

WALDEMAR HOFF  
Akademia Leona Koźmińskiego  
waldhoff@kozminski.edu.pl  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6929-9130>

JAN IZDEBSKI  
Katolicki Uniwersytet Jana Pawła II w Lublinie  
izdebski@kul.pl  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2911-4445>

## WYKLUCZENIE TRANSPORTOWE I SYSTEMOWE SPOSOBY JEGO PRZEZWYCIĘŻANIA

### TRANSPORT-RELATED EXCLUSION IN LOCAL COMMUNITIES AND SYSTEMIC WAYS TO OVERCOME IT

**Abstract.** This article aims to identify the instances of transport-related social exclusion in local communities and seeks solutions, to include domestic and foreign concepts. It claims that the inhabitants of local communities have the right to inclusion and explores the ways of achieving it. It considers the need to provide a local regulatory body created by local governments to oversee and coordinate the efforts to grant an equal access to transportation. It also explores the already existing regulatory features at the local level. It is recommended to free the entrepreneurial potential so far restricted by lawmakers convinced that the only solution is to support traditional forms of transportation based established routs and timetables as well as public aid. Without prejudice to such organizational forms, more individualized approached is needed, achievable within the new model of dispersed economy, more commonly known as shared economy. The transportation policy also needs to be more open to new technologies applicable in transportation such as drones and autonomous vehicles.

**Keywords:** mobility; exclusion; transportation; local community; dispersed economy.

### WPROWADZENIE

Celem tego artykułu jest analiza zjawiska wykluczenia transportowego oraz zaproponowanie środków zaradczych. Postulowane jest złagodzenie rygorów

prawnoadministracyjnych w tym obszarze. Rozważane jest również pytanie, czy zasadne jest utworzenie swoistego organu regulacyjnego ds. transportu na szczeblu samorządowym, zważywszy, że pewne elementy regulacji już istnieją w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym z 2010 r. (dalej uPTZ)<sup>1</sup>. Artykuł uwzględnia zasady Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku<sup>2</sup>, Długoterminową wizję dla obszarów wiejskich UE do 2040 r. z czerwca 2021 r.<sup>3</sup> oraz rozporządzenia (WE) nr 1370/2007<sup>4</sup>. Propozycje zmian w otoczeniu prawnym transportu lokalnego podejmują kwestie materialnoprawne oraz ustrojowe (problem organu regulacyjnego).

Wykluczenie społeczne odnosi się do sytuacji, w której jednostki oraz całe grupy społeczne zostają pozbawione pełnego uczestnictwa w życiu społeczeństwa. W ramach tego uczestnictwa podstawowe znaczenie mają dostęp do dóbr i usług, w tym w szczególności środków transportu. W związku z tym wykluczenie transportowe jest kategorią wykluczenia społecznego, które pozbawia dostępu do wielu usług publicznych i możliwości związanych z realizacją podstawowych form uczestnictwa w życiu społecznym<sup>5</sup>.

Problem wykluczenia transportowego dotyczy możliwości realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na obszarach, których mieszkańcy mają istotne problemy z realizacją podstawowych funkcji społecznych i realizacji potrzeb życiowych z powodu braku możliwości korzystania ze środków transportu zbiorowego. Zapewnienie zaspokojenia potrzeb transportowych jest jednym z podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. Dane w tym zakresie wskazują, że transport publiczny na obszarach pozamiejskich jest niewystarczający, aby zapewnić właściwy

---

<sup>1</sup> Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r., Dz. U. 2011 Nr 5 poz. 13, zm.

<sup>2</sup> Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” M.P. 2019 poz. 1054.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.*, COM (2021) 345 final.

<sup>4</sup> Rozporządzenie (WE) 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 Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1.

<sup>5</sup> A. GIDDENS, *Socjologia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN 2007, s. 346-347.

<sup>6</sup> M. BŁĄZEWSKI, *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 331(2020), s. 46.

dostęp do uczestnictwa w życiu społecznym dla wszystkich mieszkańców, wykluczenie dotyczy 13,8 mln osób<sup>7</sup>.

Przewyciężanie tych problemów wymaga złożonych działań infrastrukturalnych, których założenia obejmują całe terytorium państwa oraz koordynacji działań w ramach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Obok doraźnych, jednostkowych działań, mających na celu przeciwdziałanie najbardziej dotkliwym przejawom wykluczenia transportowego, zmiana w tym zakresie wymaga systemowych przekształceń oraz dostosowania rozwiązań prawnych, które umożliwią realizację tej kategorii usług publicznych.

Działania w tym zakresie powinny być realizowane w ramach określonej polityki administracyjnej, która ujmuje problemy całościowo i zawiera strategię rozwiązania problemów dla danej sfery życia społecznego, która ma podlegać ingerencji administracyjnej. Polityka administracyjna może być ujmowana zarówno jako program działania dla całej administracji publicznej, samorządu terytorialnego, jak również w formie programów dla poszczególnych sfer działania administracji publicznej, w tym przypadku transportu publicznego.

## 1. RAMOWE UWARUNKOWANIA PROBLEMU

Przyjęta w 2019 r. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu w bezpośredni sposób odwołuje się do problemu wykluczenia transportowego. Zgodnie z treścią strategii polski system transportu zapewnić powinien określone gwarancje dostępu do publicznych usług transportowych wszystkim mieszkańcom Polski, w tym obszarów wiejskich oraz obszarów peryferyjnych. Likwidacja zjawiska wykluczenia komunikacyjnego jest ważnym zadaniem zarówno z zakresu polityki społecznej, jak i gospodarczej. Budowa systemu transportu publicznego wymagać będzie określenia obowiązkowych minimalnych standardów publicznych usług przewozowych oraz zapewnienia samorządom odpowiednich środków w podziale dochodów publicznych. Standardy realizacji usług powinny uwzględniać konieczność integracji lokalnych systemów transportowych z systemami wyższego poziomu (regionalnym i krajowym) zarówno w zakresie przestrzennym (węzły), biletowym, rozkładowym, jak i dotyczącym informacji pasażerskiej.

---

<sup>7</sup> Szczegółowe dane: M. DULAK, B. JAKUBOWSKI, *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, [www.klubjagiellonski.pl](http://www.klubjagiellonski.pl) [dostęp: 25.01.2022].

Należy oczekiwać szczegółowego określenia rozwiązań służących realizacji wskazanych w strategii celów. Współcześnie państwa poszukują rozwiązań, które zapewniają równy dostęp do usług publicznych, często korzystając z rozwiązań niestandardowych. Jedno z najciekawszych rozwiązań zostało wdrożone w Estonii, gdzie od 2018 r. autobusowy transport publiczny jest bezpłatny. Rozwiązanie to ma celu przeciwdziałanie wyludnianiu się obszarów pozamiejskich. Wcześniej bezpłatna komunikacja miejska została wprowadzona w stolicy kraju Tallinie, obecnie z tej formy mogą skorzystać wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w ramach programu rządowego<sup>8</sup>.

Biorąc pod uwagę istotne problemy społeczne wynikające z wykluczenia transportowego, powodujące dalsze ograniczenia w życiu jednostek i wspólnot lokalnych, należy rozważyć możliwości zmian w podejściu do regulacji transportu zbiorowego.

Na problem zwrócił również uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując możliwość legislacyjnego ustalenia minimum realizacji norm programowych określającego obowiązki władzy publicznej w zakresie transportu publicznego. W opinii Rzecznika rozsądnym minimum w tym wymiarze jest wprowadzenie prawa obywatela do transportu publicznego zapewniającego połączenie do siedziby władz danej gminy. Całkowity brak transportu w określonej miejscowości oznacza bowiem rezygnację z wykonywania przez organizatora swej ustawowej funkcji, a tego – zdaniem RPO – nie można zaakceptować w świetle celów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i regulacji konstytucyjnych – obejmujących następujące przepisy Konstytucji RP: Art. 30 Godność osobista; Art. 52 Wolność poruszania się po terytorium RP; Art. 68 Prawo do ochrony zdrowia; Art. 70 Prawo do nauki; Art. 69 Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami<sup>9</sup>. Wskazanie przez RPO na siedzibę gminy, jako punkt odniesienia, należy uznać za prawidłowy punkt wyjścia, gdyż w obecnych realiach większość placówek oferujących usługi znajduje się właśnie tam. Nie jest to jednak w dłuższej perspektywie rozwiązanie zadowalające, gdyż wiele instytucji, np. służby medyczne są zlokalizowane także poza siedzibą władz. Ponadto, dla osoby o ograniczonej mobilności ruchowej przebycie kilkuset metrów w obrębie siedziby władz może okazać się problematyczne.

---

<sup>8</sup> Nowoczesne rozwiązania w miejskim transporcie publicznym w państwach Inicjatywy Trójmorza. Estonia, [www.nist.gov.pl](http://www.nist.gov.pl) [dostęp: 25.01.2022].

<sup>9</sup> Zapewnić każdemu transport publiczny choć do siedziby władz jego gminy – RPO o wykluczeniu transportowym, [www.bip.brpo.gov.pl](http://www.bip.brpo.gov.pl) [dostęp: 25.01.2022].

## 2. INSTRUMENTY PRZEZWYCIĘŻANIA WYKLUCZENIA TRANSPORTOWEGO

W ramach przewyższania problemów w dostępie do transportu zbiorowego na uwagę zasługują rozwiązania określone w ustawie z dnia 16 maja 2019 roku o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>10</sup>.

Z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych dofinansowywane jest przywracanie lokalnych połączeń autobusowych. Dofinansowanie dotyczy linii komunikacyjnych niefunkcjonujących od co najmniej 3 miesięcy przed wejściem w życie ustawy i na które umowa o świadczenie usług dotyczących publicznego transportu zbiorowego zostanie zawarta po jej wejściu w życie. W założeniach ustawy przyjęto, że mieszkańcy, przede wszystkim z mniejszych miejscowości, będą mogli dotrzeć środkami transportu publicznego do pracy, szkół, placówek zdrowia i instytucji kultury. Zwiększenie siatki połączeń autobusowych stworzy także możliwość znalezienia pracy w miejscowościach, do których dojazd był dotychczas utrudniony lub niemożliwy.

Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej jest państwowym funduszem celowym. Jego dysponentem jest minister do spraw transportu. Obsługę Funduszu, na zasadach określonych w umowie z jego dysponentem, prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w 2019 r. wyniósł 300 mln zł, a w latach kolejnych – 800 mln zł. Środki zgromadzone w Funduszu są przeznaczane na dofinansowanie zadań zapewniających funkcjonowanie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, z wyłączeniem komunikacji miejskiej. Dofinansowanie jest przyznawane w formie dopłaty do kwoty deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>11</sup>.

Przyjęte rozwiązania wpłynęły na zwiększenie połączeń komunikacyjnych i w pewnym stopniu przyczyniły się do ograniczenia obszarów objętych wykluczeniem transportowym. Jednak regulacja nie tworzy systemowych rozwiązań mających na celu całościowe rozwiązanie problemu dostępności połączeń komunikacyjnych.

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 717.

<sup>11</sup> Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, [www.gov.pl](http://www.gov.pl) [dostęp: 25.01.2022].

### 3. CZY POTRZEBNY JEST REGULATOR DS. TRANSPORTU LOKALNEGO?

Jak słusznie podkreśla M. Błażewski, ograniczenie wykluczenia transportowego jest uwarunkowane regulacjami prawnymi określającymi podmioty publiczne, których zadaniem jest zapewnienie zbiorowego transportu publicznego. Efektywne ograniczenie wykluczenia transportowego jest możliwe, gdy jest ono wykonywane przez podmioty publiczne posiadające odpowiednie zasoby organizacyjne<sup>12</sup>. W tym zakresie odpowiednie zadania powierzono organom jednostek samorządu terytorialnego. Złożoność zadań w tym zakresie oraz problemy w ich pełnej realizacji stawiają zagadnienie zasadności powołania organów koordynujących działania regulacyjne na szczeblu centralnym.

Jednym z elementów przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu jest właściwy model kompetencji organu odpowiedzialnego za realizację tego celu oraz właściwe ulokowanie tych kompetencji w strukturze administracji publicznej. Ponieważ z administracją o kompetencjach ogólnych współistnieją od wielu lat organy administracji regulacyjnej, należy odpowiedzieć na pytanie, czy regulacyjny model administracji nie byłby właściwszy w obszarze transportu publicznego niż administracja o kompetencji ogólnej. Jednocześnie trzeba zapytać, czy organy administracji o kompetencji ogólnej już teraz nie przejawiają pewnych cech organu regulacyjnego? Należy przy tym zastrzec, że funkcja regulacyjna i funkcja administrowania odrębnymi kategoriami pojęciowymi, choć niekiedy wszelka działalność normotwórcza jest mylona z regulacją w specyficznym znaczeniu. Na przykład wątpliwe jest, czy decyzja potwierdzająca zgłoszenie przewozu, o której mowa w art. 30 uPTZ, jest środkiem regulacyjnym, mimo że ma charakter decyzji *ex ante* jak w regulacji. Brakuje tu bowiem wyraźnego odniesienia do kategorii rynku<sup>13</sup>. Jednak prawodawca, kierując się względami praktycznymi, wyposaża niekiedy organy regulacyjne w kompetencje typowo administracyjne. Można też dostrzec wśród kompetencji administracji samorządowej takie, które przypominają regulacyjne, np. zatwierdzanie cen usług. Organy regulacyjne są znane przede wszystkim z sektorów infrastrukturalnych, w których funkcję

---

<sup>12</sup> M. BŁAŻEWSKI, *Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego*, [w:] *Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, red. J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2019, s. 13.

<sup>13</sup> Zwolennikiem regulacyjnego charakteru tej decyzji jest M. BŁAŻEWSKI, *Niepomijalność administracji*, s. 45. Inni autorzy zdają się traktować ten akt jako administracyjnoprawny, np. B. KWIATEK, A. WACH, K. WACH, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2021, s. 271-276.

regulacyjną wykonują Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej<sup>14</sup>, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki<sup>15</sup> oraz Prezes Urzędu Transportu Kolejowego<sup>16</sup>. Wszystkie trzy są centralnymi organami administracji rządowej. W obrębie funkcji regulacyjnych wyróżnia się regulację prorynkową i prospołeczną. Regulacja prorynkowa polega na równoważeniu interesów uczestników rynku z interesami przedsiębiorcy dominującego na tzw. rynku właściwym dzięki kontroli infrastruktury<sup>17</sup>. W przypadku regulacji prorynkowej niezależny organ regulacyjny posiada dużą swobodę działania w ramach tzw. uznania regulacyjnego, które pozwala mu kierować się przesłankami ekonomicznymi, takimi jak występowanie pozycji dominującej na rynku regulowanym<sup>18</sup>. Natomiast regulacja prospołeczna, bliższa funkcji administrowania, polega na egzekwowaniu obowiązków publicznych od przedsiębiorców w danym sektorze (np. obowiązek zakupu energii ze źródeł odnawialnych). Poszukiwanie relacji między regulowaniem a administrowaniem prowadzi do wniosku, że w przypadku transportu publicznego byłaby to regulacja prospołeczna uruchamiana wtedy, gdy mechanizmy rynkowe nie są w stanie zapewnić realizacji celów społecznych. Ważną cechą charakterystyczną regulacji w wymienionych wyżej sektorach jest niezależność organów regulacyjnych od czynników politycznych i przede wszystkim od podmiotów regulowanych. Prowadzi to do pytania, czy organy administracji samorządowej już teraz nie wykonują pewnych elementów, czy można te elementy wzmocnić oraz czy regulator, odrębny od organów przewidzianych w ustawach samorządowych, może być ulokowany w strukturze administracji samorządowej? Odpowiedź na powyższe pytanie została przesądzona przez prawo obowiązujące, gdyż organy administracji samorządowej pełnią w niektórych dziedzinach w ograniczonym stopniu funkcję regulacyjną poprzez uchwalanie regulaminów dostarczania wody oraz uchwały o dopłatach dla niektórych grup odbiorców<sup>19</sup>. Co do pozycji ustrojowej regulatora, to nie jest wykluczone,

<sup>14</sup> Art. 190 ustawy Prawo telekomunikacyjne z dnia 20 lipca 2000r., Dz.U 2021 poz. 576.

<sup>15</sup> Art. 21 ustawy Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr. 54 poz. 348, ze zm.

<sup>16</sup> Art. 10 ustawy o transporcie kolejowym, Dz.U. 2021 poz. 1984.

<sup>17</sup> O pojęciu rynku właściwego zob. np. A. STAWICKI, E. STAWICKI (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2016, s. 144-162.

<sup>18</sup> O uznaniu regulacyjnym zob. W. HOFF, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa: Diffin 2008, s. 80-116.

<sup>19</sup> Reguluje to zagadnienie art. 24b.1. oraz 27a.1. ustawy z dnia 7 czerwca 2021 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U. 2021 Nr 72 poz. 747 ze zm. Jednak ta sama ustawa w art. 27a.1. funkcję regulacyjną powierza dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

że jednostka organizacyjna będzie posiadała pewien zakres niezależności od czynników politycznych, choć nie jest oczywiste, że w przypadku transportu drogowego jest to niezbędne w takim stopniu, jak w sektorach infrastrukturalnych. Jest tak dlatego, że w sektorach infrastrukturalnych istnieje naturalna nierówność pomiędzy przedsiębiorcą władającym infrastrukturą oraz pozostałymi przedsiębiorcami, stąd termin „monopol naturalny”<sup>20</sup>. W przypadku transportu samochodowego, nawet przy założeniu istnienia transportu intermodalnego, środki transportu są rozproszone, a monopol naturalny nie występuje, co nie wyklucza istnienia monopolu zwykłego, którego wystąpienie w warunkach panujących obecnie na polskim rynku transportowym jest mało prawdopodobne. Istotą problemu jest jednak nie monopol, ani dominacja, lecz niemożność zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych w ramach mechanizmów rynkowych. Trzeba przy tym zastrzec, że termin „mechanizmy rynkowe” jest skrótem myślowym zasadniczo odnoszącym się do sytuacji modelowej, która nie występuje na rzeczywistym rynku transportowym skrzepowanym licznymi ograniczeniami administracyjnymi, które – uzasadnione lub nie – osłabiają zainteresowanie podmiotów prywatnych świadczeniem usługi transportu osobowego poza aglomeracjami<sup>21</sup>. Niemniej, także tak uwarunkowany rynek, wymaga ustalenia kierunków interwencji państwa, wyznaczenia obszarów szczególnie dotkniętych niedowładem transportu oraz określenia zakresu i form subsydiowania, co może być specyficzne dla poszczególnych obszarów. Wykracza to poza koncepcję regulacji, która zakłada, po pierwsze, ograniczenie regulatora do wyznaczania obowiązków regulacyjnych (np. stosowania określonej taryfy lub udzielania dostępu do swojej sieci), po drugie, ogranicza go do aktów stosowania prawa. Jednak przeciętne niedostatki transportu osobowego wymaga instrumentów mieszczących się przede wszystkim w sferze polityki tworzenia i stosowania prawa.

Jednakże pewne elementy, charakterystyczne dla regulacji, znajdujemy w obowiązujących obecnie przepisach, choć ustawa o publicznym transporcie zbiorowym posługuje się w tytule działu II terminem „organizacja” transportu publicznego, który jest bliższy administrowaniu. Jako „organizatorów” ustawa wymienia w art. 7 ust.1 gminę, związek międzygminny,

---

<sup>20</sup> O pojęciu monopolu naturalnego zob. np. A. MAZIARZ, *Reguły konkurencji Unii Europejskiej*, Warszawa: C.H. BECK 2019, s. 18.

<sup>21</sup> Restrykcyjne podejście znajduje wsparcie np. w raporcie NIK z 2015 r., w którym wnioskuje się o zawarcie przez samorządy porozumienia o współpracy w celu kontroli przewoźników. Nie ma w nim jednak ani jednego zdania o potrzebie stworzenia przez samorządy warunków sprzyjających przedsiębiorczości w transporcie pasażerskim, KIN-410.007.00.2015, s. 11-12.



powiat, związek powiatów, związek powiatowo-gminny, związek metropolitalny, województwo oraz ministra właściwego do spraw transportu. Ten ostatni jest właściwy w sprawach linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym. Ustawa dopuszcza w art. 7 ust. 2 innego organizatora właściwego ze względu na obszar działania. Należą do nich gmina, której powierzono zadanie organizacji transportu publicznego na mocy porozumienia między gminami, związek międzygminny; powiat któremu powierzono zadanie organizacji transportu publicznego na mocy porozumienia między powiatami, związek powiatów oraz związek metropolitalny. Zadania organizatorów wykonują odpowiednio wójt, burmistrz, albo prezydent miasta, zarząd związku międzygminnego, prezydent miasta na prawach powiatu, starosta, zarząd związku powiatów, zarząd związku powiatowo-gminnego oraz marszałek województwa.

Trójpodział zadań organizatorów, przewidziany w art. 8, nie zapowiada kompetencji regulacyjnych, gdyż są to: planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Niektóre uprawnienia organizatorów przypominają uprawnienia organów regulacyjnych. Należą do nich „ustalenie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora”<sup>22</sup>. Występuje tu istotne podobieństwo do ingerencji organu regulacyjnego w dostęp do infrastruktury, w tym przypadku niemającej charakteru sieciowego. Podobny charakter ma kompetencja do określania przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego. Podobnie jak w regulacji sektorowej jest to ingerencja w prawo własności przedsiębiorców infrastrukturalnych<sup>23</sup>. Kompetencję tę wykonują „właściwe organy danej jednostki samorządu terytorialnego.” Do nich należy także uchwalanie warunków i zasad korzystania z tych obiektów infrastrukturalnych<sup>24</sup>. Natomiast bardziej odległa od regulacji jest kompetencja do określania przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego<sup>25</sup>. W typowych sektorach infrastrukturalnych organ

<sup>22</sup> Art. 15 ust. 1, pkt. 5 uPTZ.

<sup>23</sup> Art. 15 ust. 1, pkt. 7 uPTZ.

<sup>24</sup> Art. 15 ust. 2 uPTZ.

<sup>25</sup> Art. 15 ust 1, pkt. 6 uPTZ.

regulacyjny nigdy bowiem nie jest właścicielem infrastruktury, lecz jedynie organem rozstrzygającym spory związane z jej użytkowaniem. Rodzi to pytanie o obiektywizm organizatora, który rozstrzyga we własnej sprawie, co otwiera pole dla stronniczości. Podobna do regulacyjnej jest także kompetencja do ustalania opłat za przewóz oraz innych opłat przewidzianych w ustawie Prawo przewozowe<sup>26</sup>. Z kolei w rozdziale 4 uPTZ, dotyczącym zarządzania publicznym transportem zbiorowym, za kompetencję podobną do regulacyjnej można uznać negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem<sup>27</sup>.

Powyższe rozważania wskazują na to, że w obowiązującym stanie prawnym organy wskazane przez prawodawcę jako „organizatorzy” posiadają pewne kompetencje podobne do regulacyjnych, choć funkcjonujące w innych realiach, w których jednak występują elementy infrastruktury (przystanki komunikacyjne, dworce). Odpowiedź na pytanie, czy i jak rozszerzyć te kompetencje wykracza poza ramy niniejszego artykułu i zależy od oceny stanu faktycznego przez prawodawcę. Natomiast pozostaje pytanie o sensowność powołania samorządowego organu regulacyjnego. Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna z zastrzeżeniem, że organ taki będzie odbiegał znacząco od organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych zarówno pozycją ustrojową jak i zakresem kompetencji. Na rzecz tego poglądu przemawia typowa dla regulacji potrzeba specjalizacji i skupienia w ramach jednego organu instrumentów pozwalających uwzględnić charakterystyki różnych środków transportu. Wbrew polskiej tradycji regulacji powinno to być ciało kolegialne, w którym byłyby reprezentowane zainteresowane organy (organizatorzy). Organ ten powinien działać w oparciu o porozumienia administracyjne w rozumieniu nauki prawa administracyjnego<sup>28</sup>. Argumentem na rzecz powołania takiego organu jest też potrzeba wzmocnienia obiektywizmu w podejmowaniu decyzji przez organizatora. Organy regulacyjne w sektorach infrastrukturalnych zostały wyposażone w ustawowe gwarancje niezależności, przede wszystkim przez wprowadzenie

<sup>26</sup> Z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe, Dz. U. z 2020 r. poz. 8.

<sup>27</sup> Art. 43 ust. 1, pkt 1 uPTZ.

<sup>28</sup> Pomocne mogą się okazać doświadczenia innych państw w zakresie organizacji transportu lokalnego, zob. np. K. ZIEMSKI, A. MISIEJKO (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM 2016, nr 197, s. 102-104. O porozumieniach zob. np. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa: C.H. BECK, Instytut Nauk Prawnych PAN 2013, s. 260-263; W. JAKIMOWICZ (red.), *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa: Wolters Kluwer 2016, s. 485-487.

zasady kadencyjności urzędowania. Pewne gwarancje niezależności w podejmowaniu decyzji powinny zostać wprowadzone także w stosunku do działań organizatorów. W decyzjach Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz w wyrokach Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów znajdujemy potwierdzenie możliwej stronniczości organów samorządowych, które faworyzują niekiedy przedsiębiorców komunalnych lub szerzej lokalnych<sup>29</sup>. Niewątpliwie, mimo wielu podobieństw z organami regulacyjnymi, obecność elementów zarządzania (obcych typowej regulacji sektorowej) w działaniu samorządowego organu regulacyjnego ds. transportu oraz pozycji ustrojowej, byłyby to organ hybrydowy łączący cechy organu administracji i organu regulacyjnego.

#### 4. UŁATWIENIA DLA NOWYCH FORM TRANSPORTU

Zmniejszenie barier administracyjnoprawnych dla nowatorskich form organizacyjnych transportu stanowi warunek wstępny sformułowania trafnej polityki transportowej. Jest niewątpliwie, że przewyciężenie wykluczenia transportowego będzie wymagało pomocy publicznej. Trudno jednak określić jej optymalny rozmiar w warunkach, w których przynajmniej częściowo przyczyną problemu są bariery administracyjne. Dopiero po ich eliminacji lub istotnym ograniczeniu można mówić o zasadności udzielania pomocy finansowej. Przede wszystkim należy zastosować nowe modele działalności gospodarczej w transporcie znane w literaturze anglojęzycznej, jako *sharing economy* (tu: gospodarka rozproszona)<sup>30</sup> oraz dokonać wyłączenia prowadzonej na małą skalę działalności gospodarczej w zakresie transportu z ogólnych zasad reglamentacji i opodatkowania. Obecny model oferowania usług transportowych jest oparty na zapewnieniu usługi transportu przez typowe przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy prawo przedsiębiorców<sup>31</sup>. Cechą charakterystyczną dotychczasowej koncepcji transportu jest regularność i liniowość (transport odbywa się w określonych godzinach i po określonych trasach). Jest

---

<sup>29</sup> Np. Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, RLU Nr 8/11 z dnia 6 lipca 2011r.; Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 lipca 2006 r., sygn. XVII Ama 38/05 dotyczący antykonkurencyjnych praktyk gminy Zakopane. Szerzej o takich praktykach zob. R. HAUSER, M. SZUSTKIEWICZ, *Przepisy ograniczające konkurencję w aktach prawa miejscowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 114 (2018), s. 298-299.

<sup>30</sup> Termin *sharing economy* oznacza gospodarkę współdzieloną. Termin ten jest nadużywany i nie pasuje do wszystkich form działalności gospodarczej opartej na platformie elektronicznej.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018 poz. 646. ze zm.

to, trzeba dodać, transport zbiorowy z zasady przeznaczony dla transportu grupowego. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w art. 4 pkt 14 definiuje publiczny transport zbiorowy jako „powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej”. Tymczasem nowoczesne formy organizacyjne transportu mają charakter hybrydowy: transport skuteczny nie musi być zbiorowy, ani publiczny. Nie musi też odbywać się na podstawie rozkładów jazdy, ani na stałych trasach. Jego cechą charakterystyczną jest elastyczność i dopasowanie do potrzeb indywidualnych. Nowe formy aktywności gospodarczej mają postać bardziej rozproszoną – usługi lub sprzedaż są realizowane za pośrednictwem platform internetowych stanowiących forum koordynujące działalność tysięcy przedsiębiorców, czego przykładem w dziedzinie transportu jest przedsiębiorstwo Uber, założone w USA, zaś w innych dziedzinach np. AirBNB, Lyft lub CitySprint<sup>32</sup>. Model ten wymusił na przedsiębiorstwach taksówkowych zaprowadzenie zmian technologicznych oraz korzystne dla konsumentów obniżenie ceny usług<sup>33</sup>. Jego pojawienie się na rynku spowodowało sprzeciw przedsiębiorców taksówkowych, twierdzących, że Uber stosuje nieuczciwe i nielegalne praktyki rynkowe (nieuczciwa konkurencja) przez to, że łamie wymogi administracyjne przewidziane dla przedsiębiorców taksówkowych<sup>34</sup>. W reakcji na protesty i lobbing władze publiczne w wielu krajach wprowadziły środki administracyjne, a nawet karne, w stosunku do nowego modelu transportu drogowego i zostały w tym wsparte przez sądy<sup>35</sup>. Z kolei organy ochrony konkurencji w Polsce i w USA opowiedziały się przeciwko tym ograniczeniom, dostrzegając w nowym modelu działalności gospodarczej szansę na wzrost konkurencji, obniżenie cen oraz unowocześnienie sektora transportu<sup>36</sup>. Jednocześnie model

---

<sup>32</sup> Genezę Ubera omawia K. BARGLIND, *Innovation, Technology, and Transportation: the Need to Address On-Demand, Ridesharing and Modernize Outdated Taxi Regulation in the US*, „Wisconsin International Law Journal” 2015, nr 33, s. 709-712.

<sup>33</sup> Tamże, s. 707-708.

<sup>34</sup> Oskarżenie o nieuczciwą konkurencję pojawiło się np. w wyroku Trybunału (Wielka Izba) z dnia 20 grudnia 2017 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Juzgado de lo Mercantil n° 3 de Barcelona - Hiszpania) Asociación Profesional Élite Taxi/Uber Systems Spain, SL, sprawa C-434/15, Dz.U.UE C z dnia 26 lutego 2018 r.

<sup>35</sup> Zob. np. Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 10 kwietnia 2018 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal de Grande Instance de Lille – Francja) – postępowanie karne przeciwko Uber France SAS, Sprawa C-320/16, Dz.U.UE C z dnia 11 czerwca 2018 r.

<sup>36</sup> Zob. Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 maja 2016 r., [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=12352](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12352). Pogląd krytyczny wobec stanowiska

rozproszonej przedsiębiorczości z udziałem platformy internetowej doznał osłabienia na płaszczyźnie prawa pracy, gdyż sądy w UE i poza nią, np. w sprawie *Aslam v Uber*, przyjęły, że wbrew stanowisku firm, takich jak Uber, kierowcy nie są niezależnymi przedsiębiorcami, lecz pracownikami firmy<sup>37</sup>. W podobnym duchu wypowiedział się polski prawodawca, dokonując niekorzystnych zmian w ustawie o transporcie drogowym<sup>38</sup>. Dodatkowym atutem modelu transportu rozproszonego jest jego szczególna przydatność dla osób starszych i innych o ograniczonej mobilności. W modelu transportu opartego na sieciach, gdzie usługę oferuje się na określonych trasach, istnieje duże prawdopodobieństwo małej przydatności tej formy organizacyjnej. Sytuacja ta dotyczy osób, które nie mieszkają blisko przystanków lub kiedy punkt docelowy (lekarz, urząd) znajdują się w pewnym oddaleniu od urzędowo wyznaczonej trasy. Na marginesie zagadnień prawnych trzeba wspomnieć o barierach fizycznych indywidualizacji transportu. Chodzi m.in. o szkodliwe upodobanie władz, zwłaszcza w obszarach zurbanizowanych, do tworzenia ze słupków swoistych barier do korzystania z usługi. Można je często spotkać przed ośrodkami zdrowia i zakładami rehabilitacyjnymi. Środki wydawane na instalację i utrzymywanie słupków dróg i placów lepiej jest wykorzystać na pomoc publiczną na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

Trzeba podkreślić, że nieprzychylny podejście władz w różnych państwach do uelastycznienia modelu transportu osobowego nie wynika wprost ze stanowiska sądów, w tym Sądu UE. W wyroku dotyczącym *Élite Taxi* Trybunał (Wielka Izba) nie wypowiedział się przeciwko określonemu wyżej modelowi świadczenia usług transportowych, lecz jedynie stwierdził, że państwa mają prawo regulować branżę transportową zgodnie z własną polityką. Podobnie, w wyroku dotyczącym aktywności Ubera we Francji, sąd tylko uznał prawo państw członkowskich do stosowania środków karnych, lecz nie stwierdził, że trzeba je stosować. Nie ma zatem przeszkód na drodze przynajmniej częściowego złagodzenia rygorów prawnych w transporcie pasażerskim.

Trzeba też zauważyć, że obecna polityka UE pozostawia wiele miejsca na nowatorskie formy organizacji transportu w terenie. Szczególne znaczenie dla przyszłości transportu ma Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich

---

Prezesa UOKiK prezentuje D. SYLWESTRZAK, *Klasyczne przewozy taksówkowe kontra Uber*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 39, s.147.

<sup>37</sup> Wyrok brytyjskiego Sądu Najwyższego [2021] UKSC 5.

<sup>38</sup> Sz. RUBISZ, *Lex Uber. Obowiązki pośrednika i kierowcy w nowych przepisach o transporcie drogowym*, preprint, Research Gate 2019, passim, [https://www.researchgate.net/publication/336702252\\_Lex\\_Uber\\_Obowiazki\\_posrednika\\_i\\_kierowcy\\_w\\_nowych\\_przepisach\\_o\\_transporcie\\_drogowym](https://www.researchgate.net/publication/336702252_Lex_Uber_Obowiazki_posrednika_i_kierowcy_w_nowych_przepisach_o_transporcie_drogowym).

UE do 2040 r. Dokument ten, powołując się na zobowiązanie do zmniejszenia dysproporcji regionalnych i zapewnienia pomocy obszarom wiejskim w nadrobieniu zaległości zwarte w art. 174 TFUE, przewiduje rozwiązania sprzyjające rozproszonemu modelowi świadczenia usług transportowych (co nie wyklucza koegzystencji z dotychczasowym modelem). Wizja nawiązuje do rozwiązania organizacyjnego znajdującego się jeszcze w fazie eksperymentalnej. Jak stwierdza KE: „Infrastruktura cyfrowa stanowi dla obszarów wiejskich podstawowy czynnik umożliwiający wniesienie wkładu w transformację cyfrową i jak najlepsze jej wykorzystanie. Rozwój zdolności cyfrowych na obszarach wiejskich poprawi ich atrakcyjność. Technologie cyfrowe będą oferować takie usługi, jak inteligentne systemy transportu multimodalnego, szybka pomoc doraźna w sytuacji wypadku, bardziej ukierunkowane rozwiązania w zakresie gospodarowania odpadami, inteligentne rozwiązania energetyczne i oświetleniowe, optymalizacja zasobów i inne”. Komisja obiecuje przy tym „wspierać gminy wiejskie w omawianiu i określaniu rozwiązań w zakresie mobilności”. Należy to rozumieć jako zapewnienie gminom dostępu do doświadczeń innych jednostek samorządu terytorialnego w UE, co pozwoli uniknąć części kosztów na badanie sposobu rozwiązania omawianego tu problemu.

Nowe technologie obejmują także wykorzystanie dronów do transportu, co stanowi przedmiot unijnej strategii w zakresie dronów 2.0<sup>39</sup>. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że o ile transport osób za pomocą dronów pozostaje jeszcze w fazie koncepcyjnej, o tyle transport rzeczy wszedł już w zaawansowaną fazę wdrożeniową w sferze gospodarczej oraz w sferze administracji publicznej. Transport rzeczy jest bardzo istotny dla sprawnego funkcjonowania społeczności lokalnych, gdyż ten sam cel można często osiągnąć bez opuszczania miejsca zamieszkania, co dotyczy np. dostawy leków lub żywności. Jest to także rozwiązanie tańsze niż transport osób i wiąże się z niższymi barierami natury prawnej ze względu na niższe na ogół rygory sanitarne i bezpieczeństwa. Polityka transportowa powinna być też bardziej otwarta na technologie będące jeszcze w fazie eksperymentalnej, takie jak zastosowanie pojazdów autonomicznych.

Nawet jednak przy najlepiej rozwiniętej infrastrukturze technologicznej trzeba będzie stworzyć bardziej tradycyjne formy dostarczania usług, towarów i obsługi administracyjno-prawnej tej części społeczeństwa, której stan

---

<sup>39</sup> Strategia w zakresie dronów 2.0 dla Europy mająca na celu wspieranie zrównoważonej i inteligentnej mobilności, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13046-Strategia-w-zakresie-dronow-20-dla-Europy-majaca-na-celu-wspieranie-zrownowazonej-i-inteligentnej-mobilnosci\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13046-Strategia-w-zakresie-dronow-20-dla-Europy-majaca-na-celu-wspieranie-zrownowazonej-i-inteligentnej-mobilnosci_pl).

zdrowia lub inne okoliczności nie pozwalają na samodzielne z nich korzystanie. Z tego punktu widzenia nie ma zasadniczej sprzeczności pomiędzy „Wizją” a przepisami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Ten ostatni akt wprowadza bowiem możliwość stosowania przez władze krajowe rekompensaty za wykonywanie usługi transportu pasażerskiego lub wynagradzanie przedsiębiorców wyłącznym prawem świadczenia usługi. Prawodawca przestrzega przy tym neutralne podejście do kwestii własnościowych w transporcie, który może być wykonywany zarówno przez podmioty publiczne jak i prywatne. Zatem władze publiczne mogą wybierać między różnymi formami organizacyjnymi zapewnienia mobilności, choć nie jest do końca jasny zakres udzielania praw wyłącznych. W omawianym akcie, podobnie jak w raporcie NIK<sup>40</sup>, uważa się prawo wyłączne za środek zapewniający dochodowość świadczenia usługi przez zainteresowanych przedsiębiorców. Kryterium to dotyczy wyłącznie podmiotów prywatnych. Trafny jest pogląd, że w realizacji zadań publicznych nie powinno być stosowane<sup>41</sup>. Rozporządzenie definiuje prawo wyłączne jako „prawo dające podmiotowi świadczącemu usługi publiczne możliwość świadczenia niektórych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego na danej trasie, w danej sieci lub na danym obszarze z wyłączeniem innych takich podmiotów świadczących usługi”. Jednocześnie trzeba pamiętać, że akt ten dotyczy transportu masowego. Tymczasem autorzy niniejszego artykułu zwracają uwagę na potencjał tkwiący w transporcie zindywidualizowanym i rozproszonym, nie odbywającym się na stałych trasach. Choć z jurydycznego punktu widzenia nie powinno dojść do konfliktu pomiędzy interesami przedsiębiorców świadczących usługi transportowe na prawach wyłącznych a interesami podmiotów świadczących usługi w nowatorskich formach, to jednak sami przedsiębiorcy mogą postrzegać problem inaczej, zwłaszcza gdyby transport rozproszony zyskał na znaczeniu. Ponadto, z uwagi na dużą rozpiętość rozmiarów środków transportu różnica między transportem zbiorowym (masowym) a zindywidualizowanym może się okazać płynna, a konkurencja intermodalna może stworzyć konflikt łatwy do przeniesienia na płaszczyznę prawną<sup>42</sup>.

Ponadto, w rejonach wiejskich należy zrezygnować z wielu warunków świadczenia usług transportowych przewidzianych w ustawie o transporcie. Skoro w ustawie prawo przedsiębiorców znajdujemy wyłączenie spod poję-

---

<sup>40</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli, Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego z 18 kwietnia 2016 r., KIN-410.007.00.2015, s. 11.

<sup>41</sup> P. SZUDEJKO, *Prawo do publicznego transportu zbiorowego*, „Metropolitan” 2019, nr 1, s. 13.

<sup>42</sup> O pojęciu konkurencji zob. np. A. MAZIARZ, *Reguły konkurencji*, s. 17.

cia działalności gospodarczej pewnych działań o małej skali, podobne wyłączenie powinno odnosić się do transportu gminnego<sup>43</sup>. Samorządy powinny mieć możliwość wprowadzania szczególnego reżimu na swoim terenie tak jak niegdyś w ustawie o gospodarce lokalami. Należy przy tym złagodzić politykę fiskalną w stosunku do transportu lokalnego, jak również uprościć regulujące przepisy. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że ich nadmiar wprowadza pokusę instrumentalnego wykorzystania przepisów<sup>44</sup>. Podjęcie powyższych środków nie wyklucza jednoczesnego udzielania w niezbędnym zakresie pomocy publicznej, co jest zagadnieniem zbyt obszernym, by mogło być przedmiotem tego artykułu.

#### WNIOSKI

Wykluczenie transportowe jest stanem naruszającym wymogi Konstytucji RP w zakresie godności osobistej, wolności poruszania się po terytorium RP, prawa do ochrony zdrowia, prawa do nauki oraz pomocy na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Z tego powodu należy uznać za trafny postulat RPO określenia minimalnego dostępu do transportu publicznego oraz określenia odpowiadającego mu zestawu obowiązków władz publicznych. Wśród środków o charakterze ustrojowym trzeba wskazać możliwość ustanowienia wyspecjalizowanego organu regulacyjnego powołanego przez władze lokalne z kompetencjami przede wszystkim koordynacyjnymi, choć nie można wykluczyć powierzenia takiemu organowi szerszych kompetencji. W sferze transportu publicznego należy rozważyć rozwój sieci połączeń oraz – wzorem Tallina – uczynienie tej usługi wolną od opłat. Pojawienie się nowatorskich form organizacyjnych w transporcie, czego przykładem jest Uber i inni przedsiębiorcy działający na podstawie platformy cyfrowej oraz perspektywa korzystania z pojazdów autonomicznych tworzy możliwość większej indywidualizacji usługi transportowej. Sukces nowych technologii w zaspokajaniu potrzeby mobilności wymagać będzie od prawodawcy uelastyczenia wymogów administracyjnoprawnych, a dzięki temu uwolnienia przedsiębiorczości w sferze transportu lokalnego.

---

<sup>43</sup> Art. 5 i 6 tej ustawy.

<sup>44</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli, s. 10, zob. przypis 26.



## PIŚMIENNICTWO

- BARGLIND Katie: *Innovation, Technology, and Transportation: the Need to Address On-Demand, Ridesharing and Modernize Outdated Taxi Regulation in the US*, „Wisconsin International Law Journal” 2016, nr 33, s. 701-727.
- BŁAŻEWSKI Maciej: *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 331 (2020), s. 39-48.
- BŁAŻEWSKI Maciej: *Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego*, [w:] *Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, red. J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2019, s. 11-20.
- DULAK Maciej, JAKUBOWSKI Bartosz: *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, www.klubjagiellonski.pl [dostęp: 25.01.2022].
- GIDDENS Anthony: *Socjologia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN 2007.
- HAUSER Roman, SZUSTKIEWICZ Marta: *Przepisy ograniczające konkurencję w aktach prawa miejscowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 114 (2018), s. 291-302.
- HAUSER Roman, NIEWIADOMSKI Zygmunt, WRÓBEL Andrzej (Red.): *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa: C.H. BECK, Instytut Nauk Prawnych PAN 2013.
- HOFF Waldemar: *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa: Diffin 2008.
- JAKIMOWICZ Wojciech (red.): *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa: Wolters Kluwer 2016.
- KWIATEK Błażej, WACH Andrzej, WACH Karol: *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa: WoltersKluwer 2021
- MAZIARZ Aleksander: *Reguły konkurencji Unii Europejskiej*, Warszawa: C.H. BECK 2019.
- RUBISZ Szymon: *Lex Uber. Obowiązki pośrednika i kierowcy w nowych przepisach o transporcie drogowym*, preprint, Research Gate 2019, [https://www.researchgate.net/publication/336702252\\_Lex\\_Uber\\_Obowiazki\\_posrednika\\_i\\_kierowcy\\_w\\_nowych\\_przepisach\\_o\\_transporcie\\_drogowym](https://www.researchgate.net/publication/336702252_Lex_Uber_Obowiazki_posrednika_i_kierowcy_w_nowych_przepisach_o_transporcie_drogowym).
- STAWICKI Aleksander, STAWICKI Edward: *Ustawa o ochronie konkurencji. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2016.
- SYLWESTRZAK Dorota: *Klasyczne przewozy taksówkowe kontra Uber*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 39, s. 135-148.
- SZUDEJKO Piotr: *Prawo do publicznego transportu zbiorowego*, „Metropolitan” 2019, nr 1, s. 8-17.
- ZIEMSKI Krystian, MISIEJKO Adrian (red.): *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM 2016.

## WYKLUCZENIE TRANSPORTOWE I SYSTEMOWE SPOSOBY JEGO PRZEZWYCIĘŻANIA

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest zidentyfikowanie przypadków wykluczenia społecznego związanego z transportem zbiorowym w społecznościach lokalnych oraz poszukiwanie rozwiązań w tym zakresie uwzględniających koncepcje krajowe i zagraniczne. Mieszkańcy społeczności lokalnych mają prawo do pełnego uczestnictwa w życiu społeczeństwa. W ramach tego uczestnictwa podstawowe znaczenie mają dostęp do dóbr i usług, w tym w szczególności środków transportu. Opracowanie analizuje potrzebę zapewnienia lokalnego organu regulacyjnego w celu nadzorowania i koordynowania starań o równy dostęp do transportu. Bada również już istniejące rozwiązania regulacyjne na poziomie lokalnym. W ramach analizowanej problematyki należy rozważyć uwolnienie przedsiębiorczego potencjału dotychczas ograniczonego przez ustawodawcę przekonanego, że jedynym rozwiązaniem jest wspieranie tradycyjnych form transportu w oparciu o ustalone trasy i rozkłady jazdy oraz pomoc publiczną. Bez uszczerbku dla takich form organizacyjnych, potrzebne jest bardziej zindywidualizowane podejście, osiągalne w nowym modelu gospodarki rozproszonej, powszechnie znanej jako gospodarka współdzielona. Polityka transportowa powinna być również bardziej otwarta na nowe technologie mające zastosowanie w transporcie.

**Słowa kluczowe:** mobilność; wykluczenie; transport; społeczność lokalna; gospodarka rozproszona.