

# Prawo do publicznego transportu zbiorowego

## The right to public transport

Artykuł omawia problematykę publicznego transportu zbiorowego, postulując istnienie prawa podmiotowego w tym zakresie, przysługującego wszystkim obywatelom. Źródłem tego uprawnienia może być zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP.

The article discusses the problem of public mass transport, postulating the existence of a subjective right in this area, which is vested in all citizens. The source of this right may be the principle of social justice, expressed in art. 2 of the Constitution of the Republic of Poland.

**Słowa kluczowe:** publiczny transport zbiorowy, prawo do transportu publicznego, sprawiedliwość społeczna, społeczne wykluczenie

**Keywords:** public collective transport, the right to public transport, social justice, social exclusion

<sup>■</sup> radca prawny, doktor nauk prawnych; swoje zainteresowania naukowe koncentruje wokół problematyki demokratycznego państwa prawnego oraz bioetyki; kancelaria@szudejko.pl;

### WSTĘP

Organizacja publicznego transportu zbiorowego stanowi jedno z zadań publicznych, wykonywanych przez ministra właściwego do spraw transportu w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym, a w pozostałym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. W tym drugim przypadku jest to zadanie własne, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Niezależnie od tego, jaki organ odpowiada za organizację transportu, jest to zadanie o charakterze podstawowym, ponieważ praktyczny dostęp do transportu publicznego warunkuje możliwość realizacji przez obywateli przysługujących im praw podmiotowych, jak również determinuje rozwój gospodarczy<sup>2</sup>.

W niniejszym artykule podjęto rozważania nad istotą prawa do publicznego transportu zbiorowego, a zatem zasadniczą jego treścią, charakterem oraz normatywną podstawą, przy czym przeprowadzone badania wskazują, iż możliwe jest wyprowadzenie przedmiotowego prawa z norm Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup>, natomiast przepisy ustawodawstwa zwykłego tego prawa bezpośrednio nie statuuje. Przedstawiono również krytyczne omówienie wybranych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>4</sup>, dotyczących organizacji publicznego transportu zbiorowego i realizacji potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto zaprezentowano uwagi *de lege ferenda* dotyczące kierunków rozwoju prawnej

regulacji transportu zbiorowego. W artykule celowo pominięto rozważania dotyczące ministra właściwego do spraw transportu, odpowiadającego za organizację publicznego transportu zbiorowego wyłącznie w ograniczonym zakresie, obejmującym międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie.

### REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, wykonują jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zgodnie natomiast z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, służą bowiem zaspokojeniu potrzeb zbiorowych<sup>5</sup>. Pojęcie „zadanie publiczne” nie posiada swojej definicji legalnej, natomiast w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele poglądów w przedmiocie jego istoty, co jest po części uzasadnione tym, że termin ten ma znaczenie podstawowe dla prawa administracyjnego i jego nauki<sup>6</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęta została definicja zaproponowana przez S. Biernata, zgodnie z którą o charakterze publicznym określonego zadania przesądza fakt ponoszenia przez administrację publiczną odpowiedzialności za jego realizację<sup>7</sup>. Takie uproszczenie uzasadnione jest w szczególności tym, że w praktyce zasadą jest powierzanie wykonywania zadań w zakresie transportu publicznego podmiotom spoza administracji publicznej. Ze wskazanej ogólnej

<sup>1</sup> Dalej również jako „j.s.t.”.

<sup>2</sup> B. Tundys, *Logistyka Miejska. Koncepcje. Systemy. Rozwiązania*, Warszawa 2008, s. 112-113.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja RP”.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 ze zm., dalej jako „ustawa o transporcie”.

<sup>5</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994, W. 5/94, OTK 1994/II, poz. 44.

<sup>6</sup> J. Korczak [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego Tom 2*, Warszawa 2012, s. 214-217.

<sup>7</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25 i n.

normy konstytucyjnej wynika obowiązek j.s.t. do podejmowania aktywności w zakresie ustalania potrzeb wspólnoty, określania priorytetów ich realizacji, a wreszcie zaspakajania wybranych potrzeb w możliwie najszerszym zakresie. Należy stwierdzić, że na gruncie obowiązujących przepisów j.s.t. dysponują daleko posuniętą swobodą w określaniu zarówno katalogu potrzeb, które będą realizowane, jak i sposobu ich realizacji. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>8</sup> określa rozbudowany katalog obszarów działalności gminy, niemniej należy uznać, że nosi on charakter przykładowego wyliczenia, o czym świadczy zastosowanie sformułowania „w szczególności” w art. 7 ust. 1 tej ustawy. Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>9</sup>, natomiast art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>10</sup> zawiera zamknięty katalog zadań publicznych wykonywanych przez powiat.

Organy samorządu terytorialnego co do zasady samodzielnie podejmują decyzje w przedmiocie zakresu oraz sposobu realizacji zadań publicznych, kierując się zidentyfikowanymi potrzebami wspólnoty samorządowej oraz obowiązkami wynikającymi z przepisów prawnych<sup>11</sup>.

W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego wypracowany został oryginalny model uwzględniania elementów demokracji bezpośredniej w procesie wyboru zadań, które zostaną realizowane. Proces ten odbywa się w ramach budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego), obejmującego część budżetu gmin, który zgodnie z art. 5a ust. 3 u.s.g. stanowi szczególną formę konsultacji społecznych.

Wybór zadań publicznych do realizacji przebiega w dwóch etapach: zgłaszania propozycji zadań oraz właściwego wyboru, dokonywanego przez mieszkańców gminy. Szczegółowa procedura nie jest jednak jednolita, ze względu na fakt, iż omawiana instytucja została wypracowana oddolnie, którą to różnorodność ustawodawca zaakceptował<sup>12</sup>.

Nawet jednak tak szeroko określona swoboda organów samorządu terytorialnego w wyborze i realizacji zadań, które mają na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej posiada pewne ograniczenia. Podstawowy charakter ma z całą pewnością wielkość budżetu danej j.s.t. Ze względu na fakt, że nie sposób w pełni zrealizować wszystkich zadań publicznych w ciągu roku budżetowego, niezbędne jest dostosowanie zakresu działalności j.s.t. do ich bieżących możliwości finansowych. Kolejne poważne ograniczenie w realizacji zadań przez j.s.t. wynika ze stanu techniki i dostępu do niezbędnej technologii. Przykładowo, określone rozwiązania mogą być przedmiotem praw własności przemysłowej, w tym ochrony patentowej, co utrudnia bądź wyklucza ich wykorzystanie. Ograniczenia mogą wynikać również z woli, wyrażanej przez mieszkańców w toku konsultacji społecznych<sup>13</sup> bądź w sposób *quasi*-formalny (petycje, wnioski, badania opinii społecznej). Wreszcie, źródłem ograniczenia mogą być przepisy prawne, nakładające obowiązki, których spełnienie warunkuje prowadzenie określonej działalności przez organ samorządu terytorialnego (np. nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko czy uzyskania pozwolenia na budowę) bądź wyłączające możliwość podejmowania określonych działań (np. przekazujące realizację tych zadań do spółek celowych bądź organów administracji

rządowej)<sup>14</sup>. Wymienione powyżej kategorie ograniczeń mają charakter wyłącznie przykładowy i niewyczerpujący. Jak to zostanie wykazane, znajdują one zastosowanie również w przypadku transportu publicznego.

## ORGANIZACJA TRANSPORTU PUBLICZNEGO

Obowiązek organizacji przez organy samorządu terytorialnego publicznego transportu zbiorowego wynika z podstawowych ustaw regulujących funkcjonowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, tj. z: ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, jak również z ustawy o transporcie.

Zgodnie z definicją legalną, określoną w art. 4 pkt 14 ustawy o transporcie, publicznym transportem zbiorowym jest powszechnie dostępny, regularny przewóz osób, wykonywany w określonych odstępach czasu po linii lub sieci komunikacyjnej, przy czym zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o transporcie, dotyczy on przewozów osób wykonywanych w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej. Obejmuje on zatem wszystkie rodzaje przewozu pasażerskiego, poza lotniczym i żegluga morską.

Organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa miejscowo j.s.t. lub minister właściwy do spraw transportu (art. 7 ust. 1 ustawy o transporcie). W myśl regulacji art. 5 ust. 1 ustawy o transporcie, rozwój publicznego transportu zbiorowego powinien mieć charakter zrównoważony, a zatem uwzględniający oczekiwania społeczne w zakresie powszechnej dostępności oraz zmierzający do wykorzystania różnych środków transportu, przy czym promowane powinny być środki transportu, które

zostały wyposażone w rozwiązania nowoczesne i zarazem przyjazne dla środowiska (art. 4 pkt 28 ustawy o transporcie). Należy zaznaczyć, że w praktyce może wystąpić sprzeczność pomiędzy powyższymi celami, której to sprzeczności ustawodawca nie rozstrzyga.

## ORGANIZACJA TRANSPORTU A ZRÓŻNICOWANY ROZWÓJ TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Treść art. 74 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że obowiązkiem władz publicznych jest ochrona środowiska, brak jest natomiast podstaw do zrekonstruowania obowiązku stosowania przez władze rozwiązań o charakterze nowoczesnym, jak również realizacji społecznych oczekiwań w zakresie powszechnej dostępności publicznego transportu zbiorowego. W tym jednak zakresie zasadna wydaje się propozycja, aby w pierwszej kolejności uwzględnić prawo dostępu do transportu publicznego, na co wskazuje cel komentowanej regulacji oraz doniosłość powyższego dostępu z perspektywy praktycznej realizacji praw i wolności przez obywateli, w dalszej kolejności stosowanie środków transportu wykorzystujących rozwiązania o charakterze przyjaznym dla środowiska, a na końcu dopiero rozwiązania nowoczesne, których obowiązek użycia wynika wyłącznie z ustawodawstwa zwykłego.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o transporcie, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, określany również „planem transportowym”, opracowują jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki dla podległego obszaru, w przypadku osiągnięcia określonej liczby mieszkańców (przykładowo, dla gminy jest to poziom 50 000 mieszkańców)<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o transporcie, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, które nie spełniają określonych

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, dalej również jako u.s.g.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 512, dalej również jako u.s.w.

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 511, dalej również jako u.s.p.

<sup>11</sup> S. Serafin [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiwicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 211.

<sup>12</sup> Art. 5a ust. 7 u.s.g.

<sup>13</sup> B. Jaworska-Dębska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 376 – 377.

<sup>14</sup> M. Małecka-Łyszczek, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe UEK 2013, Nr 921, s. 60.

<sup>15</sup> Dla linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym – minister właściwy do spraw transportu.

w ustawie o transporcie warunków mogą fakultatywnie opracować plan transportowy. W sytuacji natomiast, gdy liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego zmniejszy się do poziomu, który nie wymaga opracowania planu, trudno postulować obowiązek jego uchylecia. Na marginesie jedynie można wskazać, że w znajdującym się obecnie w procesie legislacyjnym rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono obowiązek opracowania planu transportowego niezależnie od ilości mieszkańców danego obszaru, co należy ocenić pozytywnie<sup>16</sup>.

Drobiazgowe omówienie instytucji planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego przekracza ramy niniejszego opracowania i byłoby niecelowe z punktu widzenia postawionej problematyki. Informacyjnie i dla porządku należy natomiast wskazać, że w planie określa się, *inter alia*, sieć komunikacyjną, na której mają być wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, ocenę aktualnych potrzeb przewozowych i prognozy, odnoszące się do ich zmian oraz zasady organizacji rynku przewozów (art. 12 ust. 1 ustawy o transporcie).

Dodatkowo, przy opracowaniu projektu planu transportowego uwzględnić należy, między innymi, sytuację społeczno-gospodarczą obszaru, którego ma dotyczyć ten plan, potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, a w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych oraz posiadających ograniczone zdolności ruchowe w zakresie usług przewozowych. Należy również wziąć pod uwagę rentowność planowanych linii komunikacyjnych (art. 12 ust. 2 ustawy o transporcie).

## OCENA REGULACJI PRAWNYCH W ZAKRESIE ORGANIZACJI TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Podejmując się oceny powyższej regulacji wskazać należy, że określenie obowiązku uwzględnienia po-

trzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego stanowi typowy błąd typu *idem per idem*. Taka konstrukcja przepisu prawnego nie tylko utrudnia prawidłową wykładnię jego treści i ustalenie obowiązków adresatów norm, ale stanowi naruszenie zasad prawidłowej techniki prawodawczej. Podobne zastrzeżenia można zgłosić względem postępowania się przez ustawodawcę terminem „plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego” i jednoczesnego wprowadzania w ustawie skrótu „plan transportowy”. Jak się wydaje, właściwe w tym zakresie byłoby stosowanie jednolitego, spójnego terminu, który oddawałby sens instytucji prawa, zamiast dwóch terminów, z których jeden ustawodawca wyraźnie preferuje.

Odnosząc się natomiast do pozytywnej dyskryminacji osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej, wynikającej z obowiązku uwzględniania ich potrzeb w sposób szczególny (w szczególności), należy stwierdzić, że przepis ten może budzić zastrzeżenia w świetle wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa. Podkreślenia wymaga, że w tym zakresie nie znajduje zastosowania wyjątek, wyrażony w art. 68 ust. 3 Konstytucji RP, nakazujący zapewnienie szczególnej opieki zdrowotnej *inter alia* osobom niepełnosprawnym, bowiem dotyczy on wyłącznie opieki zdrowotnej i brak jest podstaw do jego rozszerzania, w myśl zasady *exceptioes non sunt extentendae*. Również treść art. 69 Konstytucji RP, ustanawiającego obowiązek władz publicznych w zakresie udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej nie daje wystarczających podstaw do rekonstrukcji prawa do pozytywnej dyskryminacji osób niepełnosprawnych w obszarze transportu publicznego. Należy bowiem podkreślić, że wobec ograniczonych budżetów organizatora konieczność uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej

zdolności ruchowej w szczególności może prowadzić do zmniejszenia poziomu realizacji potrzeb innych osób (pasażerów).

Podobnych zastrzeżeń nie budzi natomiast treść art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie, w którym określono obowiązek uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej zdolności ruchowej podczas badania i analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym. Brak wymogu, by takie uwzględnienie miało charakter szczególny powoduje bowiem, że ustawodawca nie nadaje potrzebom tych osób pierwszeństwa nad potrzebami innych osób, a zatem nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

## PLAN KOMUNIKACYJNY A RENTOWNOŚĆ LINII KOMUNIKACYJNYCH

Problemem, który zasługuje na bardziej szczegółowe omówienie jest obowiązek uwzględnienia w planie transportowym rentowności linii komunikacyjnych. Zgodnie z definicją słownikową, rentowność oznacza „przynoszenie zysku”<sup>17</sup>, a zatem przewagą przychodów nad kosztami działalności, co stanowi regułę funkcjonowania przedsiębiorstw w gospodarce wolnorynkowej według teorii neoklasycznej, sformułowanej przez L. Walrasa, W. Jevonsona i A. Cournota<sup>18</sup>.

Cechą charakterystyczną zadań publicznych jest to, że ich realizacja przez podmioty prywatne na zasadach wolnorynkowych jest utrudniona bądź wręcz niemożliwa, co uzasadnia przejęcie ich wykonywania przez administrację państwową lub samorządową. Tym samym, obowiązek uwzględniania rentowności linii komunikacyjnych oceniać można jako wyraz niekonsekwencji ustawodawcy. Co więcej, z określonej w preambule Konstytucji RP zasady pomocniczości wynika, że działalność organów państwa nie powin-

na zastępować aktywności obywateli i ich wspólnot<sup>19</sup>. Tym samym, jeśli publiczny transport zbiorowy mógłby być realizowany na zasadach rynkowych, z zyskiem dla wykonującego go przewoźnika, wówczas działania państwa w tym samym obszarze należałoby uznać za sprzeczne z zasadą pomocniczości.

Również z perspektywy polityki społeczno-gospodarczej państwa wydaje się, że kwestia rentowności nie powinna być brana pod uwagę podczas wykonywania zadań publicznych przez organy administracji państwowej i samorządowej. Przede wszystkim należy wskazać, że zadania te są realizowane ze środków pochodzących z budżetu państwa, a zatem w głównej mierze z podatków i innych danin, ponoszonych przez obywateli.

Bezpodstawne jest zatem oczekiwanie, że wykonywanie zadań publicznych będzie przynosiło dochód, skoro środki finansowe na ich realizację są zapewnione w budżecie odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub administracji rządowej. Obywatel ma prawo oczekiwać, że organy państwa i samorządu terytorialnego będą realizować zadania publiczne, na poczet których ponosi obciążenia publicznoprawne, niezależnie od rentowności tych zadań, a zatem również w przypadku, gdy takiej rentowności nie osiągają i nie mogą osiągnąć. Przemawia za tym także postulat aksjologicznej spójności państwa, opartej na solidarności społecznej i równości wobec prawa wszystkich obywateli. Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, należy sformułować wniosek *de lege ferenda* o wykreślenie przesłanki rentowności z tekstu ustawy o transporcie.

Projekt planu transportowego podlega procedurze konsultacji społecznych, polegającej na publikacji ogłoszenia w prasie miejscowej, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz dodatkowo w sposób zwyczajowo przyjęty. W ogłoszeniu zawiera się informację

<sup>16</sup> Dostęp: [bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r5146291517239,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-publicznym-transporcie-zbiorowym-oraz-niektory.html](http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r5146291517239,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-publicznym-transporcie-zbiorowym-oraz-niektory.html) (dostęp: 29.11.2018).

<sup>17</sup> Słownik języka polskiego, [sjp.pwn.pl](http://sjp.pwn.pl) (dostęp: 26.11.2018).

<sup>18</sup> J. Szczygielski, *Wzrost wartości dodanej jako cel zarządzania przedsiębiorstwem*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu 2000, Nr 847, s. 146-148.

<sup>19</sup> E. Olejniczak-Szałowska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 174 - 175 i s. 414, P. Zaborniak, *Granice działalności gospodarczej podmiotów komunalnych*, Przemysł 2004, s. 69-74.

o miejscu wyłożenia projektu planu transportowego oraz o formie, miejscu i terminie składania do niego opinii, przy czym termin ten nie może być krótszy niż 21 dni (art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie). Zgłoszone opinie podlegają rozpatrzeniu przez organ, który opracował projekt planu transportowego, a w przypadku uznania zasadności wniosków, wynikających z tych opinii, organ dokonuje zmian w projekcie planu (art. 10 ust. 2 ustawy o transporcie).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o transporcie, podstawą świadczenia usług transportowych jest umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, którą organizator publicznego transportu zbiorowego zawiera po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia. W art. 44 ust. 1 ustawy o transporcie wprowadzona została jednak możliwość wyrażenia zgody przez organizatora na ograniczenie świadczenia powyższych usług i jednocześnie określenie warunków ich dalszego świadczenia. Przesłanką takiego ograniczenia jest wystąpienie okoliczności, które uniemożliwiają wykonywanie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z postanowieniami zawartej umowy.

Dokonując oceny powyższego przepisu przede wszystkim należy zauważyć, że ujęta w nim przesłanka określona została w sposób nieprecyzyjny, a zatem niezgodnie z regułami przyzwoitej legislacji, wyinterpretowanymi z art. 2 Konstytucji RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, przesłanka ta nie obejmuje wyłącznie okoliczności nadzwyczajnych, niezależnych od stron zawartej umowy, a zatem może stanowić podstawę do żądania ograniczenia umowy z przyczyn dotyczących wyłącznie przewoźnika, wybranego w toku postępowania o udzielenie zamówienia. Takimi przyczynami może być, przykładowo: niska rentowność określonej linii komunikacyjnej bądź konieczność dokonania wymiany środków transportowych. Zakres ochrony interesu prawnego wspólnoty samorządowej i poszczególnych jej członków przed skutkami takich działań wydaje się niewystarczający. Negatywnie trzeba ocenić również brak określenia jakiegokolwiek

trybu dla ograniczenia umowy przez organizatora, jak również pozbawienie mieszkańców, dotkniętych takim ograniczeniem, prawa do zaskarżenia niekorzystnego dla nich działania organu administracji.

### **ORGANIZACJA TRANSPORTU ZBIOROWEGO A BRAK JEGO DOSTĘPU DLA WSZYSTKICH OBYWATELI**

Jak już wspomniano, dostęp do zbiorowego transportu publicznego umożliwia praktyczne korzystanie przez obywateli z wielu spośród określonych w przepisach prawnych praw podmiotowych. Wymienić można tu przykładowo: wolność poruszania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), prawo do ochrony zdrowia oraz równego dostępu do świadczeń zdrowotnych (art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), prawo do wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) i wolność zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP). Pełen katalog praw i wolności, których realizacja może być utrudniona bądź wręcz niemożliwa z uwagi na brak dostępu do transportu publicznego jest jednak znacznie szerszy i obejmuje również prawa, które wynikają z ustawodawstwa zwykłego.

Powyższe stwierdzenia, uwypuklające doniosłość prawa do transportu publicznego dla realizacji praw obywateli nie pozwalają jednak jeszcze na jednoznaczne określenie jego istoty, elementów składowych ani kręgu osób, którym takie prawo miałyby przysługiwać.

W tekście Konstytucji RP prawo do transportu publicznego nie zostało bezpośrednio wyrażone, nie wynika również z ustawy o transporcie. Trudno ocenić, czy wynika to ze świadomej decyzji ustawodawcy czy też z niewłaściwej techniki prawodawczej. W ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>20</sup> określono jedynie krąg podmiotów, które mają prawo do przejazdów środkami transportu publicznego według taryfy ulgowej, przy czym ustawodawca posługuje się w tym zakresie nieprecyzyjnym terminem „przejazdy ulgowe”.

W ocenie autora nie wydaje się możliwa obrona poglądu, że prawo do przejazdów według taryfy ulgowej stanowi prawo *sui generis*, niezależne od ogólnego prawa do takich przejazdów. Należy zatem stwierdzić, że prawo do przejazdów według taryfy ulgowej to wyłącznie wycinek ogólniejszego prawa do transportu, które przysługuje wszystkim obywatelom.

Źródła postulowanego prawa można poszukiwać w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest państwem, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Podnieść należy, że status ekonomiczny, wyrażający się w miejscu zamieszkania i fakcie posiadania bądź nieposiadania własnego środka transportu nie powinien wpływać na katalog praw i wolności, którymi dysponuje obywatel na podstawie obowiązujących przepisów prawnych. Fakt ten nie powinien również wpływać na możliwość faktycznego korzystania przez obywateli z ich praw i wolności.

### **ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI W KONTEKŚCIE ORGANIZACJI TRANSPORTU ZBIOROWEGO**

Ustalenie treści zasady sprawiedliwości nastrocza duże trudności ze względu na wielość istniejących w tym zakresie teorii, które ze względu na światopoglądowy pluralizm demokratycznego państwa powinny być traktowane jako równouprawnione. Z tych powodów konieczne jest jej ograniczenie do elementów neutralnych światopoglądowo, które objęte są społecznym konsensusem<sup>21</sup>. Jak się wydaje, postulat zapewnienia obywatelom równego dostępu do przysługujących im praw nie powinien budzić wątpliwości czy społecznych kontrowersji. Tym samym, z przepisu art. 2 Konstytucji RP można zrekonstruować pozytywny obowiązek państwa do aktywnego

przeciwdziałania nierównościom społecznym i zjawisku wykluczenia, co w literaturze określa się mianem „demokracji socjalnej”<sup>22</sup>. Brak jest jednocześnie przesłanek, które uzasadniałyby wyłączenie stosowania tej zasady w obszarze prawa do transportu publicznego.

W kontekście zasady sprawiedliwości społecznej można sformułować kilka uwag odnośnie odpłatności za usługi transportu publicznego. W myśl art. 50a ustawy o transporcie, ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej może ustalić rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa, odpowiednio dla: gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozów pasażerskich. Wątpliwości budzi fakultatywność ustalenia cen przewozów przez organizatora, co powinno mieć bezsprzecznie charakter obligatoryjny. Kwestia ceny za usługę przewozu w obszarze realizacji zadania publicznego wpływa bezpośrednio na dostępność tej usługi i w związku z tym nie powinna należeć do jednostronnej decyzji przedsiębiorstwa przewozowego, które taką usługę realizuje. Przedsiębiorstwa, funkcjonując w warunkach wolnego rynku, kierują się zasadą maksymalizacji przychodów i redukcji kosztów, a nie zapewnieniem powszechnie dostępnych pod względem ekonomicznym usług. Możliwy jest zatem scenariusz, w którym wysokość jednostronnie narzuconych przez przedsiębiorstwo przewozowe cen usługi przewozu uniemożliwi części obywateli skorzystanie z transportu publicznego.

### **ZAKOŃCZENIE**

W świetle przedstawionych w niniejszym artykule rozważań nad doniosłością obowiązku zapewnienia przez organy państwowe lub samorządu terytorialne-

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 295.

<sup>21</sup> J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 75-76.

<sup>22</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 177-178.

go dostępu do transportu publicznego, a w konsekwencji do faktycznego umożliwienia obywatelom korzystania z przysługujących im praw i wolności, można postawić postulat dążenia do udostępniania usług zbiorowego transportu publicznego w ramach budżetu organizatora (jednostek samorządu terytorialnego lub ministra właściwego do spraw transportu), a więc bez dodatkowej opłaty, uiszczanej przez pasażera<sup>23</sup>. Należy zauważyć, że w praktyce funkcjonowania transportu publicznego takie rozwiązania wprowadzane są dla dzieci i młodzieży szkolnej (na przykład w Mieście Stołecznym Warszawa), ale także w niektórych gminach (na przykład w gminie miejskiej Kościerzyna). Nie jest to zatem postulat nierealny.

Należy przy tym nadmienić, że publiczny transport zbiorowy charakteryzuje się niższą emisją substancji szkodliwych dla środowiska niż samochodowy transport indywidualny<sup>24</sup>, jak również zmniejsza załoczenie centrów miast<sup>25</sup>, co również uzasadnia podejmowanie wysiłków w celu zachęcania obywateli do korzystania z tego pierwszego sposobu przemieszczania się<sup>26</sup>. Przytoczony argument ekologiczny znajduje podstawę w treści art. 74 ust. 2 Konstytucji RP.

Jak już wspomniano, jednym z poważnych ograniczeń dla realizacji zadań publicznych jest stan budżetu jednostki, która te zadania realizuje, stąd niezbędne jest dokonywanie wyboru w zakresie zadań publicznych, które będą realizowane oraz w przedmiocie stopnia ich realizacji. Osiągnięcie postawionego celu może nastąpić zatem w sposób stopniowy, poprzez

sukcesywne obniżanie ceny za usługi przewozowe i jednocześnie przejmowanie powstałych w ten sposób kosztów do budżetu organizatora. Możliwe jest również rozszerzenie przedmiotowego zakresu ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (oraz przepisów innych ustaw szczególnych, regulujących ulgi taryfowe), jak również poszerzenie zakresu przewidzianych w niej ulg taryfowych<sup>27</sup>. Uwzględnienie form demokracji bezpośredniej na poziomie jednostek samorządu terytorialnego może przebiegać w formie propozycji zmniejszenia lub całkowitej rezygnacji z odpłatności za przejazdy środkami transportu publicznego.

Na zakończenie należy omówić elementy postulowanego prawa do transportu publicznego. Przede wszystkim, powinien być to transport powszechnie dostępny, przez co należy rozumieć dostępność linii lub sieci komunikacyjnej oraz przystanków, w tym dla osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonych zdolnościach ruchowych, pod warunkiem jednak zachowania zasady równości. Po drugie, prawo do transportu powinno przysługiwać wszystkim, niezależnie od miejsca zamieszkania i rentowności bądź braku rentowności usług przewozowych do tego miejsca. Po trzecie, odpłatność z usługi przewozowe w zbiorowym transporcie publicznym nie powinna stanowić ograniczenia w korzystaniu z tych usług przez osoby gorzej sytuowane i wykluczone ekonomicznie. W tym zakresie niezbędne wydaje się dążenie do całkowitej bezpłatności przewozów w transporcie publicznym.

<sup>23</sup> Por. S. Zankowska, *Activities towards the implementation of sustainable mobility in the cities* [w:] R. Janecki, G. Sierpiński (red.), *Contemporary Transportation Systems. Selected Theoretical and Practical problems in the development of transportation systems*, Gliwice 2010, s. 270.

<sup>24</sup> Zużycie energii przez środek transportowy, wyrażona w MJ/km samochodu osobowego wynosi 0,6, natomiast autobusu – 0,1. Por. K. Wojewódzka-Król [w:] K. Wojewódzka-Król, E. Załoga (red.), *Transport. Nowe wyzwania*, Warszawa 2016, s. 419.

<sup>25</sup> B. Tundys, *Logistyka Miejska...*, s. 119.

<sup>26</sup> O. Wyszomirski [w:] K. Wojewódzka-Król, E. Załoga (red.), *Transport...*, s. 376.

<sup>27</sup> Dostęp: [www.rp.pl/Zadania/312059989-Jak-ustalic-ceny-biletow-w-lokalnym-transporcie-gminnym.html](http://www.rp.pl/Zadania/312059989-Jak-ustalic-ceny-biletow-w-lokalnym-transporcie-gminnym.html) (dostęp: 29.11.2018).

## ABSTRAKT

Artykuł omawia istnienie podmiotowego prawa do publicznego transportu, jego zakres oraz listę osób, którym takie prawo przysługuje. Przedstawiony został zarys obowiązujących regulacji prawnych w zakresie zbiorowego transportu publicznego wraz z krytycznym omówieniem wybranych przepisów, które są niezgodne z normami, wyrażonymi w Konstytucji RP. Stwierdzono, że postulowane prawo podmiotowe może wynikać z zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Ponadto omówiony został zakres prawa do publicznego transportu, w tym reguły dostępności, powszechności (rozumianej jako uprawnienie wszystkich obywa-

## AN ABSTRACT

This article deliberates the existence of a personal right to public transportation, its scope and a list of persons entitled to this right. An outline of the binding legal regulations in the field of collective public transportation is presented along with a critical discussion of selected provisions that are in conflict with the norms expressed in the Constitution of the Republic of Poland. It is stated that the proposed law can be derived from the principle of social justice, expressed in article 2 of the Constitution of the Republic of Poland. In addition, the scope of the right to public transportation is discussed, including the principles of accessibility, universality (understood as all citi-

teli), a także zasada ustalania ceny za przewóz na poziomie, który nie dyskryminuje wykluczonych ekonomicznie członków społeczeństwa. W końcowej części artykułu przedstawiono postulat, aby władze państwowe i samorządowe dążyły do zorganizowania transportu publicznego w ramach swoich budżetów, a zatem bez obciążenia pasażerów opłatami. Powyższe rozwiązanie może nie tylko przyczynić się do ograniczenia obszaru wykluczenia społecznego, ale także promować transport zbiorowy, w większym stopniu chroniąc środowisko, co stanowi obowiązek władz publicznych, wynikający z Konstytucji RP.

zens' entitlement), as well as the rule of setting remuneration at a level that does not discriminate economically excluded members of the society. In the final part of the article, a postulate is presented that the state and local government authorities should strive to organize public transportation within their budgets, and therefore free of the charge for passengers. The abovementioned solution may not only help to reduce the scope of social exclusion, but also promote collective transportation, protecting the environment to a greater extent, which is the responsibility of public authorities, arising from Constitution of the Republic of Poland.

## BIBLIOGRAFIA

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005
- Hauser r., Niewiadomski Z., Wróbel A., *System Prawa Administracyjnego. Tom 2*, Warszawa 2012
- Janecki R., Sierpiński G. (red.), *Contemporary Transportation Systems. Selected Theoretical and Practical problems in the development of transportation systems*, Gliwice 2010
- Małecka-Łyszczek M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe UEK 2013, Nr 921
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013

- Szancilo T., *Przewozy publiczne. Komentarz*, Warszawa 2008
- Szczygielski J., *Wzrost wartości dodanej jako cel zarządzania przedsiębiorstwem*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu 2000, Nr 847
- Szumlik B., Serafin S., Miaskowska-Daszkiwicz K., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2017
- Tundys B., *Logistyka Miejska. Koncepcje. Systemy. Rozwiązania*, Warszawa 2008
- Wojewódzka-Król K., Załoga E. (red.), *Transport. Nowe wyzwania*, Warszawa 2016
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999
- Wolański M., Mrozowski W., Pieróg M., *Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje*, Zarządzenie Publiczne 2016, Nr 4(38)