

Memorandum

w sprawie wprowadzenia wspólnej licencji taksówkarskiej
na miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych
i subregionalnych



INSTYTUT
METROPOLITALNY

Redakcja:

Kamil Olzacki

Autorzy opracowania:

Kamil Olzacki

Jakub Szlachetko

Jakub Dorosz-Kruczyński

Skład i opracowanie graficzne:

Piotr Żelaznowski

Okładka przednia i tylna:

Wygenerowano przy użyciu AI (Adobe Firefly)

Data wydania:

2024

Wydawca:

Wszelkie prawa zastrzeżone
Instytut Metropolitalny
al. Grunwaldzka 5
80-236 Gdańsk
www.im.edu.pl



Spis treści

1. Konkluzje	04
2. Wprowadzenie	06
3. Prawne zasady wykonywania działalności taksówkarskiej na obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych	08
4. Kluczowe problemy związane z wydawaniem wspólnych licencji taksówkarskich na obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych	12
5. Założenia i perspektywy reformy ustrojowej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych	16
5.1. Identyfikacja i delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych	16
5.2. Wyzwania ustrojowe miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych	17
6. Potencjalne możliwości wydawania wspólnych licencji taksówkarskich na obszarach związków metropolitalnych	20
7. Postulaty <i>de lege ferenda</i> oraz preferowana taktyka legislacyjna	22
Bibliografia:	24
Orzeczenia:	24
Literatura:	24
Pozostałe źródła:	25

1. Konkluzje

- W odniesieniu do zasad wydawania licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką (dalej także: „licencji taksówkarskiej”) ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie **reguły terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji** (art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹). Zgodnie z tą regułą, licencja taksówkarska udzielana jest na **określony obszar obejmujący: (1) gminę; (2) gminy sąsiadujące - po uprzednim zawarciu przez nie porozumienia; (3) miasto stołeczne Warszawę**. Ustawa dopuszcza przy tym wykonywanie przewozu z obszaru określonego w licencji poza ten obszar, lecz **bez prawa świadczenia usług przewozowych poza obszarem określonym w tej licencji, z wyjątkiem: (1) przewozu wykonywanego w drodze powrotnej lub (2) w przypadku złożenia zamówienia przez klienta z innego obszaru** (art. 6 ust. 5 u.t.d.).
- Z uwagi na powyższą regułę, przedsiębiorcy chcący świadczyć usługi z zakresu krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką na terenie miejskich obszarów funkcjonalnych² (dalej także: „MOF”) ośrodków regionalnych i subregionalnych co do zasady **zobligowani są do uzyskania „osobnych” licencji w każdej z gmin, w których chcą świadczyć usługi** (z zastrzeżeniem wyjątków, o których mowa powyżej, a szczegółowo opisanych w dalszej części Memorandum).
- Ponadto, przedsiębiorcy świadczący usługi taksówkarskie w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych nie rzadko zmuszeni są dostosowywać się do różnych (często wzajemnie sprzecznych) wytycznych w zakresie stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego, ustalonych przez rady poszczególnych gmin³ wchodzących w skład tych obszarów (art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe⁴).
- Powyższe generuje szereg problemów i komplikacji, wśród których wymienić należy w szczególności:
 - konieczność uzyskania przez przedsiębiorców chcących świadczyć usługi taksówkarskie „osobnych” licencji **w każdej z gmin, w których chcą świadczyć usługi** (z zastrzeżeniem wyjątków, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 2⁵ i art. 6 ust. 5

1 Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 728 z późn. zm., dalej: „u.t.d.”.

2 Definicja legalna pojęcia „obszar funkcjonalny” uregulowana została na mocy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 324). Zgodnie z art. 5 pkt 6a tego aktu, obszar funkcjonalny to obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego). Szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny.

3 W przypadku miasta stołecznego Warszawy – Radę miasta stołecznego Warszawy.

4 Tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 8 z późn. zm., dalej: „p.p.”.

5 Zob. poczynione niżej uwagi dot. możliwości zawierania porozumień w sprawie udzielania przez sąsiadujące gminy “wspólnych” licencji taksówkarskich.

u.t.d.⁶);

- występowanie dysproporcji w liczbie wydawanych licencji taksówkarskich w gminach ościennych MOF (strefy dojazdów) w porównaniu do gmin stanowiących rdzeń tego obszaru, co przekłada się na **mniejszą dostępność usług przewozowych na obszarach peryferyjnych obszaru funkcjonalnego**;
- konieczność **pozostawania przez przedsiębiorców taksówkarskich w kontakcie z pracownikami urzędów różnych gmin** wchodzących w skład miejskiego obszaru funkcjonalnego (co w praktyce często sprowadza się do konieczności osobistego stawiennictwa w różnych urzędach);
- **brak „wspólnych” wykazów licencji taksówkarskich**⁷ (co powoduje występowanie trudności z dostępem do danych dotyczących świadczenia usług taksówkarskich w obrębie miejskiego obszaru funkcjonalnego i może utrudniać kontrolę spełnienia wymagań nałożonych na przedsiębiorców świadczących tego rodzaju usługi);
- konieczność ponoszenia **dodatkowych kosztów przez poszczególne gminy wchodzące w skład MOF**, związanych z obsługą procesu udzielania licencji taksówkarskich,

⁶ Zgodnie z którym dopuszcza się wykonywanie przewozu z obszaru określonego w licencji poza ten obszar, lecz bez prawa świadczenia usług przewozowych poza obszarem określonym w tej licencji, z wyjątkiem przewozu wykonywanego w drodze powrotnej lub w przypadku złożenia zamówienia przez klienta z innego obszaru.

⁷ Lub wykazów przedsiębiorców posiadających licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką.

a także wykonywaniem ustawowych kompetencji, w tym z zakresu nadzoru i kontroli, o których mowa w Rozdziale 10 ustawy o transporcie drogowym;

- brak jednolitego systemu oznaczeń pojazdów taksówkarskich w obrębie miejskiego obszaru funkcjonalnego (z uwagi na możliwość uchwalania przez rady poszczególnych gmin⁸ wchodzących w skład MOF odrębnych wytycznych w tym zakresie), **co wpływa na zwiększenie kosztów świadczenia usług taksówkarskich oraz może wprowadzać zamieszanie i dezorientację wśród użytkowników tego środka transportu.**

Szerzej problemy te opisane zostały w części 4. Memorandum.

- Potencjalnej szansy na mitygację opisanych na łamach Memorandum problemów poszukiwać należy w próbach ustrojowo-organizacyjnej integracji aglomeracyjnej oraz metropolitalnej. Wyposażony w organy i ustawowo przyznane zadania i kompetencje **związek metropolitalny** mógłby przejąć od gmin wchodzących w jego skład realizację zadań w tym zakresie.
- Kwestie: (1) delimitacji zakresu reformy metropolitalnej (ustalenia, które miejskie obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych oraz ewentualnie subregionalnych powinny wejść w skład przyszłych związków metropolitalnych), a także (2) ustroju, kompetencji oraz zadań publicznych

⁸ W przypadku miasta stołecznego Warszawy – Radę miasta stołecznego Warszawy.

realizowanych przez związki metropolitalne inne niż GZM, pozostają nierozstrzygnięte. Należy więc dążyć do tego, by w dyskursie nad powyższymi kwestiami wyraźnie zarysować rolę związku metropolitalnego jako struktury właściwej do koordynacji zadań związanych z organizacją przewozów taksówkarskich na całym obszarze związku.

- Przy założeniu odpowiedniej interwencji legislacyjnej ustawodawcy – prawnie dopuszczalne (a w świetle opisanych powyżej okoliczności - również wysoce preferowane) jest:
 - **rozszerzenie zakresu reguły terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji (art. 6 ust. 4 u.t.d.) na cały obszar związku metropolitalnego;**
 - **przypisanie kompetencji do wydawania licencji taksówkarskich (art. 7 ust. 4 pkt 3 u.t.d.) oraz wprowadzania odrębnych obowiązków stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek (art. 15 ust. 7 p.p.) właściwym organom związku metropolitalnego** - odpowiednio: organowi wykonawczemu (wydawanie licencji) oraz organowi stawiącemu i kontrolnemu (wprowadzenie dodatkowych obowiązków, o których mowa w art. 15 ust. 7 p.p.) związku metropolitalnego.
- Potencjalnym możliwościom wydawania wspólnych licencji taksówkarskich na obszarach związków metropolitalnych poświęcona została część 6. Me-

morandum.

- W części 7 Memorandum wskazano postulowane brzmienie przepisów, których wprowadzenie do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe w ocenie autorów rozwiąże opisywane na łamach niniejszej pracy problemy na obszarze związków metropolitalnych.

2. Wprowadzenie

Określone na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe zasady: (1) udzielania licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką oraz (2) wprowadzania przez właściwe organy obowiązku stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek znacznie utrudniają wykonywanie przewozów taksówkarskich na miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych. Powodem takiego stanu rzeczy jest **znaczna dekoncentracja kompetencji i jednoczesny brak efektywnych narzędzi, które umożliwiałyby konsolidację zadań w tym zakresie na poziomie ponadgminnym**.

Potencjalnej szansy na mitygację tego problemu poszukiwać należy w próbach ustrojowo-organizacyjnej integracji aglomeracyjnej oraz metropolitalnej. Zawiązana po wyborach z 2023 roku koalicja rządowa deklaruje otwartość na decentralizację administracji publicznej oraz wzmocnienie roli samorządu terytorialnego. To z kolei daje nadzieję na przeprowadzenie reformy metropolitalnej zwieńczonej utworzeniem związków metropolitalnych innych niż związek metropolitalny w województwie śląskim (Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia).

Wyposażony w organy i ustawowo przyznane zadania i kompetencje związek metropolitalny mógłby przejąć od gmin wchodzących w jego skład realizację zadań związanych z: (1) udzielaniem licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką na obszarze tego

związku oraz (2) wprowadzaniem obowiązku stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się do zwiększenia efektywności koordynacji **świadczenia usług krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką na terenie gmin wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych (oraz ewentualnie subregionalnych)**, w których utworzono związki metropolitalne.

Pierwszą część pracy poświęcono ogólnej charakterystyce prawnych zasad wykonywania działalności taksówkarskiej na obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych (z tym, że część tę ograniczono do kwestii relewantnych ze względu na przedmiot Memorandum). Następnie przedstawiono kluczowe problemy związane z wydawaniem „wspólnych” licencji taksówkarskich. W celu osadzenia dokumentu w realiach potencjalnej reformy metropolitalnej, w kolejnej części pracy przywołano ogólne założenia i perspektywy reformy ustrojowej MOF ośrodków regionalnych i subregionalnych. Dalej, autorzy wskazali potencjalne możliwości wydawania wspólnych licencji taksówkarskich na tych obszarach (skupiając się przy tym przede wszystkim na obszarach ośrodków tworzących istniejący oraz przyszłe związki metropolitalne). Memorandum wieńczy przedstawienie postulatów *de lege ferenda* oraz preferowanej taktyki legislacyjnej.

3. Prawne zasady wykonywania działalności taksówkarskiej na obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych

Zasady podejmowania i wykonywania krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką uregulowane zostały w szczególności w **ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym**⁹ (art. 1 pkt 1 u.t.d.). Definicję legalną „taksówki” wprowadza natomiast ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym¹⁰. Zgodnie z tym aktem, **taksówką** jest pojazd samochodowy, odpowiednio wyposażony i oznaczony, przeznaczony do przewozu osób w liczbie nie większej niż 9 łącznie z kierowcą oraz ich bagażu podręcznego za opłatą ustaloną na podstawie taksometru, albo aplikacji mobilnej, o której mowa

w art. 13b u.t.d.¹¹ (art. 2 pkt 43 p.r.d.)¹².

Podjęcie i wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką jest reglamentowane i wymaga uzyskania odpowiedniej **licencji**¹³ (art. 5b ust. 1 pkt 3 u.t.d.). Warunki konieczne dla uzyskania licencji taksówkarskiej określono w Tabeli 1:

9 Zgodnie z art. 4 pkt 1 u.t.d. przez „krajowy transport drogowy” rozumieć należy podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób lub rzeczy pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi w kraju, za które uważa się również zespoły pojazdów składające się z pojazdu samochodowego i przyczepy lub naczepy, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym jazda pojazdu, miejsce rozpoczęcia lub zakończenia podróży i przejazdu oraz droga znajdują się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 pkt 1 u.t.d.). Ustawa wprowadza również definicję „transportu drogowego”, które odnosić należy do: (1) krajowego transportu drogowego; (2) międzynarodowego transportu drogowego; (3) każdego przejazdu drogowego wykonywanego przez przedsiębiorcę pomocniczo w stosunku do działalności gospodarczej, niespełniającego warunków pozwalających zaliczyć realizowany transport do kategorii „niezarobkowego transportu drogowego” (art. 4 pkt 4 u.t.d.); (4) działalności gospodarczej w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy oraz (5) działalności gospodarczej w zakresie pośrednictwa przy przewozie osób (art. 4 pkt 3 u.t.d.).

10 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm., dalej: „p.r.d.”.

11 W przepisie tym mowa o aplikacji mobilnej umożliwiającej rozliczenie opłaty za przewóz osób samochodem osobowym, w tym taksówką (z wyjątkiem przewozu okazjonalnego, o którym mowa w art. 18 ust. 4b pkt 2 u.t.d.). Aplikacja ta: (1) musi spełniać wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie aplikacji mobilnej służącej do rozliczania opłaty za przewóz osób (Dz. U. poz. 954); (2) oraz wymagania dla kas rejestrujących mających postać oprogramowania określone w przepisach o podatku od towarów i usług (art. 13b ust. 1 u.t.d.); (3) może działać przy udziale systemu teleinformatycznego, przy czym wymiana danych pomiędzy aplikacją mobilną a tym systemem musi zapewniać bezpieczeństwo przesyłania danych (art. 13b ust. 2 u.t.d.).

12 Każda taksówka jest więc pojazdem samochodowym (zob. art. 2 pkt 31 i art. 2 pkt 33 p.r.d.). Jak zauważa Michał Burtowy, poza posiadaniem taksometru lub odpowiedniej aplikacji mobilnej, do prawnych wymogów zakwalifikowania pojazdu jako taksówki zaliczyć należy również odpowiednie wyposażenie i oznaczenie (M. Burtowy, Komentarz do art. 2 [w:] M. Burtowy (red.), Prawo o ruchu drogowym, Komentarz, Warszawa 2023, LEX/el.) Zasady wyposażenia i oznaczenia taksówek określa przede wszystkim rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 502).

13 Zwanej dalej: „**licencją taksówkarską**”. Licencja ta stanowi zezwolenie w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców. Przepis ten wprowadza wyjątek od wymogu uzyskania zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, na zasadach określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającym dyrektywę Rady 96/26/WE, o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.t.d.

Tabela 1: Warunki konieczne do uzyskania licencji taksówkarskiej

Licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką udziela się jeżeli:		
L.p.	Warunek	Podstawa prawna
1	Podmiot jest przedsiębiorcą	art. 6 ust. 1 u.t.d.
2	Członkowie organu zarządzającego osoby prawnej, osoby zarządzające spółką jawną lub komandytową, a w przypadku innego przedsiębiorcy - osoby prowadzące działalność gospodarczą nie zostały skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwa karne skarbowe lub przestępstwa umyślne: przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, środowisku lub warunkom pracy i płacy albo inne mające związek z wykonywaniem zawodu	art. 5c ust. 1 pkt 1 lit. a w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.t.d.
3	Członkom organu zarządzającego osoby prawnej, osobom zarządzającym spółką jawną lub komandytową, a w przypadku innego przedsiębiorcy - osobom prowadzącym działalność gospodarczą nie wydano prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego	art. 5c ust. 1 pkt 1 lit. b w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.t.d.
4	Przedsiębiorca posiada tytuł prawny do dysponowania pojazdem lub pojazdami samochodowymi spełniającymi wymagania techniczne określone przepisami prawa o ruchu drogowym, którymi transport drogowy ma być wykonywany	art. 5c ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.t.d.
5	Przedsiębiorca osobiście wykonujący przewóz, zatrudnieni przez niego kierowcy oraz osoby niezatrudnione przez przedsiębiorcę, lecz wykonujące osobiście przewóz na jego rzecz, nie byli prawomocnie skazani za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, a także za przestępstwa, o których mowa w art. 59 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, a ponadto nie orzeczono prawomocnie wobec nich zakazu wykonywania zawodu kierowcy	art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.t.d.
6	Przedsiębiorca osobiście wykonujący przewóz, zatrudnieni przez niego kierowcy oraz osoby niezatrudnione przez przedsiębiorcę, lecz wykonujące osobiście przewóz na jego rzecz spełniają wymagania określone w art. 39a ust. 1 pkt 2-4 u.t.d., a więc: <ul style="list-style-type: none"> - posiadają odpowiednie uprawnienie do kierowania pojazdem samochodowym, określone w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami; - nie mają przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy; - nie mają przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy. 	art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d u.t.d.

Źródło: opracowanie własne.

Licencji taksówkarskiej udziela się **na wniosek przedsiębiorcy** złożony w formie pisemnej, w postaci papierowej lub w postaci elektronicznej, po uiszczeniu opłaty, o której mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 u.t.d. (art. 8 ust. 1 u.t.d.). Licencji tej udziela się **na czas oznaczony, nie krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 50 lat**, uwzględniając wniosek strony (art. 5b ust. 3 u.t.d.). Elementy, jakie zawierać powinien wniosek o wydanie licencji, wska-

zane zostały w art. 8 ust. 2-6 u.t.d.

Ustawodawca zdecydował się wprowadzenie **reguły terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji** (art. 6 ust. 4 u.t.d.), zgodnie z którą licencja taksówkarska udzielana jest na **określony obszar obejmujący:**

- 1) **gminę;**
- 2) **gminy sąsiadujące - po uprzednim**

zawarcia przez nie porozumienia;
3) miasto stołeczne Warszawę.

Ustawa dopuszcza przy tym wykonywanie przewozu z obszaru określonego w licencji poza ten obszar, lecz **bez prawa świadczenia usług przewozowych poza obszarem określonym w tej licencji, z wyjątkiem:**

- 1) przewozu wykonywanego w drodze powrotnej lub**
- 2) w przypadku złożenia zamówienia przez klienta z innego obszaru (art. 6 ust. 5 u.t.d.¹⁴).**

Jak zauważył NSA: wyjątek, o którym mowa w art. 6 ust. 5 u.t.d. powinien być interpretowany „w sposób ścisły, przy uwzględnieniu wszystkich metod wykładni - językowej, systemowej i celowościowej. Ostatnie zdanie powołanego przepisu dotyczy sytuacji, w której pasażer złożył zamówienie spoza obszaru objętego licencją dla danego przewoźnika w celu przywiezienia tego pasażera spoza obszaru wskazanego w licencji na ten obszar. Nie jest zatem tak, że uprawniony z konkretnej licencji taksówkowej może przyjmować na terenie wskazanym w licencji zlecenia na wykonywanie przewozów na terenie nieobjętym licencją, jak również pojechać z terenu wskazanego w licencji na inny teren i przyjmować następne zlecenia na przewozy na jego obszarze, gdyż wykracza to poza uprawnienia wskazane w art. 6 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym i poza wyjątki z ust.

¹⁴ Zgodnie z tym przepisem „Dopuszcza się wykonywanie przewozu z obszaru określonego w licencji poza ten obszar, lecz bez prawa świadczenia usług przewozowych poza obszarem określonym w tej licencji, z wyjątkiem przewozu wykonywanego w drodze powrotnej lub w przypadku złożenia zamówienia przez klienta z innego obszaru”.

5 tego przepisu”¹⁵.

Zdaniem NSA, jeśli przedsiębiorca “wykonujący przewóz drogowy taksówką nie posiada odpowiedniej dla tego przewozu licencji, bo jest uprawniony do wykonywania transportu drogowego taksówką ograniczonego do oznaczonego indywidualnie (...) obszaru, należy uznać, że wykonuje on przewóz bez wymaganej licencji, czyli narusza obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym”¹⁶. Oznacza to, że **z uwagi na obowiązywanie reguły terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji, co do zasady¹⁷ świadczenie usług taksówkarskich poza obszarem objętym licencją traktowane jest jako wykonywanie transportu drogowego taksówką bez wymaganej licencji**¹⁸.

Organem właściwym w sprawach udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany lub cofnięcia licencji taksówkarskiej jest - w odniesieniu do licencji udzielonej na:

- 1) obszar gminy - wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 7 ust. 4 pkt 3 lit. a u.t.d.);
- 2) obszar gmin sąsiadujących (po uprzed-

¹⁵ Wyrok NSA z 17.03.2016 r., III GSK 2780/14, Legalis nr 1510694; wyrok NSA z 17.03.2016 r., II GSK 2345/14, Legalis nr 1510708. Jak zauważa się w literaturze: „W orzecznictwie przyjmuje się w związku z tym, że możliwość wykonywania przez taksówkarza licencji na obszarze nieujętych w tej licencji, w przypadku złożenia zamówienia przez klienta z innego obszaru dotyczy sytuacji, w której pasażer złożył zamówienie spoza obszaru objętego licencją dla danego przewoźnika w celu przywiezienia tego pasażera spoza obszaru wskazanego w licencji na ten obszar” (Ł. Grzejdziak, A. Sobusiak, Komentarz do art. 6 [w:] M. Etel, A. Piszcz (red.), Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz, Warszawa 2020, Legalis/el.).

¹⁶ Wyrok NSA z 16.10.2015 r., II GSK 1852/14, Legalis nr 1394642.

¹⁷ Z zastrzeżeniem wskazanych w niniejszym Memorandum wyjątków.

¹⁸ Zob. jednak wyjątek z art. 6 ust. 5 u.t.d., szczegółowo opisany powyżej.



nim zawarciu przez nie porozumienia)
- wójt, burmistrz lub prezydent miasta
właściwy dla siedziby albo miejsca za-
mieszkania przedsiębiorcy (art. 7 ust.
4 pkt 3 lit. b u.t.d.);

- 3) obszar miasta stołecznego Warszawy -
Prezydent miasta stołecznego Warsza-
wy (art. 7 ust. 4 pkt 3 lit. c u.t.d.).

4. Kluczowe problemy związane z wydawaniem wspólnych licencji taksówkarskich na obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych

Z okoliczności opisanych powyżej wynikają następujące problemy, z którymi mierzyć się muszą zarówno przedsiębiorcy świadczący w MOF usługi z zakresu krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, jak i organy jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład obszaru:

- 1) z uwagi na obowiązywanie reguły terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji, przedsiębiorcy chcący świadczyć usługi z zakresu krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego zobligowani są do uzyskania „osobnych” licencji w każdej z gmin, w których chcą świadczyć usługi (z zastrzeżeniem wyjątków, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 2¹⁹ i art. 6 ust. 5 u.t.d.²⁰); to generuje koszty, znacznie wydłuża procedurę ubiegania się o wszelkie niezbędne uprawnienia (licencje), a z perspektywy użytkowników tego systemu transportu - zmniejsza dostęp do usług przewozowych, w szczególności na obszarach peryferyjnych MOF;
- 2) brak centralizacji systemu udzielania licencji taksówkarskich w obrębie

¹⁹ Zob. poczynione niżej uwagi dot. możliwości zawierania porozumień w sprawie udzielania przez sąsiadujące gminy „wspólnych” licencji taksówkarskich.

²⁰ Zgodnie z którym dopuszcza się wykonywanie przewozu z obszaru określonego w licencji poza ten obszar, lecz bez prawa świadczenia usług przewozowych poza obszarem określonym w tej licencji, z wyjątkiem przewozu wykonywanego w drodze powrotnej lub w przypadku złożenia zamówienia przez klienta z innego obszaru.

MOF sprawia, że co do zasady (wyjątek stanowi sytuacja, w której jednostki samorządu terytorialnego zawarły porozumienie, o którym mowa w art. 6 ust. 4 pkt 2 u.t.d.) **gminy wchodzące w skład miejskiego obszaru funkcjonalnego prowadzą osobne wykazy oraz zmuszone są osobno ponosić koszty** (w skład których zaliczyć można koszty utrzymania właściwej komórki organizacyjnej oraz zatrudnienia personelu) związane z procesem udzielania licencji taksówkarskich;

- 3) z uwagi na art. 15 ust. 7 ustawy - Prawo przewozowe, zgodnie z którym rady gmin²¹ wchodzących w skład MOF mogą (odrębnie) wprowadzić obowiązek stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek, przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie przewozu osób taksówką na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego **często zmuszeni są dostosowywać się do różnych (nierzadko wzajemnie wykluczających się) wytycznych w tym zakresie**; brak jednolitego systemu oznaczeń w obrębie MOF może również wprowadzać zamieszanie wśród użytkowników tego środka transportu.

Ad. 1. W świetle problemu opisanego w pkt 1 powyżej zauważyć należy, że gminy sąsia-

²¹ Natomiast w przypadku m.st. Warszawy - Rady miasta stołecznego Warszawy.

dujące mogą - po uprzednim zawarciu przez nie porozumienia - **wydawać wspólne licencje taksówkarskie** (art. 6 ust. 4 pkt 2 u.t.d.). Choć przepis ten poczytywać należy jako wyjątek od reguły terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji, zauważyć należy, że w świetle poczynionych wyżej rozważań, jest on niewystarczający z dwóch następujących powodów:

- 1) ustawodawca ograniczył możliwość zawierania porozumień w sprawie udzielania „wspólnych” licencji taksówkarskich **jedynie do gmin ze sobą sąsiadujących**; w skład MOF ośrodków regionalnych i subregionalnych wchodzi często wiele gmin, z których nie wszystkie ze sobą sąsiadują; ustawowy wymóg „graniczenia” ze sobą gmin praktycznie uniemożliwia współpracę przez wszystkie gminy MOF;
- 2) w praktyce **niewiele jednostek samorządu terytorialnego decyduje się na zawarcie porozumienia**, o którym mowa w art. 6 ust. 4 pkt 2 u.t.d. Jak wykazało badanie przeprowadzone przez Instytut Metropolitalny, spośród 49 gmin²², do których autorzy Memorandum skierowali wniosek o udostęp-

nienie informacji publicznej²³, w 43 gminach nie zawarto porozumienia (na dzień opracowywania Memorandum odpowiedzi od 6 gmin nie spłynęły).

W kontekście obowiązywania reguły terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji, należy również zwrócić uwagę na **występowanie dysproporcji w liczbie wydanych licencji taksówkarskich w gminach ościennych obszaru funkcjonalnego (strefy dojazdów) w porównaniu do gmin stanowiących rdzeń tego obszaru**²⁴. Stworzenie podstaw prawnych dla funkcjonowania wspólnych licencji taksówkarskich na miejski obszar funkcjonalny zwiększyłoby dostęp do usług przewozowych na terenach peryferyjnych MOF.

Należy mieć również na względzie, że z uwagi na brak cyfryzacji systemu udzielania licencji taksówkarskich, w świetle powyższych ustaleń dotyczących reguły terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji, załatwianie nierzadko licznych formalności związanych z uzyskaniem (lub korzystaniem²⁵ z) wielu „osobnych” licencji często **wymaga osobistego stawiennictwa przedsiębiorców w urzędach różnych gmin wchodzących w skład miejskiego obszaru funkcjonalnego**.

Ad. 2. Z uwagi na brak centralizacji systemu

22 Wnioski skierowano do następujących gmin: Warszawa; Pruszków; Piaseczno; Legionowo; Ożarów Mazowiecki; Błonie; Nowy Dwór Mazowiecki; Wołomin; Mińsk Mazowiecki; Otwock; Żyrardów; Płock; Ciechanów; Ostrołęka; Siedlce; Radom; Białystok; Suwałki; Łomża; Olsztyn; Elbląg; Gdańsk; Gdynia; Sopot; Słupsk; Tczew; Koszalin; Kołobrzeg; Szczecin; Gorzów Wielkopolski; Zielona Góra; Legnica; Wrocław; Wałbrzych; Opole; Katowice; Gliwice; Sosnowiec; Racibórz; Rybnik; Bielsko-Biała; Częstochowa; Kraków; Zakopane; Nowy Sącz; Kielce; Wieliczka; Rzeszów; Lublin. O wyborze gmin podlegających badaniu decydowały następujące kryteria: (1) wielkość miasta: większe miasta, takie jak Warszawa, często są priorytetowe ze względu na większą liczbę mieszkańców i potencjalnie większy wpływ na region; (2) lokalizacja geograficzna: miasta z różnych części kraju mogą być wybierane, aby uzyskać reprezentatywne dane z różnych regionów oraz (3) strategiczne znaczenie: preferowane były miasta ważne gospodarczo, politycznie lub administracyjnie. Wnioski wysłano 20 czerwca 2024 r.

23 W trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

24 Dla przykładu (dane z GUS BDL za rok 2022; kategoria: „liczba licencji na taksówki ogółem”): (1) miasto st. Warszawa - 11 065 licencji, Otwock - 67 licencji; (2) Gdańsk - 2 332, Gdynia - 2 698, Sopot - 925, Puck - 52, Żukowo - 13; (3) Toruń - 489, Bydgoszcz - 1 202, Solec Kujawski - 3; (4) Kraków - 3 877, Niepołomice - 37, Zabierzów - 414 licencji (źródło danych: Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, dane za rok 2022 wg stanu na 26.03.2024, www.bdl.stat.gov.pl).

25 Np. zmianą danych.

udzielania licencji taksówkarskich w obrębie MOF, zgodnie z aktualnie przyjętą praktyką, **poszczególne gminy wchodzące w skład MOF prowadzą osobne (własne) wykazy licencji taksówkarskich** (lub wykazy przedsiębiorców posiadających licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką), co powodować może dodatkowe utrudnienia nie tylko dla przedsiębiorców świadczących usługi na terenie całego MOF, w tym tych korzystających z wyjątku, o którym mowa w art. 6 ust. 5 u.t.d.²⁶, ale i dla samych organów administracji publicznej.

Funkcjonowanie osobnych wykazów licencji taksówkarskich w każdej z gmin MOF **utrudnia bowiem dostęp do danych** dotyczących świadczenia usług taksówkarskich w obrębie tego obszaru, co przekłada się również na trudności na etapie kontroli (weryfikacji) spełnienia wymagań nałożonych na przedsiębiorców świadczących tego rodzaju usługi.

Konieczność udzielania licencji taksówkarskich przez każdą z gmin MOF z osobna (z wyjątkiem sytuacji, w której gminy zawarły właściwe porozumienie) **generuje również dodatkowe koszty po stronie samych gmin**. Koszty te związane są z obsługą procesu udzielania licencji taksówkarskich, a także wykonywaniem ustawowych kompetencji, w tym z zakresu nadzoru i kontroli, o których mowa w Rozdziale 10 ustawy o transporcie drogowym. Do kosztów tych zaliczyć należy m.in. **koszty** związane z finansowa-

niem właściwych komórek organizacyjnych realizujących kompetencje wskazane w ustawie o transporcie drogowym, w tym koszty płacy związane z koniecznością oddelegowania przez każdą z gmin z osobna określonych urzędników do wykonywania zadań (lub zlecenia urzędnikom dodatkowych zadań) wskazanych w ustawie o transporcie drogowym.

Ad. 3. Na podstawie art. 15 ust. 7 p.p. rady gmin²⁷ mogą ustalić szczegółowe wytyczne w zakresie dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek. Praktyka pokazuje, że rady poszczególnych gmin²⁸ **często ustalają różne (względem wytycznych obowiązujących w gminach sąsiednich) wytyczne dotyczące obowiązku eksponowania na pojazdach określonych oznaczeń** (w tym tablic informacyjnych oraz właściwej tarczy herbowej wraz z nazwą gminy), nierzadko określając w uchwałach konkretne wzory właściwych znaków i tablic.

Analiza uchwał podjętych na podstawie art. 15 ust. 7 p.p. pozwala wykazać, że rady poszczególnych gmin w uchwałach tych – w odniesieniu do oznaczeń – regulują w szczególności ich: (1) miejsce umieszczenia na pojeździe; (2) parametry (szerokość, wysokość, położenie elementów względem tła); (3) czcionki (fonty) napisów; (4) kolorystykę; (5) sposób wykonania; (6) tło, a także (7) elementy, jakie oznaczenia te powinny za-

²⁶ Zgodnie z którym dopuszcza się wykonywanie przewozu z obszaru określonego w licencji poza ten obszar, lecz bez prawa świadczenia usług przewozowych poza obszarem określonym w tej licencji, z wyjątkiem przewozu wykonywanego w drodze powrotnej lub w przypadku złożenia zamówienia przez klienta z innego obszaru.

²⁷ Natomiast w przypadku m.st. Warszawy - Rada miasta stołecznego Warszawy.

²⁸ Natomiast w przypadku m.st. Warszawy - Rada miasta stołecznego Warszawy.

wierać²⁹. Parametry te mogą różnić się w zależności od gminy.

Konieczność dostosowania się do różnych wytycznych i wzorów w tym zakresie **może powodować spore komplikacje dla samych kierowców oraz dezorientację wśród użytkowników tego środka transportu.**

²⁹ Zob. m.in. uchwałę Nr LV/1610/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia dodatkowych oznaczeń taksówek na terenie Gminy Miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pom. 2018.3097 ze zm.); uchwałę Nr LXIII/581/04 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 października 2004 r. w sprawie dodatkowych oznaczeń taksówek osobowych (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2017 r. poz. 1647; zm.: Małop. z 2021 r. poz. 6963 oraz z 2022 r. poz. 5010); uchwałę Nr LXXXV/2184/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie dodatkowych oznaczeń taksówek (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2014 r. poz. 6872; zm.: Mazow. z 2016 r. poz. 988).

5. Założenia i perspektywy reformy ustrojowej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych

5.1. Identyfikacja i delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych

Reforma ustrojowa miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych to reforma terytorialna, której zakres przedmiotowy wyznaczają pojęcia „ośrodków regionalnych” oraz „ośrodków subregionalnych”. Takie ujęcie reformy jest niewątpliwie szersze niż prezentowane w głównym nurcie dyskursu publicznego i daleko wykracza poza ramy reformy metropolitalnej.

Szczegółowe ustalenie znaczenia terminów „ośrodek regionalny” i „ośrodek subregionalny” może nastroczać pewnych trudności³⁰. W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że „Jako ośrodek należy raczej uwzględniać nie tylko miasto rozumiane administracyjnie bądź strukturalnie, ale **cały obszar pełniący funkcje centralne dla regionu (...)**, względnie obszar zamieszkały przez ludność uczestniczącą

w pełnieniu tych funkcji”³¹. Zgodnie z przyjętymi na potrzeby niniejszego dokumentu założeniami, do grona **ośrodków regionalnych** sensu largo zaliczyć należy: (1) ośrodki metropolitalne, (2) pozostałe (mniejsze) ośrodki wojewódzkie oraz (3) ośrodki regionalne sensu stricto, które pełnią określony zakres funkcji centralnych dla przyległego regionu. **Ośrodki subregionalne** definiować należy natomiast jako „część regionu (województwa) składająca się z grupy gmin lub gmin i powiatów wyodrębniona ze względu na zespół charakterystycznych cech i powiązań funkcjonalnych przez zarząd województwa w porozumieniu z tworzącymi ten obszar lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego”³².

Zauważyć przy tym należy, że **sama reforma metropolitalna obejmuje - w zależności od przyjętych założeń i metod delimitacyjnych - od kilku do kilkunastu obszarów metropolitalnych**. Być może najlepszym wyznacznikiem metropolitalności obszaru funkcjonalnego są ustalenia obowiązujące do niedawna „Koncepcji Przestrzennego

30 Właściwa delimitacja ośrodków regionalnych i subregionalnych może nastroczać pewnych trudności. W literaturze przedmiotu odnaleźć można szereg różnych definicji pojęć: region oraz subregion. W celu zachowania spójności, zwięzłości a zarazem klarowności wywodu, autorzy w dalszej części pracy odwoływać się będą do definicji ww. pojęć nadanych im w krajowych (centralnych) dokumentach programowych i strategicznych, W tym w szczególności: Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, Warszawa, 2012 oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, Warszawa 2019.

31 Ł. Zaborowski, Sieć ośrodków regionalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości, „Przegląd Geograficzny” 2014, 86(4), s. 597.

32 Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, Warszawa 2019, s. 118. Określając więc zakres przedmiotowy reformy, wypełniając desygnaty pojęć „ośrodek regionalny” oraz „ośrodek subregionalny”, warto mieć na względzie raport Instytutu Rozwoju Miast i Regionów pt.: „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020”.

Zagospodarowania Kraju Polska 2030”³³, które widziały w Polsce **10 metropolii: Warszawa, Silesia (Katowice), Trójmiasto, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Szczecin, duopol Bydgoszcz-Toruń i Lublin. Wydaje się - zważywszy na literaturę przedmiotu czy przyjmowane kryteria delimitacyjne - że trudno byłoby mówić o większej liczbie metropolii.**

Niezależnie od przyjętej metody delimitacji, coraz częściej wskazuje się na potrzebę przeprowadzenia **reformy, która rozstrzygnie kwestię metropolitalną, ale jednocześnie wesprze mniejsze miasta (pozostałe ośrodki regionalne i ośrodki subregionalne)** w procesach zarządzania publicznego i wykonywania powierzonych zadań. Wydaje się, że takie ujęcie metropolitalno-aglomeracyjne (znajdujące co do zasady odzwierciedlenie w pojęciach „ośrodki regionalne” i „ośrodki subregionalne”) jest zdecydowanie lepsze - adekwatniejsze do zdiagnozowanych potrzeb i wyzwań rozwojowych.

5.2. Wyzwania ustrojowe miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych

Dyskusje na temat reformy systemu zarządzania największymi miastami i ich obszarami funkcjonalnymi trwają co najmniej od trzech dekad - od czasu transformacji ustrojowej, restytucji samorządu gminnego oraz utworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego. W latach '90 zabrakło siły politycznej oraz determinacji, by tzw. kwestię aglomeracyjną, a potem metropolitalną definitywnie rozstrzygnąć, wskutek czego

co kilka lat - albo i co kilkanaście miesięcy - wskazana tematyka wraca do dyskursu publicznego, często wraz z kolejnymi dokumentami urzędowymi, w tym projektami ustaw. Można postawić tezę, że władza publiczna jest wyjątkowo bezskuteczna w tym zakresie³⁴.

Zauważyć należy, że w doktrynie wyróżnia się co najmniej kilka alternatywnych (a często wzajemnie wykluczających się) form integracji aglomeracyjnej oraz metropolitalnej. Pomijając formy doskonale znane z ustrojowych ustaw samorządowych (związek komunalny, porozumienia międzygminne oraz powiatowo-gminne, stowarzyszenia gmin) integracja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych (i ewentualnie

³⁴ Pewnym przełomem był rok 2015, kiedy to Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015 poz. 1890). Ustawa przewidywała prawne podstawy do tworzenia i funkcjonowania związków metropolitalnych na terytorium całego państwa, przy każdym ośrodku wojewódzkim, który dodatkowo spełniał wskazane w ustawie kryteria. Ze względu na wybory parlamentarne z 2015 roku, a w konsekwencji nową większość parlamentarną oraz nowy rząd, doszło do zerwania ciągłości polityki metropolitalnej państwa, a także zaniechania stosowania ustawy o związkach metropolitalnych. Rada Ministrów nie wydała stosownych aktów wykonawczych, które miały delimitować granice i tworzyć związki metropolitalne. Z kolei w roku 2017 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2578), która uchyliła poprzedniczkę. Taki ruch w praktyce oznaczał dopuszczenie do utworzenia jedynie jednego związku metropolitalnego, ostatecznie nazwanego mianem: „Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii” (w skrócie „GZM”). Od 2017 roku przynajmniej kilka miast metropolitalnych próbowało forsować analogiczne ustawy o indywidualnym charakterze (np. Trójmiasto, Wrocław, Poznań, Kraków, Łódź, Szczecin) (Zob. między innymi: <https://metropolie.pl/artukul/ustawa-metropolitalna-chcemy-wypracowac-wspolne-zalozenia> (dostęp: 9.07.2024 r.); <https://www.prawo.pl/samorzad/ustawy-o-zwiazkach-metropolitalnych,522591.html> (dostęp: 9.07.2024 r.); <https://www.metropoliagdansk.pl/metropolitalne-wiadomosci/ustawa-metropolitalna-trafila-do-mswia/> (dostęp: 9.07.2024 r.)), jednakże bez żadnego politycznego czy prawnego skutku. W tym kontekście wybory parlamentarne z 2023 roku wydają się być szansą dla samorządów największych miast, gdyż nowa większość parlamentarna i nowy rząd przynajmniej deklarują otwartość na decentralizację, samorząd terytorialny i szeroko rozumianą integrację aglomeracyjną oraz metropolitalną.

³³ Zob. uchwałę Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Konceptcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012 poz. 252).

subregionalnych) przybierać może m.in. formę (1) **związków metropolitalnych** (funkcjonujących jako zrzeszenia międzygminne lub powiatowo-gminne, będące przy tym innymi instytucjami niż tzw. związki komunalne znane z ustaw samorządowych) lub nawet (2) odrębnych jednostek samorządu terytorialnego - **metropolii**³⁵.

W ocenie autorów Memorandum, w momencie tworzenia niniejszego dokumentu, jako bardziej prawdopodobny należy ocenić scenariusz pierwszy a więc ten, w którym ustawodawca decyduje się na wprowadzenie, na mocy ustawy, podstaw prawnych dla funkcjonowania **związków metropolitalnych**, innych niż Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM)³⁶. Tworzenie innych niż GZM związków metropolitalnych odbywać się może przy tym:

- 1) na podstawie **odrębnych, indywidualnych ustaw** dla każdego obszaru metropolitalnego (a więc w taki sposób, w jaki utworzona została Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia);
- 2) na podstawie **rozporządzenia Rady Ministrów**, po wejściu w życie jednej generalnej ustawy o związkach metro-

35 Zdaniem J.H. Szlachetko: „Optymalną formą organizacyjną samorządu metropolitalnego jest jednostka samorządu terytorialnego, zwana dalej: «metropolią». Metropolia, będąca lokalną i ponadgminną wspólnotą samorządową, powinna mieć podmiotowość prawną i samodzielność, a także odrębną władzę. Dla niektórych specyficznych obszarów przewiduje się dodatkową formę organizacyjną w postaci związku jednostek samorządu lokalnego (gmin, powiatów i metropolii), określaną mianem «związku metropolitalnego» (J.H. Szlachetko, Normatywny model samorządu metropolitalnego, Gdańsk 2020, s. 374).

36 „Zastrzec należy, że związek metropolitalny jest inną instytucją prawną niż. tzw. związek komunalny - znany z samorządowych ustaw ustrojowych. Związek metropolitalny również zrzesza gminy (lub gminy i powiaty), ale działa na odrębnej i szczególnej podstawie ustawowej. Jednocześnie zakres działania, ustrój wewnętrzny oraz mechanizm finansowania związku metropolitalnego jest zgoła odmienny” (J.H. Szlachetko, Tezy do ustawy o związkach metropolitalnych, Gdańsk 2023, s. 7).

politalnych (ten tryb tworzenia związków metropolitalnych przewidywał ustawodawca w nieobowiązującej już ustawie z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych - zob. art. 4 ust. 1 tego aktu).

Kwestią otwartą pozostaje również katalog zadań publicznych, jakie realizować powinien związek metropolitalny. Zadania te podzielić można na następujące kategorie:

- 1) zadania własne - to zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej³⁷;
- 2) zadania powierzone - zadania gmin, powiatów i województw, przekazywane związkom metropolitalnym w drodze ustawy lub porozumienia;
- 3) zadania zlecone - zadania z zakresu administracji rządowej, przekazywane związkom metropolitalnym w drodze ustawy lub porozumienia;
- 4) zadania w zakresie koordynacji realizacji wybranych zadań własnych gmin;
- 5) zadania w zakresie prowadzenia centrum usług wspólnych i grupy zamówieniowej;
- 6) zadania nabyte z mocy prawa w drodze

37 Zakres zadań publicznych realizowanych przez związek metropolitalny jako zadania własne może być szerszy lub węższy. Jako pewne minimum wskazuje się na konieczność realizacji przez związek zadań własnych z zakresu: (1) kształtowania ładu przestrzennego, (2) kształtowania i realizacji polityki rozwoju; (3) organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym (oraz metropolitalnymi przewozami pasażerskimi). Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim precyzuje, że GZM realizuje zadania własne w zakresie: (1) kształtowania ładu przestrzennego; (2) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego; (3) planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej; (3) metropolitalnych przewozów pasażerskich; (4) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego; (5) promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

sukcesji prawnej po zlikwidowanych powiatach - jeśli reforma metropolitalna zakładać będzie likwidację powiatów³⁸.

W kontekście przedmiotu niniejszego Memorandum **zauważyć należy, że w zasadzie każdy projekt ustawy metropolitalnej osadzał związek metropolitalny w zadaniach publicznych o charakterze transportowym - choć rzecz jasna w różnym zakresie.**

Reforma ustrojowa miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych (i ewentualnie subregionalnych) to więc szansa na uporządkowanie układów funkcjonalnych (podziałów zadań i kompetencji) oraz finansowych w różnych dziedzinach życia publicznego, a w szczególności na szeroko zdefiniowanym obszarze mobilności i transportu.

Niezależnie jednak od tego:

- 1) czy ustawodawca zdecyduje się na przyjęcie jednej ustawy generalnej (czego konsekwencją byłoby tworzenie związków metropolitalnych najpewniej w drodze rozporządzenia Rady Ministrów), czy opowie się za tworzeniem związków metropolitalnych na podstawie dedykowanych poszczególnym obszarom metropolitalnym ustaw indywidualnych;
- 2) jak konkretnie kształtować się będzie katalog zadań publicznych realizowanych przez związki metropolitalne,

- szereg uwag poczynionych w dalszej części Memorandum, dotyczących w szczególności potencjalnych możliwości wydawania

wspólnych licencji taksówkarskich na miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych (oraz ewentualnie subregionalnych), odnoszących się do związków metropolitalnych, zachowywać będzie swoją aktualność.

Jednocześnie z uwagi na osadzenie problematyki niniejszego dokumentu w kontekście integracji metropolitalnej, autorzy Memorandum w dalszej jego części koncentrować się będą na rozwiązaniach normatywnych dedykowanych **związkom metropolitalnym.**

³⁸ J.H. Szlachetko, Normatywny model samorządu metropolitalnego, Gdańsk 2020, s. 366.

6. Potencjalne możliwości wydawania wspólnych licencji taksówkarskich na obszarach związków metropolitalnych

Jedną z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego jest zasada pomocniczości (subsydiarności), wyrażona tak w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego³⁹ (zob. art. 4 ust. 3 EKSL⁴⁰), jak i w Preambule do Konstytucji RP. Zgodnie z tą zasadą: „organy państwa, w tym organy administracji publicznej, powinny być zlokalizowane możliwie najbliżej obywatela, i to jednocześnie w taki sposób, aby obywatele mogli w jak najszerszym zakresie, samodzielnie lub przynajmniej pośrednio, uczestniczyć w sprawowaniu władzy (administracji publicznej)”⁴¹. W kontekście ustroju samorządu terytorialnego (w tym podziału zadań publicznych między różne szczeble jednostek samorządu terytorialnego), zasada subsydiarności stanowi, że **konkretne zadania publiczne oraz kompetencje powinny być realizowane (wykonywane) przez jednostki wyższego rzędu dopiero wtedy, gdy jednostki niższego rzędu nie są w stanie realizować (wykonywać) tych zadań (kompetencji) w sposób efektywny**⁴². Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny stanowiąc, iż zasada pomocniczości „nakazuje «wspólnotom większym» pomagać «wspólnotom mniejszym» w razie, gdyby te nie były w stanie wykonywać powierzone-

go im ustawą zadania publicznego” (sytuację tę określa się również mianem „zasady współdziałania”)⁴³.

W ocenie autorów Memorandum, przywołane powyżej przepisy ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy - Prawo przewozowe w zakresie w jakim: (1) wprowadzają regułę terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji (art. 6 ust. 4 u.t.d.)⁴⁴; (2) przewidują decentralizację procedury wydawania licencji taksówkarskich, przyznając tę kompetencję wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) poszczególnych gmin lub miast na prawach powiatu (art. art. 7 ust. 4 pkt 3 u.t.d.), oraz w zakresie, w jakim (3) uprawniają rady poszczególnych gmin⁴⁵ do wprowadzenia odrębnych obowiązków stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek (art. 15 ust. 7 p.p.), **prowadzą do znacznego zmniejszenia efektywności „koordynacji” świadczenia usług krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką na terenie gmin wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych (oraz ewentualnie subregionalnych)**⁴⁶.

Wobec powyższych okoliczności w stosunku do obszarów funkcjonalnych ośrodków

39 Sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm., dalej: „EKSL”).

40 Zgodnie z którym: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

41 J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 165.

42 B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2021, s. 28.

43 Wyrok TK z 26.05.2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65. Zob. także: P. Czarny, Komentarz do art. 164 [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2023, LEX/el.

44 Z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 6 ust. 4 pkt 2 u.t.d. oraz art. 6 ust. 5 u.t.d.

45 oraz Radę m.st. Warszawy.

46 Przyczyny takiego stanu rzeczy opisane zostały w Rozdziale 2 Memorandum.

regionalnych (oraz ewentualnie subregionalnych), zgodnie z zasadami pomocniczości (subsydiarności) oraz współdziałania, **należałoby dążyć do centralizacji wskazanych w art. art. 7 ust. 4 pkt 3 u.t.d. i art. 15 ust. 7 p.p. kompetencji poprzez przyznanie ich właściwym organom związków metropolitalnych.**

Zakres działania, kompetencje i zadania związku metropolitalnego, a także jego szczegółową organizację wewnętrzną i tryb pracy określa właściwa ustawa - a precyzuje statut uchwalony na jej podstawie. Zadania (kompetencje) te wykonywane są co do zasady przez właściwe organy administracji publicznej.

Przy założeniu odpowiedniej interwencji legislacyjnej ustawodawcy - możliwe (a w świetle opisanych powyżej okoliczności - również wysoce preferowane) jest więc:

- 1) **rozszerzenie zakresu reguły terytorialnego ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji (art. 6 ust. 4 u.t.d.) na cały obszar związku metropolitalnego;**
- 2) **przypisanie kompetencji, o których mowa w art. 7 ust. 4 pkt 3 u.t.d. (wydawanie licencji taksówkarskich) oraz art. 15 ust. 7 p.p. (wprowadzanie odrębnych obowiązków stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek) właściwym organom związku metropolitalnego - odpowiednio: organowi wykonawczemu (wydawanie licencji) oraz organowi stanowiącemu i kontrolnemu (wprowadzenie dodatkowych obowiązków, o których mowa w art. 15 ust. 7 p.p.) związku metropo-**

litalnego.

Jednocześnie stwierdzić należy, że proponowane powyżej rozwiązania normatywne nie pozostają w sprzeczności z regulacją rangi ponadustawowej, w tym konstytucyjnej. Ich wprowadzenie wymaga więc jedynie odpowiedniej interwencji krajowego ustawodawcy.

7. Postulaty de lege ferenda oraz preferowana taktyka legislacyjna

Mitygacja kluczowych problemów związanych z wydawaniem wspólnych licencji taksówkarskich na obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych, opisanych w poprzedniej części niniejszego Memorandum, **wymaga wprowadzenia, przez polskiego ustawodawcę, nowelizacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe.**

Proponuje się więc następujące zmiany:

- 1) w zakresie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym:

Art. [...]. W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 180) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 6 w ust. 4 po pkt 3 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) związek metropolitalny.”;

- 2) w art. 7 w ust. 4 w pkt 3 dodaje się lit. d w brzmieniu:

„d) na obszarach, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 4, jest przewodniczący zarządu związku metropolitalnego właściwy dla siedziby albo miejsca zamieszkania przedsiębiorcy.”;

- 3) w art. 47a wyrazy „ust. 4 pkt 2 i 3” zastępuje się wyrazami „ust. 4 pkt 2, 3 i 4”.

Zmiana przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym w sposób zaproponowany powyżej doprowadzi do zniesienia reguły terytorialnego

ograniczenia wykonywania uprawnień z licencji w odniesieniu do gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego, co usprawni proces wydawania licencji taksówkarskich na obszarze związków metropolitalnych, obniżając przy tym koszty, jakie ponoszą poszczególne gminy na obsługę tego procesu. Zmiana ta powinna również przyczynić się do zwiększenia dostępu do usług przewozowych, w szczególności na obszarach peryferyjnych MOF.

- 2) w zakresie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe:

Art. [...] W ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 8 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 15 dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

„Zgromadzenie związku metropolitalnego może wprowadzić obowiązek stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek na obszarze całego związku metropolitalnego. W momencie wejścia w życie uchwały zgromadzenia w tym przedmiocie, tracą moc uchwały, o których mowa w ust. 7 podjęte przez rady gmin (Radę miasta stołecznego Warszawy), których obszar jest objęty związkiem metropolitalnym i które wchodzą w skład związku metropolitalnego.

Wprowadzenie do art. 15 p.p. kolejnego ustępu o treści wskazanej powyżej pozwoli w szczególności ujednoczyć standard dodatkowych oznaczeń, jakie stosować powinni przedsiębiorcy wykonujący krajowy transport drogowy w zakresie przewozu osób taksówką na obszarze związku metropolitalnego.

Ustawodawca dokonać może wskazanych powyżej zmian w szczególności:

- 1) w drodze nowelizacji ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim;
- 2) przy okazji przyjęcia ustawy „generalnej” (umożliwiającej tworzenie związków metropolitalnych w drodze rozporządzenia Rady Ministrów) lub ustawy tworzącej konkretny związek metropolitalny;
- 3) w drodze nowelizacji innych ustaw (w tym w szczególności ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe);
- 4) przy okazji przyjęcia innej ustawy⁴⁷.

⁴⁷ W tym zakresie warto między innymi monitorować prace nad ustawą o zrównoważonym rozwoju miast.

Bibliografia:

Akty prawne:

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 8 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 728 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 324 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015 poz. 1890).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 502).

Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012 poz. 252).

Orzeczenia:

Wyrok TK z 26.05.2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

Wyrok NSA z 16.10.2015 r., II GSK 1852/14, Legalis nr 1394642.

Wyrok NSA z 17.03.2016 r., III GSK 2780/14, Legalis nr 1510694.

Wyrok NSA z 17.03.2016 r., II GSK 2345/14, Legalis nr 1510708.

Literatura:

Burtowy M., *Komentarz do art. 2 [w:] Burtowy M. (red.), Prawo o ruchu drogowym, Komentarz, Warszawa 2023, LEX/el.*

Czarny P., *Komentarz do art. 164 [w:] Tuleja P. (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2023, LEX/el.*

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny, Warszawa 2021.*

Grzejdziak Ł., Sobusiak A., *Komentarz do art. 6 [w:] Etel M., Piszcz A. (red.), Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

Szlachetko J.H., *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020.

Szlachetko J.H., *Tezy do ustawy o związkach metropolitalnych*, Gdańsk 2023.

Zaborowski Ł., *Sieć ośrodków regionalnych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości*, „Przegląd Geograficzny” 2014, 86(4), s. 597.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Pozostałe źródła:

Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, Warszawa, 2012.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, Warszawa 2019.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, Warszawa 2019.

Wykonawca



Instytut Metropolitalny

To niezależna i samodzielna organizacja pozarządowa pełniąca funkcje naukowe i eksperckie (think tank). Wspiera działalność organów władzy publicznej, a w szczególności organów jednostek samorządu terytorialnego, a także osób pełniących funkcje publiczne. Specjalizuje się w zagadnieniach takich jak: decentralizacja władzy publicznej, organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, w tym na obszarach metropolitalnych, dekoncentracja wewnętrzna poprzez dzielnice i osiedla, demokracja miejska i metropolitalna, rozwój, planowanie przestrzenne i rewitalizacja. W tak określonym przedmiocie prowadzi badania podstawowe i wdrożeniowe, udziela doradztwa publicznego, organizuje dyskurs naukowy, wydaje publikacje naukowe i eksperckie.



INSTYTUT
METROPOLITALNY