiego obszaru funkcjonalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

⁴² C. Krysiuk, G. Nowacki, *Efektywność transportu*, „Autobusy” 2016, nr 10, s. 124.

⁴³ J. Łubina, *Gospodarka finansowa górnośląsko-zagłębiowskiej metropolii — wybrane zagadnienia*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 298.

⁴⁴ E. Feret, *op. cit.*, s. 95.

- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Przedmowa*, [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, red. A. Błaś, Wrocław 1995.
- Chrisidu-Budnik A., Cendrowicz D., *Związki międzykomunalne*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Górnośląsko-Zagłębiowska metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 7–8.
- Dydkowski G., Kłos B., *Metropolizacja zarządzania miejskim transportem zbiorowym w województwie śląskim*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 336.
- Feret E., *Rozwój aglomeracji miejskich w Polsce na przykładzie związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Gajewski R., *W kierunku związku metropolitalnego w województwie pomorskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Kidyba M., *Zarządzanie metropoliami — wybrane aspekty prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Krysiuk C., Nowacki G., *Efektywność transportu*, „Autobusy” 2016, nr 10.
- Kwarciański T., *Rola publicznego transportu zbiorowego w zaspokajaniu potrzeb transportowych mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Prace Naukowe” 2018, nr 166.
- Lisowski P., *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Łubina J., *Gospodarka finansowa górnośląsko-zagłębiowskiej metropolii — wybrane zagadnienia*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Małek P., *Wstępne pojęcia*, [w:] J. Kubalski, P. Małek, K. Mroczek, *Komunikacja autobusowa. Ekonomika i organizacja*, Warszawa 1968.
- Marchaj R., *Zgromadzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Marchaj R., *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6.
- Miemieć M., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Miłaszewicz D., Ostapowicz B., *Warunki zrównoważonego transportu w świetle dokumentów UE*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011.
- Mercik A., *Elektromobilność w autobusowym transporcie publicznym organizowanym przez górnośląsko-zagłębiowską metropolię jako narzędzie realizacji idei zrównoważonej mobilności*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG” 23, 2020, nr 5.
- Moll T., *Organ wykonawczy związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

- Ofiarska M., *Ewolucja regulacji prawnych stanowiących podstawy współdziałania w samorządzie terytorialnym w okresie 30-lecia samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4.
- Podkowski M., *Tadeusz Bigo — wybitny uczony i wychowawca*, [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 57, 1995, z. 2.
- Sikora K., *Metropolia, metropolizacja — cechy i uwarunkowania*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Szlachetko J.H., *Komentarz do art. 12*, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016.
- Szlachetko J.H., *Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego sui generis*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Walasek R., Nowakowski Ł., *Wpływ rozwoju transportu drogowego na rozwój klastrów w świetle procesów globalizacyjnych*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Oeconomica” 2011, nr 251.
- Ziemski K., *Zadania metropolitalne a zadania jednostek samorządu terytorialnego objętych obszarem metropolitalnym*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Zydel B., *Zeroemisyjny publiczny transport zbiorowy — na przykładzie transportu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1–2.
- Żołnierczyk E., *Wrocławski związek metropolitalny — rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

Metropolitan Union as an Organizer of Public Collective Transport

Summary

Tadeusz Bigo is presented in literature primarily as the author of the theory of local self-government and the concept of public-legal relationships. Therefore, the question arises whether the structures of a public-law union can be helpful in examining other legal structures, e.g. a metropolitan union. Currently, there is a dispute in Poland over the legal nature of the metropolitan union. The only example of the functioning of such an entity in our country is the metropolitan association of the Silesian Voivodeship. The analysis made in this article will mainly concern the performance of tasks in the field of collective public transport in the Silesian metropolis.

Keywords: Tadeusz Bigo, metropolitan union, collective public transport.