

**Konrad Kuszel**

## **Strategia transportowa Wielkiego Londynu – innowacyjne rozwiązania w zakresie administrowania obszarem metropolitalnym**

Artykuł dotyczy zadań metropolitalnych w zakresie transportu realizowanych przez Wielki Londyn, jednostkę zarządzającą stolicą Zjednoczonego Królestwa. W ocenie Autora, na przykładzie brytyjskiej regulacji prawnej można uznać, że do kluczowych zadań metropolitalnych należy zaliczyć te związane z transportem. Jednocześnie, zasadniczą rolę w planowaniu transportu metropolii powinna pełnić strategia transportowa: kompleksowy dokument określający w perspektywie czasowej kierunek rozwoju wszystkich środków transportu na jej obszarze.

### **1. Wstęp**

Problematyka dotycząca ustroju obszarów metropolitalnych pozostaje jednym z ważniejszych zagadnień, które nie zostały dotychczas dostatecznie uregulowane w polskim prawie samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Na skutek zachodzących w dużych ośrodkach miejskich procesów suburbanizacji (związanych z migracją ludności na pobliskie tereny), część zadań publicznych nie może być już efektywnie realizowana przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na obszarze metropolitalnym<sup>2</sup>.

Przyjęcie kompleksowych rozwiązań związanych z utworzeniem nowych, metropolitalnych jednostek samorządu terytorialnego, wymaga na wstępie określenia realizowanych przez nie zadań publicznych. Pod pojęciem zadań publicznych należy rozumieć

---

<sup>1</sup> W Polsce regulacją prawną objęto jeden obszar metropolitalny obejmujący wybrane gminy w województwie śląskim. Podstawą dla zinstytucjonalizowania współpracy w ramach tego obszaru stanowi ustawa z 9.3.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z 26.6.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. poz. 1290). Związek metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia utworzono z dniem 1.7.2017 r., siedzibą władz związku są Katowice. Zob. B. Dolnicki, R. Machaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim „Samorząd Terytorialny”* 2017, nr 7-8, s. 5-18. Analiza obowiązujących polskich regulacji prawnych w zakresie adekwatności realizacji przez nie zadań metropolitalnych – Zob. T. Bąkowski, *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropolitalnych (w:) Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 55-72

<sup>2</sup> G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Dlaczego potrzebna jest metropolia warszawska?* „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6, s. 40-44.

zadania państwa, które są wykonywane przez to państwo samodzielnie, za pomocą jego organów, bądź też są przekazywane na rzecz innych podmiotów administracji publicznej<sup>3</sup>. Zadania te mają na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczeństwa oraz indywidualnych potrzeb jednostek, które wynikają ze współżycia w społecznościach, zaś w odniesieniu do samorządu terytorialnego stanowią zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej<sup>4</sup>.

W ramach zadań publicznych, ze względu na specyfikę obszarów metropolitalnych, można wyodrębnić kategorię zadań metropolitalnych. Jak wskazuje H. Izdebski, wśród zadań metropolitalnych wyodrębnia się zadania w znaczeniu szerszym oraz węższym<sup>5</sup>. Pod pojęciem zadań metropolitalnych w znaczeniu szerszym należy rozumieć zadania realizowane na terenie obszaru metropolitalnego, charakteryzujące się specyfiką ze względu na ten teren. Zadania metropolitalne w znaczeniu węższym to zadania własne obszarów metropolitalnych, których nie może wykonywać administracja rządowa oraz które nie mogą być wykonywane przez samorząd lokalny ze względu na to, iż mają wymiar regionalny (subregionalny).

W literaturze poświęconej problematyce metropolitalnej wskazuje się na trzy rodzaje zadań realizowanych na poziomie metropolii<sup>6</sup>. Można wymienić zadania dotyczące potrzeb ludności metropolii (bezpieczeństwo, opieka społeczna, zdrowie, sprawy mieszkaniowe, oświata, wypoczynek, transport publiczny, ochrona środowiska), związane z planowaniem przestrzennym, wreszcie mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego.

Niniejszy artykuł poświęcono zadaniom metropolitalnym z zakresu transportu. W ocenie Autora, ze względu na swój wymiar regionalny oraz znaczenie dla rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów metropolitalnych, stanowią one jedną z kluczowych kategorii zadań metropolitalnych.

Wobec ograniczonej możliwości analizy rozwiązań krajowych, wspomniana problematyka została przedstawiona na przykładzie brytyjskiej ustawy metropolitalnej, określającej funkcjonowanie stolicy Zjednoczonego Królestwa. Metropolia londyńska jest jednym z najbardziej zurbanizowanych i najzamożniejszych obszarów Europy. W 2017 r. liczba ludności Londynu wyniosła 8 883 tys., przy czym jeszcze w 2010 r. metropolię zamieszkiwało 8 107 tys. osób. Przyrost liczby mieszkańców

---

<sup>3</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne (w:) System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, Warszawa 2011, s. 32.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>5</sup> H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji* „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6, s. 64-66.

<sup>6</sup> M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich (ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy)*, Warszawa 2008, Rozdz. XI.1, LEX.

w przedstawionym okresie wyniósł zatem aż 9,6%. Zgodnie z prognozami w 2020 r. Londyn będzie zamieszkiwało 9 166 tys. osób, zaś według szacunków w 2031 r. liczba ta przekroczy 10 mln<sup>7</sup>. Rozwój demograficzny metropolii przyczynia się do wzrostu liczby podróży na jej obszarze. W 2015 r. liczba podróży<sup>8</sup> generowanych w ciągu doby wyniosła średnio 26,7 mln, co stanowi wzrost o 18% wobec 2000 r. Według szacunków liczba ta w 2041 r. wyniesie aż 32,2 mln<sup>9</sup>. Jednocześnie, na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się rosnący udział transportu publicznego wykorzystywanego do przemieszczania się po Londynie. W 2000 r. 34% etapów podróży było wykonywane środkami transportu publicznego, w 2010 r. wskaźnik ten osiągnął wysokość 43%, zaś w 2015 r. 45%<sup>10</sup>. Powiązany jest z tym spadek udziału transportu prywatnego. W przywołanym wyżej roku 2000 43% etapów podróży wykonywano środkami transportu prywatnego, w 2010 r. było to 35%, a w 2015 r. już tylko 32%, przy czym łączny udział pozostałych sposobów przemieszczania się, tj. za pomocą roweru i pieszo, nie zmienił się i kształtuje się na poziomie 22-23%. Kolejne strategie transportowe metropolii zakładają wzrost wskaźnika wykorzystania transportu publicznego na obszarze metropolii.

Przedmiotem analizy jest jednostka zarządzająca stolicą Zjednoczonego Królestwa określana jako Władze Wielkiego Londynu (ang. Greater London Authority; dalej: Wielki Londyn oraz GLA).

W opracowaniu zostaną przedstawione zadania realizowane przez GLA w obszarze transportu, z uwzględnieniem ich podziału między poszczególne organy metropolii. W szczególności, zostanie omówiony zakres, tryb sporządzenia oraz sposób implementacji strategii transportowej, która jest dokumentem wiążącym dla wszystkich organów wykonujących funkcje związane z transportem na obszarze Wielkiego Londynu. W ramach implementacji strategii przedstawiono zasady funkcjonowania Transportu Londynu (ang. Transport for London; dalej: TfL) – organu, który zapewnia lub zabezpiecza świadczenie usług publicznego transportu pasażerskiego na obszarze Wielkiego Londynu.

---

<sup>7</sup> Dane statystyczne dotyczące ludności Londynu – <https://data.london.gov.uk/> (dostęp: 31.10.2018)

<sup>8</sup> W sprawozdaniu dotyczącym przemieszczania się po Londynie wyodrębniono: a) podróż (ang. trip) rozumianą jako przemieszczanie się z miejsca początkowego aż do celu, niezależnie od wykorzystania w jego trakcie różnych środków transportu; b) etap podróży (ang. journey stage) – fragment podróży (trip), w ramach której wykorzystuje się określony środek transportu. Zob. *Travel in London. Report 9*, Transport for London 2016, s. 24, <http://content.tfl.gov.uk/travel-in-london-report-9.pdf> (dostęp: 31.10.2018)

<sup>9</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 29.

## 2. Władze Wielkiego Londynu

Podstawowym aktem regulującym funkcjonowanie GLA jest ustawa Greater London Authority Act 1999<sup>11</sup> (dalej: GLAA). Określa ona m.in. funkcje metropolii, sposób powoływania i uprawnienia jej organów, organizację i działanie organów funkcjonalnych, jak również zasady finansowania GLA. Przyjęcie wspomnianego aktu zostało poprzedzone pogłębioną debatą publiczną na temat konieczności utworzenia metropolii oraz zakresu powierzonych jej zadań<sup>12</sup>. W przygotowanym przez brytyjski rząd dokumencie, otwierającym debatę na temat utworzenia metropolii, podkreślono, że Londyn dotyka deficyt demokracji, a ówczesny model zarządzania metropolią nie odpowiadał wyzwaniom związanym z jej rozwojem. Wśród głównych problemów Londynu wymieniono m.in. stan infrastruktury, przyczyniający się do pogorszenia ekonomicznej konkurencyjności metropolii, nadmierny ruch uliczny, zanieczyszczenie powietrza oraz znaczny hałas. Powstanie nowej struktury metropolitalnej – GLA miało służyć rozwiązaniu wymienionych problemów<sup>13</sup>. W 1998 r. przeprowadzono referendum na temat powołania GLA. Propozycję rządu poparło 72,01 % uczestników głosowania (przy frekwencji 34,13 % uprawnionych do głosowania)<sup>14</sup>. Ostatecznie w 1999 r. uchwalono GLAA.

Na mocy wspomnianej ustawy utworzono GLA – nową jednostkę strategiczną (ang. strategic authority), posiadającą odmienne cechy od pozostałych jednostek samorządu terytorialnego Zjednoczonego Królestwa<sup>15</sup>. Główną cechą GLA jest to, że jako jednostka strategiczna wykonuje zadania o charakterze planistycznym, pozostawiając dostarczanie usług innym podmiotom<sup>16</sup>. Ustawa GLAA przyznaje Wielkiemu Londynowi osobowość prawną

---

<sup>11</sup> Tekst ustawy dostępny na stronie: <http://www.legislation.gov.uk/> (dostęp: 31.10.2018)

<sup>12</sup> Podstawowe założenia związane z procesem modernizacji samorządu terytorialnego w Anglii realizowanym przez Partię Pracy w latach 1997-2010 opierały się na wdrożeniu koncepcji lokalnego współrządzenia (ang. local governance). Zgodnie ze wspomnianą koncepcją samorząd powinien w szczególności: prowadzić działania koordynujące na poziomie lokalnym, prowadzić konsultacji z mieszkańcami, podejmować współpracę z lokalnymi partnerami, wspierać demokratycznego zaangażowanie obywateli, czy wspierać słabsze grupy społeczne. Zob. L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997-2010*, Toruń 2012, s. 267-268.

<sup>13</sup> *The Greater London Authority (Referendum) Bill, Research Paper No 97/114*, House of Commons Library, 6 November 1997, s. 23-25; <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP97-114#fullreport> (dostęp: 31.10.2018)

<sup>14</sup> R. Gawłowski, *Metropolia londyńska – rozwiązania prawne i praktyka funkcjonowania*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7-8, s. 19.

<sup>15</sup> H. Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, New York 2016, s. 270-271.

<sup>16</sup> *The Greater London Authority Bill, Bill 11 of 2006-7*, Research Paper No 06/60, House of Commons Library, 7 December 2006, s. 12, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP06-60/RP06-60.pdf> (dostęp: 31.10.2018)

(sekcja 1.2 GLAA). Wielki Londyn realizuje zadania na obszarze 32 dzielnic Londynu oraz odrębnej, niebędącej dzielnicą jednostki – City of London. Wielki Londyn nie jest organem wyższego szczebla w stosunku do dzielnic Londynu, realizują one nadal swoje zadania jako jednostki unitarne.

W sekcji 30 GLAA określono zadania realizowane przez Wielki Londyn. Przepis ten wprowadza domniemanie kompetencji na rzecz GLA w zakresie następujących celów realizowanych na obszarze metropolii:

- a) promowania rozwoju ekonomicznego i tworzenia dobrobytu;
- b) promowania rozwoju społecznego;
- c) promowania poprawy stanu środowiska.

Analiza przepisów wspomnianej sekcji prowadzi do wniosku, że wymienione cele GLA mają równorzędny charakter. Organem uprawnionym do podejmowania działań w imieniu GLA w obszarze określonym w sekcji 30 GLAA jest z mocy ustawy Burmistrz.

Wielki Londyn realizuje swoje zadania głównie w zakresie transportu, ale również w odniesieniu do mieszkalnictwa, rozwoju ekonomicznego, bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej, planowania, przestrzennego, czy ochrony środowiska<sup>17</sup>. Dzielnice metropolii odpowiadają w szczególności za dostarczenie mieszkańcom usług w postaci opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, czy edukacji.

Regulacje GLAA wyodrębniają dwa organy metropolii – Burmistrza (ang. Mayor of London; dalej: Burmistrz) i Zgromadzenie Londynu (ang. London Assembly; dalej: Zgromadzenie). Organy te tworzą wspólnie Władze Wielkiego Londynu. Wyłaniany w wyborach bezpośrednich Burmistrz ma bardzo silną pozycję, w szczególności przedstawia projekt budżetu, opracowuje strategie metropolitalne, powołuje członków niektórych organów funkcjonalnych (ang. functional bodies) podległych GLA. Zgromadzenie Londynu składa się z 25 członków i pełni przede wszystkim funkcję kontrolną, może również wprowadzać poprawki do przedstawionego projektu budżetu.

---

<sup>17</sup> M. Varney, *United Kingdom. Local government in England: Localism delivered?* [w:] *Local government in Europe. The fourth level in the EU multilayered system of governance*, red. C. Panara, M. Varney, New York 2013, s. 343.

### **3. Zadania metropolii dotyczące transportu – wprowadzenie**

Analiza wynikających z ustawy uprawnień, które przekazano na rzecz GLA wskazuje, że transport jest obszarem, gdzie Władze Wielkiego Londynu otrzymały szeroki ich zakres.

Regulacje dotyczące transportu określono w sekcjach 141-303 oraz w załącznikach 10-13 GLAA. Zgodnie z sekcją 141.1 GLAA Burmistrz rozwija oraz wdraża polityki służące promocji i wsparciu bezpiecznych, zintegrowanych, wydajnych oraz ekonomicznych urządzeń i usług transportowych na obszarze metropolii oraz w ramach jej skomunikowania z innymi rejonami.

W zakresie transportu zasadnicze kompetencje Burmistrza dotyczą przygotowania oraz wdrażania strategii transportowej, a także przygotowywania budżetu, powoływania członków oraz kontroli nad funkcjonowaniem Transportu Londynu – organu zarządzającego transportem metropolii.

Kompetencje Zgromadzenia Londynu obejmują kontrolę nad działalnością Burmistrza w analizowanym obszarze, powoływanie członków Komitetu Użytkowników Transportu Londynu (ang. London Transport Users Committee). Kompetencje organów dzielnic obejmują przygotowanie i wdrażanie lokalnych planów transportowych, zarządzanie drogami (z wyłączeniem autostrad i dróg zarządzanych przez GLA), czy też wprowadzania planu ulg w porozumieniu z TfL.

### **4. Strategia transportowa Wielkiego Londynu**

Przepisy GLAA w szczegółowy sposób normują problematykę strategii transportowej metropolii, zwłaszcza w zakresie trybu jej przygotowania oraz implementacji (sekcja 142-153 GLAA). Jednocześnie, zakres przedmiotowy strategii został ujęty w sposób ogólny. Powinna ona uwzględniać działania umożliwiające rozwój bezpiecznych, zintegrowanych, wydajnych oraz ekonomicznych urządzeń i usług transportowych. Regulacje GLAA wskazują na jeden szczegółowy element strategii – ma ona uwzględniać rozwiązania w zakresie transportu dostępnego dla osób z problemami sprawności ruchowej. W związku z tym projektowane rozwiązania powinny być konsultowane z odpowiednimi podmiotami reprezentującymi osoby mające trudności z poruszaniem się.

W procesie przygotowania lub zmiany strategii transportowej Burmistrz powinien stosować regulacje ogólne GLAA odnoszące się do wszystkich działań planistycznych tego

organu. Przygotowując strategię Burmistrz powinien uwzględnić zasadnicze cele GLA oraz skutki, jakie może ona spowodować w odniesieniu do: zdrowia mieszkańców Londynu; nierówności zdrowotnych między osobami żyjącymi na obszarze GLA; osiągnięcia celu zrównoważonego rozwoju w Zjednoczonym Królestwie; zmian klimatu i ich konsekwencji. Poza tym GLAA nakłada inne szczegółowe warunki na Burmistrza w zakresie programowania, jak np. konieczność zapewnienia, aby strategie były zgodne z krajowymi politykami Zjednoczonego Królestwa, czy też z zobowiązaniami międzynarodowymi państwa, w tym wobec Unii Europejskiej.

Regulacje GLAA nakładają na Burmistrza obowiązek szerokich konsultacji proponowanej strategii. W toku prac nad dokumentem organ ten powinien zasięgnąć opinii m.in. Zgromadzenia, organów funkcjonalnych, dzielnic Londynu, wspólnej Rady (ang. Common Council), a także innych podmiotów uznanych za właściwe.

Przygotowany przez Burmistrza projekt strategii transportowej (lub projekt jej modyfikacji) jest następnie przekazywany Zgromadzeniu. Organ ten nie ma kompetencji do wprowadzenia zmian w projekcie. W terminie 21 dni od przekazania strategii Zgromadzenie może odrzucić projekt większością głosów oddanych przez 2/3 członków. Poza strategią Burmistrz może przedstawić pisemne wytyczne dotyczące jej realizacji.

Obowiązująca strategia jest dokumentem wiążącym dla wszystkich organów wykonujących funkcje związane z transportem na obszarze Wielkiego Londynu. W szczególności wiąże rady dzielnic, muszą one bowiem przedstawić plan zawierający propozycje implementacji strategii na obszarze danej jednostki samorządowej. Elementem planu jest harmonogram realizacji poszczególnych propozycji oraz termin wdrożenia wszystkich rozwiązań. Przyjęty przez radę plan podlega zatwierdzeniu przez Burmistrza. Plan zostaje zatwierdzony, jeśli spełnia trzy ustawowo wskazane przesłanki:

- a) jest zgodny ze strategią transportową Wielkiego Londynu;
- b) propozycje w nim zawarte są odpowiednie do celów implementacji strategii transportowej Wielkiego Londynu;
- c) harmonogram wdrożenia tych propozycji oraz terminy ich implementacji są odpowiednie do celów implementacji strategii transportowej.

Jeżeli rada dzielnicy nie przedłożyła planu bądź został on odrzucony, Burmistrz wydaje nakaz przygotowania planu w określonym terminie. W sytuacji, gdy rada nie wykonała nakazu Burmistrza, może on przygotować plan w jej imieniu. Koszty takiego wykonania zastępczego obciążają radę. Przyjęty przez Burmistrza plan podlega wykonaniu przez radę dzielnicy.

Jeśli rada nie implementowała przyjętego planu bądź w ocenie Burmistrza, nie zdoła go implementować, Burmistrz wykonuje uprawnienia rady w zakresie, w którym doprowadzi to do wdrożenia planu. Koszty takich działań obciążają radę. Każda zmiana strategii transportowej Wielkiego Londynu, jeśli wymaga aktualizacji planów jej implementacji na obszarze dzielnic, skutkuje koniecznością modyfikacji tych planów. Burmistrzowi przysługują tym zakresie takie same kompetencje wobec rad dzielnic jak w procesie sporządzania planów implementacji metropolitalnej strategii transportowej.

Organem nadzoru nad Burmistrzem w zakresie przyjętej strategii transportowej jest właściwy minister. Zgodnie z sekcją 143 GLAA może on nakazać przeprowadzenie przeglądu sporządzonej strategii, jeżeli stwierdzi, że jest ona (w całości lub w części) niezgodna z krajowymi politykami dotyczącymi transportu, zaś niezgodność ta powoduje szkodę wobec jakiegokolwiek obszaru poza Wielkim Londynem. Burmistrz jest związany wydanym rozstrzygnięciem, GLAA nie przewiduje w tym zakresie trybu odwoławczego.

W 2017 r. prowadzono prace nad nową strategią transportową Wielkiego Londynu. Projekt strategii został przedłożony przez Burmistrza do konsultacji 21.6.2017 r. (okres konsultacji trwał do 2.10.2017 r.)<sup>18</sup>. Ostatecznie, w marcu 2018 r. przyjęto nową strategię transportową Wielkiego Londynu, zawierającą cele rozwoju transportu w metropolii na okres do 2041 r.<sup>19</sup>

## 5. Transport Londynu

Transport Londynu jest organem funkcjonalnym, który zapewnia lub zabezpiecza świadczenie usług publicznego transportu pasażerskiego na obszarze Wielkiego Londynu oraz w relacjach między metropolią a innymi obszarami. Regulacje dotyczące TfL zawarto w szczególności w załącznikach 10-13 GLAA. Zgodnie ze wspomnianą ustawą Transport Londynu jest osobą prawną. Transport Londynu zarządza usługami transportowymi takimi jak: metro (ang. London Underground), transport autobusowy (ang. London Buses), miejski pasażerski transport kolejowy (ang. Docklands Light Railway, London Overground, TfL Rail), transport tramwajowy (ang. London Trams), pasażerski transport rzeczny (ang. London River

---

<sup>18</sup> *Mayor's Transport Strategy. Draft public consultation*, Mayor of London, June 2017, [https://consultations.tfl.gov.uk/policy/mayors-transport-strategy/user\\_uploads/pub16\\_001\\_mts\\_online-2.pdf](https://consultations.tfl.gov.uk/policy/mayors-transport-strategy/user_uploads/pub16_001_mts_online-2.pdf) (dostęp: 31.10.2018)

<sup>19</sup> *Mayor's Transport Strategy*, Mayor of London, March 2018, <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mayors-transport-strategy-2018.pdf> (dostęp: 31.10.2018)



Services), transport osób niepełnosprawnych (ang. London Dial-a-Ride), dworzec autobusowy Victoria (ang. Victoria Coach Station), miejski system rowerowy (ang. Santander Cycles) oraz miejska kolej linowa (ang. the Emirates Air Line)<sup>20</sup>. Określa on również wysokość opłat z tytułu korzystania ze środków transportu lub z określonych urządzeń. Inne zadania TfL obejmują w szczególności zarządzanie drogami metropolitalnymi, regulowanie świadczenia usług taksówek (m.in. określanie wysokości opłat oraz licencjonowanie tych usług).

Wykonując swoje uprawnienia TfL może tworzyć spółki zależne oraz zawierać umowy z podmiotami zewnętrznymi.

Wszyscy członkowie kierujący TfL są powoływani przez Burmistrza. Ponadto, Burmistrz może być członkiem kierującym TfL, pełni wówczas funkcję przewodniczącego tego organu<sup>21</sup>. Burmistrz posiada uprawnienia do wydawania TfL wiążących nakazów, zarówno ogólnych jak i szczegółowych. Przygotowuje również wytyczne dotyczące wykonywania określonych funkcji przez TfL. Wytyczne i nakazy muszą być sporządzane w formie pisemnej, konieczna jest również notyfikacja właściwemu urzędnikowi TfL.

Transport Londynu jest organem uprawnionym do przyjęcia i implementacji regulacji dotyczących opłat z tytułu korzystania przez pojazdy mechaniczne z dróg w ramach metropolii (ang. charging scheme). Zgodnie z sekcją 295 GLAA poza TfL takie plany opłat mogą być również ustanawiane przez dzielnice Londynu oraz Common Council. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawiera załącznik 23 GLAA. Plany opłat mogą być wprowadzane tylko wówczas, jeśli służą realizacji działań określonych strategii transportowej metropolii. Muszą być ponadto zgodne z tą strategią. Regulacje GLAA uzależniają możliwość wprowadzenia planów opłat od wcześniejszego ich zatwierdzenia przez Burmistrza. Ponadto, minister właściwy może przyjąć przepisy określające katalog wyłączeń od opłat, stosowanie opłat obniżonych bądź maksymalną wysokość opłat. Wprowadzany plan opłat musi określać: obszar, na którym obowiązuje; kategorię pojazdów, wobec których wprowadza się opłaty; drogi, na których są wprowadzane opłaty; szczegóły dotyczące opłat.

W wykonaniu omawianego przepisu 17.2.2003 r. wprowadzono opłatę za poruszanie się określonymi pojazdami mechanicznymi w centralnej części Londynu (ang. Congestion Charge)<sup>22</sup>. Jeśli chodzi o zakładane skutki wprowadzenia tej opłaty

---

<sup>20</sup> Szczegółowe informacje na temat usług transportowych realizowanych przez TFL znajdują się na stronie internetowej tego podmiotu: <https://tfl.gov.uk/> (dostęp: 31.10.2018)

<sup>21</sup> W 2018 r. Burmistrz Sadiq Khan pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego TfL

<sup>22</sup> Zgodnie z aktualnym planem podstawowa dzienna opłata z tytułu wjazdu do strefy płatnej od poniedziałku do piątku w godz. 7-18 wynosi 11,5 funta, <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge?intcmp=2053> (dostęp:

wskazywano na: zmniejszenie zatorów drogowych, nie tylko w strefie płatnej, lecz również poza nią; lepsze wykorzystanie rozwiniętego transportu publicznego w centrum metropolii; przyspieszenie funkcjonowania transportu autobusowego w centrum<sup>23</sup>.

W kolejnych latach wprowadzono następujące opłaty mające na celu poprawę stanu środowiska i zdrowia mieszkańców metropolii:

a) Opłata emisyjna (ang. Emissions Surcharge, T-Charge) – obejmuje obszar centralnego Londynu (tożsamy z obszarem obowiązywania opłaty Congestion Charge), konieczność uiszczenia opłaty z tytułu obecności pojazdu w strefie wynika z braku spełnienia odpowiednich standardów emisji<sup>24</sup>.

b) Opłata niskiej strefy emisji (ang. Low Emission Zone Charge) – obowiązuje codziennie, przez całą dobę na większości obszaru Wielkiego Londynu, obejmuje duże pojazdy, m.in. ciężarówki i autobusy. Konieczność uiszczenia opłaty z tytułu obecności pojazdu w strefie wynika z braku spełnienia odpowiednich standardów emisji<sup>25</sup>.

c) Opłata ultra-niskiej strefy emisji (ang. Ultra Low Emission Zone Charge) – będzie pobierana od 8 kwietnia 2019 r. i obejmie strefę objętą opłatą Congestion Charge. Będzie to opłata dodatkowa, obowiązująca codziennie, przez całą dobę, dotyczyć będzie większości pojazdów, które nie spełniają odpowiednich standardów emisji.

## 6. Komitet Użytkowników Transportu Londynu

Komitet Użytkowników Transportu Londynu (dalej: LTUC, Komitet) jest powoływana przez Zgromadzenie jednostką opiniodawczą reprezentującą interesy użytkowników transportu publicznego na obszarze metropolii. Jest on określany mianem London TravelWatch.

Regulacje dotyczące funkcjonowania LTUC zawarto w sekcjach 246-252E GLAA. Zgodnie ze wspomnianą ustawą komitet posiada osobowość prawną. Składa się on maksymalnie z 24 członków oraz przewodniczącego (ang. Chairman). Wszystkie te osoby są powoływane przez Zgromadzenie po konsultacjach z właściwym ministrem. Zgodnie z GLAA Zgromadzenie powinno zapewnić, aby członkowie LTUC reprezentowali

---

31.10.2018)

<sup>23</sup> *The Greater London (Central Zone) Congestion Charging Order 2001. Report to the Mayor of London, Transport for London, February 2002, s. 8, [https://www.planetizen.com/files/London\\_Congestion\\_Charging\\_2001.pdf](https://www.planetizen.com/files/London_Congestion_Charging_2001.pdf) (dostęp: 31.10.2018)*

<sup>24</sup> Podstawowa wysokość opłaty to 10 funtów dziennie. Opłata obowiązuje w określonych godzinach podczas dni roboczych.

<sup>25</sup> W przypadku ciężarówek podstawowa opłata dzienna to 200 funtów.

interesy użytkowników transportu publicznego Wielkiego Londynu i użytkowników transportu kolejowego służącego komunikacji z metropolią. Członkowie Zgromadzenia i TfL, jak również pracownicy GLA i TfL nie mogą być członkami LTUC.

Zasadnicza funkcja LTUC dotyczy analizy zagadnień dotyczących transportu na obszarze metropolii. Podmiot ten może podejmować swoje działania m.in. na wniosek użytkowników środków transportu publicznego. W ramach przyznanych mu ustawowych uprawnień może on kierować niewiążące zalecenia w szczególności do Burmistrza, Zgromadzenia bądź TfL. W ramach pełnionej funkcji LTUC jest zobowiązany stosować wiążące wytyczne i ogólne nakazy przyjęte przez Zgromadzenie. Muszą być one sporządzane w formie pisemnej, wymagają również notyfikacji właściwemu urzędnikowi LTUC. W roku finansowym 2016-2017 LTUC rozpatrywał 10 719 pisemnych i telefonicznych zapytań i skarg<sup>26</sup>. Wysokość budżetu LTUC jest określana przez Zgromadzenie.

## 7. Podsumowanie

Analiza brytyjskiej ustawy regulującej funkcjonowanie Wielkiego Londynu prowadzi do wniosku, że wśród najważniejszych zadań publicznych realizowanych przez wspomnianą metropolię stanowią te dotyczące transportu. Obejmują one szeroki zakres uprawnień, począwszy od szczegółowego planowania rozwoju całości transportu na obszarze metropolii, poprzez organizację funkcjonowania transportu publicznego – zapewnianego przez Transport Londynu (organ funkcjonalny metropolii). Brytyjski ustawodawca, wprowadzając tak kompleksową regulację opisywanego zagadnienia, uwzględnił znaczenie mobilności jako czynnika rozwoju społeczno-ekonomicznego metropolii. Na podkreślenie zasługuje przyjęcie regulacji pozwalających na pobieranie przez samorząd opłat z tytułu korzystania przez pojazdy mechaniczne z dróg w ramach metropolii. Z jednej strony pozwalają one na ograniczenie ruchu pojazdów w centrum miasta, przyczyniając się do zmniejszenia zatorów drogowych, z drugiej pozytywnie wpływają na poprawę stanu środowiska i zdrowia jego mieszkańców. Biorąc pod uwagę brytyjskie rozwiązania warto wprowadzić do przyszłych polskich regulacji metropolitalnych przepisy przyznające całość zadań z zakresu transportu na rzecz jednostek metropolitalnych. W ramach wspomnianych zadań organy samorządu lokalnego powinny otrzymać kompetencje pozwalające im nie tylko na organizowanie transportu zbiorowego,

---

<sup>26</sup> [http://www.londontravelwatch.org.uk/documents/get\\_lob?id=4403&field=file](http://www.londontravelwatch.org.uk/documents/get_lob?id=4403&field=file) (dostęp: 31.10.2018)

ale również umożliwiające przygotowanie i wdrażanie strategii transportowej, zawierającej szczegółowe wytyczne w zakresie rozwoju wszystkich środków transportu na obszarze metropolii. Powinny one również dysponować kompetencjami do wprowadzania powszechnie obowiązujących systemów opłat z tytułu poruszania się określonych pojazdów po drogach publicznych.

**Transport Strategy for Greater London – innovative solutions for administration of metropolitan area**

This article concerns public tasks of Greater London Authority (GLA), an administrative body for Greater London. In the Author's opinion, on the example of English legislation, it can be assumed that the key metropolitan tasks include those related to the transport. Moreover, the transport strategy – a comprehensive document defining development of all means of transport – should play a vital role in planning the transport of the metropolis.

**Konrad Kuszel**

Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie