

Adrian Misiejko*

Ustawy regulujące ustrój związków metropolitalnych a publiczny transport zbiorowy – praca prawnoporównawcza

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Publiczny transport zbiorowy w świetle uzm
 1. Podstawowe regulacje
 2. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego
- III. Publiczny transport zbiorowy w świetle uzmwś.
 1. Podstawowe zmiany
 2. Właściwość organizatora a rodzaje przewozów
 3. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego
 4. Uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest porównanie prawnych regulacji organizowania publicznego transportu zbiorowego ustanowionych na gruncie ustawy o związkach metropolitalnych (już nie-obowiązującej) oraz ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Autor w pierwszej kolejności omawia przepisy ustawy o związkach metropolitalnych, wskazując na wprowadzone rozwiązania oraz związane z nimi wątpliwości. W drugiej części pracy omówione zostały prawne aspekty organizacji publicznego transportu zbiorowego pod rządami obowiązującej ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Autor dokonał porównania najważniejszych instytucji prawnych, czego efektem jest ustalenie, w jakich sferach nowa ustawa prowadzi do rozwiązania wątpliwości prawnych, a w jakich – prowadzi do powstania nowych. Efektem tych rozważań jest krytyczna ocena ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

Słowa kluczowe: publiczny transport zbiorowy; związek metropolitalny; organizator publicznego transportu zbiorowego; związek metropolitalny w województwie śląskim.

JEL: K23

* Doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; aplikant radcowski przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu; e-mail: misiejko.a@gmail.com.

I. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka ustawowej regulacji wykonywania zadań publicznych z zakresu publicznego transportu zbiorowego przez związki metropolitalne – dynamicznie zmieniający się stan prawny prowokuje bowiem do dokonania analizy prawno-porównawczej. Obowiązująca od 1 stycznia 2016 r. do 6 kwietnia 2017 r. ustawa o związkach metropolitalnych¹ nie tylko nie doczekała się wykonania (a więc nie utworzono na jej podstawie żadnego faktycznie istniejącego związku metropolitalnego), ale i spowodowała istotne wątpliwości teoretyczne. Dotyczyło to w szczególności prawnych ram realizacji publicznego transportu zbiorowego w miejsce dotychczasowych organizatorów – gmin i powiatów wchodzących w skład związku.

Jednakże, zmiana koncepcji w zakresie uregulowania metropolii doprowadziła do uchwalenia ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim², która z kolei spowodowała utratę mocy przez uzm. Uzmwś jest podstawą do ustanowienia wyłącznie pojedynczego związku na określonym obszarze, ustawodawca zaś wprowadził w niej szereg rozwiązań odmiennych względem ustawy uchylonej, zwłaszcza w zakresie transportu zbiorowego. Należy podkreślić iż na moment przygotowywania niniejszego tekstu przez Autora związek metropolitalny w województwie śląskim nie został jeszcze powołany.

Celem niniejszego opracowania jest zatem ustalenie różnic, jakie występują między nieobowiązującą już uzm a obowiązującą uzmwś w zakresie regulacji wykonywania przez związek metropolitalny zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Dla realizacji przedmiotowego założenia wykorzystane zostaną metody formalno-dogmatyczna oraz historyczno-porównawcza³. Przeprowadzenie pracy porównawczej jest uzasadnione tym bardziej, iż podmioty i instytucje tworzone na podstawie przedmiotowych aktów są do siebie ściśle zbliżone i umożliwiają klarowne wyodrębnienie potencjalnych różnic (a także umożliwiają ocenę, które z nich może prowadzić do skuteczniejszej realizacji zadań publicznych).

II. Publiczny transport zbiorowy w świetle uzm

1. Podstawowe regulacje

Realizacja zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych była uznawana za kwestię szczególnie istotną jeszcze przed normatywnym uregulowaniem metropolii (por. Misiejko, 2016, s. 487 wraz z przywołanymi tam opracowaniami). Jednakże, ustawodawca uznał, iż dobrowolne formy realizacji zadań publicznych w tym zakresie są niewystarczające i – mimo istnienia związków i zespołów porozumień mających za przedmiot wykonywanie transportu zbiorowego o zakresie metropolitalnym – zdecydował się na przekazanie niektórych zadań z tego do podmiotu określanego jako związek metropolitalny.

Zgodnie z art. 1 uzm związek metropolitalny miał być zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym, w skład którego miały wchodzić:

¹ Ustawa z dn. 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890) (dalej: uzm).

² Ustawa z dn. 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730) (dalej: uzmwś).

³ Przyjmując założenia metodologiczne teorii (koncepcji) derywacyjnej (por. Zieliński, 2012), uwzględniając tezy odnoszące się do wykładni prawa administracyjnego zawarte w W. Jakimowicz (2006).

- 1) gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego;
- 2) powiaty, na obszarze których leżałaby co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

Związki metropolitalne miały mieć osobowość prawną, wykonywać zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a ich samodzielność miała podlegać ochronie sądowej. O ustroju związków miał decydować ich statut. Organem wykonawczym związku miał być zarząd związku metropolitalnego, natomiast organem stanowiącym – zgromadzenie związku metropolitalnego.

2. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego

Katalog zadań związku metropolitalnego określono w art. 12 ust. 1 uzm, a ich zakres obejmował realizację publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku. Jednocześnie, dokonano nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym. W art. 7 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym⁴ oraz art. 4 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym⁵, zgodnie z którymi odpowiednio gmina i powiat „traciły” zadania z zakresu transportu zbiorowego w przypadku, w którym wchodziłyby w skład związków metropolitalnych⁶. Co więcej, związek miał móc realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań. Nie wskazano jednak czy porozumienia te mogły dotyczyć jedynie gmin i powiatów położonych na obszarze związku, czy także np. gmin i powiatów sąsiadujących ze związkiem. Niemniej, wprowadzenie przedmiotowych regulacji było równoznaczne z koniecznością dostosowania do nowego stanu prawnego także ustawy o publicznym transporcie zbiorowym⁷. Niezbędne było bowiem zsynchronizowanie – przynajmniej w podstawowym zakresie – istniejących definicji oraz innych przepisów do sytuacji, w której w systemie pojawi się nowy organizator (czego dokonano, choć w ograniczonym zakresie, na mocy art. 72 uzm).

Ustawodawca wprowadził zatem nowy rodzaj przewozów – przewozy metropolitalne, wskazując jednocześnie, że pozostałe rodzaje przewozów (gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie, międzywojewódzkie) nie są przewozami metropolitalnymi⁸. Metropolitalnymi przewozami pasażerskimi stał się odtąd „przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach związku metropolitalnego; inne niż gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie”⁹. Ponadto, związek metropolitalny miał być organizatorem właściwym na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich.

Nie było natomiast jasne czy związek metropolitalny mógł zawrzeć porozumienia z zakresu publicznego transportu zbiorowego z jednostkami samorządu terytorialnego spoza jego obszaru. W art. 7 ust. 1 pkt 4b uptz w brzmieniu sprzed wejścia w życie uzmwś nie przewidziano bowiem,

⁴ Ustawa z dn. 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016, poz. 446 ze zm.) (dalej: usg).

⁵ Ustawa z dn. 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016, poz. 814 ze zm.) (dalej: usp).

⁶ Jednakże, ustawodawca zrezygnował z wprowadzenia porządkujących zmian w treści uptz. Mogłoby to doprowadzić do jasnego określenia, które zadania i kompetencje przewidziane w tej ustawie tracą gminy i powiaty wchodzące w skład związku metropolitalnego.

⁷ Ustawa z dn. 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2016, poz. 1867 ze zm.) (dalej: uptz).

⁸ Por. art. 4 ust. 1 pkt 3, 7, 10, 10a i 25 uptz.

⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 5a uptz.

by związek ten był organizatorem właściwym dla tego rodzaju przewozów. Prowadzi to więc do powstania istotnej wątpliwości czy takie porozumienia w ogóle mogłyby być zawierane.

Nie rozstrzygnięto czy związek metropolitalny byłby organizatorem wyłącznie właściwym na swoim obszarze, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której organizatorem właściwym co do niektórych linii komunikacyjnych mógł być zarówno związek, jak i województwo¹⁰.

Prowadzi to do następujących wniosków: po pierwsze, związek metropolitalny – w przypadku utworzenia na podstawie uzm – zastępowałyby gminy i powiaty w realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego. W miejsce gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich mogłyby być realizowane metropolitalne przewozy pasażerskie, dla których właściwym organizatorem byłby związek.

Po drugie, nawet jeżeli przyjąć, iż związek metropolitalny mógł zawierać porozumienia z zakresu publicznego transportu zbiorowego z gminami i powiatami spoza jego obszaru, nie zostało określone wyraźnie, jak miałyby być kwalifikowane przewozy pasażerskie przechodzące przez obszar związku, a danej gminy lub powiatu, a także kto powinien być dla nich organizatorem właściwym (Misiejko, 2016, s. 493).

Po trzecie, potencjalnie mógłby wystąpić spór o właściwość między związkiem metropolitalnym a województwem.

Ponadto, organy związku metropolitalnego były kompetentne do przyjęcia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich. Ponadto, jeżeli związkowi metropolitalnemu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z gminami lub powiatami, plan mógł obejmować również linie komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze (objętym porozumieniami)¹¹. Zgodnie z art. 9a uptz, w przypadku opracowania planu transportowego przez związek metropolitalny gminy, związki międzygminne, powiaty lub związki powiatów, których obszar miałby być objęty związkiem metropolitalnym i które wchodziłyby w skład związku metropolitalnego miały nie opracowywać planów transportowych (a plany opracowane miały stracić moc z dniem wejścia w życie planu transportowego związku metropolitalnego).

Zgodnie z art. 15a uptz związek metropolitalny miał ustanowić zintegrowany system taryfowo-biletowy obowiązujący w jego granicach. Organizatorzy gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich na terenie związku metropolitalnego mieli być obowiązani do uczestnictwa w systemie taryfowo-biletowym, o którym mowa w ust. 1. Wzajemne rozliczenia z tytułu uczestnictwa organizatorów gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich w zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym na terenie związku metropolitalnego miało określać porozumienie zawarte przez związek metropolitalny i odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego.

¹⁰ Ponadto, niektórzy autorzy wskazali, iż brak wprowadzenia do uptz przepisów wyłączających właściwość gmin i powiatów skutkowało tym, że nawet w przypadku utworzenia związku metropolitalnego mogłyby one być organizatorami właściwymi dla linii lub sieci komunikacyjnych albo nawet mogły zawierać porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (por. Ważny, 2016). Dostrzegając tę wątpliwość, należy wskazać, iż pozbawienie gmin i powiatów zadań poprzez art. 7 ust. 1a usg oraz art. 4 ust. 1 usg wydaje się rozwiązaniem wystarczającym na dokonanie poprawnej wykładni, iż w przypadku utworzenia związku metropolitalnego wchodzące w jego skład jednostki samorządu terytorialnego przestawały być organizatorem właściwym (choć, jak już wskazałem, nie było to rozwiązanie idealne).

¹¹ Jedyną możliwością, jak się wydaje, byłoby zawarcie porozumień z gminami lub powiatami, które nie wchodziłyby w skład związku, ale np. sąsiadowały z nim. Jednakże, jak wskazano wcześniej, nie jest jasne, czy związek metropolitalny w ogóle mógłby być organizatorem właściwym dla linii, sieci czy obszaru gmin lub powiatów spoza jego terytorium (nawet w przypadku zawarcia odpowiedniego porozumienia).

Przedmiotowa konstrukcja budziła szereg wątpliwości interpretacyjnych. W szczególności, ustawodawca przewidywał, iż gminy i powiaty miały tracić zdolność wykonywania zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego z dniem wejścia w skład związku metropolitalnego, nie przesądzając natomiast, co miało stać się np. z podmiotami i mieniem służącymi dotychczas do realizacji zadań wynikających z uptz (zwłaszcza do realizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej) (Misiejko, 2016, s. 489). Nie wprowadzono wprost rozwiązań, umożliwiających np. przekształcenie samorządowych zakładów budżetowych lub spółek gminnych albo powiatowych w zakłady lub spółki związku metropolitalnego. W przypadku utworzenia związków metropolitalnych mogło to prowadzić do licznych komplikacji związanych np. z utrzymaniem dyscypliny finansów publicznych albo z koniecznością likwidacji tych podmiotów.

Ponadto, w przypadku utraty przez gminy i powiaty możliwości wykonywania zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego, mogłyby powstać wątpliwości w zakresie możliwości pobierania opłat za korzystanie przez operatorów lub przewoźników z przystanków komunikacyjnych lub dworców należących do tych jednostek (Misiejko, 2016, s. 490)¹².

Wątpliwości dotyczyły również sensu wprowadzenia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego w granicach związku. Skoro bowiem gminy i powiaty wchodzące w skład związku metropolitalnego traciły zdolność do organizacji gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich, to nie mogły wchodzić w skład takiego systemu. Stawiało to pod znakiem zapytania sens istnienia tego przepisu pod rządami uzm (por. Klatka, 2015, s. 22; Misiejko, 2016, s. 492). Ponadto, nie rozwiązywał on jednoznacznie problemu integracji biletowej przewozów organizowanych przez związek metropolitalny z przewozami organizowanymi przez województwo¹³.

Wynika z tego, iż uzm nie przewidywała wszystkich regulacji istotnych dla sprawnego uregulowania publicznego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych. Mogła zatem doprowadzić do istotnych wątpliwości prawnych, zwłaszcza w okresie tworzenia związków metropolitalnych i zakończenia realizacji zadań z zakresu transportu zbiorowego przez gminy i powiaty.

III. Publiczny transport zbiorowy w świetle uzmwś

1. Podstawowe zmiany

Z dniem 7 kwietnia 2017 r. weszła w życie uzmwś. Jej podstawowym założeniem jest umożliwienie utworzenia na jej podstawie wyłącznie jednego związku metropolitalnego. Ustawa wprowadziła szereg zmian w zakresie ustroju związku – w szczególności w jego skład będą mogły wejść wyłącznie gminy, przy czym obligatoryjnie członkiem związku zostałoby miasto na prawach powiatu Katowice.

Istotne zmiany dotyczą natomiast bezpośrednio i pośrednio zagadnień związanych z publicznym transportem zbiorowym. Ustawodawca zdecydował się na uchylenie kontrowersyjnych art. 7 ust. 1a usg oraz art. 4 ust. 1 usg, wskutek czego gminy członkowskie nie utracą automatycznie zdolności wykonywania zadań publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Ponadto, w art. 13 uzmwś przewidziano możliwość przekształcenia jednostek organizacyjnych (spółek,

¹² Wskazałem tam jednak, iż wydaje się, że ta kompetencja nadal pozostałaby przy organach także tych gmin i powiatów, które weszłyby w skład związku metropolitalnego.

¹³ Problematyka prawnych aspektów integracji biletowej jest zagadnieniem na tyle obszernym, iż zasadne jest poświęcenie jej odrębnego opracowania.

jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych) gmin członkowskich w jednostki organizacyjne związku metropolitalnego, o ile byłoby to niezbędne dla wykonywania przez związek zadań metropolitalnych. Ponadto, związki międzygminne – o ile przedmiot ich działalności byłby związany z realizacją zadań związku metropolitalnego – mogłyby przenieść swoje prawa i obowiązki na związek metropolitalny. Wszystkie te działania będą mogły się odbyć wyłącznie za zgodą organów stanowiących gmin (związków międzygminnych) oraz związku metropolitalnego. Umożliwi to przekształcenie podmiotów realizujących zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego w jednostki organizacyjne związku metropolitalnego.

2. Właściwość organizatora a rodzaje przewozów

Wskutek wejścia w życie uzmwś zmieniły brzmienie przepisy regulujące właściwość organizatora będącego związkiem metropolitalnym. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 7 ust. 1 pkt 4b uptz organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest związek metropolitalny:

- a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich;
- b) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego.

Art. 7 ust. 1 uptz stanowi zatem obecnie, iż: organizatorem publicznego transportu zbiorowego (dalej: organizator), właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest:

- 1) **gmina:**
 - a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich;
 - b) której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie;
- 2) **związek międzygminny** – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny;
- 3) **powiat:**
 - a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich,
 - b) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów, które zawarły porozumienie;
- 4) **związek powiatów** – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;
 - a) **związek powiatowo-gminny** na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny;
 - b) **związek metropolitalny:**
 - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich;
 - któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego;

5) **województwo:**

- a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim;
- b) właściwe ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich;
- c) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, na obszarze województw, które zawarły porozumienie;

6) **minister właściwy do spraw transportu** – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym.

Zmianie uległo również brzmienie art. 7 ust. 2 uptz, który stanowi obecnie, iż jeżeli inny organizator byłby właściwy ze względu na obszar działania, a inny ze względu na zasięg przewozów, to właściwym organizatorem jest organizator, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b (gmina, która przejęła zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego w drodze porozumienia), pkt 2 (związek międzygminny), pkt 3 lit. b (powiat, który przejął zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego w drodze porozumienia), pkt 4 (związek powiatów), 4a (związek powiatowo-gminny) albo 4b (związek metropolitalny) uptz.

Takie ujęcie właściwości prowadzi jednak do wątpliwości interpretacyjnych. Przede wszystkim powstaje pytanie, czy np. gminy wchodzące w skład związku metropolitalnego będą mogły realizować samodzielnie gminne przewozy pasażerskie (skoro uchylono art. 7 ust. 1a usg)? Nie jest to wykluczone. Interpretacja art. 4 ust. 1 pkt 5a, art. 7 ust. 1 pkt 4b w zw. z art. 7 ust. 2 uptz nie daje bowiem jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. W sytuacji utworzenia związku metropolitalnego będzie on właściwy dla przewozów o zasięgu nieprzekraczającym granic związku (tj. **co do zasięgu** metropolitalnych przewozów pasażerskich). W tym samym czasie mogą na obszarze związku metropolitalnego istnieć również np. a) gminy (właściwe jako organizator **co do zasięgu** przewozów nieprzekraczających ich granic), b) związki międzygminnego (właściwe jako organizator **co do zasięgu** przewozów gminnych realizowanych na ich obszarze), c) powiaty (właściwe jako organizator **co do zasięgu** przewozów powiatowych) oraz d) województwo (właściwe jako organizator **co do zasięgu** przewozów przekraczających dwa powiaty). Oznacza to, iż właściwość odnośnie do „**zasięgu przewozów**” metropolitalnych będzie „dublować się” z np. a) z przewozami gminnymi gmin, które wchodzą w skład związku, b) z przewozami gminnymi związku międzygminnego, który znajduje się całkowicie w obszarze związku, 3) z przewozami powiatowymi powiatów, które całkowicie znalazły się w obszarze związku, 4) z przewozami wojewódzkimi, o ile miałyby być one realizowane tylko na obszarze powiatów objętych obszarem związku.

Nie jest bowiem jasne czy art. 7 ust. 2 uptz odgrywa swoją rolę przepisu „kolizyjnego”. Z analizy art. 7 ust. 1 pkt 4b uptz wynika, iż związek metropolitalny wydaje się bowiem właściwy jedynie „**ze względu na zasięg**” (do metropolitalnych przewozów pasażerskich), ale już nie „**ze względu**

na obszar” – podobnie jak gminy (dla gminnych przewozów pasażerskich), powiaty (dla powiatowych przewozów pasażerskich) i województwa (dla wojewódzkich przewozów pasażerskich), o ile nie zawarły porozumień. Brak bowiem przepisu prawa, który ustanawiałby związek metropolitalny organizatorem właściwym „ze względu na obszar” (co ma miejsce w odniesieniu do gmin, powiatów i województw, które przejęły na siebie zadania od innych jednostek samorządu terytorialnego, a także w odniesieniu do związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych). Skoro zaś art. 7 ust. 2 uptz rozstrzyga o organizatorze właściwym w przypadku, gdy „inny organizator byłby właściwy ze względu na obszar działania, a inny ze względu na zasięg przewozów”, to w sytuacji występowania jako organizatorów gmin, powiatów, województwa i związku metropolitalnego nie mógłby odegrać swojej roli przepisu „kolizyjnego”. Związek metropolitalny mógłby być bowiem właściwy do organizacji przewozów, co do których wciąż właściwe pozostawałyby gminy¹⁴, powiaty oraz województwo. Występuje zatem ryzyko istnienia „podwojonej” właściwości, co na gruncie uptz jest niedopuszczalne (np. nie byłoby możliwe precyzyjne ustalenie organizatora właściwego do wydawania potwierdzeń zgłoszenia przewozu).

Konsekwencje takiej konstrukcji prawnej mogą być jeszcze dalej idące. Skoro np. gminy nie tracą zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego, to mogą m.in. utworzyć związek międzygminny, któremu przekazałyby do realizacji swoje zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Taki związek, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 uptz, byłby organizatorem właściwym „co do obszaru”. Natomiast związek metropolitalny pozostałby właściwy jedynie co do zasięgu odnośnie do metropolitalnych przewozów pasażerskich. W tej sytuacji istniałoby dwóch organizatorów, z których jeden byłby właściwy „co do zasięgu” (związek metropolitalny), a drugi – „co do obszaru” (związek międzygminny). Obecna redakcja art. 7 ust. 2 uptz nie daje jasnego rozwiązania tego problemu, który z nich miałby być organizatorem właściwym.

Istnieją poważne wątpliwości, by wykładnia systemowa i celowościowa pozwalała na ustalenie, że związek metropolitalny jest organizatorem wyłącznie właściwym na swoim obszarze. Po pierwsze, ustawodawca wyeliminował z obrotu art. 7 ust. 1a usg oraz art. 4 ust. 1a usg. Po drugie, trudno o wskazanie takich wartości uznanych przez ustawodawcę, które niewątpliwie prowadziłyby do wniosku, iż chciał on, by to właśnie związek metropolitalny był organizatorem wyłącznie właściwym. Fakt, iż brak rozstrzygnięcia tej kwestii wprost może prowadzić do istotnych wątpliwości interpretacyjnych, nie wydaje się wystarczającym argumentem do ograniczenia w drodze wykładni celowościowej samodzielności gmin, powiatów i województw w wykonywaniu ich zadań publicznych.

Wydaje się zatem, iż rozwiązaniem tej sytuacji byłaby zmiana brzmienia art. 7 ust. 2 uptz w ten sposób, by na obszarze objętym związkiem metropolitalnym istniał tylko jeden organizator właściwy odnośnie do przewozów o zasięgu nieprzekraczającym granic związku. W tej sytuacji np. art. 7 ust. 2a uptz mógłby stanowić, iż: „W przypadku utworzenia związku metropolitalnego, jest on organizatorem wyłącznie właściwym w zakresie przewozów pasażerskich niewykraczających poza jego granice”. Gdyby zaś ustawodawca nie chciał, by gminy wchodzące w skład związku mogły np. zawierać porozumienia z gminami sąsiednimi, niewchodzącymi w skład związku, powinien jednocześnie wyłączyć właściwość gmin jako organizatorów właściwych co do linii lub sieci

¹⁴ Wyjątkiem byłyby gminy liczące powyżej 50 tysięcy mieszkańców, o ile związek opracowałby plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (o czym szerzej w dalszej części artykułu).

komunikacyjnej, nie pozbawiając ich jednocześnie, np. kompetencji do ustalania opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których są właścicielami lub zarządcami.

Ustawodawca, poprawiając niedociągnięcia u.m, wskazał, iż związek metropolitalny jest właściwym organizatorem dla przewozów które będą realizowane wskutek zawarcia przez związek metropolitalny porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego spoza obszaru związku. Powstaje jednak pytanie, jaki charakter będą miały tego rodzaju przewozu.

Skoro bowiem żadna z definicji przewozów określona w art. 4 ust. 1 uptz nie przewiduje w swoim zakresie tego rodzaju przewozów, to należy stosować przepisy ogólne. Przykładem mogłoby być porozumienia zawarte między związkiem metropolitalnym a gminą Y położoną na obszarze powiatu B (obie jednostki samorządu terytorialnego są położone poza obszarem związku metropolitalnego), w wyniku której gmina Y przekazuje związkowi całość zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego. W pierwszym wypadku tego rodzaju przewozy będzie trzeba kwalifikować według istniejących już definicji. Oznacza to, iż przewozy realizowane np. między gminą X, położoną na obszarze powiatu A (obie jednostki samorządu terytorialnego położone są na obszarze związku metropolitalnego) a gminą Y będą miały charakter wojewódzkich przewozów pasażerskich do których – zgodnie z art. 7 pkt 4b lit b uptz – byłby właściwy związek metropolitalny (por. Misiejko, 2017b).

Takie rozwiązanie niesie ze sobą istotne konsekwencje odnośnie do obowiązywania uprawnień do ulgowych przewozów środkami publicznego transportu zbiorowego (o czym mowa w dalszej części artykułu).

3. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Ustawodawca zdecydował się na modyfikację brzmienia art. 9 ust. 1 pkt 4b uptz. Wynika z niego, iż związek metropolitalny opracowuje plan transportowy:

- a) w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich,
- b) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze,
- c) w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego.

Nie zdecydowano się natomiast na zmianę brzmienia art. 9a uptz. Wynika zeń, iż w przypadku opracowania planu transportowego przez związek metropolitalny:

- 1) gminy, związki międzygminne, powiaty lub związki powiatów, których obszar jest objęty związkiem metropolitalnym i które wchodzą w skład związku metropolitalnego, nie opracowują planów transportowych;
- 2) z dniem wejścia w życie tego planu tracą moc plany transportowe opracowane przez gminy, związki międzygminne, powiaty lub związki powiatów, których obszar jest objęty związkiem metropolitalnym i które wchodzą w skład związku metropolitalnego.

Prowadzi to do dwóch podstawowych wniosków:

- 1) choć z przepisów art. 7 uptz nie wynika jednoznacznie, iż związek metropolitalny jest organizatorem wyłącznie właściwym na swoim obszarze, to art. 9a uptz uniemożliwia co do

zasady organizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej przez gminy liczące przynajmniej 50 tysięcy mieszkańców, o ile związek metropolitalny opracuje swój plan transportowy¹⁵;

- 2) ustawodawca zdecydował się na pozostawienie przepisów odnoszących się do powiatów; w przypadku związku metropolitalnego w województwie śląskim ta część przepisów nie ma jednak zastosowania – w skład związku nie mogą bowiem wchodzić powiaty¹⁶; może mieć ona natomiast zastosowanie w przyszłości, gdyby w skład jakiegoś innego związku (powołanego na podstawie innej ustawy) mogły wchodzić także powiaty.

4. Uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego

Istotną nowością jest zmodyfikowanie definicji „komunikacji miejskiej” z art. 4 ust. 1 pkt 4 uptz w ten sposób, iż obejmuje ona odtąd również metropolitalne przewozy pasażerskie. Oznaczać będzie to, iż do tego rodzaju przewozów nie będą miały zastosowania ulgi obowiązujące na podstawie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przewozów środkami publicznego transportu zbiorowego¹⁷, a ponadto, że na sfinansowanie rekompensaty za stosowanie przez operatorów pozostałych ulg (np. studenckich) organizatorzy nie otrzymają dotacji z budżetu państwa¹⁸.

Skoro jednak nie określono wprost charakteru przewozów będących we właściwości związku metropolitalnego po zawarciu przezeń porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego spoza jego obszaru, to – zgodnie z poczynionymi wcześniej ustaleniami – charakter tych przewozów będzie ustalany według reguł ogólnych. Może zatem powstać sytuacja, w której związek metropolitalny będzie realizować powiatowe lub wojewódzkie przewozy pasażerskie, w których zastosowanie będzie miała uuupśptz. Oznacza to, iż w różnych przewozach organizowanych przez związek mogą obowiązywać różne ulgi ustawowe.

IV. Podsumowanie

Należy częściowo krytycznie ocenić zawarte w uzumw. rozwiązania legislacyjne odnoszące się do publicznego transportu zbiorowego. Z jednej strony słusznie umożliwiono przekształcanie jednostek organizacyjnych gmin w jednostki organizacyjne związku metropolitalnego (a także wprowadzono możliwość przejścia praw i obowiązków związku międzygminnego na związek metropolitalny). Z drugiej zaś – wydaje się, że zasadniczo błędnie określono właściwość organizatorów na obszarze objętym przez związek metropolitalny w województwie śląskim, co może nawet uniemożliwić racjonalne wykonywanie zadań organizatora przez ten związek.

Należy wskazać, iż wprowadzenie instytucji związku metropolitalnego powinno wiązać się z istotną modyfikacją uptz. Po pierwsze, ustawodawca powinien jasno sprecyzować swoją wizję organizowania publicznego transportu zbiorowego przez związek metropolitalny (w szczególności

¹⁵ Zgodnie z art. 24 ust. 2 uptz w przypadku, gdy organizator w celu organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej ma obowiązek opracowania planu transportowego, umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego może dotyczyć linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych albo sieci komunikacyjnej ujętych w planie transportowym obowiązującym na obszarze właściwości danego organizatora. Natomiast art. 24 ust. 3 uptz stanowi, iż przepis ust. 2 nie dotyczy umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawieranej w przypadku, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 4 (tj. w przypadku wystąpienia lub ryzyka wystąpienia zakłóceń w świadczeniu usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego).

¹⁶ A członkostwo powiatu we związku jest wymogiem utraty mocy przez plan transportowy danego powiatu.

¹⁷ Ustawa z dn. 20.06.1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. 2012, poz. 1138 ze zm.) (dalej: uuupśptz).

¹⁸ Art. 56 ust. 2 w zw. z ust. 1 uptz (zob. Misiejko, 2017a, s. 46 i n.).

czy ma być on wyłącznie właściwym organizatorem na swoim obszarze). Następnie, należy dostosować istniejące instytucje prawne do owej koncepcji, dostrzegając, iż obecny stan prawny (przewidujący istnienie związków metropolitalnych i powiatowo-gminnych) istotnie różni się od stanu prawnego obowiązującego w momencie wejścia w życie uptyz w 2011 r.

Nie wydaje się, by wykładnia systemowa i celowościowa pozwalały w obowiązującym stanie prawnym na rozstrzygnięcie istniejących wątpliwości interpretacyjnych w sposób zapewniający odpowiedni stopień pewności prawa.

Mając na uwadze przeprowadzone analizy należy zatem postulować dokonanie takiej nowelizacji przepisów, która umożliwi efektywne organizowanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku metropolitalnego w województwie śląskim.

Bibliografia

Jakimowicz, W. (2006). *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Warszawa: Zakamycze.

Klatka, J. (2015). Nowe rodzaje przewozów: powiatowo-gminny i metropolitalny. *Komunikacja Publiczna*, nr 3, 19–26.

Misiejko, A. (2016). Publiczny transport zbiorowy w związku metropolitalnym. W: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych* (s. 486–493). Warszawa: Wolters Kluwer.

Misiejko, A. (2017a). Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę – wybrane zagadnienia. W: K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania* (s. 33–49). Poznań: Wydawnictwo UAM.

Misiejko, A. (2017b). *Właściwość organizatora*. Komentarz praktyczny w Systemie Informacji Prawnej Lex dla Samorządu terytorialnego.

Ważny, K. (2016). Komentarz do art. 72 ustawy o związkach metropolitalnych. W: T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Zieliński, M. (2012). *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. Warszawa: LexisNexis.