

MACIEJ BŁAŻEWSKI

ORCID: 0000-0003-2812-8199

Uniwersytet Wrocławski
maciej.blazewski@uwr.edu.pl

Związek jednostek samorządu terytorialnego jako organizator publicznego transportu zbiorowego

Abstrakt: Związki jednostek samorządu terytorialnego mogą posiadać status organizatora publicznego transportu zbiorowego. Realizują one wówczas dwa rodzaje obowiązków: zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej oraz sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe. Powierzenie wykonania tego zadania związkowi jednostek samorządu terytorialnego służy zwiększeniu sprawności oraz zmniejszeniu kosztochłonności jego wykonania.

Słowa kluczowe: związek jednostek samorządu terytorialnego, publiczny transport zbiorowy, nadzór regulacyjny, efekt skali.

Wstęp

Jedną z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest ich związek. Normatywnym celem jego utworzenia może być wspólne wykonywanie zadania publicznego w postaci zapewnienia publicznego transportu zbiorowego. Związek jednostek samorządu terytorialnego nabywa status organizatora publicznego transportu zbiorowego, który powinien realizować takie zadanie publiczne w obu jego płaszczyznach, obejmujących zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej oraz sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe. Niejednorodny charakter tych płaszczyzn rzutuje na zróżnicowane korzyści związane z tą formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: zwiększenie sprawności oraz zmniejszenie kosztochłonności wykonania tego zadania publicznego.

Płaszczyzny zadania publicznego obejmującego zapewnienie transportu publicznego

Związek jednostek samorządu terytorialnego może zostać utworzony w celu wspólnego wykonywania zadania publicznego w postaci zapewnienia transportu zbiorowego¹. Zadanie to ma dualistyczny charakter: publicznoprawny oraz prywatnoprawny. Przekłada się on na dwie płaszczyzny: zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej oraz sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe². Zapewnienie usług przewozowych użyteczności publicznej ma jednocześnie charakter publicznoprawny i prywatnoprawny. Sprawowanie nadzoru regulacyjnego ma charakter publicznoprawny. Związek jednostek samorządu terytorialnego, któremu powierzono wykonanie tego zadania, będzie realizował obie jego płaszczyzny, ponieważ są one wzajemnie związane. Zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej służy zaspokojeniu podstawowych potrzeb transportowych mieszkańców, związanych z umożliwieniem im dotarcia do ośrodków mieszkalnych, usługowych i przemysłowych³. Sprawowanie nadzoru regulacyjnego ma celu zapewnienie jakości i ciągłości świadczenia usług przewozowych przez prywatnych przewoźników⁴.

¹ Szerszą analizę problematyki związków jednostek samorządowych przedstawia Tadeusz Bigo. Zob. *idem*, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 113–115.

² Problematykę dualizmu zadań publicznych, które mają charakter administracyjnoprawny oraz cywilnoprawny, a są wykonywane przez związek międzygminny, szerzej przedstawia M. Ciepiela, *Mienie związków komunalnych — wątpliwości dotychczasowe i nowe*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 42. Zdaniem J. Kastelik-Fendryk zadania publiczne wykonywane przez związek jednostek samorządu terytorialnego obejmują z jednej strony działania władcze, w tym wydawanie aktów prawa miejscowego oraz decyzji indywidualnych, a z drugiej strony działania związane z administracją świadczącą; zob. *eadem*, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez związki komunalne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11, s. 71. Jak zauważa T. Turek, obowiązek organizowania publicznego transportu zbiorowego obejmuje czynności cywilnoprawne, takie jak zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jak również czynności o charakterze publicznoprawnym, takie jak wydawanie aktów administracyjnych i normatywnych o władczym charakterze; zob. *idem*, *Związek międzygminny jako organizator usług publicznych transportu zbiorowego — uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4, s. 45.

³ Szerzej problematykę wykluczenia transportowego analizuje P. Żmuda-Trzebiatowski, *Dostępność transportowa a partycypacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym*, „Autobusy” 2016, nr 12, s. 755. Zob. M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo” 331, 2020, s. 41; *idem*, *Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego*, [w:] J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki, *Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, Wrocław 2019, s. 12–13.

⁴ Zob. M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 42, 45.

Status prawny związku jednostek samorządu terytorialnego umożliwia mu całościową realizację zadania publicznego w postaci zapewnienia publicznego transportu zbiorowego. Jego status prawny jest regulowany z jednej strony przez ustawy samorządowe, takie jak ustawa o samorządzie gminnym⁵ oraz ustawa o samorządzie powiatowym⁶, które określają sposób zarówno tworzenia i przystępowania do związku jednostek samorządu terytorialnego, jak i jego funkcjonowania. Z drugiej strony, ustawa o publicznym transporcie zbiorowym⁷ reguluje sposób wykonania zadania publicznego związanego z zaspokojeniem transportu publicznego.

W świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym związek jednostek samorządu terytorialnego jest podmiotem prawa, samodzielnym względem swoich członków. Posiada jednocześnie osobowość administracyjnoprawną oraz cywilnoprawną⁸. Związek ten jako podmiot prawa wykonuje powierzone mu zadania w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność⁹; nabywa podmiotowość prawną z chwilą ogłoszenia jego statutu przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁰. Strukturę organizacyjną związku tworzą dwa organy: zarząd związku będący jego organem wykonawczym¹¹ oraz zgromadzenie związku będące jego organem stanowiącym i kontrolnym¹². Zasady funkcjonowania związku określa jego statut przyjęty przez organ stanowiący i kontrolny członków związku¹³.

W myśl ustawy o publicznym transporcie zbiorowym związek jednostek samorządu terytorialnego może posiadać status organizatora publicznego transportu zbiorowego, któremu może zostać powierzone zadanie publiczne w postaci za-

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm. (dalej: u.s.g.).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 (dalej: u.s.p.).

⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1944 ze zm. (dalej: u.p.t.z.).

⁸ Art. 65 ust. 2 u.s.g.; art. 66 ust. 2 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 66 ust. 2 u.s.p. Zob. A. Chrusdu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 102.

⁹ Art. 65 ust. 1 u.s.g.; art. 66 ust. 1 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 66 ust. 1 u.s.p.;

¹⁰ Art. 67 ust. 2b w zw. z art. 67 ust. 2a u.s.g.; art. 67 ust. 4 w zw. z art. 67 ust. 3 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 67 ust. 3 u.s.p. Zob. M. Ciepiela, *op. cit.*, s. 44. Por. K. Ziemiński, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016, s. 25.

¹¹ Art. 73 ust. 1 u.s.g.; art. 71 ust. 1 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 71 ust. 1 u.s.p. Zob. A. Chrusdu-Budnik, J. Korczak, *op. cit.*, s. 102. Por. J. Kastelik-Fendryk, *Struktura organizacyjna związku komunalnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1, s. 74.

¹² Art. 69 ust. 1 u.s.g.; art. 69 ust. 1 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 69 ust. 1 u.s.p. Zob. A. Chrusdu-Budnik, J. Korczak, *op. cit.*, s. 102; J. Kastelik-Fendryk, *op. cit.*, s. 95.

¹³ Art. 67 ust. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 u.s.g.; art. 67 ust. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 67 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 u.s.p.

pewnienia transportu zbiorowego¹⁴. Zakres zadania publicznego powierzonego związkowi obejmuje obie płaszczyzny tego zadania, czyli realizuje świadczenia niematerialne obejmujące usługi przewozowe o charakterze użyteczności publicznej, a także wykonuje nadzór regulacyjny o prewencyjnym i bieżącym charakterze, którego przedmiotem jest działalność prywatnych przewoźników.

Cele utworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego posiadającego status organizatora publicznego transportu zbiorowego

Celem utworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego posiadającego status organizatora publicznego transportu zbiorowego jest wspólne wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego będące członkami tego związku¹⁵. Cel ten ma realny wymiar, który obejmuje usprawnienie wykonania zadania oraz osiągnięcie efektu skali umożliwiającego bardziej optymalne wykorzystania środków finansowych i rzeczowych. Ze względu na swobodę jednostek samorządu terytorialnego do tworzenia związków ocena realnej możliwości osiągnięcia tego celu pozostaje w gestii członków samorządu w chwili utworzenia związku lub dołączenia do niego¹⁶.

Związek jednostek samorządu terytorialnego może sprawniej wykonywać zadanie związane z zapewnieniem transportu publicznego, ponieważ jest wyspecjalizowanym podmiotem koncentrującym się na tym zadaniu. Zapewnienie transportu publicznego może być jedynym lub jednym z wielu zadań realizowanych przez ten związek. Podkreślenia wymaga, że w każdej z tych sytuacji związek jednostek samorządu terytorialnego jest podmiotem skoncentrowanym na tym zadaniu. Zakres przedmiotowy zadań tego związku jest mniejszy względem zakresu zadań tworzących go jednostek samorządu terytorialnego. Skoncentrowanie się na realizacji jednego lub kilku wybranych zadań publicznych umożliwia związkowi sprawniejsze ich wykonanie¹⁷. Nauka ekonomii przyjmuje, że specjalizacja

¹⁴ Art. 7 ust. 1 pkt 2; art. 7 ust. 1 pkt 4; art. 7 ust. 1 pkt 4a; art. 7 ust. 1 pkt 4b lit. a u.p.t.z.

¹⁵ Art. 64 ust. 1 zd. 1 u.s.g.; art. 65 ust. 1 zd.1 u.s.p.; art. 72a ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 zd.1 u.s.p.,

¹⁶ Szerzej problematykę uwarunkowań organizacyjno-gospodarczych przedstawia J. Kotlińska, *Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i ich wykorzystanie w praktyce*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9, s. 19–20.

¹⁷ Zdaniem J. Kastelik-Fendryk związek komunalny umożliwia skuteczniejsze i efektywniejsze wykonywanie zadania publicznego (*eadem, op. cit.*, s. 74). Jak słusznie podkreśla J. Kotlińska, współpraca związków jednostek samorządu terytorialnego umożliwia lepszą realizację zadania publicznego przez wyspecjalizowane jego wykonanie (*eadem, op. cit.*, s. 23).

umożliwia zwiększenie sprawności i wydajności wykonywanych czynności¹⁸. Korzyści ze specjalizacji odnoszą się do podmiotów przynależnych do sektora gospodarczego, jak również sektora publicznego. Korzyści te dotyczą zatem także realizowania zadania publicznego przez związek samorządu terytorialnego.

Związek jednostek samorządu terytorialnego może także osiągnąć efekt skali związany z obniżeniem kosztów realizacji zadania publicznego lub zwiększeniem wykorzystania dostępnych środków finansowych lub rzeczowych. Efekt ten łączy się z możliwością wykonywania zadania względem większej ilości odbiorców. Część kosztów ma stały charakter, a pokrycie ich przy realizacji większego zakresu działań umożliwia obniżenie kosztów jednostkowych przy realizacji zadania publicznego. Jednocześnie szerszy zakres realizowanego zadania publicznego umożliwia bardziej optymalne wykorzystanie środków finansowych oraz rzeczowych, w porównaniu do ich samodzielnego wykorzystania przez każdą z jednostek samorządu terytorialnego, będącą członkiem tego związku¹⁹. Związek jednostek samorządu terytorialnego może osiągnąć efekt skali, ze względu na szerszy zakres przestrzenny realizowanego zadania w porównaniu do zakresu jego realizacji przez jego członków. Związek jednostek samorządu terytorialnego jako organizator publicznego transportu zbiorowego jest właściwy do wykonywania przewozów pasażerskich na obszarze jednostek samorządu terytorialnego, które tworzą ten związek²⁰. Zaznaczyć należy, że

¹⁸ Poglądy dotyczące korzyści związanych ze specjalizacją wykonywania pracy są ugruntowane w nauce ekonomii, która przedstawia je od czasu oświecenia. Zob. J. Beliczyński, *Rozwój myśli z zakresu zarządzania w okresie przednaukowym — od Kartezjusza do Fredericka W. Taylora*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2018, nr 1, s. 41, 47; S. Lachiewicz, M. Matejun, *Ewolucja nauk o zarządzaniu*, [w:] *Podstawy zarządzania*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012, s. 87.

¹⁹ Zdaniem J. Kotlińskiej współdziałanie, w tym w formie związku jednostek samorządu terytorialnego, przy wykonywaniu zadań publicznych przez małe jednostki samorządu terytorialnego umożliwia rozwój tych jednostek. Współdziałanie w formie związku jednostek samorządu terytorialnego umożliwia osiągnięcie efektu skali, a w konsekwencji obniżenie kosztów realizacji zadania publicznego; zob. *eadem*, *op. cit.*, s. 20, 29. Jak słusznie zauważa T. Turek, związek międzygminny ma możliwość wykonywania zadań publicznych wykraczających poza granicę gminy, co przyczynia się do osiągnięcia wymiernych efektów ekonomicznych; zob. *idem*, *op. cit.*, s. 44. Problematykę efektu skali szerzej przedstawia E. Stola, *Ekonomia skali a Efektywność skali na przykładzie banków komercyjnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, z. 6, s. 290–291. Szerszy przegląd literatury dotyczący efektu skali przedstawia M. Kachniarz, *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477, s. 96.

²⁰ W świetle art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. związek międzygminny jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. związek powiatów jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów tworzących związek powiatów. W myśl art. 7 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z. związek powiatowo-gminny jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym w powiatowo-

prawodawca limitował potencjalny efekt sakli poprzez ograniczenie możliwej realizacji zadania publicznego związanego z zapewnieniem transportu zbiorowego jedynie do jednostek samorządu terytorialnego tworzących ten związek. Z zasady jednostki samorządu terytorialnego niebędące członkami tego związku nie mogą mu przekazać do realizacji tego zadania na ich terytorium. Zasada ta odnosi się do związku międzygminnego, związku powiatów oraz związku powiatowo-gminnego²¹. Wyjątkiem jest związek metropolitalny, któremu może zostać powierzona wykonywanie przewozów pasażerskich przez jednostkę samorządu terytorialnego niebędącą jego członkiem²².

Płaszczyzna zapewnienia usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej

Związek jednostek samorządu terytorialnego może zostać utworzony w celu realizacji świadczeń niematerialnych²³. Świadczeniem takim jest na przykład wykonywanie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego będące członkami związku przekazują mu do wykonania zadanie publiczne w postaci zapewnienia transportu zbiorowego, czyli między innymi obowiązek zapewnienia realizacji usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej. Zaznaczenia wymaga, że przekazanie tego obowiązku służy jednoczesnemu usprawnieniu wykonania usług przewozowych, jak i obniżeniu kosztów ich realizacji i zwiększeniu wykorzystania dostępnych środków.

Przekazanie do zapewnienia usług przewozowych związkowi jednostek samorządu terytorialnego służy usprawnieniu wykonania tego zadania, gdy związek jest wyspecjalizowanym podmiotem koncentrującym się na tym zadaniu. Przekazanie do zapewnienia usług przewozowych służy także obniżeniu kosztów realizacji tego zadania i zwiększeniu wykorzystania dostępnych środków, ponieważ

wo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4b lit. a u.p.t.z. związek metropolitalny jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym w metropolitalnych przewozach pasażerskich.

²¹ *A contrario* art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z., *a contrario* art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z., *a contrario* art. 7 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z.

²² Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4b lit. b u.p.t.z. jednostka samorządu terytorialnego może powierzyć w drodze porozumienia związkowi metropolitalnemu zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego.

²³ Jak podkreśla Kastelik-Fendryk, analizując problematykę związku komunalnego, związek ten może wykonywać działania związane z administracją świadczącą; zob. *eadem, op. cit.*, s. 71.

pozwała osiągnąć efekt skali związany z większą długością obsługiwaną linią komunikacyjną oraz wielkością obsługiwaną sieci komunikacyjnej²⁴.

Sposób zapewnienia usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej przez organizatora został określony przez ustawę o publicznym transporcie zbiorowym. Zapewnienie tych usług obejmuje trzy etapy: planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym²⁵.

Planowanie rozwoju transportu obejmuje opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego²⁶. Prawodawca uzależnił obowiązek uchwalenia planu transportowego od ilości osób mieszkających w granicach administracyjnych związku jednostek samorządu terytorialnego. Związek międzygminny oraz związek powiatowo-gminny mają obowiązek opracować plan transportowy, gdy obejmują one obszar liczący co najmniej 80 tysięcy mieszkańców²⁷. Związek powiatów ma obowiązek opracować plan transportowy, gdy obejmuje on obszar liczący co najmniej 120 tysięcy mieszkańców²⁸. Związek metropolitalny ma obowiązek opracować plan transportowy niezależnie od ilości mieszkańców²⁹. Plan transportowy jest aktem prawa miejscowego³⁰, na podstawie którego związek jednostek samorządu terytorialnego jako organizator publicznego transportu zbiorowego będzie wykonywał czynności związane z organizowaniem tego transportu i zarządzaniem nim.

Organizowanie publicznego transportu zbiorowego obejmuje między innymi wyznaczenie przez organizatora podmiotu, który będzie bezpośrednio wykonywał przewozy transportowe³¹. Organizator może zapewnić usługi przewozowe o charakterze użyteczności publicznej, powierzając ich wykonanie przedsiębior-

²⁴ Jak słusznie podkreśla Kotlińska, współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego umożliwia osiągnięcie efektu synergii i skali, a także obniżenie kosztów związanych z realizacją zadań publicznych; zob. *eadem*, *op. cit.*, s. 20, 29.

²⁵ W świetle art. 8 u.p.t.z. zadaniami organizatora publicznego transportu zbiorowego są: planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

²⁶ A. Misiejko, *Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę — wybrane zagadnienia*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego...*, s. 37.

²⁷ Art. 9 ust. 1 pkt 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z.

²⁸ Art. 9 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.

²⁹ Art. 9 ust. 1 pkt 4b u.p.t.z.

³⁰ Art. 9 ust. 3 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.t.z.

³¹ M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 44. Szerszy zakres obowiązków związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego przedstawia A. Misiejko, *op. cit.*, s. 37–38. Jak słusznie podkreślają B. Popowska oraz M. Chołodecki, organizator z zasady wykonuje przewozy pasażerskie przy współdziałaniu z operatorem, co umożliwia najpełniej wykorzystać możliwości przedsiębiorcy nabywającego status operatora oraz zasoby organizatora; zob. *eidem*, *Współdziałanie gminy i przedsiębiorców prywatnych w realizacji gminnych przewozów pasażerskich*, „Przegląd Prawa i Administracji” 98, 2014, s. 114.

cy uprawnionemu do przewozu osób na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego³² albo samodzielnie podejmując się ich realizacji w formie samorządowego zakładu budżetowego³³.

Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym obejmuje³⁴ między innymi ocenę i kontrolę realizowanych przez operatora przewozów transportowych³⁵, a także ich ewaluację³⁶ oraz aktualizację usług³⁷. Zarządzanie obejmuje także finansowanie przewozów transportowych realizowanych przez operatora zgodnie z umową o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Wykonanie każdego z tych etapów przez związek jednostek samorządu terytorialnego może być bardziej sprawne i optymalne w porównaniu do wykonania ich osobno przez każdą z członkowskich jednostek samorządu terytorialnego. Związek tych jednostek będzie miał możliwość zapewnienia realizacji usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej na linii komunikacyjnej lub sieci komunikacyjnej położonych w granicach wszystkich jednostek samorządu terytorialnego będących jego członkami³⁸. Dla porównania, każda z tych jednostek może samodzielnie zapewnić realizację rzeczonych usług jedynie w swoich granicach, a wyjątkowo poza tymi granicami, gdy zawrze porozumienie z sąsiednią jednostką samorządu terytorialnego³⁹. Ze względu na dłuższe linie komunikacyj-

³² Organizator może powierzyć przedsiębiorcy wykonanie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej zawierając z nim umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w jednym z trzech trybów: 1. trybie przetargowym zgodnym z ustawą Prawo zamówień publicznych (art. 19 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z. w zw. z ustawą z dnia 11 września 2019 roku — Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 2019 ze zm.); 2. trybie przetargowym zgodnym z ustawą o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 19 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. w zw. z ustawą z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1528 ze zm.); 3. bezpośrednim zawarciu umowy, co może mieć miejsce wyjątkowo z uwagi na ograniczony przedmiot tej umowy (art. 19 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 22 ust. 2 u.p.t.z.), gdy mają albo mogą mieć miejsce zakłócenia w zapewnianiu usług przewozowych (art. 19 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.), a także gdy powierza realizację usług przewozowych podmiotowi wewnętrznemu, czyli podmiotowi, który jest od niego zależny (art. 19 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 lit. j. r.u.p.). Zob. M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 44.

³³ Art. 19 ust. 2 u.p.t.z.

³⁴ Szerzej problematykę zarządzania publicznego transportu zbiorowego przedstawia A. Miśkiewicz, *op. cit.*, s. 40–41.

³⁵ Art. 43 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. oraz art. 43 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 46 u.p.t.z. Zob. M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 44.

³⁶ Art. 43 ust. 1 pkt 5 u.p.t.z. Zob. *ibidem*.

³⁷ Art. 43 ust. 1 pkt 1, 4, 6–7 u.p.t.z. Zob. *ibidem*.

³⁸ Art. 9 ust. 1 pkt 2; art. 9 ust. 1 pkt 4; art. 9 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z. Odrębnie uregulowany został zakres przestrzenny przewozów o charakterze użyteczności publicznej realizowanych przez związek metropolitalny. W świetle art. 9 ust. 1 pkt 4b lit. b u.p.t.z., związek ten może wykonywać także przewozy powierzone mu przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze porozumienia.

³⁹ Gmina jako organizator publicznego transportu zbiorowego jest właściwa do zapewnienia przewozu osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywanego w jej granicach administracyjnych (art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.). Powiat jako organizator

ne lub większe sieci komunikacyjne związek jednostek samorządu terytorialnego może wykorzystać powierzone środki finansowe i rzeczowe bardziej optymalnie, niż gdyby wykorzystywali je oddzielnie jego członkowie na fragmentach tych linii lub sieci komunikacyjnych.

Płaszczyzna sprawowania nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usług przewozowych

Związek jednostek samorządu terytorialnego może być także utworzony w celu stosowania władczych form administracji publicznej⁴⁰, do którym można zaliczyć między innymi sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe. Sprawowanie tego nadzoru służy zapewnieniu przez organy administracji publicznej zgodności z wymaganiami prawnymi usług świadczonych przez prywatnych przewoźników⁴¹.

Sprawowanie nadzoru regulacyjnego obejmuje wykonywanie dwóch środków nadzorczych, które mogą mieć charakter prewencyjny lub bieżący. Środkiem nadzorczym o charakterze prewencyjnym jest decyzja potwierdzająca zgłoszenie przewozu. Stanowi ona zezwolenie, czyli podstawę do wykonywania usług przewozu osób związanym z publicznym transportem zbiorowym, który nie ma charakteru użyteczności publicznej⁴². Środkiem nadzorczym o bieżącym charakterze jest decyzja o cofnięciu potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Jej przedmiotem są wykonywane przewozy transportowe, które nie spełniają wymagań prawnych⁴³.

Przekazanie obowiązku sprawowania nadzoru regulacyjnego może służyć usprawnieniu jego wykonywania. Związek jednostek samorządu terytorialnego jest wyspecjalizowanym podmiotem koncentrującym się na wykonywaniu tego

publicznego transportu zbiorowego jest właściwy do zapewnienia przewozu osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywanego w jego granicach administracyjnych (art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z.). Gmina może zapewniać przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego także na terenie gminy sąsiedniej, jeżeli zawarła z tą gminą stosowne porozumienie (art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.). Powiat może zapewniać przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego także na terenie powiatu sąsiedniego, jeżeli zawarł z tym powiatem stosowne porozumienie (art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z.).

⁴⁰ Jak podkreśla Kastelik-Fendryk, analizując problematykę związku komunalnego, związek ten może wykonywać działania władcze obejmujące wydawanie aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych; zob. *eadem, op. cit.*, s. 71.

⁴¹ M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 45.

⁴² Art. 34 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 1 u.p.t.z. Zob. *ibidem*.

⁴³ Art. 35 ust. 4 u.p.t.z. Zob. *ibidem*, s. 46.

obowiązku. Podkreślenia wymaga, że możliwość zwiększenia sprawności wykonania tego nadzoru, jest jednym z czynników faktycznych, które jednostki samorządu terytorialnego powinny uwzględnić, gdy tworzą taki związek lub do niego przystępują. Ocena sprawności wykonywania nadzoru przez związek jednostek samorządu terytorialnego jest możliwa, dopiero gdy związek ten zostanie utworzony i podjęcie realizację zadań publicznych.

Zakończenie

Związek jednostek samorządu terytorialnego może zostać utworzony w celu wspólnego wykonania zadania publicznego w postaci zapewnienia publicznego transportu zbiorowego. Związek jednostek samorządu terytorialnego nabywa wówczas status organizatora publicznego transportu zbiorowego. Ze względu na zróżnicowany charakter tego zadania publicznego można wyróżnić dwie jego płaszczyzny obejmujące zarówno zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej, jak i sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe. Związek jednostek samorządu terytorialnego może wykonywać to zadanie w obu jego płaszczyznach. Utworzenie takiego związku powinno być oparte także na przyjętych przez jego członków założeniach o charakterze gospodarczym. Związek jednostek samorządu terytorialnego jako forma współpracy powinien służyć optymalizacji wykorzystania środków finansowych i rzeczowych przy wykonywaniu zadania publicznego. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego powinny ocenić, czy taka forma współpracy ma gospodarczy sens. Pozytywnym gospodarczym aspektem utworzenia związku jednostki samorządu terytorialnego jest między innymi zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej w sposób bardziej sprawny i mniej kosztochłonny.

Bibliografia

- Beliczyński J., *Rozwój myśli z zakresu zarządzania w okresie przednaukowym — od Kartezjusza do Fredericka W. Taylora*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2018, nr 1.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błązewski M., *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo” 331, 2020.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.

- Ciepiela M., *Mienie związków komunalnych — wątpliwości dotychczasowe i nowe*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.
- Kachniarz M., *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477.
- Kastelik-Fendryk J., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez związek komunalny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11.
- Kastelik-Fendryk J., *Struktura organizacyjna związku komunalnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1.
- Kotlińska J., *Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i ich wykorzystanie w praktyce*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9.
- Lachiewicz S., Matejun M., *Ewolucja nauk o zarządzaniu*, [w:] *Podstawy zarządzania*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012.
- Misiejko A., *Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę — wybrane zagadnienia*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016.
- Popowska B., Chołodecki M., *Współdziałanie gminy i przedsiębiorców prywatnych w realizacji gminnych przewozów pasażerskich*, „Przegląd Prawa i Administracji” 98, 2014.
- Stoła E., *Ekonomia skali a efektywność skali na przykładzie banków komercyjnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, z. 6.
- Turek T., *Związek międzygminny jako organizator usług publicznych transportu zbiorowego — uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4.
- Ziemiński K., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016.
- Żmuda-Trzebiatowski P., *Dostępność transportowa, a partycypacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym*, „Autobusy” 2016, nr 12.

Union of Local Self-Government as the Organizer of Collective Public Transport

Summary

Unions of local self-government units may have the status of the organizer of public collective transport. The union then performs two types of tasks, i.e., providing transport services of public utility and exercising regulatory supervision over the activities of private carriers providing transport services. Entrusting the performance of this task to a union of local self-government allows increasing the efficiency and reducing the costs.

Keywords: union of local self-government, collective public transport, regulatory supervision, scale effect.