

Możliwe rozwiązania



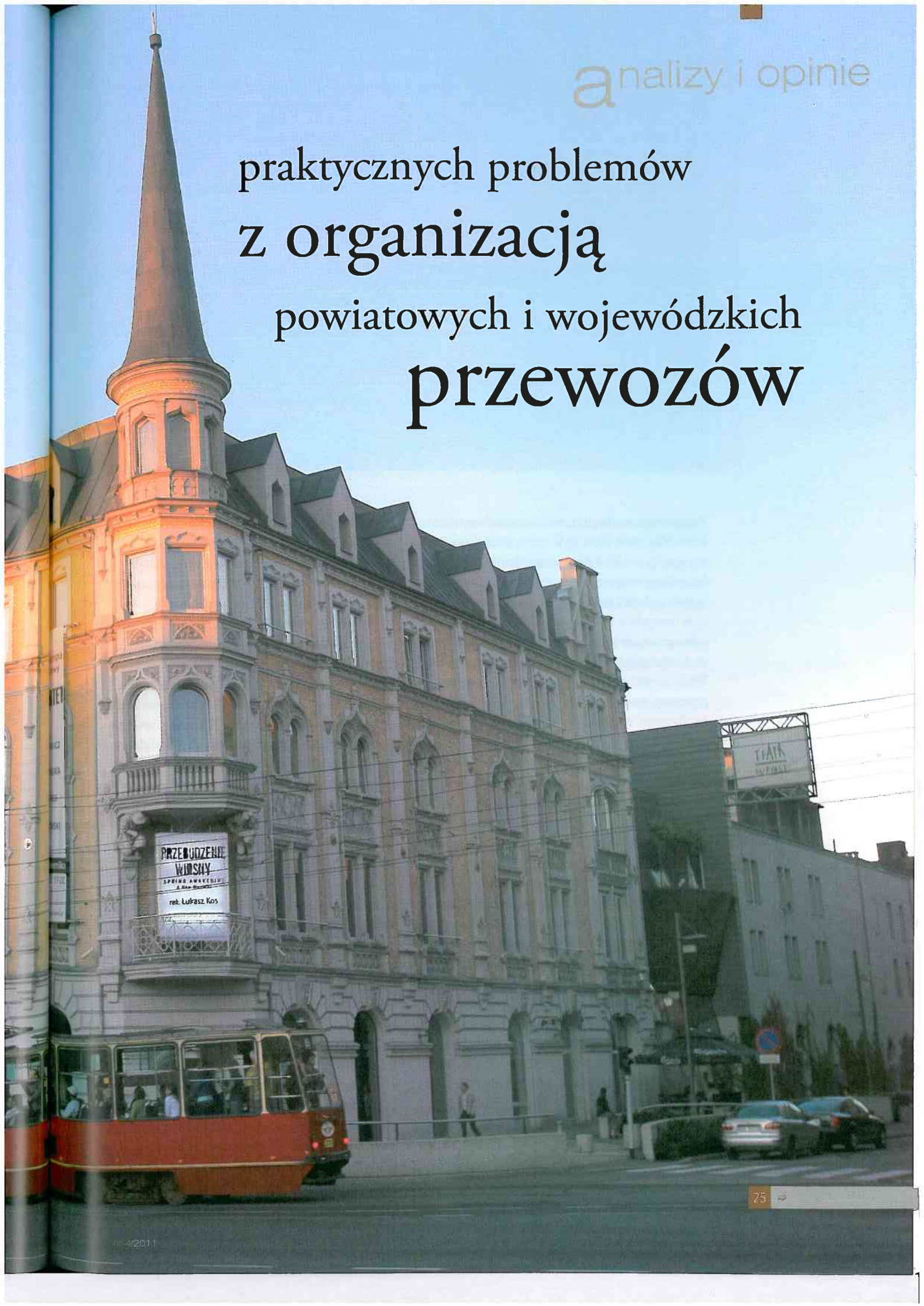
JĘDRZEJ KLATKA
Radca prawny K&K GOR
Kancelaria Radców Prawnych
Klatka i Partnerzy

analizy i opinie

praktycznych problemów z organizacją

powiatowych i wojewódzkich

przewozów



Streszczenie

Przez obszar wielu gmin w Polsce przebiegają linie komunikacyjne, które wykraczają poza obszar jednej gminy, a nawet poza obszar jednego powiatu lub jednego województwa. W związku z wejściem w życie w dniu 1 marca 2011 roku *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* z dnia 16 grudnia 2010 roku, przewozy te stanowią odpowiednio powiatowe i wojewódzkie przewozy pasażerskie. Organizatorem tych przewozów, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 5 PTZ jest co do zasady powiat lub województwo, a zadanie to jest ich zadaniem własnym. Tymczasem w wielu gminach przewozy powiatowe i wojewódzkie, a nawet międzywojewódzkie (na przykład do sąsiedniej gminy w innym województwie) są nadal wykonywane i finansowane z budżetu gminy, co budzi wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa. Z budżetu nie można bowiem finansować zadań własnych innych jednostek samorządu terytorialnego.

Summary

In many municipalities in Poland the public transport lines which cross them reach outside the boundary of municipality (commune), or even extend beyond the area of one county or province. Because of the fact that on March 1, 2011 the Collective public transport Act (*Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym – PTZ*) of December 16, 2010 came into force, such transport of passengers is labelled county and provincial transport. Such transport services – in line with art. 7, item 1, points 3 and 5 of PTZ – in principle is organized by the county or province, and is one of the own objectives of the county or province. However, in numerous municipalities the county or provincial transport services, or even trans-provincial ones (for example to adjacent municipality located in another province) are still provided and financed from the budget of municipality, which raises doubts as to whether this is in line with legal rules. The fact is that it is not allowed to finance the objectives of other units of local government using the budget of a given unit.

Przez obszar wielu gmin w Polsce przebiegają linie komunikacyjne, które wykraczają poza obszar jednej gminy, a nawet poza obszar jednego powiatu lub jednego województwa. W związku z wejściem w życie w dniu 1 marca 2011 roku *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* z dnia 16 grudnia 2010 roku, przewozy te stanowią odpowiednio powiatowe i wojewódzkie przewozy pasażerskie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 10 i 25 PTZ, **powiatowe przewozy pasażerskie** to przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i niewykraczający poza granice jednego powiatu albo w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek powiatów; inne niż przewozy gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie; a **wojewódzkie przewozy pasażerskie** to przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch powiatów i niewykraczający poza granice jednego województwa, a w przypadku linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym także przewóz do najbliższej stacji w województwie sąsiednim, umożliwiający przesiadki w celu odbycia dalszej podróży lub techniczne odwrócenie biegu pociągu, oraz przewóz powrotny; inne niż przewozy gminne, powiatowe i międzywojewódzkie. Organizatorem tych przewozów, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 5 PTZ jest co do zasady powiat lub województwo, a zadanie to jest ich zadaniem własnym w rozumieniu art. 216 ust. 2 *Ustawy o finansach publicznych* z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), który stanowi, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialne-

go są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Na mocy art. 7 ust. 4 pkt 4 i 5 PTZ, zadania organizatora powinien wykonywać odpowiednio w przypadku powiatu starosta, a w przypadku województwa – marszałek województwa. Tymczasem w wielu gminach przewozy powiatowe i wojewódzkie, a nawet międzywojewódzkie (na przykład do sąsiedniej gminy w innym województwie) są nadal wykonywane i finansowane z budżetu gminy, co budzi wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa. Z budżetu nie można bowiem finansować zadań własnych innych jednostek samorządu terytorialnego.

Brak okresu przejściowego

Ustawodawca nie przewidział żadnego okresu przejściowego. Większość starostów i marszałków nie zaplanowała w budżecie na 2011 rok żadnych środków na organizację powiatowych i wojewódzkich przewozów, ponieważ podczas tworzenia i uchwalania tegorocznych budżetów *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* jeszcze nie było. Pomimo to, zgodnie z literą prawa, przewozy te powinny być już od 1 marca 2011 roku organizowane i finansowane przez powiaty lub województwa. Skoro więc gmina utraciła z dniem 1 marca 2011 roku tytuł prawny do dalszego organizowania i finansowania przewozów wykraczających poza jej obszar, a powiaty i województwa nie były gotowe do przejścia tego zadania – to takie linie należało zlikwidować z dniem 1 marca 2011 roku. Likwidacja jakiegokolwiek linii jednak z oczywistych względów nie wchodziła w grę, ponieważ z samej



Fot. Marek Plekara

definicji przewozów o charakterze użyteczności publicznej¹ wynika, że potrzeby przewozowe społeczności na danym obszarze muszą być zaspokajane nieprzerwanie.

Sposób organizacji przewozów

Z faktu, że organizowanie przewozów powiatowych stało się z dniem 1 marca 2011 roku zadaniem własnym właściwego powiatu, a organizowanie przewozów wojewódzkich i międzywojewódzkich – zadaniem własnym właściwego województwa, nie wynika, że powiat i województwo mają obowiązek zorganizować te przewozy tak samo, jak były one dotąd organizowane przez gminy. Starostowie i marszałkowie podnoszą, że dopiero po rozpatrzeniu wniosków gmin, które powinny zgłaszać właściwym organizatorom niezaspokojone potrzeby transportowe w trybie art. 13 ust. 4 ustawy i po przyjęciu wojewódzkich i powiatowych planów transportowych² możliwe będzie określenie, które spośród dotychczas funkcjonujących linii międzygminnych i międzypowiatowych mają znaczenie ponadlokalne. Trzeba bowiem uznać za słuszną argumentację marszałków i starostów, że województwa czy powiaty nigdy nie będą organizować ani finansować takich linii, które (będąc co prawda przewozami wojewódzkimi lub powiatowymi) mają charakter wyłącznie lokalny w tym sensie, że zaspokajają prawie wyłącznie potrzeby przewozowe mieszkańców małej gminy położonej w sąsiedztwie dużego miasta, dojeżdżających do pracy albo do szkoły do tego dużego miasta.

Uznanie, że:

- po pierwsze, niedopuszczalne jest finansowanie przez gminę przewozów wykraczających poza

jej obszar, albowiem nie stanowią one jej zadania własnego, oraz

- po drugie, województwa i powiaty nie będą organizować ani finansować takich przewozów wojewódzkich i powiatowych, które nie mają ponadlokalnego znaczenia,

prowadzi do wniosku, że w celu organizowania i wspólnego finansowania takich przewozów, które będąc przewozami wojewódzkimi lub powiatowymi, mają charakter wyłącznie lokalny, niezbędne jest zawarcie przez zainteresowane gminy lub powiaty stosownych porozumień albo utworzenie związku komunalnego bądź związku powiatów.

Przystąpienie do związku międzygminnego

W przypadku zawarcia związku międzygminnego wraz z innymi zainteresowanymi gminami, następuje zmiana właściwości organizatora. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy, **gminne** przewozy pasażerskie to przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub **które utworzyły związek międzygminny**; inne niż przewozy powiatowe, wojewódzkie i międzywojewódzkie. Organizatorem takich przewozów jest wtedy związek międzygminny (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy). Gminy będące członkami związku zgodnie z art. 67 ust. 2 pkt 6 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, partycypują w kosztach wspólnej działalności. Trzeba jednak zauważyć, iż przystąpienie do związku międzygminnego wymaga zgody wszystkich



W razie przystąpienia do związku domniemywa się, że związek przejął odpowiedzialność za zaspokajanie wszystkich (obecnych i przyszłych) potrzeb transportowych mieszkańców przystępującej gminy. Z kolei przedmiotem porozumienia międzygminnego może być organizowanie i współfinansowanie jednej konkretnej linii autobusowej, bez przejmowania odpowiedzialności za pozostałe.

gmin uczestniczących w związku i w praktyce zajmuje od trzech do sześciu miesięcy. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 listopada 2008 roku³ gmina może być członkiem kilku związków międzygminnych w zakresie tego samego zadania. Także w literaturze zwraca się uwagę na **dopuszczalność przekazywania związkowi komunalnemu części zadania**⁴. Warunkiem przekazania części zadania powinno być jednak precyzyjne określenie, tak by wyraźnie zaznaczony został podział kompetencji pomiędzy związkiem komunalnym a tworzącą go gminą. Wobec tego wydaje się, że **należy dopuścić możliwość zawierania przez gminę zarówno kilku porozumień międzygminnych, jak również przystępowania do więcej niż jednego związku komunalnego w zakresie jednego zadania**. W takim jednak przypadku należy wyraźnie wskazać, w jakim zakresie zadanie to jest przekazywane, gdyż w rzeczywistości gmina przekazuje tylko część tego zadania (na przykład organizacja komunikacji na kilku liniach autobusowych). Jeśli więc skutkiem przystąpienia do związku komunalnego nie jest „całkowite wyzbycie się” zadania, to gmina może je nadal wykonywać, także w zakresie przekazany jej przez inną gminę na podstawie porozumienia komunalnego. Może także tym zadaniem dalej rozporządzać i na przykład zdecydować, że będzie je wykonywać sama bądź w ramach innego związku międzygminnego, bądź zawierając porozumienie międzygminne. Należy jednak zwrócić uwagę na różnicę w skutkach, jakie wywołuje przystąpienie gminy do związku komunalnego a zawarcie przez nią porozumienia międzygminnego. W razie przystąpie-

nia do związku domniemywa się, że związek przejął odpowiedzialność za zaspokajanie wszystkich (obecnych i przyszłych) potrzeb transportowych mieszkańców przystępującej gminy. Z kolei przedmiotem porozumienia międzygminnego może być organizowanie i współfinansowanie jednej konkretnej linii autobusowej, bez przejmowania odpowiedzialności za pozostałe.

Zawarcie porozumienia komunalnego

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprost przewiduje zawieranie porozumień komunalnych między **sąsiadującymi** gminami i wtedy przewozy wykonywane na obszarze tych gmin **stanowią gminne przewozy pasażerskie** (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy), a organizatorem tych przewozów jest gmina, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami (art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy). Regulacja ta jest zgodna z art. 74 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że *gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych*. Trzeba jednak zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy, mamy wtedy do czynienia z **komunikacją miejską**, przez którą rozumie się *gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo miasta i gminy, albo miast, albo miast i gmin sąsiadujących, jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego*. W przypadku komunikacji miejskiej natomiast przewoźnikom **nie przysługuje refundacja**



kosztów związanych z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów z budżetu państwa, o czym stanowi art. 1 ust. 2 *Ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego z dnia 20 czerwca 1992 roku* (t. j. Dz. U. z 2002 r. nr 175, poz. 1440 z późn. zm.). Natomiast we wszystkich innych rodzajach przewozów pasażerskich niż komunikacja miejska, refundacja przysługuje. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że art. 8 ust. 2a u.s.g. stanowi, że *gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego*. Na mocy regulacji ogólnej ustawy o samorządzie gminnym jest więc **dopuszczalne zawieranie porozumień komunalnych gminy z powiatem lub województwem**, przy czym wątpliwości budzi, czy gmina wskutek zawarcia takiego porozumienia stanie się organizatorem w rozumieniu art. 7 ustawy. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 ustawy gmina jest organizatorem na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich albo gdy powierzono jej zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia **między gminami** – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie. Wobec tego **nie wiadomo, czy gmina stanie się organizatorem** wskutek zawarcia porozumienia z powiatem czy z województwem, skoro przepis *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* wymienia tylko porozumienia między gminami, pomijając porozumienia gminy z powiatem i gminy z województwem.

Dodatkowo trzeba zauważyć, że na skutek zawarcia porozumienia z powiatem **organizatorem nie stanie się powiat**, gdyż jest on jedynie organizatorem w przypadku zawarcia porozumienia powiatów (art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy). Także przepis art. 7 ust. 1 pkt 5 lit. c *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, przewidujący właściwość województwa w razie zawarcia porozumienia między województwami, nie jest skorelowany z art. 8 ust. 2a u.s.g., dopuszczającym zawieranie przez województwa porozumień z gminami.

Gmina nie może jednak zawrzeć porozumienia ze związkiem komunalnym, gdyż z brzmienia art. 74 ust. 1 u.s.g. wynika, że to gminy mogą zawierać porozumienia, a brak jest w tym zakresie odesłania do odpowiedniego stosowania tego przepisu do związków międzygminnych. Dlatego w doktrynie⁵, jak i w orzecznictwie⁶ uważa się, że *podmiotami zawierającymi porozumienie zgodnie z prawem są gminy, a nie związki gmin*⁷.

Wątpliwości budzi także dopuszczalność zawarcia **porozumienia międzygminnego pomiędzy gminą wchodzącą w skład związku komunalnego a inną gminą** w przypadku, gdyby powierzone zadanie miało być wykonywane przez związek komunalny. Takie rozwiązanie stanowiłoby „obejście” zakazu zawierania porozumień między związkami międzygminnymi a gminami. Ustawodawca nie reguluje tej kwestii. Doktryna oraz orzecznictwo są w tej kwestii podzielone⁸. W mojej ocenie dopuszczalne jest zawieranie porozumień komunalnych, których przedmiotem jest przekazywanie zadania przez gminę będącą członkiem związku gminie nieczłonkowskiej, ale nie na odwrót, czyli gmina niebędąca członkiem związku komunalnego



nie może przekazać zadania gminie, która jest członkiem związku, ponieważ prowadziłoby to do obejścia zakazu zawierania porozumienia między gminą a związkiem komunalnym.

Dotacje (pomoc finansowa) gmin dla powiatów i województw

Jak wspomniano powyżej, z art. 8 ust. 2a *Ustawy o samorządzie gminnym* wynika, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Art. 8 ust. 3, 4 i 5 *Ustawy o samorządzie gminnym* stanowi, że gmina otrzymuje środki finansowe w **wysokości koniecznej do wykonania zadań**, o których mowa w ust. 1, 2 i 2a. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych, o których mowa w ust. 3, określają (...) zawarte porozumienia⁹. Z przepisu tego wynika więc, że w przypadku zwarcia porozumienia gmina nie może wykonywać powierzonego zadania bez przekazywania adekwatnych środków finansowych przez inne gminy albo przez powiat, albo przez województwo. Co zrobić, jeżeli powiat lub województwo takich środków nie ma? Odpowiedzi należy szukać w art. 10 ust. 2 *Ustawy o samorządzie gminnym* i art. 220 *Ustawy o finansach publicznych*. Zgodnie z tymi przepisami gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Dopuszczalne jest więc przykładowo zawarcie porozumienia z województwem przez gminę zainteresowaną dalszym funkcjonowaniem linii

o charakterze przewozu wojewódzkiego, istotnej z punktu widzenia potrzeb przewozowych mieszkańców tej gminy, połączone z zawarciem umowy dotacji i przekazywaniem pomocy finansowej na rzecz województwa. Wydaje się, że w okresie przejściowym, to jest do czasu opracowania wojewódzkich planów transportowych, wobec braku środków w budżetach województw i powiatów, wskazana powyżej konstrukcja porozumienia połączonego z udzieleniem pomocy finansowej przez gminę zainteresowaną dalszym funkcjonowaniem komunikacji w dotychczasowym kształcie, jest jedynym rozwiązaniem pozwalającym na zgodne z prawem finansowanie przez gminę przewozów o charakterze powiatowym lub wojewódzkim, które nie stanowią zadania własnego gminy. □

¹ Art. 4 ust. 1 pkt. 12 *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*.

² Plan transportowy województwa i powiatu powinien być opracowany do 1 marca 2014 roku (art. 84 ust. 2 *ustawy*).

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2008 roku, sygn. akt II OSK 1216/08, LEX nr 533146.

⁴ P. Kuzior, *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, Samorząd Terytorialny 2007/1-2, s. 103.

⁵ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 370.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1997 roku, sygn. akt SA/Łd 1906/94, ONSA 1995/4/161.

⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 8 stycznia 2008 roku, sygn. akt NK.1-0911/6/08, LEX nr 352451.

⁸ A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 205 [w:] M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 501; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 501; Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny 1995/4/55; uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 19 czerwca 1995 roku, sygn. kat 147/95, opubl. OwSS 1995/4/156; uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 14 czerwca 1995 roku, sygn. akt XIII86/95, opubl. OwSS 1995/4/157.

⁹ R. Cybulska[w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2010, s. 804-805.