

MARCIN KRZYMUSKI

dr, LL.M. (radca prawny), EVTZ-Kompetenzzentrum, Europa-Universität VIADRINA, Postfach 1786, D-15207 Frankfurt(Oder), tel. +49 335 5534 2726, e-mail: Krzymuski@europa-uni.de

Charakter prawny planu transportowego¹

Streszczenie. Przedmiotem artykułu jest charakter prawny planu transportowego. Rozważania rozpoczęto od wyjaśnienia pojęcia planu transportowego. Opisano warunki niezbędne dla przyjęcia skutecznego planu transportowego ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów zobowiązanych do uchwalenia planu oraz postępowania w zakresie uchwalenia planu. Wskazano również na skutki braku planu dla praktyki publicznego transportu zbiorowego. Całość zamykają rozważania dotyczące możliwości współpracy transgranicznej w zakresie planowania transportu zbiorowego.

Słowa kluczowe: planowanie publicznego transportu zbiorowego, odpowiedzialność organizatora za zmiany w planie, transgraniczny publiczny transport zbiorowy

Wprowadzenie

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (tzw. plan transportowy) jest instytucją w miarę nową dla prawa polskiego. Wprowadzony został przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym² z 2010 roku. Dotychczas nie poświęcano mu w literaturze zbyt wiele uwagi, choć jest aktem doniosłym na obszarze publicznego transportu zbiorowego. Tworzy bowiem ramy dla rozwoju zrównoważonego transportu publicznego, determinuje zachowania podmiotów publicznych i prywatnych, kształtuje ich wzajemne obowiązki i uprawnienia.

Obecnie większość organizatorów posiada już plany transportowe. Nie oznacza to jednak, że prawne aspekty ich obowiązywania zostały rozstrzygnięte. Jako akty obowiązujące plany będą coraz częściej stanowić przedmiot i źródło stosunków prawnych pomiędzy uczestnikami publicznego transportu zbiorowego. W związku z tym poniżej zaprezentowane zostanie znaczenie planów dla praktyki publicznego transportu zbiorowego (B) oraz skutki wynikające z przydania planom rangi aktów prawa miejscowego (C). Następnie zarysowane zostaną wymagania formalnoprawne (D) i merytoryczne (E), od których zależy ważność planów. W kolejnej części zaprezentowane zostaną środki ochrony prawnej (F). Analizę zakończą rozważania odnoszące się do planowania przewozów transgranicznych (G).

Pojęcie planu transportowego

Ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie definicji planu transportowego do u.p.t.z. Z pełnego określenia: „plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego” wynika, iż jest to dokument, który w sposób sforma-

lizowany określa program zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego na obszarze właściwości organizatora, który go uchwała. Jest to więc, biorąc pod uwagę definicję ustawową zrównoważonego zbiorowego transportu publicznego (art. 4 pkt 28 u.p.t.z.), normatywny opis stanu publicznego transportu zbiorowego na obszarze organizatora oraz opis środków służących realizacji zamierzeń organizatora względem publicznego transportu zbiorowego na obszarze jego właściwości. Normatywny charakter i treść planu zostaną bliżej przeanalizowane w kolejnych częściach artykułu.

Doniosłość planu transportowego

Plan transportowy ma decydujący wpływ na każdy przejaw publicznego transportu zbiorowego na obszarze właściwości organizatora, począwszy od organizacji poprzez funkcjonowanie i finansowanie.

Plan transportowy jest przede wszystkim warunkiem sine qua non uruchomienia przewozów użyteczności publicznej (art. 24 ust. 2 u.p.t.z.)³. Ustawodawca powiązał bowiem fakt posiadania planu przez organizatora z możliwością zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na okres dłuższy niż trzy lata (art. 84 u.p.t.z.)⁴. Od 1 marca 2014 brak planu uniemożliwia zawarcie umowy z operatorem na wykonywanie przewozów użyteczności publicznej. Natomiast najdalej do końca lutego 2017 roku będą jeszcze obowiązywać umowy zawarte w okresie przejściowym, o którym mowa jest w art. 84 ust. 2 u.p.t.z. Wtedy zakończy się obowiązywanie umów zawartych na maksymalny, trzyletni okres. Później wykonywanie przewozów użyteczności publicznej bez planu nie będzie już dopuszczalne.

Plan stanowi podstawę organizacji transportu publicznego, określając m.in. zasady organizacji rynku przewozów (art. 12 ust. 1 pkt 5) u.p.t.z.). Pod pojęciem „zasad organizacji przewozów” rozumieć należy przede wszystkim określenie trybu wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego (§ 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia ministra infrastruktury z 2011 r.)⁵. W planie należy zatem wskazać, ilu

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Druk sejmowy nr VI/2916 z 24.3.2010 r., s. 10.

⁴ Plan transportowy ministra właściwego do spraw transportu obowiązuje od 31.10.2012 r., zob. rozporządzenie ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej z 9.10.2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2012 poz. 1151)

⁵ Rozporządzenie ministra infrastruktury z 25.5.2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. 2011 nr 117, poz. 684).

¹ ©Transport Miejski i Regionalny, 2016.

² Ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13 z późn. zm.), dalej zwana u.p.t.z.

operatorów miałyby działać na danym rynku i w jaki sposób operatorzy będą wybierani. Zasady wyboru operatora ustalone zostały w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007⁶ oraz w art. 19 i nast. u.p.t.z.⁷

Plan transportowy wpływa na udzielanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych (art. 18 i nast. u.t.d.⁸). Wprawdzie zezwolenia te są wydawane na okres maksymalnie do 31 grudnia 2016 roku (art. 79 ust. 1 i 2 u.p.t.z.), jednak już teraz można, na podstawie art. 79 ust. 3 u.p.t.z., odmówić udzielenia, zmiany lub przedłużenia takiego zezwolenia, jeżeli na podstawie planu transportowego na usługę objętą zezwoleniem została podpisana umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z operatorem publicznego transportu zbiorowego.

Ponadto plan jest odzwierciedleniem aktualnej kondycji społecznej i gospodarczej obszaru organizatora. Prezentuje bowiem potrzeby w zakresie publicznego transportu zbiorowego (por. art. 5 ust. 1 pkt 3) u.p.t.z.), które w największej mierze są zdeterminowane przez czynniki ekonomiczne i społeczne (por. art. 12 ust. 2 pkt 2) u.p.t.z.). Jako akt o charakterze perspektywnym, plan musi również wychodzić naprzeciw określonym oczekiwaniom ludności, zwłaszcza w zakresie zapewnienia powszechnej dostępności. W ten sposób plan może być obrazem mobilności społeczeństwa. Jednocześnie plan może być instrumentem kształtowania pożądaných postaw społecznych poprzez oferowanie rozwiązań nowoczesnych i przyjaznych dla środowiska (por. art. 4 pkt 25 u.p.t.z.).

Plan transportowy nie będzie miał natomiast znaczenia przy wydawaniu decyzji administracyjnej o potwierdzeniu zgłoszenia wykonywania przewozów, jeśli organizator ograniczy się do linii i sieci, na których wykonywane są przewozy użyteczności publicznej. Potwierdzenie wykonywania przewozów dotyczy bowiem przewozów nie będących przewozami o charakterze użyteczności publicznej (art. 30 ust. 1 u.p.t.z.).

Charakter prawny planu transportowego

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że charakter planu transportowego jest jasny i nie powinien generować poważniejszych zagadnień. Bliższa analiza powoduje jednak, że aktualizuje się wiele zagadnień o charakterze prawnym i faktycznym.

Plan transportowy jako akt prawa miejscowego

Polski ustawodawca nadał planowi jednostek i ich związków status aktu prawa miejscowego (art. 9 ust. 3 u.p.t.z.). Plan transportowy jest więc aktem normatywnym, powszechnie obowiązującym na obszarze jednostki, która go uchwaliła (por. 87 ust. 2 i art. 94 zd. 1 Konstytucji). Z kolei plan uchwalany przez ministra ma ex lege status rozporządzenia. Jest więc również aktem powszechnie obowiązującym na obszarze całego kraju (art. 92 Konstytucji).

Plan transportowy jako źródło prawa powszechnie obowiązującego musi być respektowany przez wszystkie podmioty działające na obszarze jednostki, która go uchwaliła⁹. Obejmuje więc swoim działaniem organizatora, operatora, przewoźnika oraz osoby korzystające z publicznego transportu zbiorowego (pasażerów). Podwójna rola przypada więc tutaj organizatorowi. Uchwalając plan, organizator dokonuje zatem również „samozwiązania się” postanowieniami co do zasad wykonywania publicznego transportu zbiorowego.

Przydanie planowi transportowemu charakteru normatywnego oznacza, że jego postanowienia wyznaczają adresatom określony sposób zachowania się poprzez wyartykułowanie nakazów, zakazów oraz przyznanie określonych uprawnień¹⁰. Plan stanowi zatem źródło norm, które – jeśli spełniają wszelkie kryteria formalne i materialne – mogą ograniczać wolność działania¹¹. Mogą także generować określone roszczenia cywilnoprawne i publicznoprawne pomiędzy uczestnikami publicznego transportu zbiorowego. W praktyce transportu kolejowego sugeruje się posiłkowanie przez zarządcę treścią ogłoszonych planów transportowych i postanowieniami zawartych umów o świadczenie usług publicznych, w razie kolizji pomiędzy wnioskami o przydział trasy dla poszczególnych przewozów pasażerskich¹².

Akty prawa miejscowego muszą zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym¹³. Oznacza to, iż zapisy planu transportowego powinny być ujęte w sposób uniwersalny, ogólny. Powinny jednak być na tyle czytelne, aby dało się z ich postanowień skonstruować normę prawną. Obecnie plany mają formę bliższą raportom i analizom. Tymczasem akty prawa miejscowego, a więc i plany transportowe, powinny spełniać kryteria określone w § 143 Zasad techniki prawodawczej¹⁴. Wydaje się, że dobrym wzorem byłyby tutaj miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, również składające się z części tekstowej i graficznej, a zawierające jednoznaczne postanowienia normatywne.

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1–13).

⁷ W tym miejscu pominięta zostaje kwestia zgodności u.p.t.z. z rozporządzeniem 1370/2007. Generalnie należy pamiętać, że rozporządzenie posiadające pierwszeństwo stosowania wypiera zarówno zgodne, jak i niezgodne z nim regulacje prawa krajowego (por. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 10.10.1973, sygn. 34/73 (Variola), jeśli rozporządzenie nie pozostawia miejsca dla regulacji krajowych (tzw. rozporządzenie ułomne).

⁸ Ustawa z 6.9.2011 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 z późn. zm.).

⁹ Por. Dorota Dąbek: *Prawo miejscowe*, 2007, s. 72.

¹⁰ Dorota Dąbek: *Prawo miejscowe...*, s. 74; zob. także Anna Celejewska i in. [w:] Wajda P., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym*. Komentarz, 2014, art. 4, pkt 4(a).

¹¹ Por. Dąbek Dorota: *Prawo miejscowe...*, s. 248.

¹² Por. Eliza Grudzień i Mariusz Rypina [w:] Wajda P., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym*. Komentarz, 2014, art. 30, pkt 16.

¹³ Dorota Dąbek: *Prawo miejscowe...*, s. 75.

¹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908 z późn. zm.).

Akty prawa miejscowego stanowią również plany transportowe związków jednostek samorządu terytorialnego¹⁵. Na związki przechodzą bowiem prawa i obowiązki związane z wykonywaniem przez nie powierzonych im zadań (art. 64 ust. 3 u.s.g.¹⁶, art. 65 ust. 3 u.s.p.¹⁷). Delegacja kompetencji obejmuje zatem również uprawnienie do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na obszarze członków związku. Zatem plany związków gminnych, powiatowych, a wkrótce również powiatowo-gminnych¹⁸ i metropolitalnych¹⁹ mają rangę przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Plany transportowe w hierarchii źródeł prawa o publicznym transporcie zbiorowym

W hierarchii źródeł prawa plany transportowe mają rangę podstawową (por. art. 94 Konstytucji)²⁰. Można zatem uchylić postanowienia planów z uwagi na ich niezgodność z aktami wyższego rzędu (ustawą, ratyfikowaną umową międzynarodową, Konstytucją)²¹. Natomiast akty prawa miejscowego mają taką samą moc obowiązującą jak rozporządzenia, gdyż jedne i drugie wydawane są na podstawie delegacji ustawowej²². Z uwagi na odmienną treść planów jednostek samorządu terytorialnego względnie ich związków oraz rozporządzenia ministra, konflikt pomiędzy ich zapisami jest jednak mało prawdopodobny.

Na pewną hierarchię wśród planów wskazuje art. 11 ust. 1 u.p.t.z. Wynika z niego obowiązek uwzględniania planów ustanowionych przez organy „wyższego szczebla” samorządu. Analogicznie do art. 11 pkt 4 u.p.z.p.²³ obowiązek uwzględnienia planów innych jednostek oznacza w tym wypadku „zastosowanie się do ich postanowień”. Jednakże wymóg ten jest przedmiotowo ograniczony do linii komunikacyjnych, na których mają być wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Nie ma zatem obowiązku uwzględnienia całokształtu postanowień planów jednostek wyższego szczebla samorządu, gdyż „brak jest hierarchicznego podporządkowania gminy samorządowi województwa i powiatu, a w konsekwencji brak zależności planowania na poziomie gminy od planowania na poziomie samorządu województwa lub powiatu”²⁴.

¹⁵ Tomasz Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, RPEiS 2/2007, s. 81–82.

¹⁶ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515), dalej zwana u.s.g.

¹⁷ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445), dalej zwana u.s.p.

¹⁸ Zob. ustawa z 25.6.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 r. poz. 1045).

¹⁹ Zob. art. 9a u.p.t.z. dodany ustawą z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015 r., poz. 1890).

²⁰ Jerzy Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, Przegląd Sejmowy 3(38)/2000, s. 36.

²¹ Jerzy Ciapała, *Powszechnie obowiązujące...*, s. 36.

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29.12.2011 r., sygn. akt II FSK 1077/10 (LEX nr 1151248).

²³ Ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.).

²⁴ Igor Zachariasz [w:] Hubert Izdebski, Igor Zachariasz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz, 2013, art. 11 uw. 5.

Wymogi formalne uchwalenia planu transportowego

Obowiązek uchwalenia planu transportowego

Art. 9 ust. 1 u.p.t.z. nakłada obowiązek sporządzenia planu zrównoważonego rozwoju transportu publicznego na te jednostki komunalne i administracji centralnej, które mają status organizatora publicznego transportu zbiorowego.

Samorządy i ich związki są zobowiązane do podjęcia uchwały o planie transportowym w sytuacji, gdy spełniają określone wymagania demograficzne. Jest to kryterium dynamiczne. Zmiany demograficzne wywołane migracją lub reformami terytorialnymi mogą spowodować powstanie albo ustanie obowiązku uchwalenia planu. Jednakowoż zobowiązanie do uchwalenia planu zależy także od tego, czy potencjalny organizator ma zamiar realizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Zobowiązane do uchwalenia planu są zatem także te jednostki samorządu terytorialnego, które planują uruchomienie przewozów użyteczności publicznej, nawet jeżeli nie spełniają kryterium demograficznego (por. art. 9 ust. 2 u.p.t.z.). W pozostałych przypadkach uchwalenie planu jest fakultatywne.

Obecnie nie jest możliwe wspólne uchwalenie planu przez dwa lub więcej samorządów²⁵. Na przeszkodzie stoi charakter planu jako aktu prawa miejscowego. Jego obowiązywanie jest ograniczone do obszaru organizatora. Jedynym wyjściem dla ściślejszej współpracy w zakresie planowania transportu jest zatem stworzenie stosownego związku (gminnego, powiatowego, powiatowo-gminnego lub metropolitalnego).

Tryb uchwalenia i zmiany planu

Tryb uchwalania planu reguluje art. 10 u.p.t.z. Organizator publicznego transportu kolejowego musi jeszcze uwzględnić opinię prezesa Urzędu Transportu Kolejowego²⁶. W kwestiach nieuregulowanych przez u.p.t.z. zastosowanie znajdują ustawy samorządowe oraz – w ostateczności – Kodeks postępowania administracyjnego. Ogłoszenie planu następuje stosownie do art. 13 ust. 5 u.p.t.z. we właściwym dzienniku urzędowym województwa lub w sposób zwyczajowo przyjęty.

W razie uzasadnionej potrzeby przeprowadza się aktualizację planu transportowego. Uzasadniona potrzeba zmiany zachodzi wówczas, gdy jej zaniechanie mogłoby spowodować niewykonanie założeń, jakie ustawa wiąże z uchwaleniem planu w zakresie organizacji, funkcjonowania i finansowania przewozów użyteczności publicznej. Aktualizacja następuje w tym samym trybie, co uchwalenie planu (art. 14 u.p.t.z.). Zmiany planu powinny być dokonywane w sposób przemyślany. Aktualizacja, nawet wymuszona uzasadnionymi potrzebami, może bowiem wygenerować odpowiedzialność organizatora wobec operatora na podstawie art. 27 ust. 2 u.p.t.z.

²⁵ Co do współpracy transgranicznej w zakresie planowania, s. 15–16.

²⁶ Art. 28p i nast. ustawy z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1297 z późn. zm.).

Treść planu

Treść tego planu określa bliżej art. 12 ust. 1 u.p.t.z. oraz rozporządzenie wykonawcze²⁷.

Ponieważ plan ma znaczenie dla przewozów użyteczności publicznej, powinny być w nim ujęte wszystkie linie komunikacyjne, na których będą wykonywane takie przewozy²⁸. Dopuszczalne, ale nie zalecane, jest uwzględnienie również linii komunikacyjnych, na których wykonywane będą przewozy komercyjne²⁹.

Plan musi określać sposoby finansowania usług przewozowych (art. 12 ust. 1 pkt 3) u.p.t.z.). Także tutaj chodzi wyłącznie o sposoby finansowania przewozów użyteczności publicznej, gdyż tylko te są usługą, którą zamawia i finansuje organizator (por. art. 50 i nast. u.p.t.z.). Organizator może wybrać jeden z modeli finansowania przewidziany w art. 50 ust. 1 u.p.t.z. Może także stworzyć własny system, gdyż art. 50 ust. 1 u.p.t.z. nie zawiera katalogu zamkniętego („w szczególności”). Organizatora przy tym obowiązują przepisy z zakresu finansów publicznych oraz pomocy publicznej. Niedopuszczalna jest wobec tego dotacja dla spółki komunalnej świadczącej usługę przewozów użyteczności publicznej³⁰.

Ponieważ chodzi o p r z e w i d y w a n e sposoby finansowania, możliwe jest odstępianie od modelu zaprezentowanego w planie. Konieczna jest wówczas jednak aktualizacja zapisów planu oraz uzasadnienie dla zmiany systemu finansowania.

Z innych postanowień należy wskazać na konieczność określenia przez organizatora preferencji przy wyborze środków transportu (art. 12 ust. 1 pkt 4) u.p.t.z.). Wybierając kryteria wyboru środków transportu, organizator powinien kierować się względami ochrony środowiska (art. 12 ust. 2 pkt 3) u.p.t.z.) oraz potrzebami osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 12 ust. 2 pkt 4) u.p.t.z.). W Polsce nie wyznaczono daty granicznej, po której wszystkie środki transportu powinny być pozbawione barier dla niepełnosprawnych³¹. Wymienione powyżej kryteria organizator może (ale nie musi) włączyć w katalog kryteriów wpływających na wybór operatora (art. 21 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z., art. 36 ust. 1 pkt 13 pr. zam. publ.³²).

Ochrona prawna przed postanowieniami planu

Postanowienia planu mogą być weryfikowane w sposób abstrakcyjny (w drodze nadzoru nad działalnością samorządu) oraz w postępowaniu wszczynanym na skutek

naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia indywidualnego podmiotu. Natomiast zmiana planu może spowodować odpowiedzialność, w tym odszkodowawczą, organizatora.

Kontrola abstrakcyjna planu

Kontrola abstrakcyjna następuje w trybie nadzoru nad legalnością działania jednostek samorządu terytorialnego³³. Zarządzenie nadzorcze wydaje organ nadzoru, który może stwierdzić nieważność aktu w całości lub w części. Jedynym kryterium relegowania planu z systemu jest jego sprzeczność z prawem (por. art. 91 ust. 1 u.s.g.). Ramy referencyjne tworzą co do zasady Konstytucja, ustawy, akty wykonawcze oraz powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego³⁴. Badanie legalności planu transportowego może jednak dotyczyć wyłącznie Konstytucji, ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych. Pozostałe znajdują się bowiem na analogicznym stopniu hierarchii³⁵.

Naruszenie prawa musi być istotne, tzn. oczywiste i bezpośrednio³⁶. Nie będzie takim naruszeniem niedotrzymanie terminu uchwalenia planu transportowego (por. art. 84 u.p.t.z.). Plan transportowy może być jednak uznany za nieważny, gdy pominięto niektóre z niezbędnych treści, określone jako wymagania minimalne w art. 12 ust. 1 u.p.t.z. lub naruszono tryb jego uchwalenia.

Jednostka samorządu terytorialnego, której akt został zakwestionowany przez wojewodę, może odwołać się od tej decyzji do sądu administracyjnego (art. 92a u.s.g. w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 pr. o p.s.a.³⁷).

Skargi indywidualne

Z kolei skargi indywidualne przeciwko postanowieniom planu mogą być wnoszone na podstawie art. 101 u.s.g. oraz art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.³⁸. Zaskarżeniu mogą również podlegać plany uchwalone przez związki jednostek samorządu terytorialnego, gdyż stanowią akty prawa miejscowego (por. art. 3 § 2 pkt 6 pr. o p.s.a.)³⁹. Dla spraw indywidualnych właściwe są sądy administracyjne (art. 3 § 2 pkt 5 pr. o p.s.a.).

Przesłanką zasadności skargi indywidualnej jest wykazanie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego uchwałą o ustanowieniu planu oraz wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia. Pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć wynikającą dla skarżącego, z konkretnej normy prawa materialnego, możliwość postępowania w określony sposób. Interes prawny

²⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.5.2011 w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2011 nr 117, poz. 684).

²⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Druk sejmowy nr VI/2916 z 24.3.2010 r., pkt 3.

²⁹ Piotr Mikiel, Marlena Rozkosz, *Publiczny transport zbiorowy. Wybrane zagadnienia w pytaniach i odpowiedziach*, 2012, s. 38–39.

³⁰ Krzysztof Czarnecki, *Rola gminy w systemie organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 1(1)/2013, s. 67.

³¹ Inaczej np. w Niemczech – § 8 ust. 3 Personenbeförderungsgesetz zakłada całkowitą likwidację barier dla niepełnosprawnych do 1.1.2022 r.

³² Ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.).

³³ Art. 91 i art. 93 o.s.g., art. 76 i nast. u.s.p., art. 78 i nast. u.s.w.

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29.11.2006 r., sygn. I OSK 1287/06 (LEX nr 320891).

³⁵ Zob. wyżej, s. 13.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7.11.2007 r., sygn. IV SA/Gl 928/07 (LEX nr 400305).

³⁷ Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (t.j. Dz.U. 2012 poz.270 z późn. zm.).

³⁸ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1392), dalej zwana u.s.w.

³⁹ Por. Tomasz Szewc, *Nazewnictwo...*, s. 81.

powinien być aktualny, osobisty (własny, indywidualny) i dotyczyć bezpośrednio sfery prawnej podmiotu⁴⁰. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym wymaga zaistnienia związku polegającego na tym, że stosowanie kwestionowanej normy prawnej może mieć wpływ na sytuację materialnoprawną skarżącego⁴¹. Na naruszenie interesu prawnego może powołać się również jednostka samorządu terytorialnego⁴² wobec planu transportowego związku międzygminnego w przypadku np. nieuwzględnienia postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w planie związku.

Należy natomiast wykluczyć naruszenie interesu prawnego przewoźnika w sytuacji, gdy w planie transportowym przyznane mu zostanie prawo do korzystania z mniejszej liczby przystanków komunikacyjnych niż operatorowi⁴³. Różnica w zakresie pozycji operatora i przewoźnika uzasadnia odmienne ich traktowanie. Operator, zobowiązany do nieprzerwanego i bieżącego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze, ma priorytet w stosunku do przewoźnika⁴⁴. Posiłkując się analogią do innych orzeczeń, należałoby również odmówić stwierdzenia naruszenia interesu prawnego w sytuacji, gdy skarżący dopiero planuje podjęcie działalności przewozowej i kwestionuje postanowienia planu, wedle których organizator zdecydowałby się na samodzielne świadczenie usług przewozowych lub powierzenie ich podmiotowi wewnętrznemu. Taki interes skarżącego miałby charakter ogólny i potencjalny, co nie jest wystarczające dla uznania skargi za zasadną⁴⁵.

Odpowiedzialność odszkodowawcza organizatora

Organizator może dokonywać zmian w planie, jeżeli zajdą ku temu uzasadnione potrzeby (art. 11 ust. 2 u.p.t.z.). Nie uwalnia go to od odpowiedzialności wobec operatora, jeżeli konsekwencją zmian będzie pogorszenie się warunków wykonywania umowy o świadczenie usług albo szkoda (art. 27 ust. 2 u.p.t.z.).

Art. 27 ust. 2 u.p.t.z. stanowi samodzielną podstawę roszczenia operatora przeciwko organizatorowi. Ma zatem zastosowanie bezpośrednie i nie powinien być traktowany jako odesłanie do innych regulacji prawa cywilnego (zwłaszcza art. 417 i nast. k.c.). Podstawą odpowiedzialności jest tu naruszenie zaufania operatora co do trwałości postanowień planu transportowego.

Przesłanką odpowiedzialności może być pogorszenie warunków realizowania umowy. Jest to pojęcie szersze od szkody. Obejmuje bowiem wszelkie negatywne dla operatora konsekwencje zmiany planu transportowego. Mogą one np. wynikać z pogorszenia stanu infrastruktury, za którą odpowiedzialny jest organizator, wprowadzenia zmian wpływających pejoratywnie na postrzeganie operatora poprzez desynchronizację połączeń stykowych czy częstotliwości przejazdów. Problematiczny jest w tym wypadku zakres odpowiedzialności organizatora. Nałożenie nań obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego i zaniechaniu zmian, które ponownie skutkowałyby pogorszeniem warunków wykonywania usług, może spowodować wzruszenie trwałości aktów prawa miejscowego na drodze powództwa cywilnoprawnego. Tymczasem kompetencję do orzekania o ważności aktów normatywnych samorządów i ich związków posiadają wyłącznie sądy administracyjne i Trybunał Konstytucyjny.

Natomiast odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zmianami planu obejmuje zarówno straty, które poszkodowany poniósł, jak i spodziewane korzyści, które operator mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (art. 361 § 2 k.c.). Art. 27 ust. 2 u.p.t.z. wprowadza odpowiedzialność niezależną od winy i bezprawności działania. Nie jest także wymagane, aby wcześniej stwierdzona została wadliwość uchwały o zmianie planu (por. art. 417¹ § 1 k.c.).

U.p.t.z. nie decyduje natomiast o losach umowy o świadczenie usług transportu zbiorowego, która wiązała organizatora i operatora, a której realizacja może być zagrożona zmianami wprowadzonymi do planu. Jeżeli wykonanie postanowień umowy przez operatora stało się niemożliwe, konsekwencje będą wynikać z ogólnych zasad prawa cywilnego. Zastosowanie znajdzie zatem klauzula *rebus sic stantibus* (art. 357¹ k.c.) lub postanowienia o niemożliwości świadczenia (art. 475 k.c., art. 493 k.c. i nast.).

Spory w tym zakresie odpowiedzialności organizatora za zmiany w planie należą – jako sprawy cywilne – do właściwości sądów powszechnych (art. 1 k.p.c.).

Transgraniczny plan transportowy

Jedną z przeszkód dla efektywnych przewozów w strefie transgranicznej (por. art. 4 pkt 17 u.p.t.z.) jest brak możliwości planowania wspólnych przewozów⁴⁶. Niedopuszczalność uchwalenia wspólnego planu transportowego dla obszarów przygranicznych wymaga bowiem posiadania przez podmiot współpracy transgranicznej kompetencji do stanowienia norm prawa powszechnie obowiązującego, a zatem uprawnień władczych. Takich nie mogą posiadać ani Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej

⁴⁰ Andrzej Matan [w:] Bogdan Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, 2010, art. 101 uw. 3.

⁴¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 10.6.2015 r., sygn.: II SA/Gd 679/14 (LEX nr 1751474).

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.7.2006 r., sygn. II OSK 569/06 (LEX nr 260539). Legitymacja przysługuje jednostce niezależnie od tego, czy jest ona członkiem tego związku.

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.5.2014 r., sygn. II GSK 518/13 (LEX nr 1579402).

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.4.2008 r., sygn. II OSK 1749/07 (LEX nr 470930).

⁴⁶ Por. Karol Trammer, *Polska kolejowo odcięta od świata*, 27.01.2015 (<http://www.czt.org.pl/publikacje/porownaj/polska-kolejowo-odcietna-od-swiatea>; ostatni dostęp 29.11.2015); tenże, *Kryzys międzynarodowy*, Z biegiem szyn, 6/2011 s. 4. Zob. także Michał Beim, Torsten Perner, Joanna Arnold, *Badania preferencji transportowych pasażerów kolei na linii Berlin–Angermünde–Szczecin*, Transport Miejski i Regionalny 11/2015, s. 10–16; Michał Beim, Torsten Perner, Joanna Arnold, *Uwarunkowania rynkowe rozwoju linii kolejowej Berlin–Szczecin*, Transport Miejski i Regionalny 10/2015, s. 26–31.

(art. 7 ust. 4 rozp. o EUWT⁴⁷), ani żadna inna instytucja transgraniczna, w której uczestniczą polskie jednostki samorządowe (art. 3 u.z.p.j.⁴⁸).

Istnieją wprawdzie systemy prawne, w których dopuszczalne jest przekazanie uprawnień władczych jednostkom wspólnym⁴⁹. Jednakże jednostronne wyposażenie organu współpracy terytorialnej w uprawnienia władcze nie miałyby sensu. Delegacja kompetencji musiałaby więc nastąpić także po stronie polskiej. Tymczasem w prawie polskim brak jest jednak ku temu podstawy prawnej. Art. 90 polskiej Konstytucji, który ewentualnie mógłby tutaj wchodzić w rachubę, dotyczy wyłącznie przekazania „kompetencji organów władzy państwowej”. Tymczasem samorządy, które są organizatorami publicznego transportu zbiorowego, stanowią – obok władzy państwowej – jedną z dwóch form władzy publicznej.

Być może zmiany nastąpią po przyjęciu propozycji Luksemburga, zmierzających do umożliwienia stanowienia regulacji szczególnych w obszarach przygranicznych.⁵⁰ Jak długo to nie nastąpi, dopuszczalne jest najwyżej przygotowanie wspólnych projektów planów, a następnie osobne ich uchwalenie stosownie do wymagań formalnych każdego z porządków prawnych (tzw. model dualny).⁵¹ Przygotowanie takiego projektu może być zadaniem dla EUWT⁵².

Podsumowanie

Instytucja planu jest podstawowym dokumentem służącym organizowaniu publicznego transportu zbiorowego. Determinuje on wiele aspektów funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (organizację, wykonywanie, finansowanie). Z uwagi na walor prawa powszechnie obowiązującego jego postanowienia w sposób wiążący określają zasady publicznego transportu zbiorowego na obszarze organizatora, który go uchwała. Każdy z graczy rynku przewozów komercyjnych i przewozów użyteczności publicznej będzie zatem wchodził z nim w bezpośrednie interakcje. Stąd organizator powinien sporządzać plan ze świadomością, że jego postanowienia będą wyznacznikiem działania i sytuacji prawnej na wiele lat naprzód. Plan nie jest na-

rzędziem elastycznym; zmiany i aktualizacje planu wymagają przeprowadzenia odpowiedniego postępowania. Mogą także spowodować odpowiedzialność organizatora wobec operatora.

Przyjęty w Polsce charakter prawny planu transportowego wyklucza możliwość wspólnego planowania przewozów w strefie transgranicznej. W tej chwili jedynym rozwiązaniem jest wspólne przygotowanie projektu planu i uchwalenie go stosownie do procedur krajowych zainteresowanych podmiotów.

Na podstawie powyższych rozważań można wnioskować, że przyszłość planowania transportu powinna iść w stronę nadania planom rangi narzędzia do rzeczywistej kreacji polityki transportowej. Organizatorzy mogą, wraz z innymi uczestnikami transportu publicznego, za pomocą planów transportowych stworzyć zwarty system transportu publicznego. W ten sposób powstanie także pewność co do sytuacji prawnej, nieodzowna dla planowania działań o charakterze inwestycyjnym. Plany nie powinny być więc traktowane wyłącznie jako zbędny obowiązek.

Literatura

1. Maciocha M., *Plany transportowe – obowiązek, o którym nikt nie pamięta?*, „Przegląd Komunalny”, 2014, nr 10.
2. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Kraków–Bydgoszcz 2007.
3. Wajda P., Wierzbowski M., (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, LEX, 2014.
4. Szewc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2007, nr 2.
5. Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy”, 2000, 3(38).
6. Izdebski H., Zachariasz I. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX, 2013.
7. Mikiel P., Rozkosz M., *Publiczny transport zbiorowy. Wybrane zagadnienia w pytaniach i odpowiedziach*, IGKM, 2012.
8. Czarnecki K., *Rola gminy w systemie organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2013, 1(1). (<http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2013.004>).
9. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX, 2010.
10. Trammer K., *Polska kolejowo odcięta od świata*, 27.01.2015 (<http://www.czt.org.pl/publikacje/porownaj/polska-kolejowo-odcietna-od-swiatea>; ostatni dostęp 29.11.2015).
11. Trammer K., *Kryzys międzynarodowy*, „Z biegiem szyn” 2011, nr 6.
12. Beim M., Perner T., Arnold J., *Badania preferencji transportowych pasażerów kolei na linii Berlin–Angermünde–Szczecin*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2015, nr 11.
13. Beim M., Perner T., Arnold J., *Uwarunkowania rynkowe rozwoju linii kolejowej Berlin–Szczecin*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2015, nr 10.
14. Tabaka-Dietrich M., *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei räumlichen Gesamt- und Fachplanungen zwischen Deutschland und Polen*, Nomos Baden Baden, 2010.
15. Bußjäger P., Fink M., *Transgemeinschaftliche interkommunale Zusammenarbeit bei Verkehrsinfrastrukturprojekten* [w:] Anna Gamper, Christian Ranacher (red.), *Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs*, Facultas.wuv Wien 2012, s. 195.

⁴⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.7.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.U. L 210, 31.7.2006, s. 19 i nast.) zmienione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z 17.12.2013 r. (Dz.U. L 347, 20.12.2013, s. 303 i nast.).

⁴⁸ Ustawa z 15.9.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 91 poz. 1009 z późn. zm.).

⁴⁹ Zob. np. art. 24 ust. 1a niemieckiej Konstytucji (*Grundgesetz*).

⁵⁰ Ewentualne zmiany może spowodować przyjęcie propozycji Luksemburga, zmierzającej do podniesienia znaczenia współpracy międzynarodowej poprzez likwidację barier prawnych: Guide to the Luxembourg Presidency of the Council of the EU. 2nd Semester 2015, s. 8.

⁵¹ Por. w zakresie planowania przestrzennego: Monika Tabaka-Dietrich, *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei räumlichen Gesamt- und Fachplanungen zwischen Deutschland und Polen*, 2010, s. 109.

⁵² Bußjäger Peter, Fink Matthias: *Transgemeinschaftliche interkommunale Zusammenarbeit bei Verkehrsinfrastrukturprojekten* [w:] Anna Gamper, Christian Ranacher (red.), *Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs*, Facultas.wuv Wien 2012, s. 195.