

Prof. nadzw. dr hab. Jan Jeżewski

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgra Maksymiliana Tomicy na temat: *Administracyjnoprawne aspekty zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Zagadnienia wybrane,*

Warszawa 2018, 306 ss.

Rozprawa doktorska mgra Maksymiliana Tomicy została napisana w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod kierownictwem naukowym prof. dr hab. Aleksandry Wiktorowskiej. Dla oceny rozprawy istotne znaczenie mają założenia wstępne, ukazujące sposób powiązania obszernej kategorii polityczno-prawnej („zrównoważony rozwój”) z dość wąsko pojmowanym sektorem struktury gospodarczej („transport lądowy”). Cele i tezy badawcze wskazują, że powiązanie to wymaga złożonej interpretacji. Wśród celów badawczych, poza porządkowaniem siatki pojęciowej służącej do opisu zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, autor wymienia postanowienia rozlicznych aktów normatywnych ukazujących kierunki działania administracji publicznej. Są to zarówno działania podyktowane ochroną środowiska, jak też zaspokajaniem podstawowych potrzeb wspólnot samorządowych i wspieraniem rozwoju gospodarczego – „co stanowi wyraźny przejaw zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego” (s. 13). W rozprawie zostały wskazane dwie zasadnicze tezy. W myśl pierwszej, „możliwe jest wyodrębnienie pewnego zespołu norm prawnych, które składają się na zasadę zrównoważonego rozwoju transportu lądowego” (s. 14). Autor zapowiada zbadanie podstawowych ustrojowych zasad konstytucyjnych, podkreślając ich znaczenie w przypadku bezpośredniego stosowania Konstytucji (w myśl jej art. 8 ust. 2). Teza druga, o charakterze postulatywnym podkreśla, że zasada zrównoważonego rozwoju pełni dwie funkcje. Stanowi ona obowiązek uwzględnienia jej założeń w sferze stanowienia i stosowania prawa, czyli aspektów środowiskowych, gospodarczych oraz społecznych (s. 14). Ponadto podlega ona fluktuacji, co oznacza konieczność przyznania „organom administracji publicznej swobody w kreowaniu szeroko rozumianego systemu transportu lądowego [...] w ramach publicznego transportu zbiorowego” (s. 15). Jest to zatem przykład tematu rozprawy,

którego przedmiot, a także zakres wymagają uściślenia, przy czym zasada zrównoważonego rozwoju jest ogólnym postulowanym odniesieniem dla prezentacji struktury i funkcjonowania transportu lądowego.

W rozprawie zastosowano dwie metody badawcze. Metodę formalno dogmatyczną trafnie wykorzystano w toku analizy aktów normatywnych zawierających normy prawne powszechnie obowiązujące a także akty krajowe o charakterze *soft law*. Wątpliwość budzi natomiast sposób rozumienia metody empirycznej, służącej w rozprawie do zbadania orzecznictwa sądowego („praktyczny aspekt [...] problemów teoretycznych”, s.16). Orzecznictwo stanowi w wielu krajach Europy Zachodniej podstawę teorii prawa administracyjnego, tak jak np. we Francji, gdzie jest elementem głównych konstrukcji sporów przed sądami administracyjnymi i zasad odpowiedzialności za działania administracji. Natomiast badania empiryczne służą poznaniu poglądów i postaw ludzi wobec konkretnych zjawisk społecznych; jak wynika z rozprawy takie badania jednak nie zostały podjęte.

Rozprawa obejmuje wstęp, cztery rozdziały i zakończenie. Wybrane zagadnienia kolejnych rozdziałów zostaną omówione w dalszych częściach recenzji.

Pracę otwiera rozdział o znaczeniu kluczowym: *Definicja zrównoważonego rozwoju transportu lądowego*. Przegląd aktów prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz postanowień Konstytucji RP i wybranych ustaw daje wyraz koncepcji, która wyraża ideę zrównoważonego rozwoju, ściśle związaną z ochroną środowiska i zagrożeniami, jakie niesie niekontrolowana eksploatacja zasobów naturalnych. Autor podejmuje zdecydowaną próbę poszerzenia zakresu zasady zrównoważonego rozwoju; dostrzega trafnie jej aspekt polityczny (s. 28), ale następnie dodaje „Można bowiem wskazać pogląd, zgodnie z którym zasada ta ma zastosowanie wyłącznie w stosunku do zagadnień związanych z ochroną środowiska. W myśl innego stanowiska zasada zrównoważonego rozwoju, poza kwestią ochrony środowiska, odnosi się również np. do wolności i praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwa obywateli, dziedzictwa narodowego” (s.28). Opierając się na sformułowaniach preambuły do Konstytucji RP obiera drugie stanowisko i podkreśla dodatkowo, że zrównoważony rozwój „ma uniwersalny charakter”, zaś jego podstawą jest rozwój gospodarczy, społeczna gospodarka rynkowa, ochrona środowiska oraz zaspokajanie potrzeb społeczeństwa dziś i jutro, przy czym rozwój gospodarczy jest tu głównym czynnikiem determinującym (s. 41). Ten pogląd jest powoływany konsekwentnie w dalszych częściach rozprawy.

Transport jest strategiczną gałęzią gospodarki, która funkcjonuje na podstawie zespołu norm, określanego w literaturze jako prawo transportowe. Z uwagi na zróżnicowanie gałęzi transportu nie jest to spójny system norm prawnych; jego skuteczność regulacyjna w znacznej mierze zależy od stopnia zintegrowania tych gałęzi, a zwłaszcza omawianych w rozprawie podsektorów transportu kolejowego oraz drogowego. Prawo transportowe nie jest samodzielną gałęzią prawa, gdyż ma charakter kompleksowy z wyraźną dominacją prawa cywilnego i z tego powodu pozostanie poza zakresem rozważań (s. 43). Jest to istotne zastrzeżenie, ale wypada żałować, że pominięto kwestię kryteriów wyodrębniania kompleksowych działów prawa na tle występujących w praktyce trudności delimitacyjnych. Wśród formułowanych kolejnych zastrzeżeń, służących ograniczeniu zakresu problemów podejmowanych w rozprawie, Autor na podstawie postanowień ustaw (przede wszystkim ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym) oraz orzecznictwa ustala pojęcie przewozu regularnego, który w ramach publicznego transportu zbiorowego spełniać musi te same warunki, „a zatem musi być: publiczny (powszechny); wykonywany w określonych odstępach czasu (według rozkładu jazdy) oraz określoną linią komunikacyjną [...] Nadmienić można, że dla uznania przewozu za przewóz regularny nie jest konieczne wykazanie w sensie dosłownym spełnienia wszystkich powyższych przesłanek” (s. 48). Stosownie do postanowień powołanej wyżej ustawy z 16 grudnia 2010 r. termin „przewoźnik” odnosi się do grupy przedsiębiorców wykonujących drogowy bądź kolejowy przewóz komercyjny w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Natomiast operatorem publicznego transportu zbiorowego „jest taki przewoźnik drogowy bądź kolejowy, który świadczy przewozy o charakterze użyteczności publicznej” (s.50), co oznacza, że operator jest zawsze przewoźnikiem, zaś nie każdy przewoźnik jest zawsze operatorem. Pomijając dalsze dystynkcje pojęciowe warto podkreślić, że uchwalenie tej ustawy „było wymogiem wynikającym z prawa Unii Europejskiej i stanowiło adaptację polskiego porządku prawnego do *acquis communautaire*, gdyż powtarza i w pewnych kwestiach uszczegóławia postanowienia wynikające z aktów prawa unijnego” (s. 56).

Zakończenie rozdziału dotyczy definicji zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. W wywodach został silnie zaakcentowany aspekt postulatywny wyprowadzony z tezy, że jest to zasada niepisana – nie została wyrażona wprost w polskim porządku prawnym (s.58). Ponadto jest ona bliska określeniu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, rozumianego jako postać rozwoju gospodarczego oraz oczekiwań społecznych w sferze zaspokajania potrzeb zbiorowych, a także ochrony środowiska (s. 59). Autor wylicza

postulaty, które racjonalizują funkcjonowanie transportu lądowego i stanowią barierę dla jego negatywnych następstw (przede wszystkim w ochronie środowiska), pozwalają ograniczać transport indywidualny na rzecz transportu zbiorowego przez wykorzystanie środków prewencji oraz interwencji w projektowaniu funkcji transportu lądowego (rozbudowy sieci infrastrukturalnych), a wreszcie wzmacnianie roli podmiotów prywatnych w świadczeniu usług przewozowych (s. 62 – 64).

W rozdziale drugim została podjęta kwestia roli organów administracji gospodarczej w podtrzymaniu funkcji usługowej transportu drogowego i kolejowego. Przedmiotem badań są wybrane kompetencje wykonywane w ramach szeroko rozumianej funkcji regulacyjnej przez wyspecjalizowane organy w dziedzinie transportu: Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego (s. 70). Punktem wyjścia rozważań jest rozróżnienie dwóch postaci prywatyzacji: *sensu stricto* oznaczającej wycofanie się administracji publicznej z udziału w życiu gospodarczym i społecznym, jak ma to miejsce w przypadku przewozów komercyjnych wykonywanych w transporcie zbiorowym, przy czym administracja w ograniczonym stopniu podejmuje działania reglamentacyjne, a także kontrolna i nadzorcze; drugą postacią jest prywatyzacja *sensu largo*, występująca w przewozie osób o charakterze użyteczności publicznej. W tym przypadku na administracji spoczywa odpowiedzialność w szerszym zakresie niż w prywatyzacji *sensu stricto*. W analizie odpowiedzialności administracji publicznej Autor posługuje się za R. Stasikowskim konstrukcją odpowiedzialności za wykonanie (przewozy o charakterze użyteczności publicznej wykonywane przez spółki publiczne, komunalne, samorządowe zakłady budżetowe), odpowiedzialności gwarancyjnej (realizowane również przez podmioty prywatne z chwilą zakłócenia funkcjonowania rynku – niewydolność przewozowa lub karencja przewoźnika) oraz odpowiedzialności za wyrównanie (zakłócenia przewozów o charakterze użyteczności publicznej) (s. 71-72). Rozróżnienie to jest przedmiotem odmiennych stanowisk prezentowanych w doktrynie.

Oceniając ewolucję krajowego i unijnego systemu prawnego w sferze działania przewoźnika drogowego, Autor dostrzega z jednej strony tendencję do deregulacji (liberalizacji) w następstwie otwarcia rynków innych państw członkowskich Unii Europejskiej, z drugiej strony konsekwencją stała się daleko idąca regulacja, która miała na celu zabezpieczenie interesu publicznego (czyli zaspokajanie potrzeb społecznych i gospodarczych oraz ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko). Prowadzi to do wniosku, że konkurencja w drogowym publicznym transporcie zbiorowym „wypełnia

znamiona konkurencji regulowanej”. Można więc wyrazić ogólny pogląd, że podsektor transportu drogowego „został poddany wcześniejszej i szerszej liberalizacji w porównaniu z podsektorem transportu kolejowego” (s. 76).

Liberalizacja rynku transportu kolejowego nastąpiła później w porównaniu z podsektorem transportu drogowego. Wyrazem kumulacji negatywnych czynników w warunkach monopolu faktycznego była stosunkowo niska jakość usług przewozowych oraz niewykorzystanie potencjału transportowego; transport kolejowy ograniczony był niedostatkami funduszy finansowych oraz gwałtownym rozwojem transportu drogowego (również indywidualnego). Pozytywną tendencję można widzieć w przekazaniu organizacji kolejowych przewozów regionalnych w gestię samorządów województw (s. 82).

Interesującą częścią analiz podejmowanych w rozprawie jest pozycja ustrojowa wyspecjalizowanych organów w dziedzinie transportu. Po przedstawieniu niejasności w kwalifikowaniu pozycji ustrojowej Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego Autor przyjmuje, że jest to organ regulacyjny *sensu stricto*, wykonujący kompetencje *stricte* regulacyjne w porównaniu z innymi przypisanymi kompetencjami (policyjną, reglamentacyjną, nadzorczą). Ponadto, stosownie do art. 10 ust.1 ustawy z 28 marca 2003 o transporcie kolejowym organ ten jest nazwany organem administracji rządowej. Dalsze wyjaśnienia Autora nie są jednak jasne. Proponuje on nazwę odrębnego organu centralnej administracji rządowej, gdyż w obecnym stanie prawnym „nie została wyrażona podległość Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego nadzorowi ministra właściwego do spraw transportu” (s. 89). Oznacza to, że wytyczne ministra nie wiążą Prezesa Urzędu (nie wiązały również wówczas, gdy nadzór był wyraźnie przypisany do kompetencji ministra, gdyż nie wkraczał on w konkretne zadania ustawowo przydzielone temu organowi). Ponadto sądzę, że zbędne jest powołanie konstytucyjnej kompetencji Rady Ministrów do kierowania gospodarką w zestawieniu z „niedookreśloną” pozycją Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (s. 89). Wątpliwości budzi również pytanie, „w jakim stopniu Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest związany polityką transportową, która jest uchwalana w formie uchwał Rady Ministrów”. Uchwały te, zaliczone do prawa wewnętrznego, są „na tyle silnie powiązane z normami powszechnie obowiązującymi, że stanowią podstawę prawną obowiązków Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego wobec obywateli[...]”. Związanie Prezesa polityką sektorową osłabia uznanie regulacyjne w odniesieniu do rynku (s. 90). Brak w tym wywodzie odniesienia do klasycznych, podręcznikowych poglądów co do rozróżnienia pojęć

podległości i nadzoru, brak także szerszego wyjaśnienia roli polityki w konstrukcji podstaw prawnych działania organów administracji publicznej wobec obywateli.

Razi mnie również sformułowanie, iż Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest wybierany przez ministra właściwego do spraw transportu na pięcioletnią kadencję. Trafna jest natomiast uwaga o klasycznym podziale na uprawnienia władcze oraz uprawnienia właścicielskie. Prezes ma zatem uprawnienia władcze m.in. w stosunku do przewoźników kolejowych, zarządców infrastruktury kolejowej, „nie posiada natomiast żadnych uprawnień właścicielskich w stosunku do tych podmiotów” (s. 91). Natomiast dyskusyjna może być teza, że unormowania zawarte w ustawach i rozporządzeniach osłabiają rolę organu regulacyjnego, który powinien w ramach szerokiej dyskrecjonalności oddziaływać na rynek. Spośród wielu omawianych w rozprawie kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego wymienić trzeba wydawanie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu; stanowią one wyłączną podstawę do wykonywania regularnych przewozów kolejowych osób poza kategorią użyteczności publicznej. Mogą to być decyzje dwojakiego rodzaju: o przyznaniu otwartego dostępu na trasie międzynarodowej oraz o przyznaniu otwartego dostępu na trasie krajowej (s. 98). Tryb wydawania tych decyzji jest normowany w aktach prawa europejskiego jak i krajowego.

Z kolei Główny Inspektor Transportu Drogowego kwalifikowany jako centralny organ administracji rządowej „podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw transportu” i działa na podstawie statutu nadanego w formie zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów; ponadto jest organem wyższego stopnia w stosunku do Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego, wykonujących większość zadań w ramach policji administracyjnej (s. 106 - 107). Do kompetencji Głównego Inspektora Transportu Drogowego należy m. in. wydawanie uprawnień (licencji, zezwoleń i zaświadczeń oraz świadectw kierowcy) w międzynarodowym transporcie drogowym. W tej kategorii transportu istotne znaczenie ma uprawnienie Głównego Inspektora Transportu Drogowego do rozpatrywania skarg z zakresu ochrony praw pasażerów przewozów regularnych (s. 114). Podstawę działania tego organu stanowią szczegółowo omówione w rozprawie akty prawa krajowego oraz prawa europejskiego. W konkluzji tego rozdziału Autor podkreśla, że przytoczone przykłady nie potwierdzają konsekwencji w dążeniu do urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego; można odnieść wrażenie, że wyspecjalizowane organy administracji gospodarczej transportu podejmują działania sprzeczne z tą zasadą (s. 119).

Rozdział trzeci: *Wpływ administracji rządowej na stopień realizacji zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego* otwiera charakterystyka wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej. Elementem dominującym jest postulat, aby dążyć do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Dążenie to może się opierać m.in. na szerokim unormowaniu sektorów infrastrukturalnych przez prawo Unii Europejskiej w zakresie reglamentacji i dostępu do rynku przewoźników drogowych i kolejowych. W tych podsektorach rolę prokonkurencyjną spełnia również funkcja regulacyjna, m.in. w regulacji zawartej w art. 106 TFUE, „w którym wyznaczono granice dopuszczalnych ograniczeń konkurencji z uwagi na wykonywanie usług w ogólnym interesie gospodarczym” (s. 122). W dalszej części rozdziału zostały omówione m. in. Białe Księgi Polityki Transportowej.

Politykę zrównoważonego rozwoju transportu lądowego tworzy przede wszystkim Rada Ministrów przy współdziałaniu ministra właściwego do spraw transportu. Polityka transportowa jest prowadzona w ramach właściwości ogólnej Rady Ministrów, która tym zakresie ponosi także odpowiedzialność ogólną (s. 126). Formą tworzenia polityki transportowej są akty wewnętrzne (uchwały Rady Ministrów), które są wynikiem podjętych decyzji politycznych. W pracy została szczegółowo omówiona Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku, kwalifikowana jako średniookresowy dokument planistyczny (art. 9 ust. 2 ustawy z 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Jej główne cele znalazły się u „podstaw rozważań na temat wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego” (s. 128). Po przeglądzie innych dokumentów wskazujących priorytety transportowe na zakończenie odrębnie podkreślono znaczenie „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”; dokument ten determinuje „w znaczący sposób przewidywany zakres i kierunki rozwoju, w tym rozwoju transportu, zgodnie z kierunkami zrównoważonego rozwoju” (s. 132). W zakończeniu tej części wywodów Autor podkreśla: „W ramach swych kompetencji Rada Ministrów powinna ponadto odpowiednio projektować budżet państwa w zakresie transportu przy wykorzystaniu funduszy unijnych, podejmować inicjatywę legislacyjną oraz formułować zalecenia dotyczące zasad polityki transportowej na szczeblu regionalnym i lokalnym, co razem ma prowadzić do urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju transportu lokalnego” (s. 133).

Minister do właściwy do spraw transportu jako naczelny organ administracji rządowej pełni także funkcje regulacyjne. W wywodach dotyczących pozycji ustrojowej ministra Autor prowadzi analizę dotyczącą jego wpływu na działanie podsektora transportu kolejowego i transportu drogowego (s. 134). „Przypomnienia wymaga bowiem [...] kompetencja ministra

do spraw transportu w zakresie wydawania rozporządzeń wykonawczych [...] w czym należy upatrywać możliwości jego oddziaływania na pozycję prawną Głównego Inspektora transportu Drogowego, a także Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego” (s. 134).

Spośród szeroko omówionych w pracy doktorskiej instrumentów prawno-ekonomicznych i planistycznych służących zrównoważeniu rozwoju transportu lądowego wyodrębnić trzeba plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego sporządzony przez ministra właściwego do spraw transportu. Plan ten ma nadrzędne znaczenie dla pozostałych planów transportowych uchwalanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki. Niski poziom merytoryczny planu z 2012 roku był zmarnowaną szansą podniesienia poziomu planowania w tej dziedzinie; obecnie pojawia się nowa perspektywa uzasadniana m. in. uwarunkowaniami krajowymi i europejskimi, zwłaszcza sytuacją społeczno-gospodarczą stymulującą bodźce rynkowe przewozów pasażerskich oraz poziom przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych (s. 159-160).

Warunkiem wdrożenia zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego jest utrzymanie więzi koordynacyjnej. Oznacza ona w układzie co najmniej dwóch podmiotów nadrzędność funkcjonalną jednego z nich, spełniającego funkcję koordynatora. Autor postuluje, aby działania koordynacyjne były podejmowane wobec obu sektorów jednocześnie. Jednak utrzymuje konsekwentnie, że Prezes Urzędu Transportu Kolejowego „nie jest obecnie podporządkowany ministrowi właściwemu do spraw transportu. Co za tym idzie, koordynacja funkcjonalna działań podejmowanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w większej mierze należy do organów Unii Europejskiej (w tym Komisji Europejskiej oraz Europejskiej Agencji Kolejowej)”. Jest to więc swoista komplikacja („podlega komplikacji” pisze Autor), gdyż wpływ tego podmiotu „doznaje ograniczenia w odniesieniu do relacji pomiędzy podsektorami transportu kolejowego i drogowego” (s.164). Trzeba tu dodać, że Europejska Agencja Kolejowa sprawuje nadzór funkcjonalny nad siecią krajowych organów regulacyjnych; jej działania mają charakter niewładczy, co nie przeszkadza w uznaniu jej za organ regulacyjny (s. 165).

Rozdział czwarty dotyczący działalności samorządu terytorialnego stanowi merytoryczne dopełnienie rozdziału trzeciego (o administracji rządowej). Tytuł rozdziału *Zaspokajanie potrzeb społeczeństwa w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego* obejmuje dwa kluczowe zagadnienia: pojęcie i zakres zadań publicznych oraz specyfikacja funkcji samorządu terytorialnego (regulacyjnej,



reglamentacyjnej, świadczącej, organizacyjnej oraz planistycznej). Rozdział rozpoczyna się od ogólnej charakterystyki zadań publicznych, których realizacja jest przypisana organom samorządu terytorialnego. Autor zestawia zadania poszczególnych poziomów samorządu, poświęcając więcej miejsca ustrojowej i merytorycznej roli związku metropolitalnego w województwie śląskim w świetle ustawy z 9 marca 2017 r. (i porównuje ją z uchyloną ustawą z 9 października 2015 r.) (s. 173 i n.). W konkluzji w rozprawie uznano, że przypisanie przez ustawodawcę szczególnej uwagi w obu ustawach metropolitalnych sprawom transportu zbiorowego „zasługuje na pełne uznanie, gdyż przyczynić się ma w założeniu do lepszego zintegrowania systemu transportu publicznego. Stanowi to [...] także kolejny przykład służący szeroko rozumianemu lepszemu zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczeństwa w zakresie transportu lądowego oraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego (s. 176). Szczegółową analizę zadań samorządu terytorialnego, prowadzoną w świetle ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym zamykają w rozprawie wnioski dotyczące porozumień zawieranych przez związki komunalne; wspomniana wyżej ustawa ogranicza możliwość zawierania współpracy komunalnej w porównaniu z ustawami ustrojowymi, gdyż podejmowanie takiej współpracy przez związki międzygminne, powiatowe oraz powiatowo-gminne w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego jest wykluczone, chociaż byłaby ona możliwa w świetle ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym. Rozbieżność ta świadczy „o braku koherencji między tymi unormowaniami” (s. 181). Wykonywanie zadań publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego wiąże się z licznymi zagrożeniami. „Polegać one mogą m. in. na: dyskryminacji innych operatorów (w przypadku istnienia operatora w postaci samorządowego zakładu budżetowego lub spółki komunalnej); eliminacji z rynku operatora, który nie wygrał przetargu (na skutek naruszenia przepisów – Prawo zamówień publicznych; przeciwdziałaniu powstawaniu konkurencji czy nadużyciu pozycji dominującej (w zakresie udostępnienia pasa drogowego). Zauważyć należy, że wymienione naruszenia prawa w zasadniczej mierze zachowują swoją aktualność”, co jest świadectwem dysfunkcjonalności samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego (s.184). Przepisy ustawy z 16 grudnia 2010 r. mają charakter powszechnie obowiązujący, „wiążą z jednej strony organizatorów publicznego transportu zbiorowego, z drugiej zaś wszystkie podmioty działające na rynku publicznego transportu zbiorowego, a więc operatorów [...] tj. spółki komunalne, samorządowe zakłady budżetowe, prywatnych operatorów oraz przewoźników”. Podmioty te podlegają zatem zasadzie równości (s. 184).

Kluczowe w tym rozdziale pojęcie funkcji administracji samorządowej w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego jest rozpatrywane w nawiązaniu do rozróżnienia pojęć narzędzi i pojęć przedmiotów. Trzeba jednak podkreślić, że przyjęty przez Autora sposób rozumienia tych pojęć wymagałby szerszego uzasadnienia („Funkcja administracji samorządowej w ogólności będzie używana jako pojęcie – narzędzie, a poszczególne funkcje tej administracji będą już pojęciami – przedmiotami”, s. 196). Następnie zostało w rozprawie wprowadzone pojęcie funkcji i zadań (funkcja to „swoista zależność między wytycznymi celami [...] a środkami służącymi osiągnięciu tych celów”). Funkcja jest spełniana tylko wtedy, gdy zadania są realizowane zgodnie z założeniami. „Tym różni się funkcja od normatywnie wytyczonego zadania administracji samorządowej, które istnieje obiektywnie, tj. niezależnie od tego, czy zostanie ono wykonane (s. 196). Nie sądzę, aby konieczne było wprowadzenie w dalszej części wywodu katalogu prawnych form działania administracji, gdyż Autor przeszedł od razu do swoistej, ówczesnie nowej, konstrukcji ciągu działań administracji („na który składają się działania zarówno władcze, jak i niewładcze, prawne, jak i faktyczne”, s. 196). Jest to konstrukcja przydatna w toku realizacji zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, gdyż to powinno być celem wszystkich działań administracji samorządowej. Żadne z tych działań oddzielnie nie wystarczy do osiągnięcia tego celu. Są one ze sobą powiązane specyficznymi więzami, „gdyż jedno z nich może rodzić pozostałe, jedno może być warunkiem drugiego czy też jedno może być konieczną konsekwencją drugiego” (s. 196).

Funkcja regulacyjna należy do najnowszych, z tych, które dają wyraz przemianom prawa administracyjnego w procesie dostosowywania do zmieniających się warunków życia gospodarczego. Autor przyjmuje założenie, że „cena jest jednym z najistotniejszych parametrów, jakim posługują się przewoźnicy, operatorzy i pasażerowie” (s. 198). W oparciu o ustawę z 16 grudnia 2010 r. w rozprawie są kolejno rozpatrywane zagadnienia związane z ustalaniem stawek opłat za korzystanie z infrastruktury punktowej oraz opłat za przewozy o charakterze użyteczności publicznej, „które są ustalane przez administrację samorządową w ramach władztwa administracyjnego” (s. 198). W konkluzji szczegółowej analizy Autor podkreśla, że istotne są dwa postulaty. Pierwszy dotyczy zgodności z prawem obowiązującym; „drugi odsyła zaś do wymogu stworzenia zachęt zarówno do większej partycypacji przedsiębiorców prywatnych w sferze publicznego transportu zbiorowego, jak i do szerszego korzystania z tych usług przez użytkowników transportu” (s. 203).

Funkcja reglamentacyjna nie jest określona jednoznacznie. Jest to sfera restrykcyjnego działania administracji samorządowej, „której celem jest preferencja i ochrona interesów gospodarczych społeczeństwa” (s. 204). W samorządzie terytorialnym funkcja reglamentacyjna dotyczy jedynie podsektora transportu drogowego. Autor zwraca uwagę na zamęt terminologiczny wprowadzany regulacjami unijnymi i apeluje o szersze zainteresowanie doktryny w kwestii jasnego i zrozumiałego określenia instrumentów prawnych reglamentacji działalności gospodarczej (s. 206).

Bezpośrednie świadczenie przewozów o charakterze użyteczności publicznej można uznać za fakultatywną formę zaspokajania potrzeb obywateli, jednak administracja publiczna powinna podjąć decyzję, w jaki sposób przewóz o charakterze użyteczności publicznej ma zostać zrealizowany. Oznacza to przewagę działań organizujących nad bezpośrednim świadczeniem przewozów o charakterze użyteczności publicznej. „Jednostki samorządu terytorialnego mogą świadczyć przewozy [...] w dwóch wyróżnionych poniżej formach prawnych, tj. samorządowego zakładu budżetowego oraz spółki komunalnej”. Można w tym widzieć ograniczenie konkurencji w publicznym transporcie zbiorowym oraz potwierdzenie faktycznego monopolu samorządowego w tej sferze (s. 208).

Interesujące są uwagi Autora o roli funkcji organizacyjnej administracji samorządowej w sferze publicznego transportu zbiorowego. Działania zaliczane do tej funkcji nie dotyczą bezpośredniego świadczenia usług. Jej istotą jest „planowy i twórczy proces polegający na wspieraniu rozwoju publicznego transportu zbiorowego, włączając w to konkurencję w tym sektorze, z jednoczesnym zagwarantowaniem ciągłości świadczonych przewozów o charakterze użyteczności publicznej, a także propagowanie większego wykorzystania publicznego transportu zbiorowego przez pasażerów” (s. 216). Administracja samorządowa korzysta z szerokiej swobody w sferze organizacji publicznego transportu zbiorowego; instrumentem, który zabezpiecza ciągłość realizacji przewozów jest umowa o świadczeniu usług „zawierana w trybie bezpośrednim w sytuacji zakłócenia bądź wystąpienia bezpośredniego ryzyka zakłócenia w świadczeniu przewozów o charakterze użyteczności publicznej”. W tym trybie jest możliwe zlecenie realizacji przewozów podmiotowi wewnętrznemu (s. 219).

Ustawa z 16 grudnia 2010 r. pozostawia wybór spośród trzech trybów zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, tj. trybu przewidzianego w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, trybu przewidzianego w ustawie z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz trybu uregulowanego w ustawie z 16 grudnia 2010 r. – bezpośrednio zawarcie

umowy. Szczegółowa analiza przepisów jest dopełniona obszernym omówieniem skutków praktycznych występujących w różnych wariantach zależnie od obranego trybu zawarcia umowy o świadczenie usług – co świadczy o dobrej znajomości mechanizmów prawnych dotyczących rynku usług transportowych w wymiarze terytorialnym (s. 223 – 244).

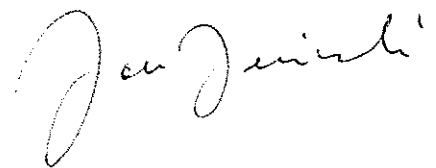
Pracę zamyka sekwencja podrozdziałów poświęconych funkcji planistycznej administracji samorządowej. Omówione są kolejno plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego: wojewódzkie, plany powiatowe, plany gminne oraz plany uchwalane przez związki komunalne. Na wstępie Autor plany te kwalifikuje jako akty prawa miejscowego, uznaje także, że mają one charakter obligatoryjny, co świadczy o wzroście znaczenia funkcji planistycznej w działaniu administracji samorządowej (s. 244). W wywodzie tym zabrakło jednak elementów dyskusji o prawnym charakterze aktów planowania. Plany omawiane w rozprawie mogą być w jakimś sensie zaliczone do aktów prawa miejscowego (zob. przypis 733 na s. 244), nie są to jednak akty prawa powszechnie obowiązującego lecz akty polityki administracyjnej; ich moc wiążąca wynika nie z ich rangi prawnej w systemie źródeł prawa administracyjnego lecz z podstawy prawnej, na jakiej zostały sporządzone i wydane (za taką podstawę można uznać m.in. ustawę z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym). W planach transportowych uwzględnia się w szerokim zakresie uwarunkowania środowiska naturalnego, a także uwarunkowania społeczne i gospodarcze, a w tym preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu. „W praktyce jednak to samorzady województw organizujące przewozy w publicznym transporcie zbiorowym (kolejowym i drogowym) mają największy wpływ na preferowanie proekologicznego podsektora transportu kolejowego, co musi znaleźć odniesienie w uchwalonym wojewódzkim planie transportowym” (s. 245). Dalsza część wywodów, stosownie do postanowień ustawy z 16 grudnia 2010 r., obejmuje szczegółowe wyliczenie elementów merytorycznych planów transportowych oraz proceduralne fazy ich sporządzania (s. 246 – 253).

W ogólnej ocenie rozprawy nasuwają się następujące uwagi. Temat pracy doktorskiej, łączący obszerną kategorię polityczno-prawną („zrównoważony rozwój”) z dość wąsko pojmowanym sektorem struktury gospodarczej („transport lądowy”). wymaga złożonej interpretacji. Można uznać, że zasada zrównoważonego rozwoju jest ogólnym postulowanym odniesieniem dla prezentacji struktury i funkcjonowania transportu lądowego. W niektórych fragmentach rozprawy pojawiają się teoretyczne uproszczenia lub luki; jest to widoczne m.in. w pominięciu dyskusji o roli metody empirycznej w badaniu prawa; brak dyskusji teoretycznej, dotyczącej kryteriów wyodrębnienia kompleksowych działów prawa;

brak wreszcie w wywodzie o pozycji ustrojowej centralnych organów administracji rządowej odniesienia do klasycznych, podręcznikowych poglądów co do rozróżnienia pojęć podległości i nadzoru, brak także szerszego wyjaśnienia roli polityki w konstrukcji podstaw prawnych działania organów administracji publicznej wobec obywateli. Są to wątpliwości merytoryczne, ale nie brak też wątpliwości formalnych. Autor posługuje się językiem wyjątkowo nieporadnym; trudno akceptować pojawiające się na niemal każdej stronie zwroty, iż coś „ulegnie opisowi..., wyjaśnieniu..., ekspozycji..., unaocznieniu ulega szersza i lepsza ochrona praw pasażerów..., itd., pomijając błędy składniowe w konstrukcji zdań (np. „w ramach przewoźnika kolejowego należy rozumieć operatora publicznego transportu kolejowego”, przypis 272, s. 95).

Są to mankamenty tej rozprawy, ale nie można pominąć jej niewątpliwych walorów. Autor prezentuje rozległą wiedzę w zakresie interpretacji postanowień aktów prawa krajowego oraz prawa Unii Europejskiej. Pracę wspiera dobra znajomość praktyki w zakresie organizacji przewozów, rozdziału kompetencji między organy administracji rządowej oraz wskazywania błędów w przypadku dublowania kompetencji. Popieram w pełni pogląd Autora o ekologicznej wyższości przewozów kolejowych nad przewozami drogowymi. Wartością naukową tej rozprawy jest wreszcie zebranie w uporządkowaną całość rozproszonej materii o prawnych uwarunkowaniach rozwoju transportu lądowego; docenić wreszcie trzeba widoczny wysiłek w konstruowaniu normatywnego zarysu zasady zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, zasady przede wszystkim wyraźnie wiązanej w polskim porządku prawnym z zaniechaniem lub zdecydowaniem rujnowaną zasadą ochrony środowiska naturalnego.

Są to wartości, których nie można pominąć w generalnej ocenie rozprawy. Biorąc je więc pod uwagę skłaniam się do konkluzji, iż rozprawa mgra Maksymiliana Tomicy pod tytułem *Administracyjnoprawne aspekty zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Zagadnienia wybrane* spełnia wszystkie wymagania stawiane rozprawom doktorskim na podstawie art. 13 ustawy z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595) i uzasadnia przejście do dalszych stadiów proceduralnych, związanych z nadaniem Autorowi rozprawy stopnia doktora nauk prawnych.



Warszawa, 3 kwietnia 2019