

Volume 18, Issue 1
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE
received 2020-01-DD
accepted 2020-02-DD



Charakter prawny zadań z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnog elektrycznych

Legal nature of tasks related to the launch and operation of the municipal bike rental system and electric scooters

DOROTA SYLWESTRZAK

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0003-4985-2880, d_syl@law.uni.torun.pl

Citation: Sylwestrzak, Dorota. 2020. Charakter prawny zadań z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnog elektrycznych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 131–144. DOI://10.25167/osap2169

Abstract: The author briefly presents the issue of implementation of tasks in the field of launching and running a municipal bike rental system and electric scooters by municipalities. She analyzes the legal nature of these tasks and the forms and methods of their implementation.

Keywords: public utility tasks, municipal economy, municipal company, city bike

Abstrakt: Autorka przedstawia w zwięzły sposób zagadnienie realizacji zadań związanych z wprowadzeniem i obsługą systemu wypożyczalni rowerów miejskich oraz skuterów elektrycznych przez władze samorządowe. Analiza obejmuje prawne aspekty tych zadań, formy i metody ich realizacji.

Słowa kluczowe: zadania komunalne, gospodarka, przedsiębiorstwo miejskie, wypożyczalnia rowerów miejskich

1. Wprowadzenie

Aktualnie dużym wyzwaniem dla większości polskich aglomeracji miejskich jest problem zanieczyszczenia środowiska, a w szczególności walka ze smogiem.

Ochrona środowiska realizowana jest na szczeblu nie tylko rządowym, ale także samorządowym za pośrednictwem różnych prawnych form działania. Lokalni władarze podejmują szereg działań ukierunkowanych na ochronę środowiska w różnych aspektach. Jednym z nich jest publiczny transport zbiorowy. Zadania z zakresu transportu publicznego są zadaniami własnymi gmin (miast)¹. Szczegółowe rozwiązania reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym². W celu podniesienia atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego, a tym samym ograniczenia transportu prywatnego, podejmowane są różne przedsięwzięcia. Część z nich wpisuje się w szeroko rozumianą politykę elektromobilności³, ponieważ według art. 39 ust. 1 u.e.p.a. w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, można ustanowić na obszarze obejmującym drogi, których zarządcą jest gmina, strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż elektryczne, napędzane wodorem czy też napędzane gazem ziemnym⁴.

Gminy sukcesywnie podejmują działania w celu ograniczenia transportu prywatnego na rzecz transportu publicznego, stosując różnego rodzaju przedsięwzięcia. W dużych miastach możemy dostrzec coraz więcej autobusów elektrycznych, czy też napędzanych gazem ziemnym. Niemniej jednak oprócz tych środków transportu zbiorowego możemy zaobserwować także coraz więcej stacji wypożyczalni miejskich rowerów, czy też hulajnóg elektrycznych. Liderem wśród krajów UE w zakresie korzystania z takich środków przemieszczania się jak rower jest Holandia, czy też kraje skandynawskie, ale nie tylko⁵. Powyższy trend można określić mianem mikromobilności. W Polsce cieszy się on także dużą popularnością; coraz więcej budowanych jest ścieżek rowerowych oraz udogodnień dla tej formy mobilności.

¹ Art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 (dalej: u.s.g.).

² T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2475 ze zm. (dalej: u.p.t.z.).

³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 908 ze zm. (dalej: u.e.p.a.).

⁴ Szerzej na temat zadań gminy w zakresie elektromobilności: P. Lissoń, *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności*, [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, Legalis/el.

⁵ Szerzej: M. Dębowska-Mróż, P. Lis, A. Szymanek, T. Zawisza, *Rower miejski jako element systemu transportowego w miastach*, „Autobusy: Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2017, R. 18, nr 6, s. 1174.

Celem opracowania będzie przedstawienie rozwiązań prawnych obowiązujących w prawie polskim oraz ocena charakteru prawnych zadań w zakresie uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych. Zasadniczą kwestią będzie udzielenie odpowiedzi na pytania: Czy zadania te są zadaniami własnymi gmin, czy są one zadaniami z zakresu użyteczności publicznej? Jeżeli tak, to jakie formy i sposoby realizacji tych zadań są dopuszczalne? Czy dopuszczalne jest powierzenie tych zadań np. spółkom komunalnym już funkcjonującym, w tym mającym status podmiotu wewnętrznego? Z uwagi na obszerność problematyki poza zakresem rozważań pozostanie realizacja tych zadań w formach współdziałania takich jak porozumienia, związki międzygminne i powiatowo-gminne⁶.

2. Zadania własne gmin

Gminy realizują zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 7 i 8 u.s.g.). Istota zadań własnych gminy polega na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb danej wspólnoty. Z kolei za zadania użyteczności publicznej uważa się zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 u.s.g., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 u.s.g.)⁷. Ustawodawca katalog zadań własnych gminy uregulował w art. 7 ust. 1 u.s.g.⁸ Katalog za-

⁶ Szerzej na temat realizacji zadań w ramach współdziałania: K. Ziemiński, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016, s. 15–31.

⁷ Szerzej na temat definiowania zadań użyteczności publicznej: L. Kieres, *Pojęcie prawne zadań o charakterze użyteczności publicznej – art. 1 ust. 2 GospKomU*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8B, Warszawa 2018, Legalis/el.

⁸ Należą do nich m.in. sprawy z zakresu: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 4) działalności w zakresie telekomunikacji; 5) lokalnego transportu zbiorowego; 6) ochrony zdrowia; 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 10) edukacji publicznej; 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 13) targowisk i hal targowych; 14) zieleni gminnej i zadrzewień; 15) cmentarzy gminnych; 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania

dań użyteczności publicznej ma charakter „otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian. Stwierdzenie, czy konkretnie świadczone usługi spełniają omówione przesłanki, dokonywane być powinno w okolicznościach konkretnej sprawy, przez odniesienie ich do wyróżnionych cech tych zadań, wskazujących na ich wagę dla społeczności gminnej”⁹.

Mając na uwadze katalog zadań własnych, w tym zadań z zakresu użyteczności publicznej, należałoby się zastanowić, czy zadania z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych są zadaniami własnymi, czy są to zadania z zakresu użyteczności publicznej, czy można zaliczyć takie zadania do zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego, czy też raczej należałoby przyjąć, że są to zadania należące do zarządców dróg publicznych, a może inne. Powyższe ustalenia będą odgrywały istotną rolę w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakiej formie oraz w jaki sposób te zadania mogą być realizowane.

Pod pojęciem publicznego transportu zbiorowego rozumie się powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej (art. 4 ust. 1 pkt 14 u.p.t.z.). W prawie UE również podejmowane są inicjatywy na rzecz wsparcia ruchu rowerowego, w tym zadania „rower miejski”. Przykładowo w pkt 3.3.3.2 opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie transportu na obszarach miejskich i metropolitalnych (2007/C 168/17¹⁰) wskazuje się, że „«Citybike» jako środek transportu publicznego umożliwia poruszanie się po całym mieście rowerem. Taki rower miejski można wypożyczyć w jednym z publicznych punktów rowerowych w całym mieście, a następnie zwrócić w dowolnym innym punkcie. Konieczna jest tylko rejestracja, np. za pomocą karty kredytowej. Opłata za korzystanie powinna być bardzo niska”.

W judykaturze prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym zadania związane z uruchomieniem systemu wypożyczalni rowerów miejskich zaliczane są do zadań własnych gminy w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.s.g.¹¹. W praktyce orzeczniczej organów podatkowych przyjmuje się, że system wypożyczalni ro-

programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 20) promocji gminy; 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

⁹ Postanowienie SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 22/11, LEX nr 898256. Tak też J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 293.

¹⁰ Dz. Urz. UE C 2007.168.77 z dnia 20 lipca 2007 r.

¹¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., IV SA/Gl 611/14, Legalis nr 1118268.

werów wchodzi w skład systemu transportu zbiorowego, jest jednym z elementów transportu miejskiego¹². Inwestycja „rower miejski” jest także w doktrynie traktowana jako element komunikacji miejskiej¹³.

Podsumowując, należy przyjąć, że zadania z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych są zadaniami własnymi gmin. Mając na uwadze szerokie rozumienie transportu publicznego, należy zaliczyć je do zadań z zakresu transportu publicznego. Usługi z zakresu transportu publicznego niewątpliwie są usługami z zakresu użyteczności publicznych¹⁴.

3. Sposoby oraz formy realizacji zadań własnych gmin

Zasadniczo w doktrynie dokonuje się różnych klasyfikacji prawnych form wykonywania zadań przy uwzględnieniu różnych kryteriów¹⁵. Podstawową formą wykonywania zadań przez gminy będą akty generalne (prawo miejscowe i wewnętrzne) oraz indywidualne (decyzje administracyjne). Zadania z zakresu użyteczności publicznej realizowane są według zasad określonych w ustawie o gospodarce komunalnej¹⁶. Ustawa określa zasady prowadzenia przez gminy działalności z zakresu usług użyteczności publicznej oraz działalności poza sferą użyteczności publicznej (tzw. działalności komercyjnej), jednakże z pewnymi ograniczeniami (art. 10 u.g.k.)¹⁷. Zadania te zaliczane są w doktrynie do zadań z zakresu działalności gospodarczej¹⁸ czy też „szczególnej (kwalifikowanej) postaci działalności zbliżonej do wykonywania działalności gospodarczej”¹⁹.

W świetle art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. organ stanowiący gminy decyduje o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Gminy decy-

¹² Zob. Interpretacja indywidualna z dnia 21 listopada 2016 r., 1462-IPPP2.4512.702.2016.2.AO, www.mf.gov.pl.

¹³ B. Meyer, G. Rosa, *Uwarunkowania utworzenia i rozwoju systemu roweru metropolitalnego w szczecińskim obszarze metropolitalnym*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2019, 2 (46), www.wnus.edu.pl/ptil, s. 52 (dostęp: 17.01.2020).

¹⁴ Komunikat Komisji Usługi Użyteczności Publicznej w Europie, 2001/C 17/04, Dz. Urz. UE C z dnia 19 stycznia 2001 r., nr 17, s. 4.

¹⁵ Z. Leoński, *Zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012, s. 145–160.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 712 ze zm. (dalej: u.g.k.).

¹⁷ Szerzej: D. Sylwestrzak, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 654–663.

¹⁸ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 294.

¹⁹ L. Kieres, *op. cit.*

dują, czy będą prowadzić gospodarkę komunalną samodzielnie, np. w formie zakładów budżetowych oraz spółek prawa handlowego (art. 2 u.g.k.), czy też zlecą realizację tych zadań podmiotom zewnętrznym, tj. osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Z podmiotami zewnętrznymi zawierane są umowy z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁰, przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹. Umowy zawierane są na zasadach ogólnych z wykorzystaniem umowy cywilnoprawnej²² w trybie przepisów: 1) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym²³; 2) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁴; 3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁵; 4) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym; 5) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁶.

Najpopularniejszą formą jest powierzenie zadań gminnych spółkom komunalnym, przy czym odbywać się to może w trybach: 1) konkurencyjnych (w drodze wyłaniania wykonawcy, koncesjonariusza, partnera, inwestora, operatora na podstawie przeprowadzonych przetargów) oraz 2) niekonkurencyjnych (poprzez zlecenie wykonywania zadań w drodze bezprzetargowej)²⁷.

Powierzenie przez gminy zadań własnych spółkom komunalnym może odbywać się w drodze utworzenia nowego podmiotu, bądź poprzez rozszerzenie działalności już funkcjonujących spółek. W przypadku utworzenia nowej spółki komunalnej powierzenie określonych do wykonania zadań z zakresu użyteczności publicznej następuje w formie jej powołania, bez konieczności przeprowadzenia procedury przetargowej²⁸. Z kolei w sytuacji rozszerzenia działalności spółki już funkcjonującej konieczna jest zmiana przez organ stanowiący uchwały kreującej taką spółkę oraz zmiana aktu założycielskiego i umowy wykonawczej.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.

²¹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm. (dalej: u.f.p.).

²² Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., II OSK 2974/13, Legalis nr 1332010.

²³ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 711.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1528. Szerzej na temat form prowadzenia gospodarki komunalnej: M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2008, Lex/el; C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2017, Lex/el.

²⁷ Zob. szerzej: D. Sylwestrzak, *Spółka jako podmiot realizujący zadania JST (wady i zalety tej formy organizacyjnoprawnej)*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce: uwagi de lege lata i de lege ferenda*, red. J. Wantoch-Rekowski, Włocławek 2015, s. 67–71.

²⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Sz 568/12, Legalis nr 1269474; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., II OSK 2590/15, Legalis nr 1449769.

Swoiste regulacje w zakresie powierzania zadań przewidział ustawodawca polski oraz unijny w odniesieniu do spółek komunalnych posiadających status podmiotu wewnętrznego. W świetle orzecznictwa przyznanie danemu podmiotowi statusu podmiotu wewnętrznego wymaga spełnienia następujących warunków: „[...] organ władzy publicznej sprawuje nad nim kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami, oraz prowadzi swoją podstawową działalność na rzecz sprawującego nad nim kontrolę organu lub organów władzy publicznej, ponad 80% działalności operatora jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych mu przez organizatora lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez organizatora oraz podmiot w 100% stanowi własność organu lub organów publicznych”²⁹.

Według art. 5 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007³⁰, jeżeli nie zabrania tego prawo krajowe, każdy właściwy organ lokalny – bez względu na to, czy jest to organ pojedynczy, czy grupa organów świadczących usługi publiczne w zakresie zintegrowanego transportu pasażerskiego – może zdecydować, że będzie samodzielnie świadczyć usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego lub że będzie bezpośrednio udzielać zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych z podmiotem wewnętrznym³¹. Zasadniczo przepis art. 5 ust. 2 lit. c rozporządzenia 1370/2007 dopuszcza możliwość bra-

²⁹ Zob. wyroki TSUE z dnia: 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal, Zb. Orz. 1999 r., s. I-8121, pkt 50; 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle, Zb. Orz. 2005 r., s. I-1, pkt 49; 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-84/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb. Orz. 2005 r., s. I-139, pkt 38; 21 lipca 2005 r. w sprawie C-231/03 Coname, Zb. Orz. 2005 r., s. I-7287, pkt 26; 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 Parking Brixen, Zb. Orz. 2005 r., s. I-8585, pkt 61; 10 listopada 2005 r. w sprawie C-29/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb. Orz. 2005 r., s. I-9705, pkt 34; 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-410/04 ANAV, Zb. Orz. 2006 r., s. I-3303, pkt 31-33; 11 maja 2006 r. w sprawie C-340/04 Carbotermo, Zb. Orz. 2006 r., s. I-4137, pkt 33; 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 Tragsa, Zb. Orz. 2007 r., s. I-2999, pkt 55; 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-220/06 Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, Zb. Orz. 2007 r., s. I-12175, pkt 58; 8 maja 2019 r. w sprawie C-253/18 Stadt Euskirchen przeciwko Rhenus Veniro GmbH & Co. KG, www.eur-lex.europa.eu.

³⁰ Rozporządzenie Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 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 (WE), Dz. Urz. UE. L Nr 315, s. 1, ze zm. (dalej: rozporządzenie 1370/2007).

³¹ W przypadku podjęcia takiej decyzji przez właściwy organ lokalny zastosowanie mają następujące przepisy:

^{a)} w celu stwierdzenia, czy właściwy organ lokalny sprawuje taką kontrolę, bierze się pod uwagę takie elementy, jak stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych, stosowne postanowienia w statutach, struktura własnościowa, wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowanie nad nimi skutecznej kontroli. Zgodnie z prawem wspólnotowym posiadanie przez właściwy organ publiczny pełnej własności, w szczególności w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, nie jest niezbędnym wymogiem sprawowania kontroli w rozumieniu niniejszego ustępu, o ile istnieje przewaga wpływu publicznego i sprawowanie kontroli można stwierdzić na podstawie innych kryteriów;

nia udziału podmiotów wewnętrznych w przetargach zapewniających uczciwą konkurencję na dwa lata przed wygaśnięciem umowy o świadczenie usług publicznych zawartej w następstwie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia, pod warunkiem że podjęto ostateczną decyzję o tym, by usługi w zakresie transportu pasażerskiego świadczone przez dany podmiot wewnętrzny zostały zlecone w drodze przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję, oraz że ten podmiot wewnętrzny nie zawarł żadnej innej umowy w rezultacie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych³².

4. Sposoby oraz formy realizacji zadań z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnog elektrycznych

Przyjęcie, że zadania z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnog elektrycznych są także zadaniami z zakresu użyteczności publicznej, determinują również sposób ich realizacji. Realizacja tych zadań powinna następować na zasadach przyjętych w ustawie o gospodarce komunalnej, tj. poprzez powierzenie tych zadań albo własnym jednostkom (spółki prawa handlowego, zakłady budżetowe), albo podmiotom zewnętrznym (osobom fizycznym, osobom prawnym, ułomnym osobom prawnym) w trybach konkurencyjnych z wykorzystaniem umów cywilnoprawnych.

b) niniejszy ustęp może być stosowany, pod warunkiem że podmiot wewnętrzny i każda jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu realizują swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwego organu lokalnego – niezależnie od tego, że niektóre linie lub inne elementy składowe tej działalności mogą wchodzić na terytorium sąsiednich właściwych organów lokalnych – i że nie biorą udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego organizowanych poza terytorium tego właściwego organu lokalnego;

c) niezależnie od lit. b) podmiot wewnętrzny może uczestniczyć w przetargach zapewniających uczciwą konkurencję na dwa lata przed wygaśnięciem umowy o świadczenie usług publicznych zawartej w następstwie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia, pod warunkiem że podjęto ostateczną decyzję o tym, by usługi w zakresie transportu pasażerskiego świadczone przez dany podmiot wewnętrzny zostały zlecone w drodze przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję, oraz że ten podmiot wewnętrzny nie zawarł żadnej innej umowy w rezultacie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych;

d) w przypadku braku właściwego organu lokalnego lit. a), b) i c) mają zastosowanie do organu krajowego właściwego miejscowo na obszarze nieobejmującym całego kraju, pod warunkiem że podmiot wewnętrzny nie bierze udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego organizowanych poza terytorium, którego dotyczy umowa o świadczenie usług publicznych;

e) jeżeli rozważane jest podwykonawstwo zgodnie z art. 4 ust. 7, podmiot wewnętrzny ma obowiązek samodzielnego świadczenia przeważającej części usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego”.

³² Przepis art. 22 ust. 6 u.p.t.z. stanowi, że w sytuacji, gdy organizator bezpośrednio zawarł umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z podmiotem wewnętrznym, zastosowanie znajduje przepis art. 5 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007.

W rozważaniach powyżej przyjęto, że zadania te mogą zostać zaliczone w ujęciu szerokim do zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Należy zauważyć, że sposoby powierzania zadań z zakresu transportu publicznego zostały określone także w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, jak również w rozporządzeniu 1370/2007, a ponadto w ustawie o finansach publicznych. Powierzanie zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego zgodnie z art. 19 u.p.t.z. następuje w konkurencyjnych trybach: 1) przetargowym albo 2) udzielenia koncesji na usługi, albo 3) poprzez zawarcie bezpośrednie zawarcie umowy (art. 22 ust. 1 u.p.t.z.)³³. Ustawodawca dopuszcza także możliwość realizowania zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego (art. 19 ust. 2 u.p.t.z.)³⁴.

Powstaje pytanie, czy zadanie to mogłoby zostać powierzone zarządom dróg publicznych. Do zadań zarządcy drogi, stosownie do art. 20 u.d.p.³⁵, należą w szczególności: 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; 3) pełnienie funkcji inwestora; 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego; 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu; 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju; 7) koordynacja robót w pasie drogowym; 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych; 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom; 10) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad; 11) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego; 12) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego; 13) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających; 14) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników; 15) przeciwdziałanie niekorzystnym

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2018 r., II SA/GI 145/18, Legalis nr 1768888.

³⁴ Tak też w art. 14 pkt 4 u.f.p.

³⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 470 ze zm. (dalej: u.d.p.).

przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg; 16) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia; 17) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego; 18) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów; 19) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości; 20) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa; 21) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat; 22) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej. Ponadto do obowiązków zarządcy drogi należą budowa, przebudowa, remont i utrzymanie: 1) parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe, wynikającego z konieczności przestrzegania przepisów o czasie prowadzenia pojazdów oraz przepisów o ograniczeniach i zakazach ruchu drogowego oraz 2) miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego, przeznaczonych w szczególności do ważenia pojazdów (art. 20a u.d.p.). Zadania zarządcy drogi polegają także na instalacji w pasie drogowym stacjonarnych urządzeń rejestrujących, obudów na te urządzenia, ich usuwanie oraz utrzymanie zewnętrznej infrastruktury dla zainstalowanych urządzeń (art. 20b u.d.p.).

W jednym z wyroków Sąd Administracyjny³⁶ krytycznie wypowiedział się w zakresie powierzania zadań z zakresu uruchamiania i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów zarządcom dróg, stwierdzając, że „zarząd dróg miejskich nie ma uprawnień do tego, by uruchomić i prowadzić miejski system wypożyczalni rowerów. Statut jednostki budżetowej utworzonej w celu wykonywania zadania zarządcy drogi na drogach publicznych nie może przyznać tej jednostce budżetowej większych kompetencji, niż posiada je sam zarządca drogi publicznej na mocy ustawy o drogach publicznych”.

Z powyższego wynika, że charakter zadań z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych różni się zdecydowanie od zadań powierzonych zarządcom dróg publicznych. Jako zadania z zakresu transportu publicznego mogą być one realizowane przez jednostki utworzone przez gminy (w formie zakładu budżetowego albo spółek prawa handlowego), ale mogą być także powierzane podmiotom zewnętrznym w trybie przetargowym albo udzielenia koncesji na usługi. Nadto mogą one zostać powierzone w drodze bezpośredniego zawarcia umowy, na warunkach

³⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., IV SA/GI 611/14, Legalis nr 1118268.

określonych w art. 22 ust. 1 u.p.t.z.³⁷ Dopuszczalne byłoby także powierzenie tych zadań funkcjonującym już podmiotom.

5. Podsumowanie

Podsumowując, należy przyjąć, że zadania z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych można uznać za działalność wspomagającą transport lądowy, w tym komunikację miejską. Transport publiczny – rowerowy odgrywa istotną rolę nie tylko w zakresie ochrony środowiska, ale także w zakresie profilaktyki zdrowotnej. Zadania z zakresu usług transportu publicznego są zadaniami własnymi gmin o charakterze użyteczności publicznej, stąd też mogą być realizowane w formie gospodarki komunalnej. Powstaje pytanie, na czym dokładnie polegać ma wykonywanie tych zadań przez gminy – czy w rachubę wchodzi jedynie nadzór nad świadczeniem tych usług przez operatora wyłonionego w drodze przetargu (podmiot zewnętrzny), czy też zadania te ograniczą się wyłącznie do budowy stosownej infrastruktury.

W ocenie autorki usługi te będą związane ze świadczeniem kompleksowej usługi użyteczności publicznej pasażerskiego transportu rowerowego, polegającej na umożliwieniu pobrania i zwrotu roweru w dowolnej stacji publicznego systemu roweru miejskiego za stosowną opłatą, prowadzeniu ogólnodostępnej, bezobsługowej wypożyczalni rowerów miejskich (zadanie własne gminy związane z utrzymaniem miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych).

Gmina może powierzyć własnej jednostce organizacyjnej, w tym spółce komunalnej powyższe zadanie na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. W tym zakresie będą miały zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie gminnym oraz finansach publicznych. W przypadku zadań z zakresu transportu publicznego powierzenie

³⁷ Według art. 22 ust. 1 u.p.t.z. organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy: 1) średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie albo 2) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, albo 3) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym, przy zastosowaniu jednego z trybów, o których mowa w art. 5 ust. 2, 3a i 4–6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, z zastrzeżeniem art. 22a, albo 4) wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji z przyczyn zarówno zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2.

zadań własnych winno nastąpić albo w drodze powierzenia tych zadań zakładowi budżetowemu, albo utworzenia spółki komunalnej w celu świadczenia ww. usług, albo w drodze powierzenia świadczenia tych usług funkcjonującym spółkom komunalnym. Trzeci sposób powierzenia zadań wymaga jednakże zmiany uchwały kreującej taki podmiot oraz aktu założycielskiego, jak również umowy wykonawczej. Powierzenie takich zadań nie jest dopuszczalne poprzez zmianę umów o świadczenie dotychczasowych usług z zakresu użyteczności publicznej. Gminy mogą także zdecydować o powierzeniu realizacji tych zadań podmiotom prywatnym w trybach konkurencyjnych. W tym zakresie ustawodawca pozostawia gminom prawo wyboru fZa dopuszczalne należałoby uznać również powierzenie powyższych zadań podmiotowi wewnętrznemu zgodnie z prowadzoną przez taki podmiot działalnością. Powyższe rozwiązanie nie będzie miało wpływu na utratę statusu podmiotu wewnętrznego. W ocenie autorki utrata statusu podmiotu wewnętrznego wchodziłaby w rachubę wówczas, gdyby od momentu powierzenia spółce świadczenia usług publicznych zmianie uległy kryteria pozwalające uznać spółkę komunalną za podmiot wewnętrzny, o których mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007, np.: zmiana udziałowców (miasto posiadałoby poniżej 80% udziałów), zmiany w zakresie kontroli nad podmiotem wewnętrznym, świadczenie usług poza terytorium gminy (z wyłączeniem porozumień międzygminnych), zmiana w zakresie świadczonych usług w kontekście przewagi działalności komercyjnej nad działalnością z zakresu użyteczności publicznej. Należy wskazać, że ustawodawca nie przewiduje zakazu rozszerzania powierzonych zadań spółkom komunalnym już utworzonym.

Bibliografia

Orzeczenia

- Wyrok TSUE z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal, Zb. Orz. 1999 r., s. I-8121, pkt 50.
- Wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle, Zb. Orz. 2005 r., s. I-1, pkt 49.
- Wyrok TSUE z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-84/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb. Orz. 2005 r., s. I-139, pkt 38.
- Wyrok TSUE z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie C-231/03 Coname, Zb. Orz. 2005 r., s. I-7287, pkt 26.
- Wyrok TSUE z dnia 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 Parking Brixen, Zb. Orz. 2005 r., s. I-8585, pkt 61.
- Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie C-29/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb. Orz. 2005 r., s. I-9705, pkt 34.
- Wyrok TSUE z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-410/04 ANAV, Zb. Orz. 2006 r., s. I-3303, pkt 31–33.

- Wyrok TSUE z dnia 11 maja 2006 r. w sprawie C-340/04 Carbotermo, Zb. Orz. 2006 r., s. I-4137, pkt 33.
- Wyrok TSUE z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 Tragsa, Zb. Orz. 2007 r., s. I-2999, pkt 55.
- Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-220/06 Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, Zb. Orz. 2007 r., s. I-12175, pkt 58.
- Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie C-253/18 Stadt Euskirchen przeciwko Rhenus Veniro GmbH & Co. KG, www.eur-lex.europa.eu.
- Postanowienie SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 22/11, LEX nr 898256.
- Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., II OSK 2283/13, Legalis nr 8304880.
- Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., II OSK 2974/13, Legalis nr 1332010.
- Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., II OSK 2590/15, Legalis nr 1449769.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Sz 568/12, Legalis nr 1269474.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., IV SA/Gl 611/14, Legalis nr 1118268.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Gl 145/18, Legalis nr 1768888.

Opracowania

- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2017, Lex/el.
- Dębowska-Mróz M., Lis P., Szymanek A., Zawisza T., *Rower miejski jako element systemu transportowego w miastach*, „Autobusy: Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2017, R. 18, nr 6.
- Kieres L., *Pojęcie prawne zadań o charakterze użyteczności publicznej – art. 1 ust. 2 GospKomuU*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8B, Warszawa 2018, Legalis/el.
- Leoński Z., *Zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
- Lissoń P., *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności*, [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, Legalis/el.
- Meyer B., Rosa G., *Uwarunkowania utworzenia i rozwoju systemu roweru metropolitarnego w Szczecińskim obszarze metropolitarnym*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2019, nr 2 (46), www.wnus.edu.pl/ptil, (dostęp: 17.01.2020).
- Sylwestrzak D., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Sylwestrzak D., *Spółka jako podmiot realizujący zadania JST (wady i zalety tej formy organizacyjnoprawnej)*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce : uwagi de lege lata i de lege ferenda*, red. J. Wantoch-Rekowski, Włocławek 2015.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2008, Lex/el.
- Ziemski K., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemski, A. Misiejko, Poznań 2016.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Źródła internetowe:

Interpretacja indywidualna z dnia 21 listopada 2016 r., 1462-IPPP2.4512.702.2016.2.AO,
www.mf.gov.pl.

Komunikat Komisji Usługi Użyteczności Publicznej w Europie, 2001/C 17/04, Dz.Urz. UE
C z dnia 19 stycznia 2001 r., nr 17, str. 4.