

mgr Maksymilian Tomica
Instytut Nauk Prawno - Administracyjnych
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Administracyjnoprawne aspekty zrównoważonego rozwoju transportu lądowego.

Zagadnienia wybrane

Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem prof. nadzw. dr hab. Aleksandry
Wiktorowskiej

Warszawa 2018

I. Wybór tematu pracy

Koncepcja zrównoważonego rozwoju transportu lądowego do tej pory poddawana była rozpoznaniu przez przedstawicieli nauk ekonomicznych, co nie wyklucza rozpatrzenia tej myśli także przez pryzmat nauki prawa administracyjnego. Pisząc o transporcie w ogóle, należy stwierdzić jego istotną rolę dla gospodarki, a poprzez rozległe uregulowanie tej dziedziny – także dla polskiego systemu prawnego. Ponadto transport powszechnie nazywa się sektorem strategicznym, ze względów nie tylko gospodarczych, ale również bezpieczeństwa państwa oraz zaspokajania podstawowych potrzeb jednostki przez administrację publiczną. Transport w dzisiejszych czasach stanowi także największe zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju ze względu na swój negatywny wpływ na środowisko. Pozwala to zatem uznać istotną prawną i społeczną doniosłość zagadnienia zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Choć problematyka ta nie znajduje bezpośredniego i szerokiego odzwierciedlenia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, to jednak wyniki analizy wybranych wyroków pozwalają dostrzec rzeczywistą wagę tego problemu. Ponadto potwierdzeniem zasadniczego znaczenia, jakie przypisuje się współcześnie omawianej problematyce, są coraz liczniejsze regulacje prawne oraz paraprprawne, unijne i krajowe, w tym także akty prawa miejscowego dotyczące planowania zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Jednocześnie w literaturze przedmiotu jak dotąd brakuje opracowań wspomnianej materii w aspekcie zarówno teoretycznym, jak i dogmatycznym, które stanowiłyby chociażby częściowe poruszenie tej tematyki. Nauka prawa administracyjnego obejmowała swoim przedmiotem zainteresowania zagadnienia związane z niniejszym tematem takie jak m.in. planowanie gospodarcze czy organizowanie i świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej, lecz rozważania te nie odnosiły się przeważnie do konkretnych gałęzi transportu. Warto podnieść, że w szczególności w ostatnim czasie wzrosło zainteresowanie nauki prawa administracyjnego transportem kolejowym w kontekście wyróżniania nowej funkcji administracji publicznej, jaką jest funkcja regulacyjna. Jednakże podejście reprezentowane przez przedstawicieli nauki w powyższych opracowaniach było skupione przede wszystkim na tematyce związanej ze środkami funkcji regulacyjnej, jakimi są działania państwa nastawione na prokonkurencyjność w sektorze transportu kolejowego. W niniejszej pracy podjęto natomiast

rozważania według podejścia integrującego aspekty gospodarcze, środowiskowe, a także społeczne – zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Jak dotąd w doktrynie nie podejmowano także badań dotyczących funkcji regulacyjnej w sektorze transportu drogowego, co na gruncie nowelizacji ustawodawstwa krajowego staje się również zasadne. Zagadnienia te mają istotny walor praktyczny, gdyż po pierwsze państwo oraz samorząd terytorialny ponoszą odpowiedzialność za rzeczywisty sposób funkcjonowania transportu lądowego, a więc również za jego równowagę. Po drugie w dalszym ciągu państwo oraz samorząd terytorialny powinny w sposób subsydiarny świadczyć przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Oznacza to, że pierwszeństwo w świadczeniu tych usług ma mieć sektor prywatny, co często w praktyce stosowania prawa jest podważane przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które dążą do utrzymania monopolu w sferze przewozów o charakterze użyteczności publicznej poprzez bezpośrednie świadczenie tych usług. Z wyżej wymienionych powodów uzasadnione stało się podjęcie naukowej refleksji dotyczącej zrównoważonego rozwoju transportu lądowego również w kontekście struktury własnościowej w podsektorze transportu kolejowego i drogowego.

II. Przedmiot i cele badawcze pracy

Tematem pracy jest zrównoważony rozwój transportu lądowego, który stanowi uszczegółowienie szerszego terminu zrównoważonego rozwoju, gdyż odnosi się do podsektora transportu kolejowego i drogowego. Zrównoważony rozwój stanowi przedmiot zainteresowań nauki filozofii. Z kolei z terminem zrównoważonego rozwoju transportu lądowego jest związanych wiele zagadnień politycznych, ekonomicznych, społecznych i geograficznych. Praca stanowi refleksję nad zagadnieniem z zakresu prawa administracyjnego materialnego i ustrojowego, wobec czego jej założeniem jest ujęcie organizacji systemu zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, na który składają się następujące elementy: większe wykorzystanie proekologicznych gałęzi i środków transportu lądowego, wspieranie konkurencji oraz podnoszenie jakości i zwiększanie dostępności przewozów realizowanych w ramach publicznego transportu zbiorowego.

Ze względu na zawężenie pola badawczego do zagadnień administracyjnoprawnych w pracy zostały pominięte lub ściśle ograniczone te kwestie, które nie odnoszą się do takich aspektów analizowanego zjawiska, lecz przynależą do prawa Unii Europejskiej, cywilnego, finansowego. Zagadnienia te były rozpatrywane tylko na tyle, na ile stanowią przedmiot

wyraźnej regulacji aktów prawnych odnoszących się szerzej do transportu lądowego. W pozostałym zakresie kwestie te nie mieszczą się w przedmiocie badań zakreślonym tematem rozprawy. W pracy celowo zostały również pominięte analizy historyczno-porównawcze. Badania tego rodzaju wymagałyby bowiem odrębnego studium.

Przed niniejszą rozprawą postawiono cztery podstawowe cele odzwierciedlające scharakteryzowany wyżej przedmiot zawartych w niej rozważań. W pierwszej kolejności ustaleniu uległa podstawowa siatka pojęciowa służąca do opisu problematyki zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Następnie wyodrębnione zostały z powszechnie obowiązującego prawa, w tym w szczególności z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prawa międzynarodowego, prawa europejskiego, a także dokumentów o charakterze *soft law*, kierunki działania administracji publicznej. Z jednej strony działania te podyktowane są ochroną środowiska¹, z drugiej zaspokajaniem podstawowych potrzeb wspólnot samorządowych², z trzeciej zaś wspieraniem rozwoju gospodarczego, co stanowi wyraźny przejaw zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Po trzecie zrekonstruowano uwarunkowania uzasadniające szczególne formy działania administracji publicznej na podstawie publicznego transportu zbiorowego³ w podsektorach transportu drogowego⁴ oraz kolejowego⁵. Po czwarte podjęto próbę oceny obowiązujących rozwiązań prawnych determinujących urzeczywistnianie

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.); dalej: p.o.ś.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.); dalej: u.s.g.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 995 z późn. zm.); dalej: u.s.p.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 913 z późn. zm.); dalej: u.s.w.; Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730); dalej: u.z.m.ś., uchylająca Ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2260); dalej: u.z.m.

³ W rozumieniu Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 z późn. zm.); dalej: u.p.t.z., będącej transpozycją Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, uchylającego Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 1); dalej: rozporządzenie 1370/2007. Zob. też Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2338/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016, s. 22); dalej: rozporządzenie 2338/2016.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2200 z późn. zm.); dalej: u.t.d.

⁵ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2117 z późn. zm.); dalej: u.t.k.

zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego przez administrację rządową i samorządową oraz próbę sformułowania w tym zakresie pożądaných kierunków zmian.

III. Tezy

Punktem wyjścia dla rozważań w niniejszej pracy stały się dwie zasadnicze tezy:

Pierwsza głosi, że na gruncie obowiązujących przepisów prawa możliwe jest wyodrębnienie pewnego zespołu norm prawnych, które składają się na zasadę zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Podstawowe znaczenie dla niej mają zasady konstytucyjne oraz normy praw międzynarodowego i unijnego, które determinują kierunek rozwoju transportu w Polsce. Wskazują one ogólne cele, jakim podporządkowana jest działalność państwa i samorządu, a także katalog środków służących skutecznemu osiągnięciu celów. Weryfikacji tej tezy posłużyła, prowadzona z uwzględnieniem orzecznictwa, analiza dogmatyczna zasad konstytucyjnych: zrównoważonego rozwoju, w tym zasady demokratycznego państwa prawnego i wchodzącej w jej skład zasady sprawiedliwości społecznej, a także powiązanych z nią zasad: solidarności międzypokoleniowej, dobra wspólnego oraz społecznej gospodarki rynkowej, decentralizacji, subsydiarności, samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dla analizowanego zagadnienia nabierają one bowiem szczególnego znaczenia, ponieważ normy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z mocy jej art. 8 ust. 2 znajdują bezpośrednie zastosowanie w sferze funkcjonowania administracji publicznej.

Druga teza zakłada, że zasada zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, będąca przejawem zasady zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do gałęzi transportu kolejowego i drogowego, w działaniach administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej, a także organów regulacyjnych pełni dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze stanowi ona obowiązek urzeczywistnienia jej założeń w sferze zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa, na które powinien składać się konsekwentny ciąg działań. W rezultacie wszelkie działania prawne i faktyczne odnoszące się do szeroko pojmowanej problematyki transportu lądowego muszą uwzględniać zintegrowane podejście do trzech zasadniczych elementów, jakimi są aspekty środowiskowe, gospodarcze oraz społeczne. Po drugie zasada zrównoważonego rozwoju transportu lądowego ze względu na środki użyte do jej realizacji na szczeblach rządowym i samorządowym podlega fluktuacji, co świadczy także o przyznaniu odpowiednim organom administracji publicznej swobody w kreowaniu szeroko rozumianego systemu transportu

lądowego, w szczególności poprzez planowanie i organizowanie przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego.

IV. Metodologia

W pracy zastosowano dwie metody badawcze: formalno-dogmatyczną oraz empiryczną.

Metoda formalno-dogmatyczna została wykorzystana do analizy norm prawnych powszechnie obowiązujących, tj. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, aktów prawa międzynarodowego, unijnego, ustaw oraz rozporządzeń. Ponadto przeanalizowano także unijne oraz krajowe akty o charakterze *soft law*, nazywane często strategicznymi lub planistycznymi, tj. strategie, koncepcje, plany, komunikaty. Niezbędne stało się zestawienie powyższych aktów ze współczesnym dorobkiem nauki prawa administracyjnego, gdyż tematyka niniejszej pracy nie znalazła się jeszcze w kręgu zainteresowań przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Na podstawie szerokiego pryzmatu rozpatrywania tematu niniejszej pracy, do której wykorzystano liczne akty normatywne, skonstruowano wnioski uzasadniające trafność podnoszonych w pracy tez. Celem rozprawy jest wykazanie, iż na podstawie pola badawczego, jakie stanowi konglomerat badanych norm prawnych, wywnioskować można w sposób logiczny i przejrzysty wspomniane tezy. W pracy wykorzystano przede wszystkim dorobek polskiej nauki prawa administracyjnego powstały po 1989 r. oraz w niezbędnym zakresie w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Szczególnym analizom poddano te kwestie z zakresu nauki prawa administracyjnego, które mają najszerszy i najdonioślejszy wpływ na planowanie i realizowanie założeń zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. W tym celu posłużono się dogłębnie przeprowadzoną analizą rozwoju publicznego transportu zbiorowego stanowiącego najlepszy przykład stosowania zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego w praktyce. W znaczącej części pracy ogniskują się zjawiska obecnie zachodzące w tej dziedzinie prawa. Pierwszym z nich jest wzrost znaczenia funkcji regulacyjnej poprzez stwarzanie warunków do rozwoju transportu lądowego w sensie gospodarczym, z uwzględnieniem aspektów środowiskowych i społecznych. Drugim – różne formy współpracy między podmiotami administrującymi, na którą składają się zarówno prywatyzacja zadań publicznych, jak i różne formy współdziałania komunalnego. Trzecie zjawisko stanowią prawne formy działania administracji publicznej, które ewoluują wraz ze zmianami zachodzącymi w sferze faktycznej oraz prawnej odnoszącej się do omawianej materii.

Metoda empiryczna posłużyła zbadaniu dorobku judykatury odnoszącego się do problemów stanowiących przedmiot rozprawy, w tym w szczególności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Analiza orzecznictwa pozwoliła zbadać praktyczny aspekt omawianych w pracy problemów teoretycznych.

V. Konstrukcja pracy

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia. Wszystkie rozdziały zamykają uwagi końcowe, w których znajdują się syntetyczne podsumowania prowadzonych w nich rozważań oraz wynikające z nich wnioski.

W rozdziale pierwszym dokonano sformułowania znaczenia częściowych terminów: zrównoważonego rozwoju, transportu, publicznego transportu zbiorowego oraz zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, które stanowią niezbędną siatkę pojęciową dla tematu pracy. Znaczenie zrównoważonego rozwoju zostało zrekonstruowane na podstawie dogmatycznej analizy przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych ustaw, aktów prawa międzynarodowego oraz unijnego. Termin transportu określono na podstawie polskiego dorobku doktryny prawa oraz ustawodawstwa. Kolejnym krokiem było zawężenie rozważań jedynie do kategorii regularnego przewozu osób wykonywanego w podsektorze transportu drogowego i kolejowego, w czym pomocne było odesłanie do orzecznictwa sądów administracyjnych. W kontekście podejmowanych rozważań w pracy szczególnej analizie poddano jednak termin publicznego transportu zbiorowego.

W rozdziale drugim dokonano na gruncie polskiej doktryny prawa administracyjnego ustaleń w niezbędnym zakresie pozwalających określić rolę wyspecjalizowanych organów administracji publicznej mających istotny wpływ na wdrażanie w praktyce założeń zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego w poszczególnych podsektorach transportu, odpowiednio kolejowego i drogowego. W tym celu dokonano oddzielnego omówienia charakteru prawnego i środków działania organu regulacyjnego *sensu stricto* – Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego – oraz organu regulacyjnego *sensu largo*, Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

W rozdziale trzecim analizie poddano działalność podmiotów administracji rządowej, w tym w szczególności Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw transportu,

odpowiedzialnych za kształtowanie krajowej polityki transportowej. W tym celu niezbędne stało się odniesienie do unijnej polityki transportowej, która wykonywana jest w ramach tzw. kompetencji dzielonej. Wskazaniu ścisłych związków polityki transportowej krajowej i unijnej służyła przede wszystkim analiza dogmatyczna wybranych krajowych i unijnych strategii rozwoju transportu oraz innych dokumentów strategicznych. W dodatku minister właściwy do spraw transportu odgrywa główną rolę w hierarchii organizatorów publicznego transportu zbiorowego, gdyż wydaje plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie międzynarodowych i międzywojewódzkich pasażerskich przewozów kolejowych. Poza wspomnianymi wyżej strategiami oraz planami będącymi przykładami instrumentów planistycznych przedstawiono także wybrane instrumenty prawno-ekonomiczne służące realizacji założeń zrównoważonego rozwoju transportu lądowego.

W rozdziale czwartym przedstawiono zadania publiczne, w tym te o charakterze użyteczności publicznej, w ramach których zaspokajane są w sposób ciągły i bieżący potrzeby społeczeństwa w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Wskazano w szczególności na formy prawne współpracy w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego między jednostkami samorządu terytorialnego, a więc na porozumienia komunalne oraz różnego rodzaju związki komunalne. Ze względu na silne powiązania omawianej tematyki z prawem Unii Europejskiej niezbędne okazało się odesłanie w wąskim zakresie na płaszczyznę unormowań prawa europejskiego, a także orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednym z ważniejszych aspektów sprzyjających urzeczywistnianiu zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego są bowiem rekompensaty przyznawane operatorom świadczącym przewozy o charakterze użyteczności publicznej, które pozostają co do zasady w zgodzie z prawem konkurencji. Syntetycznie przeanalizowano także poszczególne tryby powierzania zadań publicznych podmiotom administrującym na gruncie u.p.t.z. Wśród pierwszej grupy wymienić należy zadania zlecone w formie umów zawieranych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych albo ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, albo bezpośrednio w rozumieniu art. 22 ust. 1 u.p.t.z.

VI. Wnioski

Przeprowadzone w ramach pracy doktorskiej badania pozwoliły na sformułowanie szeregu wniosków.

Po pierwsze, zasada zrównoważonego rozwoju transportu lądowego nie stanowi jedynie abstraktu myślowego, lecz jest także głęboko zakorzeniona w polskim porządku prawnym. Świadczy o tym regulacja prawna w postaci u.p.t.z., co jest również zdeterminowane treścią prawa międzynarodowego oraz unijnego, stanowiących podstawę do zmniejszenia uciążliwości dla środowiska naturalnego wywoływanego działalnością człowieka przy jednoczesnym zachowaniu akceptowalnego poziomu rozwoju cywilizacyjnego teraźniejszych i przyszłych pokoleń. Zbiór przeanalizowanych przepisów prawnych miał zatem na celu wykazać istnienie w rzeczywistości tej niepisanej zasady, którą pomimo jej ogólnych i nieostrych sformułowań powinny stosować w praktyce przede wszystkim organy administracji publicznej oraz użytkownicy transportu. O ile w przypadku tych pierwszych podmiotów uznać należy stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego za obowiązek, to w przypadku drugich podmiotów prawo to można nazwać uprawnieniem. Zatem to organizatorzy publicznego transportu zbiorowego mają decydujący wpływ na wykorzystywanie zagwarantowanych prawnie instrumentów służących realizacji zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego w u.p.t.z., niemniej postulowane zmiany nie nastąpią w wymaganym zakresie bez współpracy użytkowników transportu. Trudności nastręcza jednak realizacja obowiązków wynikających z przepisów u.p.t.z., które nie są traktowane przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego jako obligatoryjne, lecz jedynie jako fakultatywne. Interpretacja taka jest zdecydowanie *contra legem*, a zatem powinna być na stałe wyparta z praktyki administracyjnej. Jednocześnie należy stwierdzić, że odpowiedzialność za realizację celów zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego ponoszą również użytkownicy transportu. Wzrost dostępności oraz jakości usług w publicznym transporcie zbiorowym, za który odpowiada administracja publiczna, powinien bowiem skłonić użytkowników do wyboru proekologicznych gałęzi i środków transportu.

Po drugie, wszelkie działania przyczyniające się do urzeczywistniania zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego muszą być zgodne z pozostałymi zasadami prawnymi i ustrojowymi wymienionymi w Konstytucji RP. Po okresie gospodarki centralnie planowanej transport lądowy rozwijał się bez aktywnego i świadomego udziału państwa, ujawniającego się w braku bądź w niewłaściwej regulacji tej dziedziny gospodarki, co w konsekwencji przyczyniło się w dużym stopniu do stanu obecnego, w którym istnieje

dysproporcja w wykorzystaniu mniej uciążliwych dla środowiska gałęzi i środków transportu. Odwrócenie tych negatywnych tendencji jest niezwykle trudne ze względów ekonomicznych, prawnych, organizacyjnych i społecznych, lecz można na podstawie wielu wymienionych instrumentów wykazać, że zmiana ta jest w pewnym stopniu realizowana, chociaż mogłaby być wprowadzana w życie w sposób bardziej zauważalny. Służyć temu mają istniejące już instrumenty planistyczne – plany transportowe; instrumenty prawno-ekonomiczne – podatki, akcyza, opłaty za użytkowanie infrastruktury punktowej i liniowej, rekompensaty; zdywersyfikowane formy zlecenia wykonywania przewozów o charakterze użyteczności publicznej; różnego rodzaju współpracę pomiędzy organizatorami publicznego transportu zbiorowego poprzez porozumienia komunalne bądź związki komunalne.

Po trzecie, na kanwie przedstawionych przykładów z orzecnictwa krajowego oraz unijnego odnieść można wrażenie, że organy administracji publicznej podejmują częstokroć działania sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, co wynika po prostu z braku wiedzy lub lekceważącego stosunku w tym zakresie. Organy te, będąc związanymi polityką transportową państwa i Unii Europejskiej, powinny nie tylko znać, ale też uwzględniać cel tej polityki, jakim jest zrównoważony rozwój transportu lądowego. Wobec tego, tak samo jak w przypadku celu, także wszelkie środki przewidziane dla realizacji wspomnianego celu wymagają odpowiedniego uzasadnienia, a zatem powinny się także dać pogodzić z obowiązującymi zasadami prawa krajowego i unijnego. Swobodne uznanie co do wyboru konkretnych środków jest stosunkowo duże w zależności od sfery działalności organów administracji publicznej – planowania, organizowania, realizacji, co jest przecież podyktowane znaczącym zróżnicowaniem poszczególnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego.

Po czwarte, pomimo iż ustawodawca wprost definiuje podsektor transportu kolejowego jako regulowany, to również w kontekście publicznego transportu zbiorowego, podsektor transportu drogowego w pewnym stopniu można za taki uznać. Na podstawie porównania zakresu zadań i kompetencji dwóch wyspecjalizowanych organów, tj. Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego, można stwierdzić występowanie w pewnym zakresie podobnych mechanizmów, pomimo iż tylko pierwszy z tych organów jest organem regulacyjnym *sensu stricto*. Doniosłym przejawem tego są rozwiązania prawne w zakresie konkurencji regulowanej warunkujące wydanie odpowiednio decyzji o przyznaniu

otwartego dostępu oraz zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w międzynarodowym transporcie drogowym. Wymienione wyżej instrumenty powinny mieścić się w zakresie wspierania konkurencji oraz osiągnięcia związanych z nią celów społecznych, lecz są też dowodem znaczącej ekonomizacji prawa. Rozstrzygnięcia te podlegają kontroli sądowej odpowiednio Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądów Administracyjnych. Powyższe organy są także zobowiązane do nadzorowania sposobu i wysokości opłat pobieranych za dostęp do infrastruktury transportowej, co w ostateczności podlegać może kontroli sądów powszechnych, Trybunału Konstytucyjnego czy też Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Po piąte, działania organizacyjne mogą wpływać na realizację postulatów zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Przejawem tego jest zlecenie wykonywania przewozów o charakterze użyteczności publicznej przy jednoczesnym ponoszeniu przez organy administracji publicznej odpowiedzialności gwarancyjnej w zakresie zapewnienia bieżącego i ciągłego zaspokajania podstawowych potrzeb zbiorowych społeczeństwa. Wiąże się z tym postulat ciągłego kontrolowania sytuacji panującej na rynku przewozów realizowanych w publicznym transporcie zbiorowym przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego, a także Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Głównego Inspektora Transportu Drogowego, ministra właściwego do spraw transportu oraz Komisję Europejską; zbierania informacji i rzetelnego informowania pozostałych podmiotów – przedsiębiorców, pasażerów i innych organów administracji państwowej; wspierania konkurencji. Z kolei w kontekście pełnienia nadzoru w publicznym transporcie zbiorowym organizatorzy publicznego transportu zbiorowego powinni szerzej współpracować z wyspecjalizowanymi organami, tj. Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego. Organizatorzy publicznego transportu zbiorowego ponoszą co prawda odpowiedzialność za funkcjonowanie sfery zaspokajania potrzeb społecznych, jednak nie mają zagwarantowanych wystarczających środków nadzoru. W tym celu zasadne staje się wykorzystanie zadań i kompetencji, w które wyposażeni zostali Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Główny Inspektor Transportu Drogowego, Wojewódzcy Inspektorzy Transportu Drogowego oraz Policja.

Po szóste, bezpośrednie świadczenie przewozów o charakterze użyteczności publicznej przez administrację publiczną ogranicza rozwój konkurencji w publicznym transporcie

zbiorowym, dlatego też powinno stanowić wyjątek. Powinno ono być uzasadnione potrzebą wykonywania tych usług bądź skuteczniejszym ich wykonywaniem, gdyż w praktyce ingeruje ono w sferę wolności gospodarczej, przypisywanej przede wszystkim podmiotom prywatnym. Można zatem przyjąć, że działalność komunalna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma mieć charakter subsydiarny w przypadku niemożliwości faktycznej świadczenia tych usług bądź niskiej jakości tych usług wykonywanych przez sektor prywatny. Z kolei przewozy komercyjne w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na skutek liberalizacji omawianych podsektorów transportu, powinny zostać poddane szerokiemu otwarciu na wolną konkurencję. Jednocześnie jednak możliwość świadczenia przewozów komercyjnych może doznawać ograniczeń podyktowanych pierwszeństwem realizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Niezależnie od powyższego podziału każda z tych kategorii przewozu realizowanego w ramach publicznego transportu zbiorowego służyć ma spełnianiu założeń zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, w którym skupione są – oprócz gospodarczych – także cele społeczne i środowiskowe. Zasadny staje się także wniosek, iż pomimo nadal istotnej roli administracji publicznej w świadczeniu przewozów o charakterze użyteczności publicznej udział ten powinien być równoważony przez coraz większe uczestnictwo podmiotów prywatnych.

W świetle rozważań poczynionych w pracy należy stwierdzić, że u.p.t.z. stanowi w końcu podstawę formalną kierunkowego rozwoju publicznego transportu zbiorowego i zasługuje generalnie na pozytywną ocenę, gdyż przede wszystkim reguluje kompleksowo zagadnienia, porządkując niniejszą materię, stawiając sobie za cel zrównoważenie systemu transportu lądowego poprzez odbudowę publicznego transportu zbiorowego. Zwrócić należy jednak uwagę na fakt, że od chwili wejścia w życie ww. ustawy zmiany, do których miała się ona przyczynić następują w niesatysfakcjonującym zakresie, stopniu i tempie. Wpływ na to miały takie czynniki jak m.in. brak uregulowania kwestii dotyczącej współfinansowania z budżetu państwa autobusowych przewozów o charakterze użyteczności publicznej; brak uchwalenia przez jednostki samorządu terytorialnego planów transportowych i w konsekwencji zaniechanie realizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej; brak podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego inicjatywy współpracy komunalnej w ramach istniejących możliwości prawnych na co wpływ mają pośrednio ograniczenia ustawowe wynikające ze stosowania

przepisów prawnych w kwestii zawierania porozumień komunalnych oraz związków komunalnych, a także zawężenie zakresu stosowania ustawy o związku metropolitalnym jedynie do województwa śląskiego.

Na gruncie omawianej problematyki sformułowano także postulaty *de lege ferenda*.

Po pierwsze, dotkliwy wydaje się brak prostego i powszechnego systemu, który wdrażałby w sposób wyraźny i sprawiedliwy zasady „korzystający płaci” i „zanieczyszczający płaci” w odniesieniu do sektora transportu drogowego, co prowadziłoby do zrównoważenia rozwoju transportu lądowego. Podatek od środków transportowych jest właśnie takim instrumentem prawno-ekonomicznym, który mógłby stanowić zachętę do wykorzystywania przez użytkowników transportu drogowego przyjaźniejszych środowisku środków lokomocji. Podkreślić należy, że ustawodawca przewidział co prawda mechanizm różnicowania stawek podatku od środków transportowych oraz zwolnień w tym zakresie w zależności od spełnianych norm emisji spalin przez konkretną kategorię pojazdów (ciężarowych i autobusów). Tym niemniej wśród ww. kategorii pojazdów nie zostały wymienione pojazdy osobowe, co stanowi swoistą lukę prawną. Co więcej, nawet pomimo istniejących już możliwości ustawowych „premiowania” wybranych kategorii pojazdów proekologicznych, jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają z tej możliwości w sposób dający się pogodzić z zasadą zrównoważonego rozwoju. Problematyka ta ma również kontynuację w sposobie ustalania stawek opłat na korzystanie z (płatnej) infrastruktury drogowej przez pojazdy osobowe. W tym jednak przypadku ustawodawca wprowadził wprost zróżnicowanie stawek opłat za użytkowanie z infrastruktury drogowej w zależności od spełnianych norm emisji spalin (z wyłączeniem pojazdów osobowych). Należałoby również rozważyć możliwość wprowadzenia zakazów wjazdu do centrów większych miast, które również byłyby warunkowane spełnianymi przez te pojazdy normami emisji spalin. Mając powyższe na uwadze skonstatować można, że niewielkie zmiany legislacyjne doprowadziłyby do pełniejszego i większego wykorzystania już istniejących instrumentów prawno-ekonomicznych, a przez to oddziaływanie na zachowania użytkowników transportu byłoby większe. Podkreślić należy, że za rozwojem cywilizacyjnym powinno następować wprowadzanie przez ustawodawcę nowych instrumentów, które stworzyłyby rozbudowany i spójny system zachęt do wykorzystywania przyjaźniejszych środowisku środków

transportowych drogowego, czego przykłady można coraz częściej dostrzec w polskim ustawodawstwie.

Po drugie, interwencji ustawodawcy wymagają również przepisy dotyczące współpracy komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, która w kontekście omawianej problematyki stanowi możliwość niweczenia negatywnego wpływu zasadniczego podziału terytorialnego kraju na integralność transportu lądowego. Bieżący stan prawny zawiera co prawda szeroki katalog form współpracy komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, tym niemniej nawet kazuistyczna regulacja w tym zakresie nie odpowiada zupełnie potrzebom współczesnego systemu transportu lądowego. Częstokroć w praktyce dochodzi bowiem do sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego (niższego szczebla) mające obowiązek wykonywania zadania publicznego w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie mogąc go wykonać, nie mogą go również zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wyższego szczebla, co stoi w sprzeczności z zasadą subsydiarności. Co więcej brak odpowiedniej regulacji w omawianym zakresie rodzi pytanie o dopuszczalność zawierania porozumień komunalnych przez związki jednostek samorządu terytorialnego. Innymi słowy czy związki komunalne stanowiące odrębne byty prawne mają kompetencję do zawierania porozumień komunalnych tak jak przewidują to ustawy ustrojowe w stosunku do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Należałoby optować za takim rozwiązaniem jakie ustawodawca przyjął w przypadku związku metropolitalnego w województwie śląskim. Tylko ww. związek komunalny może zawierać porozumienia komunalne z pozostałymi szczeblami jednostek samorządu terytorialnego, a także ich związkami.