Piotr Kwaśniak

Drogowe systemy komunikacyjne miast – podstawy prawne

Studia Iuridica Lublinensia 18, 59-72

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Studia Iuridica Lublinensia 18, 2012

Piotr Kwaśniak

Drogowe systemy komunikacyjne miast – podstawy prawne

Municipal road communication networks – the legal basis

Systemy komunikacji drogowej w głównej mierze dotyczą tych, które funkcjonują w dużych miastach i ich aglomeracjach. Każdy taki miejski system to zbiór powiązanych ze sobą elementów technicznych i prawnych oraz procesów funkcjonalnych związanych z przemieszczaniem się osób i dóbr materialnych za pomocą odpowiednio dobranych narzędzi. Aby działał on w sposób optymalny, tj. spójny z uwarunkowaniami zewnętrznymi i wewnętrznie niesprzeczny, niezbędne jest nie tylko umocowanie go w przepisach prawnych, ale także umiejscowienie go w odpowiednio przygotowanej, w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego, infrastrukturze oraz zabezpieczenie go odpowiednim zapleczem technicznym, czyli sprawnym i dostosowanym do wielkości organizmu miejskiego. Jest to problematyka złożona. Żeby jednak tej złożoności nie potęgować, niniejszy artykuł nie będzie dotyczył systemów komunikacyjnych między miastami czy też o zasięgu ogólnokrajowym lub międzynarodowym.

Poniżej przedstawiona została analiza najważniejszych aktów prawnych stanowiących jurydyczną podstawę, niezbędną do prawidłowego działania systemów komunikacyjnych miast. Systemy te muszą zatem być „wkomponowane" m.in. w ustawodawstwo: samorządowe (w tym także w akty kierownictwa wewnętrznego, regulujące organizację i funkcjonowanie urzędów miejskich), z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, publicznego transportu zbiorowego oraz dotyczące dróg publicznych. Niezbędne jest także umocowanie go w ustawach z zakresu finansów publicznych.

Niniejszy artykuł nie został poświęcony teoretycznym zagadnieniom, lecz ukierunkowany jest na praktykę dotyczącą poruszanej problematyki. Nie oznacza to, że zamierzeniem autora było ukazanie kwestii związanych z systemami komu-

nikacyjnymi miast w ujęciu technicznym, lecz prezentacja prawnych podstaw, na których te systemy są konstruowane.

SAMORZĄD GMINNY

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[1] zawiera zadania i obowiązki jednostek samorządu gminnego oraz określa zasady ich funkcjonowania. Według jej przepisów do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do przedmiotu systemu komunikacyjnego zastosowanie mieć będzie art. 7 ust. 1 pkt. 1, 2 i 4 tej ustawy, zakładający, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmujących sprawy: ładu przestrzennego, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego i lokalnego transportu zbiorowego.[2]

Organami gminy są: rada miasta (gminy) i prezydent miasta. Rada miasta jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15) i do jej wyłącznej właściwości należy m.in.: uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu, uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie programów gospodarczych (art. 18 ust. 2 pkt. 4–6). Działania rady w tym zakresie wpisują się w ramy systemu komunikacyjnego poprzez: zapewnienie środków w budżecie na jego finansowanie, a także zabezpieczenie techniczne i zapewnienie przeznaczenia terenów na jego funkcjonowanie i rozwój.

Stosownie do art. 26 tej ustawy, organem wykonawczym miasta jest prezydent miasta – jeżeli miasto liczy powyżej 100 000 mieszkańców – który zgodnie z art. 33 ust. 1 wykonuje zadania przy pomocy urzędu miasta.[3] Jego podstawowym obowiązkiem jest wykonywanie uchwał rady miasta, w tym oczywiście dotyczących transportu miejskiego. To prezydent przygotowuje projekt budżetu gminy, w którym problematyka finansowania szeroko rozumianego transportu i komunikacji miejskiej oraz infrastruktury drogowej stanowi (we wszystkich polskich miastach) jedno z priorytetowych zadań samorządu. Sporządza on także projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.

---

[1] Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

[2] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2011 r., III SA/Wr 84/11.

[3] Tytuł prezydenta miasta jest stosowany także w miastach, w których do dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym w 1990 r. organ ten pełnił funkcje wykonawczo-zarządzające.

Prezydent sporządza ponadto projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z zapisami wspomnianego powyżej studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Warto w tym miejscu podkreślić, że plan miejscowy, wg ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[4], jest aktem prawa miejscowego.[5]

Organizację i zadania jednostek samorządu powiatowego określa ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.[6] W art. 2 ust. 1 wskazano, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w tym m.in. zadania publiczne w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych o charakterze ponadgminnym (art. 4 ust. 1 pkt 6).

Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują – stosownie do art. 92 ust. 1 pkt. 1 i 2 – rada miasta i prezydent miasta. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym.

Formy prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań o charakterze użyteczności publicznej, tj. zadań określonych m.in. w art. 7 ust. 1, pkt. 1, 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.[7] Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 2 ww. ustawy, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Zgodnie z art. 4 tej ustawy, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego decydują o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, a także za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Najczęściej zadania w zakresie miejskiego transportu zbiorowego realizują spółki, w których miasto posiada wszystkie udziały lub znaczną ich część. Spółki te realizują zadania w swoim imieniu, korzystając z majątku wniesionego często jako aport.[8]

---

[4] Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 ze zm.

[5] Zob. także: L. J. Kamiński, *Gdy nie ma planu miejscowego. Studium budowania*, „Rzeczpospolita" – Prawo co dnia 28 sierpnia 2003 r., nr 200 (6580).

[6] Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.

[7] Dz. U. z 2011 r. nr 45, poz. 236 ze zm.

[8] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r., III SA/Lu 274/09.

Samorząd może również udzielić zgodę na zamówienie publiczne na realizację zadania w postaci zapewnienia zbiorowego przewozu osób w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.[9]

ORGANIZACJA PRACY W URZĘDACH MIAST (GMIN)

Organizacja pracy w urzędach miast zawarta jest w regulaminach organizacyjnych nadanych zarządzeniami przez prezydentów. Stosownie do art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez prezydenta w drodze zarządzenia. Regulacje tego aktu kierownictwa wewnętrznego, dotyczące systemu komunikacyjnego, rozdzielają w miastach kompetencje dla odpowiednich, merytorycznie odpowiedzialnych komórek organizacyjnych (np. wydziałów).[10]

Komórki organizacyjne urzędów miejskich odpowiedzialne za dokumenty planistyczne związane z zagospodarowaniem przestrzennym odpowiadają m.in. za: kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, planowanie i prognozowanie rozwoju przestrzennego miasta, sporządzanie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Komórki te wydają także decyzje w sprawach: pozwoleń na budowę, lokalizacji dróg publicznych, ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji.

Wydziały odpowiedzialne za utrzymanie infrastruktury transportowej powinny odpowiadać m.in. za zadania w zakresie: realizacji remontów dróg i urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach publicznych; opracowywania projektów finansowania remontów, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; opiniowania opracowań studialnych i projektowych w zakresie komunikacji oraz połączeń z istniejącym układem drogowym; prowadzenia i aktualizacji ewidencji dróg publicznych i obiektów mostowych oraz prowadzenia okresowej kontroli ich stanu – właściwego utrzymania nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch oraz innych urządzeń związanych z drogami stanowiącymi własność komunalną; pozyskiwania, gromadzenia i opracowywania danych o stanie bezpieczeństwa i warunkach ruchu oraz przygotowywania analiz w tym zakresie (m.in. poprzez prowadzenie pomiarów natężenia ruchu), a także zarządzania ruchem na drogach publicznych i wewnętrznych będących w administracji miasta.[11]

---

[9] Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 t.j. ze zm.

[10] Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 r., I PK 155/10.

[11] B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2006, z. 11, s. 43.

Wydziały odpowiedzialne za przygotowanie i realizację inwestycji w system transportowy powinny odpowiadać m.in. za: przygotowywanie i koordynowanie realizowanych przez miasto lub z udziałem miasta inwestycji, przygotowywanie projektu wydatków inwestycyjnych do budżetu miasta na dany rok budżetowy oraz prowadzenie spraw dotyczących finansowania i kontroli wydatkowania środków z budżetu miasta na realizację nadzorowanych inwestycji, współpracę z komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie opracowywania projektów planów rozwoju infrastruktury drogowej.

Wydziały odpowiedzialne za realizowanie transportu zbiorowego powinny odpowiadać m.in. za zadania w zakresie: określania potrzeb przewozowych w zakresie komunikacji miejskiej poprzez wykonywanie badań rynku i zbieranie wniosków od mieszkańców; ustalania przebiegu tras linii i rozkładów jazdy komunikacji miejskiej pod kątem zabezpieczenia potrzeb przewozowych; współpracy z właściwymi wydziałami dotyczącej przebiegu linii komunikacji miejskiej i organizacji ruchu oraz przejezdności ulic i stanu przystanków; planowania środków finansowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego oraz przygotowywania propozycji taryf za przejazdy w tym zakresie; określania potrzeb i wykonywania prac związanych z lokalizacją lub zmianą lokalizacji przystanków, a także z zakupem, montażem i bieżącym utrzymaniem wiat przystankowych; uzgadniania zasad korzystania z przystanków zlokalizowanych na terenie miasta.

Powyższe zadania mogą być realizowane także przez wydzielone ze struktury organizacyjnej miasta jednostki organizacyjne – zarządy, np. Zarząd Dróg Miejskich. W przypadku dużych organizmów miejskich utworzenie takich jednostek może być uzasadnione większą sprawnością ich funkcjonowania.

PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Zagadnienia dotyczące systemów komunikacyjnych miast stanowią istotny element rozważany przy określaniu przez gminy polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do postanowień art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[12], do zadań własnych gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4), które powinno zawierać w szczególności kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 10 ust. 2 pkt 5). W bezpośredniej zależności z istniejącymi i na nowo konstruowanymi systemami komunikacyjnymi miast pozosta-

[12] Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zm.

ją także inne regulacje, które są uwzględniane w wyżej wspomnianym studium.[13] Należą do nich uwarunkowania wynikające w szczególności z:

1. dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu,
2. stanu ładu przestrzennego,
3. stanu środowiska,
4. potrzeb i możliwości rozwoju gminy,
5. stanu prawnego gruntów,
6. występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych,
7. występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych,
8. występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych,
9. stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,
10. zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Elementami, które będąc wyrażone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wpływają na systemy komunikacyjne miast są te, które wyznaczają: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów; kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów; obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i/lub ponadlokalnym; obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych; obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych; obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji; granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych oraz inne obszary problemowe.[14]

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu – stosownie do art. 14 ust. 8 ww. ustawy – aktu prawa miejscowego ustalającego przeznaczenie terenów oraz sposób ich zagospodarowania i zabudowy.[15] Ten akt prawa miejscowego to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10). W bezpośrednim związku z systemami komunikacyjnymi miast pozostają także takie regulacje planu miejscowego, które dotyczą zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich reali-

[13] Z. Ziobrowski, *Plany miejscowe. Problemów ciąg dalszy*, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego" z 10 marca 2003 r., nr 4.

[14] Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,* Warszawa 2003, s. 20–21.

[15] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 29 lipca 2008 r., NK.II.BG.0911-148/08, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego" 2008, nr 36, s. 30.

zacji. Regulacje te mają oczywisty związek z systemami komunikacyjnymi miast z powodu ich pomocniczej funkcji w odniesieniu do skupisk ludności (związanych z zamieszkiwaniem, pracą czy po prostu przebywaniem na określonym terytorium) i potrzeby ich przemieszczania się. Stąd centra miast, dzielnice mieszkaniowe lub inne obszary często „odwiedzane" przez ludzi muszą być w sposób planowy i przemyślany skomunikowane ze sobą, a także z pozostałymi obszarami miast.

Regulacje studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych poszczególnych gmin, także w kontekście systemów komunikacyjnych, powinny być ze sobą spójne w obszarach dotyczących ich granic. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do dużych aglomeracji miejskich, takich jak śląska lub warszawska. Tam bowiem przemieszczanie się ludności występuje na ogromną skalę.

Projektując sprawny system komunikacyjny, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, organ władzy wykonawczej miasta uzgadnia projekt planu m.in. z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę (art. 17 pkt 7 ustawy). Podobnie w przypadku podjęcia decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, prezydent wydaje ją po uzgodnieniu m.in. z właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego (art. 53 ust. 4 ustawy).

Instrumenty prawne dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego są uregulowane w ustawie z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a wśród nich duże znaczenie mają decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z 1994 r. nie rozróżniano publicznego lub niepublicznego ich charakteru. W obrocie prawnym funkcjonowała tylko decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Obecnie ustawa wyróżnia dwa rodzaje decyzji lokalizacyjnych: decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.[16] I właśnie ta druga ma zastosowanie do problematyki drogowych systemów komunikacyjnych miast.

Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego odnoszą się właśnie do inwestycji celu publicznego. Tego rodzaju inwestycją jest działanie o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.[17]

---

[16] K. Jaroszyński [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisy – omówienia – komentarze*, red. G. Buczek i M. Tetera-Jankowska, Warszawa 2003, s. 69.

[17] Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. nr 101, poz. 651 ze zm.

Można tu przykładowo wymienić takie inwestycje, jak: remonty i budowę dróg publicznych, urządzeń i obiektów transportu publicznego etc.[18]

Pojawiające się w doktrynie i sądownictwie poglądy prowadzą do wniosku, że zarówno poprzednio, jak i obecnie funkcjonujące decyzje stanowią szczególne rozwiązania w porządku prawnym. Odgrywają one, obok planu miejscowego i pozwolenia na budowę, istotną rolę w procesie budowlanym oraz mają specyficzną konstrukcję prawną, która wynika z samych rozwiązań przyjętych w ustawie.

Decyzję lokalizacyjną wydaje, poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie, wójt (burmistrz lub prezydent miasta) po uzyskaniu odpowiednich uzgodnień lub rozstrzygnięć.

Powiązanie dokonania zmian w zagospodarowaniu terenu z uzyskaniem decyzji lokalizacyjnej sytuuje polskie prawo pośród tych systemów prawnych na świecie, które uznają zasadność jej istnienia jako elementu odrębnego w procesie inwestycyjnym.[19] Decyzjami ustalającymi warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustawodawca wprowadza ograniczenia, poza tymi wynikającymi z przepisów szczególnych, w inwestowaniu na obszarach pozbawionych planu miejscowego.

PUBLICZNY TRANSPORT DROGOWY

Analizując podstawy prawne systemów komunikacyjnych miast, nie można pominąć ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.[20] W uzasadnieniu do jej projektu podano m.in.:

Transport publiczny nabiera coraz większego znaczenia jako czynnik równowagi funkcjonowania różnych środków przewozowych. Wzmożony ruch na drogach i ulicach centrów miast powoduje zatory mające niepożądane skutki, takie jak: wydłużanie czasu podróży, zanieczyszczanie powietrza, wzrost liczby wypadków drogowych, zmiany klimatu. Zadaniem państwa powinno być zastosowanie wszelkich rozwiązań, które mogłyby przeciwdziałać zwiększającemu się zatłoczeniu dróg. Jednym z rozwiązań jest zapewnienie dostępnego dla każdego podróżnego transportu publicznego, będącego realną konkurencją dla motoryzacji indywidualnej.

Ustawa ta określa zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Według jej art. 7 organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów,

[18] Zob. G. Zalas, *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu – nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Casus" 2004, nr 31, s. 42.

[19] T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001, s. 14.

[20] Dz. U. z 2011 r. nr 5, poz. 13 ze zm.

jest m.in. gmina – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich lub taka, której powierzono 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. Organizatorem takim może także być związek międzygminny – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny.

Do zadań gminnego organizatora publicznego transportu zbiorowego (tak jak i do zadań innych organizatorów, takich jak: właściwy minister, samorządy powiatu i województwa) należy:

1) planowanie rozwoju transportu,
2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego,
3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwany także planem transportowym, w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej opracowuje gmina licząca co najmniej 50 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich oraz taka gmina, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar liczy łącznie co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze. Plan transportowy sporządza także związek międzygminny obejmujący obszar liczący co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin tworzących związek międzygminny (art. 9 ust. 1 ww. ustawy).

W projekcie planu transportowego, opracowanym przez organy wykonawcze gmin lub zarząd związku międzygminnego, uwzględnia się ogłoszony plan transportowy sporządzony przez starostę, zarząd związku powiatów (o ile jest utworzony) lub marszałka województwa – w zakresie linii komunikacyjnych, na których jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Stosownie do art. 12 ust. 1, plan transportowy określa w szczególności: sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów, pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

Przy opracowywaniu planu transportowego należy uwzględnić w szczególności:

1) stan zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia odpowiednio studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (sporządzonych z uwzględnieniem odpowiednich dokumentów planistycznych – w zakresie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz kraju),
2) sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru,
3) wpływ transportu na środowisko,
4) potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego,
5) potrzeby wynikające z kierunku polityki państwa – w zakresie linii komunikacyjnych w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich (a takie zazwyczaj przebiegają przez największe miasta),
6) rentowność linii komunikacyjnych.

Plan transportowy może być poddawany aktualizacji, natomiast samo funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego odbywa się poprzez przewóz osób środkami transportu przystosowanymi do przewozu osób, odpowiadającymi wymaganym ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym. Środki transportu powinny być oznakowane w sposób widoczny dla pasażera. Rozkłady jazdy środków transportu poszczególnych operatorów i przewoźników są podawane do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych oraz dworcach, z wyłączeniem przystanków komunikacyjnych przeznaczonych wyłącznie dla wysiadających pasażerów. Rozkłady będą także aktualizowane.

FINANSOWANIE INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ MIAST

Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego[21] reguluje ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg publicznych oraz zarządzania nimi. Zadania w tym zakresie odnośnie do dróg miejskich (gminnych) oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów miast (art. 3 ust. 2), dotyczy to także miast na prawach powiatu (art. 3 ust. 3).[22] Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne oraz przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 3 ust. 5). Omawiana ustawa obowiązuje od dnia 1 stycznia 2006 r. Do dnia 31 grudnia 2005 r. zagadnienia dotyczące finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg publicznych oraz zarządzania nimi regulowała ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych.[23]

[21] Dz. U. nr 267, poz. 2251.
[22] Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 lipca 2010 r., II SA/Kr 182/10.
[23] Dz. U. nr 123, poz. 780 ze zm.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[24], dochodami tych jednostek są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami tych jednostek mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.[25] Źródła dochodów własnych gminy określa art. 4 ustawy, natomiast źródła dochodów własnych powiatu – art. 5.

Subwencja ogólna dla gmin i powiatów składa się z części wyrównawczej i równoważącej (art. 7 ust. 1 pkt. 1 i 2). O przeznaczeniu środków otrzymanych z subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 7 ust. 3).

Zasady finansowania inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego uregulowano m.in. w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.[26] Art. 237 tej ustawy stanowi, że w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki, wynikającymi z odrębnych ustaw.[27] W planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnia się dochody i wydatki związane z realizacją:

1) zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
2) zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej,
3) zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego – ww. zadania oczywiście dotyczą także szeroko rozumianych systemów komunikacyjnych miast, w szczególności w zakresie infrastruktury drogowej.

DROGI PUBLICZNE

Najważniejszym elementem systemów komunikacyjnych miast są drogi, a podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania nimi jest ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.[28] Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą

[24] Dz. U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 ze zm.

[25] E. Ruśkowski, J. M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz,* Warszawa 2004, s. 31–33.

[26] Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

[27] Problematykę tę, w kontekście funduszu celowego, interesująco zaprezentował: C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 529.

[28] Dz. U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.

się na właściwe kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Stanowią one odpowiednio własność: Skarbu Państwa, właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. W świetle art. 2 ust. 2 ustawy czytamy, że ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w ust. 1 należą do tej samej kategorii co te drogi. Jednak wg NSA przepis ten nie może stanowić podstawy do uznawania drogi niebędącej drogą publiczną za należącą do jednej z kategorii dróg publicznych.[29]

W art. 5–7 tej ustawy określono, jakie drogi zalicza się do dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. I tak np. do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż krajowe i wojewódzkie, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą, natomiast do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym, niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich zalicza się do dróg krajowych (art. 5 ust. 1 pkt 6). Zaliczenie dróg do kategorii dróg powiatowych i gminnych następuje w drodze uchwał rady powiatu lub rady gminy (art. 6a i 7). Dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów (art. 10 ust. 11).

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Zarządcami dróg gminnych, stosownie do art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, jest prezydent miasta (burmistrz, wójt). Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, a utworzonej przez radę miasta. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca – prezydent miasta (art. 21 ust. 1). Przekazanie natomiast zarządu nad drogą publiczną na podstawie porozumienia, czy też z mocy ustawy, nie jest zbyciem gruntów, a zarządca nie zostaje nabywcą takich gruntów.[30]

Do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Zarządca drogi pełni także (fundamentalną dla każdej inwestycji) funkcję inwestora. Jego obowiązkiem jest także utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związa-

[29] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2010 r., II FSK 822/09.

[30] M. Kotulski, *Orzecznictwo sądów administracyjnych na tle wybranej problematyki ustawy o drogach publicznych*, „Casus" 2006, nr 3, s. 38.

nych z drogą, realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu, przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju oraz koordynacja robót w pasie drogowym.

Zarządca drogi wydaje zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz dotyczące pobierania opłat i kar pieniężnych. Prowadzi także ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnia je na żądanie uprawnionym organom.

Wśród wielu powinności zarządcy drogi, poza wyżej wymienionymi, należy wskazać także nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości oraz nabywanie nieruchomości innych niż wyżej wymienione na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa.

Zarządca drogi jest zobowiązany również, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, do sporządzania i okresowej weryfikacji planów rozwoju sieci drogowej i przekazywania ich, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. W planach zagospodarowania przestrzennego województwa i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznacza się pod przyszłą budowę dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Wyznaczenie wspomnianego pasa można uznać za obligatoryjny i istotny element tych planów z punktu widzenia rozwoju sieci dróg publicznych w Polsce.[31]

Kończąc rozważania dotyczące prawnych podstaw tworzenia i funkcjonowania systemów komunikacyjnych miast, należy jeszcze raz podkreślić konieczność uwzględnienia w ramach dyskusji o tej problematyce, obok bardzo istotnych technicznych i ekonomicznych aspektów, szeregu aktów prawnych, które jeśli nie w całości będą jej poświęcone, to przynajmniej w znacznej części będą się do niej odnosiły. Zaprezentowane wyżej podstawy prawne systemów komunikacyjnych miast stanowią solidną podstawę niezbędną do ich budowy i rozwoju. Wydaje się jednak, że nie tyko stanowienie ustaw, ale także umiejętne stosowanie ich regulacji w praktyce, w głównej mierze przez organy samorządów terytorialnych, warunkują ową budowę i rozwój. Przecież to właśnie samorządy, wraz z ich mieszkańcami, są beneficjentami prawidłowo funkcjonujących systemów komunikacyjnych. Powinny więc położyć nacisk na możliwie najwyższą jakość i skuteczność stanowionych w tym zakresie aktów prawa miejscowego i aktów kierownictwa wewnętrznego. Nie mogą przy tym zapominać o celowym, rzetelnym i rozważnym sporządzaniu umów z wykonawcami tych systemów (lub ich części), jeśli będą to podmioty zewnętrzne.

---

[31] R. Stachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz,* Warszawa 2012, zob. komentarz do art. 35.

SUMMARY

Each municipal road communication network is a collection of related technical and legal elements, as well as functional processes associated with the movement of persons and material goods using relevant means. The article does not discuss the theoretical aspects but the practical aspects of city communication systems, which is not to say that the Author's purpose was to present the technological issues connected with these systems but rather to present the legal foundation of such networks. An analysis of indispensable judicial acts necessary for proper functioning of those systems should encompass at least local enactments on land planning and development, public transport, public communication routes, as well as those related to public finances.