

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO W PROCESIE ORGANIZOWANIA PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

**redakcja naukowa
Krystian Ziemski, Adrian Misiejko**

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO W PROCESIE ORGANIZOWANIA PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

redakcja naukowa

Krystian Ziemski, Adrian Misiejko

Wolfgang Abromeit, Hartmut Bauer, Dorota Dąbek

Mateusz Karciarz, Paulina Łazutka-Gawęda

Adrian Misiejko, Krystian Ziemski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Recenzent

Dr hab. Jerzy Korczak, prof. UW

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Sylwia Wiśniewska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Tłumaczenie rozdziału VIII

Atomium

Poszczególne rozdziały napisali:

Hartmut Bauer, Wolfgang Abromeit – rozdz. VIII

Dorota Dąbek – rozdz. IV

Mateusz Karciarz – rozdz. VII

Paulina Łazutka-Gawęda – rozdz. III

Adrian Misiejko – rozdz. V, VI

Krystian Ziemiński – rozdz. II

Krystian Ziemiński, Adrian Misiejko – rozdz. I, IX

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-276-8

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Rozdział I	
Wprowadzenie (Krystian Ziemiński, Adrian Misiejko).....	15
1. Charakterystyka prawa transportowego w zakresie przewozu osób.....	16
2. Określenie przedmiotu badawczego przyjętego w monografii. Uwagi ogólne.....	19
3. Faktyczne uwarunkowania prawa transportu zbiorowego....	21
4. Dotychczasowy stan badań transportu zbiorowego	22
5. Uwarunkowania prawne transportu zbiorowego.....	25
6. Uzasadnienie szczegółowego wyboru przedmiotu analiz....	27
Rozdział II	
Stanowienie aktów prawotwórczych przez organy JST realizujące zadania na podstawie porozumienia, którego przedmiotem jest realizacja zadań uregulowanych ustawą o publicznym transporcie zbiorowym (Krystian Ziemiński).....	33
1. Wprowadzenie	33
2. Próba określenia istoty oraz konsekwencji zawarcia porozumienia	34
3. Dopuszczalność subdelegowania porozumieniem kompetencji prawodawczych nabytych na podstawie porozumienia JST	43
4. Charakterystyka podstaw kompetencyjnych do stanowienia prawa miejscowego przez organy JST w kontekście porozumień.....	49

4.1. Charakterystyka ogólnych podstaw konstytucyjnych oraz ustrojowych	49
4.2. Charakterystyka szczegółowych podstaw wyrażonych w ustawach ustrojowych	52
4.3. Charakterystyka szczegółowych, materialnoprawnych podstaw kompetencyjnych wyrażonych w u.p.t.z.	55
5. Prawne ograniczenia możliwości przekazywania zadań wraz z kompetencjami prawodawczymi na podstawie porozumień JST	65
5.1. Analiza ograniczeń konstytucyjnych oraz ustrojowych	65
5.2. Analiza ograniczeń wynikających z u.p.t.z.	70
6. Dopuszczalność kształtowania porozumieniem zakresu zadań oraz kompetencji prawodawczych służących ich wykonaniu	87
7. Podsumowanie.....	101

Rozdział III

Stanowienie prawa miejscowego przez organy związków jednostek samorządu terytorialnego powołanych do realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego (Paulina Łazutka-Gawęda).....	107
1. Wprowadzenie	107
2. Charakterystyka związków jednostek samorządu terytorialnego.....	108
3. Związki jednostek samorządu terytorialnego a prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego.....	114
4. Wybrane akty prawa miejscowego stanowione przez związki transportowe.....	121
5. Podsumowanie.....	128

Rozdział IV

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego jako akt prawa miejscowego (Dorota Dąbek).....	129
1. Wprowadzenie	129

2. Charakter prawny planów transportowych (normatywność, moc wiążąca).....	130
3. Obligatoryjne i fakultatywne stanowienie planu transportowego	133
4. Procedura uchwalania	136
5. Treść planu transportowego – zakres swobody prawotwórczej	140
6. Inne ograniczenia swobody prawotwórczej – wpływ innych aktów i podmiotów	143
7. Hierarchia planów transportowych?	148
8. Aktualizacja i derogowanie.....	153
9. Podsumowanie.....	155

Rozdział V

Określenie opłaty dodatkowej i manipulacyjnej w gminnym, powiatowym i wojewódzkim regularnym przewozie osób

<i>(Adrian Misiejko)</i>	157
1. Wprowadzenie	157
2. Przedmiot i charakter uchwały	161
3. Regularny przewóz osób a przewozy pasażerskie	165
4. Relacja między upoważnieniem do wydania rozporządzenia a upoważnieniem do wydania aktu prawa miejscowego.....	169
5. Podsumowanie.....	171

Rozdział VI

Stanowienie regulaminów stacji pasażerskiej, której operatorem jest gmina

<i>(Adrian Misiejko)</i>	173
1. Wprowadzenie	173
2. Pojęcie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.....	175
3. Analiza przykładowej uchwały rady gminy	178
4. Relacja między przepisami u.s.g. a u.t.k.....	179
5. Uwagi odnośnie do regulaminu dostępu przewoźników kolejowych do stacji pasażerskiej.....	187
6. Podsumowanie.....	188

Rozdział VII

Rola organów gminy w stanowieniu prawa w zakresie elektromobilności – strefy czystego transportu oraz plany budowy ogólnodostępnych stacji ładowania (*Mateusz Karciarz*).....

Karciaż).....	189
1. Wprowadzenie	189
2. Strefa czystego transportu.....	191
3. Plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania	201
4. Podsumowanie.....	208

Rozdział VIII

Ramy prawne i podstawowe struktury transportu publicznego (ÖPNV) w Niemczech na przykładzie kraju związkowego Brandenburgia (*Hartmut Bauer, Wolfgang Abromeit*).....

Abromeit).....	211
1. Rozwój i <i>status quo</i> transportu publicznego w Niemczech....	211
2. Federalny porządek wielopoziomowy w Niemczech	217
2.1. Powiązanie unijne	217
2.2. Porządek federalny	219
2.3. Prawo samorządowe	220
3. Prawo transportu publicznego	221
3.1. Ustawodawstwo federalne.....	223
3.1.1. Zezwolenie według PBefG.....	224
3.1.2. Procedury udzielania zamówień	226
3.1.3. Finansowanie realizacji zadania przez rząd federalny.....	231
3.2. Prawo transportu publicznego i podział zadań w Brandenburgii	232
3.2.1. Planowanie transportu publicznego	233
3.2.2. Organizacja i finansowanie	235
3.2.3. Umowy o świadczenie usług transportowych....	237
4. Wybrane zagadnienia	240
4.1. Ustalenie wynagrodzeń	240
4.2. Sporządzanie planów zrównoważonego rozwoju.....	241
4.3. Przygotowanie regulaminu wewnętrznego (warunki przewozu)	242
4.4. Przyznawanie zniżek	243

4.5. Własność i warunki korzystania z przystanków transportu publicznego	245
5. Wnioski końcowe	246
 Rozdział IX	
Zakończenie (<i>Krystian Ziemiński, Adrian Misiejko</i>)	249
1. Wnioski <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i> – polski porządek prawny	249
2. Próba porównania – podstawowe aspekty organizowania publicznego transportu zbiorowego przez niemieckie kraje związkowe i polskie województwa	253
 Bibliografia	 259
 O autorach	 269

Prawodawca odrębnie uregulował kwestię szczególnych zadań gmin w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wskazując w art. 18, że do zadań własnych gmin należy budowa, przebudowa i remonty przystanków oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina (pkt 1) oraz wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów, usytuowanym w pasie drogowym dróg publicznych, bez względu na ich kategorię (pkt 2). Są to zadania własne gmin, z którymi nie jest jednak wprost związana żadna kompetencja o charakterze prawodawczym. Przekazanie zadań z tego zakresu w drodze porozumienia jest jak najbardziej dopuszczalne, jednakże wobec braku możliwości podejmowania w ich ramach działań prawotwórczych nie mieszczą się one w głównym nurcie rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu⁴⁸.

Definiując pojęcie organizatora oraz wskazując zakres jego zadań określony w dziale II u.p.t.z. przesądzono, iż nie ma innych zadań publicznych niż związane z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego przez organizatora. W świetle tego zawieranie porozumień wertykalnych pomiędzy JST, przedmiotem których byłyby zadania z obszaru objętego zakresem przedmiotowym regulacji u.p.t.z. jest zatem wykluczone.

6. Dopuszczalność kształtowania porozumieniem zakresu zadań oraz kompetencji prawodawczych służących ich wykonaniu

W drodze zawierania porozumień, przedmiotem których są zadania uregulowane u.p.t.z. strony w pewnych granicach kształtować mogą zarówno zakres przekazywanych zadań, jak i zakres przekazywanych kompetencji, także w zakresie dotyczącym stanowienia aktów prawotwórczych. Zważywszy, że prawodawca wyróżnił dwa rodzaje porozu-

⁴⁸ Sprawowanie funkcji właścicielskich i zarządczych w stosunku do takich obiektów oraz związane z tym kompetencje prawodawcze omawiane będą w pkt 6 poniżej.

mień różniących się sposobem określania ich zasięgu (obszar jednostki przekazującej oraz przebieg linii albo sieci komunikacyjnych), stwierdzić należy, że wywołują one odmienne konsekwencje prawne także w kontekście przekazywanych kompetencji prawodawczych w zależności od sposobu ich ukształtowania.

Zawarcie porozumienia, przedmiotem którego jest powierzenie innej jednostce wykonywania zadań w granicach wyznaczonych obszarem jednostki powierzającej, co do zasady wywołuje wskazany w pkt 2 niniejszego rozdziału skutek w postaci wyzbycia się wszelkich praw i obowiązków związanych z ich realizacją. W przypadku zawarcia porozumienia tego rodzaju jednostka przekazująca zadania traci możliwość ich realizowania. Dotyczy to utraty kompetencji do działania we wszystkich formach prawnych, w tym także możliwości stanowienia aktów prawotwórczych. Jednostka przekazująca zadania traci także zdolność współdziałania z innymi jednostkami samorządowymi, którego przedmiotem miałyby być wspólna realizacja zadań już przekazanych innej JST. Za niedopuszczalne uznać należy wówczas zawieranie przez JST, która porozumieniem obszarowym powierzyła zadania innej jednostce, także porozumień, przedmiotem których byłaby realizacja zadań w zakresie ograniczonym do linii albo sieci komunikacyjnych.

Inaczej przedstawia się to w przypadku zawarcia porozumienia o przedmiocie ograniczonym do realizacji zadań na linii albo sieci komunikacyjnej. Także wówczas realizacja przekazanych zadań dokonywana jest co prawda na obszarze jednostki powierzającej, ale w zakresie określonym przebiegiem linii bądź sieci komunikacyjnych. Dopuszczalność realizacji zadań w ramach ogólnego władztwa terytorialnego pozostaje wówczas nadal przy jednostce przekazującej. W takich przypadkach pozostałe zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego nadal wykonywane są bezpośrednio przez jednostkę, której ustawodawca, jako właściwej terytorialnie na zasadach ogólnych, je powierzył, albo przez jednostkę, która na mocy porozumienia obszarowego przejęła je do realizacji, obejmując swoją właściwością terytorialną obszar jednostki przekazującej. Jednostki dysponujące władztwem terytorialnym, czy to wprost na podstawie ustawy, czy też wskutek zawarcia porozumienia typu obszarowego, mogą powierzać innym jednostkom, w drodze za-

wierania porozumień, wykonywanie m.in. zadań w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na liniach albo sieciach komunikacyjnych.

W rezultacie możliwości zawierania porozumień dotyczących organizacji publicznego transportu zbiorowego na liniach albo sieciach komunikacyjnych, do stanowienia aktów prawotwórczych na tym samym terenie umocowane są równolegle dwie, a niekiedy więcej JST, będących organizatorami publicznego transportu. Nie należą przecież do odosobnionych przypadki krzyżowania się, czy wręcz częściowego pokrywania się przebiegu poszczególnych linii bądź sieci komunikacyjnych. Może się zatem zdarzyć, i w praktyce zdarza się, że zadania na takich liniach realizowane będą przez różne jednostki samorządowe, jako organizatorów. Prawodawca odniósł się do takiego możliwego zbiegu właściwości organizatorów wprost w art. 7 ust. 2 u.p.t.z.

Na wypadek zbiegu właściwości obszarowej (ogólnej) z właściwością do organizowania zadań na linii albo sieci komunikacyjnej wskazano w nim, że organizatorem właściwym jest ten, który realizuje zadania na podstawie porozumienia o przedmiocie ograniczonym do linii albo sieci komunikacyjnej. W rezultacie, w zakresie, w jakim określona jednostka realizuje zadania powierzone porozumieniem typu drugiego (ograniczonego do linii albo sieci), jednostka powierzająca je traci swoją właściwość, jednak wyłącznie w zakresie realizacji zadań na linii albo sieci komunikacyjnej, co do których nastąpiło ich przekazanie.

Nawet w przypadku braku przywołanej regulacji o charakterze kolidującym, sprawą dość oczywistą jest, że pierwszeństwo ma regulacja przyjęta przez organizatora realizującego zadania na linii albo sieci. Konsekwencją zawarcia porozumienia jest przecież wyzbycie się powierzonych zadań na rzecz jednostki przejmującej wraz z kompetencjami służącymi ich realizacji, z tym zastrzeżeniem jednak, że następuje to wyłącznie w zakresie określonym porozumieniem. Regulacja z art. 7 ust. 2 u.p.t.z. jedynie rozwiewa wątpliwości powstające w rezultacie tzw. pozornego zbiegu przepisów dotyczących właściwości organów, z jednej strony wyznaczonej granicami obszaru JST i związanej z tym

ogólnej właściwości terytorialnej, a z drugiej wyznaczonej przebiegiem linii albo sieci komunikacyjnej.

Jednostka przekazująca porozumieniem innej JST zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego na linii albo sieci komunikacyjnej zachowuje właściwość np. do stanowienia planu transportowego dla obszaru swojej właściwości, z wyłączeniem realizacji zadań na linii bądź sieci komunikacyjnej, organizację których na mocy porozumienia przekazano innej JST. W przypadku zawierania porozumień typu drugiego plan transportowy już obowiązujący na obszarze jednostki przekazującej z reguły obejmuje obszar, na którym przebiegają linie albo sieci komunikacyjne, organizację których przekazuje się na mocy porozumienia. Jednostka przejmująca zadania, stanowiąc plan transportowy dotyczący danej linii albo sieci, reguluje zatem kwestie związane z realizacją zadań objętych regulacjami planu transportowego uprzednio ustanowionego przez gminę przekazującą, co uzasadnia potrzebę uregulowania w art. 7 ust. 2 u.p.t.z. sytuacji potencjalnie kolizyjnych.

Przepis art. 7 ust. 2 u.p.t.z., rozwiewając powyższe wątpliwości, nie rozstrzyga ich jednak w sytuacji zbiegu właściwości wskutek krzyżowania się bądź też częściowego pokrywania się przebiegu linii albo sieci komunikacyjnych. Interpretować można to jako milczące przyjęcie przez prawodawcę, że w takich przypadkach do zbiegu właściwości organów nie dochodzi, albo że sytuacje kolizyjne i sposób ich przesądzenia są na tyle oczywiste, że nie wymagają specjalnej regulacji. Uzasadnione może to być tym, że charakter zadań przekazywanych, sposób ich realizacji oraz związane z nimi prawa i obowiązki, w tym kompetencje prawodawcze są tego rodzaju, że ich realizacja na tym samym obszarze przez różnych organizatorów nie prowadzi do konsekwencji takich, jak w przypadku przesądzonym art. 7 ust. 2 u.p.t.z., czy też wręcz je wyklucza.

Skłania to do refleksji o charakterze bardziej ogólnym, a dotyczącym dopuszczalności ograniczania porozumieniem zakresu przekazywanych zadań. Czy wobec przyjęcia przez ustawodawcę w ustawach ustrojowych swoistego domniemania o przechodzeniu na jednostkę przejmującą dane zadania wszelkich związanych z nimi praw i obowiązków dopuszczalne jest wprowadzanie porozumieniem ograniczeń tak co do obszaru,

Publikacja omawia tematykę stanowienia aktów prawa miejscowego, oraz innych wybranych aktów normatywnych, w związku z realizacją przez samorząd terytorialny zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego, w tym. m.in.:

- stanowienia aktów prawotwórczych przez organy samorządowe realizujące zadania na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego,
- stanowienia prawa miejscowego przez organy związków jednostek samorządu terytorialnego powołanych do realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego,
- tworzenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego,
- ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłaty manipulacyjnej w gminnym, powiatowym i wojewódzkim regularnym przewozie osób,
- tworzenia regulaminów kolejowej stacji pasażerskiej, której operatorem jest gmina,
- roli organów gminy w stanowieniu prawa w zakresie elektromobilności.

Autorzy – wychodząc od problemu wyodrębnienia prawa publicznego transportu zbiorowego – poruszają główne zagadnienie w kontekście współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, a w dalszej kolejności omawiają je na przykładach konkretnych upoważnień ustawowych, w tym przepisów regulujących stanowienie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Książka jest przeznaczona dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, którym będzie przydatna w procesie tworzenia omawianych rodzajów aktów prawa miejscowego. Będzie także wsparciem w przygotowywaniu skarg na akty prawa miejscowego dla adwokatów, radców prawnych, dla sędziów – w rozstrzygnięciu sporów przed sądami administracyjnymi.

Krystian Ziemiński – profesor nadzwyczajny w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; radca prawny; senior partner w Dr Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna z siedzibą w Poznaniu; autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych.

Adrian Misiejko – doktorant w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; autor publikacji naukowych i eksperckich z zakresu prawa administracyjnego (w szczególności prawa samorządu terytorialnego i publicznego transportu zbiorowego).



ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8187-276-8



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL