

ANALIZA WARIANTÓW ORGANIZACJI

**OBECNEJ KOMUNIKACJI AUTOBUSOWEJ
GMINY PRUSZCZ GDAŃSKI
W WARUNKACH OBOWIĄZYWANIA
OD 1 STYCZNIA 2017 R.
NOWYCH UREGULOWAŃ PRAWNYCH
Z ZAKRESU
PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO**

Spis treści

Spis treści.....	2
1. Cel i zawartość analizy.....	3
1.1. Cel, zakres oraz metodologia opracowania.....	3
1.2. Definicje i określenia.....	5
2. Uwarunkowania organizacji rynku przewozów na obszarze Gminy Pruszcz Gdański.....	8
2.1. Zmiany w przepisach w zakresie refundacji ulg od 1 stycznia 2017 r. a przewozy publicznym transportem zbiorowym.....	8
2.2. Porozumienia administracyjne.....	10
2.3. Zlecenie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.....	11
2.4. Przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej w transporcie zbiorowym.....	15
2.5. Wybór operatora publicznego transportu zbiorowego.....	20
2.6. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego.....	24
3. Determinanty rozwoju sieci publicznego transportu zbiorowego.....	31
3.1. Plany transportowe na obszarze objętym analizą i koncepcją.....	31
3.2. Obecny stan organizacji przewozów pasażerskich w Gminie Pruszcz Gdański.....	35
3.3. Analiza sytuacji rynkowej komunikacji Gminy Pruszcz Gdański.....	37
4. Warianty organizacji przewozów pasażerskich w Gminie Pruszcz Gdański.....	42

1. Cel i zawartość analizy

1.1. Cel, zakres oraz metodologia opracowania

Celem niniejszego dokumentu jest analiza uwarunkowań, służąca opracowaniu koncepcji organizacji publicznego transportu zbiorowego w Gminie Pruszcz Gdański w warunkach obowiązywania od 1 stycznia 2017 r. nowych uregulowań prawnych z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Przedmiotowa koncepcja zawiera:

- wariantowy model organizacji publicznego transportu zbiorowego (komunikacji autobusowej) w Gminie Pruszcz Gdański – z uwzględnieniem różnych rozwiązań organizacyjnych;
- ocena udziału grup pasażerów innych niż uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów w ogólnej liczbie pasażerów komunikacji gminnej – wraz z rekomendacją dotyczącą formy organizacji niektórych przewozów – jako otwartych lub zamkniętych;
- określenie roli i udziału innych jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu i finansowaniu publicznego transportu zbiorowego;
- formy ewentualnych porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego;
- analizę kosztową poszczególnych rozwiązań;
- tryb i warunki zawarcia umowy z operatorem.

W ramach analizy i koncepcji przedstawiono prawdopodobne skutki formalno-prawne i finansowe realizacji każdego z zaproponowanych wariantów. W opracowaniu dokonano także porównania zalet i wad każdego z wariantów, rekomendując – zdaniem autorów – rozwiązanie najkorzystniejsze.

W przygotowaniu analizy i koncepcji uwzględniono:

- Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 2006/2004;
- Ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1440 z późn. zm.);
- Ustawę z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 z późn. zm.);
- Ustawę o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 z późn. zm.);
- Ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 915);

oraz:

- „Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego”;
- „Plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego – międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie w transporcie kolejowym”;
- „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Pomorskiego”;
- „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Gdańskiego”;
- „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Gdańska na lata 2014-2030”;
- sytuację społeczno-gospodarczą na obszarze objętym opracowaniem;
- wymogi zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- rentowność poszczególnych linii komunikacyjnych;
- dane z urzędów miast i gmin i innych instytucji;
- publikacje gospodarcze (branżowe);
- książki i podręczniki poświęcone tematyce publicznego transportu zbiorowego i polityce transportowej;
- strony internetowe.

W koncepcji przywołano niektóre z wymienionych dokumentów źródłowych.

1.2. Definicje i określenia

Użyte w opracowaniu wyrażenia zostały zdefiniowane w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (oraz uzupełnione w oparciu o inne akty prawne) i oznaczają:

- **plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego** – zwany w opracowaniu „planem” lub „planem transportowym” – dokument, o którym mowa w rozdziale 2 (art. 9-14) ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz w rozporządzeniu ministra infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu planu rozwoju publicznego transportu zbiorowego;
- **linia komunikacyjna** – połączenie komunikacyjne na:
 - sieci dróg publicznych albo
 - liniach kolejowych, innych szynowych, linowych, linowo-terenowych, albo
 - akwenach morskich lub wodach śródlądowychwraz z oznaczonymi miejscami do wsiadania i wysiadania pasażerów na liniach komunikacyjnych, po których odbywa się publiczny transport zbiorowy;
- **operator publicznego transportu zbiorowego** – samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie;
- **organizator publicznego transportu zbiorowego** – właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze;
- **podmiot wewnętrzny** – odrębna prawnie jednostka podlegająca kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami;
- **przewoźnik** – przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu;
- **przewóz o charakterze użyteczności publicznej** – powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze;
- **publiczny transport zbiorowy** – powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej;

- **rekompensata** – środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- **sieć komunikacyjna** – układ linii komunikacyjnych obejmujących obszar działania organizatora publicznego transportu zbiorowego lub część tego obszaru;
- **umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego** – umowa między organizatorem publicznego transportu zbiorowego, a operatorem publicznego transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej;
- **zintegrowany system taryfowo-biletowy** – rozwiązanie polegające na umożliwieniu wykorzystywania przez pasażera biletu, uprawniającego do korzystania z różnych środków transportu na obszarze właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego;
- **zintegrowany węzeł przesiadkowy** – miejsce umożliwiające dogodną zmianę środka transportu wyposażone w niezbędną dla obsługi podróżnych infrastrukturę, w szczególności: miejsca postojowe, przystanki komunikacyjne, punkty sprzedaży biletów, systemy informacyjne umożliwiające zapoznanie się zwłaszcza z rozkładem jazdy, linią komunikacyjną lub siecią komunikacyjną;
- **zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego** – proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu;
- **gminne przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie (w tekście opracowania użyto też nazwy skróconej: komunikacja gminna);
- **komunikacja miejska** – gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo:
 - miasta i gminy,
 - miast, albo
 - miast i gmin sąsiadujących
 jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego;

- **powiatowe przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i niewykraczający poza granice jednego powiatu albo w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek powiatów; inne niż przewozy gminne, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;
- **powiatowo-gminne przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych gmin i powiatów, które utworzyły związek powiatowo-gminny; inne niż przewozy gminne, powiatowe, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;
- **metropolitalne przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach związku metropolitalnego; inne niż przewozy gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;
- **wojewódzkie przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch powiatów i niewykraczający poza granice jednego województwa, a w przypadku linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym także przewóz do najbliższej stacji w województwie sąsiednim, umożliwiający przesiadki w celu odbycia dalszej podróży lub techniczne odwrócenie biegu pociągu, oraz przewóz powrotny; inne niż przewozy gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne i międzywojewódzkie;
- **międzywojewódzkie przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany z przekroczeniem granicy województwa; inne niż przewozy gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne i wojewódzkie.
- **komunikacja regionalna** – przewozy pasażerskie w publicznym transporcie zbiorowym wykonywane na regularnych liniach zwykłych o zasięgu do 100 km, niebędące komunikacją miejską; komunikacja regionalna może być powiatowymi przewozami pasażerskimi, powiatowo-gminnymi przewozami pasażerskimi, wojewódzkimi przewozami pasażerskimi lub międzywojewódzkimi przewozami pasażerskimi.

2. Uwarunkowania organizacji rynku przewozów na obszarze Gminy Pruszcz Gdański

2.1. Zmiany w przepisach w zakresie refundacji ulg od 1 stycznia 2017 r. a przewozy publicznym transportem zbiorowym

Rozwój wielu miast w Polsce wiąże się z migracją mieszkańców miasta i osiedlaniem się ich w miejscowościach w okolicznych gminach. Procesy suburbanizacyjne spowodowały w ostatnich latach wzrost liczby mieszkańców miejscowości przylegających do miasta i prawdopodobnie trend ten w najbliższych latach będzie się utrzymywał. Rozwój osadnictwa w miejscowościach okalających ośrodek regionalny wiąże się jednak z rosnącym zapotrzebowaniem na przewozy pasażerskie.

Gmina Pruszcz Gdański jest aktualnie organizatorem publicznego transportu zbiorowego, jednak linie przez nią organizowane wykraczają poza granicę gminy (do miasta Pruszcz Gdański, do miasta Gdańska i do gminy Kolbudy). Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, linie te nie stanowią komunikacji miejskiej, a obsługujące je przedsiębiorstwo uzyskuje wymagane ustawą o transporcie drogowym zezwolenia na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób od odpowiednich organów (Starosta Gdański, Prezydent Miasta Gdańska). W Gminie Pruszcz Gdański funkcjonuje model organizacji i zarządzania komunikacją, zakładający czytelny rozdział funkcji organizatora (gminy) i operatora, którego usługi są kontraktowane okresowo w drodze zamówienia publicznego.

W publicznym transporcie zbiorowym finansowanie usług operatora może przyjąć formę „netto” lub „brutto”.

Wynagrodzenie „netto” polega na wypłacaniu operatorowi określonej dotacji (w tym mieści się także wykup biletów miesięcznych dla określonych grup społecznych, np. uczniów szkół podstawowych i gimnazjów czy dopłaty do ulg ustawowych i samorządowych – w komunikacji regionalnej przekazywane za pośrednictwem urzędów marszałkowskich ze środków budżetu państwa), przy czym przychody ze sprzedaży biletów należą do operatora, zatem ponosi on ryzyko handlowe.

Wynagrodzenie „brutto” jest stałe i wynika z pracy eksploatacyjnej (czyli np. zakontraktowanej i zrealizowanej liczby wozokilometrów), a nie z popytu na usługi (związanego z liczbą przewiezionych pasażerów i uzyskiwanymi przychodami ze sprzedaży biletów). Ryzyko i przychody z biletów są w tym przypadku po stronie organizatora.

W Gminie Pruszcz Gdański, przyjęto, że komunikacja gminna opierać się będzie na pozostawieniu przychodów ze sprzedaży po stronie operatorów (umowa kosztów „netto”). Za takim rozwiązaniem przemawia również możliwość pozyskiwania przez operatorów regionalnych środków finansowych z budżetu państwa – z tytułu udzielanych ulg ustawowych.

Obecnie o refundację strat z tytułu stosowania ulg ustawowych może wystąpić każdy przewoźnik (refundacja nie dotyczy jednak linii komunikacji miejskiej). Sytuacja ulegnie zmianie po 1 stycznia 2017 r., kiedy o refundację będzie mógł występować wyłącznie operator publicznego transportu zbiorowego – za pośrednictwem odpowiedniego organizatora (lecz nadal z wyłączeniem komunikacji miejskiej).

Obecnie funkcjonujący system organizacji komunikacji przez Gminę Pruszcz Gdański nie będzie mógł dalej funkcjonować, gdyż organizowane linie wykraczają poza granice gminy, a nowe przepisy jednoznacznie tego zabraniają, bez zawarcia stosownych porozumień. Zatem, w celu dalszego utrzymania funkcjonowania tych linii w dotychczasowym kształcie konieczne jest zawarcie wymaganych porozumień lub zmiana organizatora.

Kluczowym elementem jest utrzymanie możliwości refundacji ulg ustawowych. W przypadku podpisania przez Gminę Pruszcz Gdański porozumień z sąsiednimi gminami, do których prowadzą linie organizowane przez gminę – tj. miasta Pruszcz Gdański, miasta Gdańska i gminy Kolbudy, z racji miejskiego charakteru dwóch z tych gmin, aktualne linie Gminy Pruszcz Gdański staną się automatycznie liniami komunikacji miejskiej – co wyklucza możliwość ubiegania się o dopłaty. Aby dopłaty były możliwe, organizatorem sieci tych linii musiałby stać się Powiat Gdański (również pod warunkiem zawarcia stosownych porozumień – z miastem Gdańskiem jako powiatem grodzkim), przy założeniu udzielenia pomocy finansowej na ten cel przez gminę.

Alternatywą jest organizowanie połączeń w formule komunikacji miejskiej, co jednak wiąże się z koniecznością zwiększenia nakładów, aby z budżetu gminy sfinansować w całości ulgi taryfowe udzielane pasażerom (obecnie po części refundowane z budżetu państwa). Co prawda zakres tych ulg może być mniejszy (decyzja w tym zakresie należy do Rady Gminy), jednak muszą one nadal funkcjonować przynajmniej w odniesieniu do dzieci i młodzieży przy dojazdach do szkół na podstawie biletów miesięcznych, co stanowi zdecydowaną większość ulg.

2.2. Porozumienia administracyjne

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego¹. Jej funkcjonowanie reguluje ustawa o samorządzie gminnym². Tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin oraz ustalanie ich granic, należy do kompetencji Rady Ministrów i dokonywane jest w drodze rozporządzenia. Cała gmina lub tylko wybrana miejscowość w jej granicach może otrzymać status miasta.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wymienia, które zadania własne są w szczególności zadaniami gminy. Punkt 4 tego ustępu wskazuje na lokalny transport zbiorowy.

Institucja porozumienia administracyjnego (komunalnego) została wprowadzona w polskim systemie prawnym ustawą o samorządzie terytorialnym, brak jest jednak szczegółowego przepisu, który je definiuje. Porozumienie administracyjne jest formą współdziałania administracji, którego celem jest wspólne wykonywanie zadań publicznych lub przeniesienie zadań pierwotnie powierzonych jednemu z organów administracji na inny podmiot administracji, przy jednoczesnym zapewnieniu środków finansowych na ich wykonanie. Nie można zatem w drodze porozumienia przekazać zadań, które nie należą do kompetencji organu przekazującego.

Przekazaniu podlegają nie tylko zadania do realizacji, ale również kompetencje do ich wykonania – porozumienie służy więc także do ustalenia właściwości miejscowej i rzeczowej organów administracji publicznej. Podmiot przejmujący zadania przejmuje również uprawnienia do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, ale nie przepisów ogólnie obowiązujących. Ponadto, wskazać należy, że rada gminy czy powiatu nie jest władna do uchwalenia aktu prawa miejscowego, który będzie obowiązywał na obszarze wykraczającym poza granice terytorialne jej działania. Wyjątek w tej materii stanowi tylko prawo stanowione przez związki międzygminne lub powiatów. Powierzenie gminie lub powiatowi w drodze porozumienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego dotyczy zatem kwestii stricte wykonawczych, nie obejmuje natomiast uprawnienia do stanowienia prawa.

Porozumienia administracyjne nie są umowami cywilnoprawnymi – są to formy publicznoprawne. W drodze umów cywilnoprawnych nie mogą być przekazywane zadania o charakterze publicznym. Stronami porozumienia administracyjnego mogą być wyłącznie podmioty

¹ art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.)

² ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.).

prawa publicznego, wykonujące funkcje z zakresu administracji publicznej. W drodze porozumienia administracyjnego nie jest możliwe przeniesienie kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego, a jedynie do indywidualnych aktów administracyjnych.

Powiat może przekazać gminie (leżącej w granicach tego powiatu), na jej uzasadniony wniosek, zadania z zakresu swojej właściwości, natomiast gmina nie może swojego zadania własnego przekazać powiatowi. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje wyłącznie przejęcie przez gminy wykonywania zadań rządowych, powiatowych lub wojewódzkich, ale nie odwrotnie. Nie ma więc przepisu prawa, który gminie umożliwiłby powierzenie powiatowi jej własnych zadań³. Jedyne wyjątek odnosi się do miast na prawach powiatu, które mogą tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne z gminami, ponieważ takie miasto jest gminą.

Jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, mogą wzajemnie albo innym jednostkom samorządu (bez ograniczeń) udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

W każdym przypadku o zakresie zawieranego porozumienia stanowi jego treść, a strony porozumienia mają w tej kwestii dużą swobodę. Treść porozumienia powinna więc zawierać postanowienia dotyczące nie tylko jego zakresu, ale także m.in. czasu jego obowiązywania, sposobu partycypacji finansowej, itd. W praktyce, treść porozumienia stanowi załącznik do uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Należy jednak zauważyć, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym stosunkowo precyzyjnie definiuje powiatowe i powiatowo-gminne przewozy pasażerskie. Z definicji tych wynika wprost, że ustawodawca poczynił wyraźne różnicowanie pomiędzy poszczególnymi kategoriami przewozów, przypisując realizację poszczególnych zadań różnym jednostkom samorządu terytorialnego, porozumieniom bądź związkom komunalnym. Porozumienia i związki komunalne zawierane w celu wykonywania zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego, mogą być zatem zawierane i tworzone tylko w formie określonej tą ustawą.

2.3. Zlecenie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego mają w Polsce swobodę decydowania o sposobie wykonywania zadań własnych, przy odpowiednim wykorzystaniu instrumentów przewidzianych przez prawo publiczne i prywatne. Jednostka samorządowa może wykonywać zadanie własne związane z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej poprzez: własne struktury organizacyjne, wyodrębnioną jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, utworzony przez siebie podmiot prawny lub poprzez powierzenie wykonywania zadania innej jednostce samorządu terytorialnego albo też poprzez zlecenie wykonywania zadania

³ wyrok NSA I OSK 1140/09 z dnia 21.01.2010 r.

osobom trzecim – na podstawie umowy cywilnoprawnej. Jeśli jednostka wykonująca zadanie prawne nie posiada osobowości prawnej, to uznaje się, że jest to samodzielne wykonywanie zadania publicznego. W takim przypadku nie występuje udzielenie zamówienia publicznego, a wykonywanie zadania odbywa się w ramach budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub poprzez jej zakład budżetowy.

Gospodarka komunalna może być prowadzona także w formie spółki prawa handlowego utworzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu wykonywania zadań własnych. Utworzenie takiej spółki i wyposażenie jej w majątek w celu wykonywania zadania publicznego, nie stanowi udzielenia zamówienia publicznego, jeśli spełnione są określone warunki.

Warunkiem wyłączenia wykonywania zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego przez podmiot przez nią utworzony z zasad zlecenia tych zadań innym podmiotom zewnętrznym, jest sprawowanie przez organ kontroli nad jednostką – takiej, jak nad służbami własnymi.

Zamówienia publiczne udzielone przez instytucję zamawiającą osobie prawnej są wyłączone z obowiązku stosowania dyrektyw zamówieniowych Unii Europejskiej⁴, jeśli spełnione są wszystkie poniższe warunki⁵:

- a) instytucja zamawiająca sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę podobną do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami;
- b) ponad 80% działalności kontrolowanej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez instytucję zamawiającą – sprawującą kontrolę – lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez instytucję zamawiającą;
- c) w kontrolowanej osobie prawnej nie występuje udział kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału o charakterze niekontrolującym i nieblokującym.

Ponadto, gdy tak kontrolowana osoba prawna udziela zamówienia instytucji sprawującej nad nią kontrolę lub innej instytucji, kontrolowanej w powyższy sposób przez tę samą instytucję nadrzędną, to – jeśli nie występuje udział kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału o charakterze niekontrolującym i nieblokującym – takie zamówienia publiczne także nie jest objęte stosowaniem dyrektyw zamówieniowych.

⁴ 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.).

⁵ art. 12 ust. 1 Dyrektywy 2014/24/UE.

W Rozporządzeniu (WE) 1370/2007 oraz w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym występuje pojęcie podmiotu wewnętrznego. Generalnie, zamówienia usług przewozowych powinny być udzielane zgodnie z dyrektywami zamówieniowymi i Prawem zamówień publicznych – z wyjątkiem trybu koncesji, w odniesieniu do którego obowiązuje Rozporządzenie (WE) 1370/2007. Definicja podmiotu wewnętrznego obowiązuje nadal, z tym że pierwszeństwo mają uregulowania dyrektyw zamówieniowych. Oznacza to, że dodatkowe warunki jakie musi spełnić operator, aby można go było uznać za podmiot wewnętrzny w zakresie publicznego transportu zbiorowego, pozostają w mocy.

Warunek nieprzekraczania 20% wartości przychodów z innej działalności niż powierzona obowiązuje przez cały czas trwania umowy, a nie tylko w momencie jej zawarcia. W przeciwnym przypadku, zawierający umowę naraża się na zarzut jej zawarcia z zamiarem naruszenia Prawa zamówień publicznych. Warunek ten dotyczy wszelkiej działalności powierzonej, co jest szczególnie istotne w przypadku spółek samorządowych realizujących poza transportem zbiorowym różne inne zadania, jak np. utrzymanie dróg czy utrzymanie czystości.

W przypadku, gdy nastąpi naruszenie powyższego warunku, umowa bezpośrednia powinna być rozwiązana i powinno zostać przeprowadzone nowe postępowanie wyboru podmiotu – zgodne z dyrektywami zamówieniowymi i polskimi przepisami wyboru konkurencyjnego, a w przypadku transportu zbiorowego – także z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z polskimi przepisami prawa, przepisów o zamówieniach publicznych nie stosuje się do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostkę organizacyjną utworzoną w tym celu przez gminę (powiat)⁶. Należy zatem przyjąć, że wykonywanie przez gminę (powiat) zadań we własnym zakresie – poprzez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną (w tym osobę prawną) – nie wymaga zawarcia umowy. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu stanowiącego powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. W przypadku, gdy z powierzeniem wiąże się jednak przekazywanie rekompensaty lub innych środków finansowych, zawarcie dodatkowej umowy jest korzystne. Każda jednostka samorządowa wydatkująca środki publiczne powinna wydawać je racjonalnie, a ponieważ są to wydatki na realizację zadań własnych, także kontrolować ich właściwe wykorzystanie, jakość wykonania, stopień spełnienia oczekiwań mieszkańców, itp. Najkorzystniej jest więc umowę zawrzeć.

W przypadku zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego, obowiązuje jednak dodatkowo ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, która wymaga zawarcia umowy

⁶ wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05, ONSA WSA 2006, nr 2, poz. 62.

z operatorem w każdym przypadku, z wyjątkiem wykonywania przewozów w formie zakładu budżetowego.

W stosunkach zachodzących pomiędzy gminą (powiatem), a utworzoną przez niego jednostką organizacyjną, jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy (powiatu) w innym zakresie niż publiczny transport zbiorowy, jednakże pod warunkiem, że jest to zlecenie zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których powołano tę jednostkę, a także z zachowaniem warunku wykonywania ponad 80% działalności w ramach zadań powierzonych.

W zakresie publicznego transportu zbiorowego obowiązują także dodatkowe ograniczenia w funkcjonowaniu takiego podmiotu (poza warunkiem nieosiągania 20% przychodów z działalności niepowierzonej⁷). Utworzona jednostka organizacyjna, aby zachować status podmiotu wewnętrznego, nie może np. uczestniczyć w przetargach na świadczenie usług pasażerskiego transportu publicznego poza terytorium, na którym funkcjonuje organizator⁸. Dotyczy to także każdego podmiotu od niej zależnego. Ponadto, podmiot, któremu organizator zlecił wykonywanie zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego, nie może być jednocześnie operatorem ani podmiotem powiązany z operatorem w sposób uniemożliwiający bezstronną realizację zadań⁹.

Jednostka samorządu terytorialnego może zlecić wykonywanie zadania własnego lub jego części, poprzez zawarcie umowy z innym podmiotem zewnętrznym. Umowa może być zawarta z osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych, zamówieniach publicznych oraz o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Finansowanie wykonania zadania publicznego może nastąpić poprzez udzielenie zamówienia publicznego (odpłatnego) lub poprzez przyznanie dotacji – jeśli przepisy o finansach publicznych i o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na to pozwalają. Powyższe dotyczy także przypadków zlecenia własnej spółce, powołanej w celu wykonywania zadania publicznego, zadań innych niż te, dla których została ona powołana.

⁷ art. 12 ust. 1 lit. b Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE.

⁸ art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz art. 5 ust. 2 Rozporządzenia (WE) 1370/2007.

⁹ art. 46 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W przypadku wyboru operatora do realizacji zadań publicznego transportu zbiorowego, katalog trybów zawarcia umów jest szerszy: możliwe jest dokonanie wyboru nie tylko w oparciu o Prawo zamówień publicznych, ale także o przepisy ustawy o koncesji, jak również – pod pewnymi warunkami – wybór bezpośredniego zawarcia umowy¹⁰.

2.4. Przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej w transporcie zbiorowym

Obowiązek zapewnienia publicznego transportu zbiorowego w wymiarze lokalnym ciąży na gminach oraz powiatach i należy do ich zadań własnych.

Obowiązkiem każdej jednostki samorządowej jest umożliwienie wykonywania regularnych przewozów osób na swoim obszarze. Obowiązek ten może być zrealizowany w drodze zorganizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej dla swoich mieszkańców albo zapewnienia takich warunków funkcjonowania przewozów komercyjnych, które spowodują, że przewozy te w niezbędnym zakresie zaspokajają potrzeby przewozowe społeczności lokalnej na danym obszarze.

Zasady organizacji i funkcjonowania regularnych przewozów osób w publicznym transporcie zbiorowym określa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Ustawa ta definiuje pojęcia przewozów pasażerskich gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych, wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych oraz komunikacji miejskiej. Przewóz osób wykonywany w ramach publicznego transportu zbiorowego w granicach co najmniej dwóch gmin, ale niewykraczający poza granice jednego powiatu, może mieć charakter przewozów gminnych, powiatowo-gminnych, metropolitalnych albo komunikacji miejskiej.

O przewozach gminnych jest mowa wówczas, gdy realizowane są w ramach porozumienia zawartego pomiędzy gminami, w którym jednej z nich powierzono organizację publicznego transportu zbiorowego na obszarze gmin zawierających porozumienie. Jeśli w takim porozumieniu którakolwiek z gmin jest miastem albo gminą miejsko-wiejską, to takie przewozy pasażerskie mają z mocy prawa charakter komunikacji miejskiej (art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy). Oznacza to, że przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej obejmujące swym zasięgiem miasto Pruszcz Gdański lub (i) miasto Gdańsk, realizowane w ramach porozumienia międzygminnego, zawsze będą mieć charakter komunikacji miejskiej – z brakiem prawa do refundacji z budżetu państwa strat związanych ze stosowaniem ulg ustawowych.

Przewozy osób wykonywane w ramach publicznego transportu zbiorowego w granicach co najmniej dwóch gmin i niewykraczające poza granice jednego powiatu, są powiatowymi

¹⁰ art. 19 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

przewozami pasażerskimi, jeśli nie są to przewozy gminne, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.

Powiatowymi przewozami pasażerskimi są także przewozy w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, jeśli te powiaty zawarły porozumienie lub utworzyły związek powiatów w celu realizacji zadań własnych w zakresie transportu publicznego¹¹.

Powiatowo-gminne przewozy pasażerskie to przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych gmin i powiatów, które utworzyły związek powiatowo-gminny. Związki powiatowo-gminne są najnowszą formą organizacji przewozów – mogą być tworzone od 1 stycznia 2016 r.¹²

Metropolitalne przewozy pasażerskie dotyczą związków metropolitalnych, które mogą być tworzone w granicach obszarów metropolitalnych, obejmujących miasta wojewódzkie i ich strefy oddziaływania, zamieszkałe przez co najmniej 500 tys. osób. Obecnie nie ma utworzonych związków metropolitalnych, a ich powstanie jest odległe w czasie.

Wojewódzkie przewozy pasażerskie mają natomiast miejsce wówczas, gdy przewóz osób jest wykonywany w granicach co najmniej dwóch powiatów w tym samym województwie, a międzywojewódzkie – gdy przewóz osób wykonywany jest z przekroczeniem granicy województwa, a nie są to przewozy gminne, powiatowe i powiatowo-gminne (realizowane w wyniku porozumienia).

Jeśli gminy (lub analogicznie – powiaty) – na mocy podpisanego pomiędzy nimi porozumienia – powierzyły jednej z nich organizację transportu publicznego albo utworzyły związek w celu organizowania publicznego transportu zbiorowego, to występuje kolizja obszarowa, która została rozstrzygnięta w ustawie¹³ w taki sposób, że właściwym organizatorem jest:

- gmina, której na mocy porozumienia powierzono na tym obszarze organizowanie transportu zbiorowego – w gminnych przewozach pasażerskich;
- związek międzygminny na swoim obszarze, jeśli został utworzony – w gminnych przewozach pasażerskich;
- powiat, któremu powierzono na mocy porozumienia na tym obszarze organizowanie transportu zbiorowego – w powiatowych przewozach pasażerskich;
- związek powiatów na swoim obszarze, jeśli został utworzony – w powiatowych przewozach pasażerskich;
- związek powiatowo-gminny na swoim obszarze, jeśli został utworzony – w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich.

¹¹ art. 4 ust. 1 pkt. 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1045.

¹³ art. 7 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Prezydent miasta na prawach powiatu nie może być organizatorem powiatowych przewozów pasażerskich w swoim mieście, ponieważ przewozy powiatowe, prowadzone w granicach jednego powiatu, muszą obejmować obszar co najmniej dwóch gmin.

Powiat grodzki i powiat sąsiadujący mogą zawrzeć porozumienie o współdziałaniu w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na swoich obszarach. Organizatorem takich przewozów może być jednak tylko powiat ziemski, gdyż w przeciwnym przypadku organizatorem byłaby gmina na prawach powiatu, a więc wystąpiłby konflikt kompetencji gminy i powiatu – jako organizatora będącego jednym podmiotem. Przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego, zorganizowanego w ramach zawartego porozumienia, na mocy którego organizatorem jest powiat ziemski, stanowią będą powiatowe przewozy pasażerskie. Przewozy takie nie mogą być uważane za komunikację miejską, ponieważ komunikacja miejska to przewozy wykonywane w granicach miasta, miasta i gminy albo miasta i gmin, które z miastem zawarły porozumienie (stan taki obowiązuje także w dniu dzisiejszym). Powiat grodzki powinien w odpowiednim stopniu uczestniczyć we współfinansowaniu takiej komunikacji na swoim obszarze, czym – niestety – może być całkowicie niezainteresowany (powiat grodzki zobowiązany jest w partycypacji kosztów w związku z powierzeniem organizacji publicznego transportu zbiorowego na swoim obszarze).

Jeśli jednak jakaś linia komunikacyjna realizowana jest na obszarze miasta-powiatu grodzkiego i gminy sąsiadującej, która zawarła z miastem porozumienie, to linia taka nie może być zaliczona jednocześnie do przewozów powiatowych – są to bowiem gminne przewozy pasażerskie, stanowiące komunikację miejską. Decydująca jest w tym zakresie treść porozumienia zawartego pomiędzy gminami (czy przedmiotem porozumienia są wszystkie linie łączące obydwie jednostki samorządu terytorialnego, czy tylko wybrane miejscowości, czy też wyszczególnione określone linie).

Wszelkie przewozy pasażerskie w ramach publicznego transportu zbiorowego przekraczające granice jednego powiatu, ale wykonywane w granicach jednego województwa, jeśli nie zostało podpisane porozumienie pomiędzy powiatami o wspólnej organizacji publicznego transportu zbiorowego, stanowią wojewódzkie przewozy pasażerskie. W przypadku braku porozumienia pomiędzy powiatami, samorząd województwa może więc zorganizować takie przewozy, odpowiednio ujmując je wcześniej w planie transportowym (i także w załączniku graficznym do tego planu).

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym ogranicza natomiast powierzenie organizacji publicznego transportu zbiorowego do jednostek samorządu terytorialnego jednakowego szczebla, do tego sąsiadujących ze sobą. Dopuszczalne jest porozumienie wielu takich jednostek, byle stanowiły one ciąg jednostek graniczących ze sobą. Nie jest natomiast dopuszczalne

powierzenie organizacji publicznego transportu zbiorowego na podstawie porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli (np. gmina – powiatowi, województwo – powiatowi, gmina – województwu, itp.). Odpowiednią formą jest w takim przypadku utworzenie np. związku powiatowo-gminnego. Nie wyklucza to jednak możliwości udzielenia pomocy finansowej powiatowi przez gminę w celu realizacji zadań powiatowych. Tym samym powiat może organizować przewozy za środki finansowe przekazane przez gminę.

Charakter danych przewozów – czy są one przewozami wojewódzkimi, powiatowo-gminnymi, powiatowymi czy gminnymi – wynika więc z konkretnych porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Przekazanie zadań do wykonania powinno wiązać się z odpowiednią partycypacją finansową na rzecz jednostki realizującej zadania. Odpłatność za wykonywanie zadań, jako wydatek publiczny, powinna być dokonywana w sposób oszczędny i celowy, a jednocześnie jednostka wykonująca zadanie, jako jednostka samorządu terytorialnego wykonująca wspólne zadanie publiczne, nie może być nastawiona na osiągnięcie zysków. Oznacza to, że partycypacja finansowa powinna prowadzić do pokrycia uzasadnionych kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem zadania.

Powiat gdański może więc zorganizować przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej alternatywnie w ramach przewozów:

- powiatowych – wyłącznie na swoim terenie lub na terenie swoim i powiatów, z którymi zawarł porozumienie albo utworzył związek powiatów;
- powiatowo-gminnych – w granicach powiatów i gmin, które utworzyły związek powiatowo-gminny,

– z zastrzeżeniem, że nie obejmie to gminnych przewozów pasażerskich (w tym komunikacji miejskiej) organizowanych w ramach porozumienia międzygminnego lub związku międzygminnego.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nakłada na niektórych organizatorów – w przypadku podjęcia się przez nich organizacji publicznego transportu zbiorowego – obowiązek opracowania planu transportowego¹⁴. Decydującym w tym zakresie jest wyłącznie kryterium demograficzne – liczba osób zamieszkałych na danym obszarze.

¹⁴ art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, plan transportowy muszą opracować:

- gmina – licząca co najmniej 50 tys. mieszkańców;
- gmina, która zawarła porozumienia z innymi gminami – jeśli obszar gmin objętych porozumieniem liczy co najmniej 80 tys. mieszkańców;
- związek międzygminny – obejmujący obszar zamieszkały przez co najmniej 80 tys. mieszkańców;
- powiat – liczący co najmniej 80 tys. mieszkańców;
- powiat, który zawarł porozumienia z innymi powiatami – jeśli obszar powiatów objętych porozumieniem liczy co najmniej 120 tys. mieszkańców;
- związek powiatów – obejmujący obszar zamieszkały przez co najmniej 120 tys. mieszkańców;
- związek powiatowo-gminny – obejmujący obszar zamieszkały przez co najmniej 80 tys. mieszkańców.

Pozostałe jednostki mogą natomiast taki plan opracować.

W przypadku obowiązku opracowania planu transportowego, przewozy w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej mogą być realizowane tylko na liniach komunikacyjnych (albo w sieci komunikacyjnej) ujętych w uchwalonym planie transportowym, a w szczególności w jego załączniku graficznym.

W przypadku zawarcia porozumienia o wspólnej organizacji transportu publicznego przez Gminę Pruszcz Gdański z miastem Pruszcz Gdański i miastem Gdańskiem, wystąpi obowiązek uchwalenia planu transportowego, ponieważ łączna liczba mieszkańców gmin zawierających porozumienie, przekroczy 80 tys. osób. Jeżeli Gmina Pruszcz Gdański przekazałaby swoje zadania miastu Gdańsk na podstawie porozumienia – nie będzie musiała uchwalać własnego planu transportowego. Aktualizacji wymagać będzie za to plan gdański.

Analogicznie, gdyby Powiat Gdański zdecydował się na szerszy zakres organizacji przewozów powiatowych, aktualizacji wymagałby powiatowy plan transportowy.

W przypadku gminnych przewozów pasażerskich innych niż komunikacja miejska oraz przewozów powiatowych i powiatowo-gminnych, jeśli występuje obowiązek sporządzenia części graficznej planu, nieuwzględnienie danego połączenia w części graficznej, co do zasady wyklucza wykonywanie przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej na takiej linii. Możliwe jest natomiast wykonywanie przewozów komercyjnych – bez dofinansowania.

Każda zmiana trasy lub nowa trasa linii, która nie jest ujęta w treści lub (i) załączniku graficznym do planu transportowego, wymaga wcześniejszej zmiany tego planu, w trybie identycznym jak uchwalenie planu. Oznacza to także, że od 1 stycznia 2017 r., aby operator mógł

otrzymywać rekompensatę za utracone dochody, np. z tytułu stosowania ulg ustawowych, linia, na której będzie wykonywał przewozy, będzie musiała zostać ujęta w planie transportowym. Do tego czasu przewoźnik i operator, z wyłączeniem komunikacji miejskiej, może korzystać z dofinansowania ze środków budżetu państwa z tytułu honorowania ulg ustawowych – po uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych, zainstalowaniu kasy fiskalnej i podpisaniu umowy z odpowiednim urzędem marszałkowskim.

W obecnym stanie prawnym, po dniu 31 grudnia 2016 r. ustanie prawo przewoźnika do uzyskiwania dopłat z budżetu państwa z tytułu honorowania ulg ustawowych. Jedynym sposobem dofinansowywania podmiotu wykonującego przewozy na liniach deficytowych, będzie po tym dniu rekompensata, która może być udzielona operatorowi tylko wtedy, jeśli dana linia zostanie ujęta w planie transportowym. Aby uzyskać rekompensatę, przewoźnik musi więc mieć podpisaną z organizatorem umowę w trybie przewidzianym ustawą, czyli stać się operatorem. Prawo do takiej rekompensaty z budżetu państwa nie przysługuje w odniesieniu do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej¹⁵.

2.5. Wybór operatora publicznego transportu zbiorowego

Zadania organizatora przypisane są w ustawie organowi wykonawczemu samorządu. Wójt Gminy Pruszcz Gdański wykonuje zadania organizatora w gminnych przewozach pasażerskich na swoim obszarze. W przypadku przewozów powiatowych (w chwili kiedy zostaną one uruchomione), zadanie organizatora wykonywać będzie Starosta Gdański. W pozostałym zakresie, zadania organizatora gminnych przewozów pasażerskich (komunikacji miejskiej) w mieście Gdańsku i na obszarze gmin, które powierzyły temu miasto organizację publicznego transportu zbiorowego (czyli m.in. na obszarze miasta Pruszcz Gdański, ale także i Gminy Pruszcz Gdański – w zakresie linii wyszczególnionych w porozumieniu) wykonuje Prezydent Miasta Gdańska przy pomocy jednostki budżetowej, jaką jest Zarząd Transportu Miejskiego w Gdańsku.

W przypadku utworzenia związku (międzygminnego lub powiatowo-gminnego), zadania organizatora przejąłby zarząd tego związku.

Wykonywanie przez operatora przewozów w gminnych, powiatowo-gminnych i powiatowych przewozach pasażerskich, może się odbywać wyłącznie na podstawie umowy podpisanej ze zlecającą gminą, związkiem międzygminnym, powiatem lub związkiem powiatowo-gminnym. Po podpisaniu umowy, organizator wydaje operatorowi stosowne zaświadczenie. Opera-

¹⁵ art. 56, ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

tor będzie miał obowiązek respektowania uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego: ustawowych (w zakresie uzależnionym od tego, czy przewozy przez niego realizowane będą komunikacją miejską, czy też nie) oraz uchwalonych przez radę jednostki samorządowej – organizatora. Rada jednostki samorządowej – organizatora może uchwalić dla poszczególnych gmin lub powiatów odmienne katalogi ulg, jeśli zostało to określone w zawartym z tymi gminami lub powiatami porozumieniu. Z obowiązującego prawodawstwa nie wynika obowiązek ustanawiania ulg gminnych i powiatowych, a więc na obszarze niektórych gmin lub powiatów mogą obowiązywać jedynie ulgi ustawowe.

Wyboru operatora organizator może dokonać w jednym z trzech trybów:

- zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych¹⁶;
- wg trybu określonego w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁷;
- poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w oparciu o art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Organizator może również realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie własnego samorządowego zakładu budżetowego.

Pierwsze dwa tryby mają charakter wyboru konkurencyjnego, zapewniającego dostępność oferowanych usług stosunkowo szerokiemu kręgowi podmiotów zainteresowanych świadczeniem usług przewozowych. Tryb wyboru bezpośredniego jest wyjątkiem, który może być zastosowany wyłącznie w przypadkach opisanych w ustawie, czyli wówczas gdy:

- średnia wartość roczna umowy w zakresie pasażerskiego transportu publicznego jest szacowana na mniej niż 1 mln Euro lub dotyczy świadczenia usług w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie (w przypadku zamiaru zawarcia umowy z przedsiębiorcą eksploatującym łącznie nie więcej niż 23 środki transportu – średnia wartość roczna umowy w zakresie pasażerskiego transportu publicznego jest szacowana na mniej niż 2 mln Euro lub dotyczy świadczenia usług w wymiarze mniejszym niż 600 tys. km rocznie);
- świadczenie usług ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny;
- świadczenie usług dotyczy transportu kolejowego;
- wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, z tym że umowa może być zawarta tylko na okres 12 miesięcy (z możliwością jej przedłużenia w uzasadnionych przypadkach do maksymalnie 24 miesięcy), ale tylko wówczas, jeśli nie jest możliwe zachowanie terminów dla innych trybów wyboru.

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 1232 oraz z 2015 r. poz. 1153.

¹⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 113.

Niezwykle ważnym elementem zawierania umów przez organizatora jest konieczność wypełnienia przez niego obowiązków informacyjnych, wynikających z art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W każdym przypadku organizator zobowiązany jest z wyprzedzeniem jednego roku (lub sześciu miesięcy – dla wymiaru usług mniejszego niż 50 tys. kilometrów rocznie), zamieścić w Biuletynie Informacji Publicznej, w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej, ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z określeniem przewidywanego trybu wyboru, rodzaju transportu oraz przewidywanej daty rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Konieczność ogłoszenia dotyczy każdego trybu wyboru, także bezpośredniego zawarcia umowy, z wyjątkiem umów zawieranych z powodu zakłócenia ciągłości świadczenia usług. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie wykluczyła zawartego w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia (WE) 1370/2007 obowiązku zamieszczania ogłoszenia informacyjnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, do czego opracowany został nawet specjalny formularz.

Za datę rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia można uznać datę pierwszego ogłoszenia lub zaproszenia do składania ofert – w przypadku zamówień konkurencyjnych i datę zawarcia pierwszej umowy (niekiedy jest to umowa przedwstępna lub warunkowa) – w przypadku zamówienia bezpośredniego (w warunkach nieprzeprowadzania postępowania wyłaniającego oferenta).

W ogłoszeniu informacyjnym musi być zawarty tryb udzielenia zamówienia oraz określenie linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, na których planowane są przewozy w ramach ogłaszanego zamówienia. W przypadku obowiązku opracowania i uchwalenia planu transportowego, linia ta (linie lub sieć komunikacyjna) musi zawierać się w jego treści, w tym w ramach załącznika graficznego do planu (za wyjątkiem sieci komunikacji miejskiej, gdzie publikacja tego załącznika nie jest wymagana).

Sposób określenia sieci może być jednak dość ogólny. W przypadku zamówień publicznych dopuszczalne jest wprowadzenie możliwości składania zamówień częściowych, co może być wykorzystane do zmniejszenia liczby odrębnych postępowań. Podział sieci na elementy stanowiące odrębne zamówienia dla każdej linii lub grupowanie linii wg określonego schematu, są dopuszczalne. Zalecane jest jednak kierowanie się szacunkiem kosztów działalności przewozowej przyszłego operatora, ponieważ zbytne rozproszenie tras skutkuje wzrostem kosztów dojazdów i zjazdów oraz zmniejsza lub nawet niweluje korzyści skali działania, co wpływa na wzrost oferowanej ceny.

Zmiana treści ogłoszenia jest dopuszczalna, lecz nie później niż 6 miesięcy przed upływem terminu dla ogłoszenia rocznego i 3 miesięcy – dla ogłoszenia półrocznego.

W konkurencyjnych trybach wyboru operatora, organizator może w specyfikacji zamówienia uwzględniać oczekiwania odnośnie liczby i rodzaju środków transportu, zaplecza technicznego, ochrony środowiska oraz wymogów odnośnie standardów obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej, a także standardów wyposażenia pojazdów. Niezbędne jest także określenie wszystkich warunków finansowania i rozliczania wykonania usługi, w tym określenie kto emituje i sprzedaje bilety oraz komu należne są wpływy z biletów. Jednocześnie, organizator może wymagać, aby świadczenie usług na linii rentownej wiązało się ze świadczeniem usług na liniach nierentownych. Do specyfikacji zamówienia musi być załączony projekt umowy z operatorem.

Organizator może w trybie niekonkurencyjnym zawrzeć z operatorem w tym samym zakresie usług (np. przewozy autobusowe) tylko jedną umowę, w przeciwnym wypadku mógłby narazić się na zarzuty obejścia przepisów i celowego unikania przeprowadzenia procedury przetargowej. Możliwe jest jednak zawarcie kilku umów, dotyczących odrębnych ogłoszeń o zamiarze, z tym samym podmiotem, jeśli łącznie w żadnym przedziale czasowym nie nastąpi przekroczenie limitów, o których mowa w art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Obowiązek ogłoszenia jest uciążliwy i powoduje konieczność wyprzedzającego planowania zlecenia przewozów.

Operator może także funkcjonować jako podmiot wewnętrzny. Powołanie podmiotu wewnętrznego dotyczy jednostki związku lub samorządowej, która organizuje przewozy pasażerskie¹⁸ albo jednostki samorządowej, która powierzyła wykonywanie zadań organizatorowi. Operator, aby stał się podmiotem wewnętrznym, poza odpowiednią strukturą właścicielską, musi spełniać określone warunki dodatkowe. Po pierwsze, kontrola jednostki samorządowej (lub jednostek samorządowych) nad operatorem musi być analogiczna jak nad służbami własnymi, co musi mieć odzwierciedlenie w statucie spółki, strukturze jej organów, wpływie na podejmowane decyzje strategiczne, itp. Po drugie, podmiot ten, ani żadna jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu (np. spółka-córka), nie może poza terytorium organizatora uczestniczyć w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu zbiorowego, a usługi przewozowe w pasażerskim transporcie zbiorowym może realizować wyłącznie na obszarze działania organizatora. W przypadku dopusz-

¹⁸ jest to tzw. właściwy organ w rozumieniu art. 2 lit. b Rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady

czenia podwykonawstwa, warunkiem koniecznym jest wykonywanie przez podmiot wewnętrzny przeważającej części zleczanych usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego (nie mniej niż 2/3)¹⁹.

Podmiot, któremu organizator zlecił realizację części lub całości zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego, nie może być ponadto jednocześnie operatorem ani podmiotem powiązany z operatorem – w sposób uniemożliwiający bezstronną realizację zadań organizatora.

W przypadku zawierania umów z podmiotem wewnętrznym, w którym jednostki samorządowe nie posiadają 100% udziałów, umowa powinna przyjąć formę koncesji na usługi, co oznacza konieczność przejścia przez operatora głównej części ryzyka ekonomicznego prowadzonej działalności przewozowej.

Ograniczenia te oczywiście nie obowiązują w przypadku uczestnictwa w zamówieniu przez podmiot kontrolowany, jakim jest operator wewnętrzny, w roli oferenta w postępowaniu konkurencyjnym (zamówienie publiczne, postępowanie koncesyjne), jeśli nie powierzono temu przedsiębiorstwu wykonywania zadań własnych gminy (powiatu) oraz nie zawarto z nim – jako podmiotem wewnętrznym – żadnej umowy przewozowej.

Po wyborze operatora w jednym z wyżej określonych trybów, organizator zawiera z operatorem umowę, która musi zawierać elementy określone w rozporządzeniu (WE) 1370/2007 oraz w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. W przypadku wyboru w trybie konkurencyjnym, projekt takiej umowy stanowi załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

2.6. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego

Zakres zadań wykonywanych przez organizatora publicznego transportu zbiorowego został określony w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (art. 8) i obejmuje: planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego obejmuje działania organizatora polegające w szczególności na realizacji planu transportowego (jeśli został on uchwalony) i podejmowaniu działań zmierzających do zapewniania jakości i standardów publicznego transportu zbiorowego dla zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności.

¹⁹ Komunikat Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, p.2.2.9.

Organizowanie transportu zbiorowego zostało uregulowane w art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i polega w szczególności na:

- badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców;
 - korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców;
 - funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych;
 - funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego;
 - systemu informacji dla pasażera;
- określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. 2012 poz. 1173 z późn. zm.), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

W przypadku, gdy wpływy z biletów stanowią przychód organizatora, zakres jego zadań ulega rozszerzeniu – o wykonywanie czynności związanych z emisją, dystrybucją, sprzedażą i kontrolą biletów oraz z windykacją należności za jazdę bez ważnego biletu. Organizator może zlecić część tych czynności operatorowi, w tym podmiotowi wewnętrznemu, jednak w przypadku ustalenia, że wpływy z biletów stanowią dochód organizatora, wykonywanie wszystkich tych czynności przez podmiot wewnętrzny nie jest prawidłowe. Wpływy z biletów stanowią wówczas dochody budżetu, zatem powinny podlegać szczególnej kontroli, a organizator naraża się na ryzyko nieprawidłowego wykonywania obowiązków przez podmiot wewnętrzny, który jest wobec niego odrębną osobą prawną.

W przypadku zawierania przez organizatora umów z wieloma podmiotami, wyłoniłymi w którymś z wyżej określonych trybów (w tym z podmiotem wewnętrznym), stosowanie zasady przyznania wpływów z biletów dla każdego z operatorów, także nie jest korzystne. Rozwiązanie takie – bez jednoczesnego wdrożenia rozbudowanego systemu informatycznego (np. karty elektronicznej) kontrolowanego przez organizatora – wręcz uniemożliwia wprowadzenie sieciowych biletów okresowych i niezwykle utrudnia integrację taryfową. Zalecanym rozwiązaniem jest w takim przypadku przejęcie przez organizatora zadania emisji, dystrybucji i sprzedaży biletów oraz windykacji należności. Wymaga to utworzenia u organizatora odpowiednich służb odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań, w tym za rozliczenia finansowe, na co – ze względów ekonomiczno-finansowych – decyduje się mało który organizator publicznego transportu zbiorowego na szczeblu gminnym lub powiatowym. Z przeprowadzonych rozważań wynika więc, że w warunkach pozostawienia sfery przychodów z biletów u operatora (rozwiązanie rekomendowane), organizator powinien dążyć do minimalizacji liczby podmiotów, które zakontraktuje jako operatorów.

Ustalenie opłat wymaga uchwały rady gminy (powiatu). Przepisy porządkowe w publicznym transporcie zbiorowym ustalane są natomiast przez organy wykonawcze organizatora. Rada gminy (powiatu) nie musi ustalać zakresu ulg – oznacza to, że obowiązują wówczas tylko przepisy ogólne.

Ulg ustawowe są zdefiniowane bardzo szczegółowo. Ulgi w opłatach za przejazd autobusami komunikacji regionalnej zwykłej, innej niż komunikacja miejska, w ramach publicznego transportu zbiorowego, przyznają poszczególnym grupom pasażerów poniższe przepisy:

- ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1138 z późn. zm.);
- ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2015 r. poz. 1605);
- ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 840);

- ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1206);
- ustawa o weteranach działań poza granicami państwa (Dz. U. nr 205 z 2011 r. poz. 1203);
- ustawa o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. nr 249 z 2006 r. poz. 1824 z późn. zm.).

Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, regulująca większość ulg w autobusowej komunikacji zwykłej, nie ma zastosowania do komunikacji miejskiej.

W tabeli 1 przedstawiono wysokość ulg ustawowych dla poszczególnych grup pasażerów w komunikacji autobusowej zwykłej niestanowiącej komunikacji miejskiej.

Tab. 1. Ulgi ustawowe obowiązujące w komunikacji autobusowej zwykłej w publicznym transporcie zbiorowym – stan na 31 marca 2016 r.

Lp.	Uprawniona grupa osób	Wysokość ulgi [%]	Rodzaje biletów objętych ulgą	
			jednorazowe	miesięczne
1	Posłowie i senatorowie	100	+	+
2	Dzieci do lat 4 nie zajmujący oddzielnego miejsca	100	+	-
3	Funkcjonariusze Straży Granicznej – w czasie wykonywania czynności służbowych	100	+	-
4	Cywilne niewidome ofiary działań wojennych uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	100	+	+
5	Przewodnicy lub opiekunowie osoby niewidomej lub niezdolnej do samodzielnej egzystencji	95	+	-
6	Przewodnicy lub opiekunowie inwalidów wojennych lub wojskowych I grupy	95	+	-
7	Osoby niewidome niezdolne do samodzielnej egzystencji	93	+	+
8	Funkcjonariusze celni, Żandarmerii Wojskowej – w czasie wykonywania czynności służbowych	78	+	-
9	Funkcjonariusze Policji – umundurowani	78	+	-
10	Żołnierze niezawodowi	78	+	-
11	Dzieci dotknięte inwalidztwem lub niepełnosprawne do 24. roku życia*	78	+	+

Lp.	Uprawniona grupa osób	Wysokość ulgi [%]	Rodzaje biletów objętych ulgą	
			jednora-zowe	miesięczne
12	Studenci dotknięci inwalidztwem lub niepełnosprawni do 26. roku życia*	78	+	+
13	Jedno z rodziców lub opiekun dzieci lub studentów dotkniętych inwalidztwem lub niepełnosprawnych*	78	+	-
14	Cywilne niewidome ofiary działań wojennych uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	78	+	-
15	Inwalidzi wojenni i wojskowi I grupa inwalidzka, lub niezdolni do egzystencji lub całkowicie do pracy	78	+	-
16	Studenci do ukończenia 26. roku życia	51	-	+
17	Doktoranci do ukończenia 35. roku życia	51	-	+
18	Kombatanci i inni uprawnieni, emeryci, renciści, inwalidzi i pobierający uposażenie w stanie spoczynku lub rodzinne	51	+	-
19	Uczniowie do ukończenia gimnazjum lub szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej (publicznej) nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia	49	-	+
20	Osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji inne niż niewidome	49	+	-
21	Osoby niewidome inne niż niezdolne do samodzielnej egzystencji	37	+	+
22	Dzieci powyżej lat 4 do czasu rozpoczęcia przygotowania przedszkolnego	37	+	-
23	Inwalidzi wojenni lub wojskowi inni niż I grupa	37	+	-
24	Weterani poszkodowani pobierający rentę inwalidzką	37	+	-
25	Nauczyciele przedszkolni, szkół podstawowych gimnazjów, szkół, ponadgimnazjalnych, akademicy	33	-	+

* – przejazdy: dom – miejsce nauki / ośrodek zdrowia i z powrotem.

Źródło: opracowanie własne.

Ulgi ustawowe obowiązujące w przewozach kolejowych są odmienne niż w przewozach autobusowych. Ulgi ustawowe obowiązują także w komunikacji miejskiej, są one jednak znacznie ograniczone w porównaniu do komunikacji regionalnej, co zaprezentowano w tabeli 2.

Ulgi ustawowe dotyczące komunikacji miejskiej wynikają z:

- ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2015 r. poz. 1605);
- prawa o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.);
- ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156);
- ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 840);
- ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1206);
- ustawy o weteranach działań poza granicami państwa (Dz. U. nr 205 z 2011 r. poz. 1203);
- ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. nr 249 z 2006 r. poz. 1824 z późn. zm.).

Tab. 2. Ulgi ustawowe obowiązujące w komunikacji miejskiej w publicznym transporcie zbiorowym – stan na 31 marca 2016 r.

Lp.	Uprawniona grupa osób	Wysokość ulgi [%]
1	Posłowie i senatorowie	100
2	Cywilne niewidome ofiary działań wojennych uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	100
3	Inwalidzi wojenni i wojskowi	100
4	Przewodnicy inwalidy wojennego lub wojskowego zaliczonego do I grupy	100
5	Studenci studiów wyższych	50
6	Słuchacze kolegów nauczycielskich i nauczycielskich kolegów języków obcych	50
7	Kombatanci i inni uprawnieni	50
8	Weterani poszkodowani pobierający rentę inwalidzką	50

Źródło: opracowanie własne.

Zakres ulg innych niż ustawowe w komunikacji miejskiej uchwała rada miasta (lub gminy-organizatora) i jest on publikowany w dzienniku urzędowym województwa, jako prawo miejscowe. Zakres ulg zwyczajowo uchwalanych przez rady miast jest zdecydowanie szerszy niż zakres ulg ustawowych.

Zróżnicowane zakresy ulg dla wyżej wymienionych grup pasażerów – wraz z obowiązkiem stosowania kas fiskalnych w komunikacji autobusowej innej niż komunikacja miejska – skutecznie utrudniają wprowadzenie integracji taryfowej obejmującej także komunikację miejską.

3. Determinanty rozwoju sieci publicznego transportu zbiorowego

3.1. Plany transportowe na obszarze objętym analizą i koncepcją

Opublikowanymi planami zrównoważonego rozwoju transportu obejmującymi obszar Gminy Pruszcz Gdański są:

- „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Pomorskiego”²⁰, zwany dalej planem wojewódzkim;
- „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Gdańskiego”, zwany dalej planem powiatowym²¹;
- „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Gdańska na lata 2014-2030”, zwany dalej planem miejskim²².

Zaprojektowana w „**Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Pomorskiego**” sieć połączeń transportowych użyteczności publicznej w województwie pomorskim podzielona została, przy założeniu transportu kolejowego jako podstawowego środka wojewódzkich przewozów pasażerskich, na trzy kategorie linii:

- szkieletowe – kolejowe, łączące ośrodek wojewódzki z ośrodkami krajowymi i wojewódzkimi I i II rzędu oraz autobusowe pełniące podobną rolę – jako uzupełnienie linii kolejowych;
- dowozowe – kolejowe, łączące ośrodki regionalne I i II rzędu z kolejowymi liniami szkieletowymi oraz autobusowe – łączące ważniejsze generatory ruchu z kolejowymi węzłami integracyjnymi i umożliwiające utworzenie łańcuchów podróży międzypowiatowych;
- uzupełniające – kolejowe sezonowe i o małym ruchu oraz autobusowe – łączące generatory ruchu w powiatach z kolejowymi węzłami integracyjnymi lub wyznaczone tam, gdzie linie kolejowe ze względów technicznych mają zbyt małą przepustowość.

Dworzec kolejowy w Pruszczu Gdańskim określono w planie wojewódzkim jako lokalny węzeł integracyjny, a przystanek kolejowy w Ciepłowie – jako przystanek zintegrowany.

W planie wojewódzkim przyjęto trzy warianty rozwoju sieci komunikacyjnej: „nie robić nic nowego” (wariant 0), docelowy (wariant 1) i startowy (wariant 2).

²⁰ „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Pomorskiego” uchwalony przez Sejmik Województwa Pomorskiego uchwałą nr LIII/818/14 z dn. 29.09.2014 r.

²¹ „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Gdańskiego” uchwalony przez Radę Powiatu Gdańskiego uchwałą nr XVI/103/2015 z dn. 30.11.2015 r.

²² „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Gdańska na lata 2014-2030”, uchwalony przez Radę Miasta Gdańska uchwałą nr XLIX/1104/14 z dnia 27.02.2014 r.

Linie kolejowe:

- Tczew – Gdańsk Główny – Gdynia Główna – Rumia – Reda – Wejherowo (kolej aglomeracyjna);
 - (Elbląg) – Malbork – Tczew – Gdańsk Główny – Gdynia Główna/ Gdynia Chylonia;
 - (Olsztyn Główny/ Iława Główna) – Prabuty – Malbork – Tczew – Gdańsk Główny/ Gdynia Główna;
 - (Bydgoszcz Główna/ Laskowice Pomorskie) – Smętowo – Tczew – Gdańsk Główny – Gdynia Główna/ Gdynia Chylonia;
 - Gdynia Główna/ Tczew – Starogard Gdański – Chojnice,
- prowadzące przez obszar Gminy Pruszcz Gdański (przystanek w Ciepłowie), w wojewódzkim planie transportowym zostały zakwalifikowane do kategorii linii szkieletowych.

W wojewódzkich autobusowych przewozach pasażerskich obejmujących Gminę Pruszcz Gdański, wymieniono linie:

- nr 22-19: Starogard Gdański – Pruszcz Gdański – Gdańsk (szkieletowa, I klasa obsługi);
- nr 22-33: Tczew – Krzywe Koło/Cedry Wielkie – Pruszcz Gdański (uzupełniająca, III klasa);
- nr 22-35: Kościerzyna – Nowa Karczma – Pruszcz Gdański (uzupełniająca, III klasa);
- nr 22-51: Tczew – Pruszcz Gdański – Gdańsk (uzupełniająca interwencyjna, II klasa).

Przyjęte w planie kategorie częstotliwości obsługi oznaczają:

- dla klasy I – ponad 18 par połączeń na dobę;
- dla klasy II – od 11 do 18 par połączeń na dobę;
- dla klasy III – od 4 do 10 par połączeń na dobę.

„Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Gdańskiego” określił miasto Pruszcz Gdański jako jeden z węzłów przesiadkowych dla powiatu (za drugi taki węzeł uznano Pszczółki). Plan stwierdza, że Powiat Gdański nie będzie uruchamiał przewozów w relacjach zbieżnych do linii określonych w planie wojewódzkim. W związku z tym, planowana sieć połączeń publicznej komunikacji zbiorowej w powiatowych przewozach pasażerskich, obejmuje tylko dwie linie:

- P1: Pruszcz Gdański – Straszyn – Bielkówko – Lublewo Gdańskie – Kolbudy – Babidół – Czapielsk – Jodłowno – Pomlewo – Przywidz – Piekło Dolne – Trzepowo;
- P2: Trąbki Wielkie – Gołębiewo Wielkie – Sobowidz – Żeliszawki – Rębielcz – Pszczółki – Krzywe Koło – Steblewo – Osice – Suchy Dąb – Krzywe Koło – Pszczółki.

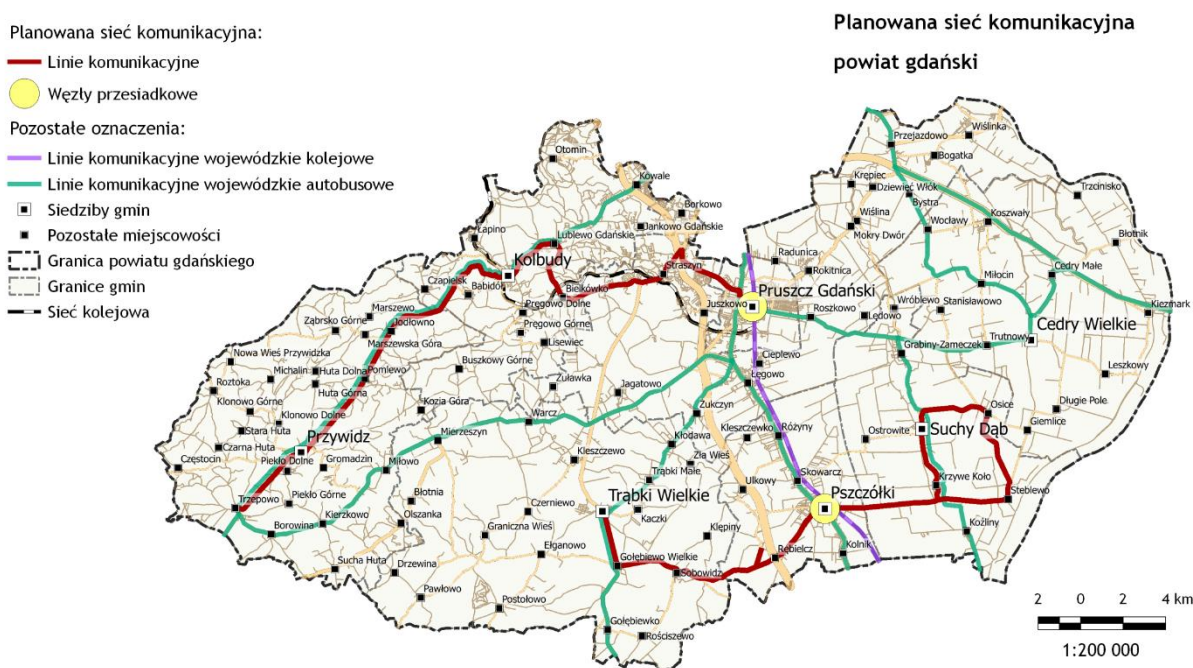
Linia P1 prowadzi przez Gminę Pruszcz Gdański. Dla obu linii wskazano, że minimalna liczba par połączeń powinna wynosić 10 w dni robocze oraz po 3 w soboty, niedziele i święta.

Plan powiatowy stwierdza jednak w rozdziale 10.2.1, że w przypadku gdyby nastąpiły zmiany w sieci wojewódzkich przewozów pasażerskich, wówczas powiat utworzy trzy kolejne linie:

- Pruszcz Gdański – Trąbki Wielkie;
- Pruszcz Gdański – Suchy Dąb (– Pszczółki);
- Pruszcz Gdański – Cedry Wielkie.

Uruchomienie tych linii wymagać będzie jednak aktualizacji planu, gdyż nie zostały one ujęte w załączniku graficznym do planu.

Sieć połączeń powiatowych (kolor czerwony), a także wojewódzkich (kolor fioletowy – linie kolejowe, kolor zielony – linie autobusowe) w powiatowym planie transportowym, przedstawiona została na rysunku 1.



Rys. 1. Linie użyteczności publicznej w powiecie gdańskim – wg powiatowego planu transportowego

Źródło: „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Gdańskiego”.

„Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Gdańska na lata 2014-2030” obejmuje linie komunikacji miejskiej wybiegające poza granice Gdańska – funkcjonujące w ramach podpisanych porozumień międzygminnych. Porozumienia z miastem Gdańskiem podpisały gminy: Pruszcz Gdański, miasto Pruszcz Gdański, Kolbudy, Sopot i Żukowo, a także Gdynia.

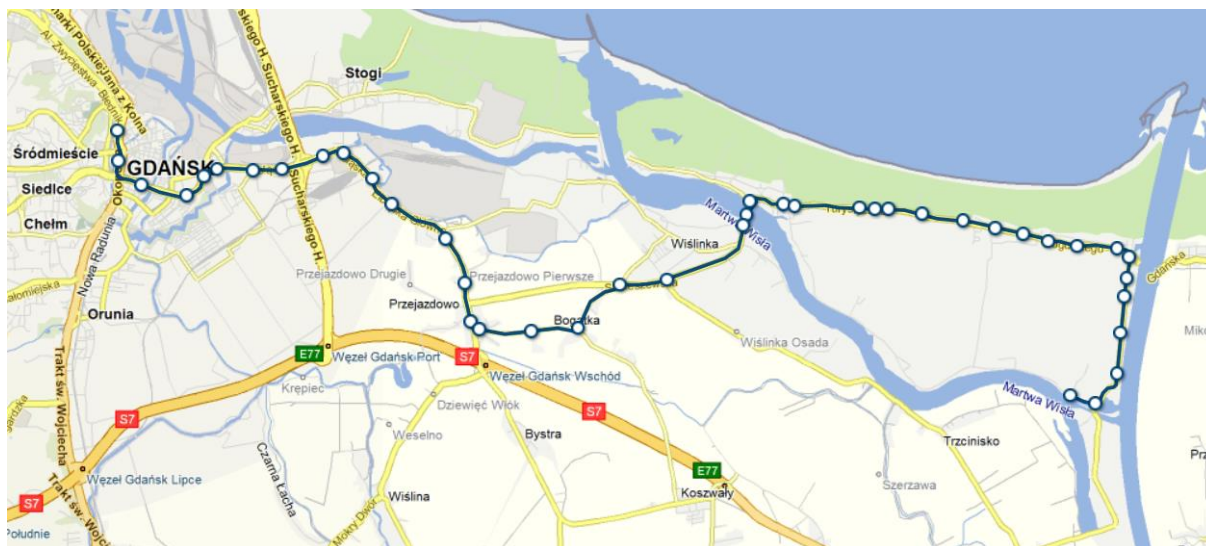
Na terenie Gminy Pruszcz Gdański funkcjonują dwie linie autobusowe, których zadanie organizowania i wykonywania przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego powierzono na mocy porozumienia międzygminnego miastu Gdańsk, w imieniu którego, w tym zakresie, działa Zarząd Transportu Miejskiego w Gdańsku.

Są to następujące linie:

- 112: Gdańsk, Dworzec Główny – Przejazdowo – Gdańsk, Przegalina (kursy w dni robocze co ok. 30 minut i w dni wolne co ok. 40 minut);
- N9: Gdańsk, Dworzec Główny – Przejazdowo – Gdańsk, Przegalina (kursy w nocy – całotygodniowo – co 120 minut).

Długość trasy każdej z tych linii na terenie Gminy Pruszcz Gdański wynosi 2,2 km. Gmina pokrywa część kosztów funkcjonowania tych linii na zasadach określonych w porozumieniu. Plan ten, zgodnie z przepisami, nie zawiera części graficznej, na rysunku 2 przedstawiono więc tylko przebieg trasy linii 112 – jako głównej linii (jedynej dziennej) obsługującej trasę gminną.

Przez teren Gminy Pruszcz Gdański prowadzą jeszcze dwie autobusowe linie tranzytowe – 186 i 212 – w relacji Gdańsk Śródmieście – Gdańsk Wyspa Sobieszewska, ale są one w całości organizowane, wykonywane i finansowane przez miasto Gdańsk. Ich rola w obsłudze miejscowości Gminy Pruszcz Gdański jest marginalna.



Rys. 2. Przebieg trasy linii 112 organizowanej przez ZTM w Gdańsku

Źródło: <http://trojmiasto.jakdojade.pl/> [dostęp: 31.03.2016 r.].

3.2. Obecny stan organizacji przewozów pasażerskich w Gminie Pruszcz Gdański

Wg stanu na dzień 31 marca 2016 r., sieć połączeń komunikacji organizowanej przez Gminę Pruszcz Gdański, tworzyło osiem dziennych linii autobusowych, oznaczonych handlowo kolejnymi numerami od 841 do 848, których trasy przedstawiono w tabeli 3.

Tab. 3. Trasy linii autobusowych organizowanych przez Gminę Pruszcz Gdański – stan na 31 marca 2016 r.

Nr linii	Relacja
841	Gdańsk, Dworzec Główny – Przejazdowo – Wiślina – Łędowo – Wiślina – Mokry Dół – Rokitnica – Pruszcz Gdański – Rusocin, Rataja
842	Pruszcz Gdański, Dworzec Kolejowy – Łęgowo – Cieplewo – Wojanowo – Będzieszyn – Wojanowo – Jagatowo
843	Gdańsk, Dworzec Główny – Pruszcz Gdański – Rotmanka
844	Pruszcz Gdański, Dworzec Kolejowy – Łęgowo – Cieplewo – Wojanowo – Będzieszyn – Rekcin – Żuława – Żuławka – Żuława – Jagatowo
845	Gdańsk, Dworzec Główny – Pruszcz Gdański – Juskowo
846	Gdańsk, Dworzec Główny – Borkowo – Straszyn – Goszyn – Bielkówek
847	Pruszcz Gdański, Dworzec Kolejowy – Rotmanka – Straszyn – Goszyn – Bielkówek – Lublewo Gdańskie – Kolbudy – Łapino
848	Pruszcz Gdański, Dworzec Kolejowy – Rotmanka – Straszyn – Arciszewo – Rekcin – Żuława – Żuławka – Żuława – Jagatowo

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozkładów jazdy.

Na poszczególnych liniach wykonuje się (wg stanu na 29 lutego 2016 r.) łącznie 204 kursy w dniu powszednim (nauki szkolnej), 60 kursów w sobotę i 39 kursów w niedzielę. Najwięcej kursów zaplanowano na liniach 846 i 847. W dniu powszednim podaż usług na tych liniach stanowiła 46% ogólnej liczby kursów, w sobotę – 77%, a w niedzielę – aż 95%. Intensywność funkcjonowania poszczególnych linii komunikacji Gminy Pruszcz Gdański, mierzona liczbą wykonywanych kursów – wg stanu na dzień 29 lutego 2016 r. – przedstawiono w tabeli 4. W tabeli tej ujęto wszystkie kursy zaplanowane jako udostępniane pasażerom – wykonywane z zatrzymywaniem na przystankach pośrednich.

Tab. 4. Liczba kursów wykonywanych na liniach komunikacji Gminy Pruszcz Gdański w dniu powszednim, w sobotę i w niedzielę – stan na 29 lutego 2016 r.

Linia	Liczba kursów wykonywanych w poszczególnych rodzajach dni tygodnia w każdym z kierunków					
	dzień powszedni		sobota		niedziela	
	tam	z powrotem	tam	z powrotem	tam	z powrotem
841	15	13	3	3	nie funkcjonuje	
842	14	15	2	3	nie funkcjonuje	
843	11	11	nie funkcjonuje		nie funkcjonuje	
844	6	5	2	-	nie funkcjonuje	
845	3	3	nie funkcjonuje		1	1
846	25	26	14	14	12	11
847	22	21	9	9	7	7
848	7	7	1	-	nie funkcjonuje	
Razem	103	101	31	29	20	19

Źródło: „Analiza sytuacji rynkowej komunikacji Gminy Pruszcz Gdański wraz z postulowanymi zmianami w ofercie przewozowej – na podstawie wyników badań marketingowych wielkości popytu z jesieni 2015 r.”, s.14.

Maksymalna liczba pojazdów, niezbędna do wykonania wszystkich zadań przewozowych zaplanowanych w rozkładach jazdy komunikacji Gminy Pruszcz Gdański, wyniosła 17 dla dnia powszedniego (nauki szkolnej), 5 dla soboty i 3 dla niedzieli.

Przez gminę przebiegają także trasy linii komunikacyjnych komercyjnych realizowanych przez różnych przewoźników – na własne ryzyko handlowe.

W Gminie Pruszcz Gdański funkcjonuje model organizacji i zarządzania komunikacją, zakładający czytelny rozdział funkcji organizatora (gminy) i operatora, którego usługi są kontraktowane okresowo w drodze zamówienia publicznego.

Przewozy realizuje operator, którym jest Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Gdańsk Sp. z o.o. W wyniku przekształceń własnościowych, w 2012 r. większościowym udziałowcem PKS Gdańsk Sp. z o.o. stała się firma Przewozy Autobusowe Gryf Sp. z o.o. Sp. k. z Żukowa. Przewozy na zlecenie Gminy Pruszcz Gdański realizowane są obecnie pod wspólną marką „Gryf”.

Obecna umowa obowiązuje w okresie od 1 kwietnia 2013 r. do 31 grudnia 2016 r. Została zawarta w wyniku rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego na usługi przewozu publicznego

w ramach komunikacji gminnej Gminy Pruszcz Gdański, ogłoszonego w styczniu 2013 r. na okres do 31 marca 2016 r. i od 1 kwietnia do 31 grudnia 2016 r. przedłużono jej ważność na podstawie art. 4 ust. 4 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70. Aby osiągnąć korzyści skali zmniejszające koszt dofinansowania komunikacji, zapewnić zintegrowaną taryfę w całej komunikacji gminnej oraz podnieść jakość świadczonych usług bez wzrostu dofinansowania z budżetu gminnego, zamówienie stanowiło jedną całość, bez możliwości składania ofert na obsługę pojedynczych linii.

W przywołanym przetargu jedyną ofertę złożyło Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Gdańsk Sp. z o.o., oferując cenę 6 708 792,39 zł. za wykonanie 3 077 427,7 wozokilometrów. Kwota dopłaty gminy do każdego wozokilometra wykonywanego w ramach umowy z operatorem, wynosi zatem 2,18 zł.

3.3. Analiza sytuacji rynkowej komunikacji Gminy Pruszcz Gdański

W październiku 2015 r., na zlecenie Gminy Pruszcz Gdański, wykonana została analiza funkcjonowania komunikacji autobusowej, na liniach, których organizatorem jest Gmina Pruszcz Gdański. W badaniach tych ustalono poziom podaży i popytu na usługi komunikacji gminnej. Na podstawie wyników badań przeprowadzono analizę funkcjonowania tej komunikacji i zaproponowano koncepcję zmian w ofercie przewozowej.

W skali przeciętnego miesiąca, popyt na usługi komunikacji Gminy Pruszcz Gdański ukształtował się na poziomie 104 774 pasażerów.

Największy udział w przewozach w skali miesiąca uzyskały linie 846 i 847, z których usług skorzystało łącznie 60 617 osób, co stanowiło 57,9% ogółu pasażerów. Kolejną, pod względem wielkości miesięcznych przewozów, była linia 841, z której w skali miesiąca skorzystało 19 143 pasażerów. Razem, z tych trzech linii o największych średniomiesięcznych przewozach, skorzystało łącznie 76,1% wszystkich pasażerów komunikacji Gminy Pruszcz Gdański. Żadna z pozostałych linii nie przekroczyła wielkości miesięcznych przewozów rzędu 10 tys. osób.

Porównując uzyskane dane do wyników badań marketingowych z 2014 r., można stwierdzić, że w skali całej sieci komunikacji Gminy Pruszcz Gdański liczba pasażerów w dniu powszednim wzrosła w 2015 r. w stosunku do 2014 r. o 67 osób (1,5%), w sobotę – o 54 osoby (5,0%), a w niedzielę – o 49 osób (8,9%).

W komunikacji regionalnej, w której opłata za przejazd jest zależna od pokonywanej odległości, informacja o bezwzględnej liczbie pasażerów w kursie nie pozwala nawet na przy-

bliżoną ocenę jego efektywności. Mając szczegółowe dane dotyczące wielkości popytu w każdym z kursów, do oceny ich efektywności można natomiast użyć wskaźnika liczby pasażerokilometrów w przeliczeniu na kilometr kursowy, obrazującego średnie wykorzystanie pojazdów w całym kursie. Opisany wskaźnik obliczany jest jako iloraz sumy iloczynów pasażerów pozostających w pojeździe po ruszeniu z każdego przystanku i odległości do następnego przystanku, przez sumę odległości międzyprzystankowych w całym kursie.

Średnia liczby pasażerokilometrów w przeliczeniu na kilometr, w skali całej sieci komunikacji Gminy Pruszcz Gdański, dla dnia powszedniego wyniosła 10,7 pasażerokilometra na kilometr kursowy. Linie 846 i 847 należą do najbardziej efektywnych linii – ich udział w przewozach pasażerów był wyższy od udziału w pracy eksploatacyjnej, mierzonej liczbą wykonywanych kilometrów.

Parametry poszczególnych linii, takie jak wielkość przewozów, praca eksploatacyjna i liczba pasażerów na 1 wozokilometr, przedstawiono w tabeli 5.

Tab. 5. Wielkość przewozów ogółem i liczba pasażerokilometrów w przeliczeniu na 1 kilometr oraz praca eksploatacyjna na poszczególnych liniach komunikacji Gminy Pruszcz Gdański w przeciętnym miesiącu – jesień 2015 r.

Linia	Miesięczna liczba pasażerów	Udział w przewozach pasażerów [%]	Miesięczna praca eksploatacyjna [km]	Udział w pracy eksploatacyjnej [%]	Liczba paskm na 1 km
841	19 143	18,27	21 843,0	24,64	8,6
842	7 329	7,00	8 535,3	9,63	5,6
843	6 909	6,59	6 004,5	6,77	12,5
844	4 570	4,36	4 305,4	4,86	7,7
845	1 537	1,47	1 979,4	2,23	8,8
846	31 506	30,07	22 432,8	25,31	16,1
847	29 111	27,78	18 093,7	20,41	10,1
848	4 669	4,46	5 453,4	6,15	6,8
Razem	104 774	100,00	88 647,5	100,00	10,6

Źródło: „Analiza sytuacji rynkowej komunikacji Gminy Pruszcz Gdański wraz z postulowanymi zmianami w ofercie przewozowej – na podstawie wyników badań marketingowych wielkości popytu z jesieni 2015 r.”, s. 33.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania, istotna jest sytuacja ekonomiczna linii komunikacyjnych Gminy Pruszcz Gdański. Ma ona bowiem wpływ na wybór wariantu organizacyjnego, który obowiązywać będzie w przyszłości.

Koszt realizacji zadań przewozowych na wszystkich liniach finansowany jest z trzech źródeł: przychodów z biletów, refundacji ulg ustawowych i dopłaty gminy. Przychody z biletów obejmują zarówno bilety jednorazowe, jak i miesięczne. Refundacja kosztów związanych z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów, pokrywana jest z budżetu państwa na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Kwotę dopłaty stanowi różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną wg cen nieuwzględniających ustawowych ulg, a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających ulgi. Samorzady województw przekazują przewoźnikom wykonującym krajowe drogowe przewozy osób, dopłaty z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich, na zasadach określonych w umowach zawartych między samorządami województw a przewoźnikami. Dopłaty przysługują wyłącznie z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg. Operator przewozów w komunikacji Gminy Pruszcz Gdański uzyskuje takie dopłaty na podstawie umowy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego.

Łącznie, dla całego 2015 r., udział poszczególnych źródeł finansowania wynosił:

- przychody z biletów – 49%;
- dopłata z gminy Pruszcz Gdański – 42%;
- refundacja ulg ustawowych z budżetu państwa – 9%.

Na podstawie badań marketingowych, przeprowadzonych w październiku 2015 r., ustalono szczegółowy udział poszczególnych rodzajów biletów, a także rodzajów uprawnień do przejazdów ulgowych.

Wartość refundacji uprawnień do ulgowych przejazdów, uzyskanej przez operatora z budżetu państwa za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, wyniosła w październiku 2015 r. łącznie 55 738,92 zł dla wszystkich linii komunikacji Gminy Pruszcz Gdański. Zdecydowaną największą część tej kwoty – 50.609,40 zł, a więc aż 90,8% – stanowiły dopłaty do biletów miesięcznych. Tylko 5 129,52 zł, co stanowiło 9,2% ogólnej wartości refundacji, budżet państwa dopłacił do biletów jednorazowych.

Wartość i udział procentowy dopłat samorządu wojewódzkiego do biletów jednorazowych i miesięcznych z ulgą ustawową na poszczególnych liniach komunikacji Gminy Pruszcz Gdański, według danych za październik 2015 r., przedstawiono w tabeli 6.

Tab. 6. Wartość i udział procentowy dopłat z budżetu państwa do biletów z ulgą ustawową na poszczególnych liniach komunikacji Gminy Pruszcz Gdański w październiku 2015 r.

Linia	Wartość refundacji							
	łącznie		Bilety jednorazowe			Bilety miesięczne		
	kwota [zł]	udział w sieci [%]	kwota [zł]	udział [%]		kwota [zł]	udział [%]	
				w linii	w sieci		w linii	w sieci
841	12 162,02	21,82	729,32	6,00	14,22	11 432,70	94,00	22,59
842	6 416,20	11,51	295,41	4,60	5,76	6 120,79	95,40	12,09
843	878,42	1,58	160,22	18,24	3,12	718,20	81,76	1,42
844	5 323,09	9,55	101,14	1,90	1,97	5 221,95	98,10	10,32
845	311,28	0,56	187,80	60,33	3,66	123,48	39,67	0,24
846	20 870,32	37,44	1 804,48	8,65	35,18	19 065,84	91,35	37,67
847	7 525,86	13,50	1 639,14	21,78	31,96	5 886,72	78,22	11,63
848	2 251,73	4,04	212,01	9,42	4,13	2 039,72	90,58	4,03
Siec	55 738,92	100,00	5 129,52	9,20	100,00	50 609,40	90,80	100,00

Źródło: „Analiza sytuacji rynkowej komunikacji Gminy Pruszcz Gdański wraz z postulowanymi zmianami w ofercie przewozowej – na podstawie wyników badań marketingowych wielkości popytu z jesieni 2015 r.”, s. 45.

W strukturze dopłat do biletów miesięcznych, największa refundacja dotyczyła ulgi uczniowskiej – o wymiarze 49%. Na wszystkich ośmiu liniach komunikacji Gminy Pruszcz Gdański, refundacja tej ulgi wyniosła łącznie 44 326,38 zł, co stanowiło 87,6% wartości dopłat do biletów miesięcznych. Drugą, pod względem wartości kwoty refundacji, okazała się ulga studencka o wymiarze 51%. Z tego tytułu, dopłata za październik 2015 r. wyniosła łącznie 4 727,70 zł, czyli 9,3% sumy dopłat do biletów miesięcznych. Udział tych dwóch ulg w łącznej kwocie dopłat do biletów miesięcznych wyniósł blisko 97%. Jeszcze tylko dwie ulgi: o wymiarze 78% – dla dzieci niepełnosprawnych oraz nauczycielska – o wymiarze 33%, przekroczyły 1% udziału w łącznej kwocie refundacji. Dopłaty z budżetu państwa do miesięcznych biletów dla osób niepełnosprawnych wyniosły 809,64 zł, co stanowiło 1,6% łącznej kwoty dopłat do biletów miesięcznych. W przypadku ulgi nauczycielskiej, kwota dopłaty wyniosła 609,84 zł (1,2% sumy dopłat do biletów miesięcznych). Wartość refundacji pozostałych ulg miała charakter marginalny.

Łączne kwoty dopłat, wraz z udziałami procentowymi, do biletów miesięcznych z ulgami ustawowymi: uczniowską, studencką i pozostałymi, według danych za październik 2015 r. – przedstawiono w tabeli 7.

Tab. 7. Wartość i udział procentowy dopłat z budżetu państwa do biletów miesięcznych z ulgą ustawową na poszczególnych liniach komunikacji Gminy Pruszcz Gdański w październiku 2015 r.

Linia	Refundacje ulg w segmencie biletów miesięcznych								
	ulga uczniowska – 49%			ulga studencka – 51%			pozostałe ulgi łącznie – 33%, 37%, 78%, 93%		
	wartość [zł]	udział [%]		wartość [zł]	udział [%]		wartość [zł]	udział [%]	
		w linii	w sieci		w linii	w sieci		w linii	w sieci
841	10 742,76	93,97	24,24	428,40	3,75	9,06	261,54	2,29	16,82
842	5 992,02	97,90	13,52	42,84	0,70	0,91	85,93	1,40	5,52
843	493,92	68,77	1,11	0,00	0,00	0,00	224,28	31,23	14,42
844	5 160,05	98,81	11,64	0,00	0,00	0,00	61,90	1,19	3,98
845	123,48	100,00	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
846	14 532,42	76,22	32,79	4 127,94	21,65	87,31	405,48	2,13	26,07
847	5 406,66	91,85	12,20	128,52	2,18	2,72	351,54	5,97	22,60
848	1 875,07	91,93	4,23	0,00	0,00	0,00	164,65	8,07	10,59
Siec	44 326,38	87,59	100,00	4 727,70	9,34	100,00	1 555,32	3,07	100,00

Źródło: „Analiza sytuacji rynkowej komunikacji Gminy Pruszcz Gdański wraz z postulowanymi zmianami w ofercie przewozowej – na podstawie wyników badań marketingowych wielkości popytu z jesieni 2015 r.”, s. 47.

4. Warianty organizacji przewozów pasażerskich w Gminie Pruszcz Gdański

W celu zorganizowania po 1 stycznia 2017 r. obsługi Gminy Pruszcz Gdański publicznym transportem zbiorowym – liniami o charakterze użyteczności publicznej, z ewentualnym zachowaniem w możliwie największym zakresie prawa dopłat z budżetu państwa z tytułu stosowania ulg ustawowych – możliwych jest kilka wariantów rozwiązań:

- organizacja przewozów samodzielnie przez Gminę Pruszcz Gdański (wariant 1) – możliwa jednak tylko dla przewozów nieprzekraczających granic gminy;
- porozumienie międzygminne i przekazanie zadań Gminie Pruszcz Gdański (wariant 2) – w celu umożliwienia zorganizowania przewozów także na liniach łączących obszar gminy z miastami Pruszcz Gdański i Gdańsk;
- porozumienie międzygminne i przekazanie zadań miastu Gdańsk (wariant 3) – dla zorganizowania obecnych przewozów gminnych w ramach sieci gdańskiej komunikacji miejskiej;
- zorganizowanie przewozów jako powiatowych przez Powiat Gdański (wariant 4);
- powołanie związku powiatowo-gminnego (wariant 5) – dla zorganizowania przewozów powiatowych i przewozów gminnych jako powiatowo-gminnych.

Wariant 1 – tylko przewozy gminne

W tym wariantcie organizacja przewozów byłaby ograniczona tylko do linii nieprzekraczających granic Gminy Pruszcz Gdański. Ponieważ obecnie wszystkie linie gminne przekraczają te granice (prowadząc na obszar miasta Pruszcza Gdańskiego lub miasta Gdańska), oznaczałoby to konieczność skrócenia ich tras. Jest to rozwiązanie skrajnie niekorzystne – ze względu na to, że zdecydowana większość celów podróży mieszkańców gminy znajduje się poza jej granicami (szkoły, miejsca pracy, handlu i innych usług). Ponadto, w rejonie granic gminy nie zawsze jest dostępna infrastruktura umożliwiająca zakończenie trasy (zawrót autobus), czy też zorganizowanie węzłów przesiadkowych na komunikację miejską obsługującą miasto Pruszcz Gdański i miasto Gdańsk.

Rozwiązanie polegające na samodzielnym zorganizowaniu przewozów możliwe jest do realizacji tylko w niewielkim zakresie, jako uzupełnienie sieci komunikacyjnej, dla pojedynczych kursów obsługujących specyficzne relacje na terenie gminy (np. kursy szkolne).

Gmina Pruszcz Gdański, oprócz ogólnodostępnych linii komunikacyjnych, organizuje w formie zamkniętej przewozy szkolne na czterech trasach:

- Borzęcin – Juszkowo – Rotmanka;
- Juszkowo – Straszyn;

- Żukczyn – Wojanowo;
- Przejazdowo – Dziewięć Włók – Bogatka – Wiślinka.

Można rozważyć przekształcenie tych przewozów w przewozy ogólnodostępne – jako gminne przewozy pasażerskie. Model polegający na przewozach otwartych w formie innej niż komunikacja miejska, przynosi dostęp do refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa oraz udostępnia całość przewozów pasażerom.

Argumentem przeciwko takiemu rozwiązaniu jest zmniejszony wpływ na kształt sieci oraz potencjalne niebezpieczeństwa, wynikające z przewozu dzieci razem z osobami postronnymi.

Istnieją jednak możliwości zminimalizowania tych wad, w postaci odpowiedniego konstruowania umów z operatorami, czy też zatrudniania opiekunów – podobnie jak w przypadku kursów zamkniętych. Dobrą 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 często niższa jakość przewozów, osłabienie ogólnodostępnej sieci transportowej i tworzenie „białych plam” na mapie komunikacyjnej – 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 starsze, bardziej wyeksploatowane i zamortyzowane autobusy), czy małą elastyczność dla dzieci uczęszczających na zajęcia dodatkowe. W przypadku gdy trasy przewozów szkolnych mają charakter względnie stały, pozwala to na zorganizowanie przewozów regularnych. Bilans zysków i strat prowadzi obecnie stopniowo do odchodzenia od modelu zamkniętego na rzecz przewozów otwartych.

W przypadku wprowadzenia takiego modelu, istnieje możliwość uzyskania dopłaty z budżetu państwa do biletów miesięcznych dla uczniów w wysokości 49% ich wartości (linie organizowane przez gminę wiejską na jej obszarze po 1 stycznia 2017 r. będą miały charakter przewozów gminnych innych niż komunikacja miejska).

Wariant 2 – porozumienie międzygminne zakładające przekazanie zadań organizatora Gminie Pruszcz Gdański

Aby móc zorganizować przewozy na liniach, których trasy przekraczają granice Gminy Pruszcz Gdański, konieczne jest zawarcie porozumienia z gminami, przez których obszary prowadzą trasy tych linii. W przypadku sieci linii obsługujących Gminę Pruszcz Gdański, dotyczy to miasta Pruszcz Gdański (stanowiącego odrębną gminę miejską), a także miasta Gdańska i gminy Kolbudy.

Zawarcie porozumienia musi być poprzedzone uchwałami poszczególnych rad gmin (miast). W porozumieniu wskazuje się zakres przedmiotowy (w tym przypadku będą to linie łączące obszar Gminy Pruszcz Gdański z odpowiednią gminą) i określa się, która gmina przejmuje zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na tych liniach. Rekomenduje się, aby to Gmina Pruszcz Gdański przejęła od miasta Pruszcz Gdański, miasta Gdańska i gminy Kolbudy to zadanie, gdyż będzie to pozostawienie stanu obecnego, w którym to właśnie Gmina Pruszcz Gdański wykonuje wszystkie zadania organizatorskie w odniesieniu do tych linii. Wówczas to Gmina Pruszcz Gdański w dalszym ciągu będzie organizować przewozy na wskazanych liniach. Pozostałe gminy mogą (powinny), ale nie muszą, partycypować w kosztach funkcjonowania linii.

Ze względu na to, że trasy wszystkich linii prowadzą przez miasto Pruszcz Gdański (a niektórych ponadto obsługują miasto Gdańska) wszystkie te linie stanowić będą komunikację miejską. Oznacza to, że ich organizator (Gmina Pruszcz Gdański) nie będzie mógł występować do Urzędu Marszałkowskiego o refundację z budżetu państwa strat powstałych z tytułu stosowania ulg ustawowych. Koszt wprowadzenia ulg musiałby być zatem pokryty z budżetu organizatora, co nie jest rozwiązaniem korzystnym finansowo.

Wariant 3 – porozumienie międzygminne zakładające przekazanie zadań organizatora Miastu Gdańsk

Wariant ten jest podobny od strony formalnej do wariantu 2 – zakłada zawarcie porozumienia z miastem Gdańskim, jednak wówczas to Gmina Pruszcz Gdański przekazałaby kompetencje do organizowania publicznego transportu zbiorowego na swoich liniach miastu Gdańsk.

Rozwiązanie to powoduje, że linie komunikacyjne obsługujące Gminę Pruszcz Gdański włączone zostałyby bezpośrednio do sieci gdańskiej komunikacji miejskiej (podobnie jak funkcjonują już linie obsługujące miasto Pruszcz Gdański oraz linie: 112, 186, 212 i N9 w Gminie Pruszcz Gdański). Umożliwia to ich ścisłą integrację, a zadania organizatora wykonywałaby wówczas wyspecjalizowana jednostka, jaką jest Zarząd Transportu Miejskiego w Gdańsku.

Podobnie jak w wariantach 1 i 2, z uwagi na to, że linie będące przedmiotem analizy byłyby komunikacją miejską, nie będzie możliwości uzyskania refundacji udzielonych ulg ustawowych z budżetu państwa. Ponadto, Gmina Pruszcz Gdański nie miałaby bezpośredniego wpływu na zlecenie usług przewozowych operatorowi, ani też na wysokość opłat za przejazdy i zakres ulg (jest to ustalane w sposób zintegrowany dla całej Metropolii Zatoki Gdańskiej). Nie jest to rozwiązanie korzystne finansowo, a ponadto – w porównaniu do wariantu 2 – generujące wyższe koszty obsługi – z uwagi na standardy jakości usług obowiązujące w gdańskiej komunikacji miejskiej, a nie zawsze potrzebne w komunikacji gminnej (np. nadajniki systemu Tristar, umożliwiające pozycjonowanie pojazdów).

Obecnie Gmina Pruszcz Gdański dopłaca do każdego wozokilometra linii 112 kwotę 5,60 zł netto (a do linii nocnej N9 – 8,19 zł netto). Jest to kwota wyższa nawet niż całkowity przychód jednostkowy linii komunikacji gminnej (wraz z biletami i refundacją ulg średnio 5,22 zł brutto w 2015 r.). Przyjęcie tego modelu organizacyjnego spowodowałoby więc drastyczny wzrost kosztów funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego dla gminy.

Wariant 4 – przewozy powiatowe

Organizacja przewozów w formie przewozów powiatowych jest rozwiązaniem najbardziej korzystnym. Przewozy takie organizowałby Powiat Gdański, przy wsparciu finansowym gminy.

Powiat jest naturalnym organizatorem dla linii komunikacyjnych łączących obszar Gminy Pruszcz Gdański z miastem Pruszcz Gdański, stanowiącym odrębną gminę miejską. Niestety, Powiat Gdański w swoim planie transportowym – omówionym w poprzedniej części opracowania – zadeklarował zamiar zorganizowania jedynie dwóch linii komunikacyjnych na swoim terenie, z których tylko jedna częściowo pokrywa się trasą z komunikacją organizowaną obecnie przez Gminę Pruszcz Gdański.

Zorganizowanie komunikacji powiatowej przez Powiat Gdański w większym zakresie (obejmującym wszystkie trasy obecnej komunikacji Gminy Pruszcz Gdański) zapewniłoby operatorowi możliwość otrzymania refundacji strat z tytułu stosowania ulg ustawowych, co pozwoliłoby na co najmniej zachowanie obecnej siatki połączeń.

Aby jednak linie komunikacyjne organizowane przez Powiat Gdański mogły obejmować całe swoje obecne trasy, powiat ten musiałby zawrzeć porozumienie z miastem Gdańskiem jako powiatem grodzkim. Miasto, któremu przysługują prawa powiatu (powiat grodzki), może zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym zawierać porozumienia z innymi powiatami w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych. Jednocześnie należy wskazać, że prezydent miasta będącego powiatem grodzkim nie może być organizatorem po-

wiatowych przewozów pasażerskich w swoim mieście, ponieważ przewozy powiatowe, prowadzone w granicach jednego powiatu, muszą obejmować obszar co najmniej dwóch gmin. Powiat grodzki i powiat sąsiadujący mogą zawrzeć porozumienie o współdziałaniu w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na swoich obszarach. Organizatorem takich przewozów może być jednak tylko powiat ziemski, gdyż w przeciwnym przypadku organizatorem byłaby gmina na prawach powiatu, a więc wystąpiłby konflikt kompetencji gminy i powiatu – jako organizatora będącego jednym podmiotem. Przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego, zorganizowanego w ramach zawartego porozumienia, na mocy którego organizatorem jest powiat ziemski, stanowiąc będą powiatowe przewozy pasażerskie. Przewozy takie nie mogą być uważane za komunikację miejską, bowiem komunikacja miejska to przewozy wykonywane w granicach miasta, miasta i gminy albo miasta i gmin, które z miastem zawarły porozumienie.

Aby sfinansować przewozy realizowane wg modelu przedstawionego w tym wariantcie, gmina może udzielić powiatowi pomocy finansowej. Zasady jej udzielania powinna regulować stosowna umowa.

Wariant 5 – związek powiatowo-gminny

Utworzenie związku powiatowo-gminnego, czyli odrębnego bytu prawnego, skutkuje powstaniem nowego organizatora publicznego transportu zbiorowego. Utworzenie związku wymaga przeprowadzenia procedury jego utworzenia i zarejestrowania. Rady poszczególnych gmin oraz powiatu muszą podjąć decyzje o przystąpieniu do związku i przyjąć jego statut. Projekt statutu podlega uzgodnieniu z wojewodą, co dodatkowo wydłuża procedurę. Statut podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a związek powiatowo-gminny nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.

W przypadku utworzenia związku, niezbędne byłoby utworzenie w jego ramach odpowiednich struktur organizatora. Na poziomie związku podejmowane byłyby bowiem wszelkie decyzje, w tym odnośnie wysokości opłat za przejazdy. W związku uczestniczyłyby Gmina Pruszcz Gdański i miasto Pruszcz Gdański oraz Powiat Gdański. Z uwagi na ważną rolę Gdańska (rozpoczynanie biegu niektórych linii w tym mieście), wymagany byłby też udział miasta Gdańska w takim związku.

Charakter przewozów jest w tym przypadku odrębny – utworzenie związku powiatowo-gminnego powoduje powstanie nowego rodzaju przewozów – powiatowo-gminnych. Przewozy te są wyodrębnione od przewozów gminnych, a ponieważ komunikacja miejska to – jak wynika z ustawowej definicji – komunikacja gminna na obszarze miasta, miasta i gminy oraz miast

albo miast i gmin sąsiadujących, które podpisały porozumienia, nie występuje w tym przypadku ryzyko utraty prawa do refundacji z tytułu stosowania ulg ustawowych.

Utworzenie nowego związku wymaga poniesienia nakładów finansowych na jego utworzenie i późniejsze funkcjonowanie. Stronami zobowiązanymi finansowo w przypadku powstania takiego związku byłyby zarówno gminy-uczestnicy związku, jak i powiaty-uczestnicy związku, dokonujące zapłaty za usługi przewozowe (lub wnoszące dopłaty do usług) poprzez budżet związku powiatowo-gminnego. Rola, jaką odgrywałyby w tej strukturze Powiat Gdański, zależałaby od szczegółowych ustaleń statutu związku.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym traktuje związek powiatowo-gminny odrębnie od powiatów i gmin wchodzących w jego skład. W sytuacji, gdy związek powiatowo-gminny obejmuje obszar liczący ponad 80 tys. mieszkańców, ustawa wymaga przyjęcia przez związek planu transportowego obejmującego linie komunikacyjne lub sieć komunikacyjną na jego obszarze. Oznacza to, że jeśli rada któregoś powiatu-uczestnika związku przyjmie plan transportowy dla powiatu, to nie staje się on automatycznie planem transportowym dla związku powiatowo-gminnego. Związek musi zrealizować procedurę opracowania własnego planu transportowego dla obszaru związku, przeprowadzić konsultacje społeczne, a następnie plan musi zostać przyjęty przez zgromadzenie związku.

W ramach przewozów powiatowo-gminnych zarząd związku może zorganizować wszystkie konieczne połączenia komunikacyjne, zarówno międzygminne – w granicach powiatów przystępujących do związku, jak i gminne – w granicach gmin przystępujących do związku.

Zamieszczone przez powiat ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania nie może dotyczyć przewozów powiatowo-gminnych. Ogłoszenie publikuje organizator, a w tym przypadku organizatorem jest związek powiatowo-gminny. Zatem ogłoszenie o zamiarze może być zamieszczone dopiero po zarejestrowaniu związku, co oznacza, że zakończenie procedury wyboru lub podpisanie umowy z operatorem, możliwe byłoby praktycznie dopiero w 2018 r. Powołanie związku powiatowo-gminnego do organizacji transportu publicznego nie zapewni więc ciągłości refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa.

Podsumowanie

We wszystkich przedstawionych wariantach (poza pierwszym), warunkiem ich realizacji, oprócz zawarcia odpowiednich porozumień, jest opracowanie nowego planu transportowego – dla Gminy Pruszcz Gdański i gmin, z którymi zawarte będzie porozumienie (wariant 2) lub dla związku powiatowo-gminnego (wariant 5) albo też zaktualizowanie istniejących planów transportowych – dla miasta Gdańska i gmin, z którymi zawarte jest porozumienie (wariant 3) lub dla Powiatu Gdańskiego (wariant 4).

Alternatywną, wobec przedstawionych wariantów, byłaby organizacja obecnych linii komunikacji Gminy Pruszcz Gdański jako przewozów wojewódzkich. Samorząd województwa pomorskiego, jak wcześniej przedstawiono, zamierza zorganizować jednak tylko kilka linii obejmujących swoją trasą Gminę Pruszcz Gdański. W warunkach braku porozumienia pomiędzy gminą, a miastem Pruszcz Gdański i miastem Gdańskiem, czy też braku organizacji na szerszą skalę przewozów powiatowych przez Powiat Gdański (z uwzględnieniem porozumienia z miastem Gdańskiem – jako powiatem grodzkim), jedynym podmiotem uprawnionym do zorganizowania takich linii jako połączeń o charakterze użyteczności publicznej (z refundacją kosztów udzielanych ulg), będzie samorząd województwa. Zorganizowanie wszystkich obecnie funkcjonujących linii lokalnych o trasach wykraczających poza granice Gminy Pruszcz Gdański w ramach wojewódzkich przewozów pasażerskich – możliwe poprzez modyfikację już uchwalonego planu i podjęcie się roli ich organizatora przez Urząd Marszałkowski – nawet przy bardzo silnym lobbingu władz gminy, wydaje się jednak niemal nieprawdopodobne.

Wariant nr 5 (związek powiatowo-gminny) nie jest rekomendowany do dalszych analiz, gdyż podjęcie działań organizatorskich przez całkowicie nowy podmiot, odnośnie którego funkcjonowania brak jest doświadczeń (wzorców) krajowych, wymaga pogłębionych analiz i długiego czasu na uzgodnienia wśród powiatów i gmin – wykluczających rozpoczęcie działalności przewozowej z refundacją ulg ustawowych z budżetu państwa już z dniem 1 stycznia 2017 r.

We wszystkich pozostałych wariantach (poza pierwszym), wymagane jest wykonanie wielu czynności formalno-prawnych, w tym w szczególności zawarcie porozumień.

Jednym z warunków, aby zorganizować przewozy, jest także konieczność wypełnienia obowiązków informacyjnych, wynikających z art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, czyli zamieszczenie ogłoszenia o planowanym zamówieniu w Biuletynie Informacji Publicznej właściwego organizatora. W sytuacji, kiedy takie ogłoszenie zostało już opublikowane, może być konieczna jego aktualizacja.

Obecnie Powiat Gdański zamieścił stosowne ogłoszenia (dwa z dnia 9 listopada 2015 r.). Nie precyzują one szczegółowo linii, lecz określają tylko sieć komunikacyjną. Każde z nich dotyczy innego trybu udzielenia zamówienia – jedno przewiduje zakontraktowanie operatora wg ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi, a drugie – wg ustawy Prawo zamówień publicznych. Drugie z ogłoszeń może dotyczyć ewentualnych przewozów obecnie stanowiących komunikację Gminy Pruszcz Gdański – nie będzie zatem konieczności jego aktualizacji (pod warunkiem określenia tych linii w powiatowym planie transportowym). W przypadku pozostałych wariantów, konieczne będzie opublikowanie stosownego ogłoszenia.

W październiku 2015 r. Gmina Pruszcz Gdański opublikowała w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej kolejne wstępne ogłoszenie informacyjne o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi komunikacji gminnej, tym razem na okres trzech lat – od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. Zamówienie ponownie obejmuje pakiet wszystkich ośmiu linii. Realizacja założeń tego ogłoszenia uzależniona jest jednak od wyboru modelu organizacyjnego.

Ogłoszenie należy zamieścić w Biuletynie Informacji Publicznej, w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej z wyprzedzeniem jednego roku (lub sześciu miesięcy dla wymiaru usług mniejszego niż 50 tys. kilometrów rocznie). Ogłoszenie musi zawierać określenie przewidywanego trybu wyboru, rodzaj transportu oraz przewidywaną datę rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Konieczność ogłoszenia dotyczy każdego trybu wyboru, także bezpośredniego zawarcia umowy, z wyjątkiem umów zawieranych z powodu zakłócenia ciągłości świadczenia usług. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie wykluczyła zawartego w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia (WE) 1370/2007 obowiązku zamieszczania ogłoszenia informacyjnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, do czego opracowany został nawet specjalny formularz.

Za datę rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia można uznać datę pierwszego ogłoszenia lub zaproszenia do składania ofert – w przypadku zamówień konkurencyjnych i datę zawarcia pierwszej umowy (niekiedy jest umowa przedwstępna lub warunkowa) – w przypadku zamówienia bezpośredniego (w warunkach nieprzeprowadzania postępowania wyłaniającego oferenta).

W ogłoszeniu informacyjnym musi być zawarty tryb udzielenia zamówienia oraz określenie linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, na których planowane są przewozy w ramach ogłaszanego zamówienia. W przypadku obowiązku opracowania i uchwalenia planu transportowego, linia ta (linie lub sieć komunikacyjna musi) zawierać się w jego treści, w tym w ramach załącznika graficznego do planu. Sposób określenia sieci może być jednak dość ogólny.

Zmiana treści ogłoszenia jest dopuszczalna, lecz nie później niż 6 miesięcy przed upływem terminu dla ogłoszenia rocznego i 3 miesięcy – dla ogłoszenia półrocznego.

Kwota dopłat do biletów ulgowych w komunikacji Gminy Pruszcz Gdański w 2015 r. wyniosła 513 487,32 zł, co stanowiło tylko 9% kosztów przewozów (0,49 zł w przeliczeniu na 1 wozokilometr pracy eksploatacyjnej). W przypadku wyboru wariantu nr 2 lub 3, w których przewozy będą miały charakter komunikacji miejskiej, dopłaty te nie będą już możliwe.

Mając na uwadze przeprowadzoną analizę, dla przyszłej organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarze Gminy Pruszcz Gdański, w obecnym stanie prawnym rekomenduje się wariant 4 (organizacja przewozów przez Powiat Gdański) – jako najbardziej optymalny dla gminy. Wariant ten z jednej strony umożliwia utrzymanie refundacji ulg ustawowych, a z drugiej zapewnia szybkie i sprawne zorganizowanie przewozów pod względem formalno-prawnym – w taki sposób, aby możliwe było wdrożenie nowej organizacji przewozów od 1 stycznia 2017 r., kiedy to kończy się umowa gminy z obecnym operatorem.

Alternatywnie, w przypadku braku porozumienia z powiatem odnośnie organizacji wszystkich linii, powinno się realizować wariant 2 (porozumienie międzygminne z przekazaniem zadań organizatora linii dotychczasowej komunikacji gminnej Gminie Pruszcz Gdański). Wówczas jednak, z uwagi na brak refundacji ulg ustawowych, konieczne będzie zwiększenie nakładów finansowych ze strony gminy, podwyższenie cen biletów lub ograniczenie oferty przewozowej. Optymalnym rozwiązaniem w takim przypadku będzie wdrożenie zmian na wszystkich tych trzech polach – w taki sposób, aby nie utracić pasażerów – wówczas bowiem nastąpi dodatkowy spadek przychodów ze sprzedaży biletów.

W dokumencie pt. „Analiza sytuacji rynkowej komunikacji Gminy Pruszcz Gdański wraz z postulowanymi zmianami w ofercie przewozowej – na podstawie wyników badań marketingowych wielkości popytu z jesieni 2015 r. na liniach autobusowych, których organizatorem przewozów jest Gmina Pruszcz Gdański” zamieszczono propozycje postulowanych zmian w ofercie przewozowej. Realizacja tych założeń będzie przynajmniej w części konieczna w przypadku wyboru wariantu 2.

W obydwu przedstawionych wyżej wariantach, istniejąca gdańska komunikacja miejska obejmująca swoim zasięgiem m. in. miasto Pruszcz Gdański i fragmentarycznie Gminę Pruszcz Gdański, funkcjonowałaby bez zmian.

W przypadku wyboru rekomendowanego wariantu 4, to Powiat Gdański stałby się podmiotem odpowiedzialnym za wybór operatora i zawarcie z nim umowy o świadczenie usług przewozowych. Gmina miałaby takie zadanie w przypadku wyboru alternatywnego wariantu 2. Wówczas konieczne byłoby przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, należy przyjąć, że warunki stawiane operatorowi powinny być zbliżone do obecnych, gdyż zapewniają relatywnie wysoką jakość usług, nie podwyższając znacząco ich cen. W sytuacji, w której konieczne będzie zwiększenie dofinansowania z uwagi na utratę dopłat do biletów ulgowych (wariant 2), nie zaleca się już

podwyższania warunków jakościowych (w szczególności w odniesieniu do taboru) – z uwagi na brak środków finansowych do pokrycia zwiększonych wymagań.

Jeżeli wybrany model organizacyjny wprowadzony zostanie na stałe, wówczas umowa z operatorem może zostać zawarta na dłuższy czas (3-5 lat), umożliwiającą stabilną realizację usług. Jeżeli jednak wybór modelu organizacyjnego traktowany jest jako tymczasowy i przewiduje się zmiany, wówczas umowę można zawrzeć na krótszy okres (1-2 lata) niezbędny do wypracowania i wdrożenia modelu docelowego.