



dr Justyna Mielczarek-Mikołajów

ORCID 0000-0001-8706-2930

e-mail: justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Administracja świadcząca w zakresie realizacji usług publicznego transportu zbiorowego przez organy gminy – wybrane zagadnienia

Administration providing public collective transport services by commune authorities – selected issues

Abstract

Satisfying the needs of the local society in the field of public transport is one of the commune's own tasks and is one of the most important areas of its activity. It also belongs to the sphere of operation of the providing administration, understood as an activity consisting in directly meeting the needs of individuals with the use of both tangible and intangible goods. The tasks of the commune as an organizer of public collective transport will concern three areas, such as: transport development planning, organization of public collective transport and management of public collective transport. It should be emphasized that the commune may provide services on its own in the form of a local government budgetary entity or commission them to private entities. These activities are aimed at improving the implementation of these services and ensuring their access to every resident of the commune.

Keywords: public collective transport, administration providing services, commune.

Streszczenie

Zaspokajanie potrzeb lokalnego społeczeństwa z zakresu transportu publicznego należy do zadań własnych gminy i stanowi jedną z najważniejszych płaszczyzn jej działania. Jest to także sfera funkcjonowania administracji świadczącej, ujmowanej jako działalność polegająca na bezpośrednim zaspokajaniu potrzeb jednostek za pomocą dóbr zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego będą dotyczyć trzech obszarów: planowania rozwoju transportu, organizowania publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzania publicznym transportem zbiorowym. Gmina może świadczyć takie usługi samodzielnie w formie samorządowego zakładu budżetowego lub zlecić ich wykonanie podmiotom prywatnym.

Działania te mają na celu usprawnienie realizacji usług oraz zapewnienie dostępu do nich – w miarę możliwości – każdemu mieszkańcowi gminy.

Słowa kluczowe: publiczny transport zbiorowy, administracja świadcząca, gmina.

1. Wstęp

Świadczenie usług służących zaspokajaniu potrzeb ludności stanowi jedną z głównych, o ile nie najważniejszych, sferę działania administracji publicznej¹. O powszechności jej występowania świadczą chociażby słowa T. Kutę, który wskazał, że człowiek jest dziś ze wszech miar poddany administracji publicznej, a zwłaszcza administracji świadczącej².

W literaturze przedmiotu próżno szukać jednej definicji administracji świadczącej, warto więc przytoczyć kilka przykładowych prób zdefiniowania tego pojęcia. Zdaniem P. Chmielnickiego stanowi ona jedną z funkcji administracji publicznej, oznaczającą działalność tej administracji polegającą na bezpośrednim zaspokajaniu potrzeb jednostek za pomocą dóbr zarówno materialnych, jak i niematerialnych³. W innym ujęciu są to działania podejmowane bezpośrednio przez administrację publiczną ukierunkowane zarówno na polepszanie warunków życia ludności, w tym przede wszystkim zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych oraz potrzeb niematerialnych ludności, jak również na tworzenie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń użyteczności publicznej⁴. Adresatem działań administracji świadczącej jest człowiek, a za jej cel uznaje się świadczenie usług zaspokajających jego indywidualne oraz zbiorowe interesy. Dostęp do usług tej administracji jest równy i powszechny, co nie wyklucza powierzenia realizacji części jej zadań podmiotom niepublicznym, takim jak organizacje pozarządowe⁵.

Administracja świadcząca może być też zdefiniowana jako zaspokojenie potrzeb materialnych i niematerialnych obywateli, a także stworzenie warunków rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez zapewnienie im usług publicznych (społecz-

¹ J. Postuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2005, nr 1, s. 55–57.

² T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 107.

³ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 2002, s. 36.

⁴ R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2009, nr 3, s. 101.

⁵ D. Cendrowicz, *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No. 4001, *Prawo CCCXXXI*, s. 54–55; D. Sześciło, *Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 125.

nych i technicznych) oraz realizację świadczeń. Katalog tych usług ma charakter dynamiczny i dlatego podlega zmianom w zależności od aktualnej polityki państwa⁶.

Choć administracja świadcząca, tak jak zresztą cała administracja, podlega nieustannym modyfikacjom, to niezmienna pozostaje funkcja, jaką w realizacji zadań z jej zakresu pełni samorząd terytorialny, zwłaszcza gmina, której rola jest wiodąca, jeśli chodzi o realizację zadań administracji świadczącej o lokalnym znaczeniu⁷. Do najważniejszych zadań gminy w obszarze administracji świadczącej w świetle art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁸ należy zaliczyć nie tylko sprawy z zakresu pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, ale także ochrony zdrowia, edukacji publicznej, kultury, gminnego budownictwa mieszkaniowego, zaopatrzenia w wodę i usuwania ścieków, utrzymania czystości i porządku, usuwania odpadów oraz transportu lokalnego. Co ważne, są to zadania własne gminy.

Z tego punktu widzenia warto zwrócić uwagę na zaspokajanie potrzeb w zakresie publicznego transportu zbiorowego, definiowanego jako powszechnie dostępny, regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej przez organy gminy⁹. Jest to istotna, doniosła praktycznie, ale też rzadziej omawiana sfera administracji świadczącej. Zatem celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na ten obszar funkcjonowania administracji publicznej, a także na wiążące się z nim problemy praktyczne.

Dla realizacji celów badawczych została wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna oraz pomocniczo prawno-porównawcza.

2. Realizacja zadań z zakresu transportu lokalnego przez organy gminy

Wykonywanie zadania publicznego może być ujmowane jako nieustanne dążenie do osiągnięcia celu ujętego w treści normy prawnej¹⁰. Przepis art. 7 ust. 1

⁶ D. Sześciło, *Administracja dobrobyt...*, op. cit., s. 125.

⁷ Zob. np. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3(77); F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo III, Wrocław 1958, s. 115.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) (dalej jako: u.s.g.).

⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.) (dalej jako: u.p.t.z.).

¹⁰ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 73. Szerzej: R. Raszewska-Skałeczka, *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych* –

pkt 1 u.p.t.z. czyni gminę organizatorem publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Status organizatora może również nabyć gmina, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami¹¹. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że każda jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość samodzielnego pełnienia funkcji organizatora w obrębie swoich granic administracyjnych. Właściwość ta oparta jest na zasięgu przewozów, które nie mogą wykraczać poza te granice¹².

Należy jednocześnie zauważyć, że zawarcie porozumienia skutkuje otrzymaniem statusu organizatora właściwego ze względu na zasięg przewozów i dotyczy konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym oznacza rozszerzenie kompetencji do organizowania publicznego transportu zbiorowego poza granicami terytorialnymi gminy. Chociaż na gminie spoczywa odpowiedzialność za organizowanie publicznego transportu zbiorowego, to jednocześnie przysługuje jej możliwość doboru sił i środków adekwatnych do realizacji tego zadania. Co ważne, zawarcie porozumienia nie oznacza utraty pierwotnego statusu organizatora publicznego transportu zbiorowego¹³.

Jednocześnie warto zaznaczyć, że w przypadku porozumienia międzygminnego nie można rozciągać (rozszerzać) zakresu obowiązywania aktu prawa miejscowego danej gminy na obszar właściwości organów samorządu terytorialnego jednostek będących stronami porozumienia. Oznacza to, że powierzenie w drodze porozumienia międzygminnego zadań do wykonania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, przewidzianego jako zadanie własne, nie daje możliwości przekazania kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w tej mierze innej gminie. Wynika to z podstawowej zasady, w myśl której organ gminy może stanowić prawo miejscowe, lecz tylko na obszarze swojego działania¹⁴.

Warto dodać, że zgodnie art. 7 ust. 4 pkt 1 tej u.p.t.z. określone w tej ustawie zadania organizatora w przypadku gminy wykonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, dlatego rada gminy nie może przejąć ustawowych kompetencji organu

powierzanie zadań publicznych podmiotom niepublicznym [w:] Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 415.

¹¹ Zob. art. 7 ust. 1 lit. b u.p.t.z. Zgodnie z art. 7 u.p.t.z. organizatorem transportu może być również m.in. związek międzygminny na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny.

¹² B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX, komentarz do art. 7, teza 1.

¹³ *Ibidem*, komentarz do art. 7, teza 4.

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2013 r., sygn. III SA/Wr 463/12, LEX 1330090.

wykonawczego. Taka uchwała nie ma podstawy prawnej i jeśli zostanie wydana, jest nieważna¹⁵.

Zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego będą dotyczyć trzech obszarów: planowania rozwoju transportu, organizowania publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzania publicznym transportem zbiorowym¹⁶.

Planowanie transportu stanowi więc pierwszy etap realizacji kompetencji organizatora i zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.t.z. sprowadza się do przyjmowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwanego także planem transportowym. Jego przyjęcie ma charakter obligatoryjny w gminie liczącej co najmniej 50 000 mieszkańców w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich¹⁷, w pozostałych gminach jest zaś fakultatywne. Plan określa m.in. sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu czy zasady organizacji rynku przewozów¹⁸. Należy określić w nim również standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera¹⁹. Plan jest przyjmowany w drodze uchwały rady gminy²⁰ i stanowi akt prawa miejscowego²¹.

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2018 r., sygn. II SA/Gl 145/18, LEX nr 2489903.

¹⁶ Zob. art. 8 u.p.t.z.

¹⁷ Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2 u.p.t.z. plan zrównoważonej mobilności miejskiej dotyczy także gminy, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar liczy łącznie co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze oraz związku międzygminnego obejmującego obszar liczący co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin tworzących związek międzygminny.

¹⁸ Zob. np. J. Kempa, *Uwarunkowania planów rozwoju publicznego transportu wynikające z dokumentów strategicznych*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczypospolitej Polskiej Oddział w Krakowie” 2014, nr 1, s. 166.

¹⁹ Art. 12 ust. 1 u.p.t.z.

²⁰ Jak wynika z postanowienia NSA z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. II GSK 2242/21 (LEX nr 3262890), uchwała w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego jako plan transportowy w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie tworzy wraz z jej podjęciem i wejściem w życie stanu bezpośredniego naruszenia istniejących indywidualnych interesów prawnych lub uprawnień, co w konsekwencji oznacza brak możliwości rekonstrukcji źródła interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. i tym samym sposobności do zaskarżenia przez jednostkę na podstawie wskazanego przepisu.

²¹ Jak wskazano przykładowo w Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016–2022, jest on dokumentem prawa miejscowego, określającym zasady organizacji, funkcjonowania i finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym na obszarze miasta i aglomeracji, zawartym w ramach porozumienia

Drugi etap realizacji omawianej kompetencji to organizowanie publicznego transportu zbiorowego. Obejmuje on szereg czynności ukierunkowanych na wyłonienie podmiotu gwarantującego jak najlepsze warunki realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Są to m.in. czynności polegające na wyznaczeniu przez organizatora podmiotu, który będzie bezpośrednio wykonywał przewozy transportowe²². Otwarty katalog tych czynności zawiera art. 15 u.p.t.z. Zaliczają się do nich m.in.: badania i analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu, zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego czy określenie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.t.z. wydawanie zezwolenia na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy należy do zadań wójta, a gdy ich wykonywanie ma odbywać się na liniach komunikacyjnych w komunikacji miejskiej – do zadań burmistrza albo prezydenta miasta. Gmina jest także zobowiązana do budowy, przebudowy i remontu przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których jest właścicielem lub zarządzającym, a także wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg²³, co następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego²⁴.

w sprawie wspólnego zarządzania komunalnym transportem zbiorowym. Obejmuje całość usług publicznego transportu zbiorowego, czyli łącznie usług użyteczności publicznej i usług komercyjnych, np. autobusowych, mikrobusek, przy czym w części decyzyjnej dotyczy tylko usług zamawianych przez samorząd lokalny, jako usług o charakterze użyteczności publicznej. Ma charakter średnioterminowy (lata 2014–2022), z ogólnym horyzontem progностycznym do roku 2030. Jego zakres terytorialny obejmuje miasto Wrocław i 7 gmin ościennych, związanych z miastem porozumieniami powierzającymi organizację przewozów użyteczności publicznej Gminie Wrocław. Zob. uchwałę nr XXXIV/713/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016–2022”, <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/30127/> [dostęp: 30.03.2023], s. 9–10.

²² M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No. 4001, Prawo CCCXXXI, s. 44.

²³ Art. 18 u.p.t.z.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. III SA/GI 711/22, LEX nr 3501487.

Trzeci i ostatni etap stanowi zarządzanie obejmujące czynności polegające m.in. na: negocjowaniu i zatwierdzaniu zmian wprowadzanych do umowy z operatorem, ocenie kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ich ewaluacji oraz aktualizacji usług, współpracy przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej czy analizie realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego²⁵.

Jak wynika z poglądów doktryny, katalog zadań organizatora wskazany w art. 8 u.p.t.z. należy uznać za niepełny i powinien on zostać uzupełniony o finansowanie publicznego transportu zbiorowego, co wynika także z faktu poświęcenia tej materii oddzielnego rozdziału ustawy²⁶.

3. Wykonywanie usług przewozowych

Gmina – jako organizator publicznego transportu zbiorowego – może realizować usługi przewozowe samodzielnie lub powierzyć ich wykonanie przedsiębiorcy uprawnionemu do przewozu osób na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego²⁷.

Samodzielne wykonywanie zadań może nastąpić w formie samorządowego zakładu budżetowego²⁸, gdyż wykorzystywanie zakładów przez jednostki samorządu terytorialnego jest szczególnie w tych dziedzinach, w których przychody z prowadzonej działalności pokrywają w dużym stopniu koszty tej działalności, choć równocześnie nie mogą być ze względów społecznych maksymalizowane i muszą być uzupełniane dotacjami z budżetu. Dodatkowo powinny to być wyłącznie dziedziny o charakterze użyteczności publicznej, a więc związane ze świadczeniem usług użyteczności publicznej, do których z całą pewnością należy zaspokajanie potrzeb z zakresu publicznego transportu zbiorowego²⁹.

²⁵ Zob. art. 43 ust. 1 u.p.t.z.

²⁶ Szerzej: A. Nadżak, *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 68–79.

²⁷ Podmioty te pełnią funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego, którym zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z. jest „samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie”.

²⁸ Zob. art. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679 ze zm.).

²⁹ Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. II GSK 1091/09, LEX nr 1125246.

Usługi transportowe, przynajmniej w większych miastach, są realizowane przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne. Zarząd transportu miejskiego ma na celu badanie rynku transportu zbiorowego oraz planowanie oferty przewozowej, organizację przewozów w postaci zawierania umów z przewoźnikami, kontrolę realizacji umów przewozowych oraz sprzedaż usług transportu zbiorowego. Proces zmian struktur miejskiego transportu³⁰. Przykładowo w Poznaniu w ramach MPK usługi świadczą tacy operatorzy publiczni, jak np. Zakład Komunikacji Publicznej Suchy Las, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Poznaniu czy Zakład Komunalny w Kleszczewie³¹. Zarząd Transportu Miejskiego jest z kolei organizatorem transportu publicznego w aglomeracji warszawskiej. W zakresie przewozów autobusowych z Miejskimi Zakładami Autobusowymi w liczbie ok. 1439 autobusów i Komunikacją Miejską Łomianki co do 35 autobusów³².

Z kolei powierzenie wykonywania usług przewozowych podmiotom niepublicznym następuje w drodze prywatyzacji, rozumianej jako proces polegający najczęściej na przekazywaniu podmiotom prywatnym zadań publicznych przypisanych prawnie administracji rządowej oraz samorządowi terytorialnemu³³. Realizacja zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przybiera różne formy – przejęte mogą zostać całe dziedziny lub tylko niektóre z nich, można spotkać się także z równoległą realizacją zadań przez podmioty publiczne i prywatne³⁴. Najczęściej występują trzy sposoby zakontraktowania usług operatorskich, tj. zawarcie umowy z wolnej ręki, ustanowienie podmiotu wewnętrznego lub przeprowadzenie procedury konkurencyjnej w formie przetargu wewnętrznego³⁵.

W Polsce prywatyzacja usług transportowych w niektórych gminach nie została przeprowadzona na wielką skalę, czego dowodzi przykład Lublina, gdzie głównym świadczeniodawcą pozostaje MPK Lublin Sp. z o.o.³⁶. Natomiast np. w Warszawie usługi transportowe wykonują operatorzy prywatni: Arriva Bus

³⁰ G. Dydkowski, *Zarząd transportu miejskiego w Polsce-przesłanki tworzenia oraz organizacyjno-prawne formy działalności*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, No. 232, s. 41.

³¹ Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu, <https://www.ztm.poznan.pl/pl/o-ztm/> [dostęp: 27.06.2023].

³² <https://www.ztm.waw.pl/o-ztm/zadania-ztm/> [dostęp: 29.06.2023].

³³ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, red. T. Bąkowski, Łódź 2000, s. 23.

³⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994, s. 146.

³⁵ G. Krawczyk, *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Kolegium Zarządzania i Finansów. Studia i Prace” 2018, z. 169, s. 78.

³⁶ A. Zalewska, *Zmiany na rynku prywatnych przewoźników w miejskim transporcie zbiorowym w Lublinie*, „Transport Miejski i Regionalny” 2016, nr 3, s. 11.

Transport Polska (142 autobusy), Michalczewski (29 autobusów), Mobilis (169 autobusów) i PKS Grodzisk Mazowiecki (54 autobusy)³⁷. Konkurencję należy wprowadzać w taki sposób, aby pomimo obecności dodatkowych operatorów w postaci przedsiębiorstw system transportowy pozostawał spójny. Jeżeli ten warunek nie zostanie spełniony, poszczególne oferty nie są kompatybilne i nie uzupełniają się, co prowadzi do chaosu i konkurowania operatorów między sobą³⁸.

4. Podsumowanie

Realizacja zadań z zakresu zaspokajania potrzeb publicznego transportu zbiorowego stanowi zadanie własne gminy i jedną z najistotniejszych płaszczyzn jej działania, pozostając jednocześnie ważną formą wykonywania zadań w ramach administracji świadczącej. Zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego tworzą złożony i skomplikowany proces składający się z trzech podstawowych etapów: planowania rozwoju transportu, organizowania publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzania tym transportem.

Zapewnienie dostępu do publicznego transportu zbiorowego wymaga nie tylko świadczenia usług przewozowych bezpośrednio przez same gminy, ale także zlecania ich podmiotom prywatnym. Ważne jest przy tym, aby gmina nie nadużywała swojej pozycji dominującej³⁹. Trzeba zauważyć, że wiele gmin, z uwagi na koszty, nie jest w stanie wykonywać tych usług samodzielnie, dlatego trafnym rozwiązaniem jest ich przekazywanie podmiotom zewnętrznym. Warto przy tym pamiętać, że zlecenie przewoźnikom prywatnym zadań administracyjnych nie zwalnia organów administracji publicznej, pełniących funkcję organizatorów zbiorowego transportu publicznego, z odpowiedzialności za prawidłową ich realizację⁴⁰.

Jednocześnie warto wskazać, że realizacja zadań z zakresu transportu publicznego stanowi zadanie własne gminy i dlatego jej organy powinny zapewnić do

³⁷ Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie, <https://www.ztm.waw.pl/o-ztm/zadania-ztm/> [dostęp: 27.06.2023]. Szerzej: J. Mielczarek-Mikołajów, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie publicznego transportu miejskiego: zagadnienia wybrane [w:] Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałicka, Wrocław 2020, s. 124–125.

³⁸ M. Jurczak, *Integracja i konkurencja jako sposoby kształtowania publicznego transportu zbiorowego na przykładzie aglomeracji poznańskiej*, rozprawa doktorska, Poznań 2013, s. 188, <http://www.wbc.poznan.pl/Content/286023/Jurczak-Marcin-UEP-rozprawa-doktorska.pdf> [dostęp: 27.06.2023].

³⁹ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. I CSK 252/15, LEX nr 2261781.

⁴⁰ M. Masternak, M.M. Masternak, *Charakter prawny działalności wykonywanej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego*, „*Studia Iuridica Torunensia*” 2017, t. XXI, s. 254.

niego dostęp każdemu mieszkańcowi. Tymczasem stopień wykluczenia transportowego jest najwyższy w gminie, co świadczy o tym, że wiele gmin nie realizuje wspomnianego zadania publicznego w sposób należyty. Powoduje to brak realizacji jednej z najważniejszych usług publicznych, umożliwiającej załatwienie spraw osobistych jednostki. Trzeba pamiętać, że administracja działa w interesie publicznym, a przesłanką jej aktywności nie może być kalkulacja zysku lub strat. Dla jednostki najistotniejszy jest fakt wykonywania zadania z zakresu świadczenia usług transportowych w sposób zapewniający jej odpowiednią dostępność, czystość i jakość.

Bibliografia

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994.
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, red. T. Bąkowski, Łódź 2000.
- Błazewski M., *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No. 4001, Prawo CCCXXXI.
- Cendrowicz D., *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No. 4001, Prawo CCCXXXI.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Studium ustrojowoprawne*, Warszawa 2002.
- Dydkowski G., *Zarząd transportu miejskiego w Polsce-przesłanki tworzenia oraz organizacyjno-prawne formy działalności*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 232.
<https://www.ztm.waw.pl/o-ztm/zadania-ztm/>.
- Jurczak M., *Integracja i konkurencja jako sposoby kształtowania publicznego transportu zbiorowego na przykładzie aglomeracji poznańskiej*, rozprawa doktorska, Poznań 2013, <http://www.wbc.poznan.pl/Content/286023/Jurczak-Marcin-UEP-rozprawa-doktorska.pdf>.
- Kempa J., *Uwarunkowania planów rozwoju publicznego transportu wynikające z dokumentów strategicznych*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej Oddział w Krakowie” 2014, nr 1.
- Krawczyk G., *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Kolegium Zarządzania i Finansów. Studia i Prace” 2018, z. 169.
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II.
- Kwiatek B., Wach A., Wach K., *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3 (77).
- Longchamps F., *W sprawie pojęcia administracji W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1958, Prawo III.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Masternak M., Masternak M.M., *Charakter prawny działalności wykonywanej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego*, „Studia Iuridica Torunensia” 2017, t. XXI.

- Mielczarek-Mikołajów J., *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie publicznego transportu miejskiego: zagadnienia wybrane* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2020.
- Nadżak A., *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2005, nr 1.
- Raszevska-Skałeczka R., *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych – powierzenie zadań publicznych podmiotom niepublicznym* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jędrzejewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Stasikowski R., *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2009, nr 3.
- Sześciło D., *Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- Zalewska A., *Zmiany na rynku prywatnych przewoźników w miejskim transporcie zbiorowym w Lublinie*, „Transport Miejski i Regionalny” 2016, nr 4.
- Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu, <https://www.ztm.poznan.pl/pl/o-ztm/>.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. II GSK 1091/09, LEX nr 1125246.
- Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. I CSK 252/15, LEX nr 2261781.
- Postanowienie NSA z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. II GSK 2242/21 (LEX nr 3262890),
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. III SA/GI 711/22, LEX nr 3501487.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2018 r., sygn. II SA/GI 145/18, LEX nr 2489903.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2013 r., sygn. III SA/Wr 463/12, LEX 1330090.