



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita
Polska



cupt

CENTRUM UNIJNYCH
PROJEKTÓW TRANSPORTOWYCH

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



CZYNNIKI SUKCESU **WSPÓŁPRACY MIĘDZYSAMORZĄDOWEJ** **W ZAKRESIE ORGANIZACJI** **TRANSPORTU PUBLICZNEGO W POLSCE**

**Marcin
Gromadzki**

**Public
Transport
Consulting**

Webinarium „Współpraca międzysamorządowa
w zakresie organizacji transportu publicznego”

23 października 2020 r.

WSTĘP – POROZUMIENIA I ZWIĄZKI JST ODPOWIEDZIĄ NA ZBYT WIELU ORGANIZATORÓW PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO PRZEWIDZIANYCH W OBECNYCH PRZEPISACH

Z tezy o zbyt dużej liczbie instytucji organizatorów publicznego transportu zbiorowego kreowanej przez obecne przepisy ustawy o ptz, wynika konieczność koncentracji funkcji zarządczych – możliwa do uzyskania poprzez zawieranie porozumień przez jednostki samorządu terytorialnego lub powoływanie związków.

Powierzanie zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie, od wielu lat praktykowane jest w Polsce w komunikacji miejskiej.

Podstawą prawną takiego działania są przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (wcześniej, od 2001 r. zawarte w ustawie o transporcie drogowym) oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

DELEGACJA

DO ZAWIERANIA PRZEZ GMINY POROZUMIEŃ I ZWIĄZKÓW W USTAWIE Z DNIA 8 MARCA 1990 R. O SAMORZĄDZIE GMINNYM

art. 74

1. Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.
2. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

art. 64 ust. 1

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne.

Tylko partnerskie zasady współpracy jst na podstawie porozumień, mogą stać się czynnikiem sukcesu współpracy międzygminnej.

PRZEDMIOT I ZAKRES POROZUMIEŃ MIĘDZYGMINNYCH W SPRAWIE ORGANIZOWANIA KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

- wspólna organizacja i wykonywanie komunikacji miejskiej w ramach lokalnego transportu zbiorowego, obejmujące określone linie komunikacyjne lub sieć połączeń funkcjonującą na danym obszarze
- **zasady stanowienia cen biletów**
- zasady stanowienia przepisów porządkowych
- **zasady wydawania zaświadczeń na obsługę linii objętych porozumieniem**

ZAKRES ZADAŃ POWIERZANYCH PRZEZ JEDNĄ GMINĘ DRUGIEJ W RAMACH POROZUMIENIA MIĘDZYGMINNEGO (1/2)

- prowadzenie badań rynku, w tym efektywności ekonomicznej funkcjonowania linii komunikacyjnych
- **planowanie rozwoju**
- opracowywanie rozkładów jazdy
- **emitowanie i dystrybuowanie biletów**
- kontrola biletów i windykacja należności za przejazdy bez ważnego biletu
- **promocja usług**
- określanie poziomu udziału gminy w kosztach powierzonego zadania, w tym wykonywaniu usług przewozowych przez operatorów
- **zawieranie umów z operatorami na realizację usług i dokonywanie płatności za świadczone usługi przewozowe**

ZAKRES ZADAŃ POWIERZANYCH PRZEZ JEDNĄ GMINĘ DRUGIEJ W RAMACH POROZUMIENIA MIĘDZYGMINNEGO (2/2)

- kontrola realizacji przewozów pod względem ilościowym i jakościowym oraz nakładanie kar za niezgodną z umowami ilość i jakość usług
- **opracowywanie i udostępnianie informacji o obsłudze komunikacyjnej, w tym w pojazdach i w internecie**
- umieszczanie na przystankach rozkładów jazdy, nazw przystanków i komunikatów oraz, o ile pozwala na to miejsce, cenników biletów, przepisów taryfowych i innych ważnych informacji
- **przygotowywanie projektów taryfy opłat, przepisów taryfowych oraz przepisów porządkowych**
- utrzymywanie czystości na przystankach i ich odśnieżanie

USTALENIA UMOWY DO POROZUMIENIA MIĘDZYGMINNEGO W SPRAWIE POWIERZENIA ORGANIZACJI KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ (1/3)

- wskazanie jednostki, która będzie wykonywać wyszczególnione w umowie zadania (zarząd transportu miejskiego lub komórka urzędu miasta (gminy))
- **wyjściowa wielkość pracy eksploatacyjnej (wozokilometrów)**
- zabezpieczenia gminy organizującej komunikację miejską związane z możliwością odstąpienia od warunków umowy przez gminę powierzającą (dotyczy przede wszystkim realizacji określonej liczby wozokilometrów)
- **wyszczególnienie możliwych odstępstw od ogólnej zasady powierzenia organizacji komunikacji miejskiej (linie nieobjęte porozumieniem, specyficzny sposób rozliczania wozokilometrów)**
- zasady dokonywania zmian w rozkładach jazdy (przebieg tras, godziny kursów) wraz z zasadami pokrywania zmian kosztów obsługi z tego tytułu

USTALENIA UMOWY DO POROZUMIENIA MIĘDZYGMINNEGO W SPRAWIE POWIERZENIA ORGANIZACJI KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ (2/3)

- zasady obliczania kosztów, które obejmują koszty przewozów (wynikające z zawartych umów z operatorami za zrealizowane wozokilometry) i koszty organizatora
- **zasady obliczania przychodów, które obejmują:**
 - przychody z biletów danego organizatora (obliczane na podstawie wyników badań marketingowych lub w inny sposób)
 - przychody pochodne (przychody z opłat dodatkowych, przychody z biletów emitowanych przez innego organizatora, jeżeli występują)
 - dopłatę budżetową
- odliczenia od kosztów – kary nakładane na przewoźników za niezrealizowane usługi i nieodpowiadającą warunkom umów przewozowych jakość usług;
- **zasady obliczania dopłaty budżetowej i termin jej ostatecznego ustalenia, uwzględniający ewentualne zmiany w ofercie przewozowej**

USTALENIA UMOWY DO POROZUMIENIA MIĘDZYGMINNEGO W SPRAWIE POWIERZENIA ORGANIZACJI KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ (3/3)

- wpływ gminy powierzającej usługi na sposób wyłaniania operatora (wgląd i uwagi do SIWZ) i ustalenie udziału operatorów wyłonionych w ramach procedury przetargowej
- **procedura ostatecznego rozliczania kosztów, przychodów i dopłaty budżetowej za dany rok, wynikająca ze zmian, które mogą wystąpić od dnia ustalenia tych parametrów do końca roku kalendarzowego**
- podstawa i terminy płatności dopłaty budżetowej
- **prawo do sprzedaży biletów przez gminę organizującą komunikację miejską i prawo do traktowania tych przychodów jako dochodów własnych gminy organizującej komunikację miejską**
- akceptacja rozkładów jazdy na rok następny przez gminę powierzającą
- **zasady korzystania z przystanków, dworców i pętli**

OBLICZANIE KOSZTÓW, PRZYCHODÓW I DOPŁATY BUDŻETOWEJ JAKO ZAŁĄCZNIK DO UMOWY - PRZYKŁAD OBLICZANIA DOPŁATY BUDŻETOWEJ

Kwotę prognozowanej dopłaty budżetowej powinno się obliczać wg wzoru:

$$D = P_b + P_m - (K_c - K_u) + W_{rb}$$

gdzie:

D – kwota dopłaty budżetowej na rok następny

P_b – przychody z biletów

P_m – przychody z opłat dodatkowych i ewentualne inne przychody

K_c – koszty całkowite obsługi komunikacyjnej
(przewozów i organizatora)

K_u – kary umowne

W_{rb} – wynik finansowy komunikacji miejskiej w danej gminie w roku bieżącym (rezultat przeprowadzenia badań i obliczeń)

UMOWA DO POROZUMIENIA MIĘDZYGMINNEGO INSTRUMENTEM KSZTAŁTOWANIA LOKALNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Umowa do porozumienia międzygminnego powinna regulować wszystkie istotne kwestie dotyczące organizowania usług tego transportu przez określoną gminę na rzecz innej gminy.

Szczególnie ważne znaczenie ma:

- szczegółowe określenie powierzonych zadań;
- **sformułowanie zabezpieczeń dotyczących przestrzegania postanowień umów z usługodawcami, w szczególności z operatorami, w zakresie okresu ich obowiązywania, uzgodnionej wielkości pracy eksploatacyjnej oraz przyjętych zasad płatności**
- ustalenie zasad określania udziału w kosztach obsługi komunikacyjnej przez gminę na rzecz której organizowane są usługi lokalnego transportu zbiorowego
- **uzgodnienie szczegółowej metodologii obliczeń kosztów i przychodów z usług świadczonych na rzecz danej gminy**

MOŻLIWOŚĆ WYKORZYSTANIA DOŚWIADCZEŃ ZE WSPÓŁPRACY GMIN W ORGANIZACJI KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ DO ORGANIZACJI PONADGMINNYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH

Liczne doświadczenia ze współpracy gmin we wspólnej organizacji komunikacji miejskiej można wykorzystać na innych płaszczyznach współpracy międzysamorządowej.

Organizatorem ponadgminnych przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej może być:

- a) **w przewozach gminnych** – gmina (także na podstawie porozumienia międzygminnego, w tym w komunikacji miejskiej) lub związek międzygminny
- b) **w przewozach powiatowych** – powiat (także na podstawie porozumienia z innymi powiatami) lub związek powiatów
- c) **w przewozach powiatowo-gminnych** – związek powiatowo-gminny
- d) **w przewozach metropolitalnych** – związek metropolitalny

UTWORZENIE SPÓJNEJ I ZINTEGROWANEJ SIECI PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W SKALI POWIATU NAJWIĘKSZYM PROBLEMEM ORGANIZACYJNYM

Możliwe warianty rozwiązań:

- **I – powołanie związku powiatowo-gminnego** – w celu zorganizowania powiatowo-gminnych przewozów pasażerskich na obszarze gmin i powiatu – uczestników związku
- **II – zorganizowanie powiatowych przewozów pasażerskich** przez starostę powiatu, **ale tylko w zakresie linii międzygminnych**
- **III – zorganizowanie powiatowych przewozów pasażerskich** przez starostę powiatu **w zakresie poszerzonym** – z objęciem liniami zorganizowanymi przez powiat, po ich odpowiednim wydłużeniu, także przewozów szkolnych lub innych połączeń w wybranych gminach, z partycypacją finansową tych gmin w kosztach przewozów

ZWIĄZEK POWIATOWO-GMINNY OPTYMALNĄ FORMUŁĄ UMOŻLIWIAJĄCĄ ZORGANIZOWANIE ZINTEGROWANYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH NA DANYM OBSZARZE (1)

Powołanie związku powiatowo-gminnego, który może i powinien zorganizować wszystkie konieczne połączenia komunikacyjne, zarówno międzygminne – w granicach powiatów przystępujących do związku, jak i gminne – w granicach gmin przystępujących do związku, generuje odrębny byt prawny oraz wymaga przeprowadzenia czasochłonnej procedury jego utworzenia i zarejestrowania.

Związek powiatowo-gminny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a prawa i obowiązki powiatu (powiatów) oraz gmin uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem przekazanych zadań, z dniem ogłoszenia statutu przechodzą na związek.

Związek powiatowo-gminny powinien zastąpić gminy do niego przystępujące w roli organizatora dowozu dzieci do szkół – w takim zakresie, w jakim mogą to zapewnić linie regularne.

ZWIĄZEK POWIATOWO-GMINNY OPTYMALNĄ FORMUŁĄ UMOŻLIWIAJĄCĄ ZORGANIZOWANIE ZINTEGROWANYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH NA DANYM OBSZARZE (2)

Związek byłby stroną umowy o dopłaty z Funduszu rozwoju przewozów z wojewodą, przedstawiałby deficyt linii w okresach rozliczeniowych i wnioskowałby o dopłaty oraz rozliczałby płatności z operatorami.

Dotychczasowe dynamiczne zmiany przepisów prawa (szybka ścieżka legislacyjna ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o FRPA) i bardzo krótkie okresy możliwej aplikacji o dofinansowanie środkami z Funduszu powodują, że rozwiązanie polegające na powołaniu związku powiatowo-gminnego należy traktować jako docelowe (cel długofalowy), a operacyjnie trzeba poszukiwać innych możliwości zorganizowania sieci połączeń publicznego transportu zbiorowego na obszarze danego powiatu.

POWIATOWE PRZEWOZY PASAŻERSKIE (1)

Rozwiązaniem najszybszym i najprostszym do realizacji, jest organizacja powiatowych przewozów pasażerskich przez starostę, także z uwzględnieniem potrzeb gmin w zakresie przewozów ponadgminnych.

Jak dowodzi praktyka, mankamentem tego rozwiązania jest dominująca pozycja powiatu jako organizatora wobec gmin, co może stwarzać pewne problemy z pozyskaniem dofinansowań z ich budżetów.

POWIATOWE PRZEWOZY PASAŻERSKIE (2)

Pewnym kompromisem jest poszerzenie siatki linii komunikacyjnych w powiatowych przewozach pasażerskich o linie szkolne o znaczeniu gminnym – dodatkowe linie komunikacyjne zorganizowane w celu dowozu dzieci do szkół i przedszkoli.

Starosta powiatu – jako organizator powiatowych przewozów pasażerskich – nie może organizować linii komunikacyjnych zawierających się swoimi trasami wyłącznie w granicach jednej gminy.

Może jednak zorganizować przewozy międzygminne w taki sposób, aby zasięg i godziny kursów na liniach powiatowych przewozów pasażerskich umożliwiły dzieciom i młodzieży z niektórych gmin codzienne dojazdy do szkół i powrót do domów.

Gminy zyskują wówczas tytuł do partycypacji finansowej w przedsięwzięciu – udzielania powiatowi pomocy finansowej w uzgodnionej wysokości.

PODSUMOWANIE

Najefektywniejszymi rozwiązaniami w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego są takie, które zapewniają skoncentrowanie wszystkich funkcji organizatorskich na określonym obszarze w jednym podmiocie.

W celu sprawnego wykonywania zadań organizatorskich musi zostać powołany odpowiedni zespół pracowników, a ponieważ organizacja publicznego transportu zbiorowego wykazuje cechy monopolu naturalnego (koszty jednostkowe spadają, a sprawność rośnie w miarę wzrostu skali), dążyć należy do wdrażania rozwiązań zwiększających zasięg działania organizatora – zawierać porozumienia lub powoływać związki, w szczególności dedykowany organizacji przewozów pasażerskich związek powiatowo-gminny.

PODZIĘKOWANIE ZA UWAGĘ

Bardzo serdecznie dziękuję Państwu za uwagę.

Marcin Gromadzki Public Transport Consulting

ul. Strzelców 1B/33, 81-586 Gdynia

tel. 601 61 75 18, 661 66 75 18, fax 58 740 54 44



[Zachęcam do odwiedzenia naszego profilu na Facebooku i polubienia nas.](#)