

**Jak zostać efektywnym organizatorem
Publicznego Transportu Zbiorowego
w zakresie komunikacji pozamiejskiej
po 1 stycznia 2017 roku?**

Praktyczny przewodnik dla samorządów



Publikację objęto patronatem Związku Powiatów Polskich

Szanowni Państwo,

z początkiem następnego roku ma w pełni zafunkcjonować nowy system publicznego transportu zbiorowego. System ten oparty jest na pełnieniu funkcji organizatora tego transportu przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, zlecające operatorom wykonywanie przewozów na liniach użyteczności publicznej. Choć obowiązki dotyczą wszystkich poziomów samorządu, to w odniesieniu do lokalnego transportu szczególną rolę będą miały do odegrania powiaty.

Powiat jest przecież miejscem, w którym zaspokajane są wszystkie potrzeby lokalnego społeczeństwa, a możliwości dotarcia do poszczególnych obiektów użyteczności publicznej jest uzależniona od właściwego skonstruowania sieci połączeń komunikacyjnych.

Jest to bardzo poważne wyzwanie – tak organizacyjne, jak i finansowe. Wyzwanie o tyle trudniejsze, że ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym budzi liczne wątpliwości interpretacyjne. Z tego powodu Związek Powiatów Polskich od dłuższego już czasu podejmuje działania mające na celu poszerzenie wiedzy osób odpowiedzialnych za wdrażanie ustawy w poszczególnych powiatach. Z dużym uznaniem odnosi się również do analogicznych działań podejmowanych przez inne podmioty – z tego względu z wielkim zadowoleniem przyjąłem powstanie oddawanego w Państwa ręce podręcznika. Nazwiska jego autorów – uznanych ekspertów z dziedziny publicznego transportu zbiorowego – są najlepszą rekomendacją do zapoznania się z jego treścią. Choć nie można go utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem Związku Powiatów Polskich, to pozwalam sobie rekomendować go jako cenny materiał dla wszystkich zainteresowanych skutecznym wdrożeniem nowego systemu transportu publicznego.

Życząc interesującej lektury,

Ludwik Węgrzyn,

Prezes Związku Powiatów Polskich,

Starosta Bocheński

Warszawa, dn. 29 lutego 2016 roku

Zespół autorski:

Konsultant niezależny - dr Michał Wolański,

Konsultant niezależny - Mecenas Piotr Mikiel

Konsultant niezależny - Marcin Gromadzki

Asystent - Mateusz Pieróg

Marzec 2016

Spis treści

Streszczenie kierownicze	7
1. Prawa i obowiązki samorządów. Refundacja ulg.	9
1.1. Stan obecny i perspektywa zmian	9
1.2. Organizator transportu publicznego	13
1.2.1. Planowanie rozwoju transportu	14
1.2.2. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego	15
1.2.3. Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym	16
1.3. Perspektywa gminy	16
1.3.1. Dowóz dzieci do szkół.....	17
1.4. Perspektywa powiatu	19
1.5. Perspektywa województwa	21
1.6. Studia przypadków	22
1.6.1. Gmina Szemud.....	22
1.6.2. Lubelski Obszar Funkcjonalny	23
1.6.3. Planowane postępowanie w województwie pomorskim.....	25
2. Jak przygotować plan transportowy	26
2.1. Obowiązek uchwalenia planu transportowego	26
2.2. Zawartość planu transportowego	30
2.3. Zasady przygotowania planu	32
2.3.1. Sieć komunikacyjna	33
2.3.2. Ocena i prognozy potrzeb przewozowych	35
2.3.3. Przewidywane finansowanie usług przewozowych	36
2.3.4. Preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu	37
2.3.5. Zasady organizacji rynku przewozów, w tym przewidywany tryb wyboru operatora ..	38
2.3.6. Pożądany standard usług przewozowych.....	38
2.3.7. Przewidywany sposób organizowania systemu informacji pasażerskiej	39
2.3.8. Kierunki rozwoju publicznego transportu zbiorowego	39
2.4. Konsekwencje braku planu	41
2.5. Plan dla małych jednostek	41
2.6. Studia przypadków	43
2.6.1. Powiat pucki i wejherowski	43
3. Umowa o świadczenie usług przewozowych	45
3.1. Wybranie trybu zawarcia umowy	45
3.1.1. Zamówienie publiczne	45
3.1.2. Udzielenie koncesji na przewozy.....	46

3.1.3.	Bezpośrednie zawarcie umowy	49
3.2.	Ogłoszenie o zamiarze	53
3.3.	Przedmiot zamówienia	55
3.4.	Wymogi	58
3.4.1.	Taryfa	58
3.4.2.	Pojazdy	59
3.4.3.	Informacja pasażerska	60
3.4.4.	Zaplecze techniczne	61
3.4.5.	Kompleksowość usługi	61
3.4.6.	Gwarancja należytego wykonania	61
3.4.7.	Wiedza i doświadczenie	61
3.4.8.	Dobry pracodawca	61
3.5.	Kryteria oceny	63
3.5.1.	Kryteria cenowe	63
3.5.2.	Kryteria pozacenowe	64
3.6.	Postępowanie	65
3.7.	Umowa	65
3.7.1.	Terminy	65
3.7.2.	Zawartość	66
3.7.3.	Rekompensata a pomoc publiczna	66
3.8.	Studia przypadków	67
3.8.1.	Powiat kluczborski	67
3.8.2.	Gminy powiatu gryfickiego	68
3.8.3.	Brwinów	69
4.	Dodatek	71
4.1.	Partnerstwo samorządów, czyli Współpraca 2.0 - Łukasz Dąbrówka	71
4.1.1.	Współpraca JST stan obecny i potrzeby	72
4.1.2.	Od podejścia punktowego do sieciowego	74
4.1.3.	Typy współpracy partnerstw międzysamorządowych	76
4.1.4.	Wyzwania i zagrożenia związane ze współpracą – zalecane działania	78
5.	Załączniki	83
5.1.	Opis przedmiotu zamówienia – plan transportowy	83
5.2.	Uchwała o gminnych liniach użyteczności publicznej	86
5.3.	Uchwała o powiatowych liniach użyteczności publicznej	87
5.4.	Uchwała o współfinansowaniu przez gminę przewozów powiatowych	88
5.5.	Uchwała o przyjęciu kompetencji organizacji komunikacji przez powiat	89

5.6.	Umowa o przekazaniu dotacji	90
5.7.	Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania	92
5.8.	Umowa z operatorem	93
5.9.	Uchwała taryfowa	95
5.10.	Gwarancja zabezpieczenia należytego wykonania umowy	98

Streszczenie kierownicze

Od 1 stycznia 2017 r. wchodzi w życie nowe przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Sprawiają one, że ulgi ustawowe obowiązywać będą tylko w przewozach o charakterze użyteczności publicznej i tylko w takim przypadku będą one refundowane – wciąż z budżetu państwa. W uproszczeniu można powiedzieć, że przewozy o charakterze użyteczności publicznej to te przewozy, które są kontraktowane przez samorzządy – gminne, powiatowe i wojewódzkie.

Budżetowe refundacje ulg ustawowych są ważnym źródłem przychodów zarówno przedsiębiorstw PKS, jak i mniejszych przewoźników. W skali kraju na ten cel przeznaczanych jest 700 mln zł rocznie, co przekłada się na 25-30% przychodów przeciętnej firmy i na przynajmniej kilkadziesiąt złotych dotacji rocznie na mieszkańca terenów wiejskich. Dzięki refundacji komunikacja poza miastami jeszcze funkcjonuje.

Nowe przepisy są dla samorządów zarówno szansą, jak i zagrożeniem.

Jeśli samorzządy gminne przy okazji zmian zdecydują się dowozić dzieci do szkół przy użyciu transportu publicznego i wykupywać bilety zamiast zlecać przewozy zamknięte, możliwe jest pozyskanie większych środków budżetowych, co da oszczędności bądź umożliwi rozwój transportu publicznego.

Jeśli jednak umowy z przewoźnikami nie zostaną zawarte, komunikacja publiczna straci większość przychodów i upadnie albo zostanie ograniczona wyłącznie do głównych linii. W efekcie ustawy obowiązek dowozu dzieci do szkół będzie realizowany za pomocą przewozów zamkniętych, co jest nieefektywne. Duże trudności z dojazdami będą dotyczyły młodzież ponadgimnazjalną oraz osoby dojeżdżające do pracy, urzędów czy placówek ochrony zdrowia.



Bez umów z samorządami po 1 stycznia 2017 r. większość linii komunikacyjnych na terenach wiejskich przestanie być rentowna i zostanie zlikwidowana, gdyż przewoźnicy utracą prawo do dotacji z budżetu państwa.

Zawarcie umowy nie jest proste.

Aby zawrzeć umowę, konieczne jest:

- 1. Poznanie obowiązujących przepisów oraz zawarcie odpowiednich umów (porozumień) między jednostkami samorządu terytorialnego** określonych w rozdziale 1 niniejszego opracowania. Jedną z fundamentalnych trudności jest zaliczenie według większości interpretacji całości przewozów gminnych na terenie gmin miejsko-wiejskich oraz gmin miejskich do kategorii komunikacji miejskiej, która według przepisów jest wyłączona z refundacji ulg z budżetu państwa. Stąd w opracowaniu rekomenduje się realizację możliwie dużej części przewozów jako powiatowych, objętych stosownym dofinansowaniem bezwarunkowo – wymaga to jednak odpowiedniej umowy (porozumienia) w sprawie udzielenia dotacji celowej powiatowi przez gminę;
- 2. Przygotowanie planu transportowego** zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 2 opracowania. Jest on wymagany w przypadku jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów), których teren jest zamieszkały przez liczbę ludności przekraczającą

określony próg. Kluczowe jest, aby plan był sporządzony dobrze, a zatem zawierał możliwie szeroką sieć połączeń i nie krępował rąk samorządowi;

3. **Zawarcie umowy o świadczenie usług publicznych**, opisanej szczegółowo w rozdziale 3 opracowania. Wymaga to m.in. wcześniejszego ogłoszenia (z rocznym wyprzedzeniem) wyboru właściwego trybu (przetargu, koncesji lub zamówienia zgodnie z regulaminem wewnętrznym) oraz odpowiedniego opisu przedmiotu zamówienia i wymogów wobec zleceniobiorcy. Umowa powinna być przygotowana w taki sposób, by ograniczyć możliwość wystąpienia nieprzewidzianych trudności pojawiających się w całej perspektywie czasowej jej obowiązywania. Zapewni to samorządowi ochronę potrzeb społecznych, a przewoźnikowi – możliwość działania biznesowego. Niepewność związana z nowymi przepisami przejawia się po obu stronach, zarówno u samorządów, jak i u przewoźników. Sprawne wdrożenie komunikacji na nowych zasadach wymaga podjęcia rozsądnej współpracy.

Niniejszy przewodnik ma za zadanie przybliżyć samorządom regulacje nowej ustawy i zapewnić gotowe rozwiązania pomagające ochronić komunikację publiczną i pozyskać większe środki finansowe z budżetu państwa.



Przy odpowiednim wykorzystaniu nowych przepisów w wielu przypadkach możliwe jest zorganizowanie lepszej niż obecnie komunikacji z wykorzystaniem dotychczasowych gminnych środków finansowych przeznaczonych na dojazdy dzieci do szkół oraz uzyskanych przez przewoźników dopłat budżetowych z tytułu refundacji ulg ustawowych.

1. Prawa i obowiązki samorządów. Refundacja ulg.

1.1. Stan obecny i perspektywa zmian

Aktem prawnym regulującym kwestie związane z komunikacją zbiorową jest ustawa o publicznym transporcie zbiorowym¹. Ustawa w założeniach ma skłonić samorządy do aktywniejszego oddziaływania na siatkę połączeń, integrację systemów transportowych oraz na jakość usług przewozowych.

Obecnie duża część połączeń pozamiejskich jest obsługiwana przez przewoźników na zasadach komercyjnych. Samorządy bardzo często ograniczają się jedynie do weryfikowania pod kątem formalnym wniosków o zezwolenie na regularne przewozy i pobierania opłat za korzystanie z przystanków, czasem reagując na wnioski mieszkańców poprzez wywieranie miękkiego nacisku na przewoźników w kwestii zmian w trasach lub rozkładach jazdy.

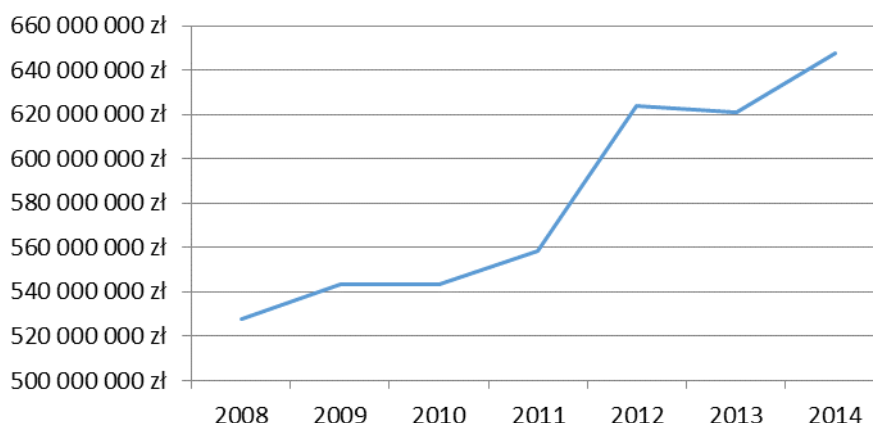
Przewoźnicy obsługują połączenia na własne ryzyko finansowe. Znacząca część ich dochodów pochodzi z refundacji honorowanych ulg ustawowych – to aż 25-30% ich wpływów. Rocznie przewoźnicy autobusowi otrzymują z tego tytułu z budżetu państwa niemal **700 mln zł**, a kwota ta ulega systematycznemu wzrostowi².



Rocznie z budżetu państwa przewoźnicy otrzymują niemal 700 mln zł dopłaty do ulgowych przejazdów. To przeciętnie 30% ich wpływów.

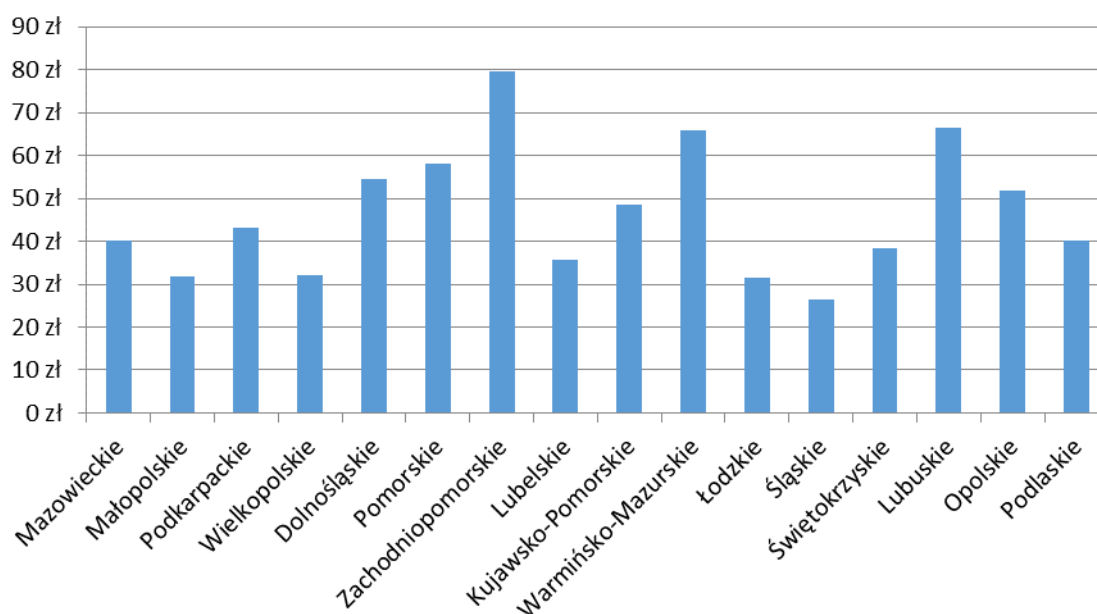
¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r Nr 5, poz. 13).

² Wolański M. i in., Ewaluacja ex-ante zmian w systemie refundacji ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym na obszarach pozamiejskich, Warszawa 2015, s. 11.



Wykres 1. Wysokość dopłat z budżetu państwa do ulgowych przejazdów osób w publicznym transporcie autobusowym w latach 2008-2014³.

Bardziej obrazowe może okazać się odniesienie danych dotyczących wielkości dopłat przypadających na województwo do liczby mieszkańców obszarów pozamiejskich.



Wykres 2. Wydatki na dopłaty do ulgowych przejazdów osób według województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi w 2014 r⁴.

Jak widać, w 2014 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca wsi największe dopłaty poniesiono w województwie zachodniopomorskim (blisko 80 zł na mieszkańca), warmińsko-mazurskim i lubuskim (ok. 65 zł). Z czego może wynikać takie zróżnicowanie? Poza charakterystyką geograficzną i osadniczą ważną przyczyną są różne modele funkcjonowania komunikacji pozamiejskiej. Niska wartość dopłat w województwie śląskim i wielkopolskim wynika z silnie rozwiniętej komunikacji miejskiej obsługującej dużą część terenów wiejskich. W tym przypadku samorzady gminne przejęły na siebie cały ciężar

³ Wolański M. i in., Ewaluacja ex-ante zmian w systemie refundacji ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym na obszarach pozamiejskich, Warszawa 2015, s. 11.

⁴ Wolański M. i in., Ewaluacja ex-ante zmian w systemie refundacji ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym na obszarach pozamiejskich, Warszawa 2015, s. 14

dofinansowania do komunikacji, a budżet państwa nie partycypuje w kosztach refundacji dopłat do ulg ustawowych. Z kolei najwyższa wartość dopłat nie jest przypadkowa w województwie zachodniopomorskim i lubuskim, gdzie wyraźnie duża część przewozów dzieci do szkół odbywa się w oparciu o wykup biletów miesięcznych na ogólnodostępne kursy, co automatycznie zwiększa intensywność dotacji.



Przyjęty model komunikacji pozamiejskiej wpływa na wysokość pozyskanych dopłat z tytułu refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa.

Należy pamiętać, że wielu pasażerów korzysta z transportu publicznego tylko ze względu na przysługujące im ulgi ustawowe. Konieczność opłacenia pełnej kwoty biletu będzie skutkować w wielu przypadkach całkowitą rezygnacją z usługi, co jeszcze bardziej ograniczy wpływy przewoźników. Oznacza to, że niezapewnienie refundacji honorowania ulg ustawowych będzie prowadzić w konsekwencji do podwyżek cen biletów i likwidacji wielu kursów lub całych połączeń (niektórzy przewoźnicy deklarują konieczność zawieszenia 60-70% kursów⁵). Tym samym ulegnie drastycznemu pogorszeniu sytuacja nie tylko korzystających z ulg uczniów, studentów, osób starszych oraz niepełnosprawnych, ale także wszystkich innych pasażerów.



Niezapewnienie przewoźnikom refundacji ulg będzie prowadzić do likwidacji wielu połączeń!

Kwestie związane z finansowaniem ulgowych przejazdów reguluje przede wszystkim ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego⁶, ale odnoszą się do nich także inne ustawy (ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawa o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawa o systemie oświaty, ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawa o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych, ustawa o Karcie Polaka⁷). Nie dotyczą one komunikacji miejskiej, finansowanej w całości (wraz z ponoszeniem kosztów ulg) przez jednostki samorządu terytorialnego z własnych środków⁸.

⁵ Wolański M. i in., Ewaluacja ex-ante zmian w systemie refundacji ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym na obszarach pozamiejskich, Warszawa 2015, s. 34.

⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1138 oraz z 2013 r. poz. 1421 i 1650).

⁷ Art. 46 ust. 6 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

⁸ Art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.



Dofinansowanie ulgowych przejazdów z budżetu państwa nie obejmuje komunikacji miejskiej.

Koszty finansowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w komunikacji innej niż miejska obecnie są pokrywane z budżetu państwa za pośrednictwem urzędów marszałkowskich. Warunkiem otrzymania dopłaty jest zawarcie stosownej umowy między przewoźnikiem a marszałkiem województwa oraz spełnienie przez przewoźnika określonych wymogów formalnych. Uprawnienie do otrzymywania dopłat nabywa bowiem podmiot, który posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat i stosuje odpowiednie kasy rejestrujące, umożliwiające określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych⁹.

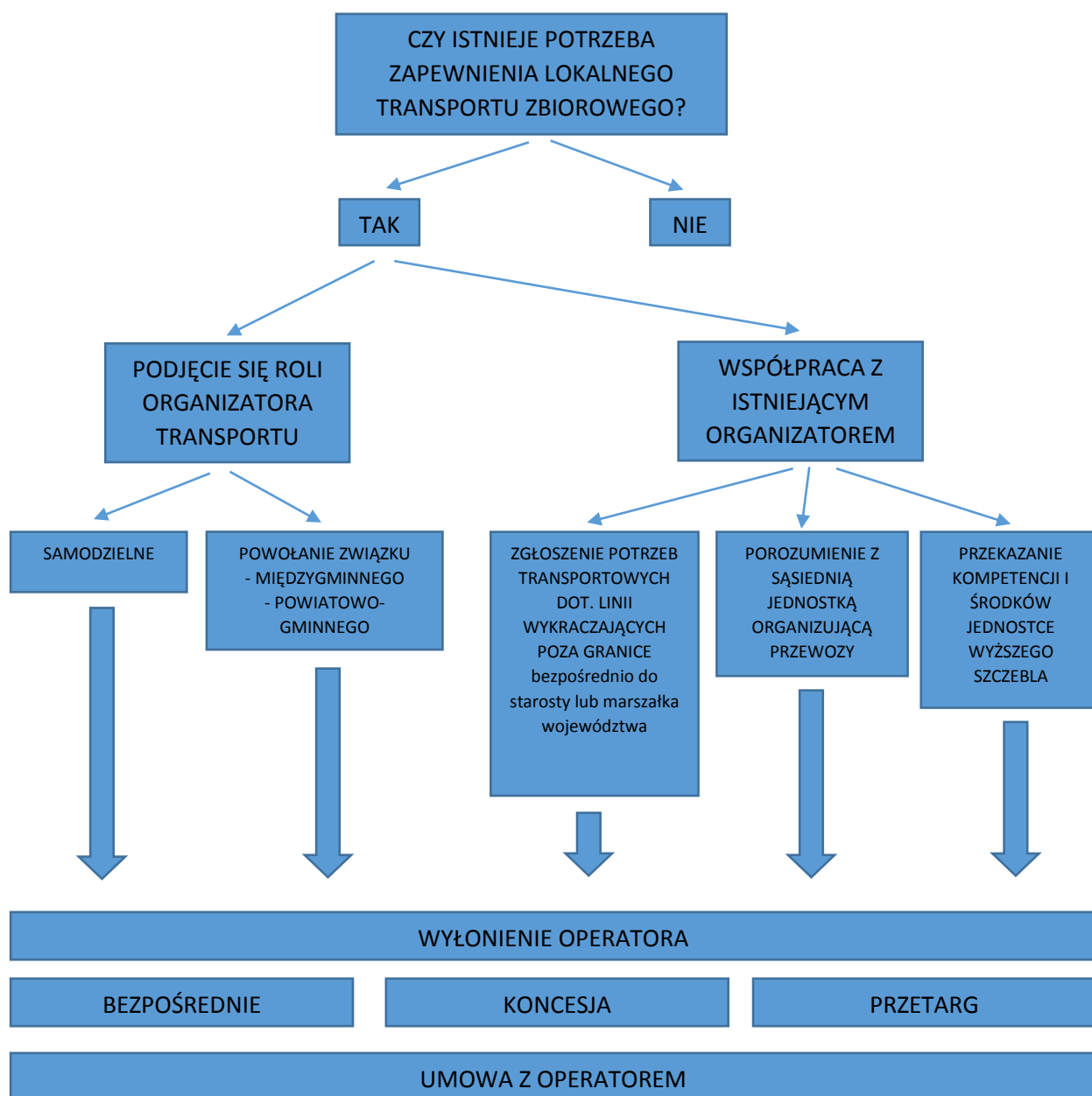
Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadza zmiany w refundowaniu ulg. Od 1 stycznia 2017 r. przewoźnicy realizujący usługi transportowe na zasadach rynkowych nie będą mogli korzystać z dotacji z tytułu refundacji ulg ustawowych i nie będą mieli obowiązku honorowania ulg ustawowych. Dofinansowane z budżetu państwa ulgi będą obowiązywać tylko w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, czyli (w uproszczeniu) w przewozach zorganizowanych przez samorzady przy zachowaniu przewidzianych przez ustawę procedur. Przewoźnik obsługujący przewozy użyteczności publicznej zawierając umowę z organizatorem, staje się operatorem. Refundacja honorowanych przez niego ulg ustawowych będzie następowała na nowych zasadach¹⁰ różniących się od dotychczasowych tym, że w przypadku przewozów innych niż wojewódzkie o refundację ulg ustawowych operator wystąpi do organizatora (gminy, powiatu) na podstawie zawartej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ten zaś dopiero – do urzędu marszałkowskiego¹¹.

Oznacza to, że samorzady muszą wykonać pierwszy ruch, by zapewnić przewoźnikom refundację ulg. Jak wykonać taki ruch, by po 1 stycznia 2017 r. pasażerowie mogli zakupić bilety ulgowe?

⁹ Art. 8a ust 4 Ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

¹⁰ Art. 51-53 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

¹¹ art. 54 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym



Rysunek 1. Schemat działań prowadzących do zawarcia umowy między organizatorem a operatorem.

1.2. Organizator transportu publicznego

Zapewnienie refundowania ulg ustawowych w pozamiejskim transporcie zbiorowym wymaga udziału instytucji organizatora transportu publicznego. Jest nim właściwa jednostka samorządu terytorialnego, zapewniająca funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego – gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów lub województwo. Samorząd może powołać organizatora samodzielnie, w związku z innymi jednostkami (związek międzygminny lub powiatowo-gminny) lub zdecydować się na współpracę z organizatorem powołanym przez inną jednostkę – zawierając porozumienie lub przekazując kompetencje organizacyjne wraz ze środkami finansowymi. Przykładowe dokumenty niezbędne samorządom do zorganizowania lokalnego transportu zbiorowego zaprezentowano w załącznikach do niniejszego opracowania.

Zadania organizatora transportu publicznego

Wedle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do zadań organizatora należy **planowanie rozwoju transportu** (przede wszystkim przeprowadzanie analiz zaspokajania potrzeb przewozowych lokalnej społeczności, a w niektórych przypadkach sporządzenie planu transportowego), **organizowanie publicznego transportu zbiorowego** (podejmowanie określonych przepisami ustawy działań, w tym m.in. podjęcie uchwał przystankowych, czyli przygotowanie wszystkiego, co potrzebne, by autobusy mogły wyjechać na trasy) oraz **zarządzanie publicznym transportem zbiorowym** (kontrola wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze, czyli dopilnowanie, by wdrożona komunikacja działała sprawnie).



Rysunek 2. Zadania organizatora transportu publicznego.

1.2.1. Planowanie rozwoju transportu

Niektóre jednostki samorządu terytorialnego (w tym powiaty powyżej 80 000 mieszkańców i gminy powyżej 50 000 mieszkańców), które mają zamiar organizowania przewozów użyteczności publicznej, w których będą obowiązywały ulgi ustawowe, mają obowiązek uchwalenia „planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego”, zwanego również planem transportowym. Plan, będący aktem prawa miejscowego, określa sieć komunikacyjną, a w szczególności planowany zakres wykonywania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Jeśli dana jednostka nie planuje wykonywania przewozów o takim charakterze, nie ma faktycznego obowiązku sporządzania planu transportowego.

Niektóre małe gminy i powiaty niezobowiązane do sporządzenia planu transportowego decydują się jednak na taki krok, dostrzegając szansę na uporządkowanie i rozwinięcie lokalnego systemu transportowego. Prostszy środek prowadzący do tego celu jest uchwała o potrzebie zorganizowania przewozów użyteczności publicznej. Po przyjęciu takiej uchwały jednostka samorządu terytorialnego powinna przeprowadzić analizę lokalnego rynku transportowego i dokonać oceny potrzeb przewozowych na tym obszarze. Wyniki tej analizy i propozycje siatki połączeń proponuje się skonsultować z lokalną społecznością, aby transport został zorganizowany na jak najlepszym poziomie. W tym zakresie można wzorować się na procedurze związanej z konsultacją planów

transportowych. Choć nie jest to obowiązkowe, to niewątpliwie może okazać się bardzo korzystne dla organizatora.



Warto, by gmina niezobowiązana do sporządzenia planu transportowego przygotowała przy konsultacji z mieszkańcami uchwałę o potrzebie zorganizowania przewozów użyteczności publicznej.

Więcej o planach transportowych w kolejnym rozdziale.

1.2.2. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego

Organizowanie transportu polega na przygotowaniu wszystkiego, co jest potrzebne, by komunikacja mogła zostać uruchomiona i udostępniona pasażerom. Najważniejsze kwestie w tym zakresie to określenie cen usług przewozowych, wyłonienie operatora i zawarcie z nim umowy.

Określenie cen biletów i opłat dodatkowych

Jednym z warunków zorganizowania przewozów użyteczności publicznej powinno być podjęcie przez organizatora (radę gminy lub powiatu albo sejmik województwa) uchwały taryfowej. Na jej podstawie operator ustala cennik za świadczone usługi przewozowe z tym zastrzeżeniem, że wysokość opłat za przejazd nie może być wyższa niż stawka określona w uchwale. Ustalone w niej ceny mają bowiem charakter cen maksymalnych, aby umożliwić operatorom samodzielne przygotowanie oferty cenowej przy wzięciu pod uwagę specyfiki rynku transportowego na danym obszarze. Przepisy dopuszczają możliwość ustanowienia przez organy wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego (burmistrz, wójt, starosta, marszałek) sztywnego cennika. Nie zaleca się takiego rozwiązania w szczególności w sytuacji, w której ryzyko finansowe będzie po stronie operatora – musi mieć on możliwość reagowania na sytuację rynkową np. poprzez obniżanie cen czy



Operator nie ma zapewnionej wyłączności na obsługę danej relacji¹²

Aby utrzymać świadczenie usług na odpowiednim poziomie, umowa między organizatorem a operatorem musi uwzględniać ewentualną konkurencję z przewoźnikami komercyjnym, szczególnie nasiloną w okresie bezpośrednio po wprowadzeniu w życie nowych przepisów. Umożliwi to cennik w formie cen maksymalnych, dopuszczający obniżki i promocje.

wprowadzanie ofert promocyjnych.

Wyłonienie operatora

Organizator wybiera operatora świadczącego usługi. Oznacza to, że ma realny wpływ na jakość i koszt świadczonych usług. Pozytywne efekty mechanizmu konkurencji rynkowej mogą zatem być przeniesione na postępowanie poprzedzające zawarcie umowy, niezależnie od trybu jej zawarcia.

Zawarcie umowy

Umowa między organizatorem a operatorem może być zawarta w kilku możliwych trybach:

¹² Art. 20 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

- przetarg na przewozy,
- udzielenie koncesji na przewozy,
- bezpośrednio.

Więcej o tym w rozdziale poświęconym zawarciu umowy z operatorem.

1.2.3. Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym

Uruchomiona komunikacja jest organizmem żywym, nad którym organizator musi stale czuwać. Ważne jest, czy operator realizuje usługi w sposób zgodny z umową (czy obsługuje wszystkie kursy w należyty sposób, czy kieruje do ich obsługi tabor zgodny z umową) oraz czy komunikacja odpowiada na bieżące potrzeby pasażerów (czy przebieg tras i częstotliwość są odpowiednie, czy lokalizacja przystanków jest wygodna dla pasażerów, czy wielkość i dostępność pojazdów jest wystarczająca, czy informacja dla pasażerów jest odpowiednia). Odpowiadając na pojawiające się potrzeby, organizator może negocjować zmiany w umowie z operatorem, współpracować z nim przy aktualizacji rozkładów jazdy oraz dokonywać zmian w przebiegu linii komunikacyjnych. W niektórych modelach organizator zawiera liberalne umowy umożliwiające operatorowi samodzielne kształtowanie oferty przewozowej – docelowo może prowadzić to do obniżenia atrakcyjności komunikacji poprzez ograniczenie oferty do samych rentownych kursów i zaniechanie obsługi w godzinach wczesnoporannych, późnowieczornych i międzyszczytowych.

Organizator odpowiada także za zatwierdzanie i aktualizowanie rozkładów jazdy przewoźników komercyjnych – warto zadbać o to, by połączenia operatorów i pozostałych przewoźników nie konkurowały ze sobą, a wzajemnie się uzupełniały.

1.3. Perspektywa gminy

Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie lokalnego transportu zbiorowego należy do zadań własnych gminy¹³. Gmina zarządza także należącymi do siebie przystankami i dworcami, mogąc pobierać za korzystanie z nich opłaty.

Gminy decydujące się na utrzymanie siatki połączeń poprzez zapewnienie przewoźnikom refundacji ulg po 1 stycznia 2017 r. mają różne możliwości:

- samodzielne zorganizowanie gminnych przewozów pasażerskich – przewozu osób w ramach publicznego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących na podstawie zawartego porozumienia lub wskutek utworzenia związku międzygminnego;
- zawarcie porozumienia z sąsiadującą gminą organizującą gminne przewozy pasażerskie lub przekazanie kompetencji organizacji komunikacji na jednostkę wyższego szczebla;
- współpraca z powiatem poprzez powołanie związku powiatowo-gminnego organizującego powiatowo-gminne przewozy pasażerskie;
- w przypadku gmin zamieszkałych przez mniej niż 50 tys. osób - zgłoszenie potrzeb transportowych dotyczących linii komunikacyjnych wykraczających poza granicę gminy bezpośrednio do starosty albo marszałka województwa.
- umowa przekazująca kompetencje wykonawcze innemu organowi.

Problemem jest bardzo szeroka definicja komunikacji miejskiej, która jest określona w ustawie jako *gminne przewozy pasażerskie w granicach administracyjnych miasta, miasta i gminy, miast lub miast*

¹³ Art. 7.1 ust. 4. Ustawy z dnia 7 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

*i gmin sąsiadujących – jeśli zostało zawarte porozumienie lub związek międzygminny*¹⁴. Według dostępnych aktualnie interpretacji, oznacza to w praktyce, że z całości przewozów gminnych jedynie przewozy w obrębie gmin wiejskich mogą być objęte dopłatami do ulg ustawowych. Zawarcie porozumienia z miastem w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego skutkuje nadaniem linii komunikacyjnej statusu komunikacji miejskiej, co uniemożliwia dofinansowanie z budżetu państwa ulg ustawowych. Zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego w formie komunikacji miejskiej jest częstą praktyką gmin sąsiadujących z miastami i ma liczne zalety, jest jednak droższe.

1.3.1. Dowóz dzieci do szkół

Gmina ma także istotny obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu wraz z opieką lub zwrotu kosztów przejazdu środkami transportu publicznego przy dojazdach dzieci do szkół oddalonych od miejsca zamieszkania o 3 km (dzieci młodsze, od 5 lat do IV klasy szkoły podstawowej) lub 4 km (dzieci starsze)¹⁵. Gmina może zapewnić dojazd także dzieciom mieszkającym bliżej szkoły niż przewidziano w ustawowym obowiązku i w praktyce niektóre gminy się na to decydują, zwiększając wykorzystanie utrzymywanych linii komunikacyjnych i odpowiadając na zapotrzebowanie społeczne¹⁶.

Gminy realizują obowiązki wynikające z ustawy na kilka możliwych sposobów:

- za pomocą przewozów zamkniętych:
 - wykonywanych we własnym zakresie (często za pomocą autobusów przydzielonych w ramach zakupów centralnych wkrótce po reformie oświaty),
 - wykonywanych przez przewoźnika wyłonionego w trybie zamówienia publicznego;
- za pomocą przewozów otwartych (publicznego transportu zbiorowego):
 - wykupując hurtowo bilety dla dzieci w trybie zamówienia publicznego,
 - refundując rodzicom dzieci nakłady na bilety.

Modele polegające na przewozach otwartych przynoszą dostęp do refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa oraz udostępniają całość przewozów pasażerom. Gminy przeciwnie takiemu rozwiązaniu wskazują na zbyt małą możliwość wpływu na kształt sieci oraz potencjalne niebezpieczeństwa wynikające z przewozu dzieci razem z osobami postronnymi, istnieją jednak możliwości zminimalizowania tych wad (odpowiednie konstruowanie porozumień i umów z organizatorami i operatorami, zatrudnianie opiekunów podobnie jak w przypadku kursów zamkniętych).



Dobłą praktyką jest połączenie ciążącego na gminach obowiązku zapewnienia dowozu dzieci do szkół z zadaniem zaspokojenia potrzeb w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Obniża to koszty funkcjonowania transportu zbiorowego oraz zwiększa atrakcyjność siatki połączeń.

W przypadku przewozów zamkniętych zaletą jest duża łatwość dopasowania ich do potrzeb szkół i zapewnienie odpowiedniej opieki dzieciom. Istotne wady to niska jakość przewozów, osłabienie ogólnodostępnej sieci transportowej i tworzenie „białych plam” na mapie komunikacyjnej kraju –

¹⁴ Art. 4 ust. 1 pkt. 4 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

¹⁵ Art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty

¹⁶ Art. 14a ust. 4a Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty

miejsc, gdzie docierają tylko „gimbusy”, zaś pozostali pasażerowie często korzystają z nich nielegalnie. Oprócz tego, jest to rozwiązanie drogie (autobusy wyłącznie szkolne są znacznie mniej intensywnie wykorzystywane, a generują te same koszty stałe), zapewniające stosunkowo niską jakość taboru (z uwagi na wspomniane mniejsze wykorzystanie przewoźnicy często do przewozów szkolnych kierują stare, wyeksploatowane i zamortyzowane autobusy), małą elastyczność dla dzieci uczęszczających na zajęcia dodatkowe i często zawodne, zwłaszcza w razie awarii pojazdów należących do gminy (z reguły nie ma pojazdów rezerwowych).

Bilans zysków i strat prowadzi obecnie stopniowo do odchodzenia od modelu zamkniętego. W niektórych samorządach tak realizowane przewozy szkolne kończą się wraz ze „śmiercią techniczną” gimbusów przydzielonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej przed piętnastoma laty.

REKOMENDACJA: PRZEWOZY SZKOLNE

Rekomendowana jest realizacja dowozu dzieci do szkół w formie wykupu biletów miesięcznych w komunikacji ogólnodostępnej. Zalecany rozwiązaniem jest przeprowadzanie zintegrowanych postępowań przetargowych na obsługę linii użyteczności publicznej oraz wykup biletów miesięcznych dla uczniów.

Każdy autobus obsługujący linie użyteczności publicznej, pełniące także rolę dowozu do szkół musi, być wyposażony w bileterki. Siatka połączeń oraz oferta przewozowa powinny spełniać faktycznie więcej funkcji niż sam dowóz dzieci do szkół – kursy poza godzinami lekcyjnymi, dojazd w inne miejsca niż tylko do szkół (ośrodki zdrowia, urzędy, zakłady pracy).

Trasa linii komunikacyjnych służących temu celowi powinna uwzględniać potrzeby zgłaszane przez szkoły – czas dojazdu dzieci nie powinien być nadmiernie wydłużany, choć sugestia ta w tej samej mierze dotyczy także sposobu organizowania zamkniętego dowozu uczniów.

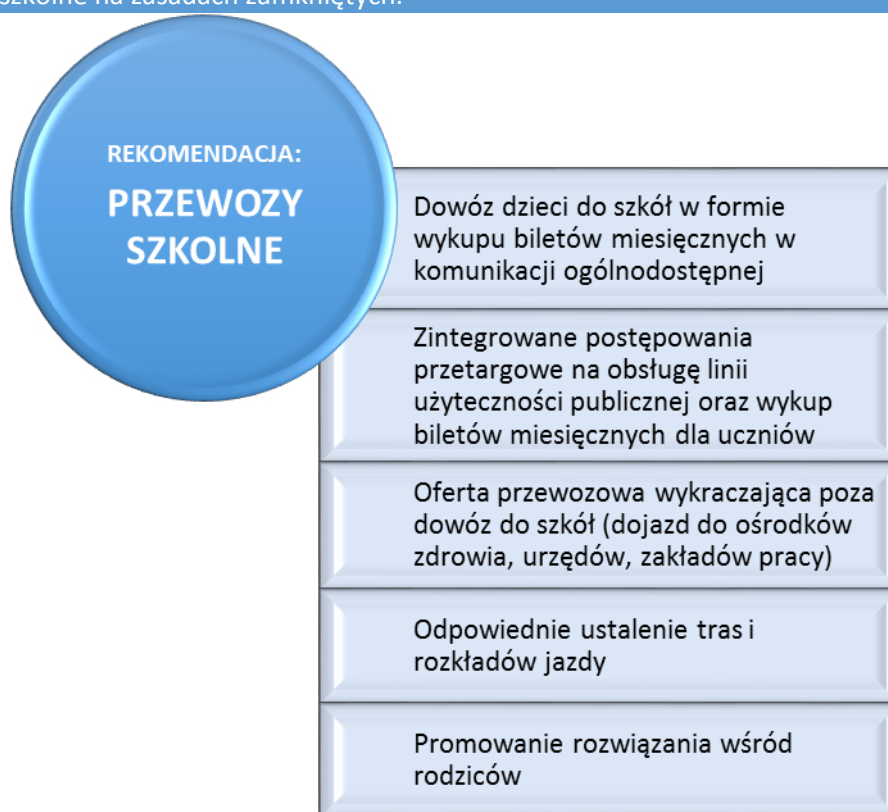
Urzędy marszałkowskie preferują rozliczanie na podstawie taryfy zróżnicowanej odległościowo. Nie jest to rozwiązanie korzystne z perspektywy integracji sieci komunikacyjnej – wprowadzenie biletów strefowych i sieciowych znacznie zwiększyłoby mobilność mieszkańców, w tym uczniów. W takiej sytuacji dzieci w oparciu o rozległą siatkę linii komunikacyjnych mogłyby podróżować nie tylko do szkoły, ale także po terenie gminy na zajęcia pozaszkolne, do kin, muzeów, na basen.

Przechodząc z systemu zamkniętego dowozu dzieci do szkół na przewóz ogólnodostępny należy pamiętać także o dzieciach zamieszkałych poniżej ustawowo przewidzianego progu 3-4 km odległości od szkoły. Wedle przepisów gmina nie może refundować im kosztu dojazdu, może jedynie zapewniać im bezpłatny dojazd. Niektórzy operatorzy wprowadzają w takich sytuacjach ulgi handlowe.

Należy być przygotowanym na protesty ze strony rodziców obawiających się o pogorszenie warunków dojazdu ich dzieci do szkół. Obawy te nie znajdują uzasadnienia w doświadczeniach gmin, które już teraz prowadzą dowóz dzieci w formie otwartej. Wprowadzając nowe zasady, urząd gminy powinien przeprowadzić kilka spotkań mających na celu poinformowanie rodziców o planowanych zmianach, wyjaśnienie wątpliwości, uspokojenie nastrojów. Spotkania takie powinny być kontynuowane także przez pewien czas po rozpoczęciu realizowania dowozu dzieci w nowej formule, by na bieżąco korygować niedociągnięcia.

Najczęstsze zarzuty rodziców dotyczą kwestii bezpieczeństwa. Nie jest prawdą, że dowóz dzieci w oparciu o komunikację regularną jest niebezpieczny. Liczba dodatkowych pasażerów nie będzie znacząca, autobusy będą odpowiednio dostosowane do przewidywanych potoków pasażerskich, nadal zatrudnieni będą opiekunowie dla dzieci. Ponadto komunikacja regularna, w której pasażerowie wykupują bilety u kierowcy natychmiast po wejściu do pojazdu, jest z natury bezpieczniejsza od np. komunikacji miejskiej, w której przepływ pasażerów jest na każdym przystanku nieograniczony. Kierowca autobusu komunikacji regularnej nie zabierze do środka pasażera nietrzeźwego, agresywnego, zagrażającego innym podróżnym. Warto zauważyć także, że korzystanie z ogólnodostępnego autobusu będzie dla dzieci ważne rozwojowo – umożliwi kształtowanie kompetencji społecznych, oswoi z funkcjonowaniem transportu publicznego, zwiększy samodzielność.

Gminy nieprzekonane do takiego rozwiązania wciąż będą mogły prowadzić bardziej kosztowne przewozy szkolne na zasadach zamkniętych.



1.4. Perspektywa powiatu

Powiat odpowiada za zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu publicznego i dróg publicznych¹⁷. W gestii powiatu leży także sieć publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych¹⁸. Choć w przeciwieństwie do gmin powiat nie jest zobowiązany do zapewnienia dojazdu uczniów do szkół, drastyczne ograniczenie siatki połączeń lokalnego transportu zbiorowego może przyczynić się do utrudnienia realizacji obowiązku zapewnienia możliwości nauki.

Z uwagi na specyfikę komunikacji innej niż miejska, nie licząc przewozów szkolnych, zdecydowana większość linii komunikacyjnych lokalnego transportu zbiorowego wykracza poza granice administracyjne gmin i ciąży w kierunku ośrodków powiatowych, gdzie znajdują się szkoły ponadgimnazjalne, ośrodki zdrowia, sądy, urzędy. Zgodnie z ustawą są to zatem przewozy powiatowe. Gminy zainteresowane organizowaniem własnej komunikacji mogą współpracować między sobą na podstawie porozumień lub powoływać związki międzygminne. Nie zapewni to jednak obsługi wszystkich linii komunikacyjnych ważnych z perspektywy całego powiatu. Co ważne, powiaty kreując siatkę powiatowych przewozów, nie są zagrożone zakwalifikowaniem ich jako komunikacja miejska, a takie zagrożenie istnieje w przypadku linii komunikacyjnych uruchamianych przez gminy.

¹⁷ Art. 4.1 ust. 6. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

¹⁸ Art. 17 ust. 5 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.



Większość pozamiejskich linii komunikacyjnych to przewozy powiatowe – wykraczające poza granice gmin w kierunku stolic powiatów, gdzie znajdują się szkoły ponadgimnazjalne, ośrodki zdrowia, urzędy.

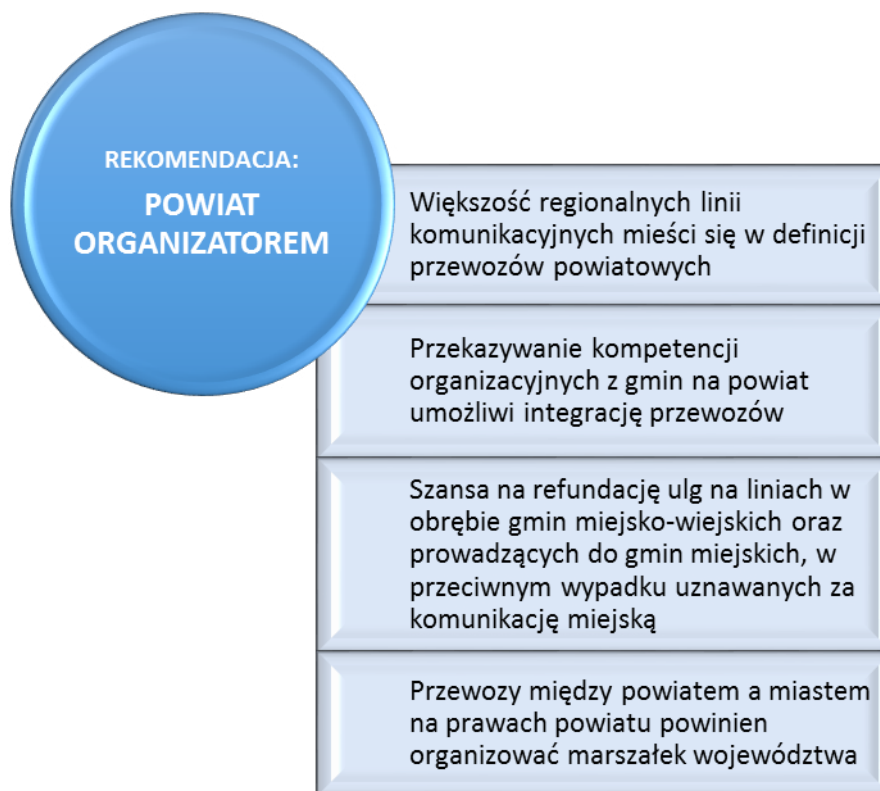
Powiaty decydujące się na zapewnienie obsługi strategicznych połączeń po 1 stycznia 2017 r. mogą samodzielnie zorganizować przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych istotnych z własnej perspektywy, licząc na zaspokojenie pozostałych potrzeb przewozowych przez gminy oraz przewoźników komercyjnych. Warto jednak zauważyć, że powiaty stają przed unikalną szansą zdobycia pozycji lidera zarządzającego lokalnym transportem zbiorowym, który scali siatkę połączeń jednostek niższego szczebla w sposób zwiększający atrakcyjność oraz optymalizujący koszty funkcjonowania. Postawienie powiatu w roli organizatora lokalnego transportu zbiorowego wiąże się także z dystrybuowaniem środków z budżetu państwa na dofinansowanie ulg ustawowych, a w przypadku przekazania mu kompetencji organizatora dowozu dzieci do szkół – także środków przekazanych przez gminy na ten cel.

REKOMENDACJA: POWIAT ORGANIZATOREM

Z uwagi na charakterystykę regionalnych połączeń, z których większość jest powiatowymi liniami komunikacyjnymi, to powiaty powinny przyjąć rolę organizatora lokalnego transportu zbiorowego. Z perspektywy integracji transportu korzystnym rozwiązaniem jest przekazywanie kompetencji organizacyjnych na powiat przez gminy potrzebujące obsługi gminnych linii komunikacyjnych, w tym także dowozu dzieci do szkół. Przekazanie takie powinno się odbyć w formie umowy wraz z przekazaniem środków finansowych.

W ten sposób unikamy ryzyka zakwalifikowania do nieobjętej refundacją ulg komunikacji miejskiej przewozów w obrębie gmin miejsko-wiejskich oraz prowadzących do gmin miejskich.

Zauważalny jest problem prawny związany z porozumieniem w przypadku powiatów okalających miasto na prawach powiatu (potocznie zwanych powiatami odpowiednio ziemskimi i grodzkimi). Linie takie powinien organizować marszałek województwa, w praktyce można jednak zaobserwować uchylanie się marszałków od tego rozwiązania. Miasta na prawach powiatu i otaczające je powiaty ziemskie mogą powoływać związki komunalne powiatowo-gminne. Niektóre powiaty i miasta na prawach powiatu w oparciu o analizy prawne wynajętych kancelarii zawierają między sobą porozumienia.



1.5. Perspektywa województwa

Samorząd wojewódzki wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, w tym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych¹⁹.

Dane województwo może być organizatorem publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych we własnych granicach terytorialnych oraz na liniach wykraczających poza granice, gdy jest województwem właściwym ze względu na najdłuższy odcinek przebiegu linii komunikacyjnej (po uzgodnieniu z pozostałymi województwami, przez których teren przebiega linia międzywojewódzka – w przypadku przewozów komercyjnych) lub gdy powierzono mu przez inne województwa organizowanie publicznego transportu zbiorowego na liniach wojewódzkich przebiegających przez obszar województw, które zawarły porozumienie.

Obecnie relacje wojewódzkie i międzywojewódzkie w publicznym transporcie zbiorowym są zaspokajane w dużej mierze przez przewoźników komercyjnych. Z uwagi na rosnącą popularność przewoźników autobusowych oferujących połączenia ekspresowe z promocyjną ofertą biletową pozbawioną ulg ustawowych oraz na dość dużą rolę transportu kolejowego organizowanego przez marszałków województw, zmiany po 1 stycznia 2017 r. mogą nie być tak dotkliwe jak w przypadku samorządów niższych szczebli. Może jednak się okazać, że potrzeby przewozowe mieszkańców niektórych rejonów województwa przestaną być zaspokajane na odpowiednim poziomie. Ponadto udział województwa w organizowaniu pozamiejskiego publicznego transportu zbiorowego może okazać się korzystny z uwagi na zintegrowanie komunikacji autobusowej z kolejową zwiększające atrakcyjność publicznego transportu zbiorowego w ogóle i jednocześnie ograniczające niepotrzebną konkurencję między dwoma jego modalnościami.

¹⁹ Art. 14 ust.1 pkt 10. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.



Udział województw w organizowaniu lokalnego transportu zbiorowego jest szansą na integrację komunikacji kolejowej i autobusowej.

1.6. Studia przypadków

1.6.1. Gmina Szemud

Po doświadczeniach związanych z realizacją dowozu dzieci do szkół w formie przewozów zamkniętych z przewoźnikiem wybieranym w przetargu gmina Szemud postanowiła wprowadzić system oparty o przewozy otwarte.

Wprowadzenie zmian było poprzedzone analizami finansowymi i prawnymi, konsultacjami z mieszkańcami, dyrektorami szkół oraz przewoźnikami i organizatorami transportu publicznego (Auto-Trans Szemud, ZKM Gdynia, Gryf Kartuzy oraz PKS Wejherowo). Ostatecznie 25 września 2013 r. PKS Wejherowo uruchomiło dziewięć nowych linii komunikacyjnych z rozkładami jazdy dostosowanymi do planów zajęć w szkołach. Bilety dla uczniów są kupowane przez rodziców za pośrednictwem szkół za pieniądze przekazane przez gminę – w ten sposób gmina wypełnia ustawowy obowiązek bez konieczności ogłaszania przetargu. Poza uczniami z komunikacji mogą korzystać także inni mieszkańcy.

Autobusy są wyposażone w monitoring, a oprócz kierowcy nad bezpieczeństwem dzieci w każdym pojeździe czuwa opiekun. Ponadto pracownicy szkół i przedszkoli odprowadzają dzieci na autobus oraz przyprowadzają je z autobusu do budynku. Zasady dowozu dzieci do szkół w gminie Szemud są szczegółowo opisane w regulaminie dowozu opublikowanym razem z rozkładami jazdy i trasami przejazdu m.in. na stronach internetowych szemudzkich szkół i przedszkoli.

W gminie Szemud do refundacji biletów uprawnionych jest około 1000 dzieci, a koszt związany z obsługą tej komunikacji wynosi około 700-800 tys. zł. W poprzednim systemie o charakterze zamkniętym koszty wynosiły ponad 1 mln zł pomimo mniejszej liczby korzystających użytkowników niż obecnie. Oznacza to, że udostępniając przewozy szkolne, gmina zaoszczędziła w skali roku 300 tysięcy złotych dzięki umożliwieniu pozyskania przez przewoźnika dopłat z budżetu państwa za pośrednictwem urzędu marszałkowskiego.

Innowacją jest gminna taryfa biletowa. Bilet jednorazowy i miesięczny sieciowy niezależnie od odległości na terenie gminy Szemud ma jednakową cenę. Bilety miesięczne sieciowe obowiązują w każdy dzień miesiąca. Oznacza to, że dzieci mające bilet szkolny mogą korzystać z przejazdów autobusami gminnymi nie tylko w drodze do szkoły, ale także na prywatne zajęcia edukacyjne (język angielski, basen, taniec) czy do rodziny mieszkającej w innej części gminy. Takie rozwiązanie znacznie zwiększa mobilność mieszkańców i zachęca do korzystania z komunikacji publicznej, co skutkuje zwiększeniem wykorzystania autobusów poza godzinami szczytu.

Komunikacja jest zorganizowana na wysokim poziomie. Linie są oznaczone numerami, ustawiono nowe słupki przystankowe i powieszono aktualne, estetyczne i czytelne rozkłady jazdy. Linie są obsługiwane przez autobusy pomalowane w jednolite barwy, oznaczone czytelnymi tablicami kierunkowymi. Jakość komunikacji została oceniona przez mieszkańców gminy pozytywnie, co widać po komentarzach w Internecie.

1.6.2. Lubelski Obszar Funkcjonalny

Lubelski Obszar Funkcjonalny (LOF) obejmuje obszar miast i gmin, które zawarły porozumienie w sprawie jego powołania. Liderem projektu jest miasto Lublin, które będzie realizowało projekt w partnerstwie z pozostałymi gminami. Poszczególne gminy znajdują się w granicach trzech powiatów województwa lubelskiego.

Założono wprowadzenie nowych linii do obsługi wszystkich miast i gmin wchodzących w skład LOF. W praktyce możliwe wydaje się ewolucyjne wydłużanie niektórych kursów linii komunikacji miejskiej do kolejnych miejscowości w miarę możliwości finansowych miasta Lublin i obsługiwanej gminy. Objęcie połączeniami funkcjonującymi w ramach systemu lubelskiej komunikacji miejskiej miejscowości odległych od Lublina, jak np. Nałęczów, należy jednak uznać za pewną anomalię, a nie za regułę. Zdecydowano się zatem na zaprojektowanie odrębnej siatki połączeń przeznaczonych do obsługi poszczególnych gmin LOF opartej na liniach przyspieszonych komunikacji miejskiej – nieingerującej w aktualny układ tras linii funkcjonujących w samym Lublinie. Ze względu na dość długi czas przejazdu, uwzględniając preferencje mieszkańców LOF realizowania podróży bez przesiadek, założono, że trasy tych linii obejmą w miarę możliwości centrum Lublina i prowadzić będą do nowego, zintegrowanego dworca autobusowego w sąsiedztwie dworca głównego PKP. Projektowanym liniom w granicach miasta Lublina nadano charakter przyspieszony – tylko z wybranymi, najważniejszymi przystankami. Zaprojektowano trasy 23 linii (średnio jedna linia w jednym kierunku liczy ok. 20 km) wykonujących 373 kursy w dni powszednie, 246 w soboty i 101 w niedziele przy użyciu 73 autobusów. Prognozowana roczna praca eksploatacyjna to ok. 4,5 mln wzk. Ustalając liczbę kursów, przyjęto założenie, że najważniejsze linie funkcjonować będą w dni powszednie od godzin wczesnoporannych do późnowieczornych, w soboty – od godzin porannych do wieczornych, a w niedzielę – od godzin przedpołudniowych do wieczornych ze szczytową częstotliwością co 30 minut i co 60 minut w pozostałą część dnia powszedniego. W sobotę założono częstotliwość co 60 minut w godzinach 8-15, a w pozostałych porach i w niedzielę – co 120 minut. Na liniach drugorzędnych założono odpowiednio mniejszą intensywność obsługi. Opisane szacunki mają charakter poglądowy, ponieważ szczegółowe godziny kursowania powinny być ustalane w porozumieniu z zainteresowanymi gminami.

Odmienne sposoby obowiązków sfinansowania rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych dla operatora w komunikacji miejskiej i pozostałej wpływa bardzo istotnie na wysokość koniecznych dopłat, które muszą wносить poszczególne gminy. Postanowiono więc rozważyć wpływ uruchomienia komunikacji w proponowanym zakresie na budżety tych gmin w obydwu sytuacjach: jako komunikacji miejskiej organizowanej przez gminę miasto Lublin oraz jako komunikacji regionalnej organizowanej przez samorząd wojewódzki lub powiatowy. Samorząd powiatowy może być organizatorem takiej komunikacji w ramach porozumienia samorządów powiatów lubelskiego ziemskiego, świdnickiego i miasta Lublina jako powiatu grodzkiego. Należy podkreślić, że transport publiczny funkcjonujący w ramach porozumienia gmin LOF zawsze przyjmie formę przewozów komunikacji miejskiej, gdyż wśród gmin Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego są miasta.

Dopłaty wnoszone na liniach podmiejskich przez gminy, które zawarły porozumienie o wspólnej organizacji publicznego transportu zbiorowego, powinny być proporcjonalne do stopnia zaspokajania przez daną linię potrzeb mieszkańców każdej z gmin. Zastosowany sposób podziału byłby najbardziej sprawiedliwy, gdyby był proporcjonalny do liczby pasażerów z każdej z gmin korzystających z danej linii. Niezwykle trudne, kosztowne i czasochłonne do wyliczenia jest jednoznaczne określenie, której z gmin przypisać danego pasażera. W praktyce stosuje się więc różne przeliczniki, najczęściej związane z drogą przejazdu przez daną gminę. Linie proponowane w niniejszej koncepcji mają za zadanie zapewnić mieszkańcom gmin LOF szybki dojazd do punktów przesiadkowych w Lublinie, dlatego

przyjęto, że udział miasta Lublina w finansowaniu tych linii będzie symboliczny i jego wysokość pominięto.

Część proponowanych linii obsługuje więcej niż jedną gminę. W szacunkach przyjęto, że linie obsługujące gminy odległe od miasta Lublina są zaprojektowane specjalnie w celu ich obsługi i pełną wysokość dopłaty przypisano właśnie im. Ostateczny sposób podziału dopłat pomiędzy zainteresowane gminy powinien być wynikiem negocjacji pomiędzy nimi.

Z analiz wynika, że koszt dofinansowania linii komunikacji miejskiej na rozległym obszarze byłby niemal czterokrotnie wyższy niż dofinansowania linii zorganizowanej w formie innej niż komunikacja miejska. Przy analizach dotyczących mniejszych obszarów, np. gmin okalających Lublin oraz przylegających do Lublina, dofinansowanie linii komunikacji miejskiej okazało się bardziej zasadne.



Koszt dofinansowania sieci linii komunikacyjnych zorganizowanych w formie komunikacji miejskiej może być nawet czterokrotnie wyższy od dofinansowania takiej samej sieci komunikacji powiatowej.

1.6.3. Planowane postępowanie w województwie pomorskim

Województwo Pomorskie jako organizator publicznego transportu zbiorowego przewiduje organizację wojewódzkich przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej w transporcie drogowym.

„Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Pomorskiego” zakłada uruchomienie 48 linii autobusowych na obszarze województwa. Linie te zostały podzielone na trzy grupy: szkieletowe, dowozowe i uzupełniające. Plan transportowy nie precyzował ostatecznego trybu wyboru operatora – uwzględnił możliwość jego wyboru w jednym z trybów określonych w art. 19 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (zamówienie publiczne, udzielenie koncesji lub bezpośrednie zawarcie umowy).

W dniu 11 września 2015 r. w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego zamieszczone zostało wstępne ogłoszenie informacyjne dotyczące umowy o świadczenie usług publicznych. Określono w nim, że wybór wykonawcy zamówienia pn. „Drogowe przewozy pasażerskie na liniach komunikacyjnych leżących na terenie województwa pomorskiego” nastąpi w trybie art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, czyli będzie to postępowanie o udzielenie koncesji na usługi w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi.

Zamówienie dotyczyć ma wszystkich wskazanych w Planie transportowym linii – 7 szkieletowych, 17 dowozowych i 24 uzupełniających.

Planowana data rozpoczęcia realizacji zamówienia to 1 stycznia 2017 r., a umowy mają być zawarte na okres 24 miesięcy. Przewidywana data rozpoczęcia postępowania została określona na 30 września 2016 r.

W ogłoszeniu nie sprecyzowano żadnych dodatkowych informacji na temat postępowania, szczegółów umowy, jaka zostanie zawarta z operatorem (lub operatorami) ani liczby kursów, jaka będzie przedmiotem postępowania.

22 października 2015 r. do wszystkich przewoźników mających podpisane umowy o refundację ulg ustawowych Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego rozesłał informację, iż związku z przygotowaniem do wszczęcia postępowania na drogowe przewozy pasażerskie na liniach komunikacyjnych o charakterze użyteczności publicznej, na stronie województwa pomorskiego zamieszczono informację o dialogu technicznym.

Wszystkim przewoźnikom przesłano także materiały ze strony www pozwalające na zapoznanie się z tematyką dialogu technicznego oraz warunkami zgłoszenia swego uczestnictwa. Termin zgłoszenia upłynął 30 października 2015 r.

2.

2. Jak przygotować plan transportowy



2.1. Obowiązek uchwalenia planu transportowego

Pojęcie planu transportowego pojawiło się w rozdziale drugim ustawy o publicznym transporcie zbiorowym²⁰. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, nazwany w ustawie „planem transportowym”, jest pojęciem nowym w polskim systemie prawnym.

Ustawodawca nie zdecydował się na zamieszczenie w ustawie definicji planu transportowego. Zadaniem organizatora publicznego transportu zbiorowego jest planowanie rozwoju transportu (art. 8 pkt 1 ustawy). Ten proces odbywa się przez opracowanie i uchwalenie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (art. 9 ust. 1 ustawy). Z samej jego nazwy wynika, że jest to dokument, który w sposób sformalizowany określa program zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego na obszarze właściwości organizatora, który go uchwała, ale tylko w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej (z ulgami dla określonych grup społecznych – różnymi w zakresie i wymiarze dla komunikacji miejskiej oraz pozostałych przewozów – wynikającymi z odpowiednich przepisów prawa).

Definicja ustawowa zrównoważonego zbiorowego transportu publicznego zamieszczona została w art. 4 pkt 28 ustawy – określono go jako *proces rozwoju transportu, uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu*. Plan transportowy ma znaczenie praktyczne jako podstawa organizacji transportu publicznego o charakterze użyteczności publicznej.

Plan transportowy jest planem zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, a więc w planie powinny być wskazane działania zmierzające do:

- ✓ spełniania przez transport oczekiwań społecznych dotyczących zapewnienia powszechnej dostępności,
- ✓ wykorzystywania różnych środków transportu,
- ✓ promowania transportu przyjaznego dla środowiska i wyposażonego w nowoczesne rozwiązania techniczne.

W ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, po raz pierwszy w polskim prawodawstwie, określono organizatorów publicznego transportu zbiorowego oraz wyznaczono ich zadania. Jednym z trzech zadań organizatora wymienionych w ustawie jest planowanie rozwoju transportu. Z kolei wśród dwunastu czynności związanych z organizacją publicznego transportu zbiorowego

²⁰ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24.08.2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r, poz. 1440).

wymienionych w ustawie już w punkcie drugim wymienia się podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo aktualizacji tego planu. Jak z tego wynika, plan ma być opisem środków służących realizacji zamierzeń organizatora względem publicznego transportu zbiorowego na obszarze jego właściwości.

Plan transportowy jest aktem prawa miejscowego i stanowi podstawę wszelkich działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie publicznego transportu zbiorowego na ich terenie. Plan obejmuje swoim działaniem organizatora, operatora, przewoźnika oraz osoby korzystające z publicznego transportu zbiorowego, czyli pasażerów. Podwójna rola przypada organizatorowi, który z jednej strony plan opracowuje, narzucając sobie w ten sposób ramy działania, a z drugiej strony – sam je następnie realizuje.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nakłada na niektóre samorządy – w przypadku podjęcia się organizacji publicznego transportu zbiorowego – oraz na niektóre związki jednostek samorządu obowiązek opracowania planu transportowego.

Decydującym w tym zakresie jest kryterium demograficzne – liczba osób zamieszkałych na danym obszarze:

- ✓ 50 tys. dla gminy;
- ✓ 80 tys. dla związku gmin, porozumienia gmin, związku powiatowo-gminnego lub powiatu;
- ✓ 120 tys. dla porozumienia powiatów lub związku powiatów.

Przekroczenie tych wielkości obliguje do uchwalenia planu transportowego w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, czyli przed podjęciem decyzji co do trybu wyboru operatora. Jeżeli więc liczba mieszkańców osiąga na danym obszarze graniczne wielkości, organizowanie publicznego transportu zbiorowego wymaga wcześniejszego uchwalenia planu transportowego. Pozostałe jednostki, pomimo braku obowiązku, mogą natomiast taki plan opracować.

Z przepisów nie wynika przymus sporządzenia planu transportowego dla wszystkich jednostek samorządu, zatem z jego sporządzeniem nie można wiązać prawa do refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa. Skoro ustawodawca wprowadził kryterium liczby mieszkańców jako warunek konieczności sporządzenia planu transportowego tylko przez niektóre z nich, to bezwzględne przenoszenie obowiązku opracowania i uchwalenia planu na wszystkie samorządy, także te pod progami demograficznymi wynikającymi z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, pozostawałoby w sprzeczności z tym aktem prawnym. Z opracowanych na zlecenie samorządów licznych opinii prawnych w tym zakresie wynika, że samorządy, które nie mają obowiązku tworzenia planów transportowych, powinny podejmować jedynie uchwały „intencyjne” odnośnie do zamiaru organizacji przewozów użyteczności publicznej na swoim obszarze – bez szczegółowej siatki połączeń. Brak siatki połączeń w uchwale intencyjnej wyklucza poddanie jej konsultacjom społecznym.

W przypadku braku konieczności opracowania planu, linie użyteczności publicznej powinny zostać wyznaczone np. w formie uchwały. Pomimo to, część samorządów gminnych i powiatowych o liczbie ludności pod progiem demograficznym warunkującym obowiązkowe sporządzenie planu decyduje się „zachowawczo” opracować plany transportowe – aby (na wszelki wypadek) nie utracić prawa do refundacji ulg ustawowych w przypadku linii o charakterze użyteczności publicznej obejmujących obszar danego samorządu. O ile samo działanie związane z przygotowaniem planu transportowego pomimo braku takiego obowiązku nie może być uznane za niewłaściwe, to uzależnienie refundowania ulg od posiadania planu transportowego należy uznać za bezzasadne. Z art. 53 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wynika, że organizator przekazuje operatorowi

rekompensatę, jeżeli ten poniósł stratę z tytułu utraconych przychodów ze sprzedaży biletów ulgowych i złożył wniosek o rekompensatę w trybie określonym w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Z powyższego jednoznacznie wynika, że to umowa jest podstawą ubiegania się o zwrot utraconych przychodów, a nie opracowany plan transportowy.



Nieuchwalenie planu transportowego dla jednostki, która nie ma takiego obowiązku, według kryterium demograficznego, nie powoduje utraty prawa do dotacji z budżetu państwa.

Ciekawym – dla gmin i powiatów o liczbie ludności oscylującej wokół granic demograficznych określonych w ustawie – jest pytanie, według stanu na jaki dzień należy uwzględniać liczbę mieszkańców. Aby na to pytanie odpowiedzieć, należy zastanowić się, kiedy zaczyna się proces planowania organizowania przewozów. Pierwszym sygnałem o zamiarze podjęcia się przez jednostkę samorządową (lub związek jednostek) organizacji publicznego transportu zbiorowego jest publikacja ogłoszenia. Jeśli w dniu tej publikacji liczba mieszkańców jednostki samorządowej, kilku jednostek powierzających sobie organizację takiego transportu lub ich związku przekracza limit określony w ustawie, opracowanie i uchwalenie planu jest obligatoryjne przed rozpoczęciem procedury wyboru operatora.

Od powyższych zasad pojawi się po 1 stycznia 2016 r. ważny wyjątek wprowadzony ustawą z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015, poz. 1890). Związek metropolitalny, który będzie stanowił formę współpracy gmin i powiatów, będzie tworzony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, przy spełnieniu określonych przesłanek: związek może zostać utworzony na obszarze zamieszkanym przez co najmniej 500 000 mieszkańców, a w jego skład wchodzi miasto na prawach powiatu, będące siedzibą wojewody lub sejmiku województwa. Utworzenie związku może nastąpić z inicjatywy Rady Ministrów lub na wniosek rady gminy. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku wydanie rozporządzenia będzie wymagało pozytywnej opinii rad: co najmniej 70 proc. gmin, co najmniej 70 proc. miast na prawach powiatu, co najmniej 50 proc. powiatów.

Jeżeli utworzony związek metropolitalny rozpocznie funkcjonowanie oraz opracuje i uchwali plan transportowy, to:

- ✓ gminy i powiaty, których obszar jest objęty związkiem i które wchodzi w skład związku, nie opracowują już planów transportowych;
- ✓ plany transportowe opracowane wcześniej przez gminy, powiaty lub ich związki tracą moc.

Ponieważ jednak utworzenie pierwszego związku metropolitalnego może nastąpić najwcześniej 1 lipca 2016 r., a realizację zadań związek rozpoczyna od 1 stycznia roku następnego, to nowe rozwiązanie jest interesujące, ale jego wdrożenie dość odległe w czasie.



Brak uchwalonego planu transportowego dla jednostki, która ma taki obowiązek, wynikający z kryterium demograficznego, wyklucza zawarcie umowy z operatorem.

Aby plan transportowy można było uchwalić, muszą być przeprowadzone konsultacje społeczne. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym definiuje ich tryb poprzez ogłoszenie w miejscowej prasie, Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) jednostki, która zamierza go uchwalić, oraz w sposób zwyczajowo przyjęty, określając miejsce wyłożenia planu. Dwie pierwsze formy są obligatoryjne, zwykle w BIP-ie zamieszczana jest wersja elektroniczna planu w wersji nieedytowalnej oraz formularz zgłaszania uwag. Sposób zwyczajowo przyjęty oznacza, że ogłoszenie powinno być dodatkowo zamieszczone tak, jak zamieszcza się np. informacje o przystąpieniu do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Czas na zgłaszanie opinii nie może być krótszy niż 21 dni od daty ogłoszenia. Zgłoszone uwagi mogą być uwzględnione lub odrzucone, ale odrzucenie uwag wymaga choćby krótkiego uzasadnienia.

W praktyce niekiedy zdarza się, że zgłoszone uwagi powodują dość duże zmiany projektu planu wykraczające poza ich uwzględnienie, np. strona trzecia zgłosiła w ramach konsultacji problem, którego rozwiązanie wymaga zmian postanowień planu także w innych aspektach. W takich sytuacjach konsultacje społeczne mogą, ale nie muszą być powtórzone. Zapis ustawowy wymaga jedynie uwzględnienia zasadnych uwag poprzez dokonanie zmian w planie.

Każdy opracowany plan transportowy musi uwzględniać postanowienia planów ustanowionych przez organy wyższego szczebla organizacji w zakresie linii komunikacyjnych, na których planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Oznacza to, że plan opracowany przez wójta, burmistrza lub prezydenta musi uwzględniać postanowienia wszystkich planów opracowanych przez wyższy stopień organizacji, począwszy od opracowanego przez związek międzygminny, w zakresie zaplanowanych linii komunikacyjnych na jego obszarze.



Plan transportowy musi uwzględniać plan wyższego rzędu w zakresie linii komunikacyjnych, na których planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Plan opracowany na odpowiednim szczeblu administracji samorządowej podlega uzgodnieniu z organem takiego samego szczebla w zakresie linii przebiegających przez teren tych jednostek. Przykładowo wójt gminy uzgadnia plan transportowy z każdym wójtem gminy sąsiedniej (lub z przewodniczącym zarządu związku powiatowo-gminnego albo międzygminnego), przez teren której ma przebieg jakakolwiek linia ujęta w planie. Uzgodnienie dotyczy tylko tych linii, co oznacza, że jeśli żadna planowana linia nie wykracza poza teren planującej przewozy gminy, to plan transportowy nie wymaga takich uzgodnień.

Obowiązek uzgodnienia zapisów planu z samorządami sąsiednich jednostek administracyjnych w praktyce często jest rozumiany błędnie. Co do zasady organizator (jednostka samorządu) ma prawo organizowania linii na swoim obszarze oraz na obszarze jednostek, z którymi zawarł stosowne porozumienia. Przedmiotowe uzgodnienie może więc np. dotyczyć sytuacji, w której miasto jest

organizatorem sieci połączeń komunikacji miejskiej także na obszarach gmin ościennych. Nie ma natomiast podstaw, aby w tym trybie uzgadniać z sąsiednimi samorządami połączenia, odnośnie do których dany samorząd nie ma statusu organizatora (np. połączenia z miasta powiatowego poprzez kilka powiatów do miasta na prawach powiatu położonego w innym województwie).

Jak każde prawo miejscowe, plan transportowy wchodzi w życie po jego ogłoszeniu w dzienniku urzędowym właściwym dla siedziby organizatora, w terminie określonym w uchwale organu stanowiącego (np. rady gminy) jednostki samorządowej, która go zatwierdziła. Zwykle jest to 14 dni od dnia jego ogłoszenia, a termin inny niż 14-dniowy musi być wyraźnie wyznaczony w uchwale.

Jak wynika z zakresu określonego przepisami, plan transportowy nie odnosi się bezpośrednio do przewozów komercyjnych, mogą być one w planie opisane, wzmiankowane lub niemal pominięte – poza ich uwzględnieniem w opisie obowiązkowych punktów planu.

Postanowienia planu nie mają znaczenia przy wydawaniu decyzji administracyjnej o potwierdzeniu zgłoszenia przewozów, plan dotyczy bowiem tylko linii i sieci, na których wykonywane są przewozy użyteczności publicznej, a potwierdzenie zgłoszenia przewozów dotyczy przewozów niebędących przewozami o charakterze użyteczności publicznej (art. 30 ust. 1 ustawy).

Plan transportowy nie wyklucza możliwości obsługi ujętych w nim tras o charakterze użyteczności publicznej, poza zakontraktowanym operatorem, także przez przewoźników komercyjnych, działających na własne ryzyko finansowe.

W okresie przejściowym, w świetle obecnie obowiązujących przepisów, można odmówić udzielenia, zmiany lub przedłużenia zezwolenia, jeżeli na podstawie uchwalonego planu transportowego na usługę objętą zezwoleniem została podpisana umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z operatorem publicznego transportu (art. 79 ust. 3 ustawy). Ważność zezwoleń kończy się jednak z dniem 31 grudnia 2016 r.



2.2. Zawartość planu transportowego

Minimalny zakres zawartości planu transportowego określa art. 12 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz rozporządzenie ministra infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego²¹.

Uwzględniając wymogi ustawowe, rozszerzone postanowieniami rozporządzenia, można stwierdzić, że plan transportowy określa w szczególności:

1. Sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, poprzez określenie linii komunikacyjnych na danym obszarze:
 - a. w części tekstowej;
 - b. w części graficznej – jako rysunek przedstawiający sieć w granicach obszaru, na którym ma się odbywać przewóz o charakterze użyteczności publicznej, z określeniem skali w formie liczbowej i graficznej, z granicami jednostek samorządowych objętych planem,

²¹ Dz.U. nr 117 z 2011 r., poz.684.

- objaśnieniami oznaczeń i symboli oraz oznaczeniami zintegrowanych węzłów przesiadkowych na obszarze planu;
- c. rysunek w części graficznej musi zawierać nazewnictwo i oznaczenia jednoznacznie powiązane z częścią tekstową.
2. Ocenę i prognozy potrzeb przewozowych z uwzględnieniem:
 - a. lokalizacji obiektów użyteczności publicznej;
 - b. gęstości zaludnienia obszaru objętego planem;
 - c. zapewnienia dostępu do publicznego transportu zbiorowego osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej.
 3. Przewidywane finansowanie usług przewozowych, w tym:
 - a. źródła finansowania;
 - b. formy finansowania.
 4. Preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, w szczególności propozycje dotyczące wyboru rodzaju tych środków, uwzględniające infrastrukturę transportową znajdującą się na obszarze objętym planem transportowym.
 5. Zasady organizacji rynku przewozów, w tym przewidywany tryb wyboru operatora.
 6. Pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej poprzez określenie standardu przewozów i jakości usług przewozowych przy uwzględnieniu potrzeby zapewnienia w szczególności:
 - a. ochrony środowiska naturalnego;
 - b. dostępu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego;
 - c. dostępności podróży do infrastruktury przystankowej.
 7. Przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera, w tym:
 - a. godzin przyjazdu i odjazdu środków transportu;
 - b. obowiązujących opłat za przejazd;
 - c. obowiązujących uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego;
 - d. węzłów przesiadkowych;
 - e. koordynacji połączeń różnych środków transportu;
 - f. regulaminów przewozu osób.
 8. Kierunki rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Ponadto część tekstowa powinna zawierać uzasadnienie przyjętych rozwiązań.

Część graficzna planu powinna być sporządzona w takiej skali i grafice, aby była czytelna w dziennikach urzędowych, w których dokument jest ogłaszany.

Z regulacji prawnych wynika, że przy opracowaniu planu należy uwzględnić (w szczególności):

- a) koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju,
- b) plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
- c) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Przepisy wskazują także na możliwość zamieszczania w planie innych, dodatkowych informacji, które w ocenie organizatora opracowującego dokument są istotne z punktu widzenia organizacji publicznego transportu zbiorowego. Wymienia się literalnie przewidywane udostępnianie operatorom lub operatorom i przewoźnikom przystanków komunikacyjnych oraz dworców położonych na obszarze właściwości organizatora.

W przypadku gminnych przewozów pasażerskich innych niż komunikacja miejska oraz przewozów powiatowych występuje obowiązek sporządzenia części graficznej planu z określeniem sieci komunikacyjnej w tych przewozach. Nieuwzględnienie danego połączenia w części graficznej co do zasady wyklucza wykonywanie przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej na takiej linii, możliwe jest natomiast wykonywanie na niej przewozów komercyjnych – bez dofinansowania. Każda zmiana trasy lub nowa trasa linii, która nie jest ujęta w treści lub załączniku graficznym do planu transportowego, wymaga wcześniejszej zmiany tego planu w trybie identycznym jak jego uchwalanie. Dotyczy to także części graficznej.

Ustawodawca dostrzegł mankamenty tego zapisu, łagodząc zakres koniecznego określania planowanej sieci komunikacyjnej w rozporządzeniu wykonawczym: w planie dla komunikacji miejskiej wystarczy określenie obszaru, na którym planowane jest realizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, nie jest w nim także wymagane sporządzenie części graficznej planu transportowego. Jest to informacja istotna dla gmin miejsko-wiejskich i gmin przylegających do miast.

Z zapisu tego wynika, że nie jest możliwe opracowanie wspólnego, uniwersalnego dokumentu np. dla obszaru funkcjonalnego łączącego w sobie plan powiatowy i plan dla sieci komunikacji miejskiej organizowanej przez gminę miejską będącą siedzibą władz powiatu. Pomimo to część samorządów zleca opracowanie właśnie takich dokumentów.



2.3. Zasady przygotowania planu

Plany transportowe opracowywane są przez wielu autorów w różny sposób, różnią się też zawartością i rozmiarami opracowania. Niektóre dokumenty dla większych obszarów zawierają pogłębione analizy, a ich zawartość sięga nawet ponad 200 stron. Najmniejsze spotykane plany natomiast mają nawet poniżej 20 stron tekstu. Opracowanie dla małej jednostki samorządowej lub związku takich jednostek nie powinno być zbyt rozbudowane, musi jednak zawierać wszystkie wymagane elementy.

Każdy plan w części początkowej powinien zawierać następujące komponenty:

- ✓ cel opracowania – jest nim zaplanowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej na określonym obszarze;
- ✓ metodologię lub podstawę opracowania planu – z pewnością podstawą są ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, plany wyższego rzędu, które należy wymienić enumeratywnie, oraz wymienione w ustawie plany zagospodarowania przestrzennego. Poza nimi należy wymienić opracowania strategiczne dla obszaru objętego planem oraz dokumenty, z których korzystano przy opracowaniu planu;
- ✓ zakres opracowania;
- ✓ spis treści.

Natomiast w części końcowej planu powinno się określić tryb monitorowania i ewaluacji planu, czyli sposób i częstotliwość oceny stopnia jego realizacji, najlepiej ze wskaźnikami rezultatu, a także przyczyny i sposób wprowadzania zmian.

Elementem planu powinna być także ocena zgodności z dokumentami strategicznymi (polskimi, a najlepiej i europejskimi), która może być zamieszczona w części początkowej lub na końcu opracowania. Dla niewielkich opracowań nie jest to jednak element konieczny.

Z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wynika konieczność określenia terminu obowiązywania planu, może więc być on bezterminowy. W praktyce jednak samorządy decydują się na określanie terminów ważności planów, ustalając je w taki sposób, aby obejmowały przynajmniej całą perspektywę finansową UE (lub dodatkowo dwa lata po jej zakończeniu, w czasie których przewiduje się dokończenie realizacji określonych inwestycji przewidzianych w planie), albo też wyznacza się termin ważności planu w taki sposób, aby mieściła się w nim wieloletnia umowa zawarta lub przewidziana do zawarcia z operatorem.

Przepisy ograniczają okres obowiązywania umowy o świadczenie usług do maksymalnie 10 lat dla przewozów autobusowych i 15 lat dla przewozów tramwajowych. W przypadku gdy przewozy transportem szynowym przekraczają 50% wartości zamawianych usług, dopuszcza się 15-letni okres obowiązywania umów łączonych – autobusowo-tramwajowych. Możliwe jest także wydłużenie okresu obowiązywania umowy o 50%, jeśli podmiot świadczący usługi zapewnia środki trwałe dla realizacji tej umowy, co wynika z art. 4 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Umowa o świadczenie usług publicznych może zostać zawarta na dłuższy okres, o ile jest to uzasadnione amortyzacją kapitału w związku z wyjątkowymi inwestycjami w infrastrukturę, tabor kolejowy lub pojazdy oraz o ile zamówienie prowadzące do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych zostało udzielone na podstawie procedury przetargowej zapewniającej uczciwą konkurencję.

Zasady przygotowywania poszczególnych komponentów planu

2.3.1. Sieć komunikacyjna

Plan transportowy, pomimo pełnej nazwy – plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – jak wynika z obowiązkowego jego zakresu, ma przede wszystkim wyznaczyć siatkę połączeń komunikacyjnych (linii) o charakterze użyteczności publicznej na obszarze właściwości planu. Na liniach tych obowiązywać będą dopłaty do przewozów, w tym dopłaty z budżetu państwa z tytułu stosowania ulg ustawowych. Przedstawienie sieci takich połączeń stanowi więc podstawowy element planu.

W części tekstowej wystarczające jest opisanie linii zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy. Minimalne opisanie to wskazanie miejscowości, w której będzie przystanek początkowy, co najmniej jednej miejscowości pośredniej i miejscowości, w której będzie przystanek końcowy. Najlepiej jeśli linii będzie nadany numer, choć nie jest to konieczne. Numer ten nie powinien być wyłącznie oznaczeniem statystycznym używanym przez organizatora i operatora. Zdecydowanie korzystniej, gdy numer linii stanowić ma również oznakowanie handlowe danego połączenia ułatwiające jego identyfikację przez klientów. Oznakowanie handlowe planowanej sieci linii powinno być zintegrowane ze stosowanymi oznaczeniami linii na szerszym obszarze powiązanych funkcjonalnie.

Przy konstrukcji części planistycznej nadmierna szczegółowość nie jest wskazana, bowiem może wymagać zmiany planu przy nawet drobnej zmianie przebiegu trasy, nie jest zalecane także ujęcie zbyt schematyczne, które z kolei może utrudnić obsługę miejscowości pośrednich.

W części graficznej sposób prezentacji musi zapewnić czytelność mapy na arkuszu A4 w wydruku czarno-białym. W praktyce stosowane są różne formy map – od typu topograficznego, po niemal schematyczne, z jedynie wyznaczonymi granicami jednostek samorządowych, schematem przebiegu linii i węzłami przesiadkowymi.

Określenie sieci komunikacyjnej stanowi jeden z najważniejszych elementów planu, powinno być więc opracowane szczególnie starannie. Najczęściej uwagi i wnioski do tego elementu planu pojawiają się także podczas konsultacji społecznych.



Określenie sieci komunikacyjnej stanowi najważniejszy element planu i powinno być opracowane szczególnie starannie.

Należy podkreślić, że w obecnie uchwalanych planach transportowych można spotkać dwa podejścia – uchwalanie albo bardzo szerokich, albo bardzo wąskich sieci komunikacyjnych. Wykonawcy planów dla własnej wygody często zawężają sieć komunikacyjną nawet do kilku linii. W takiej sytuacji jednostka samorządowa nie ma możliwości podpisania umowy o świadczenie usług użyteczności publicznej na pozostałych liniach²². Po 1 stycznia 2017 r. będzie to jednak miało zgubne skutki, gdyż pozostałe linie nie będą wówczas objęte dopłatami do ulg ustawowych, a zatem – zostaną zlikwidowane, o ile nie służą przewozowi dużej liczby osób korzystających z biletów normalnych.

Zdecydowanie korzystniejszym (choć bardziej pracochłonnym) rozwiązaniem jest określenie bardzo szerokiej siatki połączeń ujmującej wszystkie aktualnie obsługiwane połączenia, a nawet takie linie, odnośnie których uruchomienie połączeń o charakterze użyteczności publicznej nie jest pewne, ewentualnie uzależniając ich funkcjonowanie od działań przyszłych (np. zawarcia porozumienia między powiatem i gminą lub budowy osiedla). Nie należy jednak przedstawiać linii, które w okresie objętym planem na pewno nie będą uruchomione lub których uruchamianie jest niecelowe, aby uniknąć wprowadzania w błąd mieszkańców.



Linia niewpisana do planu transportowego (gdy jednostka samorządowa ma obowiązek sporządzić taki plan) nie może być objęta umową o świadczenie usług użyteczności publicznej. Refundacja ulg z budżetu państwa na takiej linii będzie niemożliwa.

Jednocześnie nieuruchomienie linii wpisanej do planu transportowego nie skutkuje żadnymi konsekwencjami.

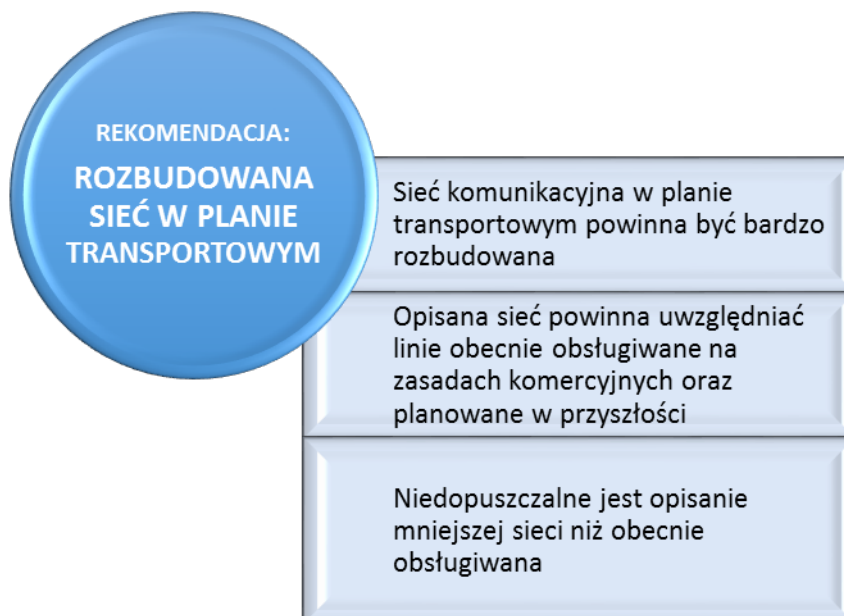
REKOMENDACJA: ROZBUDOWANA SIĘĆ KOMUNIKACYJNA W PLANIE TRANSPORTOWYM

Sieć komunikacyjna w planie transportowym powinna być określona bardzo szeroko, np. dla powiatu należy uwzględnić wszystkie połączenia obsługiwane w chwili sporządzania planu na podstawie zezwoleń udzielonych przez starostę, ale również przez również połączenia międzypowiatowe (nieujęte w wojewódzkim planie transportowym) oraz przewozy wykonywane na podstawie zapotrzebowania zgłoszonego w różny sposób przez jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla (w tym w formie porozumienia w sprawie udzielenia dotacji celowej przez gminę na rzecz powiatu). Należy przy tym również uwzględnić potencjalne porozumienia przyszłe.

Niedopuszczalne społecznie jest opisywanie sieci transportowej mniejszej, niż obecnie obsługiwana, gdyż grozi to zmniejszeniem napływu dotacji budżetowej na teren danej jednostki, a przez to – ograniczeniem sieci oraz podwyższeniem cen biletów.

W przypadku wykonywania planu transportowego przez zewnętrzny podmiot, zapisy dotyczące takiego podejścia do kształtu sieci transportowej powinny być zapisane w umowie z wykonawcą planu transportowego, aby uniknąć kierowania się przez wykonawcę własną wygodą, sprzeczną z interesem publicznym.

²² art.24 ust. 2 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym



Planując sieć połączeń, należy pamiętać o węzłach integracyjnych i przesiadkowych. Powinno się wyznaczyć takie węzły oraz określić ich planowane lub niezbędne wyposażenie. Węzły integracyjne mają za zadanie powiązanie ze sobą różnych form transportu pasażerskiego: zbiorowego kolejowego, autobusowego o charakterze użyteczności publicznej (np. wojewódzkiego, metropolitalnego, powiatowego, gminnego, w tym komunikacji miejskiej) i autobusowego komercyjnego – z transportem indywidualnym samochodowym i rowerowym. Węzły mogą składać się z kilku przystanków niezbyt oddalonych od siebie (w mieście do 150 m, na terenach wiejskich nawet do 500 m), np. kolejowego i jednego lub kilku przystanków autobusowych.

Przykładowe wyposażenie węzła integracyjnego to:

- ✓ zadaszone i osłonięte przed wiatrem miejsca siedzące do oczekiwania (np. wiaty);
- ✓ informacja pasażerska dla różnych środków transportu;
- ✓ utwardzony peron o długości autobusu z dojściem bez barier z oświetleniem;
- ✓ parkingi Kiss&Ride – dla chwilowego zatrzymania w celu odwiezienia lub odbioru pasażera;
- ✓ łatwe i utwardzone przejścia pomiędzy przystankami;
- ✓ ewentualnie parking Park&Ride dla pozostawienia samochodu na większą część dnia.

Przystanki przesiadkowe to wspólne przystanki dla linii np. gminnych, powiatowych i dalekobieżnych, na których pasażerowie zmieniają środki transportu.

Bardzo ważną kwestią jest integracja taryfowa organizowanej sieci komunikacyjnej, zwiększająca atrakcyjność dla pasażerów. Nadmierne rozdrobnienie operatorów obsługujących poszczególne linie w ramach sieci będzie wymagało od organizatora podjęcia szeregu działań regulujących tę kwestię, w tym prowadzenia kosztownych i pracochłonnych rozliczeń. Integracja taryfowa będzie natomiast ułatwiona w przypadku dużych operatorów obsługujących całość sieci.

2.3.2. Ocena i prognozy potrzeb przewozowych

Element ten jest składnikiem części diagnostycznej. Przy dokonywaniu oceny i ustalaniu potrzeb przewozowych można zrealizować badania marketingowe lub korzystać z już istniejących opisów, zamieszczonych w innych dokumentach planistycznych. W tej części planu można odnieść się jednocześnie do planów zagospodarowania przestrzennego. Autor planu transportowego powinien

zapoznać się z takimi dokumentami, najlepiej odnosząc się do postanowień związanych z transportem zbiorowym dla obszaru planu, o ile takie wystąpią.

Z planami zagospodarowania przestrzennego wiąże się gęstość zaludnienia. Najkorzystniej określić w planie transportowym miejscowości i obszary o największym zaludnieniu, posługując się dostępnymi danymi o gęstości zaludnienia. Dla oceny i prognozy potrzeb przewozowych korzystne byłoby przedstawienie tendencji zmian w zaludnieniu w obszarze objętym planem wraz ze zmianami struktury społeczeństwa, korzystając np. z danych Banku Danych lokalnych GUS.

Z przepisów wynika konieczność przynajmniej wymienienia najważniejszych obiektów użyteczności publicznej z zakresu administracji, szkolnictwa, kultury, zdrowia, sportu, rekreacji itd. Należy uwzględnić planowane zmiany lokalizacji tych obiektów w okresie planistycznym. Powyższe ma na celu zdefiniowanie istniejących i potencjalnych źródeł i celów podróży.

W punkcie tym należy zamieścić wyniki badań marketingowych z ostatnich lat (badania napełnień, preferencji i zachowań komunikacyjnych, satysfakcji, oceny funkcjonowania i potrzeb itp.), o ile były prowadzone i są dostępne, co najmniej je opisując.

Osobną kwestią to wykonanie badań marketingowych. Pożądane byłoby oparcie części planistycznej dokumentu na szczegółowej analizie badań wielkości popytu na usługi przewozowe na poszczególnych liniach i trasach oraz badań preferencji i zachowań komunikacyjnych mieszkańców.

Szczególną uwagę należy zwrócić na jakość badań. Kompleksowe (czyli obejmujące wszystkie kursy w transporcie drogowym) badania wielkości popytu na usługi transportu publicznego mogą być wykonywane tylko w specyficznych, reprezentatywnych okresach – wczesnowiosennym lub jesiennym. W powiatach sezonowo atrakcyjnych turystycznie badania wielkości popytu powinny obejmować również szczyt sezonu. Uwzględnić należy także zachowanie reprezentatywnej próby badawczej, czyli umożliwiającej przenoszenie wniosków z badań na próbę na całą badaną populację – zastosowanie metody losowania respondentów z list systemu PESEL lub techniki random-route.

Większość autorów planów w tym fragmencie dokumentu opisuje aktualną sieć połączeń komunikacyjnych na obszarze planu, uwzględniając na obszarze objętym planem udzielone zezwolenia, funkcjonujące połączenia kolejowe, autobusowe innych organizatorów oraz komercyjne. Elementem obowiązkowym powinna być co najmniej analiza udzielonych zezwoleń na linii funkcjonujące na obszarze objętym planem .

Kwestie dostępności do publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej najlepiej jest ująć w oddzielnym punkcie. Wiedzą w tym zakresie mogłyby służyć dobrze zorganizowane przedsiębiorstwa z dużym doświadczeniem w obsłudze linii komunikacyjnych i eksploatacji infrastruktury dworcowej.

2.3.3. Przewidywane finansowanie usług przewozowych

W przewozach o charakterze użyteczności publicznej występują różne formy finansowania.

Finansowanie publicznego transportu zbiorowego w jednostkach samorządowych odbywa się poprzez wydatkowanie środków z budżetu jednostek. Środki te pokrywają wydatki bieżące na:

- ✓ rekompensatę lub zakup usług przewozowych od operatorów;
- ✓ utrzymanie infrastruktury, w tym drogowej oraz przystankowej;
- ✓ wytwarzanie, dystrybucję i kontrolę biletów, o ile nie dokonuje tego operator;
- ✓ zamieszczanie informacji pasażerskiej;
- ✓ przeprowadzanie badań i analiz;

- ✓ funkcjonowanie służb organizatora przewozów.

Poza wydatkami bieżącymi realizowane są wydatki inwestycyjne na zakup taboru, zakup wiat przystankowych, wdrożenie systemu informacji pasażerskiej itd.

W punkcie tym należy określić, kto będzie pobierał wpływ z biletów – organizator, czy też operator.

Elementem finansowania przewozów jest rekompensata z budżetu państwa z tytułu utraty przychodów spowodowanej stosowaniem ulg ustawowych, o którą może wystąpić operator za pośrednictwem organizatora do właściwego marszałka województwa. Takim elementem jest też rekompensata z tytułu utraconych przychodów z powodu stosowania ulg ustanowionych przez organizatora – innych niż ustawowe, np. sfinansowanie przez organizatora bezpłatnych przejazdów dla osób powyżej 65 roku życia albo bezrobotnych z danego obszaru, karta dużej rodziny, czy też wprowadzenie ulg dla młodzieży szkolnej przy zakupie biletów jednorazowych. Rekompensatą są także dopłaty do przewozów na liniach, które muszą być uruchomione ze względów społecznych, a są dla operatora niedochodowe.

Specyficzną formą finansowania jest udostępnianie operatorowi środków transportu, o ile organizator takie posiada. Tę formę finansowania, stosowaną z reguły przez organizatorów komunikacji miejskiej, także należy uwzględnić w planie, o ile jest planowana.

W punkcie tym należy opisać, jakie są planowane formy finansowania. Zaleca się opisać także planowane zamierzenia inwestycyjne w okresie planistycznym w transporcie zbiorowym (np. budowa dworców, zatok, przystanków, wiat, wyposażenie w informację pasażerską, itp.).

Z finansowaniem przewozów wiąże się tryb wyboru operatora – w tym miejscu należałoby tę kwestię wzmiankować (szczegółom poświęcony jest inny punkt).

2.3.4. Preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu

Pozytywnym następstwem planowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego, potwierdzonym także i w tym punkcie, jest konieczność prowadzenia przez jego organizatorów szeroko zakrojonych badań rynkowych i marketingowych o charakterze pierwotnym. Bez informacji z badań nie jest bowiem możliwe opracowanie planu na satysfakcjonującym poziomie przede wszystkim w zakresie popytu, finansowania usług przewozowych czy też właśnie w odniesieniu do preferencji dotyczących wyboru rodzajów środków transportu oraz pożądanego standardu usług. W tym ostatnim przypadku w ustawie nie doprecyzowano jednak, przez kogo pożądanego: przez pasażerów czy też przez organizatora (czy też może przez operatora).

W sytuacji braku odpowiednich badań trzeba ograniczyć się do opisu ogólnego z określeniem zadań, jakie mają wypełniać planowane linie użyteczności publicznej, także ujęte w planach wyższego rzędu (np. linie kolejowe), oraz opisać dostępną infrastrukturę kolejową, drogową i przystankową.

Warto odnieść się do sposobu kształtowania przyszłej oferty przewozowej. Powinna być ona planowana w taki sposób, aby nie pogarszać stopnia spełniania podstawowych (najważniejszych w rankingach – tam, gdzie je prowadzono) postulatów przewozowych, tj. bezpośredniości, punktualności, częstotliwości i dostępności, przy zapewnieniu względnie niskiego kosztu – zarówno w skali sieci komunikacyjnej, jak i w przekroju poszczególnych linii, z uwzględnieniem najbardziej prawdopodobnej oferty komercyjnej.

W punkcie tym dobrze jest ująć zalecenia dotyczące dostosowania komunikacji zbiorowej do potrzeb osób niepełnosprawnych – zarówno w zakresie infrastruktury przystankowej (likwidacja barier architektonicznych, ukształtowanie dojazdów, peronów, wyposażenia wiat, czytelna informacja itd.), jak i

pojazdów (widoczność i dostępność informacji pasażerskiej, wyposażenie pojazdu, ewentualne dostosowanie dla potrzeb osób o ograniczonej sprawności, jeśli jest proponowane, itd.).

Jednym z celów użyteczności publicznej transportu publicznego (czego przejawem jest refundacja ulg z budżetu państwa po 2017 r.) jest wzrost jego dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Jest to dążenie wynikające zarówno z prawodawstwa europejskiego, jak i z wzorowanych na nim przepisów krajowych. Zapis o takim dążeniu w planie transportowym musi się znaleźć ze względu na jeden z celów dokumentu – poprawę warunków przewozu i dostępności transportu dla osób niepełnosprawnych. Należy mieć jednak przy tym świadomość, że bez znacznego dofinansowania przez samorzady realizacja tego celu będzie procesem rozłożonym w czasie.

2.3.5. Zasady organizacji rynku przewozów, w tym przewidywany tryb wyboru operatora

W tej części opisuje się, w jakim zakresie na obszarze objętym planem funkcjonować będą przewozy o charakterze użyteczności publicznej. W tym miejscu należy również wskazać, ilu operatorów (jeden, wielu) miałyby działać na danym rynku, a w związku z tym – co będzie przedmiotem zamówienia organizatora (sieć komunikacyjna, pojedyncze linie).

W punkcie tym należy odnieść się też do stanu aktualnego organizacji przewozów oraz określić, zgodnie z art. 19 ustawy, w jakim trybie zamierzone jest w przyszłości dokonanie wyboru operatora. W przypadku wyboru art. 22 ust. 1 ustawy jako podstawy prawnej wyboru należy odnieść się do uwarunkowań tej decyzji określonych w art. 22 ustawy. Ponieważ wybór operatora ma odbyć się jako zdarzenie przyszłe, nie jest zalecane zbyt precyzyjne określanie jego trybu (ani też długości umowy) i pozostawienie przyszłym decydującym pewnej swobody w jego dokonaniu. Pozwoli to uniknąć konieczności wprowadzania szybkich zmian w planie w przypadku zmiany polityki wyboru operatora.

W punkcie tym należy wskazać jednostkę, która będzie realizowała zadania organizatora w okresie realizacji planu.

W przypadku występowania na danym obszarze dworców zarządzanych przez firmy prywatne powinno się opisać zasady dostępności do nich.

2.3.6. Pożądany standard usług przewozowych

Dotyczy to tylko tych usług, które będą realizowane przez operatorów na sieci lub liniach komunikacyjnych ujętych w planie.

Do tych standardów należy np. wyposażenie przystanków, które opisano powyżej, wyposażenie pojazdów czy informacja pasażerska na dworcach i przystankach oraz informacja internetowa.

Należy również pamiętać o obowiązku wyposażania pojazdów w widoczne dla pasażera oznakowanie, o tablicach kierunkowych, nazwie przewoźnika i organizatora – zgodnie z art. 46 ustawy.

Pożądany standard może odnosić się do głównych oczekiwań – postulatów przewozowych pasażerów, takich jak bezpośredniość połączeń, częstotliwość kursowania, dostępność przystanków i dworców, zakres informacji pasażerskiej, pewność kursowania, komfort oczekiwania i podróży.

W tym punkcie można opisać oczekiwane wyposażenie i rodzaj pojazdów, jakie będą wymagane w umowie, a także określić planowane wymogi odnośnie do malatury pojazdów, zamieszczania logo organizatora, numeracji linii i kursów itp.

W planie należy odrębnie ująć problematykę dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do przystanków (dostosowany tabor, ułatwienia, brak barier, warunki oczekiwania itd.).

Należy mieć świadomość konieczności dostosowania zamierzeń do możliwości., przede wszystkim finansowych. Zwiększanie standardów wiąże się z kosztami. Określenie pożądanego standardu usług musi nawiązywać do rzeczywistych możliwości operatorów.

2.3.7. Przewidywany sposób organizowania systemu informacji pasażerskiej

1 stycznia 2017 r. wchodzi w życie art. 73 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który zmienia ustawę o transporcie drogowym, uchylając zapis w art. 18b tej ustawy. Jednocześnie rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy określa administrowanie systemem informacji dla pasażera jako zadanie organizatora, a zamieszczanie informacji na dworcach i przystankach – jako zadanie zarządzającego dworcem lub przystankiem, pozostawiając przewoźnikowi jedynie zadanie zamieszczania informacji dla pasażera na swojej stronie internetowej. Zmiany te należy uwzględnić w planie transportowym.

W planie wystarczy określić formę prezentacji informacji przez organizatora – mogą to być np. wydruki papierowe rozkładów jazdy na przystankach, nazwy przystanków, informacja internetowa z mapami i schematami, wyszukiwarka połączeń, informacje o cennikach, ulgach, regulaminach, punktach sprzedaży biletów czy punktach obsługi pasażera – w zależności od przyjętej formy prezentacji.

Należy jednak odrębnie opisać standard informacji dla przystanku będącego węzłem przesiadkowym (dworcem), uwzględniając obowiązek zamieszczania na dworcach regulaminów przewozu, a w pojazdach – wyciągów z tych regulaminów i cenników.

W planie zaleca się także zamieścić przyszłe wymagania odnośnie do zamieszczania informacji w pojazdach i na stronach internetowych operatorów – w zakresie, w jakim będzie od nich to wymagane.

Zasadnym jest także opisanie zasad koordynacji rozkładów (rytmiczność obsługi sieci komunikacyjnej, ewentualne jej oparcie o częstotliwość modułową, kategoryzacja linii) oraz integracji pomiędzy różnymi środkami transportu publicznego, w tym komercyjnego, np. wspólne przystanki z informacją o wszystkich odjazdach (także elektroniczną), integracja rozkładów jazdy – szczególnie autobusów i kolei, integracja informacji na dworcach, w portalach internetowych, integracja taryf lub biletowa – o ile jest planowana – itd. Z tej perspektywy liczba operatorów, z którymi zawarto umowy jest ważna – nadmierne rozdrobnienie rynku utrudnia koordynację działań, integrację taryfową, współpracę między licznymi partnerami. W celu zachowania integracji oferty, zamiast wielu operatorów, zdecydowanie lepiej zakontraktować jednego – z możliwością podwykonawstwa części usług.

2.3.8. Kierunki rozwoju publicznego transportu zbiorowego

W tej części należy odnieść się do sposobu zaspokajania potrzeb mieszkańców przez różne formy transportu publicznego, a już obowiązkowo – przez przewozy o charakterze użyteczności publicznej.

Zaleca się, aby w tym punkcie uwzględnić zasadę hierarchiczności planów, czyli przyjmowania rozwiązań komunikacyjnych ujętych w planach wyższego rzędu, uwzględniania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, zmian demograficznych i zmian źródeł ruchu.

Warto określić sposób i częstotliwość badania potrzeb mieszkańców – poprzez np. badania marketingowe, ankietyzację, wywiady – czy też opisać system przyjmowania skarg i wniosków.

Istotnym kierunkiem rozwoju transportu publicznego powinny być działania prowadzące do zahamowania spadku jego udziału w realizacji podróży poprzez lepsze dostosowywanie tras i

częstotliwości kursowania pojazdów linii o charakterze użyteczności publicznej do potrzeb pasażerów. Ważnym elementem jest poprawa dostępu do informacji dla podróżnych, jak np. uruchomienie na stronie organizatora portalu pasażera z pełną informacją o rozkładach jazdy operatorów i przewoźników, z regulaminami, cennikami, wykazem ulg, mapami sieci oraz wyszukiwarką połączeń itp.

Kierunkiem rozwoju powinna być także poprawa dostępności przystanków (w tym nowe zatoki, wiaty, perony, dojścia, oświetlenie) oraz podnoszenie ich standardów wyposażenia, w tym dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Ważnym kierunkiem rozwoju jest także odpowiednie kształtowanie polityki taryfowej, konkurencyjnej cenowo względem podróży samochodem osobowym, z preferowaniem biletów okresowych.

Tak opracowany plan – w jednolitej szacie graficznej ze stroną tytułową i załącznikiem graficznym – przedstawia się do konsultacji społecznych. Zaleca się jednoczesne przygotowanie formularza do zgłaszania uwag, co ułatwia ich wnoszenie i upraszcza procedurę. Zasady prowadzenia konsultacji określone są z reguły w zasadach współpracy z organizacjami pozarządowymi przyjętych przez daną jednostkę samorządową. Z wniesionych uwag należy sporządzić raport lub sprawozdanie, w którym organ odniesie się do zgłoszonych uwag opisując, czy zostały przyjęte, lub podając powód ich nieuwzględnienia w całości lub w części.

Jednocześnie jeśli w planie transportowym linie komunikacyjne wykraczają poza granice gminy, to istnieje obowiązek uzgodnienia planu, w zakresie opisanym wcześniej.

Uzgodniony z odpowiednimi organami plan wraz ze zmianami wniesionymi w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych powinien zostać przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządowej do uchwalenia. Ze względu na szybką dezaktualizację w planie danych o charakterze statystycznym pomiędzy zakończeniem konsultacji społecznych a skierowaniem planu do uchwalenia, nie powinno być zwłoki.

Należy podkreślić, że w sytuacji obowiązku poddania planu konsultacjom społecznym istotna zmiana treści planu, wykraczająca poza poprawki zgłoszone w konsultacjach społecznych, skutkuje koniecznością poddania zmienionej treści konsultacjom społecznym – w trybie identycznym, jak wcześniej dla całego planu.

Uchwalony plan – wraz z uchwałą go przyjmującą – jest publikowany we właściwym dzienniku urzędowym i wchodzi w życie w terminie 14 dni od jego publikacji. Ponieważ daty publikacji dzienników są dość przypadkowe, nie jest znana data wejścia w życie planu przed wydaniem dziennika. Należy więc sprawdzać, czy plan został już opublikowany, aby nie wykonać jakiejś czynności prawnej na jego podstawie przed wejściem w życie nowych przepisów.

Plan transportowy, który został uchwalony, opublikowany i wszedł w życie, może być zmieniony w każdym czasie – w takim trybie, jak gdyby to był nowy plan transportowy do uchwalenia. W przypadku jednak rozpoczęcia realizacji czynności organizatora publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej, czyli po podpisaniu umowy z operatorem, zmiany w planie należy wprowadzać rozważnie, gdyż organizator ponosi przed operatorem odpowiedzialność za pogorszenie warunków realizowania umowy oraz za poniesione szkody spowodowane wprowadzonymi zmianami w planie.



2.4. Konsekwencje braku planu

W przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego lub związek takich jednostek jest zobowiązana do opracowania planu transportowego, umowa o świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej może być zawarta jedynie w zakresie linii lub sieci komunikacyjnej, które są ujęte w planie transportowym właściwym dla tego organizatora.

Oznacza to, że np. gmina może – jako organizator – zawrzeć umowę z operatorem jedynie wtedy, gdy plan wszedł w życie, czyli po jego uprawomocnieniu, a dodatkowo – tylko w zakresie linii lub sieci w tym planie zdefiniowanych. Dla przewozów o innym charakterze niż komunikacja miejska sieć komunikacyjna obejmująca poszczególne linie musi być także zamieszczona w załączniku graficznym.

Wyjątkiem od tych reguł jest jedynie umowa zawarta na podstawie art. 22 ust. 1 pkt. 4 ustawy, czyli gdy wystąpi zakłócenie lub bezpośrednie ryzyko powstania zakłócenia w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z przyczyn zależnych lub niezależnych od operatora.

Prawo do zawarcia umowy bez uchwalonego i opublikowanego planu transportowego jest możliwe w sytuacji, gdy któryś z przewoźników komercyjnych zaniechał realizacji przewozów na danej linii.

Konsekwencje braku planu transportowego dotyczą więc organizatorów, którzy zamierzają organizować transport zbiorowy o charakterze użyteczności publicznej na swoim obszarze, a mają obowiązek opracowania planu, ale pośrednio także i przedsiębiorców – potencjalnych operatorów, którzy zamierzają realizować przewozy na zlecenie organizatora i w związku z tym mogą domagać się odszkodowań. Dla pozostałych organizatorów (potencjalnych i rzeczywistych) brak planu nie niesie za sobą żadnych bezpośrednich negatywnych konsekwencji.



2.5. Plan dla małych jednostek

Plan transportowy może opracować także taka jednostka samorządowa lub związek jednostek, która nie spełnia kryteriów ludnościowych, o których mowa w ustępie 1 artykułu 9 ustawy – prawo takie daje ustęp 2 tego artykułu. Wszystkie rygory i zasady opisane powyżej związane z zawartością, opracowaniem, konsultacjami społecznymi i uchwaleniem planu transportowego są wówczas identyczne.

Opracowanie i uchwalenie planu transportowego pozwala uniknąć ewidentnych problemów związanych z nieokreśloną ustawowo procedurą zawierania umów pomiędzy małymi organizatorami, którzy nie opracowali planu, a operatorami.

Wątpliwości budzić może m.in. brak doprecyzowania:

- jaki organ jednostki samorządowej lub związku ma określić linie, na których mogą lub mają się odbywać przewozy użyteczności publicznej;
- kiedy i w jakim trybie możliwe jest dokonywanie zmian na tych liniach;
- czy linie takie mogą wykraczać poza granice gminy, jeśli nie ma ustawowego trybu uzgadniania ich przebiegu, a wkracza się w kompetencje innej jednostki samorządowej lub związku i z jakim organem takiego uzgodnienia dokonać;
- w jaki sposób powiadomić mieszkańców gminy i jak skutecznie przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami, skoro nie ma opracowanego dokumentu.

Mała gmina, o liczbie mieszkańców mniejszej niż 50 tys., (ale już nie mały powiat) może zgłosić swoje potrzeby transportowe bezpośrednio do starosty lub marszałka, ale tylko w zakresie linii wykraczających poza jej obszar. Samo zgłoszenie nie niesie za sobą jednak żadnych konsekwencji. Starosta lub marszałek może te potrzeby uwzględnić, ale niczym nie jest do tego zobligowany. Jak dowodzi praktyka, marszałkowie w większości przypadków takich potrzeb w ogóle nie realizują, a starostowie mogą nie podjąć się organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.



Konieczne jest zwiększenie odpowiedzialności starostów i marszałków za publiczny transport zbiorowy. Sprawna sieć linii użyteczności publicznej musi opierać się na współpracy gmin, powiatów i województw.

Dla małych gmin istnieje także kilka innych sposobów na rozwiązanie powyższych dylematów bez konieczności opracowywania własnego planu transportowego:

- ✓ kilka gmin może na podstawie porozumienia powierzyć jednej z nich organizowanie publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej, odpowiednio uwzględniając swoje potrzeby i partycypując w kosztach organizacji;
- ✓ gminy mogą utworzyć związek międzygminny w celu organizacji publicznego transportu zbiorowego lub rozszerzyć kompetencje już istniejącego związku;
- ✓ gminy mogą utworzyć z powiatem związek powiatowo-gminny w celu wspólnej organizacji publicznego transportu zbiorowego;
- ✓ gminy mogą w ścisłej współpracy z powiatem uczestniczyć w tworzeniu powiatowego planu transportowego, wpływając na kształt sieci linii o charakterze użyteczności publicznej (aby linie powiatowe zaspokajały potrzeby gmin) i odpowiednio partycypując w kosztach organizacji oraz funkcjonowania tych linii, udzielając np. dotacji na ich funkcjonowanie.

Każde z powyższych rozwiązań wiąże się z oddaniem kompetencji, a nie zawsze jest to wyjście właściwe. W przypadku gminy, która zamierza zorganizować przewozy wyłącznie – lub w przeważającym zakresie – w celu realizacji obowiązku dowozu dzieci do szkół, oddanie kompetencji innemu organowi – mimo jego dobrej woli – może skutkować problemami w większym stopniu niż w przypadku samodzielnego organizowania przewozów.

Istotnym elementem procesu organizacji transportu publicznego jest zamawianie usług przewozu i późniejsze ich rozliczanie. Większe zamówienie prowadzi do obniżenia kosztu jednostkowego, dlatego gminy mające niewielkie potrzeby przewozowe powinny między sobą współpracować, tworząc większą siatkę umożliwiającą operatorowi efektywniejsze wykorzystanie taboru. Jeśli kilka gmin zamierza wspólnie udzielić zamówienia w celu zmniejszenia jego kosztu, to oddanie

kompetencji jest jak najbardziej zasadne i właściwe. Można wówczas skorzystać z któregoś z wyżej wymienionych rozwiązań. Spadek kosztów usługi zapewnia jej większa skala. Nie bez znaczenia jest także spadek kosztów samej organizacji usług, w przypadku skoncentrowania tego procesu w jednym podmiocie.

Opracowanie planu transportowego o niewielkiej objętości – dla małej gminy – wydaje się na tyle proste, że gmina może pokusić się o jego przygotowanie we własnym zakresie, ewentualnie korzystając ze wsparcia specjalisty, zwłaszcza że najważniejsze zadanie z tym związane, czyli wyznaczenie sieci linii, w każdym przypadku i tak należeć będzie do danej gminy. Warto skorzystać także z wiedzy dużego lokalnego przewoźnika, mającego doświadczenie w wykonywaniu przewozów na danym obszarze.



2.6. Studia przypadków

2.6.1. Powiat pucki i wejherowski

„Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla powiatów wejherowskiego i puckiego na lata 2015-2025” jest dokumentem planistycznym, którego zadaniem jest zaplanowanie usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, realizowanych na obszarze powiatów wejherowskiego i puckiego.

Plan opracowany został wspólnie dla obszaru dwóch powiatów. Powiaty wejherowski i pucki zdecydowały się nawiązać współpracę w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na swoim terenie. Przesądziły o tym głównie dwa czynniki. Pierwszym z nich jest ścisłe powiązanie funkcjonalno-przestrzenne obu tych jednostek – leżą one w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji Trójmiasta. Drugim czynnikiem jest obecnie funkcjonująca sieć komunikacyjna – wiele linii autobusowych łączy te dwa powiaty. Dzięki porozumieniu zachowany zostanie zintegrowany charakter oferty przewozowej. Przewiduje się również zawarcie porozumień z sąsiednimi powiatami (Iłaborskim i kartuskim) oraz miastami na prawach powiatu (Gdynia i Gdańsk), aby zabezpieczyć funkcjonowanie linii łączących obszar powiatów wejherowskiego i puckiego z sąsiednimi miejscowościami jako linii o charakterze użyteczności publicznej.

Łącznie powiaty wejherowski i pucki zamieszkuje 290 tys. osób. W ich skład wchodzi sześć gmin miejskich (Wejherowo, Reda, Rumia, Puck, Hel i Jastarnia), jedna gmina miejsko-wiejska (Władysławowo) oraz dziesięć gmin wiejskich (Wejherowo, Choczewo, Gniewino, Linia, Luzino, Łęczyce, Szemud, Puck, Kosakowo i Krokowa). Na tym obszarze oprócz przewozów powiatowych funkcjonuje także komunikacja miejska: sieć gdyńska (głównie w Kosakowie i Rumi oraz pojedyncze linie w Redzie, Wejherowie i Szemudzie) oraz sieć wejherowska (w mieście i gminie Wejherowo oraz w Redzie, a pojedyncze linie także w Rumi i gminie Luzino). Istotne znaczenie ma także transport kolejowy, w tym przewozy realizowane przez SKM Trójmiasto.

Obecna sieć komunikacyjna w powiatach, oprócz komunikacji miejskiej, obejmuje 46 linii numerowanych, obsługiwanych przez PKS Gdynia oraz linie innych przewoźników (14 linii o charakterze powiatowym, 19 o charakterze gminnym i 19 o charakterze wojewódzkim). Część z nich funkcjonuje tylko w sezonie letnim, kiedy oferta przewozowa ulega dużym zmianom z uwagi na turystyczny charakter sporej części obszaru powiatów wejherowskiego i puckiego.

W dokumencie zaplanowana została sieć połączeń o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich. Określona została ona na podstawie analizy obecnej siatki połączeń oraz uwarunkowań demograficznych i przestrzennych w taki sposób, aby zapewnić mieszkańcom przynajmniej obecną dostępność transportową. Zaprojektowane linie podzielone zostały na grupy odpowiadające ich zasięgowi. Zaproponowano pozostawienie obecnie istniejącej numeracji linii (oznaczeń handlowych), która funkcjonuje u przewoźnika PKS Gdynia, i rozszerzenie jej na pozostałe linie. Takie oznaczenia ułatwiają bowiem orientację pasażerom. Są to numery trzycyfrowe z pierwszą cyfrą „6”, grupujące linie w zależności od obszaru, który obsługują.

W sieci użyteczności publicznej zaproponowano więc linie na obszarze powiatu wejherowskiego, puckiego oraz łączące oba powiaty. Oprócz tego w planie określono też linie, które mogą zostać zorganizowane we współpracy z poszczególnymi gminami – na podstawie stosownych umów – 27 linii na rzecz 6 gmin.. Kolejną grupą linii są te, które wykraczają poza granice powiatów wejherowskiego i puckiego, ale które są istotne z punktu widzenia mieszkańców tych powiatów. Ich uruchomienie wiąże się z koniecznością zawarcia porozumień pomiędzy powiatami – 16 linii. Tak określona sieć umożliwi organizację linii o charakterze użyteczności publicznej we wszystkich relacjach oczekiwanych przez pasażerów.

3. Umowa o świadczenie usług przewozowych



3.1. Wybranie trybu zawarcia umowy

Organizator transportu publicznego może zawrzeć umowę z operatorem świadczącym usługi przewozowe w kilku możliwych trybach:

- zamówienie publiczne,
- udzielenie koncesji na przewozy,
- bezpośrednio zawarcie umowy²³.

Finansowanie usług operatora może przyjąć formę „netto” lub „brutto”:

- wynagrodzenie „netto” polegające na wypłacaniu przewoźnikowi określonej dotacji (w tym wykup biletów miesięcznych dla uczniów, dopłaty do ulg ustawowych i samorządowych) – przy czym przychody ze sprzedaży biletów należą do operatora, zatem ponosi on ryzyko handlowe;
- wynagrodzenie „brutto” jest stałe, wynika z pracy eksploatacyjnej (czyli np. przejechanych wozokilometrów), a nie z popytu na usługi (związanego z liczbą przewiezionych pasażerów). Ryzyko i przychody z biletów są w tym przypadku po stronie organizatora²⁴.

Tryby zawarcia umowy

3.1.1. Zamówienie publiczne

Organizator, wybierając operatora, może skorzystać z procedur przewidzianych przez Prawo zamówień publicznych²⁵. Samorządy mają duże doświadczenie w wyłanianiu wykonawców usług lub dostawców produktów w ramach często udzielanych zamówień publicznych.

Najwięcej doświadczeń w stosowaniu tego trybu mają organizatorzy komunikacji miejskiej. Najczęściej organizowane przez nich przetargi w formie nieograniczonej dotyczą przewozów na liniach, grupach linii, całych sieciach komunikacyjnych lub obsługi przy użyciu określonej liczby autobusów w ruchu, w zależności od potrzeb przydzielanych do poszczególnych linii (daje to organizatorowi większą elastyczność w dysponowaniu zakontraktowanym taborom). Duże doświadczenie mają także gminy, organizujące przewozy szkolne w oparciu o zamówienia publiczne i jest to dobry punkt wyjścia do zorganizowania sprawnej komunikacji.

Przetarg nieograniczony, umożliwiający złożenie oferty wszystkim zainteresowanym podmiotom, jest jednym z podstawowych trybów możliwych do zastosowania w każdym zamówieniu²⁶. Jest to tryb

²³ Art. 19 ust. 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

²⁴ Wolański M., „Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

²⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228).

jednoetapowy. Zamawiający publikuje ogłoszenie o zamówieniu wraz ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz z załącznikami, w określonym czasie odpowiada na pytania oferentów, mogąc także na ich wniosek zmienić lub uszczegółowić specyfikację, a następnie dokonuje oceny ofert i wyboru wykonawcy według uprzednio określonych kryteriów.

Postępowanie takie jest jawne, gwarantuje największą przejrzystość działań organizatora, oferuje uczestniczącym w nim stronom możliwość odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej. Wadą jest rozbudowana procedura oraz niebezpieczeństwo opóźnienia rozpoczęcia realizacji usługi w przypadku przeciągających się postępowań odwoławczych.

Finansowanie

Finansowanie może odbywać się na zasadach „netto” lub „brutto”. W zamówieniach publicznych otrzymywane od zamawiającego środki pieniężne stanowią wynagrodzenie, a nie rekompensatę. Nierzadko zdarza się, że pojęcia te używane są zamiennie, co może być mylące. W umowie opartej na zasadach „netto” (gdy sprzedaż i wpływy z biletów są po stronie operatora) w określonych przypadkach (na liniach o zadowalającym natężeniu ruchu i przy odpowiednim opisie sieci, niewymagającym od operatora podjęcia znaczących inwestycji) zastosowanie modelu „netto” bez przrzucania istotnego ryzyka na przewoźnika umożliwia osiągnięcie w wyniku przetargu wielkości stawki dopłat do prowadzonych przewozów w wysokości 0 zł. W takiej sytuacji jedynym wynagrodzeniem przewoźnika będą wpływy z biletów zakupywanych przez pasażerów (i ewentualnie biletów dla uczniów zakupywanych hurtowo przez samorząd) oraz dopłaty do ulg ustawowych (wypłacane z budżetu państwa za pośrednictwem samorządu). Istnieje bogate orzecznictwo KIO²⁷ wskazujące, że cena 0 zł nie powoduje nieważności oferty przetargowej ani całego postępowania. Oznacza to, że przetargi można przeprowadzać również jeśli szacowana wartość zamówienia ogranicza się do wielkości rekompensaty za stosowane ulg ustawowych, która zostanie samorządowi zrefundowana ze środków budżetu państwa.

3.1.2. Udzielenie koncesji na przewozy

Ustawa o transporcie zbiorowym przewiduje także zawarcie umowy z operatorem w formie koncesji²⁸. Koncesja to specyficzna forma zamówienia publicznego, wyróżniająca się dwiema istotnymi cechami:

- wynagrodzeniem koncesjonariusza jest przede wszystkim prawo do wykonywania usługi i pobierania opłat za świadczoną usługę;
- koncesjodawca może dofinansowywać usługę ale nie w zasadniczej części .

Operator, który uzyska koncesję na przewozy, będzie miał prawo do obsługi danej linii komunikacyjnej i refundacji ulg ustawowych. Należy zwrócić uwagę, że krajowe przepisy (art. 20 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) nie dopuszczają możliwości przyznania koncesjodawcy wyłącznego prawa do wykonywania usługi jako elementu wynagrodzenia. To niewątpliwie obniża atrakcyjność koncesji, zwłaszcza że w tym przypadku zasadnicze ryzyko, czy działalność będzie w

²⁶ Art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

²⁷ Por np. wyroki KIO w sprawach KIO 2542/11 i KIO 2725/11 „pojęcie odpłatności należy interpretować szeroko i obejmuje ono nie tylko świadczenia pieniężne, lecz również każdy rodzaj korzyści, które zamawiający akceptuje w zamian za wykonanie zamówienia” – sprawy dotyczyły ofert w przetargach dotyczących prowadzenia rachunków bankowych, w których pojedynczy uczestnik zaoferował cenę 0 zł. KIO nie znalazła podstaw do nakazania odrzucenia oferty i uznania, że złożenie takiej oferty stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, a oferta zawiera rażąco niską cenę.

²⁸ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113).

ogóle opłacalna, bierze na siebie koncesjodawca. Ponadto należy zauważyć, że de facto na takiej samej linii komunikacyjnej będzie mógł świadczyć usługi przewozowe przewoźnik komercyjny. Przewoźnik ten, wykonując przewozy na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozów, nie będzie miał obowiązku honorowania ulg ustawowych, gdyż nie będzie otrzymywał dotacji do z tego tytułu, ale będzie mógł stosować ulgi handlowe. Przy odpowiedniej polityce cenowej może okazać się jeszcze bardziej atrakcyjny niż przewoźnik wykonujący przewozy na podstawie zawartej umowy w trybie koncesyjnym, tym bardziej, że może kursować tylko w godzinach dużych potoków pasażerskich.

Udzielenie koncesji na roboty budowlane lub usługi wiąże się z przeniesieniem na koncesjonariusza ryzyka operacyjnego związanego z eksploatacją tych obiektów lub wykonywaniem tych usług i obejmującego ryzyko związane z popytem lub z popytą, albo oba te rodzaje ryzyka. Uznaje się, że koncesjonariusz przejmuje ryzyko operacyjne, jeśli w normalnych warunkach funkcjonowania nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów poniesionych w związku z eksploatacją obiektów budowlanych lub wykonywaniem usług będących przedmiotem koncesji. Część ryzyka przeniesiona na koncesjonariusza obejmuje rzeczywiste narażenie na wahania rynku, tak aby jakiegokolwiek potencjalne szacowane straty ponoszone przez koncesjonariusza nie były jedynie nominalne ani nieistotne. W przepisach prawa nie określono precyzyjnie granicy zasadniczego ryzyka. Dopiero z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE można przyjąć, że finansowanie usługi „w przeważającej części” oznacza w części większej niż połowa, a więc w co najmniej 51%. Zasadnicze ryzyko zawsze poniesie koncesjonariusz, jeśli tylko pokryje znaczące wydatki, których odzyskania, w efekcie wykonywania koncesji, nie będzie pewny.



W umowie koncesyjnej główne ryzyko przychodowe powinno być na koncesjonariuszu. Wobec tego, jeśli większość przychodów może pochodzić z płatności od sektora publicznego (np. refundacje ulg ustawowych, zakupy biletów, użyczenia autobusów, dodatkowe rekompensaty), tryb koncesji nie jest właściwy.

Udzielenie koncesji odbywa się analogicznie jak w przypadku zamówień realizowanych w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych – podstawą jest przejrzyste działanie z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i zapewnieniem równego i niedyskryminacyjnego traktowania wszystkich zainteresowanych podmiotów. Poprzedzające umowę postępowanie wyłaniające koncesjonariusza charakteryzuje się jednak większą elastycznością niż w przypadku pozostałych trybów przewidzianych w prawie zamówień publicznych.

Wybór koncesjonariusza dokonuje się w oparciu o określone kryteria. W przypadku koncesji na usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego mogą to być normy jakościowe, wymagania i standardy dotyczące taboru, a także warunki dotyczące rozwiązania umowy koncesji oraz odpowiedzialności za niewykonanie umowy koncesji (kary umowne). Umowa koncesji na usługi jest zawierana jest na czas określony.

Istnieje niebezpieczeństwo, że operatorzy nie będą chętni do podjęcia ryzyka na mniej rentownych połączeniach lub nie będą skory do inwestycji zapewniających atrakcyjność wykonywanej usługi. Organizator, podwyższając wymagania, musi liczyć się z koniecznością zwiększenia udziału w finansowaniu z tym zastrzeżeniem, że w przypadku koncesji istnieje określona granica płatności.

Dużym problemem przy zawieraniu koncesji jest fakt, że 18 kwietnia 2015 r. wchodzi w życie nowe dyrektywy zamówieniowe Unii Europejskiej²⁹, a w ślad za nimi powinna zostać uchwalona nowa ustawa o koncesji.

Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z dyrektywą UE nr 2014/23 w sprawie udzielania koncesji oraz projektowanymi przepisami nowej ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (projekt z dnia 27.10.2015 r.), przepisy tych aktów prawnych nie mają zastosowania do koncesji na usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Problemem jest wówczas brak szczegółowych regulacji – postępowanie dla bezpieczeństwa można prowadzić zgodnie z procedurami ustaw lub regulaminu zakładowego.



Według nowych zasad próg wartości koncesji obejmuje wszystkie przychody operatora – zarówno przychody z opłat i kar uiszczanych przez użytkowników, jak i wszelkie płatności od organów publicznych.

Szacunkową wartość koncesji oblicza się przy użyciu obiektywnej metody określonej w dokumentach koncesji. Przy szacowaniu wartości koncesji instytucje zamawiające i podmioty zamawiające, w stosownych przypadkach, uwzględniają w szczególności:

- a) wartość wszelkich opcji i ewentualne przedłużenie okresu obowiązywania koncesji;
- b) przychody z opłat i kar uiszczanych przez użytkowników robót budowlanych lub usług inne niż te pobierane w imieniu instytucji zamawiającej lub podmiotu zamawiającego;
- c) płatności lub jakiegokolwiek korzyści finansowe niezależnie od ich postaci, przekazywane przez instytucję zamawiającą lub podmiot zamawiający albo jakiegokolwiek inny organ publiczny koncesjonariuszowi, co obejmuje rekompensatę z tytułu spełnienia obowiązku świadczenia usługi publicznej i publiczne dotacje inwestycyjne;
- d) wartość dotacji lub wszelkich innych korzyści finansowych w jakiegokolwiek formie od osób trzecich z tytułu realizacji koncesji;
- e) przychody ze sprzedaży wszelkich aktywów wchodzących w skład koncesji;
- f) wartość wszelkich dostaw i usług udostępnianych koncesjonariuszowi przez instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające, pod warunkiem że są one niezbędne do wykonania świadczenia usług.

Finansowanie

Minimalną formą wynagrodzenia dla operatora w przypadku koncesji jest przede wszystkim rekompensata z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ulg ustawowych. Stanowi ona w myśl przepisów prawa płatność koncesjodawcy. Organizator ma możliwość świadczenia dodatkowych dopłat np. jeżeli linia jest nierentowna i żaden przewoźnik nie chce jej obsługiwać. W takiej sytuacji jednak kwota dofinansowania nie może prowadzić do odzyskania całego kosztu wykonywania usługi, bo według zasad koncesji to koncesjonariusz ponosi ryzyko finansowe

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.U. Urz. UE L 94/1 z 28.03.2014 r.), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r.) i Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r.).

przedsięwzięcia³⁰. Warto zauważyć, że udostępnienie operatorowi taboru należącego do organizatora oraz refundowanie stosowania ulg samorządowych (np. gminnych) jest rozumiane także jako płatność koncesjodawcy³¹.

Aby umowa została uznana za koncesję, to na wykonawcy powinno ciążyć ryzyko jej prowadzenia, np. wykonawca emituje bilety, a wysokość uzyskiwanych przychodów uzależniona jest od popytu na jego usługi. Z kolei minimalnym finansowaniem ze strony organizatora (koncesjodawcy) będzie przekazanie operatorowi (koncesjodawcy) rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ulg ustawowych, które wypłacane będą z budżetu państwa w formie dotacji.

3.1.3. Bezpośrednie zawarcie umowy

Trzecim i zarazem ostatnim trybem zawarcia umowy na świadczenie usług w publicznym transporcie pasażerskim jest możliwość bezpośredniego zawarcia umowy. Zastosowanie tego trybu jest jednak możliwe wyłącznie pod określonymi warunkami zawartymi w przepisach wspólnotowych, tj. w art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, i powtórzonych w przepisach krajowych. W przypadku transportu drogowego dotyczy to przede wszystkim zamówień nieprzekraczających w skali roku wartości 1 mln euro netto lub 300 tysięcy kilometrów³². Próg ten jest podwojony w przypadku umowy z małym lub średnim przedsiębiorcą eksploatującym nie więcej niż 23 pojazdy – wówczas wynosi on 2 mln euro lub 600 tys. km rocznie³³. Jak wynika z Wytycznych KE do rozporządzenia³⁴ Próg 23 pojazdów należy interpretować w sposób zawężający, aby zapobiec nadużywaniu wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. W związku z tym pojęcie „pojazdy eksploatowane” należy interpretować jako odnoszące się do całkowitej liczby pojazdów eksploatowanych przez podmiot świadczący usługi w zakresie transportu publicznego, a nie do liczby pojazdów eksploatowanych w ramach usług objętych daną umową o świadczenie usług publicznych.

Choć mamy w tym przypadku do czynienia z zupełnie odrębnym od Prawa zamówień publicznych trybem, to nie wydaje się aby była w tym przypadku możliwość dzielenia zamówienia na poszczególne siatki połączeń tak, by uniknąć przekroczenia progu. Wskazane powyżej limity powinny dotyczyć wszystkich zamówień udzielanych na obszarze danego organizatora.

Jak rozumieć wyznaczone progi? W zamówieniu musi być spełniony co najmniej jeden warunek (albo kwota, albo limit kilometrów) – w przypadku wieloletnich kontraktów, uśredniony w skali roku. Kwota 1 (lub 2) mln euro obejmuje wartość dopłaty ze środków publicznych, w tym także wartość dopłat do biletów ulgowych z budżetu państwa. Nie dotyczy przychodów z biletów.

³⁰ Art. 1 ust. 3 Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi.

³¹ Art. 50 ust. 4 pkt. 2 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

³² Art. 22 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

³³ Art. 22 ust. 2 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

³⁴ Komunikat Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (Dz.Urz. UE C 92/1 z dnia 29.03.2014)

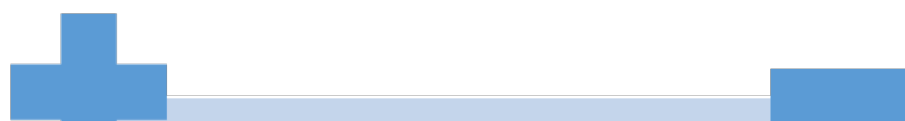


Kwota progowa w przypadku bezpośredniego zawarcia umowy dotyczy wyłącznie świadczeń publicznych (płatności od organizatora, dopłat do ulg, zorganizowanego wykupu biletów miesięcznych na potrzeby dowozu do szkół) – nie obejmuje przychodów z biletów kupowanych indywidualnie przez pasażerów.

Ponadto organizator może zlecić w trybie bezpośrednim wykonywanie przewozów dowolnemu operatorowi, gdy wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług z przyczyn zależnych lub niezależnych od operatora (lub jego ryzyko), jeśli nie można w terminie wdrożyć innych trybów zawarcia umowy³⁵. Takie rozwiązanie jest dopuszczane jako awaryjne, a zyskany w ten sposób czas należy wykorzystać do przeprowadzenia pełnego postępowania umożliwiającego wyłonienie operatora. Co istotne w takim przypadku nie ma obowiązku ogłoszenia zamiaru udzielenia zamówienia, natomiast zawarta umowa w tym trybie nie może obowiązywać dłużej niż 2 lata.

Finansowanie

Możliwe są formy wynagrodzeń „netto” oraz „brutto”.



przejrzystość i jawność procedury	skomplikowana procedura
dokładny opis procedur w Ustawie	możliwość popełnienia błędów w postępowaniu;
kontrola poprawności postępowania przez odrębną instytucję (KIO)	ewentualne skargi do KIO opóźniające lub unieważniające procedurę
duże doświadczenie samorządów w stosowaniu trybu	niebezpieczeństwo przejęcia przewozów przez przewoźnika z zewnątrz, niezainteresowanego zatrudnieniem pracowników dotychczasowych przewoźników

Tabela 1. Zalety i wady wyłonienia operatora w trybie przetargu.

³⁵ Art. 22 ust. 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

<p>możliwość bezkosztowego objęcia operatora umową umożliwiającą dopłaty z budżetu państwa</p> <p>określona procedura, bardziej elastyczna od przetargu</p>	<p>ograniczone możliwości dofinansowania</p> <p>ryzyko zrezygnowania operatora ze świadczenia usługi gdy nie przyniesie mu ona oczekiwanego przychodu</p> <p>brak doświadczeń w kontraktowaniu przewozów transportu publicznego w tym trybie</p> <p>niepewność sytuacji prawnej w związku z planowanymi zmianami w ustawie</p>
---	--

Tabela 2. Zalety i wady wyłonienia operatora w trybie koncesji.

<p>prosta i szybka procedura</p> <p>możliwość poprzedzenia zawarcia umowy zastosowaniem wybranych procedur charakterystycznych dla innych trybów, np. konkurs ofert, prowadzący do wybrania najlepszego wykonawcy</p>	<p>ustawowe ograniczenie zastosowania (1 mln euro, 300 tys. km)</p> <p>niebezpieczeństwo zarzutów o niejawność postępowania</p>
---	---

Tabela 3. Zalety i wady bezpośredniego wyłonienia operatora.

REKOMENDACJA: TRYB ZAWARCIA UMOWY

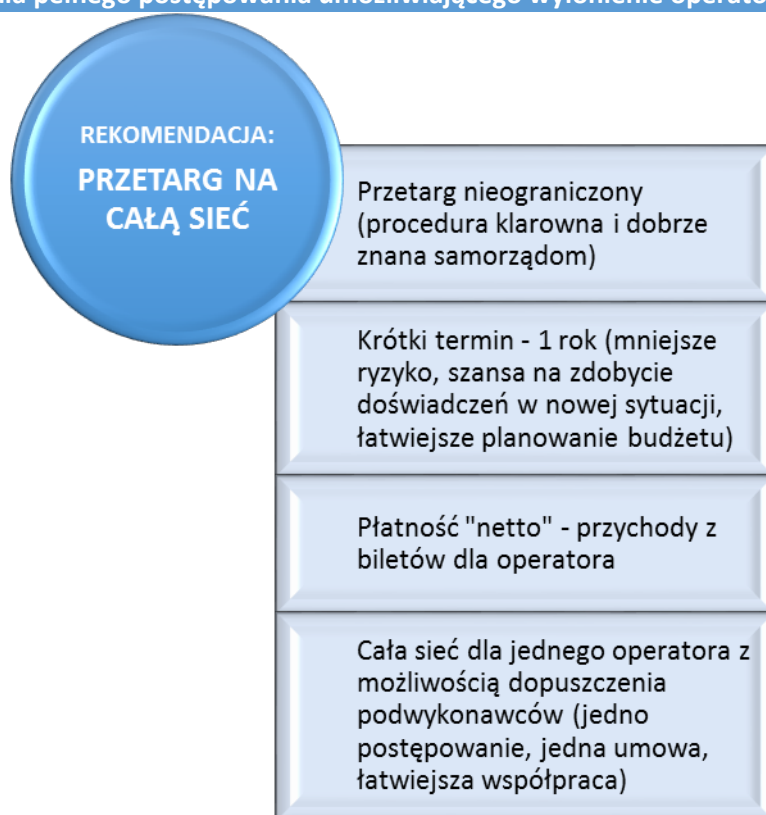
Rekomendowanym trybem zawarcia umowy między organizatorem a operatorem jest przetarg nieograniczony. Procedura przetargowa jest klarowna i dobrze znana samorządom. W początkowym okresie zaleca się zawarcie umowy na rok – pierwsze lata po wejściu w życie nowych przepisów będą bowiem bardzo niepewne. Krótka umowa umożliwi „uczenie się” – szybsze i łatwiejsze korygowanie siatki połączeń i oferty przewozowej. Ponadto roczna umowa będzie prostsza do przyjęcia w odniesieniu do budżetu jednostki samorządowej oraz niesie za sobą mniejsze ryzyko.

Płatność operatorowi powinna przyjąć formę „netto” – przychody z biletów powinien zatrzymywać operator – z refundacją honorowania ulg ustawowych, ewentualnych lokalnych uprawnień oraz w razie potrzeby dopłatą do nierentownych kursów.

Korzystnym rozwiązaniem jest zakontraktowanie całej siatki połączeń linii użyteczności publicznej w jednym postępowaniu. Warto przy tym dopuścić realizowanie usług przez podwykonawców – to szansa dla lokalnych przedsiębiorców.

Warto zwrócić uwagę na szykowane zmiany przepisów dotyczących koncesji. Duża część samorządów deklaruje chęć zakontraktowania obsługi linii użyteczności publicznej w oparciu o ustawę o koncesji. Samorzady nie mają doświadczenia w prowadzeniu postępowań koncesyjnych, nie wiadomo też, jak docelowo będą wyglądały nowe przepisy.

Przeprowadzenie pełnego postępowania może zająć dużo czasu. W przypadku braku możliwości zawarcia umowy z wyłonionym operatorem przed 1 stycznia 2017 roku istnieje możliwość skorzystania z okresowego bezpośredniego zawarcia umowy z dotychczas funkcjonującymi przewoźnikami w celu zapewnienia ciągłości obsługi komunikacyjnej. Takie rozwiązanie jest dopuszczone jako awaryjne, a zyskany w ten sposób czas należy wykorzystać do przeprowadzenia pełnego postępowania umożliwiającego wyłonienie operatora.



Wybranie trybu determinuje kolejne kroki postępowania.



3.2. Ogłoszenie o zamiarze

Niezależnie od wybranego trybu, zawarcie umowy należy poprzedzić ogłoszeniem o zamiarze przeprowadzenia postępowania przetargowego lub bezpośredniego zawarcia umowy. Ogłoszenie takie ma na celu przygotowanie rynku do nadchodzących zmian, np. przeprowadzenie niezbędnej reorganizacji oddziałów przewoźnika.

Co zawiera?

Ogłoszenie musi zawierać:

- nazwę i adres organizatora;
- określenie przewidywanego trybu udzielenia zamówienia (bezpośrednie zawarcie umowy, koncesja na usługi czy zamówienie publiczne);
- określenie rodzaju transportu (np. przewozy pasażerskie w transporcie drogowym);
- określenie linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej (minimum: „przedmiotem zamówienia będzie świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu”. Istnieje jednak możliwość bardziej szczegółowego opisu, uwzględniającego np. przebieg poszczególnych linii komunikacyjnych);
- przewidywaną datę rozpoczęcia postępowania (chwilą rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej – w przetargu nieograniczonym, ograniczonym, negocjacjach z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnym, licytacji elektronicznej³⁶, albo zaproszenie do negocjacji – w negocjacjach bez ogłoszenia, trybie udzielenia zamówienia z wolnej ręki, zapytaniu o cenę³⁷).

Przykładowe ogłoszenie w Załączniku.

Miejsca publikacji

Ogłoszenie musi być opublikowane jednocześnie:

- w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej³⁸,
- w Biuletynie Informacji Publicznej,
- na stronie internetowej organizatora,
- w powszechnie dostępnym miejscu w siedzibie organizatora³⁹.

³⁶ Art. 40 ust. 1, art. 48 ust. 1, art. 56 ust. 1, art. 60c ust. 1, art. 75 ust. 1 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

³⁷ Art. 63 ust. 1, art. 68 ust. 1, art. 71 ust. 1 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

³⁸ Art. 7 ust. 2 Rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.

³⁹ Art. 23 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Termin publikacji

Ogłoszenie musi być opublikowane najpóźniej:

- rok przed rozpoczęciem procedury związanej z wyborem operatora;
- pół roku przed wskazanym powyżej terminem – w przypadku usług przewozowych poniżej 50 000 kilometrów.

Roczne albo półroczne wyprzedzenie należy liczyć do momentu ukazania się ogłoszenia. Dopiero po upływie tego terminu organizator może rozpocząć postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego albo koncesji na usługi bądź przystąpić do zawarcia umowy w trybie bezpośrednim⁴⁰.

Zmiany treści ogłoszenia

W okresie pomiędzy ogłoszeniem zamiaru a rozpoczęciem postępowania może zająć konieczność wprowadzenia zmian informacji zawartych we wstępnym ogłoszeniu. Przepisy przewidują taką możliwość. Organizator musi wówczas niezwłocznie zamieścić ogłoszenie o zmianach informacji. Zmiana nie może jednak nastąpić później niż przed upływem połowy czasu poprzedzającego rozpoczęcie procedury (tj. odpowiednio pół roku lub trzy miesiące w przypadku przewozów poniżej 50 tys. km)⁴¹.

Konsekwencje niestosowania się do przepisu

Choć brak wymaganego ogłoszenia jest naruszeniem prawa, to przepisy prawa nie przewidują wprost sankcji za jego naruszenie. Niedopełnienie obowiązku publikacji ogłoszenia może przynieść realne straty u przewoźników, co może wiązać się ze skargami do sądów administracyjnych, a w konsekwencji prowadzić do uchylecia czynności organizatora (czyli wyłonienia operatora, podpisania z nim umowy). Takie sytuacje będą miały miejsce także wtedy, gdy ogłoszenie o zamiarze zostanie dokonane jedynie pozornie, a w rzeczywistości nie czekając na upływ tego terminu zostanie podpisana umowa na realizację przewozów użyteczności publicznej. Należy pamiętać o tym, że uprzedzenie przewoźników o planach organizatora ma na celu wdrożenie działań przygotowujących do rezultatów zmian, np. utworzenie nowych placówek i zatrudnienie pracowników, przeniesienie czy likwidacja oddziałów wraz ze zwolnieniami, zakup bądź modernizacja taboru.

Co jeśli jest już za późno?

Jeżeli ciągłość świadczenia usług zostanie zagrożona, wówczas można podjąć przewidziane środki nadzwyczajne. Organizatorzy, którzy nie dopełnili wymaganych formalności w odpowiednim czasie bądź też nie zdążą do 31 grudnia 2016 r. z rozpoczęciem procedury związanej z zawarciem umowy na usługi przewozowe zgodnie z wymogami formalnymi, będą mieli możliwość skorzystania z trybu awaryjnego.

W przypadku niedopełnienia obowiązku odpowiednio wczesnego opublikowania ogłoszenia o zamiarze postępowania można zawrzeć bezpośrednią umowę z operatorem. Umowa taka jest dopuszczalna na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy⁴² z możliwością przedłużenia, ale nie więcej niż do dwóch lat⁴³. Zawarcie umowy w tym trybie – jako jedyny wyjątek – nie wymaga ogłoszenia zamiaru

⁴⁰ Art. 7 ust. 2 Rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.

⁴¹ Art. 23 ust. 5 i 6 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

⁴² Art. 22 ust. 8 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

⁴³ Art. 5 ust. 5 Rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.

udzielenia zamówienia. W tym czasie należy przygotować i przeprowadzić pełną procedurę wyłonienia operatora.

Umowę z operatorem w nadzwyczajnych okolicznościach może zawrzeć także organizator, który nie wywiązał się z obowiązku sporządzenia planu transportowego⁴⁴. Jest to jednak rozwiązanie tymczasowe, zapewniające ciągłość przewozów – równoległe musi być prowadzone postępowanie umożliwiające wyłonienie operatora.



3.3. Przedmiot zamówienia

Przedmiotem zamówienia jest linia komunikacyjna, linie lub ich siatka, których obsługę organizator zleci operatorowi lub operatorom w wybranym wcześniej trybie. Zastosowanie ogólnie sformułowanego ogłoszenia o zamiarze wyłonienia operatora daje dodatkowy czas na dokładne przygotowanie informacji o przedmiocie zamówienia.

Tam, gdzie istnieje obowiązek sporządzenia planu transportowego, siatka linii komunikacyjnych będzie wynikała z tego dokumentu. W pozostałych przypadkach powinna ona wynikać z przeprowadzonej analizy potrzeb przewozowych albo z informacji o funkcjonujących dotychczas liniach komunikacyjnych. W tym ostatnim przypadku dużo informacji dostarczają dotychczasowe zezwolenia na przewozy regularne, które obecnie wykonywane są przede wszystkim na zasadach komercyjnych. Badania powinny uwzględniać również rozkłady jazdy publikowane przez wielu przewoźników w Internecie na stronach własnych lub w ogólnopolskich wyszukiwarkach połączeń, co umożliwi analizę przebiegu tras i rozkładów jazdy.

Opracowany na podstawie tych źródeł zbiór połączeń należy odpowiednio skategoryzować, dzieląc go na połączenia wewnętrzne danej jednostki terytorialnej oraz połączenia wybiegające poza jej granice, do których potrzebne są porozumienia z sąsiednimi jednostkami.

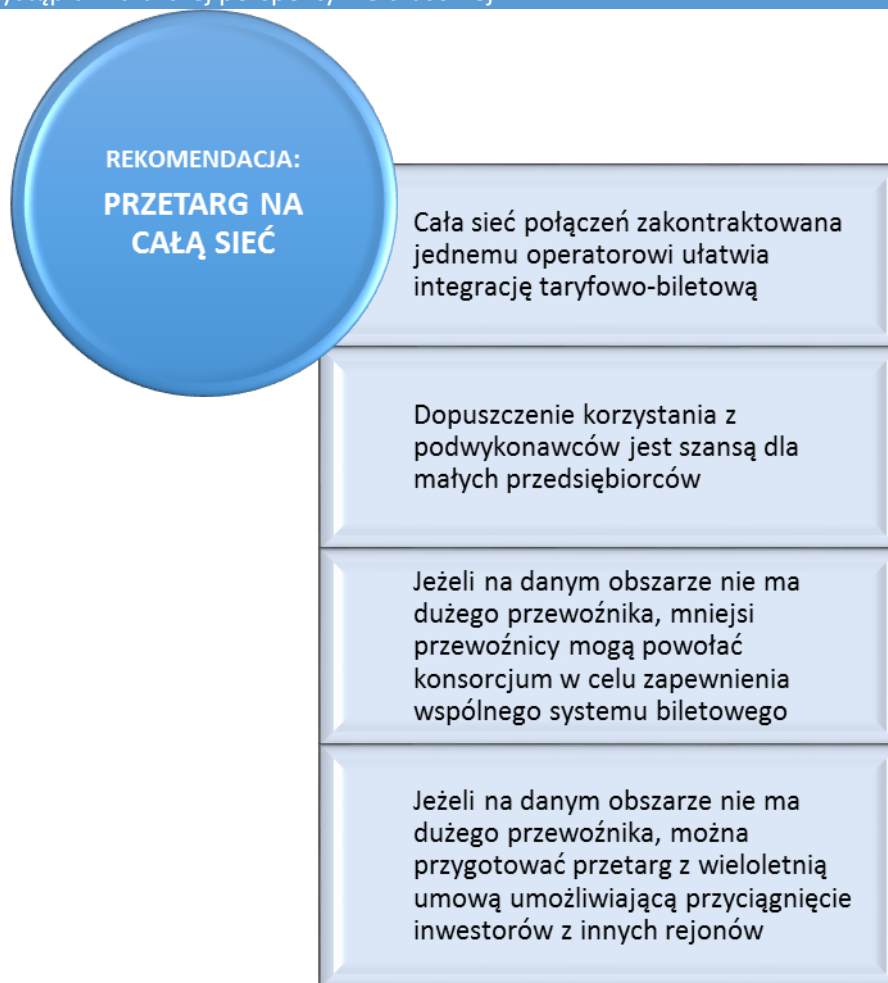
REKOMENDACJA: ZAWIERANIE UMOWY NA CAŁĄ SIĘĆ Z DOPUSZCZENIEM PODWYKONAWSTWA

Podstawową decyzją, jaką musi podjąć organizator, jest odpowiednie określenie przedmiotu zamówienia. Umowa może być podpisana zarówno na fragmenty sieci, jak i na całą sieć. Ważnym elementem udanej polityki transportowej jest jednolity system taryfowo-biletowy na danym obszarze – przynajmniej powiatu. Cieszy się on dużym powodzeniem w opinii mieszkańców, gdyż pozwala odchodzić od biletów trasowanych na rzecz biletów sieciowych, znanych i dobrze ocenianych w komunikacji miejskiej – takie rozwiązania stosuje się w komunikacji innej niż miejska m.in. w powiatach bielskim (woj. śląskie) czy wejherowskim.

Jeśli władze powiatu dysponują możliwościami organizacyjnymi zintegrowania wielu przewoźników – dobrym rozwiązaniem jest kontraktowanie usług z wieloma przewoźnikami oraz wprowadzenie jednej taryfy i systemu biletowego zarządzanego przez samorząd. Jeśli takiej możliwości nie ma, dobrym rozwiązaniem jest zawarcie umowy na całą sieć lub przynajmniej dużą jej część. Wówczas za system biletowy odpowiada duży przewoźnik, który innych przewoźników z regionu może zatrudnić jako podwykonawców. Pozwala to łączyć interes pasażerów i lokalnych przedsiębiorców. Problem może występować w przypadku, jeśli na danym obszarze nie ma jednego dużego przewoźnika – wówczas w celu zaoferowania wspólnego systemu biletowego mniejsze firmy mogą

⁴⁴ Art. 24 ust. 3 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

przygotować wspólną ofertę lub zawrzeć konsorcjum, a jeśli to nie będzie możliwe – rekomendowany jest przetarg na dłuższy okres czasu, który warto przygotować we współpracy z profesjonalną firmą, aby umowa była odpowiednio przygotowana na wszystkie okoliczności, mogące wystąpić w dłuższej perspektywie czasowej.



Następnie, biorąc pod uwagę dostępne rozkłady jazdy (częstotliwość, liczbę kursów) oraz inne dane (badania napełnień czy odniesienie do badań natężenia ruchu drogowego i kierunków przemieszczania), należy podzielić linie pod względem atrakcyjności połączeń.

Połączenia atrakcyjne to linie wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych, kursujące częściej, z kursami także poza szczytem i w dni wolne. Są one atrakcyjne nie tylko dla podróżnych, ale także dla przewoźników – oferują większą liczbę pasażerów, większe zyski, nierzadko są polem zaostrej rywalizacji między kilkoma podmiotami. Należy oczekiwać, że rywalizacja ta nastąpi także na etapie ubiegania się o status operatora, dlatego organizator na takich połączeniach może zwiększyć wymogi, np. oczekując nowszego i lepiej wyposażonego taboru.

Połączenia mniej atrakcyjne to linie uzupełniające, o mniejszej liczbie kursów wykonywanych głównie w szczycie. Nierzadko przewoźnicy realizują na nich przewozy, balansując na granicy rentowności lub finansując ich funkcjonowanie z nadwyżki wpływów z innych linii. Innym czynnikiem wyraźnie wpływającym na obniżenie atrakcyjności połączenia jest zły stan nawierzchni dróg lub trudne warunki (np. góry), zwiększające koszty obsługi linii. Może się okazać, że nie znajdzie się żaden chętny do obsługi takich połączeń przewoźnik. W takiej sytuacji może zająć konieczność dofinansowania takich przewozów (np. dopłatą do kilometra). Innym rozwiązaniem jest łączenie linii w pakiety – przewoźnik otrzymujący umowę na obsługę atrakcyjnego połączenia zapewniającego mu duże przychody

zobowiązany będzie do wykonywania przewozów także na innej linii o charakterze uzupełniającym⁴⁵. W takich sytuacjach niezbędne jest zwrócenie uwagi na możliwości przewoźnika – pakiety linii powinny obejmować zbliżone do siebie rejony, by można było utrzymywać wspólne zaplecze techniczne, miejsca postojowe pojazdów oraz uwzględnić łączenie zadań przewozowych tak, by np. ten sam autobus w przerwie między kursami na jednej linii mógł obsłużyć kursy na drugiej. Pozwoli to operatorowi na zoptymalizowanie kosztów oraz zwiększy jakość obsługi połączenia nieatrakcyjnego poprzez szybsze reagowanie w razie awarii pojazdu.

Należy unikać nadmiernie szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, który mógłby ograniczyć szybkie reagowanie przewoźnika na zmiany na rynku, ale jednocześnie dobrze chronić interes publiczny – odpowiednim rozwiązaniem jest określenie w umowie minimalnej liczby kursów na każdej linii (oddzielnie w dniu robocze nauki szkolnej, pozostałe dni robocze, soboty i święte) oraz koniecznych dowozów np. do szkół, na pociągi itp.

Rekomendowane jest oznaczenie linii numerami lub symbolami. Ułatwia to orientowanie się w komunikacji nie tylko pasażerom, ale także organizatorom i operatorom. Należy jednak pamiętać, że w pobliżu mogą istnieć sieci komunikacyjne innych organizatorów z własną numeracją. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w których na zbliżonym obszarze tym samym numerem są oznaczone linie różnych organizatorów.

Warto oznaczyć linie numerami lub symbolami. Trzeba jednak pamiętać o tym, by numery na tym samym obszarze nie powtarzały się u różnych organizatorów.

Siatka połączeń to nie tylko trasy linii, ale także oferta – czyli rozkłady jazdy. Organizator może zająć się układaniem rozkładów jazdy w sposób kompleksowy. Takie rozwiązanie wymaga jednak odpowiedniej wiedzy oraz zasobów ludzkich, co znacznie zwiększa koszty zorganizowania komunikacji. Wiele samorządów decyduje się zatem na rozwiązanie prostsze i tańsze – określa w wymogach i umowie założenia do rozkładów jazdy, czyli wymaganą liczbę kursów lub częstotliwości w przedziałach godzinowych, i zapisy np. o dowozie na określoną godzinę do szkół czy zakładów pracy. W takiej sytuacji ofertę przewozową konstruuje operator w oparciu o wymagania przedstawione przez organizatora. Daje to operatorowi pewną swobodę w ułożeniu poszczególnych kursów w oparciu o możliwości dysponowania pojazdami czy czasem pracy kierowców, a także elastyczność w reagowaniu na postulaty pasażerów.

Kwestie związane z rozkładami jazdy reguluje odrębne rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu⁴⁶. W rozporządzeniu tym zdecydowano się m. in. na uporządkowanie oznaczeń linii komunikacyjnych. Numer linii komunikacyjnej składać się ma z odpowiedniego oznaczenia (przewóz o charakterze użyteczności publicznej – litera „U”, przewóz regularny specjalny – litery „RS”, regularny

⁴⁵ Art. 21 ust. 2 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U. z 2012 r, poz. 451).

przewóz osób inny od powyższych – litera „R”⁴⁷), numeru właściwego organu według rejestru terytorialnego oraz numeru ewidencyjnego⁴⁸. Należy przy tym rozróżnić pojęcie „rozkładu jazdy” zgłaszanego do organizatora od „informacji o rozkładzie jazdy” umieszczanej na przystankach oraz od oznaczenia autobusu. Nadawane według rozporządzenia numery linii będą bardzo długie – choć będą użyteczne w porządkowaniu danych w obszerniejszych zestawieniach, to pełne ich zastosowanie w informacji pasażerskiej utrudni sprawne korzystanie z transportu zbiorowego. Dlatego rekomendowane jest zastosowanie w systemie informacji pasażerskiej oraz w materiałach reklamowych uproszczonego, handlowego oznaczenia numeru linii – tożsamego z numerem ewidencyjnym, czyli końcówką częścią numeru linii według rozporządzenia.



3.4. Wymogi

Organizowanie i planowanie transportu obejmuje również wymóg określenia standardów jego realizacji. To organizator wybiera operatora, a nie operator zgłasza się z przygotowanym przez siebie rozwiązaniem – samorządy będą miały możliwość wpływu na to, jak wygląda transport publiczny oferowany ich mieszkańcom, co przekłada się na atrakcyjność regionu, obszaru czy miejscowości.

Wyposażenie autobusów jest określone w odrębnym rozporządzeniu – warto powtórzyć odwołanie do tego dokumentu w określeniu wymogów⁴⁹.

Warto przygotować się odpowiednio do kontrolowania operatorów i nie określać wymogów, które później nie będą mogły być egzekwowane. Doświadczenia pokazują, że operatorzy niedozorowani szybko przestają stosować się do wymogów – np. wprowadzają do eksploatacji pojazdy starsze i o gorszych parametrach, czy też nie przestrzegają rozkładu jazdy. Na co oprócz tego zwrócić uwagę?

3.4.1. Taryfa

Wymogi taryfowe powinny być pochodną uchwały taryfowej, określonej w rozdziale 1.2.2 – przypomnijmy, że jeśli przychody z biletów stanowią przychód operatora, powinien mieć on możliwość elastycznego kształtowania taryf, przy uwzględnieniu cen maksymalnych, ustalonych przez organ stanowiący odpowiedniej jednostki samorządu (np. radę gminy, radę powiatu, sejmik wojewódzki). Ceny maksymalne dotyczą najpopularniejszych typów biletów, które muszą być wydawane i honorowane przez operatora (jednorazowych i miesięcznych trasowanych, ew. miesięcznych sieciowych), aczkolwiek operator powinien mieć również możliwość wprowadzania dodatkowych ofert biletowych, np. biletów całodziennych sieciowych. Zagadnienie taryfy należy potraktować ze szczególną uwagą. Określenie zbyt niskich maksymalnych cen biletów może znacznie ograniczyć rentowność przewozów i doprowadzić do braku zainteresowania operatorów wycofania się operatorów z obsługi połączeń.

⁴⁷ Art. 3 ust. 1 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy.

⁴⁸ Art. 8 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002r. w sprawie warunków technicznych oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. z 2003r, nr 32 poz. 262 ze zm.).

3.4.2. Pojazdy

Ważne jest sporządzenie opisu wymaganego taboru dostosowanego do standardów możliwych do zapewnienia na danym obszarze w dotychczasowym budżecie, szczególnie na początku. Wszelkiego rodzaju zwiększanie wymogów (pojazdy niskopodłogowe, klimatyzowane, nowe) znacznie zwiększa koszty funkcjonowania komunikacji. Duży nacisk należy położyć na działania niskokosztowe, pozwalające poprawić jakość obsługi pasażera. Przy ograniczonych środkach dużą wartość ma współpraca pomiędzy organizatorem a operatorem, umożliwiająca wykorzystanie wszystkich możliwości pozostających w zasięgu finansowym. Ewentualne zmiany powinny następować stopniowo.



Drastyczne podwyższenie wymogów bez zapewnienia odpowiedniego finansowania może skutkować brakiem oferentów chętnych do wykonywania przewozów.

Dostosowanie podaży do popytu

Obecnie duża część przewozów regionalnych jest wykonywana przy użyciu ok. 20-miejscowych minibusów – dotyczy to także linii o bardzo dużej liczbie pasażerów, stąd w ostatnim czasie zwiększono kary za przekroczenie liczby pasażerów. Pojazdy obsługujące linie powinny być dostosowane do liczby pasażerów. Minibusy są dobrym rozwiązaniem na kursach o mniejszej frekwencji (wcześnie rano i wieczorem, poza szczytem, na liniach uzupełniających).

Istotna jest różnorodność taboru eksploatowanego przez operatora. Z reguły powiatowa siatka połączeń mogłaby funkcjonować w oparciu o autobusy ok. 30-miejscowe, w porannym i popołudniowym szczycie w dni nauki szkolnej wzmocniana przez autobusy 80-100-miejscowe. W ten sposób zaplanowano tabor PKS Bielsko-Biała do obsługi linii komunikacyjnych w powiecie bielskim⁵⁰. W nielicznych przypadkach istnieje potrzeba użycia autobusu wielkopojemnego – przegubowego lub trzyosobowego. Można tego uniknąć, układając rozkład jazdy w taki sposób, by na najbardziej obciążonym odcinku wprowadzić drugi autobus jako kurs „bisujący” (jadący tuż za pierwszym autobusem).

Estetyka

Nawet nowe pojazdy mogą być doprowadzone w krótkim czasie do złego stanu technicznego i wizualnego, i przeciwnie – zadbane 20-letnie autobusy mogą być wizytówką komunikacji publicznej. Wymogi minimum mogą obejmować częstotliwość mycia pojazdów i konieczność dokonywania niezbędnych napraw blacharsko-lakierniczych. Wymogi szersze mogą obejmować np. jednolity schemat malowania – albo zaproponowany przez operatora, albo wymagany przez organizatora. W celu obniżenia kosztów można uzgodnić z operatorem stopniowe jego wprowadzanie w ramach kolejnych napraw blacharsko-lakierniczych. Rozwiązanie takie sprawdza się w komunikacji miejskiej. Ułatwia identyfikację pojazdów określonego organizatora, zwiększa atrakcyjność pojazdów i popularność połączeń. Ponadto w przypadku wprowadzania do sieci używanych pojazdów oznacza konieczność przygotowania autobusu przed wyjazdem na linie – dokonania napraw blacharskich i antykorozyjnych, w innych sytuacjach odkładanych na później.

⁵⁰ Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla powiatu bielskiego.

Reklama

Estetyczne pojazdy są reklamą komunikacji samej w sobie, ale mogą być też reklamą regionu. Warto, by organizator przewidział wymóg udostępniania określonych powierzchni pojazdów (burty boczne, tył) na potrzeby własnej promocji. W ten sposób samorządy zyskują możliwość promowania transportu zbiorowego (np. uruchomienie nowej linii), regionu (atrakcje turystyczne), wydarzeń kulturalnych, uczestnictwa w kampaniach społecznych.

3.4.3. Informacja pasażerska

Tablice kierunkowe

Według przepisów autobus regularnej komunikacji publicznej musi być wyposażony w tablicę kierunkową przednią i boczną (a w przypadku linii oznaczonej symbolem – także tylną i wewnętrzną)⁵¹. W poprzedniej wersji rozporządzenia przepisy były znacznie bardziej sformalizowane, określały minimalne rozmiary tablic, treść informacji, kolor, rodzaj i wielkość czcionki, miejsce eksponowania na pojeździe, sposób oświetlenia⁵² – warto potraktować te nieobowiązujące już przepisy jako wzór do przygotowania wymogów do umowy z operatorem, bowiem nie wszyscy przewoźnicy potrafią sami przygotować dobrej jakości tablice kierunkowe. Dostępne są także systemy informacji elektronicznej obejmujące wyświetlacze zewnętrzne i wewnętrzne lub głosową zapowiedź przystanków. Systemy takie są jednak znacznie bardziej kosztowne, a odpowiednio przygotowana informacja w oparciu o klasyczne tablice oraz zobowiązanie kierowców do udzielania informacji i pomocy osobom niepełnosprawnym mogą być równie efektywne.

Oznaczenie organizatora

Po 1 stycznia 2017 r. wyróżnienie linii użyteczności publicznej będzie szczególnie ważne, ponieważ pomoże pasażerom odróżnić połączenia, w których będzie istniał obowiązek honorowania ulg ustawowych, od pozostałych. Organizatorzy wyróżniają pojazdy świadczące usługi na ich rzecz na różne sposoby – minimum to odpowiedniej wielkości naklejka z logo organizatora (lub herbem jednostki samorządu terytorialnego) czy napis np. „KOMUNIKACJA GMINY X” przy drzwiach wejściowych do pojazdu. Niektórzy operatorzy będą przy pomocy tego samego taboru świadczyć usługi na rzecz więcej niż jednego organizatora – sprawdza się wtedy naklejka magnetyczna, którą łatwo można zdjąć i zastąpić inną. Niektórzy organizatorzy wymagają określonego schematu malowania.

Oznaczenie przewoźnika

Nazwa przewoźnika wykonującego usługi również powinna znaleźć się w miejscu dostępnym dla pasażerów – z zewnątrz lub wewnątrz pojazdu. Umożliwi to podróżnym np. składanie skarg.

Identyfikacja pojazdu

Wielu organizatorów wymaga oznaczenia pojazdów numerami taborowymi – są one krótsze od numerów rejestracyjnych, mogą też być przyznane w ramach rozbudowanego systemu pozwalającego np. na identyfikację rodzaju autobusu czy operatora. Numery taborowe wyeksponowane na każdej ścianie pojazdu oraz w jego wnętrzu pozwalają na zidentyfikowanie konkretnego pojazdu zarówno pracownikom służb nadzorujących operatora, jak i pasażerom.

⁵¹ Art. 21 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia.

⁵² Art. 20 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów.

3.4.4. Zaplecze techniczne

Doświadczenia organizatorów z niewystarczającą jakością wykonywanej usługi doprowadziły do wprowadzenia wymogów nie tylko dotyczących pojazdów, ale także zaplecza technicznego.

Zajezdnia

Do eksploatacji pojazdów na odpowiednim poziomie niezbędne jest posiadanie zaplecza technicznego – powinno być zapewnione miejsce na obsługę techniczną pojazdów. Zajezdnia to miejsca postojowe, warsztat, kanały rewizyjne, myjnia, budynki biurowe dla dyspozytorów i innych pracowników zarządzających wykonywaniem usług. Przewoźnicy niemający zajezdni często parkują autobusy na niedozorowanych publicznych ulicach, chodnikach, trawnikach, korzystają z zewnętrznych warsztatów tylko w ostateczności (gdy awaria unieruchomi pojazd), rzadko myją pojazdy. Przekłada się to wprost na sprawność techniczną i estetykę autobusów.

Zajezdnia zapewnia nie tylko odpowiednie utrzymanie pojazdów, ale także miejsca pracy dla mechaników, elektryków, elektroników, służb sprzątających i myjących pojazdy, obsługi stacji paliw, dozoru, dyspozytorów, planistów.

3.4.5. Kompleksowość usługi

Korzystnym rozwiązaniem jest zawarcie umowy z operatorem zapewniającym kompleksowe wykonywanie usługi. Operator taki dysponuje różnorodnym taborem, ma doświadczenie w kształtowaniu oferty przewozowej i prowadzeniu polityki cenowej, emituje bilety i jest przygotowany do integracji taryfowej. Ma też własne zaplecze techniczne i kadre, co gwarantuje potencjał do wykonania usług na odpowiednim poziomie.

3.4.6. Gwarancja należytego wykonania

Doświadczenia z nieuczciwymi przewoźnikami niewywiązującymi się z postanowień umów doprowadziły wielu organizatorów do konieczności zabezpieczenia wykonywania usługi. Obecnie najpopularniejszą formą zabezpieczenia jest gwarancja bankowa. Jest ona instrumentem prawnym pozwalającym uprawnionemu praktycznie natychmiast uzyskać żadaną kwotę oraz zabezpieczającym uprawnionego przed ewentualną niewypłacalnością dłużnika oraz przed koniecznością prowadzenie procesu sądowego w celu uzyskania zapłaty. W załączniku przykładowa gwarancja zabezpieczenia należytego wykonania usługi.

3.4.7. Wiedza i doświadczenie

Dodatkowym zabezpieczeniem poza gwarancją bankową jest wymóg wykazania się doświadczeniem w realizowaniu przewozów o analogicznym charakterze. Najbardziej obiektywny jest wymóg poświadczenia wykonania usługi o określonej liczbie wozokilometrów w danym przedziale czasowym (np. 70 tys. wkm w ostatnich trzech latach).

3.4.8. Dobry pracodawca

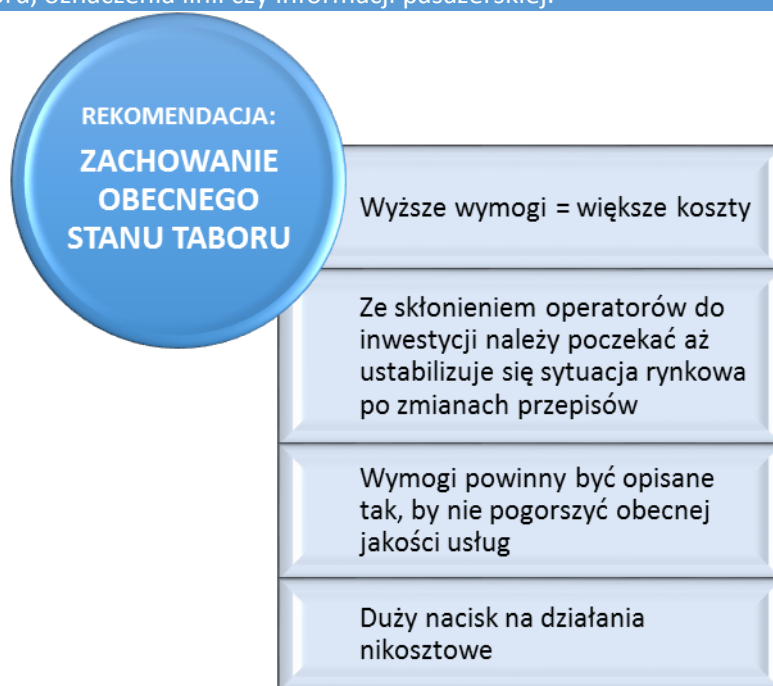
Jednostki samorządu terytorialnego z coraz większą troską podchodzą do zagadnień związanych z lokalnym rynkiem pracy. Umowa na wykonywanie przewozów użyteczności publicznej jest dobrą okazją do uzyskania poprawy w tym zakresie poprzez uwzględnienie wymogu formy zatrudnienia pracowników. Aby umożliwić elastyczne reagowanie operatora na bieżące potrzeby kadrowe (np. sezonowe zwiększenie zatrudnienia lub praca w niepełnym wymiarze godzinowym na przewozach szkolnych) warto określić np. wymóg zatrudnienia 75% kadry w formie umowy o pracę.

REKOMENDACJA: ZACHOWANIE OBECNEGO STANU TABORU I POPRAWA ZASAD JEGO UTRZYMANIA

Jeśli samorząd nie chce znacząco zwiększać obecnego zaangażowania finansowego w organizację

transportu, nie ma możliwości znaczącego podwyższenia wymogów taborowych wobec przewoźników. Istotne jest natomiast takie opisanie przedmiotu zamówienia, aby nie dokonać pogorszenia jakości usług komunikacyjnych, zarówno w kwestii taboru, jak i jego eksploatacji. Stąd też ważne jest sporządzenie opisu wymaganego taboru (np. wiek, normy Euro) oraz zaplecza przewoźnika (np. wielkość zajezdni i odległość od obsługiwanej linii komunikacyjnej), dostosowanego do standardów możliwych do zapewnienia na danym obszarze w dotychczasowym budżecie.

Duży nacisk należy natomiast położyć na działania niskokosztowe, pozwalające poprawić jakość obsługi pasażera oraz wpływ na lokalny rynek pracy, takie jak np. wymogi dotyczące malowania i sprzątania taboru, oznaczenia linii czy informacji pasażerskiej.



Jeśli samorząd chce precyzyjnie określać rozkłady jazdy oraz taryfy, nie pozostawiając operatorowi swobody w tym zakresie – powinien stosować model wynagradzania „brutto”, czyli pokrywać całość kosztów świadczonych usług. Przychody ze sprzedaży biletów pozostają wówczas przychodem organizatora. Takie rozwiązania sprawdzają się w komunikacji miejskiej i wymagają po stronie samorządu kompetencji w zakresie marketingu usług – kształtowania cen i rozkładów jazdy, a także dystrybucji biletów.

W przypadku chęci zachowania modelu netto, czyli sprzedaży biletów przez operatora i ponoszenia przez niego ryzyka przychodowego – konieczne jest pozostawienie operatorowi swobody kształtowania oferty, z uwzględnieniem minimalnych wymogów co do rozkładów jazdy oraz cen maksymalnych. Musi on bowiem mieć możliwość szybkiego reagowania na działania konkurencji i nie może ponosić konsekwencji cudzych działań.



3.5. Kryteria oceny

Formułując wymogi, organizator musi wypracować także kryteria różnicowania ofert. Mogą one mieć charakter cenowy lub jakościowy (pozacenowy), przy czym zaleca się nie bazowanie wyłącznie na kryteriach cenowych.

3.5.1. Kryteria cenowe

Najczęstszym kryterium w postępowaniach wyłaniających operatorów jest cena. Gwarantuje najniższe koszty świadczenia usługi przy zachowaniu określonych wymogów. Należy pamiętać, że drastyczne obniżenie ceny prowadzi do obniżenia jakości usługi. Operator musi co najmniej pokryć koszty wynikające z realizacji usługi, a zasadniczo powinien na realizacji usługi zarabiać. Jeżeli wymogi będą wysokie, a silna konkurencja wymusi niską cenę, operator będzie ograniczał koszty w każdym możliwym zakresie – np. oszczędzając na niezbędnych naprawach taboru czy wynagrodzeniach dla pracowników.

Możliwe są różnorodne kryteria cenowe.

- Wielkość odpłatności za prowadzenie przewozów.
Odpłatność taką najlepiej wyrazić ryczałtową kwotą miesięczną, która będzie uśredniona w okresie prowadzenia zamówienia, ewentualnie zróżnicowana wskaźnikowo (np. w lipcu i sierpniu będzie wypłacane 80% wynagrodzenia). Możliwa jest również opłata za wozokilometr, przy zachowaniu minimalnej liczby wozokilometrów, aczkolwiek jest ona kłopotliwa jeśli przewoźnik będzie mógł zadeklarować w przetargu większą liczbę wozokilometrów (patrz niżej).
Przy modelu „brutto” i księgowaniu przychodów ze sprzedaży biletów po stronie samorządu, odpłatność za prowadzenie przewozów jest kluczowym elementem oceny oferty, gdyż może stanowić duże obciążenie budżetu samorządu.
Przy modelu „netto”, czyli przy założeniu, że przychody ze sprzedaży biletów pozostają po stronie przewoźnika, ocena odpłatności za przewożenie przewozów nabiera nieco mniejszego znaczenia, bo jest jednym z kilku źródeł wpływów dla operatora. Wówczas zastosowanie kryterium ceny w postępowaniu nie wyklucza, że oferenci zaoferują cenę za prowadzenie przewozów w wysokości zero złotych ponad przysługujące rekompensaty za stosowanie ulg ustawowych, co – jak już uzasadniono – jest rozwiązaniem zgodnym z przepisami. Tak powinno się stać, jeśli obecnie sieć jest samofinansująca, zaś organizator nie wymaga od operatora ponoszenia dodatkowych kosztów lub ryzyka.
- Poziom stosowanych cen biletów.
Drugim kryterium może być poziom stosowanych cen biletów. Znajduje ono zastosowanie wyłącznie w modelu netto, jeśli przewoźnik ma swobodę ustalania cen, ograniczoną wartościami maksymalnymi (jest to model rekomendowany w większości przypadków transportu pozamiejskiego). Kryterium to może być sformułowane na przykład na podstawie zobowiązania się oferentów do stosowania całości taryfy o określony procent niższej od

taryfy wyjściowej lub wyceny koszyka biletów, będącego odwzorowaniem zakupów dokonywanych na potrzeby dowozów dzieci do szkół. Nie należy stosować prostego sumowania cen różnych biletów, gdyż mają one różną wartość w strukturze sprzedaży, co uniemożliwia porównanie ofert.

3.5.2. Kryteria pozacenowe

Ważnym kryterium oceny ofert powinna być jakość usług. Dużym wyzwaniem jest takie sformułowanie kryteriów jakościowych, aby z jednej strony doprowadzić do rzeczywistego osiągnięcia najlepszej możliwej oferty, a z drugiej nie narażać budżetu samorządowego na wygórowane koszty.

- **Praca eksploatacyjna.**
Dobrym kryterium oceny jakości jest wielkość pracy eksploatacyjnej (liczby wozokilometrów), jaką zaoferuje przewoźnik – oczywiście powyżej minimum, określonego w wymogach. Na terenach wiejskich podstawowym problemem jest bowiem malejąca podaż usług i trudności z jakimkolwiek dojazdem – stąd konieczność premiowania przewoźników, którzy w ramach określonych zasad będą w stanie obsłużyć możliwie dużo połączeń, czego najlepszą miarą jest liczba kilometrów. W ten sposób promowany będzie oferent, tworzący najwięcej możliwości dojazdu do szkół, pracy, urzędów, czy na zajęcia pozaszkolne. Ponadto, wysoka praca eksploatacyjna to również więcej miejsc pracy dla kierowców i pozostałego personelu. W praktyce, przy względnie dobrych sieciach komunikacyjnych, czynnik ten powinien mieć znaczenie dominujące (po cenie), tak aby w pierwszym rzędzie preferowane były oferty z zerową odpłatnością dodatkową (ponad rekompensaty za stosowanie ulg ustawowych) prowadzenie przewozów, a w drugim – możliwie rozbudowaną siecią.
- **Wymogi dotyczące taboru.**
Kryterium często stosowanym w przewozach miejskich są wymogi dotyczące taboru, które można określić, jako średni wiek pojazdu, maksymalny wiek pojazdu, minimalną normę emisji spalin, czy udział pojazdów niskopodłogowych w całości floty. W komunikacji pozamiejskiej kryterium to niesie za sobą ryzyko. Zauważalnie lepsze efekty jakościowe przy niższych kosztach przynieść może staranne utrzymanie dotychczas eksploatowanego taboru niż wymiana taboru na używane pojazdy młodsze rocznikowo o kilka lat. Dlatego rekomendowane jest zastosowanie jakości taboru jako kryterium minimalnego, nie różnicującego oferty.
- **Plan realizacji usług.**
Rozwiązaniem uzupełniającym może być plan realizacji usług, obejmujący kwestie związane z metodyką kształtowania rozkładów jazdy, utrzymaniem pojazdów, dystrybucją biletów, szkoleniem i rekrutacją personelu, kształtowaniem wizerunku i promocją. Jest to rozwiązanie często stosowane za granicą, umożliwiające ocenę kompetencji oferentów. Przedstawiony na etapie ofertowania plan ma charakter wiążący.



3.6. Postępowanie

Bezpośrednie zawarcie umowy

1. Rok po ogłoszeniu zamiaru zawarcia umowy bezpośredniej: zaproszenie do składania ofert, specyfikacja wymagań.
2. Ocena ofert.
3. Wybór oferty i zawiadomienie o wyborze.
4. Zawarcie umowy.

Koncesja

1. Rok po ogłoszeniu zamiaru: ogłoszenie specyfikacji zamówienia.
2. Przyjmowanie wniosków.
3. Negocjacje i ocena ofert.
4. Wybór oferty i zawiadomienie o wyborze.
5. Zawarcie umowy

Przetarg

1. Rok po ogłoszeniu zamiaru: ogłoszenie przetargu.
2. Przyjmowanie ofert.
3. Otwarcie i ocena ofert.
4. Wybór oferty i zawiadomienie o wyborze.
5. Zawarcie umowy.

3.7. Umowa

3.7.1. Terminy

Zawarcie umowy następuje w terminie 30 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty⁵³. Istotny jest czas między zawarciem umowy a rozpoczęciem świadczenia usług. Zaleca się aby ten czas nie był krótszy niż trzy miesiące, aby umożliwić operatorowi pełne przygotowanie do świadczenia usług.

Umowa jest zawierana na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat⁵⁴. Tak długa umowa musi być przygotowana szczególnie uważnie, by zapewnić np. waloryzację stawki dla operatora i środki na finansowanie. Z reguły samorządy, uchwalające budżety roczne, preferują krótsze terminy – od roku do trzech lat. Krótsze umowy umożliwiają uzyskanie realnej stawki za usługi, z mniejszym ryzykiem wystąpienia nieprzewidzianych utrudnień (np. zmian przepisów, drastycznych zmian cen paliw), ale daje to mniejsze szanse na poprawę jakości świadczonych usług, zwłaszcza w zakresie wymagań taborowych.

⁵³ Art. 25 ust. 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

⁵⁴ Art. 25 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Warto zauważyć, że niejednokrotnie postępowania przetargowe mogą znacznie się przedłużyć przez odwołania oferentów. Należy być przygotowanym na takie niebezpieczeństwo, planując postępowanie z odpowiednim zapasem czasu.

3.7.2. Zawartość

Podpisana umowa musi m.in. zawierać szczegółowo opisane prawa i obowiązki organizatorów, określać zasady rozliczeń podziału kosztów za realizację w zakresie publicznego transportu zbiorowego z uwzględnieniem stosowania przez operatora ulg ustawowych oraz ulg ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora. Wymogi dotyczące punktów, które powinna zawierać umowa, opisano szczegółowo w ustawie⁵⁵, dodatkowo zaprezentowano je w załączniku 4.8.

Niezależnie od tego, jak szczegółowa będzie umowa, bardzo ważne jest egzekwowanie jej zapisów – należy przewidzieć potencjalne niebezpieczeństwa uciążliwych dla pasażerów przypadków niedopełniania postanowień kontraktu, odpowiednio karać uchybienia, a także przygotować się do kontrolowania operatora. Szczególnie piętnowane powinny być rażące i celowe przewinienia, np. powtarzająca się obsługa linii taborem niespełniającym wymogów. Stąd potrzeba zabezpieczenia gwarancją należytego wykonania usługi, między innymi wprowadzając kary umowne za nienależyte wykonywanie obowiązków związanych ze świadczeniem usług przewozowych.

3.7.3. Rekompensata a pomoc publiczna

Podstawowym elementem umów o świadczenie usług publicznych, zawieranych w oparciu o rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 i ustawę o publicznym transporcie zbiorowym jest rekompensata. Rozporządzenie wspólnotowe zawiera szeroką definicję rekompensaty, wskazując, że jest to każda korzyść, zwłaszcza finansowa, przyznana bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązana z tym okresem. Podobnie zdefiniowane jest to pojęcie w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Z tak szeroko sformułowanej definicji rekompensaty wynika, że rekompensatą może być każde przysporzenie, w szczególności udostępnienie operatorowi taboru, bądź przekazanie środków pieniężnych na świadczenie usług, w tym zwłaszcza dotacja na wyrównanie straty z tytułu utraconych przychodów związanych ze stosowaniem ulg ustawowych.

Przekazanie rekompensaty następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem jest wykonanie, w zamian za rekompensatę, zobowiązania w zakresie usługi publicznej w określonej ilości, jakości i na określonych warunkach, a którego podmiot ze względu na swój interes gospodarczy nie podjąłby się lub nie podjąłby się w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach. Mechanizm wyliczania i nadzorowania wysokości rekompensaty jest kluczowy, gdyż ma zapobiegać wypłacie rekompensaty w nadmiernej wysokości, co skutkowałoby wystąpieniem niedozwolonej pomocy publicznej. Ponadto musi ona zostać przeznaczona wyłącznie na koszty związane z powierzoną usługą, dla których jest obowiązek prowadzenia odrębnej rachunkowości. Dlatego też każda rekompensata, bez względu na jej charakter, wynikająca z umowy zawartej w następstwie udzielonego zamówienia publicznego prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego musi być wyliczona zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia wspólnotowego. Rekompensaty przyznawane przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1370, a także z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym (m.in. w zakresie określenia cen maksymalnych przy dopłatach do biletów ulgowych), nie stanowią pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a tym samym wyłączone są z obowiązku wcześniejszego informowania Komisji Europejskiej o planach przyznania pomocy.

⁵⁵ Art. 25 ust. 3 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.



Rekompensaty przyznawane przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego nie stanowią pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 ust 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

3.8. Studia przypadków

3.8.1. Powiat kluczborski

PKS Kluczbork Sp. z o. o. został przejęty nieodpłatnie przez starostwo kluczborskie na podstawie porozumienia zawartego przez ministra skarbu państwa oraz starostę kluczborskiego. Mienie będące w trwałym użytkowaniu firmy skomunalizowano.

Następnym krokiem było utworzenie nowej siatki połączeń lokalnych w oparciu o dowóz dzieci do szkół przy użyciu lokalnego transportu zbiorowego. Gmina Byczyna była prekursorem współpracy. Po miesiącach negocjacji do porozumień przystąpiły pozostałe gminy z powiatu, wcześniej prowadzące przewozy szkolne w formie zamkniętej własnymi autobusami lub korzystające z usług przewoźników wyłonionych w przetargach.

Interesujące było przejęcie przewozów szkolnych w gminie Kluczbork. Wcześniej organizacją dowozu szkolnego zajmowała się gminna Administracja Oświaty w Kluczborku. Realizowała to zadanie, mając do dyspozycji dziesięć samochodów, w tym trzy autobusy. Gmina przekazała je początkowo PKS-owi na 4-miesięczny okres próbny i wykupiła część udziałów w powiatowej spółce. Zdaniem Andrzeja Nowaka, wiceburmistrza Kluczborka, propozycja przejęcia transportu szkolnego przedstawiona przez PKS po wnikliwej analizie wydała się wóldarzom gminy korzystna. Uzyskane dzięki temu oszczędności mogą sięgać nawet 200 tys. zł rocznie. Dzieci nie odczuwają zmian, bo nadal jeżdżą z opiekunami i wożą ich ci sami kierowcy. Ci ostatni mają gwarancję zatrudnienia na 3 lata⁵⁶.

Powiat kluczborski jako pierwszy w województwie porozumiał się ze wszystkimi swoimi gminami w kwestii dowozu uczniów połączonego z transportem publicznym. Dzięki temu do autobusów przewożących do tej pory dzieci do szkół mogą się dosiadać zwykli pasażerowie, którzy mają możliwość korzystać z połączeń, których wcześniej nie było, bądź jako nierentowne zniknęły. Rozwiązanie sprawdza się w gminach korzystających z tej współpracy – i to na tyle, że pojawia się coraz więcej postulatów uruchomienia dodatkowych kursów w okresie wakacyjnym.

Po skonsolidowaniu siatki połączeń gminnych i powiatowych PKS Kluczbork przystąpiło do ekspansji na sąsiednie gminy.

– Chcielibyśmy podpisać umowy z jak największą liczbą gmin w subregionie kluczborskim – w wypowiedzi dla „Strefy Biznesu” mówił starosta kluczborski Piotr Pośpiech. – Dzięki temu łatwiej będzie nam stworzyć sieć publicznego transportu drogowego⁵⁷ – dodał.

Aktualnie oprócz wszystkich gmin powiatu kluczborskiego (Byczyna, Wołczyn, Lasowice Wielkie i Kluczbork) są to także trzy gminy z powiatu oleskiego (Gorzów Śląski, Radłów i Zębowice) oraz dwie

⁵⁶ http://www.powiatkluczborski.pl/aktualnosc/pks_dowoz.htm, dostęp: 18.11.2015 r.

⁵⁷ <http://www.strefabiznesu.nton.pl/artykul/pks-kluczbork-podpisal-umowy-z-dwiema-kolejnymi-gminami>, dostęp: 17.11.2015 r.

gminy z województwa wielkopolskiego (Łęka Opatowska, Trzcinica). Umowy są zawierane bezpośrednio, z wolnej ręki bądź w drodze przetargu nieograniczonego na wykup biletów miesięcznych.

Starosta zadbał też o uczniów szkół ponadgimnazjalnych. W ramach promocji wprowadzono specjalną ofertę – uczniowie tych szkół zameldowani w powiecie i uczący się w szkołach na terenie powiatu do zakupionego biletu miesięcznego zakodowanego na EM-Karcie Powiatu Kluczborskiego (elektronicznym bilecie) mogą nabyć bilet jednorazowy z ulgą handlową 100% na inną trasę w granicach powiatu. To znacznie zwiększa mobilność uczniów. Ponadto kodowane na EM-Karcie bilety umożliwiają precyzyjne analizowanie przejazdów w obrębie siatki połączeń. Promocją objętych jest ok. 1000 uczniów, koszty promocji pokrywa starostwo.

3.8.2. Gminy powiatu gryfickiego

Na terenie powiatu gryfickiego gminy najczęściej realizują obowiązek dowozu dzieci do szkół, zawierając umowę z przewoźnikiem wyłonionym w nieograniczonym przetargu. Przetargi są ogłaszane na dwa rodzaje przewozów: albo na wykup biletów miesięcznych w ramach regularnej komunikacji, albo na zamknięte przewozy w ramach regularnej komunikacji specjalnej. Głównym przewoźnikiem realizującym przewozy w okolicy jest PKS Gryfice. W roku szkolnym 2013/2014 do przewozów szkolnych przeznaczonych było ok. 80 autobusów tej firmy.

Zdaniem przedstawiciela PKS Gryfice zamknięte przewozy szkolne nie są korzystnym rozwiązaniem, ponieważ komunikacyjnie odcinają od świata małe miejscowości, do których nie dociera żaden transport poza dowozem dzieci. Często dodatkowi pasażerowie i tak dosiadają się do takich autobusów – kierowca wpuszcza ich albo chcąc pomóc (np. starszym osobom), albo chcąc sobie nielegalnie dorobić. Niezależnie od tego, jakie są rekomendacje, przedsiębiorstwo zawsze stosuje się jednak do wytycznych zamawiającego. Jeżeli realizuje przewozy bez dostępu pasażerów z zewnątrz, to nikt poza uczniami nie ma wstępu do autobusu. Kierowca, który się do tego nie stosuje, może zostać nawet zwolniony z pracy.

W opinii firmy dowóz dzieci do szkół powinien odbywać się na zasadzie otwartej. Łączenie dwóch funkcji – przewozów szkolnych z zabezpieczeniem przewozu publicznego w rejonie niegenerującym potoków gwarantujących rentowność regularnych linii – jest uzasadnione logicznie, ekonomicznie oraz społecznie.

Wójtowie często motywują decyzję o zorganizowaniu zamkniętego dowozu kwestiami bezpieczeństwa. W opinii przedstawiciela PKS Gryfice przewóz ogólnodostępny jest tak samo bezpieczny – w takich autobusach również jest opiekunka, ponadto w przypadku połączenia obu funkcji przewozowych na trasę kierowane są odpowiednio większe autobusy. Nie jest prawdą, że dopuszczanie pasażerów z zewnątrz wpływa na dostępność miejsc siedzących dla dzieci. Taką sytuację można przewidzieć już na etapie ustalania SIWZ do przetargu, wymagając autobusu o odpowiednio dużej pojemności. Ponadto w przypadku udostępniania przewozów szkolnych liczba dodatkowych pasażerów jest niewielka – gdyby była większa, uzasadnione byłoby utworzenie odrębnego komercyjnego połączenia.

W opinii przedstawiciela PKS Gryfice młodzi absolwenci szkół średnich uciekają do miast, a w regionie pozamiejskim pozostają tylko emeryci, którzy z różnych przyczyn (zdrowotnych, finansowych) nie zawsze mogą prowadzić samochód. Istnieje problem z zapewnieniem im komunikacji w momencie, gdy nie udaje się osiągnąć rentowności kursów. W tej chwili 80% kursów szkolnych realizowanych przez PKS Gryfice jest wykonywanych w ramach przewozów udostępnionych. Firma promuje takie rozwiązanie od lat i przekonuje do niego kolejnych wójtów.

W 2014 r. przeprowadzono wywiady i ankiety m. in. z dyrekcją oraz uczniami wybranych szkół na terenie powiatu gryfickiego⁵⁸ pozwalające zweryfikować poglądy przedstawiciela PKS Gryfice.

W gminach Gryfice, Trzebiatów, Karnice i Brojce dowóz dzieci do szkół odbywa się w oparciu o wykup i nieodpłatne przekazanie uczniom biletów miesięcznych w komunikacji regularnej obsługiwanej przez przewoźnika wyłonionego w drodze przetargu, częściowo przy wykorzystaniu taboru udostępnionego przez gminy. Przewozy we wszystkich tych gminach od lat obsługuje PKS Gryfice. Dyrektor gimnazjum w Mrzeżynie (gm. Trzebiatów) jest zadowolony ze współpracy z przewoźnikiem, według niego nie ma problemu z zapewnieniem dojazdu na zajęcia dodatkowe, gdyż są wtedy organizowane dodatkowe kursy autobusów, co potwierdzają opinie uczniów. Zimą zdarzają się natomiast problemy z obsługą niektórych miejscowości wynikające ze stanu utrzymania dróg. Według dyrektora gimnazjum w Trzebiatowie rozkład jazdy PKS jest dobrze dostosowany do warunków miejscowych, a ostatni kurs pozwala zostać dzieciom na zajęciach dodatkowych. Według dyrektora gimnazjum w Karnicach nie ma problemów z codziennymi dojazdami, gdyż z biegiem lat udało się dopracować rozkład jazdy, a zajęcia pozalekcyjne są do niego dopasowane. W gminie Brojce przewoźnik obsługujący dowóz dzieci do szkół odpowiada również za przygotowanie przystanków. Według dyrektora miejscowego gimnazjum problemem w organizacji przewozów jest zły stan dróg – w wielu miejscach nawierzchnia jest w tak złym stanie, że jazda po niej grozi uszkodzeniem taboru. Dyrektor deklaruje, że zajęcia pozalekcyjne są organizowane tak, aby każdy dojeżdżający uczeń mógł z nich skorzystać. Zwraca jednak uwagę, że dojazd na zajęcia sportowe odbywające się w późniejszych godzinach zapewnia ich organizator – stowarzyszenie sportowe.

Pozostałe dwie gminy powiatu gryfickiego, Płoty i Rewal, organizują dowóz dzieci do szkół w formie zamkniętej. Gmina Płoty organizuje przetargi na wykonywanie przewozów przy użyciu własnego pojazdu – w 2013 r. zakupiono nowy, dobrze wyposażony autobus. Gmina Rewal realizuje przewozy szkolne w oparciu o umowy zawierane z zewnętrznymi przewoźnikami. Przetarg jest organizowany co trzy lata, autobusy dowożą dzieci do trzech placówek oświatowych. Wyjeżdżają poza granice gminy po dzieci także z innych gmin. Oprócz nich realizowany jest jeszcze jeden dość długi kurs z Kamienia Pomorskiego do Pobierowa (ok. 30 km) w ramach regularnej komunikacji realizującej przewóz szkolny na podstawie wykupu biletów miesięcznych dla uczniów. Gmina nie rozważa udostępnienia zamkniętych przewozów szkolnych dla innych pasażerów z powodu konieczności zachowania bezpieczeństwa. Ponadto frekwencja w tzw. gimbusach jest zbyt wysoka, by przyjmować dodatkowych pasażerów. Według dyrektora szkoły w Rewalu obecny system jest niezawodny, a rozkład jazdy uwzględnia zajęcia dodatkowe. Uczniowie mają jednak sporo uwag co do funkcjonowania komunikacji autobusowej. Ich narzekania dotyczą niemal wszystkich kwestii – stanu sanitarnego autobusów, spóźnień oraz niedostatecznej liczby miejsc siedzących. Dowodzi to tego, że zamknięta forma realizowania dowozów dzieci do szkół nie jest równoznaczna z bezpieczeństwem i komfortem pasażerów.

3.8.3. Brwinów⁵⁹

W gminie Brwinów przed wprowadzeniem nowej koncepcji organizacji transportu publicznego funkcjonowała linia komunikacji publicznej z Brwinowa do Żółwina – enklawy gminy Brwinów położonej za Podkową Leśną, niespójnej z resztą gminy (kilka kursów, realizowanych przez firmę wyłanianą w przetargu). Do wielu wsi nie kursowały autobusy – najbliższy przystanek komunikacji

⁵⁸ Wolański M. i in., *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

⁵⁹ Na podstawie: Wolański M. i in., *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

ogólnodostępnej był oddalony od niektórych miejscowości o ponad 3 km. Dowóz do Zespołu Szkół nr 1 w Brwinowie był realizowany przez autobusy szkolne będące własnością gminy, zaś kierowca był pracownikiem zespołu szkół. Autobus kursował w godzinach 7-17, nie zabierając innych pasażerów niż dzieci, gdyż gmina nie mogła pełnić funkcji przewoźnika.

Zużyty autobus generował na tyle duże koszty eksploatacji (ponad 200 000 zł rocznie), że zdecydowano się na podjęcie rozmów z przewoźnikami, a następnie na ogłoszenie przetargu na prowadzenie komunikacji ogólnodostępnej będącej rozwinięciem komunikacji gimnazjalnej. Koszt porównywalnej oferty świadczonej przez przewoźnika zewnętrznego okazał się prawie trzy razy niższy od samodzielnej eksploatacji autobusu przez gminę. Stąd też dzięki oszczędnościom zdecydowano się rozszerzyć ofertę na znacznie późniejsze godziny oraz dni wolne od pracy. Zdecydowały o tym zarówno korzyści skali, potencjał czerpania przychodów z biletów (stosunkowo niewielkich), jak i możliwość odliczenia VAT. Dzięki reorganizacji sieci udało się doprowadzić komunikację publiczną do wszystkich wsi. Dużym wysiłkiem finansowym była budowa 40 nowych przystanków oraz przejęcie przystanków od władz powiatu. Główna linia kursuje okrężnie, przy czym w godzinach rannych kursuje w innym kierunku niż po południu.

Co istotne, zastosowano model, w którym przedmiotem jednego zamówienia publicznego jest zarówno wykonywanie gminnego publicznego transportu zbiorowego, jak i zakup biletów miesięcznych (dofinansowanych przez marszałka ze środków budżetu państwa). Stąd też zarówno jest wypłacana dotacja (w modelu netto) do wozokilometra, jak i zakupywane są bilety miesięczne. Problemy formalno-prawne powstają przy nieciągłości gminy – autobusy kursują przez teren innej gminy, a nawet innego powiatu – i umowy muszą być tak konstruowane, aby ten odcinek „tranzytowy” nie był formalnie dofinansowany. Co więcej, rada miasta Podkowy Leśnej jest negatywnie nastawiona do brwinowskich autobusów kursujących na terenie tej gminy i jest przeciwna zawarciu porozumienia międzygminnego – mimo że gmina Brwinów nie oczekuje odpłatności. Stwarza to zagrożenie dla realizacji zadań własnych samorządu Brwinowa.

Pierwotnie wprowadzenie nowego modelu organizacji komunikacji w gminie Brwinów miało grono przeciwników obawiających się o bezpieczeństwo dzieci. Burmistrz wraz z dyrektorami szkół poświęcili dużo czasu i wysiłku na wyjaśnianie rodzicom, że w każdym kursie oznaczonym literą „s” – czyli w dniach i godzinach dowozów i odwozów do szkół – w autobusie będzie znajdował się opiekun (zatrudniany bezpośrednio przez gminę na podstawie umowy cywilnoprawnej), co wkrótce przełożyło się na akceptację nowego modelu, gdyż mieszkańcy szybko zaczęli odczuwać korzyści związane z dostępnością transportu publicznego. Należy podkreślić, że obecność opiekuna stanowi jedynie realizację obowiązku ustawowego, chociaż w niektórych krajach przyjęto się, że tę funkcję może wypełniać również kierowca. Wywiady z dyrektorami szkół wskazują, że taka praktyka bywa również stosowana w Polsce.

Komunikacja zamknięta działa jedynie na obszarze Żółtyna i przylegających sołectw, gdyż tam dojazdy często nie przekraczają 3 km i wówczas – zdaniem urzędników gminnych – nie ma możliwości prawnej wykupu biletów miesięcznych, jest natomiast możliwość nieodpłatnego zapewnienia komunikacji zamkniętej.

4. Dodatek

4.1. Partnerstwo samorządów, czyli Współpraca 2.0⁶⁰ - Łukasz Dąbrówka⁶¹

Współpraca międzysamorządowa nigdy nie była tak ważna dla rozwoju i realizacji poprawy jakości działań w zakresie usług publicznych, tak jak to ma i będzie miało miejsce w latach 2014-2020. Wiele dobrych praktyk w działaniach samorządu oraz partnerów społecznych stanowi dobry fundament dla wyzwań przed jakimi stają obecnie samorzady. Realizowały one, do tej pory, szereg projektów celowych w formule współpracy, korzystając z różnych dostępnych prawnie form ich realizacji. Nowa perspektywa oraz założenia co do kierunków działań jakie Unia Europejska zdefiniowała na najbliższe lata, wniosła nowy poziom postrzegania oraz realizowania poprawy jakości i efektywności w zakresie realizacji polityk publicznych. Wymaga on nie tylko zmian legislacyjnych pozwalających na efektywniejsze realizowanie różnych form współpracy. Stanowi swego rodzaju zmianę o charakterze innowacji społecznej, a co za tym idzie podlega analogicznym dla wdrażania i rozwoju innowacji procesom. Takim samym, jakie towarzyszą każdej zmianie działań realizowanych przez jednostki i organizacje. Towarzyszą temu procesy optymalizacji form realizacji działań, w tym wypadku współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w obszarze realizowanych wspólnie działań sektorowych. Powstają nowe formuły realizacji takich zadań oraz finalnie zostają wypracowane nowe, bardziej efektywne narzędzia i sposoby funkcjonowania JST. Podczas tych działań, bez względu na typ i etap ich występowania, można wskazać potencjalne trudności i zagrożenia oraz wyzwania rozwojowe przed jakimi stoją decydenci, kadra kierownicza, uczestnicy tych działań i procesów. Drugim równie ważnym procesem jakim stawiają czoła samorządowcy wraz z ich zespołami specjalistów, są zmieniające się uwarunkowania prawne. Nie zawsze niosą one usprawnienia, w sposób ułatwiający realizowanie powierzonych zadań własnych. Oba wymienione rodzaje oddziaływań wymagają wskazania kierunków działań zwiększających efektywność zarządzania środkami publicznymi oraz sposobów realizacji, z jakich warto korzystać w usprawnianiu procesów realizacji usług publicznych i poprawy efektywności zarządzania w JST. Złożoność tych wyzwań, szybkość zachodzenia zmian oraz często szerszy niż granice administracyjne danego samorządu lub jego ustawowy zakres kompetencji, wymagają animacji procesów współpracy skierowanej na wyniki, poprzez wzmocnienie, a często udostępnienie możliwości prowadzenia aktywnego dialogu i wymiany między członkami określonego terytorialnie obszaru, na terenie którego konieczne jest realizowanie usług publicznych (np. publiczny transport zbiorowy). Pierwsza i druga dekada XXI wieku ze zmianami społecznymi i technologicznymi jednoznacznie wskazują na istotny i coraz mocniejszy wymiar społeczno-gospodarczy przestrzeni społeczno-gospodarczej – znajduje to odzwierciedlenie w głównych obszarach życia społeczności, wykorzystuje rosnący wkład mieszkańców, obywateli w rozwój. Generowanie pomysłów, zgłaszanie potrzeb odbywa się w oparciu o szybki przepływ informacji, dialog między uczestnikami życia publicznego, interesariuszami oraz partnerami – tworzy przestrzeń Współpracy 2.0. Cechą charakterystyczną społecznościowego charakteru sieci internetowej jest jej dynamiczny i możliwy „dla każdego” udział w dyskusji, dzielenia się własnymi pomysłami,

⁶⁰ Autor zestawia porównanie do terminu Web 2.0 wskazującego wymiar społeczny w jaki wkroczył Internet pozwalając na wyrażanie opinii, tworzenie treści przy wykorzystaniu narzędzi komunikacji społecznej tj. serwisy społecznościowe, blogi, fora. Analogicznie można postrzegać nowy wymiar współpracy JST, której towarzyszy wymiar współpracy i dyskusji partnerów: JST, społecznych oraz pozostałych interesariuszy.

⁶¹ Łukasz Dąbrówka – doradca partnerstw w zespole Projektu Predefiniowanego "Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej - jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego", Związek Miast Polskich (lider), Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, KS (Norwegia), Ministerstwo Rozwoju. Ekspert ds. współpracy i komunikacji. Pierwsza wersja artykułu powstała podczas realizacji projektu ZPP "Kompetentny Urząd, Zadowoleni Mieszkańcy. Integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości i efektywności świadczeń lokalnych usług publicznych", Kraków 2014 - powstała we współpracy z Grzegorzem Dziarskim, Markiem Legutko, Damianem Michałakiem.

potrzebami, interakcja oraz komentowanie działań interesariuszy. Tworzy to sprzyjające warunki do rozwoju różnych form współpracy JST.

4.1.1. Współpraca JST stan obecny i potrzeby

Na lata 2014-2020 określono nowe regulacje europejskiej polityki spójności (EPS) i polskiej polityki rozwoju wprowadzające nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Opierają się one na założeniu przejścia w zarządzaniu rozwojem od podejścia sektorowego do zintegrowanego terytorialnie, polegającego na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, a funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami społecznymi gospodarczymi oraz przestrzennymi. Kluczowymi elementami tzw. nowego paradygmatu w europejskiej polityce rozwoju jest – 1) terytorialne oddziaływanie polityk; 2) nacisk na wykorzystanie potencjału regionów; 3) współpraca różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego; 4) podejście funkcjonalne do definiowania jednostek przestrzennych⁶². Ten ostatni wymiar jest kluczowy ponieważ połączenie tych cech definiowane w wymiarze terytorialnym zostało określone jako obszar funkcjonalny. Stały się one punktem odniesienia dla interwencji polityk publicznych oraz wyznaczają nowe priorytety rozwojowe⁶³.

W celu określenia stanu obecnego i potrzeb można skorzystać z istniejących badań. O ile planowane zmiany w obszarze publicznego transportu nie dostarczają wystarczających danych o tyle przykładowe badania w sektorze oświaty wskazują, że uwarunkowania zewnętrzne – w tym czynniki prawne i instytucjonalne – nie są największą barierą dla partnerstw między JST, istotne jest raczej dążenie jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnej realizacji zadań w zakresie usług publicznych. Opracowana na zlecenie Instytutu Badań Edukacyjnych diagnoza⁶⁴, w której pytano m.in. o współpracę osób odpowiedzialnych za oświatę w samorządzie powiatowym i samorządach gmin z obszaru danego powiatu (na diagramie poniżej procent wskazań czterech odpowiedzi na pytanie o częstotliwość wzajemnych kontaktów). Wyniki wskazują, że około 3/4 gmin oraz 2/3 powiatów deklaruje, że kontaktuje się między sobą tylko w nadzwyczajnych sytuacjach lub prawie w ogóle. Jednocześnie znamienne jest, że mimo dość rzadkich kontaktów powiaty i gminy na ogół pozytywnie oceniają wzajemną współpracę.



Rysunek 3 Skłonność do współpracy pomiędzy dwoma szczeblami samorządu (gmina – powiat) w obszarze oświaty⁶⁵

⁶² Źródło: „Wymiar Terytorialny Europejskiej Polityki Spójności Polskiej Polityki Rozwoju 2014-2020.” J. Komża, prezentacja, http://www.zmp.poznan.pl/uploads/pub/pages/page_77/text_images/29%20listopada/Wymiar_terytoriaalny_polskiej_polityki_rozwoju_i_europejskiej_polityki_spojnosci_2014-2020_J.Komza.pdf [dostęp: 31.12.2014]

⁶³ j.w. „To nie polityka wyrównywania szans. To polityka rozwoju.” - wypowiedź wiceministra rozwoju regionalnego.

⁶⁴ Rybińska A., Wasilewska O., Diagnoza zapotrzebowania na badania i inne źródła informacji w obszarze edukacji - samorząd lokalny, IBE Warszawa 2011.

⁶⁵ Źródło: Rybińska A., Wasilewska O., Diagnoza zapotrzebowania na badania i inne źródła informacji w obszarze edukacji - samorząd lokalny, IBE Warszawa 2011, str.13.

Ta istotna dysproporcja między częstotliwością oraz rodzajem sytuacji, w których się kontaktują, a oceną tej współpracy, pozwalają stwierdzić istnienie dużego potencjału dla rozwoju współpracy na obszarach funkcjonalnych oraz sprostania nowych zadaniom przed jakimi stoją JST. Pytaniem otwartym pozostaje zakres oraz świadomość korzyści, jakie mogą realizować w ramach takiej współpracy uczestnicy tego procesu.

Raport „Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby”⁶⁶ zwraca uwagę na to, że nie udało się jak na razie stworzyć skutecznych narzędzi współdziałania JST, kluczowych przy zarządzaniu wielopoziomowym (Multi-Level Governance), którego podstawą jest współpraca i partnerstwo różnych podmiotów - nie tylko publicznych. Co z pewnością może stanowić jedną z odpowiedzi co do stosunkowego niewielkiej liczby kontaktów i intensywności współpracy międzysamorządowej.

Przed podobnymi a wręcz większymi wyzwaniami staną samorzady powiatowe i gminne w związku z wprowadzeniem w życie zmian w prawie transportowym, jakie mają obowiązywać od dnia 1.01.2017 roku⁶⁷. Ważność tych kwestii stała się szczególnie aktualna i istotna w świetle wymagań stawianych Polsce przez Unię Europejską w zakresie dostosowania prawa transportowego do dyrektyw unijnych⁶⁸. Dobre praktyki współpracy partnerskiej przestają być elementem wsparcia rozwoju i realizacji zadań a stają się jedną z zasad efektywnego realizowania polityk publicznych i realizacji usług publicznych w tym publicznego transportu zbiorowego.

Dotychczasowe sposoby prowadzenia współpracy jednostek samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju, często określa się terminami „sieciowanie”, „koordynacja”. Współpracę charakteryzuje to, że:

- dotyczy ona terytorium uznanego przez partnerów za wspólny obszar funkcjonalny, np. w obszarze sieci transportu publicznego, gdzie część linii ma charakter międzygminny i/lub międzypowiatowy.
- ma na celu definiowanie i osiąganie wspólnych celów (rozwiązywanie problemów uznanych za wspólne, np. dowóz dzieci i młodzieży do szkół, połączenia mniejszych miejscowości z centrum gminy czy powiatu);
- polega na wspólnej realizacji zadań umożliwiających osiągnięcie wyznaczonych celów (optymalizacja kosztów z realizacją zadań związanych z rolą operatora publicznego, poprzez zawieranie porozumienia i współpracy w tym zakresie);
- uczestniczą w niej różni partnerzy, w tym spoza sektora publicznego;
- odbywa się w różnych (dostępnych) formach prawnych (partnerstwa instytucjonalne), lub w formule dobrej współpracy bez utworzenia struktur formalnych (partnerstwa nie zinstytucjonalizowane);
- następuje wykorzystanie zasobów (w tym finansów) z różnych źródeł.

Współpraca samorządów może przybierać różne formy:

- porozumienie „poziome” między gminami, między powiatami, ,
- porozumienie „pionowe” między gminą a powiatem, gminą a województwem,

⁶⁶ Porawski A., (red.), Raport „Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby”, Poznań 2013, http://wartowiedziec.org/attachments/article/18953/Wspolpraca_JST_w_Polsce_-_stan_i_potrzeby_Raport_ZMP_listopad_2013.pdf [dostęp: 31.12.2014]

⁶⁷ Ustawa o ustawy o publicznym transporcie zbiorowy, Dz. U. 2015 r. poz. 1440 j.t.

⁶⁸ Rozporządzenie 1370 dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, Dz. U. UE. L. 2007.315.1.

- związek międzygminny, międzypowiatowy, związek gminno-powiatowy⁶⁹;
- porozumienie komunalne (międzypowiatowe, powiatu z gminą);
- stowarzyszenie JST;
- spółka prawa handlowego;
- LGD - lokalna grupa działania, LOK - lokalna organizacja turystyczna;
- Klastry, konsorcja i inne sieci współpracy dobrowolnej (umowy, PPP).

4.1.2. Od podejścia punktowego do sieciowego

Dotychczasowa polityka unijna w latach 2007-2013 preferowała podejście punktowe w ramach poszczególnych sektorów. Jego wynikiem było wytworzenie się mechanizmów rywalizacji pomiędzy podmiotami samorządowymi, administracji publicznej oraz pozostałymi interesariuszami. Kluczową zmianą w nowej polityce unijnej na lata 2014-2020 jest postawienie głównego paradygmatu opartego na usieciowieniu współpracy oraz kooperacji, kierowanej w dwóch wymiarach:

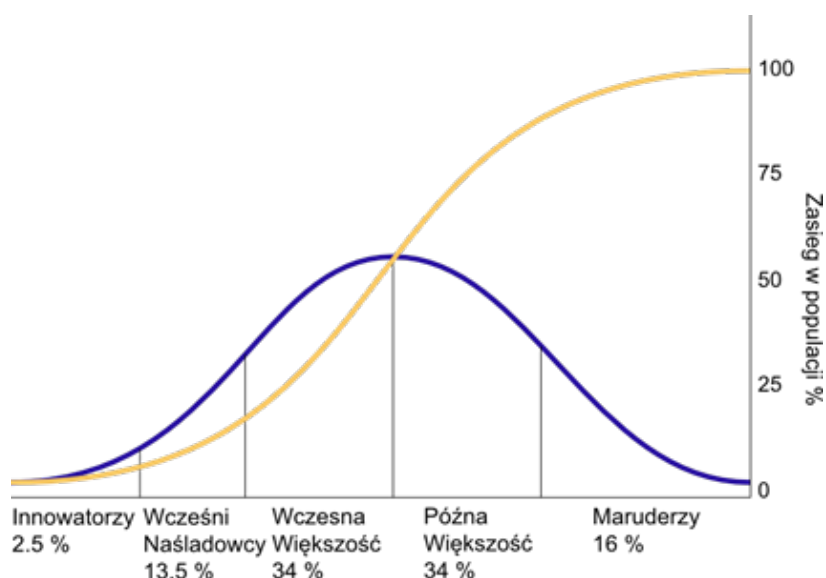
- współpracy międzysektorowej:
 - partnerstwo publiczno-prywatne,
 - partnerstwo publiczno-społeczne,
- współpracy wielopoziomowej (partnerstwo publiczno-publiczne):
 - gmina – powiat,
 - gmina – powiat – samorząd województwa,
 - gmina – powiat – samorząd województwa – województwo (poziom polityki krajowej).

Przejęcie z punktowego stylu prowadzenia działań przez ich realizatorów wymaga zmierzenia się w okresie przejściowym z ograniczeniami funkcjonowania. Stanowią one wyzwanie rozwojowe towarzyszące zmianie. W pierwszej fazie nowe uwarunkowania i zmiany związane z zasadami działania przez uczestników (podmioty: realizatorów, uczestników, beneficjentów) mogą być postrzegane jako nie potrzebne zmiany tworzące bariery i ograniczenia. Często wynika to z braku informacji co do zachodzących zmian. Z tego powodu bardzo ważne na etapie wprowadzania nowych działań jest poświęcenie wysiłku i nakładów na poinformowanie o tym uczestników takich działań i partnerów (korzyści, koszty, czas, zasoby). Rozkład czasu oraz wiedzy w poszczególnych grupach społecznych i organizacjach w ciągu ostatnich 7 lat działań wpisuje się w wyniki opisane w badaniach socjologicznych – reprezentuje go w statystyce tzw. rozkład normalny (krzywa Gaussa), który można odnosić do określenia sposobu reagowania poszczególnych grup kadry kierowniczej i pracowników w stosunku do zmian.

Wykres (por. Rysunek 4) wskazuje, że aż 84% uczestników danego procesu wprowadzania innowacji i zmian znajduje się w zasięgu ponad ¾ populacji, do której jest adresowany dany proces. Powyższy wzór reakcji członków społeczności jest powszechnie stosowany np. w marketingu przy ocenie procesów adaptowania się użytkowników do nowych produktów i usług oraz procesu akceptowania nowych rozwiązań funkcjonalnych np. telefony komórkowe, obsługa rachunków bankowych przez Internet, załatwianie spraw urzędowych przez Internet, itd. Pod koniec perspektywy 2007-2013 praktycznie wszystkie samorządy posiadały doświadczenia w realizowaniu projektów unijnych na poziomie dostatecznym lub dobrym. Jednak przewagę w dostępie do wyboru dobrych projektów oraz efektywności korzystania ze środków pomocowych uzyskują innowatorzy oraz wcześniejsi naśladowcy, tj. około 16% wszystkich samorządów. Następnie przychodzi czas na środkową część, czyli największą grupę 68%. W ostatniej fazie większość podmiotów adaptuje się do „nowego – starego”

⁶⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045).

sposobu działania, czemu towarzyszy uznanie „nowych” sposobów działania jako obowiązującej praktyki.



Legenda:

Niebieska linia - ilość osób w poszczególnych grupach stosujących dane działania (innowacje).
Ma kształt rozkładu normalnego (krzywa Gaussa).

Żółta linia – wskazuje przyrost liczby osób jako część całej populacji, w czasie kolejnych faz upowszechniania się innowacji i praktyki jej stosowania.

Rysunek 4. Upowszechnianie się innowacji⁷⁰.

Jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych przez GE⁷¹ postawy wobec innowacji są zróżnicowane ze względu na kulturę narodową w dodatku zależną od kraju czy regionu oraz panujących tam obyczajów czy też kultury organizacyjnej. W opracowaniu pt. „Czy Twoja firma jest innowacyjna? Jak poszukiwać innowacji w sektorze usług? Podpowiedzi dla MSP”⁷² przedstawiono charakterystyki wyróżnionych typów wobec innowacji. Znajdujemy tam trzy podstawowe typy:

1. Optymiści – rozumieją współczesne zasady innowacyjności. Są przekonani, że w ich kraju rozwój gospodarczy będzie uzależniony od zdolności do tworzenia innowacji w edukacji. Uważają, że dużą rolę ma do odegrania sektor publiczny współpracujący z przedsiębiorstwami.

2. Tradycjoniści – uważają, że mechanizmy rządzące innowacyjnością nie zmieniły się istotnie przez ostatnie dziesięciolecia. Są przekonani, że innowacje są tworzone przez naukowców i przede wszystkim dotyczą tworzenia nowych produktów na skalę globalną. Znajdują się wśród urzędników różnego rodzaju instytucji odpowiedzialnych za rozwój innowacyjności i starają się utrzymywać obowiązujące – ich zdaniem – reguły gry.

3. Pesymiści – uważają, że chociaż innowacje są z natury korzystne dla wszystkich to przede wszystkim z ich powstawania czerpią korzyści wielkie koncerny. Są sfrustrowani brakiem wsparcia dla innowacyjności ze strony rządu oraz społeczeństwa.

Jan Fazlagić w „Czy Twoja firma jest innowacyjna?...”, str. 32-33.

⁷⁰ Źródło: E.M.Rogers, Diffusion of innovations. New York Press, 1962. Opracowanie własne.

⁷¹ GE Global Innovation Barometer 2011. An Overview on Messaging, Data and Amplification, General Electric 2011, s. 22-23.

⁷² „Czy Twoja firma jest innowacyjna? Jak poszukiwać innowacji w sektorze usług? Podpowiedzi dla MSP”, Jan Fazlagić, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.

Powyższe typologie mają charakter uniwersalny, mogą się różnić rozkładem procentowym w wybranym sektorze. Z całą pewnością wiele samorządów spełnia kryteria opisane jako „Innowatorzy” czy też „Wcześni naśladowcy”. Jednocześnie zaprezentowane powyżej typy reakcji wobec innowacji – znajdują potwierdzenie w praktyce obserwowanych sposobów reagowania wobec nadchodzących zmian. Powyższy model może stanowić istotny wkład w postrzeganie procesów z jakimi mierzą się samorzady podczas nawiązywania współpracy.

4.1.3. Typy współpracy partnerstw międzysamorządowych

Współpraca międzysamorządowa oraz międzysektorowa w Polsce ma długą historię. W ciągu ostatnich 25 lat zostało zawiązanych wiele związków międzygminnych w różnych obszarach i sektorach, stowarzyszeń JST oraz związków komunalnych. Nowa polityka unijna wzmocniła ten trend w celu uzyskania większej efektywności i spójności w realizowaniu polityk publicznych oraz poprawy jakości usług. Zarysowane we wcześniejszych rozdziałach modele usprawnień formalno-organizacyjnych usług publicznych mają na celu dostarczenie narzędzi do efektywnego połączenia procesu usprawnia jakości usług publicznych poprzez wzmocnianie współpracy i wykorzystanie potencjału jakie niesie usieciwienie działań w wybranych sektorach oddziaływania i realizacji zadań publicznych.

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie sposobów realizowania współpracy między samorządowej pozwalają wyróżnić 3 typy i sposoby realizowania współpracy:

Typ 1 – Współpraca skierowana na korzyści

Jest to typ współpracy, który najczęściej występuje i charakteryzuje się koncentracją na działaniach operacyjnych w wybranym sektorze. Przykładem takiej współpracy są związki komunalne lub Lokalne Grupy Działania. Wyzwania związane z nowymi przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (PTZ)⁷³ stanowią kolejny obszar – po gospodarce odpadami – w których współpraca partnerska skierowana na korzyści w obszarze transportu publicznego może przynieść realizację celów w postaci:

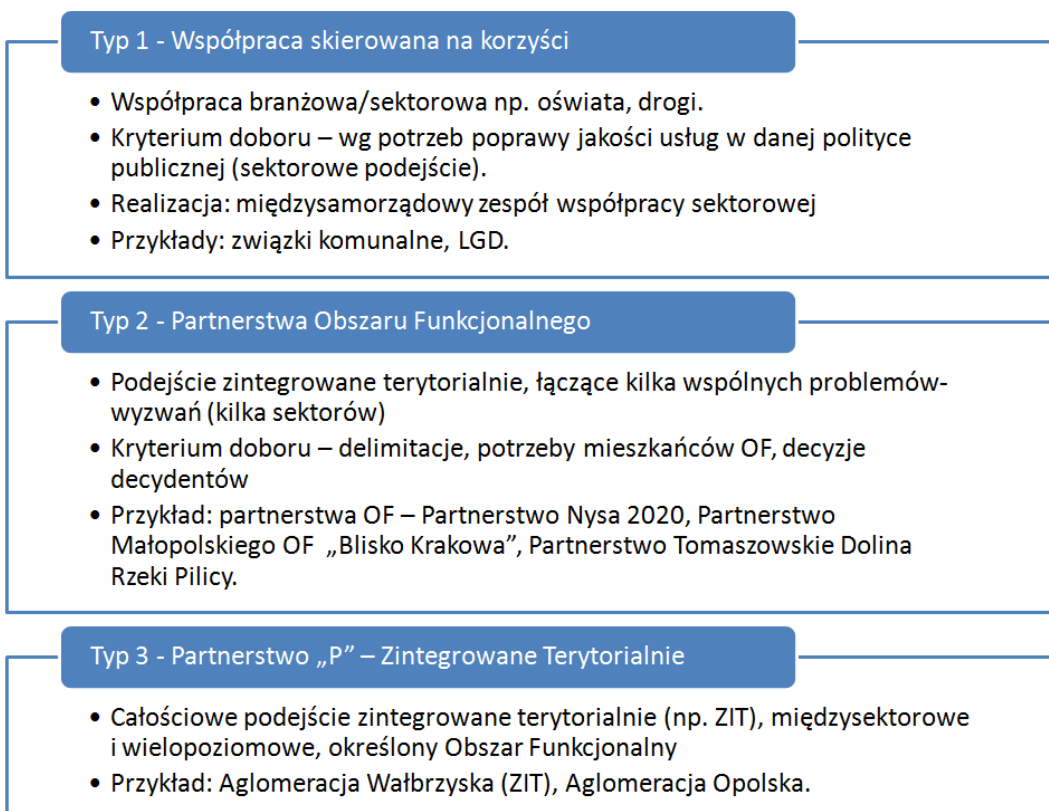
- Zachowania kluczowych lokalnych i subregionalnych połączeń komunikacyjnych;
- Zapewnienia możliwości realizowania ulg ustawowych⁷⁴ bez obciążania nimi:
 - klientów (mieszkańców),
 - przewoźników (oczekiwanie ich pokrycia z zysków),
 - budżetu samorządu (wykorzystanie przewidzianej prawem procedury refundacji prawa do ulg ustawowych, jako zadania administracji rządowej);
- optymalizacji rozwiązań kosztowych, rzeczowych, podmiotowych związanych z różnymi modelami realizacji usług publicznego transportu zbiorowego jakie funkcjonują na danym obszarze funkcjonalnym – obszarze JST danego subregionu.

Korzyścią z takiej formy współpracy jest zdobywanie wspólnych doświadczeń i budowanie potencjału wzajemnego poznania się i zaufania oraz wymiany doświadczeń. Ograniczeniem jest wąska zadaniowość oraz zróżnicowanie przepisów prawa, które w zależności od sektora może promować, być neutralne lub limitować takie formy współpracy. W przypadku prawa transportowego i planowanych zmian stawia ono bardzo duże wymagania formalne dla utrzymania efektywności świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego. Dla JST, które do tej pory nie posiadają wypracowanej formuły współpracy partnerstwa międzysamorządowego realizującego w sposób zintegrowany wybraną usługę publiczną rekomendowane jest powołanie **międzysamorządowych**

⁷³ Ustawa o ustawy o publicznym transporcie zbiorowy, Dz. U. 2015 r. poz. 1440 j.t.

⁷⁴ Refundacja kosztów finansowania ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa - art. 8a ust. 1a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, Dz. U. 2012 r. poz. 1138 z późn. zm.

zespołów współpracy sektorowej (ds. transportu publicznego), jako formuły bezpośredniego nawiązywania współpracy między JST w ramach istniejących doświadczeń związanych ze współpracą sektorową i realizacją zadań projektowych. Jednak **formuła powołania stałego, sektorowego zespołu jednostek współpracujących ze sobą pozwala zachować ciągłość prac oraz lepiej koordynować planowanie zadań**. Jednocześnie może stanowić praktyczną formułę do nawiązania współpracy partnerstwa OF, jednak co warto podkreślić nie jest to celem takiej formy współpracy. Pozwala ona lepiej koordynować działania oraz uzyskiwać doraźne korzyści dla jednostek uczestniczących dla działań w danym sektorze.



Rysunek 5 Typy współpracy sieciowej – partnerskiej. Źródło: Opracowanie własne autora.

Typ 2 – Partnerstwa obszarów funkcjonalnych

Jest to typ współpracy zorientowanej terytorialnie. W większości przypadków inicjatorem i liderem takiego działania jest miasto (gmina) albo powiat. W świetle zmian ustawy PTZ i nowej roli jaką przewiduje ustawodawca dla powiatów, naturalnie one są predystynowane do roli inicjatorów. Obejmuje obszar, w skład którego wchodzi gminy z obszaru powiatu, lub w przypadku sieci transportowych niejednokrotnie powiatów. Kluczowym czynnikiem jest funkcjonalność, czyli aspekt potrzeb mieszkańców danej gminy, danego powiatu, które są realizowane przez JST wchodzących w skład powołanego OF. Partnerstwa OF koncentrują się na bardziej zintegrowanym podejściu do realizowania zadań z zakresu usług publicznych⁷⁵ – zwracają uwagę na wymiar terytorialny (subregionalny) oraz na zintegrowane podejście polegające na realizowaniu współpracy, w co najmniej kilku obszarach/sektorach. Ministerstwo Rozwoju w ramach projektów realizowanych w

⁷⁵ Studium przypadku prezentowane na str. 19 (1.6.2.) partnerstwa Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego – stanowi dobry przykład działania partnerstwa OF, które w ramach swoich działań sektorowych realizuje zadania zakresu usług transport publicznego.

ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, a także grantu z Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego od roku 2012 realizuje działania, których celem jest budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej. W ramach tych działań zostało zainicjowanych ponad 125 partnerstw międzysamorządowych i międzysektorowych, w których udział bierze około 1 000 JST, co stanowi około 40% wszystkich JST w Polsce.

Typ 3 – Partnerstwa „P”

Jest to formuła współpracy pozwalająca w pełni realizować wymiar współpracy Typu 2 z podejściem strategicznym i wielosektorowym. Pozwala na realizowanie z jednej strony wspólnego planowania działań w wybranym sektorze, realizując poprawę jakości usług przy obniżeniu lub zmniejszonych nakładach. Jednocześnie formuła współpracy stawia na zadaniowość i różnorodne potrzeby członków partnerstwa związane z ich lokalną specyfiką pozwalając im tym samym realizować podejście Typu 1. Zatem typ trzeci łączy w sobie podejście nastawione na współpracę i współodpowiedzialność, z pełnym poszanowaniem i utrzymaniem integralności i niezależności każdego z partnerów.

4.1.4. Wyzwania i zagrożenia związane ze współpracą – zalecane działania

W czasie przechodzenia w działaniach od podejścia punktowego i sektorowego do podejścia wielosektorowego i zintegrowanego terytorialnie mogą, ale nie muszą, pojawiać się następujące ograniczenia czy też wyzwania rozwojowe, przed jakimi stają przedstawiciele JST nawiązujące i realizujące współpracę i budujące partnerstwo. Możemy je podzielić na takie o charakterze:

- 1. funkcjonalno-prawny;**
- 2. społeczno-psychologicznym**
- 3. psychologiczno-organizacyjne**

Jednocześnie proces „usieciowiania” się współpracy między JST oraz partnerami z pozostałych sektorów może przybrać różny wymiar i kierunek. W obecnej praktyce możemy zaobserwować pewne dominujące style tworzenia współpracy wielopoziomowej i międzysektorowej. Każdy z tych stylów posiada swoje mocne i słabe strony, a towarzyszyć mu mogą różnego rodzaju ograniczenia oraz wyzwania rozwojowe. Przyjrzyjmy się najważniejszym z nich:

1. Ograniczenia funkcjonalno-prawne

Do ograniczeń funkcjonalno-prawnych zaliczamy uwarunkowania polityczne, prawne, finansowe i infrastrukturalne.

Uwarunkowania polityczne

Jednym z elementów oddziaływań na poziomie gminy i powiatu jest cykl wyborczy. Może on wpływać na uwarunkowania związane ze stabilnością realizacji współpracy. Warto jednak zaznaczyć, że trudno w pełni oszacować możliwość destabilizującego wpływu uwarunkowań politycznych w proponowanym modelu usprawnień. Z pewnością swego rodzaju przeszkodą mogą być odmienne uwarunkowania programów, jednak przy odpowiednim analizowaniu zagrożeń i korzyści może to stanowić przykład „porozumienia ponad podziałami”.

Zalecane działania:

- korzystanie z analiz i zewnętrznych ekspertów;
- przeprowadzenie rachunku kosztów i korzyści z wprowadzenia wybranego usprawnienia zwracając jednocześnie uwagę na wymiar: finansowy, osobowy, formalny, instytucjonalny, krótko i długofalowy (do 10 lat).

Uwarunkowania prawne

Dostosowanie prawa krajowego do nowego podejścia, dostosowanie prawa lokalnego (specyfika współpracy partnerstw – formalnych i nieformalnych), wybrana forma instytucjonalizacji współpracy oraz jego spójność z działaniami instytucji wyższego szczebla (znane są przypadki formowania partnerstw, które nie znajdowały odzwierciedlenia w kontrakcie terytorialnym, ZIT).

Zalecane działania:

- korzystanie z dobrych praktyk rozwiązań, które są realizowane przez inne JST;
- aktywne wspieranie inicjatyw na rzecz zmiany legislacji;
- korzystanie z ekspertyzy zewnętrznych prawników praktyków.

Uwarunkowania finansowe

Zdolność JST do udziału w finansowaniu inwestycji, zdolność partnerów międzysektorowych do udziału w finansowaniu partnerstwa i jego działań (finansowanie dokumentów strategicznych i planistycznych).

Zalecane działania:

- aktywna współpraca z organizacjami pozarządowymi (mogą one często stosować montaż finansowy w miejscu, gdzie JST nie ma takich możliwości);
- tworzenie sektorowej działalności z przedsiębiorcami w ramach istniejących rozwiązań prawnych;
- dostosowywanie działań i zadań do różnych źródeł finansowania – współpraca projektowa.

Uwarunkowania infrastrukturalne

Pod tym pojęciem rozumiemy wpływ określonych zasobów infrastruktury wspierającej lub umożliwiającej określone działania w zakresie realizacji polityki sektorowej (np. transportu publicznego).

Zalecane działania:

- **działania między samorządami umożliwiające współpracę międzysamorządową różnego szczebla w celu integracji sieci połączeń subregionalnych (gmina – powiat; powiat – powiat),**
- **wzmacnianie przepływu informacji między jednostkami z określonego zakresu tematycznego (np. z obszaru transportu i komunikacji),**
- **zwieranie stosownych porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego na obszarze planowanej sieci transportu publicznego.**



2. Ograniczenia społeczno-psychologiczne

O wiele trudniej opisywalne są ograniczenia społeczno-psychologiczne. Jednak jak pokazuje praktyka stanowią one równie istotny czynnik wpływający na efektywność konstruowania oraz realizowania działań w formule partnerstw obszarów funkcjonalnych. Wśród ograniczeń społeczno-psychologicznych możemy wyróżnić następujące czynniki:

Kapitał ludzki – zaufanie, kompetencje miękkie (współpraca w zespołach)

Stałym elementem powiązany ze współpracą projektową, zadaniową czy partnerską jest poziom zaufania między członkami zespołu. Czynnik ten jest zależny od osobistych doświadczeń zawodowych uczestników procesu oraz społecznej świadomości panującej w danej grupie, organizacji, obszarze. Niski poziom zaufania, może być dobrym sygnałem do rozpoczęcia współpracy w sposób bardzo skoncentrowany na konkretnych problemach i projektach zadaniowych, które z jednej strony charakteryzują się niskim czynnikiem oddziaływania efektywności pracy zespołu na końcowy rezultat, a z drugiej strony zapewniają osiągalność planowanych rezultatów. Oprócz osiągnięcia rezultatu projektu uczestnicy poznają swoje kompetencje oraz budują własne zaufanie. Jest to sprawdzony w polskich warunkach model oddolnego, spokojnego i organicznego budowania potencjału współpracy.

Drugim wymiarem ograniczeń jest różny styl pracy w organizacjach, tzw. kultura organizacyjna. W przypadku realizacji współpracy zorientowanej na korzyści międzysamorządowe tworzy się punkt styku między stylem pracy organizacji realizującej projekt czy zadanie, a

organizacjami współpracującymi. Może to znajdować odzwierciedlenie w stylu i zakresie samodzielności pracy, tempa pracy, procedur i czasu ich realizacji. Trudność stanowi również delikatna materia związana z wymianą uwag i informacji w tym obszarze, co wynika wprost z pełnej niezależności poszczególnych gmin oraz jednostek organizacyjnych. W literaturze zwraca się uwagę na wymiar formalny i nieformalny procesów decyzyjnych. Koszty związane z brakiem rozwoju potencjału kadry kierowniczej oraz pracowników w tym obszarze tylko na pozór są ukryte. Zazwyczaj w dłuższej, strategicznej perspektywie istotnie wpływają na policzalne wskaźniki realizacji zadań liczonych liczbą i jakością projektów i realizacji zadań.

Zalecane działania:

- budowanie zaufania – wspólne proste projekty, warsztaty i wizyty studyjne, projekty szkoleń tzw. miękkich umiejętności (komunikacja, praca w zespole, zarządzanie konfliktami) dla liderów, kierowników, pracowników organizacji;
- style organizacji – warsztaty zadaniowe o charakterze integracyjnym, spotkania robocze kadry kierowniczej oraz decydentów (np. raz w roku) połączone z aktywnymi warsztatami integracyjnymi.

Niski poziom doświadczeń współpracy partnerskiej (brak pozytywnych doświadczeń stanowi barierę wejścia na początku współpracy)

Brak pozytywnych doświadczeń uczestników procesów współpracy może stanowić istotną barierę rozwojową. W skrajnych sytuacjach może prowadzić do ustalonego braku realizacji wybranych zadań – szczególnie w obszarach, w których skala problemów nie jest tak dotkliwa oraz nie przynosi bezpośrednich konsekwencji dla osób odpowiedzialnych (formalnych czy wizerunkowych). Częściej spotykane są postawy prezentowania „zdystansowanej postawy do współpracy”, co może być istotnym elementem dla efektywnej realizacji działań. Przybierać to może postać postawy biernej, co działa demobilizująco na część uczestników działań współpracy, jednocześnie obciążając lidera czy kierownika danego projektu.

Zalecane działania:

- budowanie zaufania – wspólne, proste projekty, warsztaty i wizyty studyjne w miejscach, które startowały i rozpoczynały współpracę w podobnych warunkach;
- korzystanie z moderowanych warsztatów, szczególne poświęcenie uwagi na informowanie, dialog, dobrą komunikację oraz dbanie o transparentność działań. Warsztaty kompetencji miękkich z zakresu komunikacji, mediacji, negocjacji.

Zróżnicowany poziom kwalifikacji pracowników (między podmiotami, na obszarze powiatu lub powiatów)

W działaniach zespołów zadaniowych spotykanym problemem we współpracy projektowej jest zróżnicowany poziom umiejętności pracy zespołowej, a w szczególności pracy zespołowej między organizacjami i na odległość. Na poziomie kompetencji zawodowych wymaga to wiedzy z obszaru pracy projektowej oraz pracy zespołowej. Dodatkowym utrudnieniem jest działanie w innej niż w danej organizacji strukturze decyzyjnej. Działania współpracy przy projekcie operują głównie strukturą wertykalną (większość osób jest na tym samym poziomie i realizuje zadania w uzgodnieniu z kierownikiem projektu). Jednocześnie nie ma w tych strukturach zależności służbowych, ponieważ członkowie zespołu są pracownikami oddzielnych podmiotów. Tworzyć to może sytuacje nieporozumień, konfliktów oraz mniejszej efektywności w realizowaniu działań. Jednocześnie stanowi często dodatkowe obciążenie dla kierownika projektu oraz lidera realizującego zadanie. W tym wymiarze istotnym elementem jest współpraca decydentów podmiotów zaangażowanych w działania zespołu projektowego, dająca umocowanie i sprawczość kierownikowi projektu w oddziaływaniu na członków zespołu. W przypadku braku jasnych sposobów działania decydentów mocniejsze będą nawyki i procedury realizowane przez poszczególne organizacje. Przekłada się to w takich okolicznościach na zmniejszenie tempa i efektywności pracy zespołu projektowego, a po stronie

kierownika projektu i jednostki prowadzącej projekt, zwiększa koszty realizacji projektu (finansowe, osobowe, psychologiczne, wizerunkowe).

Zalecane działania:

- szkolenia z komunikacji w zespołach projektowych, wyrównanie poziomu kwalifikacji osób odpowiedzialnych w jednostce za współpracę w realizacji zadań współpracy, dobra komunikacja kierownictwa projektu.

3. Uwarunkowania psychologiczno-organizacyjne

Różny styl przywództwa decydentów

Nauka zarządzania wyróżnia kilka modeli przywództwa. Każdy z wybranych stylów kierowania ma swoje mocne i słabe strony. Organizacje hierarchiczne jak np. samorząd, mają „wbudowany” pewien styl organizacyjny, jednak istotnym elementem wpływającym na efektywność współpracy, będzie świadomość różnorodności stylów przywództwa członków zespołu współpracy sektorowej. Pozwoli to efektywniej zarządzać procesem dialogu oraz podejmowania decyzji.

Zalecane działania:

- wykorzystanie dobrych warunków - „czas i miejsce” jako przestrzeni do debaty, zawiązywanie lub wykorzystywanie istniejących struktur nieformalnych np. konwent wójtów, burmistrzów i starostów;
- indywidualne szkolenia oraz wiedza nt. wpływu stylu przywództwa na komunikację, decyzyjność, negocjacje oraz styl zarządzania zasobami ludzkimi.

Niskie zaufanie

Czynnik ten dotyczy kapitału społecznego (zob. uwarunkowania społeczne).

Bariery i nawyki myślenia (przyzwyczajenia do działań, które były sprawdzone w dotychczasowych uwarunkowaniach, a nie zawsze sprawdzają się w nowym okresie)

Jednym z najtrudniej ujmowanych w procesie monitoringu efektywności współpracy i realizacji zadań, a jednocześnie często kluczowym czynnikiem, są osobiste lub grupowe przekonania na temat możliwości szukania rozwiązań problemów. W literaturze wskazuje się tutaj na obszar tzw. heurystyk myślenia, ograniczających przekonania, błędów poznawczych [ang. *cognitive bias*]. Współczesne modele zarządzania oraz psychologii społecznej prezentują określony zestaw najczęściej popełnianych błędów poznawczych, które mogą znacząco wpływać na nieracjonalne ekonomicznie lub społecznie decyzje.

Zalecane działania:


- warsztaty poświęcone efektywnemu podejmowaniu decyzji, komunikacji społecznej, przeciwdziałaniu manipulacji. Przeszkolenie całego pionu decyzyjnego oraz możliwie szerokiego zespołu pracowników. Stworzenie jasnych procedur komunikacji wewnętrznej w organizacji umożliwiającej komunikację pracowników nie tylko z bezpośrednimi przełożonymi;
- współpraca w zakresie wypracowania procedur decyzyjnych opartych na zasadach dialogu społecznego i równości członków. Włączenie do procesów tworzenia zespołów zasad korzystających z metodyki komunikacji opartej na wartościach, otwartym dialogu, kontrakcie.

Różnice kultury organizacyjnej (różne podmioty współpracujące ze sobą, zarówno międzysektorowo, jak i w ramach sektora, mają różny styl pracy w ramach swojej organizacji)

W działaniach zespołów zadaniowych spotykanym problemem we współpracy projektowej jest zróżnicowana kultura organizacyjna poszczególnych jednostek wchodzących w skład partnerstwa czy porozumienia. Różne style pracy obowiązujące w poszczególnych JST połączone ze zróżnicowanym poziomem umiejętności pracy zespołowej realizowanej na odległość mogą stwarzać trudności operacyjne. Na poziomie kompetencji zawodowych wymaga to wiedzy z obszaru pracy projektowej oraz pracy zespołowej. Działania współpracy przy projekcie operują głównie strukturą wertykalną

(większość osób jest na tym samym poziomie i realizuje zadania w uzgodnieniu z kierownikiem projektu). Jednocześnie, zespół działa w bezpośrednim umocowaniu struktur decyzyjnych (sygnatariusze porozumienia, rada partnerstwa, konwent powiatowy, inne ciało decyzyjne), które wytycza kierunki oraz zatwierdza działania zespołu. Złożoność oddziaływań stylów komunikacji, zakresów odpowiedzialności wymagają wypracowania innych sposobów działania niż dotychczas stosowane w ramach pracy wewnątrz danego JST.


Zalecane działania:

- 
- **powołanie międzysamorządowego zespołu zadaniowego odpowiedzialnego za realizację działań, kierownik zespołu oraz zaangażowani pracownicy z poszczególnych JST posiadają bezpośredni kontakt z decydentem;**
 - **wyznaczenie na kierownika zespołu osoby posiadającej predyspozycje interpersonalne do zarządzania procesem komunikacji, współpracy oraz posiadającej kompetencje kierowania projektami o charakterze zespołów interdyscyplinarnych, wielopodmiotowych, międzywydziałowych.**

Podsumowanie

Wyzwania przed jakim stoją samorządy szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego w świetle zmian prawa transportu publicznego z dniem 1.01.2017 roku, stanowią przykład wyzwań o charakterze ponad jednostkowym. Sama specyfika zadań w świetle zmian prawnych, finansowych nakładających na JST nowe obowiązki, w połączeniu ze specyfiką transportu publicznego – sieć połączeń o charakterze ponadgminnym i międzypowiatowym – wskazuje na potrzebę wykorzystania form współpracy partnerstw międzysamorządowych. Jednocześnie większe doświadczenie, postępujące dostosowanie formalno-prawne pozwala w sposób sprawniejszy (choć pozostawiający jeszcze pole do poprawy) wykorzystywać istniejące instytucjonalne i niezinstytucjonalizowane formuły współpracy między samorządami na danym obszarze funkcjonalnym. Kluczowym elementem jest aktywna postawa dialogu, bez której trudno dokonać analizy złożonego zagadnienia oraz wspólnie wypracowywać rozwiązania uwzględniające lokalną specyfikę, potrzeby i uwarunkowania. Szczególnie proces analizy, w tym agregacji danych dotyczących skali realizowanych usług i ich zapotrzebowania wymaga szerokiej międzysektorowej współpracy. Poszukiwanie odpowiedniej formuły współpracy wymaga powołania przez decydentów międzysamorządowego zespołu ds. publicznego transportu zbiorowego, pozwalającego na odpowiednie zebranie danych, analizę oraz wypracowywanie rozwiązań. Taka formuła pozwala na wykorzystanie istniejącego zaplecza eksperckiego, potencjału związków samorządowych, grup wymiany doświadczeń, partnerów międzysektorowych. Uzyskanie odpowiedniego stanu wiedzy pozwala na wypracowanie optymalnego na danym obszarze rozwiązania, jednocześnie tworzy przestrzeń współpracy. Tak zaplanowane działania pozwolą na utrzymanie i/lub poprawę efektywności realizowanych usług publicznego transportu zbiorowego z korzyścią dla lokalnej wspólnoty samorządowej przy jednoczesnej wyższej efektywności dysponowania środkami publicznymi.

Więcej informacji nt. współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej znaleźć można:

- 
- www.partnestwa.jst.org.pl – serwis prezentujący informacje nt. form współpracy międzysektorowej i międzysamorządowej.
 - www.partnerstwasamorzadowe.pl – portal tematyczny przedstawiający obszerny zestaw wiedzy nt. zasad współpracy, aspektów prawnych, modeli i rodzajów współpracy, narzędzi tworzenia i rozwijania współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej oraz dobrych praktyk.
 - www.wartowiedziec.org – dziennik samorządowy w formule portalu informacyjnego, zawierający aktualności dotyczące funkcjonowania samorządów terytorialnych aktualne raporty, analizy, bieżące informacje prawne i finansowe dotyczące działalności podmiotów samorządowych.

5. Załączniki

5.1. Opis przedmiotu zamówienia – plan transportowy

Przedmiotem zamówienia jest opracowanie w formie tekstowej i graficznej „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla powiatu ...” zwanego dalej „Planem Transportowym”.

Plan transportowy opracowany w formie tekstowej i graficznej musi uwzględniać wszystkie wymagania określone przepisami prawa (obowiązującymi na dzień przekazania przedmiotu zamówienia), a w szczególności:

- Ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. nr 5, poz. 13, z późn. zm.);
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2011 r. nr 117, poz. 684);
- Ustawę z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. nr 175, poz. 1440, z późn. zm.);
- Ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1265, z późn. zm.);
- Ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1173);
- Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego;
- Plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego dla województwa ...;
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa ...;
- Studia Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gmin położonych na terenie powiatu ...;
- strategie i plany rozwoju powiatu ... oraz gmin położonych na terenie powiatu

Opracowany plan transportowy powinien zawierać następujące elementy:

1. Wstęp:
 - a. podstawa prawna i cele planu transportowego;
 - b. metodologia tworzenia planu transportowego;
 - c. wyjaśnienie definicji i określeń użytych w planie transportowym;
 - d. informacje o konsultacjach społecznych.
2. Determinanty rozwoju sieci publicznego transportu zbiorowego:
 - a. odniesienie do dokumentów i opracowań (strategii, planów) europejskich, krajowych i wojewódzkich;
 - b. odniesienie do dokumentów i opracowań (strategii, planów) powiatowych i gminnych;
 - c. odniesienie do planów transportowych wyższego szczebla;
 - d. charakterystyka i zagospodarowanie przestrzenne obszaru;
 - e. czynniki demograficzne, społeczne (w tym edukacja, kultura i turystyka) i gospodarcze obszaru;
 - f. ochrona środowiska naturalnego;

- g. istniejąca sieć i infrastruktura komunikacyjna (transport kolejowy i transport drogowy – w tym publiczny transport zbiorowy, sieć drogowa, drogi rowerowe, płatne parkowanie) – należy opisać i omówić aktualnie funkcjonującą sieć transportu publicznego na podstawie zezwoleń wydanych przez różne organy (gminy, powiaty, województwa) dla linii przebiegających przez obszar powiatu ..., a także charakterystykę eksploatowanego taboru.
3. Ocena i prognoza potrzeb przewozowych (na podstawie badań marketingowych jeżeli są wykonywane, ewentualnie na podstawie źródeł wtórnych, w tym planów transportowych wyższego szczebla):
 - a. źródła ruchu – określenie miejsc, które generują popyt na usługi transportu publicznego wraz z ewentualnymi planowanymi zmianami;
 - b. struktura podróży – udział transportu publicznego w przewozach;
 - c. prognoza popytu – analiza popytu w określonych horyzontach czasowych w okresie planowania;
 - d. prognoza podaży – kierunek zmian podaży usług w zależności od prognozowanego popytu na usługi transportu publicznego.
4. Sieć komunikacyjna, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej:
 - a. charakterystyka planowanej sieci – proponowane linie (odcinki sieci połączeń) w przewozach pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej wraz z ewentualnymi wariantami uzależnionymi od zawarcia porozumień z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego;
 - b. zintegrowane węzły i przystanki przesiadkowe – opis i charakterystyka węzłów przewidzianych na obszarze planu.
5. Przewidywane finansowanie usług przewozowych:
 - a. aktualne finansowanie usług przewozowych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego;
 - b. przewidywane źródła i wielkość finansowania.
6. Preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu:
 - a. sposób zaspokojenia postulatów przewozowych.
7. Organizacja rynku przewozów:
 - a. podmioty rynku publicznego transportu zbiorowego i zasady jego organizacji – w tym zadania organizatora (jego jednostek) i sposób wyboru operatora;
 - b. integracja usług publicznego transportu zbiorowego – w tym konieczne do zawarcia umowy i porozumienia.
8. Pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej:
 - a. opis docelowego standardu usług w zakresie sieci połączeń, rozkładów jazdy, informacji pasażerskiej, taryf i biletów, jakości usług;
9. Organizacja systemu informacji dla pasażerów:
 - a. informacja pasażerska na przystankach, w Internecie oraz w pojazdach.
10. Kierunki rozwoju transportu publicznego i zasady jego planowania:
 - a. działania, które należy podjąć w okresie planowania oraz dłuższej perspektywie, inwestycje ważne z punktu widzenia rozwoju transportu publicznego.
11. Monitorowanie realizacji i ewaluacja planu:
 - a. zasady i wskaźniki monitorowania realizacji planu, okresy ewaluacji, tryb aktualizacji.
12. Część graficzna – schemat sieci komunikacyjnej w przewozach o charakterze użyteczności publicznej.

13. Załącznik – raport z konsultacji społecznych.

Zamawiający udostępni Wykonawcy wszystkie dokumenty i materiały niezbędne do opracowania Planu transportowego oraz zobowiązuje się do pomocy przy uzyskaniu informacji od innych podmiotów.

Sieć komunikacyjna w planie transportowym powinna być określona w sposób szeroki, ukierunkowany na zachowanie całości przewozów komunikacją publiczną na terenie Zamawiającego (w tym przekraczających jego granicę, a nieujętych w planach transportowych innych jednostek).

Po zakończeniu opracowania dokumentu Wykonawca przedstawi Zamawiającemu projekt planu transportowego, a Zamawiający zgłosi ewentualne zastrzeżenia co do treści opracowania i wyznaczy termin na ich usunięcie. Po uzgodnieniu treści dokumentu Wykonawca przekaże projekt Planu do konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne przeprowadza Zamawiający i przekazuje Wykonawcy uwagi i wnioski zgłoszone podczas ich trwania. Po zakończeniu konsultacji społecznych Wykonawca, w uzgodnieniu z Zamawiającym, rozpatrzy zgłoszone uwagi i wnioski, a w przypadku uznania ich za zasadne, dokona odpowiednich zmian w treści planu transportowego.

Wykonawca przekaże Zamawiającemu Plan transportowy po zakończeniu konsultacji społecznych, a Zamawiający przeprowadzi procedurę jego uchwalenia.

Wykonawca w czasie realizacji zamówienia zobowiązany jest do uczestnictwa w:

- spotkaniu roboczym z udziałem przedstawicieli powiatu i gmin z obszaru Planu, na którym umówione założenia Planu transportowego i uzyskane informacji na temat oczekiwań wobec Planu i przyszłego kształtu sieci przewozów użyteczności publicznej, które odbędzie się na początku realizacji zamówienia;
- spotkaniu konsultacyjnym z udziałem osób zainteresowanych (mieszkańców, przedstawicieli powiatu i gmin oraz innych) w trakcie procesu konsultacji społecznych;
- posiedzeniu Zarządu Powiatu oraz sesji Rady Powiatu.

5.2. Uchwała o gminnych liniach użyteczności publicznej

Uchwała Intencyjna Nr

Rady Gminy

z dnia

w sprawie zasadności organizacji gminnych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.) oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1440 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1.

Wyraża się wolę organizacji przez Gminę przewozów o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym.

Ustalenie linii komunikacyjnych na których planowane będzie wykonywanie przewozów, o których mowa w ust. 1, dokonuje się na podstawie oceny i prognozy potrzeb przewozowych lokalnej społeczności, a także uwzględniając konieczność zapewnienia dzieciom i młodzieży realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

5.3. Uchwała o powiatowych liniach użyteczności publicznej

Uchwała Intencyjna Nr

Rady Powiatu

z dnia

w sprawie zasadności organizacji powiatowych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym

Na podstawie art. 12 pkt 4 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1045 z późn. zm.) oraz art. art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o *publicznym transporcie zbiorowym* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1440 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1.

1. Wyraża się wolę organizacji przez Powiat przewozów o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym.

2. Ustalenie linii komunikacyjnych na których planowane będzie wykonywanie przewozów, o których mowa w ust. 1, dokonuje się na podstawie oceny i prognozy potrzeb przewozowych społeczności na obszarze powiatu, w tym umożliwiając dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

5.4. Uchwała o współfinansowaniu przez gminę przewozów powiatowych

UCHWAŁA Nr

Rady Gminy

z dnia

w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi na realizację zadania w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze Gminy

Na podstawie art. 10 ust. 2 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 oraz poz. 1045.) oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 i 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.) Rada Gminy uchwała, co następuje:

§ 1

Udziela się z budżetu Gminy pomocy finansowej Powiatowi z przeznaczeniem na realizację zadania polegającego na organizacji przewozów użyteczności publicznej w ramach przewozów powiatowych na obszarze Gminy

§ 2

1. Pomoc finansowa, o której mowa w § 1, zostanie udzielona corocznie w formie dotacji celowej ze środków budżetu gminy.
2. Wysokość dotacji wynosi zł.
(albo *będzie ustalana proporcjonalnie do ceny biletu ulgowego w powiatowych przewozach użyteczności publicznej i liczby dzieci, którym gmina ma obowiązek zapewnić bezpłatny transport w celu umożliwienia realizacji obowiązku szkolnego.*)

§ 3

1. Szczegółowe warunki udzielenia pomocy finansowej, w tym przeznaczenie i zasady rozliczenia środków określone zostaną w umowie pomiędzy Gminą..... a Powiatem.....
2. Do zawarcia umowy upoważnia się Wójta Gminy

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

5.5. Uchwała o przyjęciu kompetencji organizacji komunikacji przez powiat

UCHWAŁA Nr
Rady Powiatu
z dnia

w sprawie wyrażenia zgody na podpisanie umowy o przyjęciu dotacji celowej na realizację zadania w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze Gminy

Na podstawie art. 12 pkt 4 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.) oraz art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 513 z późn. zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1.1. Wyraża się zgodę na podpisanie umowy o przyjęciu dotacji celowej na realizację zadania w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym na obszarze Gminy

2. Upoważnia się Zarząd Powiatu do zawarcia porozumienia w sprawie przyjęcia dotacji celowej na realizację zadania w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym, pomiędzy Powiatem i Gminą

§ 2. Projekt porozumienia stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Staroście Powiatu

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Przewodniczący Rady

.....

5.6. Umowa o przekazaniu dotacji

Załącznik do uchwały Nr
Rady Powiatu
z dnia.....

Porozumienie (Umowa)

w sprawie udzielenia dotacji celowej Powiatowi,

zawarta w dniu 2016 r. w pomiędzy:

Powiatem z siedzibą w przy ul.,
zwanym dalej „Powiatem”, w imieniu którego działa Zarząd Powiatu w,
reprezentowany przez:

1. – Starostę,
2. – Wicestarostę,

a

Gminą z siedzibą w przy ul.,
zwaną dalej „Gminą”, reprezentowaną przez:

..... – Wójta Gminy

§ 1. Niniejszą umową strony określają warunki, tryb i zasady udzielenia oraz rozliczenia dotacji celowej na realizację zadania w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym na obszarze Gminy

§ 2. 1. Gmina przekazuje a Powiat przyjmuje dotację celową, o której mowa w § 1, zwaną dalej „dotacją”.

2. Dotacja zostanie przekazana w terminie do dnia na rachunek bankowy wskazany przez Gminę z tytułem wpłaty: „ dotacja do przewozów pasażerskich”.

§ 3. Powiat zobowiązuje się do wykorzystania przekazanej dotacji zgodnie z celem, na jaki ją uzyskała i na warunkach określonych umową.

§ 4. Powiat zobowiązuje się do przedłożenia, corocznie, w terminie do dnia 29 grudnia każdego roku r., sprawozdania merytorycznego z realizacji zadania oraz rozliczenia finansowego z wydatkowania dotacji.

§ 5. 1. Gmina ma prawo do przeprowadzenia kontroli zgodności realizowanego zadania z przepisami obowiązującymi w tym zakresie oraz kontroli dokumentów księgowych pod względem prawidłowości wykorzystania dotacji.

2. W ramach kontroli, o której mowa w ust. 1, upoważnieni pracownicy Gminy mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania.

3. Z kontroli, o której mowa w ust 1, sporządza się protokół.

4. Powiat ma prawo do kontroli, o której mowa w ust. 1, w czasie realizacji pomocy osobom poszkodowanym oraz w okresie 3 lat od jej zakończenia.

4. W przypadku stwierdzenia i odnotowania w protokole, o którym mowa w ust. 1, jakichkolwiek nieprawidłowości Gmina wyda zalecenia pokontrolne określające sposób i termin ich usunięcia. Powiat ma prawo do złożenia wyjaśnień na piśmie w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu. Gmina udziela odpowiedzi na złożone wyjaśnienia w ciągu 14 dni od ich złożenia.

§ 6. Powiat nie może przekazać praw wynikających z umowy na osobę trzecią.

§ 7. Umowa zostaje zawarta na okres lat, tj. od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia

§ 8. 1. Umowa może być rozwiązana za zgodą stron, w przypadku wystąpienia okoliczności, za które strony nie ponoszą odpowiedzialności, a które uniemożliwiają dalszą realizację zadania.

2. W przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w ust. 1, skutki finansowe i ewentualne zwroty środków finansowych strony określą w sporządzonym na tę okoliczność protokole.

§ 9. 1. Umowa może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym w drodze jednostronnego oświadczenia Gminy złożonego pisemnie Powiatowi w przypadku:

- 1) niedotrzymania przez Powiat terminu złożenia dokumentów, o których mowa w § 4 oraz § 5;
- 2) stwierdzenia w trakcie kontroli, o której mowa w § 5, nieprawidłowości w realizacji pomocy lub odmowy poddania się kontroli;
- 3) wykorzystania dotacji niezgodnie z umową.

2. W przypadku rozwiązania umowy w sposób i z powodów określonych w ust. 1., Powiat zobowiązany jest zwrócić otrzymaną dotację wraz z odsetkami, w wysokości jak dla zaległości podatkowych, naliczonymi od dnia otrzymania środków, w terminie 14 dni od otrzymania oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, na rachunek bankowy Gminy .

§ 10. Wszelkie zmiany umowy wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności.

§ 11. W zakresie nieuregulowanym umową stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego i oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

§ 12. Ewentualne spory, powstałe w związku z zawarciem umowy i na tle wykonania umowy, strony poddają rozstrzygnięciu właściwemu, ze względu na siedzibę Powiatu, sądowi powszechnemu.

§ 13. Porozumienie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. .

§ 14. Porozumienie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko - Pomorskiego.

§ 15. Porozumienie sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron.

5.7. Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania

OGŁOSZENIE

O zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

Na podstawie art. 23 ust. 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. Zm.). Powiat ogłasza zamiar przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w powiatowych autobusowych przewozach pasażerskich.

1. Nazwa i adres organizatora

Powiat X
ul. Y, 00-000 Miasto Z

2. Określenie przewidywanego trybu udzielenia zamówienia

Organizator dokona wyboru operatora w trybie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 113).

3. Określenie rodzaju transportu oraz linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, na których będą wykonywane przewozy

Publiczny transport zbiorowy w zakresie powiatowych przewozów pasażerskich w transporcie drogowym na liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej obejmującej obszar Powiatu X.

4. Przewidywana data rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

Rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przewiduje się nie wcześniej niż jeden rok od daty opublikowania niniejszego ogłoszenia.

Miasto Z, dn. 01.11.2015

5.8. Umowa z operatorem

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest ważnym dokumentem regulującym sposób realizacji usług przez operatora. Poniżej przedstawiono szczegóły zapisów takiej umowy, przy założeniu jej zawarcia w trybie bezpośrednim (ze względu na wartość zamówienia poniżej progów określonych w art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) oraz przy założeniu, że to operator gromadzi wpływy z opłat za przejazdy

W umowie określa się w niej w szczególności:

- opis usługi, czyli co jest przedmiotem zamówienia (świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego) i w jakim trybie umowa została zawarta (tutaj: bezpośrednie zawarcie umowy ze względu na wartość zamówienia);
- zakres przestrzenny świadczenia usług, czyli określenie linii lub sieci komunikacyjnej, na której mają być świadczone usługi;
- czas trwania umowy (w transporcie drogowym nie dłużej niż 10 lat);
- czy dopuszczalne jest podwykonawstwo w realizacji usług, jeśli tak – to na jakich warunkach;
- warunki dotyczące jakości usług, czyli opis wymagań wobec operatora dotyczących m.in. punktualności (dopuszczalna tolerancja opóźnień i sposób pomiaru), informacji pasażerskiej, czystości, ubioru kierowcy, dostępności biletów, wyposażenia dodatkowego, czy też sposobu reagowania na zakłócenia);
- wymagania dotyczące środków transportu, czyli parametry taboru jakim mają być świadczone usługi, m.in. wielkość (długość, liczba miejsc – na stałe lub w zależności od natężenia podróży), drzwi (liczba i rodzaj), wysokość podłogi (przystosowanie do przewozu osób niepełnosprawnych), normy emisji spalin, wyposażenie w systemy informacji pasażerskiej, oznakowanie, wyposażenie dodatkowe, czy też łączność;
- wskazanie operatora jako strony umowy gromadzącej wpływy z opłat za przejazdy;
- warunki zmiany opłat za przejazdy, czyli kto i w jakim trybie dokonuje tych zmian lub może wnioskować o zmiany;
- określenie sposobu i zakresu dystrybucji biletów (w jakich miejscach i w jakim czasie mają być sprzedawane);
- zasady rozliczeń i wynagradzania, czyli za co przysługuje rekompensata (refundacja stosowania ulg taryfowych, czy kosztów świadczenia usług), zasady podziału kosztów realizacji usług, sposób i tryb obliczania rekompensaty oraz warunki i terminy płatności;
- zasady rozliczeń w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie usług z przyczyn niezależnych od operatora;

- warunki współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy, czyli kto jest odpowiedzialny za układanie rozkładu jazdy;
- sposób rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług;
- częstotliwość składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej;
- warunki korzystania ze środków transportu organizatora, jeżeli organizator je udostępnia operatorowi lub warunki zakupu przez operatora środków transportu niezbędnych do realizacji usług;
- stronę umowy, która jest zobowiązania uzgodnić zasady korzystania z przystanków i dworców oraz która jest zobowiązania do realizacji obowiązków związanych z podawaniem do wiadomości publicznej rozkładów jazdy, cenników i regulaminów;
- kary umowne za niewywiązywanie się z warunków umowy oraz tryb kontroli operatora i warunki odwołania od jej wyników i wyjaśniania rozbieżności;
- warunki zmiany i rozwiązania umowy.

5.9. Uchwała taryfowa

Uchwała Nr

Rady Gminy

Z dnia

w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych przewozach pasażerskich

Na podstawie art. 50a ust 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym* (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 z późn. zm.) oraz art. 4 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 oraz z 2015 r., poz. 1045) Rada Gminy w uchwała, co następuje:

§ 1

1. Ustala się ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych autobusowych przewozach pasażerskich.
2. W cenniku opłat uwzględnia się uprawnienia pasażerów do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.
3. Cennik opłat za przewóz osób i ich bagażu został określony w załączniku nr 1 do uchwały.
4. Sposób ustalenia opłat dodatkowych został określony w załączniku nr 2 do uchwały.

§ 2

Ceny za usługi przewozowe, o których mowa w § 1, dotyczą przewozów organizowanych przez Gminę i mają charakter cen maksymalnych.

§ 3

Poza uprawnieniami do ulgowych przejazdów ustala się osoby uprawnione do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę, których wykaz został określony w załączniku nr 3 do uchwały.

(fakultatywnie – o ile gmina przewiduje przyznanie dodatkowych ulg samorządowych)

§ 4

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi/Burmistrzowi/Prezydentowi Miasta/Gminy w

§ 5

Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa

§ 6

Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. / po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa

Przewodniczący Rady Gminy

.....

Cennik opłat obowiązujący przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej organizowanej przez Gminę, od dnia 01.01.2017 r.

1. Tabele opłat za przewóz osób

Tabela cen za bilety jednorazowe obowiązujące w międzymiastowej komunikacji zwykłej
TABELA PODSTAWOWA

Za odległość w km	CENA BILETU W ZŁOTYCH						
	Normalny	Ulga ustawowa					
		37%	49%	51%	78%	93%	95%
do 3	4,30	2,71	2,19	2,11	0,95	0,30	0,22
4-6	5,20	3,28	2,65	2,55	1,14	0,36	0,26
7-9	6,00	3,78	3,06	2,94	1,32	0,42	0,30
10-15	7,60	4,79	3,88	3,72	1,67	0,53	0,38
16-20	8,40	5,29	4,28	4,12	1,85	0,59	0,42
21-25	9,60	6,05	4,90	4,70	2,11	0,67	0,48
26-30	10,60	6,68	5,41	5,19	2,33	0,74	0,53
31-35	12,00	7,56	6,12	5,88	2,64	0,84	0,60
36-40	13,00	8,19	6,63	6,37	2,86	0,91	0,65
41-50	14,00	8,82	7,14	6,86	3,08	0,98	0,70
51-60	14,60	9,20	7,45	7,15	3,21	1,02	0,73
61-70	18,70	11,78	9,54	9,16	4,11	1,31	0,94
71-80	20,70	13,04	10,56	10,14	4,55	1,45	1,04
81-90	21,70	13,67	11,07	10,63	4,77	1,52	1,09
91-100	22,70	14,30	11,58	11,12	4,99	1,59	1,14

Tabela cen za bilety miesięczne ogólnodostępne i ulgowe
TABELA PODSTAWOWA

Za odległość w km	CENA BILETU W ZŁOTYCH						
	Normalny	Ulga ustawowa					
		33%	37%	49%	51%	78%	93%
do 3	137,60	92,19	86,69	70,18	67,42	30,27	9,63
4-6	166,40	111,49	104,83	84,86	81,54	36,61	11,65
7-9	192,00	128,64	120,96	97,92	94,08	42,24	13,44
10-15	243,20	162,94	153,22	124,03	119,17	53,50	17,02
16-20	268,80	180,10	169,34	137,09	131,71	59,14	18,82
21-25	307,20	205,82	193,54	156,67	150,53	67,58	21,50
26-30	339,20	227,26	213,70	172,99	166,21	74,62	23,74
31-35	384,00	257,28	241,92	195,84	188,16	84,48	26,88
36-40	416,00	278,72	262,08	212,16	203,84	91,52	29,12
41-50	448,00	300,16	282,24	228,48	219,52	98,56	31,36
51-60	467,20	313,02	294,34	238,27	228,93	102,78	32,70
61-70	598,40	400,93	376,99	305,18	293,22	131,65	41,89

2. Tabele opłat za przewóz bagażu

Przy cenie biletu normalnego w złotych	Cena biletu za każdą sztukę przewożonego bagażu
do 10,00	3,00
10,01 – 15,00	4,00

ponad 15,00	5,00
-------------	------

Załącznik nr 2 do uchwały nr Z dnia

Za przejazd lub przewóz bagażu bez ważnego biletu ustala się następujące opłaty dodatkowe:

- 1) Opłata dodatkowa za przejazd osoby bez ważnego biletu:
 - a. W przypadku opłacenia natychmiast lub w terminie 7 dni od daty wystawienia dokumentu zobowiązującego do uiszczenia opłaty – 30-krotność ceny papierowego biletu jednorazowego normalnego stosowanego w miejskiej strefie biletowej,
 - b. W przypadku opłacenia po terminie 7 dni od daty wystawienia dokumentu zobowiązującego do uiszczenia opłaty – 55-krotność ceny papierowego biletu jednorazowego normalnego stosowanego w miejskiej strefie biletowej;
- 2) Opłata dodatkowa za przewóz bagażu i zwierząt podlegających opłacie, bez ważnego biletu:
 - a. W przypadku opłacenia natychmiast lub w terminie 7 dni od daty wystawienia dokumentu zobowiązującego do uiszczenia opłaty – 25-krotność ceny papierowego biletu jednorazowego normalnego stosowanego w miejskiej strefie biletowej,
 - b. W przypadku opłacenia po terminie 7 dni od daty wystawienia dokumentu zobowiązującego do uiszczenia opłaty – 40-krotność ceny papierowego biletu jednorazowego normalnego stosowanego w miejskiej strefie biletowej;
- 3) Opłata dodatkowa za jazdę uprawnionego do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego bez dokumentu uprawnienia:
 - a. W przypadku opłacenia natychmiast lub w terminie 7 dni od daty wystawienia dokumentu zobowiązującego do uiszczenia opłaty – 5-krotność ceny papierowego biletu jednorazowego normalnego stosowanego w miejskiej strefie biletowej,
 - b. W przypadku opłacenia po terminie 7 dni od daty wystawienia dokumentu zobowiązującego do uiszczenia opłaty – 7-krotność ceny papierowego biletu jednorazowego normalnego stosowanego w miejskiej strefie biletowej;
- 4) Osoby do 16 roku życia oraz posiadające bilety imienne – po okazaniu uprawnienia w ciągu 7 dni od daty wystawienia dokumentu zobowiązującego do uiszczenia opłaty – zwolnione są od opłaty dodatkowej.

5.10. Gwarancja zabezpieczenia należytego wykonania umowy

GWARANCJA

ZABEZPIECZENIA NALEŻYTEGO WYKONANIA UMOWY

[WZÓR]

§ 1. Niniejsza gwarancja bankowa /ubezpieczeniowa* (zwana dalej „gwarancją”) została wystawiona na zlecenie(zwanego dalej „Zobowiązany”), w celu zabezpieczenia należytego wykonania:

zamówienia publicznego wynikającego z:.....

.....(Nr ogłoszenia)*

/

przedmiotu umowy, w sprawie z

dnia.....,(Nr przetargu)*,

która została zawarta pomiędzy Zobowiązany, a

.....

§ 2. Gwarancja niniejsza wystawiona jest na (płatnika*)

.....zwanego Beneficjentem.

§ 3. Bank/Zakład ubezpieczeń, (zwany dalej „Bankiem/Zakładem”) zobowiązuje się nieodwołalnie i bezwarunkowo do zapłacenia na rzecz Beneficjenta każdej kwoty do maksymalnej wysokości: złotych(po otrzymaniu od Beneficjenta pierwszego pisemnego żądania zapłaty zawierającego pisemne oświadczenie stwierdzające, że Zobowiązany nie wywiązał się ze swoich zobowiązań wynikających z umowy. Żądanie zapłaty zostanie podpisane przez osoby uprawnione do składania oświadczeń w imieniu Beneficjenta, a do żądania zapłaty powinien być dołączony obowiązujący dokument potwierdzający umocowanie tych osób do składania oświadczeń lub kserokopia w/w dokumentu poświadczona za zgodność z oryginałem przez adwokata, radcę prawnego lub notariusza.

§ 4. Zobowiązanie Banku/Zakładu* wynikające z niniejszej Gwarancji zmniejsza się o kwotę każdej płatności dokonanej przez Bank/Zakład* w wyniku realizacji roszczenia z Gwarancji.

§ 5. * Zobowiązanie Banku/Zakładu* z tytułu niniejszej Gwarancji obniża się w o kwotę(słownie złotych), tj. do kwoty : (słownie złotych:).

§ 6. Gwarancja ważna jest w okresie od dnia jej wystawienia do dnia, a jeżeli data ta przypadłaby w dniu, w którym Bank/Zakład* nie jest otwarty w celu prowadzenia działalności, do końca pierwszego następującego po nim dnia, w którym Bank/Zakład* jest otwarty w określonym powyżej celu (zwanym „terminem ważności”).

§ 7. Gwarancja wygasa całkowicie, jeżeli żądanie Beneficjenta zapłaty wraz z oświadczeniem nie zostanie złożone w Banku/Zakładzie* w terminie ważności Gwarancji.

§ 8. Gwarancja powinna być zwrócona do Banku/Zakładu* niezwłocznie po upływie terminu ważności, jednakże zobowiązanie z tytułu Gwarancji wygasa również z upływem tego terminu, nawet jeżeli niniejszy dokument nie zostanie zwrócony do Banku/Zakładu*.

§ 9. * Prawa Beneficjenta wynikające z Gwarancji nie mogą być przenoszone na rzecz osób trzecich, bez uprzedniej pisemnej zgody Banku/Zakładu*.

§ 10. Gwarancja poddana jest prawu polskiemu, wszelkie spory powstające w związku z Gwarancją będą rozstrzygane przez sąd właściwy dla siedziby Banku/Zakładu/Beneficjenta*.

* niepotrzebne skreślić

