

Ekspertyza dotycząca instytucjonalnych modeli funkcjonowania transportu publicznego na obszarze metropolitalnym w świetle zapisów Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych

Raport końcowy



# Spis treści

<b>Streszczenie .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Wprowadzenie .....</b>	<b>7</b>
1.1 Definicje.....	7
1.2 Cel i zakres ekspertyzy .....	8
1.3 Metodyka i sposób przygotowania ekspertyzy .....	8
<b>2 Charakterystyka transportu zbiorowego OMG-G-S .....</b>	<b>11</b>
2.1 Uwarunkowania prawne .....	11
2.2 Plany transportowe członków OMG-G-S.....	19
2.3 Integracja transportu zbiorowego w dokumentach strategicznych.....	20
2.4 Uwarunkowania transportu zbiorowego na terenie OMG-G-S.....	23
2.5 Formy organizacji transportu zbiorowego na terenie OMG-G-S .....	26
2.6 Formy integracji transportu zbiorowego OMG-G-S .....	34
2.7 Finansowanie transportu zbiorowego OMG-G-S .....	39
2.8 Bariery przekształceń organizacji transportu zbiorowego OMG-G-S .....	60
2.9 Analiza SWOT transportu zbiorowego OMG-G-S.....	69
<b>3 Dobre praktyki integracji transportu zbiorowego .....</b>	<b>70</b>
3.1 Rozwiązania niemieckie.....	70
3.2 Rozwiązania francuskie .....	73
3.3 Rozwiązania czeskie.....	74
3.4 Rozwiązania krajowe.....	77
3.5 Nowoczesne technologie.....	78
3.6 Wnioski.....	79
<b>4 Ustawa o związkach metropolitalnych i jej implikacje .....</b>	<b>80</b>
4.1 Cel i zadania.....	80
4.2 Publiczny transport zbiorowy jako zadanie związku metropolitalnego .....	81
4.3 Finansowanie.....	82
4.4 Przepisy wykonawcze do ustawy .....	88
4.5 Projekt ustawy o śląskim związku metropolitalnym .....	88
<b>5 Proponowane modele integracji transportu zbiorowego.....</b>	<b>90</b>
5.1 Modele współpracy pomiędzy związkiem metropolitalnym a samorządami gminnymi, powiatowymi i operatorami.....	91
5.2 Modele współpracy pomiędzy związkiem metropolitalnym i samorządem województwa .....	96
5.3 Modele organizacji komunikacji szkolnej.....	100
5.4 Modele taryfowe.....	101
5.5 Implikacje finansowe poszczególnych modeli .....	105
5.6 Zasady utworzenia, funkcjonowania i finansowania związku metropolitalnego .....	108
<b>6 Wnioski i rekomendacje.....</b>	<b>121</b>
6.1 Wnioski.....	121
6.2 Rekomendacje .....	122
<b>7 Załączniki.....</b>	<b>129</b>
7.1 Spis dokumentów, publikacji i materiałów źródłowych.....	129
7.2 Ankieta dotycząca transportu zbiorowego przeprowadzona wśród członków OMG-G-S .....	130
7.3 Spis respondentów wywiadów IDI .....	133
7.4 Spis ilustracji .....	134
7.5 Spis tabel .....	136

# Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie kluczowych zmian prawnych, finansowych i organizacyjnych umożliwiających dokonanie procesu zintegrowania transportu zbiorowego na terenie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot (zwanego dalej „OMG-G-S”) w świetle przepisów obowiązującej Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (zwaney dalej „ustawą metropolitalną”) oraz innych aktów prawnych.

Aktualnie na terenie OMG-G-S funkcjonuje kilkanaście podsystemów komunikacyjnych:

- komunikacja miejska w Gdańsku, wydatki na zakup usług przewozowych wynoszą ok. 255 mln zł (wszelkie dane w ujęciu rocznym dla 2015 r.), zaś przychody ze sprzedaży biletów – ok. 109 mln zł; deficyt w wysokości ponad 146 mln zł pokrywa gmina miasta Gdańska, gmina pokrywa również inne koszty związane z finansowaniem komunikacji miejskiej, takie jak utrzymanie przystanków, inwestycje oraz administracja;
- komunikacja miejska w Gdyni, wydatki na zakup usług przewozowych wynoszą ok. 141 mln zł, zaś przychody ze sprzedaży biletów – ok. 66 mln zł; deficyt w wysokości ponad 75 mln zł pokrywa gmina miasta Gdyni, gmina pokrywa również inne koszty związane z finansowaniem komunikacji miejskiej, takie jak utrzymanie przystanków, inwestycje oraz administracja;
- komunikacja miejska w pozostałych miastach (Wejherowo, Tczew, Malbork, Lębork), dofinansowanie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dalej „jst”) wynosi ok. 9,3 mln zł, zaś przychody ze sprzedaży biletów wynoszą ok. 14,6 mln zł; wpływy z biletów wraz z dofinansowaniem z jst stanowią dochód operatorów;
- komunikacja kolejowa, której dofinansowanie ze strony województwa pomorskiego wynosi ok. 72 mln zł, a należące do operatorów wpływy wynoszą ok. 75 mln zł, w tym ok. 27 mln zł z dopłat z budżetu państwa do ulg ustawowych – łączne nakłady na funkcjonowanie komunikacji kolejowej można zatem szacować na ok. 150 mln zł;
- bilety na komunikację miejską oraz częściowo na przewozy kolejowe na obszarze od Pruszcza Gdańskiego po Wejherowo emituje również Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej (dalej „MZKZG”), którego wpływy ze sprzedaży sięgnęły 24 mln zł i są redystrybuowane do odpowiednich organizatorów;
- systemy komunikacji pozamiejskiej autobusowej obsługiwanej przez kilkunastu przewoźników; koszty jej funkcjonowania należy szacować na ok. 80 mln zł, z czego ok. 22 mln zł pokrywają dotacje z budżetu państwa, a 58 mln – wpływy ze sprzedaży biletów;
- systemy dowozów szkolnych (odrębne dla każdej gminy), których funkcjonowanie pochłania ok. 17 mln zł, z czego na przewozy otwarte przypada ok. 9 mln zł (te środki trafiają do systemu komunikacji pozamiejskiej autobusowej jako wpływy ze sprzedaży biletów), a na przewozy zamknięte – ok. 8,3 mln zł.
- przewóz osób niepełnosprawnych – zorganizowane systemy w Gdyni i Gdańsku oraz różne modele finansowania przewozu osób niepełnosprawnych w innych gminach, łącznie pochłaniające ok. 8 mln zł.

Łączne koszty usług przewozowych na terenie OMG-G-S można szacować na ok. 700 mln zł, zaś przychody ze sprzedaży biletów na ok. 350 mln zł. Nakłady komunalne wynoszą 428 mln zł (z czego ok. 200 mln jest pokrywane wpływami ze sprzedaży biletów, zaś ok. 228 mln stanowi faktyczne uzupełnienie deficytu), dotacje z urzędu marszałkowskiego – ok. 72 mln zł, zaś z budżetu państwa – ok. 50 mln zł.

Ustawa metropolitalna pozwala samorządom gminnym i powiatowym powołać oddzielną jednostkę (związek metropolitalny), która przejmuje od samorządów funkcję organizatora transportu i zapewnia zintegrowany system transportowy. Funkcjonowanie związku

metropolitalnego zostaje wsparte dodatkowym źródłem dochodu związku – do związku trafia 5% podatku dochodowego od osób fizycznych płaconego na terenie gmin związku, co nie umniejsza jednocześnie dochodów pojedynczych jst.

W wyniku analiz założono, że powoływany związek metropolitalny powinien być oparty na następujących zasadach:

- ustalanie składki do związku metropolitalnego na podstawie faktycznego rachunku kosztów i przychodów transportu publicznego, a nie proporcjonalnie do budżetu, przychodów z PIT czy liczby mieszkańców (jak w obecnych zapisach ustawy metropolitalnej) – w celu dostosowania oferty na danym terenie do możliwości i potrzeb samorządów jako głównych finansujących (wzorem obecnych rozliczeń np. między Gdańskiem i Gdynią oraz gminami ościennymi);
- zachowanie pełnej integracji taryfowej, umożliwiającej korzystanie z jednego biletu przy przejazdach różnymi środkami transportu, przy jednoczesnym możliwym zróżnicowaniu taryf na obszarach miejskich (np. inna taryfa w Gdańsku i Gdyni, a inna w Tczewie czy Wejherowie – w celu dostosowania do różnej pozycji konkurencyjnej komunikacji miejskiej na różnych terenach – wzorem rozwiązań stosowanych na terenie Berlina-Brandenburgii czy w relacjach Gdyni z gminami ościennymi);
- zachowanie obecnej własności operatorów komunalnych ze względu na duże zróżnicowanie sytuacji samorządów w tym zakresie, co może być potencjalnym źródłem konfliktów.

Ponadto istnieją możliwości zniwelowania zauważonych potencjalnych słabości związku metropolitalnego tworzonego na podstawie zapisów obowiązującej ustawy metropolitalnej, w szczególności:

- możliwość przekazania przez związek metropolitalny usług do kontraktowania i rozliczania bezpośrednio przez dany samorząd w trybie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy metropolitalnej i wówczas samodzielnego wykonywania przez tę jst wybranych funkcji organizatorskich (za wyjątkiem kwestii, które powinny podlegać integracji – takich jak sprzedaż biletów, informacja czy ustalanie taryfy). Umożliwi to m.in. samodzielne operacyjne zarządzanie komunikacją przez największe miasta, niedokonywanie cesji dotychczas zawartych umów przez samorządy (istotne w przypadku umowy zawartej z ZTM Gdańsk na świadczenie usług w komunikacji tramwajowej, która stanowi zabezpieczenie wyemitowanych obligacji), a także uniknięcie ewentualnych (nieuzasadnionych zdaniem autorów niniejszego opracowania) wątpliwości związanych z zawieraniem umów przez związek z przewoźnikami komunalnymi poszczególnych miast. Należy przy tym podkreślić, że wzorem np. rozwiązań niemieckich możliwość ta powinna być traktowana jako wyjątek i związek metropolitalny powinien oferować pełną organizację komunikacji na danym terenie, z czego chętnie będzie korzystać większość samorządów, co umożliwi najlepsze zarządzanie systemem zintegrowanym;
- zawarcie porozumienia, na mocy którego samorząd województwa będzie ustalał wymagania strategiczne dotyczące oferty w transporcie kolejowym, zaś związek metropolitalny będzie operacyjnie sprawował funkcję organizatora komunikacji – umożliwi to pełne uwzględnienie komunikacji kolejowej w zintegrowanym systemie transportowym, zapewni pełne respektowanie woli finansującego (brak możliwości przegłosowania samorządu województwa w zgromadzeniu związku), a jednocześnie doprowadzi do projektowania zintegrowanego systemu komunikacyjnego „wokół kolei”.

Szansa na powodzenie związku metropolitalnego zwiększa przekazanie do związku zadania organizacji przewozów szkolnych w formule otwartej, umożliwiającej pozyskiwanie dopłat do refundacji ulg ustawowych.

Istnieją natomiast dwie inne poważne bariery powołania związku metropolitalnego:

- po pierwsze, chociaż obecnie łączne nakłady samorządów gminnych OMG-G-S na zapewnianie transportu publicznego przekraczają znacznie wysokość 4% wpływów z PIT płaconego na ich terenie, to jednak zawarty w art. 51c ustawy o dochodach jest wymóg wpłacania przez każdą gminę składki w wysokości 4% wpływów z PIT będzie trudny do spełnienia dla niektórych z 21 samorządów OMG-G-S i faktycznie może on doprowadzić do powstania jedynie związku o pomniejszonym zasięgu obejmującym 80% powierzchni obecnego OMG-G-S, nieadekwatnym do skali faktycznych dojazdów do pracy oraz konwergencji pomiędzy obszarami zurbanizowanymi i otaczającymi je terenami wiejskimi. W takim wariantcie zmniejszeniu ulegnie również przychód związku metropolitalnego z udziału w PIT do ok. 158 mln zł. Istnieją dwa potencjalne rozwiązania tego problemu – zmiana zapisów ustawy metropolitalnej tak, by zapisy art. 51c odnosiły się do sumy składek, a nie do składek pojedynczych samorządów (w celu m.in. walki z bezrobociem i wykluczeniem społecznym na terenach wiejskich) lub przekazanie do związku metropolitalnego innych funkcji jest, np. związanych ze szkolnictwem, zarządzaniem drogami czy gospodarką komunalną;
- po drugie, ustawa metropolitalna nie uporządkowała niejasnych kwestii związanych ze zróżnicowaniem wymiaru ulg ustawowych w różnych rodzajach komunikacji oraz ich sposobu refundacji. Różne rodzaje ulg obowiązują w szczególności w przypadku komunikacji miejskiej, różnych rodzajów komunikacji kolejowej oraz autobusowej pozamiejskiej. Ponadto poza komunikacją miejską ulgi są refundowane bezpośrednio pod warunkiem spełnienia wymogów formalnych, m.in. fiskalizacji sprzedaży. Nie jest jasne, jak traktować w tym kontekście przewozy metropolitalne oraz dawną komunikację miejską w obrębie przewozów metropolitalnych – prawo nie przewiduje konkretnych wymiarów ulg na komunikację zintegrowaną. Jedyne rozwiązania tego problemu bazują na wydzielaniu w każdym bilecie części dotyczących różnych rodzajów komunikacji oraz udzielaniu różnych rabatów albo na wprowadzeniu multimodalnych biletów normalnych (z ew. ulgami nier refundowanymi w ograniczonym zakresie i wymiarze) oraz ulgowych biletów ograniczonych do jednego rodzaju transportu zgodnie z przepisami dotyczącymi ulg (zwłaszcza jednorazowych kolejowych oraz okresowych autobusowych na dojazdy do szkoły). Z tytułu dopłat do ulg ustawowych w skali całego województwa przychody przewoźników należy szacować na ok. 78 mln zł rocznie, zaś w skali OMG-G-S na ok. 50 mln zł rocznie, z czego 39 mln zł dotyczy biletów kolejowych jednorazowych oraz biletów autobusowych miesięcznych z ulgą szkolną, podczas gdy dla integracji kluczowe są bilety okresowe obejmujące kolej.

Przeprowadzone analizy wykazały, że powołanie związku metropolitalnego jest rozwiązaniem korzystnym dla OMG-G-S. Stwierdzono, że:

- zwiększenie budżetu dzięki dodatkowym dochodom z PIT wyniesie ok. 174 mln zł w przypadku związku obejmującego cały OMG-G-S, zaś ok. 158 mln zł w przypadku związku o pomniejszonym obszarze (obejmującego te gminy, które tworzą zwarty obszar, i dla których ustawowa składka do związku metropolitalnego nie jest nadmiernym obciążeniem – szczegółowy opis w rozdziale 4.3);
- utrata przychodów wynikająca z integracji wyniesie ok. 20-80 mln zł w zależności od reakcji rynku (i – w niewielkim stopniu – zasięgu związku);
- utrata dopłat do ulg ustawowych może wynieść do 50 mln zł (możliwe do zredukowania do kwoty 11 mln zł przy założeniu zachowania części biletów na jeden środek transportu lub do zera przy założeniu formuły biletów kombinowanych) – w zależności od decyzji strategicznych, co do konstrukcji taryfy oraz ostatecznego kształtu właściwych przepisów;
- istnieje możliwość zaoszczędzenia kwoty ok. 2-3 mln zł z tytułu reorganizacji komunikacji szkolnej zamkniętej na otwartą.

Implikacje finansowe powołania związku metropolitalnego są w każdym przypadku pozytywne, jakkolwiek ich oszacowanie wobec niejasności prawnych i braku specjalistycznych badań rynku musi mieścić się w stosunkowo szerokim przedziale. Stąd rekomendowane jest przeprowadzenie badań mających na celu określenie faktycznych wydatków gospodarstw domowych na transport publiczny z podziałem na poszczególnych organizatorów (emitentów biletów).

W ostatecznym bilansie powołanie związku metropolitalnego pozwoli osiągnąć integrację taryfową i jednocześnie zasilić system transportowy OMG-G-S dodatkowym strumieniem środków w wysokości minimum ok. 35 mln zł rocznie (przy całkowitej rezygnacji z dopłat do ulg ustawowych), a realnie nawet ok. 70-150 mln zł rocznie w zależności od zastosowanych rozwiązań w zakresie dopłat do ulg ustawowych oraz od reakcji rynku.

# 1 Wprowadzenie

## 1.1 Definicje

W opracowaniu zastosowano specjalistyczne pojęcia z dziedziny transportu wynikające z aktów prawnych (m.in. z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) oraz z literatury dotyczącej transportu zbiorowego. Wykaz użytych pojęć oraz ich definicje przedstawiono w Tabeli 1.

**Tabela 1. Definicje pojęć użytych w opracowaniu**

Pojęcie	Definicja
<b>Organizator transportu zbiorowego</b>	<p>Właściwa jednostka samorządu terytorialnego (albo minister właściwy do spraw transportu) zapewniająca funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.</p> <p>Do zadań organizatora transportu należy planowanie, organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, w tym m.in. opracowywanie planu transportowego, wyłanianie operatorów, zawieranie z nimi umów, kontrolowanie ich wykonania, układanie rozkładów jazdy, ustalanie taryf biletowych, zapewnianie informacji przystankowej.</p> <p>Część funkcji organizatora może, ale nie musi wypełniać specjalistyczna jednostka, np. jednostka budżetowa (zarząd transportu miejskiego lub regionalnego).</p>
<b>Integrator transportu zbiorowego</b>	Jednostka odpowiadająca z reguły za rozliczanie wspólnej taryfy, emitowanie biletów w imieniu i na rachunek własny lub organizatorów i przewoźników, internetową informację pasażerską, koordynowanie rozkładów jazdy, standardów jakościowych itp., współpracująca z organizatorami transportu zbiorowego działającymi na zintegrowanym obszarze.
<b>Operator</b>	Wykonawca usługi przewozowej na podstawie umowy zawartej z organizatorem.
<b>Przewoźnik</b>	Wykonawca usługi przewozowej samodzielnie finansujący swoją działalność i kreujący własną ofertę przewozową.
<b>Taryfa jednolita</b>	Ujednolicona (cena za przejazd o określonych parametrach jest taka sama na różnych obszarach) oferta biletowa na całym obszarze umożliwiająca korzystanie z różnych środków transportu.
<b>Taryfa zintegrowana</b>	Oferta biletowa zróżnicowana w zależności od obszaru, przewidująca jednak rozwiązania umożliwiające korzystanie z różnych środków transportu i podróże na całym obszarze przy użyciu jednego biletu.
<b>Model netto</b>	Wynagrodzenie operatora za usługi przewozowe oparte na wypłacie określonej dotacji przy zachowaniu przez niego przychodów ze sprzedaży biletów (ryzyko handlowe po stronie wykonawcy usługi).
<b>Model brutto</b>	Wynagrodzenie operatora za usługi przewozowe w formie stałej stawki za dostępność usług (wynikającej np. z pracy eksploatacyjnej, czyli liczby przejechanych wozokilometrów). Ryzyko i przychody z biletów są po stronie zamawiającego usługi przewozowe.
<b>Przewozy otwarte</b>	Regularne przewozy udostępnione dla wszystkich.
<b>Przewozy zamknięte</b>	Regularne przewozy służące tylko określonej grupie pasażerów, niedostępne dla innych osób (np. dowóz dzieci do szkół, przewozy pracownicze).

*Źródło: opracowanie własne*

## 1.2 Cel i zakres ekspertyzy

Celem opracowania jest wskazanie kluczowych zmian prawnych, finansowych i organizacyjnych umożliwiających dokonanie procesu zintegrowania transportu zbiorowego na terenie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot w świetle przepisów obowiązującej Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych oraz innych aktów prawnych.

Przygotowana koncepcja zawiera warianty możliwych modeli organizacji i zarządzania transportem zbiorowym na obszarze OMG-G-S wraz z wynikającymi z analiz prawnych i finansowych rekomendacjami. Punktem wyjścia jest analiza konsekwencji utworzenia, funkcjonowania i finansowania związku metropolitalnego jako organizatora transportu zbiorowego w odniesieniu do przepisów obowiązującej ustawy oraz komunikowanych przez MSWiA planowanych zmian w jej zapisach.

Ekspertyza obejmuje zasięgiem obszar samorządów zrzeszonych w Stowarzyszeniu Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, tj. gminy: miasto Gdańsk, miasto Gdynia, miasto Sopot, Cedry Wielkie, Chmielno, Gniew, Gniewino, Hel, Jastarnia, Kartuzy, Kolbudy, Kosakowo, Krokowa, Krynica Morska, Lębork, Lichnowy, Linia, Luzino, Łęczyce, Malbork, Nowy Dwór Gdański, Nowy Staw, Ostaszewo, Pelpin, Pruszcz Gdański (gmina miejska i gmina wiejska), Pszczółki, Przdokowo, Przywidz, Puck (gmina miejska i gmina wiejska), Reda, Rumia, Sierakowice, Somonino, Stegna, Stężycza, Subkowy, Suchy Dąb, Sulęcyno, Szemud, Sztutowo, Tczew (gmina miejska i gmina wiejska), Trąbki Wielkie, Wejherowo (gmina miejska i gmina wiejska), Władysławowo, Żukowo; powiaty: gdański, kartuski, lęborski, malborski, nowodworski, pucki, tczewski i wejherowski; a także samorzady niezrzeszone w OMG-G-S, których rola w organizacji transportu wynika z porozumień.

## 1.3 Metodyka i sposób przygotowania ekspertyzy

Sformułowanie propozycji rozwiązań problemu dezintegracji transportu zbiorowego na terenie OMG-G-S poprzedzono etapem wnikliwej diagnozy obejmującej:

- *Desk research* – analizę źródeł wtórnych, w tym dokumentów strategicznych i badań odnoszących się do OMG-G-S i jego poszczególnych członków, dokumentów programowych i strategicznych wyższego rzędu, danych z GUS, statystyk oraz dokumentów prawnych.
- Badania uzupełniające – przeprowadzone w formie ankiety wśród członków OMG-G-S (treść ankiety zaprezentowana w załączniku). Ankieta w formie pliku arkusza kalkulacyjnego została rozesłana drogą elektroniczną przez zarząd OMG-G-S. Zebrano odpowiedzi od 51 spośród 57 członków stowarzyszenia.
- Indywidualne wywiady z ekspertami i osobami kluczowymi w dziedzinie transportu zbiorowego dotyczące oceny stanu i funkcjonowania transportu zbiorowego na terenie OMG-G-S oraz rekomendowanych rozwiązań (lista respondentów w załączniku).
- Warsztaty z członkami OMG-G-S mające na celu przekazanie wiedzy na temat możliwych form integracji transportu zbiorowego, zaprezentowanie proponowanych modeli rozwiązań, wymianę opinii na ich temat podsumowaną głosowaniem prowadzącym do wybrania najkorzystniejszych i najbardziej pożądaných spośród zaproponowanych modelowych rozwiązań. Warsztaty odbyły się 11 lipca 2016 r. w siedzibie OMG-G-S w Gdańsku. Do udziału zaproszono przedstawicieli wszystkich jst wchodzących w skład OMG-G-S, wśród uczestników znalazło się 20 przedstawicieli jst oraz podmiotów najbardziej zaangażowanych w proces integracji, w tym także najważniejszych organizatorów i operatorów.
- Analizę SWOT podsumowującą etap diagnozy.



Opis obejmujący cele zastosowania metod oraz powiązanie z innymi metodami przedstawia Tabela 2.

**Tabela 2. Opis użytych metod badawczych**

Metoda badawcza	Cel wykorzystania	Powiązanie z innymi metodami
<b>Desk research</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uzupelnienie informacji uzyskanych od Zamawiajacego</li> <li>• „Inwentaryzacja” informacji dot. funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w poszczegolnych jst nalezacych do OMG-G-S oraz ogolnie w regionie</li> <li>• Wsparcie wszystkich rodzajow analiz wykorzystywanych zarowno w Etapie I, jak i II realizacji projektu</li> <li>• Monitorowanie zmian prawnych zwiazanych z realizacja ustaw (o publicznym transporcie zbiorowym, o zwiazkach metropolitalnych i innych istotnych z punktu widzenia projektu)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wskazanie brakujacych elementow analiz, ktore powinny zostac uzupeelnione podczas realizacji ankiety CAWI oraz wywiadow IDI</li> </ul>
<b>Ankieta CAWI z jst oraz operatorami publicznego z OMG-G-S</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zaznajomienie jst, MZKZG i operatorow z projektem</li> <li>• Uzupelnienie „inwentaryzacji”</li> <li>• Uzyskanie informacji o najwazniejszych problemach i barierach zwiazanych z integracja transportu z punktu widzenia poszczegolnych jst</li> <li>• Uzyskanie poparcia dla realizacji projektu</li> <li>• Uzyskanie wstepnych opinii co do propozycji poszczegolnych modeli integracji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wybór najbardziej aktywnych jst (istotne dla realizacji IDI oraz warsztatow)</li> </ul>
<b>Indywidualne wywiady poglębione (IDI) oraz grupowe wywiady poglębione z osobami kluczowymi w dziedzinie transportu zbiorowego, w tym z twórcami ustawy o zwiazkach metropolitalnych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uzyskanie informacji o najwazniejszych problemach i barierach zwiazanych z integracja transportu z punktu widzenia jst, operatorow regionalnych (np. kolej), samorzadu wojewodztwa, Stowarzyszenia OMG-G-S i innych kluczowych interesariuszy</li> <li>• Uzyskanie poparcia dla realizacji projektu</li> <li>• Uzyskanie opinii co do otwartosci na poszczegolne modele integracji</li> <li>• Uzyskanie informacji niezbednych do prowadzenia roznego rodzaju analiz</li> <li>• Uzyskanie szczegolowych informacji dotyczacych m.in. obecnych systemow rozliczania ulg czy kontraktowania uslug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uzupelnienie informacji uzyskanych z ankiety CAWI</li> </ul>

Metoda badawcza	Cel wykorzystania	Powiązanie z innymi metodami
<p><b>Warsztaty z Zamawiającym i przedstawicielami jst na temat celów, ograniczeń i możliwych modeli transportu publicznego w OMG-G-S oraz dotyczące funkcjonowania poszczególnych modeli wraz z głosowaniem nad ważnością funkcjonalności poszczególnych modeli dla jst</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przedstawienie wstępnych modeli instytucjonalnych funkcjonowania i integracji transportu zbiorowego w OMG-G-S (wyniki wstępnej analizy)</li> <li>• Zapoznanie się z opiniami uczestników warsztatów na poszczególne opcje</li> <li>• Zdefiniowanie najbardziej istotnych elementów integracji transportu</li> <li>• Uzupełnienie analizy poszczególnych modeli o potencjalne dodatkowe bariery albo funkcjonalności w danym modelu</li> <li>• Wytworzenie w uczestnikach poczucia, że wypracowane modele są wspólnym dziełem – uzyskanie wsparcia dla ich ewentualnego wdrożenia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zweryfikowanie wyników badania ankietowego CAWI, wywiadów IDI, desk research i wszystkich prac analitycznych wykonanych do momentu realizacji warsztatów</li> <li>• Zaangażowanie w projekt osób najbardziej istotnych z perspektywy wdrażania rozwiązań</li> </ul>

*Źródło: opracowanie własne*

Zebranie danych z opisanych powyżej źródeł umożliwiło sformułowanie proponowanych modeli integracji transportu zbiorowego w powiązaniu z obowiązującą ustawą metropolitalną. Następnym etapem było przeanalizowanie tych modeli pod kątem zgodności z regulacjami prawnymi oraz dokonanie analizy finansowej prowadzącej do wyboru i rekomendacji najbardziej korzystnego rozwiązania.

# 2 Charakterystyka transportu zbiorowego OMG-G-S

## 2.1 Uwarunkowania prawne

### 2.1.1 Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

Kwestie związane z funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego reguluje Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>1</sup>. Ustawa określa definicję organizatora publicznego transportu zbiorowego. Jest nim właściwa jednostka samorządu terytorialnego zapewniająca funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego – gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, związek metropolitalny lub województwo. Wśród zadań organizatora wymieniono głównie:

- planowanie rozwoju transportu,
- organizowanie publicznego transportu zbiorowego,
- zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

#### ***Planowanie rozwoju transportu***

Niektóre jst (w tym powiaty powyżej 80 000 mieszkańców i gminy powyżej 50 000 mieszkańców), jeśli mają zamiar organizowania przewozów użyteczności publicznej, w których będą obowiązywały ulgi ustawowe, mają obowiązek uchwalenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwanego również planem transportowym. Plan, będący aktem prawa miejscowego, stanowi podstawę wszelkich działań jst w zakresie publicznego transportu zbiorowego na ich terenie, m.in. określa sieć komunikacyjną, a w szczególności planowany zakres wykonywania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Jeśli dana jednostka nie planuje wykonywania przewozów o takim charakterze, nie ma faktycznego obowiązku sporządzania planu transportowego, może jednak to zrobić.

Niektóre małe gminy i powiaty niezobowiązane do sporządzenia planu transportowego mogą określić siatkę połączeń w uchwale o potrzebie zorganizowania przewozów użyteczności publicznej.

#### ***Organizowanie transportu zbiorowego***

Najważniejsze kwestie w zakresie organizacji transportu zbiorowego to określenie cen usług przewozowych (w drodze uchwały rady gminy, powiatu lub sejmiku województwa), określenie przystanków (również w drodze uchwały odpowiedniej rady lub sejmiku), wyłonienie operatora i zawarcie z nim umowy.

Zgodnie z przepisami wspólnotowymi i krajowymi zawarcie umowy o świadczenie usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym może nastąpić:

- na podstawie Prawa zamówień publicznych<sup>2</sup>,
- na podstawie koncesji<sup>3</sup>,
- w wyniku bezpośredniego zawarcia umowy<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 z późn. zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.)

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016r., poz. 113).

<sup>4</sup> art. 22 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 z późn. zm.).

Decyzja, w jakim trybie zostanie udzielone zamówienie publiczne na świadczenie usług przewozowych w transporcie publicznym, należy do wyłącznej kompetencji właściwego organu, i to bez względu na to, czy jest to organ pojedynczy, lokalny (np. gmina), czy będący grupą organów publicznych (np. związek metropolitalny).

### **Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym**

Organizator zarządza publicznym transportem zbiorowym m.in. poprzez kontrolę wykonywania usług przewozowych w sposób zgodny z umową i monitorowanie, czy komunikacja odpowiada na bieżące potrzeby pasażerów (czy przebieg tras i częstotliwość są odpowiednie, czy lokalizacja przystanków jest dogodna, czy wielkość i dostępność pojazdów jest wystarczająca, czy informacja dla pasażerów jest odpowiednia). Odpowiadając na pojawiające się potrzeby, organizator w zależności od zawartej umowy może wdrażać zmiany w zakresie tras linii i rozkładów jazdy lub negocjować z operatorem niezbędne korekty. Organizator odpowiada także za zatwierdzanie i aktualizowanie zatwierdzonych rozkładów jazdy przewoźników komercyjnych, czyli wykonujących regularne przewozy na własny rachunek (bez dofinansowania ze strony jst).



**Ustawową funkcję organizatora komunikacji spełniają samorzady. Mogą one (ale nie muszą) powoływać w tym celu wyspecjalizowane jednostki – np. jednostki budżetowe (zarządy transportu). W niektórych miastach (np. w Białymstoku) funkcje organizatora wypełnia bezpośrednio urząd miasta (za pomocą wyspecjalizowanego departamentu).**

#### **2.1.2 Regulacje dotyczące ulg na przejazdy**

W obecnym stanie prawnym zasadnicze, powszechnie obowiązujące regulacje prawne w zakresie uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób ujęte zostały w Ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Co istotne, w art. 1 ust. 2 tej ustawy ustawodawca wskazał, iż „przepisów ustawy nie stosuje się do komunikacji miejskiej”, pomimo że inne przepisy szczególne (wynikające z innych ustaw) ustanawiają w niej uprawnienia do bezpłatnych oraz ulgowych przejazdów. Do przedmiotowych przepisów szczególnych zaliczają się w szczególności przepisy:

- Ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648 z późn. zm.);
- Ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1206, z późn. zm.);
- Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.);
- Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.);
- Ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. 2006 r. Nr 249, poz. 1824, z późn. zm.);
- Ustawy z dnia 7 września 2007 r. - o Karcie Polaka (Dz. U. z 2014, poz. 1187).

Niezależnie od powyższych ulg ustawowych, organy wykonawcze odpowiedniego organizatora publicznego transportu zbiorowego (gminy, związku międzygminnego) ustanawiają – na obszarze danego organizatora – inne niż ustalone ustawowo ulgi w przejazdach środkami

publicznego transportu zbiorowego. W związku z tym zakres i wysokość ulg różni się w zależności od organizatora przewozów. Wskazane powyżej organy mogą zatem dowolnie rozszerzać (względem uprawnień ustawowych) uprawnienia do przejazdów ulgowych wynikające z realizacji określonej polityki. Najczęściej ulgi ustanowione na obszarze danego organizatora odnoszą się m.in. do osób, które ukończyły 65. lub 70. rok życia, radnych, honorowych dawców krwi etc.

W efekcie grono uprawnionych do nabywania biletów ulgowych (czyli biletów o cenie zredukowanej o określony procent w stosunku do ceny bazowej) jest bardzo szerokie i zróżnicowane w zakresie:

- grup społecznych – uprawnienie do ulgi obejmuje różne grupy społeczne zdefiniowane na różnym stopniu szczegółowości. Najpowszechniejszą grupą korzystającą z przejazdów ulgowych są studenci i uczniowie (szczególnie w mniejszych miejscowościach i na obszarach wiejskich);
- rodzaju komunikacji, w której poszczególne grupy mogą korzystać ze swoich uprawnień – inaczej traktowana jest komunikacja zwykła, inaczej przyspieszona; inaczej przewozy kolejowe, inaczej drogowe.
- rodzaju biletów objętych uprawnieniem – np. niektórym grupom ulgi przysługują tylko przy zakupie biletów miesięcznych, dla innych grup ulgi na bilety miesięczne i jednorazowe mają różny wymiar.

Szeroka paleta wprowadzonych uprawnień do ulg przewozowych rodzi ogromne komplikacje praktyczne w codziennym funkcjonowaniu transportu zbiorowego. Złożoność materii zobrazowana została w postaci tabeli.



**Kilka ustaw definiuje precyzyjnie ulgi, jakich należy udzielać w przypadku biletów komunikacji miejskiej, komunikacji kolejowej oraz komunikacji drogowej innej niż miejska. Dodatkowo wymiar ulg jest zróżnicowany dla biletów jednorazowych i miesięcznych oraz różnych rodzajów pociągów. Nie przewidziano natomiast sposobu postępowania w przypadku biletów ważnych w różnych środkach transportu.**

**Tabela 3. Ulgi ustawowe w odpłatności za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego realizowanego w ramach przewozów o charakterze użyteczności publicznej**

Lp.	Grupa uprawnionych	Komunikacja miejska		Komunikacja inna niż miejska			
		Podstawa prawna	Wymiar ulgi	Kolejowa		Drogowa	
				Podstawa prawna	Wymiar ulgi	Podstawa prawna	Wymiar ulgi
1	Dzieci w wieku do lat 4			Art. 2 ust. 1 pkt 1	100%	Art. 2 ust. 2	100% - KZP
2	Funkcjonariusze Straży Granicznej (w określonych przypadkach)			Art. 2 ust. 1 pkt 2, 2a	100%	Art. 2 ust. 2a, 4	78% KZP lub 100%

Lp.	Grupa uprawnionych	Komunikacja miejska		Komunikacja inna niż miejska			
		Podstawa prawna	Wymiar ulgi	Kolejowa		Drogowa	
				Podstawa prawna	Wymiar ulgi	Podstawa prawna	Wymiar ulgi
3	Funkcjonariusze celni (w określonych przypadkach)			Art. 2 ust. 1 pkt 3	100%	Art. 2 ust. 4	78% KZP
4	Umundurowani funkcjonariusze Policji (w określonych przypadkach)			Art. 2 ust. 1 pkt 4	100%	Art. 2 ust. 4	78% KZP
5	Żołnierze Żandarmerii Wojskowej (w określonych przypadkach)			Art. 2 ust. 1 pkt 5	100%	Art. 2 ust. 4	78% KZP
6	Osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji			Art. 4 ust. 1	49% (J) TO; 37% (J)	Art. 4 ust. 1	49% (J) KZ, 37% (J)
7	Opiekunowie osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji			Art. 2 ust. 3	95% (J)	Art. 2 ust. 3	95% (J)
8	Osoby niewidome uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji			Art. 4 ust. 1a	93% (JM) TO; 51% (JM)	Art. 4 ust. 1a	93% (JM) KZ; 51% (JM)
9	Osoby niewidome uznane za osoby całkowicie niezdolne do pracy			Art. 4 ust. 3	37% (JM)	Art. 4 ust. 3	37% (JM)
10	Cywilna niewidoma ofiara działań wojennych uznana za osobę całkowicie niezdolną do samodzielnej egzystencji			Art. 2 ust. 7	78% (J) OE	Art. 2 ust. 7	78% (J) OE
11	Cywilna niewidoma ofiara działań wojennych uznana za osobę całkowicie niezdolną do pracy			Art. 4 ust. 3	37% (JM)	Art. 4 ust. 3	37% (JM)
12	Przewodnik osoby wymienionej w pkt 8-11			Art. 2 ust. 3	95% (J)	Art. 2 ust. 3	95% (J)
13	Dzieci i młodzież dotknięte inwalidztwem lub niepełnosprawnością do ukończenia 24. roku życia, studenci dotknięci inwalidztwem lub niepełnosprawnością do ukończenia 26. roku życia, wyłącznie przy przejazdach pomiędzy miejscem zamieszkania a odpowiednią placówką edukacyjną, wychowawczą, pomocową, zdrowotną oraz na turnus rehabilitacyjny			Art. 2 ust. 5 pkt 1	78% (JM)	Art. 2 ust. 5 pkt 1	78% (JM)
14	Jedno z rodziców lub opiekun osoby wymienionej w pkt 13, wyłącznie na trasie określonej tamże			Art. 2 ust. 5 pkt 2	78% (J)	Art. 2 ust. 5 pkt 2	78% (J)

Lp.	Grupa uprawnionych	Komunikacja miejska		Komunikacja inna niż miejska			
		Podstawa prawna	Wymiar ulgi	Kolejowa		Drogowa	
				Podstawa prawna	Wymiar ulgi	Podstawa prawna	Wymiar ulgi
15	Żołnierze niezawodowej służby wojskowej			Art. 2 ust. 6	78% (J)	Art. 2 ust. 6	78% (J) KZP
16	Emeryci i renciści			Art. 3	37% (J – 2 razy w roku)	-	-
17	Dzieci od ukończenia 4. roku życia do rozpoczęcia obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego			Art. 4 ust. 4 pkt 1	37% (J)	Art. 4 ust. 5	37% (J) KZP
18	Dzieci i młodzież od rozpoczęcia obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego do ukończenia gimnazjum, szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej, nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia			Art. 4 ust. 4 pkt 2, ust. 6	37% (J), 49% (M) OE	Art. 5 ust. 1	49% (M) KZP
19	Studenci i słuchacze kolegiów nauczycielskich, NKJO, i KPSS nie dłużej niż do ukończenia 26. roku życia	T.j. Dz. U. 2012 poz. 572 z późn. zm., art. 188 poz. 1	50%	Art. 4 ust. 4a, 6a	51% (J); 51% (M) OE	Art. 5 ust. 1a	51% (J); 51% (M) KZP
20	Doktoranci do ukończenia 35. roku życia	T.j. Dz. U. 2012 poz. 572 z późn. zm., art. 188 poz. 1a – o ile na podstawie delegacji ustawowej ulgę taką wprowadzi samorząd	W wysokości określonej przez samorząd	Art. 4 ust. 4b, 6b	51% (J); 51% (M) OE	Art. 5 ust. 1b	51% (J); 51% (M) KZP
21	Nauczyciele, w tym przedszkolni			Art. 4 ust. 7 pkt 1	33% (JM) TO	art. 5 ust. 2 pkt 1	33% (JM) KZ
22	Nauczyciele akademicy			Art. 4 pkt 7 ust. 2o	33% (JM) TO	art. 5 ust. 2 pkt 2	33% (JM) KZ
23	Posiadacze Karty Polaka			Art. 4 ust. 4 pkt 4	37% (J)	-	-
24	Posiadacze Karty Dużej Rodziny			Art. 4 ust. 4 pkt 5, ust. 6	37% (J), 49% (M)	-	-
25	Inwalidzi wojenni i wojskowi zaliczeniu do I grupy inwalidów lub uznani za całkowicie niezdolnych do pracy i niezdolnych do samodzielnej egzystencji	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 1, art. 41	100%	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 3, 4, art. 41	78% (J) OE, 37% (J) Ex	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 4, art. 41	78% (J) OE
26	Kombatanci będący inwalidami wojennymi lub wojskowymi zaliczonymi do I grupy inwalidów	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art.	100%	T.j. Dz. U. 2014 poz. 1206, art. 20	78% (J) OE, 51% (J) Ex kl.	T.j. Dz. U. 2014 poz. 1206, art. 12	78% (J) OE

Lp.	Grupa uprawnionych	Komunikacja miejska		Komunikacja inna niż miejska			
		Podstawa prawna	Wymiar ulgi	Kolejowa		Drogowa	
				Podstawa prawna	Wymiar ulgi	Podstawa prawna	Wymiar ulgi
	lub uznani za całkowicie niezdolnych do pracy i niezdolnych do samodzielnej egzystencji	16 ust. 1, art. 41		ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 12 w zw. z tj. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 3, 4, art. 41	2, 37% (J) Ex kl. 1	w zw. z tj. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 4, art. 41	
27	Opiekunowie lub przewodnicy osób wymienionych w pkt 25-26	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 2, art. 41	100%	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 5, art. 41	95% (J)	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 5, art. 41	95% (J) OE
28	Inwalidzi wojenni lub wojskowi zaliczeni do II lub III grupy inwalidów albo uznani za całkowicie lub częściowo niezdolnych do pracy	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 1, art. 41	100%	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 3, art. 41	37% (J)	T.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 5, art. 41	37% (J) OE
29	Kombatanci będący inwalidami wojennymi lub wojskowymi zaliczonymi do II lub III grupy inwalidów albo uznanymi za całkowicie lub częściowo niezdolnych do pracy	T.j. Dz. U. 2014 poz. 1206, art. 20 ust. 1	50%	T.j. Dz. U. 2014 poz. 1206, art. 20 ust. 2 pkt 1, t.j. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 3, art. 41	51% (J) OE, 51% (J) Ex kl. 2, 37% (J) Ex kl. 1	T.j. Dz. U. 2014 poz. 1206, art. 12 w zw. z tj. Dz. U. 2015 poz. 840, art. 16 ust. 5, art. 41	37% (J) OE
30	Kombatanci, w tym członkowie Korpusu Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej, oraz inne osoby uprawnione	Dz. U. 2014 poz. 1206, art. 20 ust. 1	50%	Dz. U. 2014 poz. 1206, art. 20 ust. 2 pkt 1	51% (J) OE 1+2 kl, Ex 2 kl	Dz. U. 2014 poz. 1206, art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. a	51% (J) KZP
31	Weterani poszkodowani	Dz. U. 2011 nr 205 poz. 1203, art. 30 ust. 1 pkt 1	50%	Dz. U. 2011 nr 205 poz. 1203, art. 30 ust. 1 pkt 2	37% (J) OE 1+2 kl, Ex 2 kl	Dz. U. 2011 nr 205 poz. 1203, art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. a	37% (J) KZP
32	Posłowie i senatorowie	T.j. Dz. U. 2011 nr 7 poz. 29 z późn. zm., art. 43 ust. 1	100%	T.j. Dz. U. 2011 nr 7 poz. 29 z późn. zm., art. 43 ust. 1	100%	T.j. Dz. U. 2011 nr 7 poz. 29 z późn. zm., art. 43 ust. 1	100%

*Ilekróć nie podano odniesienia do Dziennika Ustaw, to uprawnienie jest ujęte w Ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, tekst jednolity (dalej i w tabeli „t.j.”) Dz. U. 2012 poz. 1138 z późn. zm.; ilekróć podstawą uprawnienia jest ustawa t.j. Dz. U. 2012 poz. 1138 z późn. zm., uprawnienie dotyczy wyłącznie przejazdów w klasie drugiej; (J) – uprawnienie w zakresie biletów jednorazowych; (JM) – uprawnienie w zakresie biletów jednorazowych i miesięcznych; KZ – uprawnienie dotyczy wyłącznie komunikacji zwykłej; KZP – uprawnienie dotyczy wyłącznie komunikacji zwykłej i przyśpieszonej; TO – uprawnienie dotyczy wyłącznie pociągów osobowych („tylko osobowe”); OE – uprawnienie dotyczy wyłącznie komunikacji zwykłej, przyśpieszonej oraz pośpiesznej względnie, wyłącznie pociągów osobowych i pośpiesznych („oprócz ekspresów”); Ex – uprawnienie dotyczy pociągów ekspresowych.*

*Źródło: opracowanie własne*

Kwestię refundacji kosztów związanych z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów regulują obowiązujące do 31 grudnia 2017 r. przepisy art. 8a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów. Stosowanie do ust. 1a ww. przepisu „koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa”. Kwotę dopłaty stanowi przy tym różnica



pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi (art. 8a ust. 3 ww. ustawy). Według zaś art. 8a ust. 2 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów „samorządy województw (...) przekazują przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich”.

Zgodnie z ust. 4 analizowanego przepisu, uprawnienie do otrzymywania przedmiotowych dopłat nabywa przewoźnik, który:

1. posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm.);
2. stosuje kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych;
3. zawarł z samorządem województwa umowę określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

Przedstawionych powyżej zasad finansowania ulg nie stosuje się przy tym do przejazdów dzieci do lat 4 objętych ulgą 100% (art. 8a ust. 6 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów...).

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym zakładała uregulowanie systemu refundowania ulg. Według jej pierwotnych zapisów od 1 stycznia 2017 r. dotacja z tytułu refundacji ulg ustawowych miała być możliwa tylko wobec operatorów, tzn. przewoźników, którzy zawarli z organizatorami umowy na świadczenie usług przewozu użyteczności publicznej (czyli na liniach określonych jako takie w planach transportowych lub uchwałach). Przyjęte przepisy wymagały podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiednich działań, w tym zaplanowania siatki połączeń użyteczności publicznej, ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania prowadzącego do zawarcia umowy z operatorem na rok przed rozpoczęciem procedury wyłonienia operatora, przeprowadzenia postępowania i zawarcia umowy, co łącznie może zająć nawet ok. 2 lat. Z uwagi na opóźnienia w przygotowaniach do uruchomienia transportu zbiorowego na nowych zasadach ustawodawca odroczył wejście w życie przepisów do 1 stycznia 2018 r.<sup>5</sup>



**Zgodnie z obowiązującym obecnie prawem, od 1 stycznia 2018 r. dopłaty do ulg ustawowych będą udzielane tym przewoźnikom, którzy podpiszą z odpowiednią jednostką samorządu terytorialnego kompleksową umowę na świadczenie usług przewozowych regulującą m.in. wymogi jakościowe, taryfowe oraz dotyczące rozkładu jazdy, a nie – jak to się dzieje obecnie – każdemu podmiotowi, który spełni wymogi formalne i podpisze umowy z odpowiednim samorządem wojewódzkim.**

**Zawarcie takiej umowy wymaga spełnienia szeregu formalności, co zajmuje ok. dwóch lat.**

**W przypadku utraty dofinansowania funkcjonowanie wielu linii stanie się deficytowe, a zatem zostaną one zlikwidowane.**

Przedmiotowe dopłaty przysługują wyłącznie z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych i zgodnie z przepisami nie dotyczą komunikacji miejskiej, w której uprawnienia do

<sup>5</sup> Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym uchwalony na posiedzeniu Sejmu nr 23 dnia 21.07.2016 r. i przekazany Prezydentowi do podpisu.

przejazdów ulgowych nie podlegają refundacji z budżetu państwa i są finansowane w ramach budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Obowiązujący w Polsce system ulg przewozowych jest poważną barierą działań integrujących transport zbiorowy, gdyż generuje szereg problemów koniecznych do przewyciężenia podczas wprowadzania zintegrowanych ofert taryfowo-biletowych. Bariery te odnoszą się do wszystkich sfer systemu taryfowo-biletowego, tj. do stanowienia cen (i ulg), dystrybucji biletów, kontroli biletów, informacji o taryfach i biletach. Poszczególne problemy mają różny charakter i występują z różną intensywnością w zależności od tego, jaki model integracji jest w danym przypadku wdrażany, a także od tego, jakiego rodzaju przewozy podlegają integrowaniu.



**Ulg ustawowe podlegają refundacji w komunikacji innej niż miejska. Budżet państwa refunduje w takiej komunikacji całość udzielonego opustu. W komunikacji miejskiej funkcję refundacji pełni subwencja ogólna dla samorządu.**

### 2.1.3 Obowiązek zapewnienia dojazdu dzieci do szkół

Według zapisów ustawowych gmina ma istotny obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu wraz z opieką lub zwrotu kosztów przejazdu środkami transportu publicznego przy dojazdach dzieci do szkół oddalonych od miejsca zamieszkania o 3 km (dzieci młodsze – od 5 lat do IV klasy szkoły podstawowej) lub 4 km (dzieci starsze)<sup>6</sup>. Gmina może zapewnić dojazd także dzieciom mieszkającym bliżej szkoły niż przewidziano w ustawowym obowiązku i niektóre gminy decydują się na to rozwiązanie, zwiększając wykorzystanie utrzymywanych linii komunikacyjnych i odpowiadając na zapotrzebowanie społeczne<sup>7</sup>.

Gminy realizują obowiązki wynikające z ustawy na kilka możliwych sposobów:

- w oparciu o tzw. model otwarty, czyli przy wykorzystaniu istniejącej siatki połączeń publicznego transportu zbiorowego:
  - wykupując hurtowo bilety dla dzieci w trybie zamówienia publicznego,
  - refundując rodzicom dzieci nakłady na bilety;
- w oparciu o tzw. model zamknięty, czyli uruchamiając zamknięte przewozy uczniów (i ich opiekunów) bez możliwości przewozu innych pasażerów:
  - wykonywane we własnym zakresie (często za pomocą autobusów przydzielonych w ramach zakupów centralnych wkrótce po reformie oświaty),
  - wykonywanych przez przewoźnika wyłonionego w trybie zamówienia publicznego.

Modele polegające na przewozach otwartych przynoszą dostęp do refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa oraz pozwalają na wykorzystanie uruchamianych połączeń przez innych pasażerów. Gminy przeciwne takiemu rozwiązaniu wskazują na zbyt małą możliwość wpływu na kształt sieci oraz potencjalne niebezpieczeństwa wynikające z przewozu dzieci razem z osobami postronnymi, istnieją jednak możliwości zminimalizowania tych wad (odpowiednie konstruowanie porozumień i umów z organizatorami i operatorami, zatrudnianie opiekunów podobnie jak dla kursów zamkniętych).

<sup>6</sup> Art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

<sup>7</sup> Art. 14a ust. 4a Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W przypadku przewozów zamkniętych zaletą jest duża łatwość dopasowania ich do potrzeb szkół i zapewnienie odpowiedniej opieki dzieciom. Istotne wady to osłabienie ogólnodostępnej sieci transportowej. Poza tym jest to rozwiązanie stosunkowo drogie – o 30% droższe niż przewozy w modelu otwartym (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 do przewozów szkolnych kierują często autobusy stare, wyeksploatowane i zamortyzowane), małą elastyczność dla dzieci uczęszczających na zajęcia dodatkowe i często zawodne, zwłaszcza w przypadku wystąpienia awarii pojazdów należących do gminy (z reguły nie ma pojazdów rezerwowych).

## 2.2 Plany transportowe członków OMG-G-S

Zgodnie z zapisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym niektóre jst są zobowiązane do przygotowania planów transportowych (więcej zob. rozdział 2.1.1).

Obowiązek dotyczy m.in. gmin zamieszkałych przez więcej niż 50 tys. osób oraz powiatów powyżej 80 tys. mieszkańców, a także województw zamierzających uruchomić linie użyteczności publicznej.

W zapisach ustawowych określono hierarchię dokumentów, zgodnie z którą wojewódzki plan transportowy musi uwzględniać ogłoszony plan transportowy ministra właściwego ds. transportu. Z kolei plan transportowy dla powiatu (lub związku powiatów) ma uwzględniać plan transportowy ogłoszony przez marszałka województwa, natomiast plan transportowy dla gminy (lub związku gmin) – plan transportowy ogłoszony przez starostę lub marszałka województwa.

Na terenie OMG-G-S układ wymaganych ustawą planów transportowych tworzy 10 planów: plan województwa pomorskiego, dwa plany dla miast na prawach powiatu (m. Gdańsk i m. Gdynia), cztery plany dla powiatów (gdański, kartuski, wejherowski, tczewski) oraz dwa plany dla gmin (m. Tczew i m. Wejherowo). Spośród nich z obowiązku przygotowania planu transportowego nie wywiązał się jedynie powiat tczewski<sup>8</sup>.

Pozostałe jst w obrębie OMG-G-S mają niższą niż wskazana w ustawie liczbę mieszkańców. Ustawa dopuszcza jednak przygotowywanie planów transportowych przez jst niemające takiego obowiązku. Z możliwości takiej skorzystały powiaty lęborski i malborski oraz gminy Cedry Wielkie, Chmielno, Gniewino, Sierakowice i Sulęczyń. W trakcie przygotowywania planu jest także gmina Suchy Dąb.

Oprócz tego powiat pucki w drodze porozumienia przekazał realizację zadań organizowania publicznego transportu zbiorowego powiatowi wejherowskiemu<sup>9</sup>. Powiat wejherowski jest także przygotowany do zawarcia porozumień w sprawie organizacji przewozów powiatowych i gminnych z zainteresowanymi jst.

Pozostałe jednostki nie przygotowały własnych planów transportowych. Wprawdzie w pewnym zakresie są objęte planami transportowymi nadrzędnych jst (powiatów i województwa), jednak planowane siatki połączeń użyteczności publicznej są z reguły mniej rozległe niż siatki obecnie funkcjonujących linii przewoźników komercyjnych.

Nadrzędny wobec planów powiatowych i gminnych plan transportowy województwa pomorskiego zakłada integrację transportu publicznego w ramach oferty przewozów użyteczności publicznej organizowanych przez specjalnie do tego celu powołany Regionalny Zarząd Publicznego Transportu Zbiorowego. Integracja dotyczyć ma koordynacji rozkładów jazdy pomiędzy regionalną komunikacją autobusową a wojewódzką komunikacją kolejową

<sup>8</sup> Stan na 18.08.2016 r.

<sup>9</sup> Porozumienie o realizacji zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego z dnia 3 lipca 2015 r., Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego, poz. 2795.

i autobusową. W celu zapewnienia realizacji podróży na podstawie jednej zintegrowanej taryfy biletowej organizator wojewódzkich przewozów pasażerskich użyteczności publicznej na podstawie porozumień z innymi organizatorami publicznego transportu zbiorowego planuje wprowadzić do oferty taryfowo-biletowej bilety zintegrowane – w pierwszej kolejności okresowe. Do integracji takiej mogą przystąpić także organizatorzy powiatowych przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej.

Regionalny Zarząd Publicznego Transportu Zbiorowego w przypadku powołania Związku Metropolitalnego w roli organizatora transportu zbiorowego OMG-G-S może być ważnym partnerem umożliwiającym zwiększenie zasięgu integracji taryfowo-biletowej.

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

- gminy i powiaty, których obszar jest objęty związkiem i które wchodzi w skład związku, nie opracowują już planów transportowych;
- plany transportowe opracowane wcześniej przez gminy, powiaty lub ich związki tracą moc<sup>10</sup>.



**Plany strategiczne samorządu województwa zakładają powołanie Regionalnego Zarządu Transportu – jest to jedna z metod wypełnienia ustawowej funkcji organizatora transportu, którą samorząd pełni już od ponad dekady, najpierw na podstawie ustawy o transporcie kolejowym, a następnie – ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.**



**Po utworzeniu Związku Metropolitalnego oraz opracowaniu i uchwaleniu metropolitalnego planu transportowego gminy i powiaty, których obszar jest objęty związkiem i które wchodzi w skład związku, nie mają już obowiązku uchwalenia planów transportowych, a dotychczas uchwalone plany transportowe tracą moc.**

## 2.3 Integracja transportu zbiorowego w dokumentach strategicznych

Integracja transportu zbiorowego jako warunek rozwoju systemu transportowego jest tematem podejmowanym w kilku istotnych dokumentach programowo-planistycznych odnoszących się do terenu OMG-G-S.

W Strategii OMG-G-S<sup>11</sup> wskazano, że *niewystarczający poziom integracji transportu publicznego skutkuje utrudnionym przemieszczaniem się wewnątrz metropolii i niższą konkurencyjnością w stosunku do transportu indywidualnego*. Zintegrowanie transportu zbiorowego jest określone jako jeden z czynników powiązanych z dynamiką i kierunkiem rozwoju OMG-G-S, które przedstawiono w formie scenariuszy rozwoju. W przypadku najbardziej optymistycznego scenariusza – rozwoju progresywnego – *integracja oraz racjonalizacja systemu komunikacji zbiorowej wewnątrz metropolii intensyfikują harmonijny i funkcjonalny rozwój całego obszaru metropolitalnego i wykorzystanie jego zróżnicowanych walorów*. W scenariuszu przeciwnym, regresywnym, w którym wewnętrzna konkurencja i partykularne interesy praktycznie uniemożliwiają koordynację działań metropolitalnych, OMG-G-S nie wykorzystuje możliwych

<sup>10</sup> art. 9a Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1440 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Strategia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030, Gdańsk 2015.

szans przy jednoczesnym spełnieniu się zagrożeń zewnętrznych. *Nasilają się konflikty przestrzenno-funkcjonalne w rdzeniu oraz w pozostałych strefach OMG-G-S, wzmacniane przez pogarszającą się sytuację środowiskową oraz dezintegrację komunikacji zbiorowej powodującą praktyczną blokadę napływu inwestycji oraz silną polaryzację wewnętrzną OMG-G-S.*

W Strategii Transportu i Mobilności OMG-G-S<sup>12</sup> jako jeden z podstawowych mankamentów całego systemu transportowego lądowego wymieniono *brak odpowiedniej do potrzeb integracji między poszczególnymi podsystemami transportu w OM, słabe tempo rozwoju węzłów przesiadkowych, niepełną integrację biletowo-taryfową.* Jednocześnie integrację wskazano jako jedną z pożądanych cech systemu transportowego. Ma ona zostać zapewniona poprzez:

- *integrację wewnętrzną transportu zbiorowego (drogowego, kolejowego), przede wszystkim w aspekcie taryfowo-biletowym i funkcjonalnym, poprzez koordynację rozkładów jazdy różnych rodzajów transportu zbiorowego, budowę węzłów i przystanków przesiadkowych i organizację przesiadek;*
- *integrację transportu zbiorowego i indywidualnego (rowerowego, realizowanego pieszo oraz własnymi samochodami osobowymi, motocyklami i motorowerami), poprzez budowę parkingów P&R (Park&Ride), B&R (Bike&Ride), K&R (Kiss&Ride);*
- *spójność w realizacji polityki parkingowej, w pierwszej kolejności w obszarze rdzenia OM, poprzez stosowanie ujednoliconych zasad tworzenia stref parkowania i ograniczania parkowania i postojów oraz pobierania opłat parkingowych;*
- *rozszerzanie zasięgu przestrzennego funkcjonowania ITS;*
- *maksymalne wykorzystanie istniejących systemów ITS dla uprzywilejowania pojazdów transportu zbiorowego.*

Wedle ustaleń osiągnięcie założonych w strategii celów, w tym pogłębienie integracji transportu publicznego, będzie możliwe dzięki zrealizowaniu zadania utworzenia metropolitalnego zarządu transportu publicznego (MZTP) np. na bazie funkcjonującego obecnie związku komunalnego MZKZG. *MZTP powinien przejąć kontraktowanie usług przewozowych, przy czym poszczególne gminy-członkowie związku będą mogły określić udział procentowy przewoźników stanowiących własność publiczną i prywatną w realizacji zadań przewozowych na liniach wewnętrznych. Także zakres oferty przewozowej, realizowanej w danej gminie (poza taryfą), będzie określany przez tę gminę, adekwatnie do poziomu dopłaty budżetowej wyliczonej przez MZTP.* Oprócz tego zalecane jest także poszerzenie zakresu integracji taryfowo-biletowej transportu miejskiego, obejmujące integrację organizowaną przez samorządy lokalne i transportu kolejowego (SKM, PKM, PR), wdrożenie projektu systemu biletu elektronicznego przygotowanego przez MZKZG i docelowo objęcie integracją taryfowo-biletową transportu miejskiego w OMG-G-S i regionalnego (kolejowego i autobusowego), a także skoordynowanie zasad korzystania z transportu zbiorowego przez rowerzystów. Kładziony jest duży nacisk na integrację opartą o rozwijanie infrastruktury (węzłów i przystanków integracyjnych) lub technologii (inteligentne systemy transportowe, bilety elektroniczne).

Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego do 2020 roku identyfikuje nieefektywnie funkcjonujący system transportowy całego województwa jako ograniczający procesy społeczne i gospodarcze oraz poziom aktywności zawodowej i społecznej mieszkańców regionu, w tym OMG-G-S. Strategia wskazuje, iż województwo pomorskie cechuje się niską na tle innych polskich regionów zewnętrzną dostępnością transportową i dużym zróżnicowaniem wewnętrznej spójności systemu transportowego. Przełamaniu tej bariery nie sprzyjają znaczne dysproporcje w rozwoju różnych gałęzi transportu, a także słabo rozwinięty system transportu zbiorowego, cechujący się niedostatecznym stopniem integracji i koordynacji przewoźników, względnie niską jakością oferowanych usług oraz niedopasowaniem oferty do potrzeb związanych z dostępem do usług publicznych i rynku pracy. Z kolei niski poziom dostępności zewnętrznej utrudnia możliwości rozwoju i umacniania pozycji regionu w sektorze portowym, transportowo-logistycznym, a także innych kreujących dużą wartość dodaną dla rozwoju całego województwa. Kluczowe cele zdefiniowane w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego zostały w sposób

---

<sup>12</sup> Strategia Transportu i Mobilności Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do 2030 r.

praktyczny zoperacjonalizowane w Regionalnych Programach Strategicznych. W zakresie rozwoju transportu w województwie kluczowy jest Regionalny Program Strategiczny Mobilne Pomorskie<sup>13</sup>. Program pełni wiodącą rolę w konkretyzacji i realizacji działań samorządu województwa pomorskiego w takich obszarach jak transport zbiorowy czy dostępność peryferyjnych części regionu oraz kluczowych węzłów multimodalnych. Obok istotnych pozytywnych cech publicznego transportu miejskiego w województwie pomorskim, takich jak wysoka zdolność przewozowa, zróżnicowane usługi, wzrastający udział proekologicznych środków transportu w przewozach (rozbudowa trakcji tramwajowej w Gdańsku, trolejbusowej w Gdyni i na przyległych terenach obsługiwanych przez transport publiczny miast, a także próby zastosowania proekologicznego paliwa w autobusach), zwiększenie udziału transportu rowerowego w ogólnej liczbie odbywanych podróży poprzez rozwój infrastruktury rowerowej (drogi rowerowe i infrastruktura towarzysząca) i rozwiązania systemowe dotyczące organizacji ruchu drogowego sprzyjające poruszaniu się rowerem czy system szybkiej kolei miejskiej spajający aglomerację z wydzieloną infrastrukturą (linia nr 250 Gdańsk – Rumia), w RPS Mobilne Pomorze wskazano także negatywne trendy dotyczące systematycznego spadku udziału miejskiego publicznego transportu zbiorowego w ogólnej liczbie podróży. W latach 2000-2012 udział przejazdów autobusami miejskimi, tramwajami, trolejbusami i SKM w całkowitej pracy przewozowej osób w miastach województwa pomorskiego obniżył się z 42,7% do 28,6%, a w aglomeracji trójmiejskiej – z 54,8% do 39,6%. Nastąpił także spadek miejskiej pracy przewozowej z około 59 mln do około 57 mln wkm rocznie i spadek wielkości przewozów pasażerów z około 355 mln do około 283 mln osób rocznie. Proces zwiększania konkurencyjności oferty usługowej transportu zbiorowego w stosunku do indywidualnego transportu samochodowego wymaga zdecydowanego przemodelowania istniejących powiązań instytucjonalnych pomiędzy wszystkimi podmiotami i instytucjami zaangażowanymi w organizację transportu zbiorowego w regionie, a szczególnie w aglomeracji Gdańsk-Gdynia-Sopot. Wskazano, że w województwie pomorskim występuje *dalece niewystarczająca integracja podsystemów systemu transportu zbiorowego i indywidualnego, zarówno w skali regionalnej, metropolitalnej, jak i lokalnej. Integrację tę należy rozumieć kompleksowo, jako obejmującą rozwiązania techniczne (infrastrukturalne i taborowe), organizacyjne, taryfowe, biletowe i informacyjne. Dla pomorskiej społeczności najtrudniejszy do zaakceptowania jest brak takiej integracji w sferze transportu miejskiego w aglomeracji trójmiejskiej.* Cel główny strategii określono jako *sprawnny system transportowy*, a jednym z celów szczegółowych przyczyniających się do jego osiągnięcia jest *rozwinięty i efektywny system publicznego transportu zbiorowego*. Przypisane mu działania poza inwestycjami infrastrukturalnymi i taborowymi przewidują także *działania poprawiające efektywność zarządzania transportem zbiorowym, przejawiające się: skoordynowanymi działaniami organizatorów publicznego transportu zbiorowego w zakresie planowania rozwoju transportu, organizowania publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzania publicznym transportem zbiorowym, integracją systemową (taryfowo-biletową), prowadzeniem działań obejmujących promocję transportu zbiorowego i propagowanie indywidualnej mobilności aktywnej.* Ich realizacji ma służyć m.in. utworzenie Regionalnego Zarządu Publicznego Transportu Zbiorowego.

Z przeglądu najważniejszych dokumentów strategicznych wynika, że wielokrotnie zwracano uwagę na nieodpowiadający na potrzeby mieszkańców OMG-G-S poziom integracji transportu zbiorowego i dostrzegano konieczność podjęcia odpowiednich działań, formułując nawet rozwiązania instytucjonalne, jak wspomniane plany powołania Regionalnego Zarządu Transportu Publicznego. Jednocześnie sygnalizowano, że integracja transportu zbiorowego jest ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój obszaru.



**Integracja transportu jest priorytetem w praktycznie wszystkich regionalnych dokumentach strategicznych.**

<sup>13</sup> Regionalny Program Strategiczny w zakresie transportu Mobilne Pomorze, Gdańsk 2013.

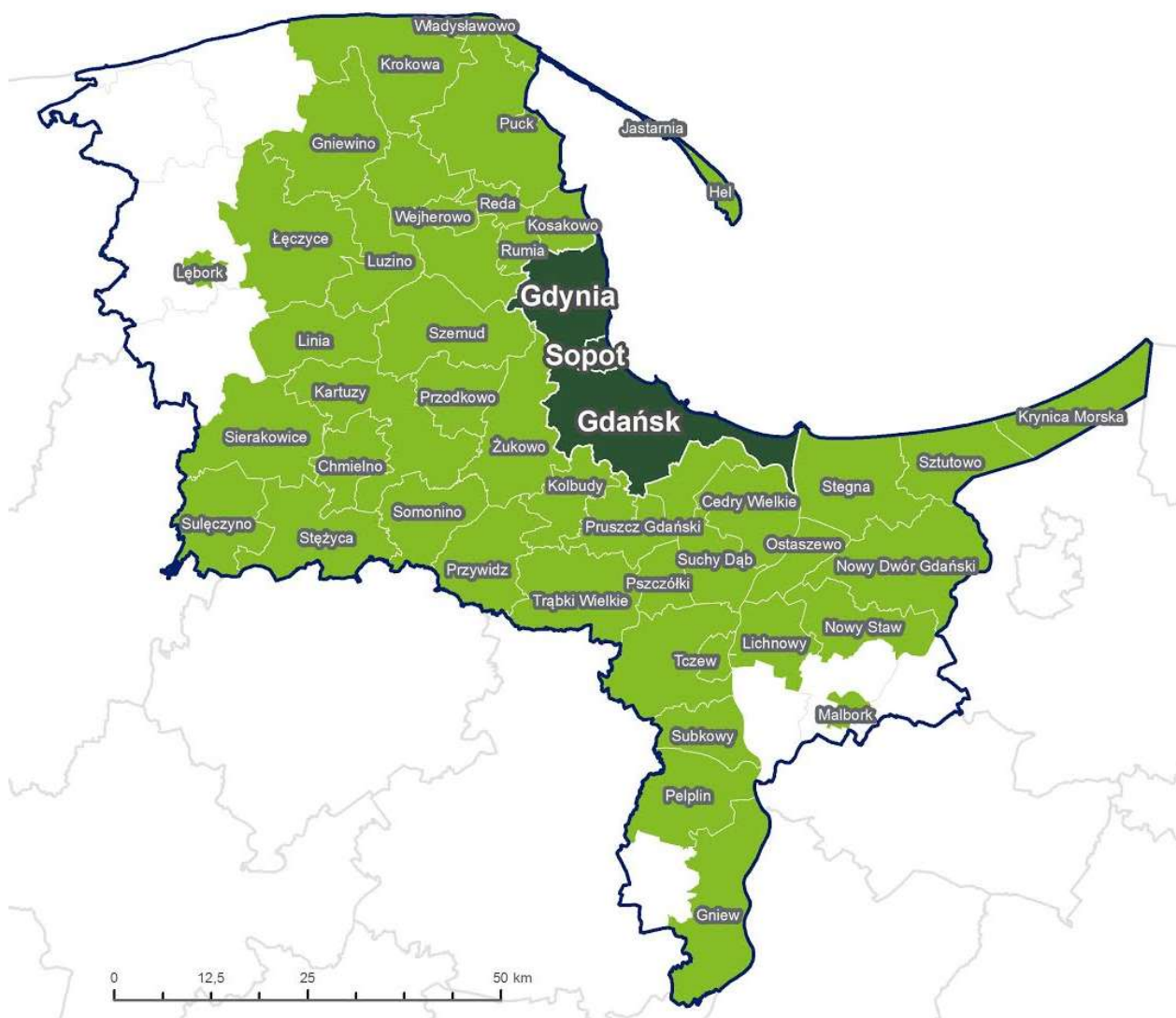
## 2.4 Uwarunkowania transportu zbiorowego na terenie OMG-G-S

Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot położony jest w północno-wschodniej części województwa pomorskiego, w sąsiedztwie z województwem kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim. Od strony północnej obszar jest ograniczony Morzem Bałtyckim, a od wschodu – granicą państwa z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. OMG-G-S zajmuje powierzchnię 5519 km<sup>2</sup>, co stanowi 30% powierzchni województwa pomorskiego.

Strukturę terytorialną OMG-G-S tworzy:

- 21 miast (w tym 3 miasta na prawach powiatu – Gdańsk, Gdynia i Sopot – określane jako „rdzeń OM”);
- 28 gmin;
- 8 powiatów (por. Rysunek 1).

**Rysunek 1. Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot**



Źródło: opracowanie własne

Przynależność do OMG-G-S zarówno dużych miast centralnych, jak i niewielkich gmin wiejskich w różnych odległościach od Trójmiasta wiąże się ze stosunkowo dużym zróżnicowaniem przestrzennym i funkcjonalnym na terenie OMG-G-S.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. gminy obszaru metropolitalnego zamieszkiwało ponad 1,5 mln osób, z czego 74% to mieszkańcy terenów miejskich, w tym 50% ogółu – mieszkańcy Trójmiasta. Mieszkańcy OMG-G-S stanowią 65% mieszkańców województwa pomorskiego. Gęstość zaludnienia na terenie obszaru metropolitalnego wyniosła 273 os/km<sup>2</sup> (ponad dwukrotnie więcej niż w całym województwie pomorskim), a na terenie Trójmiasta – 1804 os/km<sup>2</sup> (kilkanaście razy więcej niż na pozostałym terenie OMG-G-S i całego województwa pomorskiego)<sup>14</sup>.

W latach 2003-2013 odnotowano wzrost liczby mieszkańców OMG-G-S o 5,9%, przy czym zaobserwowano spadek liczby mieszkańców Trójmiasta (o 1,1%, przy niewielkim wzroście liczby mieszkańców Gdańska) oraz wzrost liczby mieszkańców w pozostałych powiatach OMG-G-S. Wskazuje to na zjawisko suburbanizacji, które według prognoz będzie się w najbliższych latach utrzymywać.

W 2011 r. ponad 45 tys. zatrudnionych przyjeżdżało z innych gmin do pracy w Gdańsku, blisko 29 tys. do Gdyni, a 8,2 tys. do Sopotu. Również wyjeżdżających do pracy najwięcej było w Gdańsku (18,5 tys.) i Gdyni (16,4 tys.). Drugą grupę – z liczbą wyjeżdżających mieszczącą się w przedziale od 5,0 tys. do 6,8 tys. – tworzyły miasta: Tczew, Wejherowo i Rumia. W Pruszczu Gdańskim, Redzie i Sopocie wyjeżdżających było między 3,3 tys. a 4,7 tys. osób. W czołowej dziesiątce jst województwa pomorskiego pod względem liczby wyjeżdżających do pracy znalazła się jedna gmina wiejska – Puck (3,2 tys.). Wśród miast o największej przewadze liczby przyjeżdżających nad liczbą wyjeżdżających do pracy w 2011 r. znalazły się Łeba, Gdańsk, Sopot i Gdynia. W Łebie na jednego wyjeżdżającego przypadało przeciętnie czterech przyjeżdżających do pracy z innych gmin. Wśród gmin o najmniejszej w województwie pomorskim wartości ilorazu przepływu zatrudnionych (od 0,02 do 0,10) w 2011 r. znalazły się tylko gminy i obszary wiejskie, w tym Nowy Staw, Malbork i Nowy Dwór Gdański<sup>15</sup>.

W niektórych gminach nawet 10% ogólnej liczby mieszkańców wyjeżdża każdego dnia do pracy w Trójmieście (por. Rysunek 2) – są to z reguły gminy przylegające do Trójmiasta i dobrze z nim skomunikowane. Trójmiejski rynek pracy przyciąga jednak także mieszkańców miejscowości położonych dalej, szczególnie wzdłuż głównych linii kolejowych o atrakcyjnej ofercie przewozowej (np. Subkowy i Tczew czy Lębork i Łęczycze).

Na terenie OMG-G-S funkcjonują 24 szkoły wyższe oraz kilkanaście oddziałów zamiejscowych innych uczelni. Razem kształcą one ponad 100 tys. studentów (93% studentów w województwie). W roku szkolnym 2011/2012 w OMG-G-S funkcjonowało 510 szkół ponadgimnazjalnych z łączną liczbą uczniów 46 tys. (69% ogółu uczniów w województwie), z tego ponad 20 tys. w Trójmieście<sup>16</sup>.

---

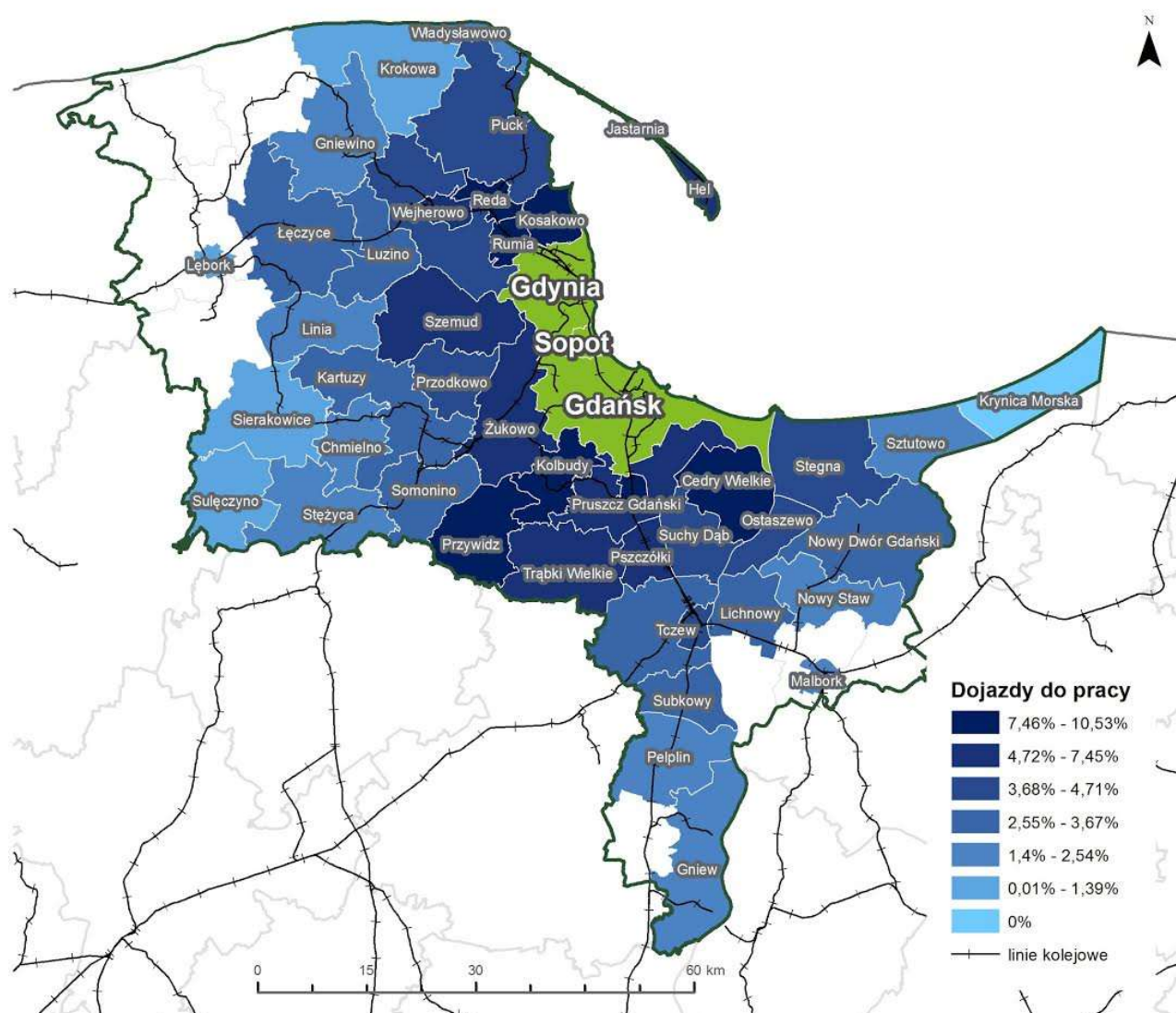
<sup>14</sup> BDL GUS 2015.

<sup>15</sup> Dojazdy do pracy. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, GUS, Warszawa 2014.

<sup>16</sup> Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Województwa Pomorskiego. Konsorcjum FRIL – PG, na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Jamroz K., Birr K., Grulkowski S. i inni, Gdańsk 2014 oraz Diagnoza Systemu Transportowego Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta. Jamroz K., Michalski L., Birr K., Grulkowski S. i inni, Fundacja Rozwoju Inżynierii Lądowej, Gdańsk 2014.



**Rysunek 2. Udział mieszkańców dojeżdżających do pracy do Trójmiasta w ogólnej liczbie mieszkańców gmin OMG-G-S**



Źródło: opracowanie własne



Poszczególne gminy i miasta OMG-G-S są ze sobą silnie powiązane funkcjonalnie, co wpływa na przemieszczanie się ludności w różnych kierunkach każdego dnia. W promieniu 40 km od rdzenia metropolii znajdują się gminy, z których codziennie do Trójmiasta dojeżdża ponad 5% ogółu ludności.

## 2.5 Formy organizacji transportu zbiorowego na terenie OMG-G-S

System transportu zbiorowego na terenie OMG-G-S obejmuje sieci połączeń poszczególnych organizatorów, wśród których można wyodrębnić sieci połączeń kolejowych, komunikacji miejskiej i komunikacji pozamiejskiej. Sieci te różnią się źródłami finansowania, polityką (cenową, jakościową, rozwojową) poszczególnych organizatorów, a z perspektywy pasażera – obowiązującymi w nich biletami na przejazd. Warto też zauważyć, że w wielu przypadkach występują modele mieszane, tzn. gminy finansują wybrane połączenia komunikacji miejskiej, a na ich terenie funkcjonują także połączenia kolejowe oraz komunikacji pozamiejskiej.

### 2.5.1 Kolej

Jednostką realizującą funkcje organizatora przewozów kolejowych jest samorząd województwa pomorskiego. Operacyjnie wypełnia je Departament Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego, który odpowiada za planowanie, kontraktowanie i dofinansowywanie przewozów.

Operatorzy wykonujący przewozy kolejowe w województwie pomorskim wyłaniani są w drodze przetargu podzielonego na zadania. W przetargu na rok rozkładowy 2016/2017 wyszczególniono dwa zadania:

- aglomeracyjne, obejmujące linie:
  - SKM: z Wejherowa przez Gdynię Główną do Gdańska Śródmieścia,
  - PKM: Gdańsk – Port Lotniczy – Gdańsk Osowa/Gdynia, Kościerzyna/Kartuzy – Port Lotniczy – Gdańsk oraz Kościerzyna – Gdynia;
- regionalne, obejmujące linie:
  - Gdynia – Słupsk/Ustka (odcinek Słupsk – Ustka jedynie w sezonie),
  - Malbork – Kwidzyn – granica województwa – Grudziądz,
  - Gdynia – Tczew – Smętowo Graniczne – granica województwa – Laskowice Pomorskie/ Bydgoszcz Główna,
  - Gdynia – Malbork – Elbląg/Olsztyn.

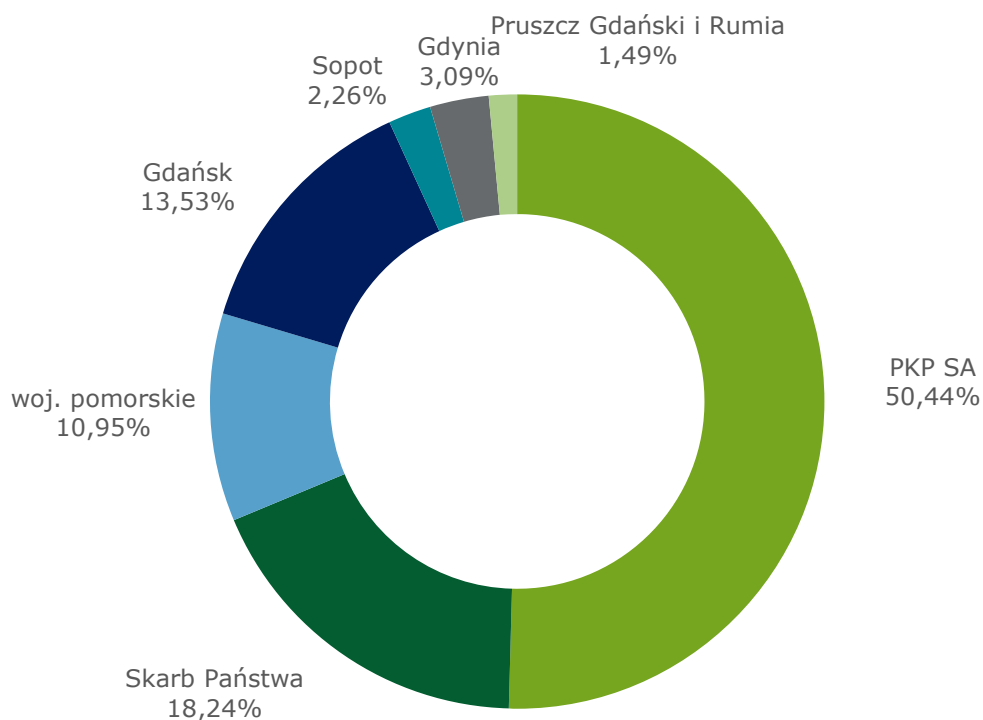
Obecnie umowy zawierane są na rok. W okresie od grudnia 2016 r. do grudnia 2017 r. operatorem zadania aglomeracyjnego będzie PKP SKM w Trójmieście sp. z o.o. (zwana dalej SKM), a zadania regionalnego – konsorcjum spółek Przewozy Regionalne sp. z o.o. (lider, zwany dalej PR) i SKM. Oprócz tego na terenie województwa pomorskiego operatorem jest także spółka Arriva obsługująca odcinki z terenu województwa kujawsko-pomorskiego do Chojnic i Czerska w województwie pomorskim (poza terenem OMG-G-S).

SKM jest przewoźnikiem kolejowym oraz zarządcą linii kolejowej nr 250 Gdańsk Śródmieście – Rumia. Większość udziałów spółki należy do PKP SA i Skarbu Państwa, pozostałe (ok. 31%) – do samorządów lokalnych<sup>17</sup>. Strukturę własnościową SKM obrazuje Rysunek 3. Przedstawiciele samorządów wyrażają opinię, że dominacja państwowych udziałów w spółce jest jedną z przeszkód integracji transportu zbiorowego, a zwiększenie decyzyjności poprzez usamorządowanie spółki przyniosłoby korzystne efekty dla jej rozwoju<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Majątek i struktura własnościowa spółki SKM, 20.05.2016 r., <https://bip.skm.pkp.pl/c4/majatek-i-struktura-wlasnosciova> [dostęp: 5.08.2016 r.].

<sup>18</sup> Dane z wywiadów IDI.

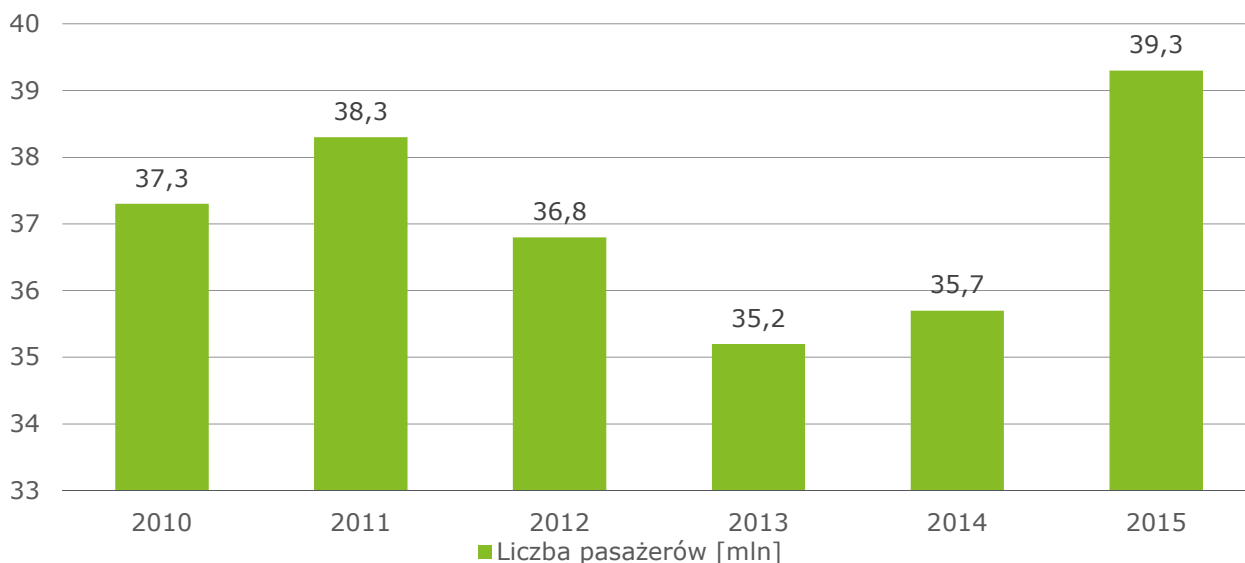
**Rysunek 3. Struktura własnościowa PKP SKM w Trójmieście**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKP SKM

SKM jest przewoźnikiem obsługującym relacje pełniące kluczową rolę w systemie transportowym OMG-G-S. W ostatnim czasie zaobserwowano wzrost liczby przewiezionych pasażerów (por. Rysunek 4) będący m.in. efektem dokonanych inwestycji – modernizacji i wymiany taboru, przebudowy przystanków kolejowych czy uruchomienia przystanku Gdańsk Śródmieście. W przyszłości wzrost będzie występować również ze względu na obsługę Pomorskiej Kolei Metropolitalnej (zwanej dalej PKM), rozpoczętą 1 września 2015 r.

**Rysunek 4. Liczba pasażerów SKM [mln osób]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych Grupy PKP i informacji prasowych

PR to największy kolejowy przewoźnik pasażerski w Polsce pod względem liczby przewiezionych pasażerów. Należy obecnie do Agencji Rozwoju Przemysłu (większościowy pakiet udziałów) i samorządów wszystkich województw, w tym także województwa pomorskiego (7,1% udziałów<sup>19</sup>). W 2014 r. z usług pomorskiego oddziału PR skorzystało ponad 7,6 mln pasażerów<sup>20</sup>. Bardziej szczegółowe dane dotyczące działalności oddziału są trudne do pozyskania ze względu na ograniczoną dostępność danych w podziale na poszczególne oddziały.

Kolejowe przewozy pasażerskie w obrębie obszaru metropolitalnego realizowane są przede wszystkim wzdłuż głównej osi południkowej Tczew – Wejherowo z największą liczbą kursów na odcinku pomiędzy Wejherowem a Gdańskiem Głównym (SKM). Oprócz tego realizowane są przewozy na liniach w kierunku Słupska (linia 202), Helu (linia 113), Kościerzyny (linia 201), a także na wschód (linia 204) i południe (linie 131 i 203) od Tczewa oraz sezonowo do Nowego Dworu Gdańskiego (linia 256), Kartuz (linia 214) i Łeby (linia 229). Ponadto 1 września 2015 r. ruszyły regularne przewozy pasażerskie na linii kolejowej nr 248 Gdańsk Wrzeszcz – Gdańsk Osowa zarządzanej przez Pomorską Kolej Metropolitalną S.A. (PKM). Nowo wybudowany odcinek zwiększył dostępność transportu kolejowego dla mieszkańców Gdańska i umożliwił uruchomienie bezpośrednich połączeń Gdańska z Kaszubami.

Wskazane w Strategii Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do 2030 roku osie rozwojowe silnie wiążą rozwój przestrzenny OMG-G-S z dostępnością do kolei. Oś centralna, będąca historycznie ukształtowanym pasem usług ponadlokalnych i ponadregionalnych, przebiega wzdłuż linii kolejowej 250 (SKM), tworząc funkcjonalny obszar centralny rdzenia metropolii. Oś strategiczna, wokół której rozwija się strefa silnej urbanizacji, stanowi przedłużenie osi centralnej (na południe do Tczewa oraz na północ i zachód przez Rumię i Redę do Wejherowa). Oś metropolitalna odpowiada zaś połączeniom kolejowym Trójmiasta z Lęborkiem, Malborkiem i Kartuzami.

**Kolej pełni nie tylko istotne funkcje przewozów regionalnych (wojewódzkich), metropolitalnych (na szeroko pojętym terenie OMG-G-S), ale także miejskich lub międzygminnych na krótszych odcinkach komplementarnych względem sieci połączeń komunikacji miejskiej.**



**Rozdrobniona struktura własnościowa i brak długoterminowej umowy operatorskiej sprawiają, że kolej jest względnie niedoinwestowana, chociaż pełni funkcję szkieletu komunikacyjnego nie tylko regionu, ale również zespołu miast.**

## 2.5.2 Komunikacja miejska

Komunikacja miejska jest szczególnym przypadkiem gminnych przewozów pasażerskich – realizowanych w granicach miasta lub miast i gmin na podstawie odpowiednich porozumień. Na terenie OMG-G-S wykształcono różne modele organizowania i kontraktowania przewozów w ramach komunikacji miejskiej.

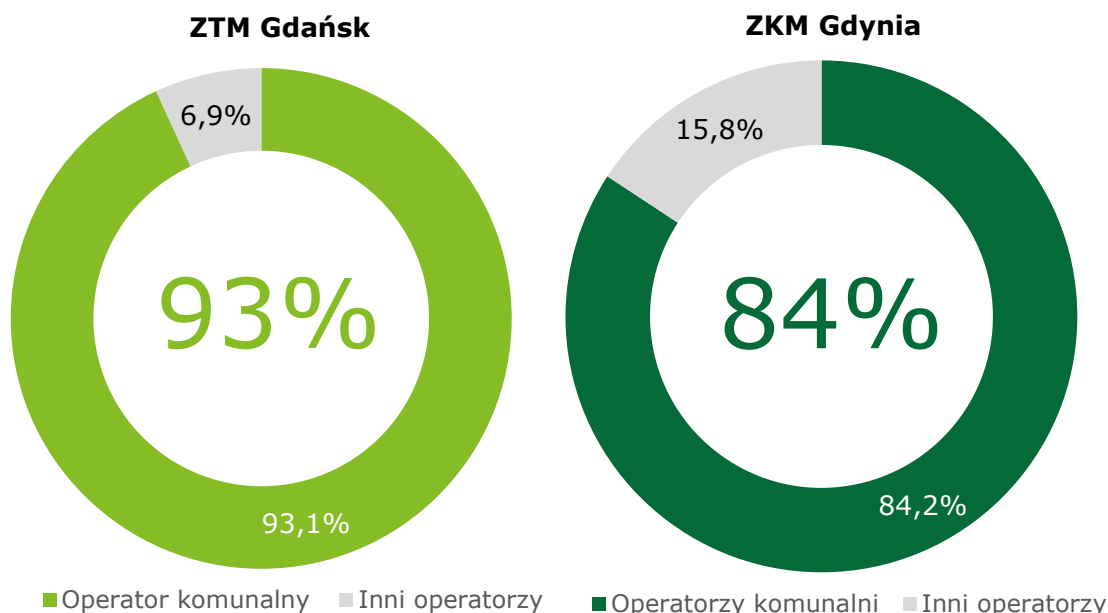
W Gdańsku i Gdyni rozdzielono rolę organizatorów transportu od wykonawców usług przewozowych. Instytucjami odpowiadającymi za organizowanie transportu zbiorowego w imieniu miast są odpowiednio Zarząd Transportu Miejskiego (ZTM) w Gdańsku oraz Zarząd Komunikacji Miejskiej (ZKM) w Gdyni. Organy te kontraktują przewozy na podstawie umów

<sup>19</sup> Rozwój transportu kolejowego w województwie pomorskim, prezentacja, Ryszard Świłski, Kraków 12.06.2012 r.

<sup>20</sup> Raport Roczny 2014 r., Przewozy Regionalne, Warszawa 2015.

z operatorami komunalnymi (ok. 93% wydatków na usługi przewozowe w Gdańsku i 84% w Gdyni) oraz prywatnymi.

**Rysunek 5. Udział operatorów komunalnych w kosztach usług przewozowych ZTM Gdańsk i ZKM Gdynia**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ZTM Gdańsk i ZKM Gdynia

W obu miastach funkcjonuje tzw. model brutto, w którym przychody z biletów należą do organizatorów, a operatorom wypłacane jest wynagrodzenie za realizowanie usług przewozowych.

Miasta Gdańsk i Gdynia zapewniają komunikację miejską na podstawie porozumień także na terenie sąsiednich gmin (miasto Sopot, miasto i gmina Pruszcz Gdański, gminy Kolbudy i Żukowo w ramach sieci ZTM Gdańsk i miasta Sopot, Rumia oraz gminy Kosakowo, Szemud, Wejherowo i Żukowo w ramach sieci ZKM Gdynia).

Miasto Wejherowo zawarło umowę z własnym przewoźnikiem komunalnym łączącym wybrane funkcje organizatora (planowanie sieci komunikacyjnej, sprzedaż i biletów) i operatora, stosując model wynagrodzeń netto. Miejski Zakład Komunikacji (MZK) w Wejherowie zapewnia przewozy na terenie samego Wejherowa oraz na podstawie porozumień także na terenie gmin Wejherowo, Luzino i Reda.

Sieci komunikacji miejskiej Gdańska, Gdyni i Wejherowa zachodzą na siebie na obrzeżach i w niektórych przypadkach na tych samych odcinkach kursują autobusy różnych organizatorów, w których obowiązują różne bilety, co wymagało wdrożenia rozwiązań dotyczących integracji taryfowo-biletowej (Rozdział 2.6). Miasta i gminy obsługiwane przez tych organizatorów są także członkami Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej (MZKZG) (więcej: rozdział 2.6.3).

Odrębne sieci komunikacji miejskiej funkcjonują na terenie OMG-G-S także w Lęborku, Malborku i Tczewie. We wszystkich tych miastach przyjęto model netto rozliczania przewozów, w Lęborku i Malborku przewozy zlecono bezpośrednio podmiotowi wewnętrznemu (ZKM w Lęborku i MZK w Malborku), w Tczewie – operatorowi wyłonionemu w drodze przetargu (konsorcjum firm Meteor i Irex). Linie komunikacji miejskiej w Tczewie i Malborku nie wybiegają poza granice miasta, w Lęborku komunikacja miejska na podstawie porozumienia obejmuje także teren gminy Nowa Wieś Lęborska.

Uzupełnieniem komunikacji miejskiej jest system miejskiego transportu osób niepełnosprawnych. Funkcjonuje on na zasadzie transportu regularnego na podstawie abonamentu całorocznego (dojazdy do szkół, placówek oświatowych, ośrodków wsparcia) lub okazjonalnego zamawianego telefonicznie i realizowanego za odpowiednią opłatą. System taki zapewniają ZKM Gdynia i ZTM Gdańsk, zatrudniając do tego celu prywatnych operatorów eksploatujących przystosowane do przewozu osób niepełnosprawnych mikrobusy. W Gdańsku przewoźnicy wyłaniani są w dwuetapowym postępowaniu przetargowym nieograniczonym (umowa ramowa, umowy realizacyjne) ogłaszającym przez ZTM Gdańsk. Funkcjonowanie transportu osób niepełnosprawnych w Gdańsku odbywa się na podstawie Uchwały Nr XXXIX/885/13 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia rodzajów przewozów, zasad korzystania, organizacji, uprawnień i odpłatności przy przejazdach osób niepełnosprawnych, przystosowanymi do tego celu mikrobusami, organizowanych przez Gminę Miasta Gdańska. Problem stanowi dowóz osób niepełnosprawnych z okolicznych miejscowości do placówek oświatowych i opiekuńczych w Gdańsku – nie zawarto w tym zakresie porozumień międzygminnych.

### **Przykład: komunikacja miejska w Rumii**

Rumia to liczące 47 tys. mieszkańców miasto sąsiadujące z Gdynią od strony północno-zachodniej. Na podstawie porozumienia organizacją komunikacji miejskiej w Rumii zajmuje się ZKM Gdynia zapewniający tam regularne przewozy na dziewięciu liniach. Spośród nich trzy pełnią rolę wewnętrznej komunikacji miejskiej Rumii, a pozostałe łączą miasto z Gdynią, terenem gminy Kosakowo oraz Wejherowem.

### **Rysunek 6. Autobus obsługujący wewnętrzną linię komunikacji miejskiej w Rumii organizowaną przez ZKM Gdynia**



*Źródło: opracowanie własne*

Miasto Rumia finansuje kursowanie linii ZKM Gdynia na odcinkach we własnych granicach administracyjnych oraz dodatkowo na całości trasy linii J przebiegającej przez teren miast Reda i Wejherowo. W zamian Rumia nie uczestniczy w finansowaniu niektórych linii przebiegających

przez jej teren – linie 88 i 288 ZKM Gdynia włącznie z odcinkami rumskimi są finansowane przez gminę Wejherowo, a linia 9 MZK Wejherowo jest finansowana przez miasto Reda.

Na podstawie odpowiedniej uchwały Rady Miejskiej Rumi<sup>21</sup> pasażerów obowiązują opłaty za przejazdy odpowiadające zintegrowanej taryfie ZKM Gdynia. Bilety jednorazowe i krótkookresowe kosztują tyle samo co w Gdyni, jednak dla pasażerów poruszających się w relacjach wewnętrznych przewidziano inne, odpowiednio niższe ceny biletów okresowych – na przejazdy wyłącznie w granicach Rumi oraz na przejazdy na obszarze obejmującym Rumię, Redę i miasto Wejherowo lub gminę Wejherowo i Rumię.

Komunikacja miejska w Rumi jest przykładem udanej integracji transportu zbiorowego, łączącej pełną integrację z perspektywy pasażera z zachowaniem odrębności z perspektywy finansowania i kształtowania oferty przez gminę.



**Niektóre samorządy mają bardzo rozbudowane struktury organizatorskie oraz własnych przewoźników, ale wspomagają się również przewoźnikami prywatnymi, zwłaszcza na liniach międzygminnych (Gdańsk, Gdynia). W innych miastach przewoźnik wypełnia wiele funkcji zarządczych (Wejherowo, Lębork, Malbork). Tczew zlecił całość przewozów oraz zarządzania siecią firmie prywatnej. Wiele gmin, jak np. Sopot, Rumia, Reda, Kosakowo czy Żukowo, funkcje organizacji komunikacji wraz ze środkami na ten cel przekazała większemu sąsiadowi – miastu Gdańsk, Gdynia albo Wejherowo.**

### 2.5.3 Autobusowa komunikacja pozamiejska

Na terenie OMG-G-S dominującym modelem przewozów w komunikacji pozamiejskiej są przewozy komercyjne, prowadzone przez przewoźników na własny rachunek. Jednostki samorządu terytorialnego nie uczestniczą w bezpośrednim finansowaniu połączeń, a ich wpływ na siatkę połączeń i jakość usług ogranicza się jedynie do weryfikowania pod kątem formalnym wniosków o zezwolenie na przewozy regularne i pobierania opłat za korzystanie z przystanków. Niektóre jst w reakcji na wnioski mieszkańców podejmują działania w formie miękkiego nacisku na przewoźników w kwestii zmian w trasach lub rozkładach jazdy.

Na gminach ciąży ustawowy obowiązek zapewnienia dowozu dzieci do szkół (więcej: zob. rozdz. 2.1.3). Na terenie OMG-G-S przyjęto różne modele wypełniania tego obowiązku – model zamknięty (przewóz wyłącznie dzieci, bez możliwości korzystania z autobusów przez innych pasażerów), model otwarty (w oparciu o istniejącą siatkę połączeń transportu zbiorowego) lub model mieszany wykorzystujący przewozy zamknięte na trasach, na których oferta przewoźników komercyjnych jest niewystarczająca, oraz otwarty w pozostałych relacjach. Ponadto w niektórych przypadkach refundowane są także koszty dowozów dzieci do szkół środkami transportu rodziców.

Model otwarty może być podstawą do stworzenia sieci komunikacji gminnej, która łączyłaby wypełnianie obowiązku zapewnienia dowozu dzieci do szkół z zadaniem zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Zamówienie publiczne na hurtowy zakup biletów może obejmować wymogi dotyczące tras, rozkładów jazdy i taboru, a przewoźnik ma wówczas zapewnione różnorodne źródła finansowania działalności (dotacja gminna na bilety uczniów, refundacja ulg z budżetu państwa oraz wpływy z biletów pozostałych pasażerów). Do przyjęcia takiego modelu zachęcają najwięksi przewoźnicy specjalizujący się w komunikacji

<sup>21</sup> Uchwała nr XXV/250/2016 Rady Miejskiej Rumi z dn. 30 czerwca 2016 r. w sprawie opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym na terenie miasta Rumi.

pozamiejskiej na terenie OMG-G-S – np. Pomorska Komunikacja Samochodowa czy P.A. „Gryf” (por. przykłady poniżej).

Przyjęte w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym przepisy dotyczące utrzymania refundacji ulg ustawowych w komunikacji pozamiejskiej po 2017 r. wymagają podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiednich działań, w tym zaplanowania siatki połączeń użyteczności publicznej, ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania prowadzącego do zawarcia umowy z operatorem na rok przed rozpoczęciem procedury jego wyłonienia, przeprowadzenia postępowania i zawarcia umowy. Z uwagi na tę regulację segment rynku przewozowego zagospodarowany dotychczas przez przewoźników komercyjnych w momencie wejścia w życie wszystkich zapisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przekształci się w sieci połączeń użyteczności publicznej poszczególnych organizatorów gminnych i powiatowych. W praktyce jednak stopień przygotowania niektórych samorządów może być zbyt mały, by odpowiedzieć na rzeczywiste potrzeby mieszkańców.

### ***Przykład: dowóz dzieci do szkół w gminie Szemud***

Po analizach finansowych i prawnych, konsultacjach z mieszkańcami, dyrektorami szkół oraz przewoźnikami i organizatorami transportu publicznego (Auto-Trans Szemud, ZKM Gdynia, Gryf Kartuszy oraz PKS Gdynia) gmina Szemud zastąpiła zamknięte dowozy dzieci do szkół przewozami w modelu otwartym. 25 września 2013 r. Pomorska Komunikacja Samochodowa uruchomiła dziewięć nowych linii komunikacyjnych z rozkładami jazdy dostosowanymi do planów zajęć w szkołach. Bilety dla uczniów są kupowane przez rodziców za pośrednictwem szkół za pieniądze przekazane przez gminę. Poza uczniami z komunikacji mogą korzystać także inni mieszkańcy.

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

W gminie Szemud do refundacji biletów uprawnionych jest około 1000 dzieci, a koszt związany z obsługą tej komunikacji wynosi około 700-800 tys. zł rocznie. W poprzednim systemie o charakterze zamkniętym koszty wynosiły ponad 1 mln zł pomimo mniejszej liczby korzystających niż obecnie. Oznacza to, że udostępniając przewozy szkolne, gmina zaoszczędziła w skali roku 30% nakładów, czyli 300 tys. zł, dzięki umożliwieniu pozyskania przez przewoźnika dopłat z budżetu państwa za pośrednictwem urzędu marszałkowskiego.

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

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



### **Przykład: Komunikacja gminy Pruszcz Gdański**

W gminie wiejskiej Pruszcz Gdański 1 stycznia 2012 r. uruchomiono komunikację gminną obejmującą osiem linii docierających do miast Pruszcz Gdański i Gdańsk, a także – na podstawie porozumienia – do gminy Kolbudy. Wyłoniony w przetargu operator (P.A. „Gryf”) otrzymuje wynagrodzenie w modelu netto oraz refundację ulg ustawowych z budżetu państwa.

Sieć komunikacyjna jest podzielona na strefy o różnych cenach biletów:

- strefa I obejmuje teren gminy i miasta Pruszcz Gdański,
- strefa II obejmuje teren miasta Gdańska i miasta Pruszcz Gdański oraz Borkowo,
- strefa III obejmuje teren gminy Kolbudy.

Komunikacja gminna częściowo przejęła także zadanie dowozu dzieci do szkół. W ramach linii otwartych dowóz jest realizowany do szkół w Wojanowie, Łęgowie, Przejazdowie, częściowo do Straszyna i Wiśliny. W modelu zamkniętym utrzymano dowóz do szkół w Rotmance, Wiślince, częściowo do Straszyna i Wiśliny. Gmina pokrywa koszt zakupu biletów miesięcznych rozprowadzanych przez szkoły. W autobusach z najmłodszymi uczniami do szkół w Straszynie, Wiślinie, Wojanowie i Łęgowie podróżuje opiekun, w opiekę nad dziećmi wsiadającymi i wysiadającymi włączają się też szkoły.

### **Rysunek 7. Autobus PKS Gdańsk (z grupy P. A. „Gryf”) obsługujący komunikację gminy Pruszcz Gdański**



*Źródło: opracowanie własne*

Również przed 1 stycznia 2012 r. gmina uczestniczyła w finansowaniu komunikacji, organizując oddzielne przetargi na dopłaty wyrównujące rentowność na poszczególnych liniach obsługiwanych przez różnych operatorów (model netto). Wprowadzenie zintegrowanej sieci z operatorem wyłanianym w ramach jednego postępowania ułatwiło planowanie rozwoju komunikacji oraz umożliwiło ujednoczenie standardów jakościowych – gminne autobusy są niskopodłogowe, pomalowane w jednolite barwy, oznaczone czytelnymi tablicami kierunkowymi

oraz herbem gminy. Ponadto wprowadzono możliwość korzystania z autobusów różnych linii przy użyciu jednego biletu, której nie było przed zmianami. Bilet miesięczny zakupiony na daną trasę obowiązuje na wszystkich liniach komunikacyjnych kursujących we wskazanej relacji. Umożliwia także kursowanie różnymi wariantami tras, w myśl zasady, że bilet miesięczny zakupiony na dłuższą trasę jest honorowany także na krótszej. Przykładowo bilet miesięczny na trasę Straszyn – Gdańsk przez Borkowo (linia 846) honorowany jest również w tej samej relacji na linii Gdańsk - Pruszcz Gdański (linie 843, 845) z przesiadką w Pruszczu Gdańskim na linię 847 lub 848 do Straszyna.

Gmina aktywnie wypełnia rolę organizatora transportu zbiorowego. Wszystkie informacje dotyczące kursowania autobusów są dostępne na stronie internetowej gminy, mieszkańcy są zachęceni do zgłaszania uwag dotyczących gminnej komunikacji, prowadzone są analizy i badania marketingowe, na podstawie których wdrażane są zmiany i formułowane plany rozwojowe. Oprócz tego na podstawie porozumienia międzygminnego gmina dofinansowuje także kursowanie dwóch linii ZTM Gdańsk przebiegających przez jej teren.

Linie komunikacji gminy Pruszcz Gdański wybiegają poza granice gminy, co rodzi problem w odniesieniu do nowych przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Konieczne będzie zawarcie odpowiednich porozumień z innymi jst, co w konsekwencji może doprowadzić do przekształcenia systemu w komunikację miejską, w której nie ma możliwości refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa. Rozwiązaniem jest przejęcie kompetencji organizowania komunikacji przez powiat gdański i zawarcie odpowiednich porozumień między powiatem a gminami oraz miastem Gdańskiem<sup>22</sup>.



**Na terenach wiejskich i podmiejskich dowóz dzieci do szkół przy użyciu komunikacji publicznej pozwala walczyć z regresem sieci komunikacyjnej oraz oszczędzać środki publiczne przeznaczane na realizację ustawowego obowiązku gmin.**

## **2.6 Formy integracji transportu zbiorowego OMG-G-S**

Transport zbiorowy na terenie OMG-G-S składa się z wielu systemów taryfowych i sieci linii komunikacyjnych różnych organizatorów i przewoźników, które w niektórych miejscach zachodzą na siebie. Podróżowanie wymaga od pasażerów stosunkowo dużej wiedzy na temat działalności poszczególnych organizatorów i ich ofert taryfowych, co stanowi barierę znacząco obniżającą atrakcyjność transportu zbiorowego. Korzystanie ze zróżnicowanej sieci połączeń jest trudne szczególnie dla turystów odwiedzających OMG-G-S okazjonalnie. Lokalna prasa chętnie opisuje przypadki pasażerów, którzy zapłacili mandat za przejazd bez ważnego biletu w przypadku skorzystania z biletu niewłaściwego organizatora, co wpływa niekorzystnie na wizerunek lokalnego transportu zbiorowego.

Potrzeba integracji taryfowo-biletowej na terenie obszaru metropolitalnego jest zauważana od dawna i podejmowane są w związku z nią działania o różnym zakresie, zarówno lokalne, jak i dotyczące większego obszaru.

<sup>22</sup> 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, Public Transport Consulting Marcin Gromadzki, Reda-Pruszcz Gdański, luty-marzec 2016 r., s. 9

### 2.6.1 Komunikacja miejska w Sopocie

Miasto Sopot realizuje ustawowe funkcje organizatora komunikacji i zapewnia transport zbiorowy poprzez zawarcie porozumień z sąsiednimi organizatorami transportu zbiorowego, tj. z miastami Gdańsk i Gdynia. Część linii łączy Sopot z sąsiednimi ośrodkami, część (w ramach sieci ZKM Gdynia) pełni funkcję wewnętrznej komunikacji miejskiej Sopotu. Na niektórych odcinkach kursują autobusy obu organizatorów, dlatego konieczne było wdrożenie rozwiązania integrującego transport na terenie Sopotu. Ceny biletów na przejazdy komunikacją miejską w granicach tego miasta są ustalane przez Radę Miasta Sopot i są jednakowe dla połączeń w sieci ZKM Gdynia (także linii pospiesznych, w Gdyni taryfikowanych drożej) i ZTM Gdańsk. Organizatorzy wzajemnie honorują swoje bilety jednorazowe, 1-godzinne, 24-godzinne i okresowe ważne wyłącznie w granicach Sopotu.

Na połączeniach wybiegających poza granice Sopotu obowiązują jedynie bilety (jednorazowe, czasowe i okresowe) emitowane przez właściwego organizatora. Oznacza to zatem w praktyce, że bilet na całą sieć ZTM Gdańsk na terenie Sopotu uprawnia jedynie do przejazdów autobusami ZTM Gdańsk – i analogicznie w przypadku ZKM Gdynia.

Zasady taryfowe sopockiej komunikacji nie są przejrzyste i budzą kontrowersje, często wzmiankowane w lokalnej prasie i psujące wizerunek komunikacji miejskiej – przykładowo na łamach portalu trojmiasto.pl jedna z mieszkanki Sopotu opisała, że w październiku 2015 r. otrzymała w Sopocie mandat za podróż autobusem linii 187 (ZKM Gdynia) z biletem sieciowym ZTM Gdańsk. Pasażerka ta nabyła zatem inny bilet, by móc podróżować wszystkimi połączeniami na terenie Sopotu. Kilka tygodni później otrzymała kolejny mandat, ponieważ podróżując autobusem linii 143 (ZTM Gdańsk) przekroczyła granicę taryfową z Gdańskiem, a jej nowy bilet obowiązywał wprawdzie na połączenia obu organizatorów, ale tylko na terenie Sopotu<sup>23</sup>.

Przyjęte w Sopocie rozwiązania zapewniają pełną integrację w granicach miasta i na poziomie biletów jednorazowych, i krótkookresowych, powodują jednak problemy w przypadku biletów długookresowych i połączeń wybiegających poza granicę miasta.



**Od lat wspomniane już umowy między gminami cedujące obowiązki organizatora pozwalają osiągnąć integrację taryfową na obszarach otaczających Gdańsk, Gdynię czy Wejherowo. Problemem są jednak obszary styczne oraz zbyt mały, nieodpowiadający skali faktycznych dojazdów zasięg integracji.**

### 2.6.2 Bezpлатne linie dowozowe do kolei

Wciąż rosnąca rola kolei w podróżowaniu po terenie OMG-G-S zrodziła potrzebę wdrożenia nowych rozwiązań integrujących ją z dowozową komunikacją autobusową. Pasażerowie podróżujący koleją z niektórych rejonów obszaru metropolitalnego do Trójmiasta w niektórych przypadkach potrzebują aż trzech biletów – jednego na połączenie kolejowe oraz dwóch na połączenia autobusowe dowożące do przystanków kolejowych na początku i końcu trasy. Dostępne są już rozwiązania integrujące kolej z komunikacją miejską organizatorów z Trójmiasta (bilety metropolitalne MZKZG), równoległe są jednak podejmowane uzupełniające inicjatywy lokalne.

<sup>23</sup> Trójmiejskie kuriozum: bilety autobusowe w Sopocie, Krzysztof Koprowski, 12.01.2016, <http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Trojmiejskie-kuriozum-bilety-autobusowe-w-Sopocie-n97850.html> [dostęp: 14.08.2016 r.]

Z inicjatywy Urzędu Miasta Pruszcz Gdański 1 września 2015 r. uruchomiono bezpłatną linię autobusową 107. Autobus kursuje we wszystkie dni tygodnia, w dni powszednie w godzinach 5:00-23:00, w soboty, niedziele i święta w godzinach 6:00-21:00, z częstotliwością co 60-90 minut. Godziny odjazdów dostosowane zostały do zajęć szkolnych, godzin pracy w strefie przemysłowej oraz odjazdów pociągów SKM. Początkowo linię obsługiwało PKS Gdańsk na podstawie umowy zawartej z urzędem miasta Pruszcz Gdańskiego, od 1 listopada 2015 r. na mocy porozumienia organizację linii przejął ZTM Gdańsk (przy czym operator pozostał bez zmian).

W innym rejonie OMG-G-S 1 lipca 2016 r. trasa autobusów linii 672 (przewozy komercyjne PKS Gdynia) została wydłużona z Szemuda do przystanku Gdańsk Osowa PKM. Wszystkie kursy zostały skomunikowane z odjazdami pociągów w kierunku Gdańska, m.in. do portu lotniczego, Strzyży, Wrzeszcza i Śródmieścia. Autobusy kursują przez siedem dni w tygodniu, także w wakacje. Przejazdy linią 672 są bezpłatne dla pasażerów posiadających odpowiednie bilety metropolitalne i kolejowe:

- miesięczny lub 30-dniowy kolejowo-komunalny bilet metropolitalny albo łączony obejmujący odcinek linii PKM pomiędzy stacjami Gdańsk Wrzeszcz i Gdańsk Osowa,
- miesięczny lub kwartalny bilet na przejazdy pociągami SKM po trasie linii PKM na odcinku Gdańsk Wrzeszcz-Gdańsk Osowa.

Nie są także pobierane opłaty za przewóz rowerów. Wszyscy pozostali podróżni za przejazd autobusem na trasie między gminą Szemud lub Chwaszczynem a Gdańskiem-Osową płacą za bilet 2,50 zł<sup>24</sup>.

### 2.6.3 Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej

W 2007 r. z inicjatywy Marszałka Województwa Pomorskiego powołano Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej (MZKZG), którego zadaniem było doprowadzenie do integracji transportu miejskiego na obszarze miast i gmin – członków związku.

Członkami MZKZG są<sup>25</sup>:

- miasto Gdańsk,
- miasto Gdynia,
- gmina Kolbudy,
- gmina Kosakowo,
- gmina Luzino,
- gmina Pruszcz Gdański,
- miasto Pruszcz Gdański,
- miasto Reda,
- miasto Rumia,
- miasto Sopot,
- gmina Szemud,
- gmina Wejherowo,
- miasto Wejherowo,
- gmina Żukowo.

Zadaniem MZKZG jest kształtowanie wspólnej polityki komunikacyjnej i zapewnienie warunków właściwego funkcjonowania zintegrowanego systemu biletowego w postaci biletu metropolitalnego, co obejmuje w szczególności:

<sup>24</sup> Milczarczyk B., Bezpłatne przejazdy linią 672 PKS Gdynia Sp. z o.o. na podstawie okresowych biletów metropolitalnych, Przystanek Metropolitalny, nr 20, s. 7.

<sup>25</sup> Stan na 1.08.2016 r.

- emitowanie i dystrybucję biletów metropolitalnych,
- uchwalanie cen i taryf dotyczących biletów metropolitalnych,
- podejmowanie z właściwymi organizatorami, operatorami, przewoźnikami, współpracy dotyczącej wprowadzenia i funkcjonowania biletów metropolitalnych w publicznym transporcie zbiorowym, m. in. poprzez integrowanie systemów pobierania opłat w kontekście funkcjonowania biletów metropolitalnych,
- rozliczanie przychodów z biletów metropolitalnych,
- badanie rynku, prognozowanie i planowanie publicznego transportu zbiorowego w kontekście funkcjonowania biletów metropolitalnych,
- promowanie publicznego transportu zbiorowego w kontekście funkcjonowania biletów metropolitalnych.

W statucie MZKZG przewidziano także możliwość podejmowania i wykonywania dalszych zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego, w szczególności dotyczących planowania jego rozwoju, organizowania oraz zarządzania, na poziomie metropolitalnym i lokalnym, w tym także przejścia w całości zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego. Wymaga to jednak zmiany statutu i podjęcia przez organy gmin członowskich odpowiednich uchwał i dopełnienia niezbędnych formalności.

Aktualnie MZKZG oferuje zintegrowane bilety 24- i 72-godzinne, a także 30-dniowe lub miesięczne ważne do wyboru:

- w komunikacji miejskiej (nazywanej przez MZKZG komunikacją komunalną) trzech organizatorów (ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia i MZK Wejherowo)
- łączonego na połączenia kolejowe oraz jednego wybranego organizatora komunikacji komunalnej,
- u wszystkich organizatorów komunikacji komunalnej oraz na połączenia kolejowe.

Z uwagi na różnice w wymiarze ulg i źródle dofinansowania przejazdów ulgowych stosowane są tzw. bilety łączone składające się z biletów komunalnych oraz kolejowych kupowanych jednocześnie i zapisywanych na elektronicznych kartach miejskich spersonalizowanych u jednego z organizatorów komunikacji komunalnej.

**Tabela 4. Cennik biletów łączonych kolejowo-komunalnych na cały obszar MZKZG**

Bilet	Ulgą		Cena części komunalnej [zł]	Cena części kolejowej [zł]	Cena biletu łączonego [zł]
	Komunalna	Kolejowa	Obie części stanowią integralną część biletu łączonego i nie mogą zostać zakupione oddzielnie		
Normalny	-	-	96	124	220
	50%	33%	48	83,08	131,08
	50%	37%	48	78,12	126,12
	50%	49%	48	63,24	111,24
	50%	51%	48	60,76	108,76
	50%	78%	48	27,28	75,28
	50%	93%	48	8,68	56,68
Ulgowy	-	33%	96	83,08	179,08
	-	37%	96	78,12	174,12
	-	49%	96	63,24	159,24
	-	51%	96	60,76	156,76
	-	78%	96	27,28	123,28
	-	93%	96	8,68	104,68
	50%	-	48	124	172

Źródło: MZKZG

Całkowity koszt biletu łączonego MZKZG jest niższy niż biletów kupowanych oddzielnie poza ofertą biletu łączonego. Np. bilet łączony studenta składa się z biletu komunalnego ze zniżką 50% i biletu kolejowego ze zniżką 51%, bilet łączony nauczyciela składa się z biletu normalnego komunalnego (bez ulgi) oraz biletu kolejowego ze zniżką 33%. Przykład wariantów biletów łączonych przedstawiono w tabeli (Tabela 4).

MZKZG przyczynił się również do ujednoczenia taryf obowiązujących u poszczególnych organizatorów komunalnych, co umożliwiło wprowadzenie wspólnego jednogodzinnego biletu telefonicznego, czyli biletu kupowanego przy użyciu telefonu komórkowego za pośrednictwem aplikacji moBILET lub SkyCash.

Zintegrowane bilety MZKZG spowodowały wzrost liczby pasażerów. W latach 2008-2013 przychody MZKZG wzrosły z 5 mln zł do 20 mln zł, a liczba sprzedanych biletów zwiększyła się pięciokrotnie (do ok. 500 tys.). Obecnie przychody ze sprzedaży rosną o niemal 10% rocznie. Szacuje się, że 4% pasażerów korzystających z metropolitalnych biletów długoterminowych nie kupowało wcześniej okresowych biletów na środki transportu publicznego.

Zauważalnym problemem jest zbyt mało rozwinięta sieć stacjonarnych punktów dystrybucji biletów MZKZG. Opisane bilety łączone komunalno-kolejowe można nabyć w zaledwie 11 wybranych kasach biletowych SKM (5 w Gdyni, 2 w Gdańsku i po 1 w Sopocie, Luzinie, Redzie i Wejherowie). Pozostałe bilety metropolitalne można nabyć w punktach sieci sprzedaży ZTM Gdańsk (17 miejsc w Gdańsku i 1 w Sopocie), ZKM Gdynia (17 miejsc w Gdyni, 2 w Rumi i po 1 w Sopocie, Chwaszczynie, Żukowie i Kosakowie), MZK Wejherowo (6 w Wejherowie i 1 w Redzie), a także w kilkunastu kasach biletowych SKM. Bilety bez ograniczeń można za to nabywać w Internetowym Systemie Obsługi Karty Elektronicznej wdrożonym przez MZK Wejherowo.

Przychody ze zintegrowanego systemu biletowego dzielone są w następujący sposób: 60% przychodów z biletów obejmujących również koleje jest przekazywanych operatorom kolei (52% – SKM i 8% – PR), połowa pozostałych środków jest dzielona pomiędzy władze gmin proporcjonalnie do podaży transportu (liczba wozokilometrów), a druga połowa pozostałych środków jest dzielona według wyników badania ankietowego prowadzonego w punktach sprzedaży biletów dotyczącego przemieszczania się poprzedniego dnia. MZKZG jest finansowany przez swoje gminy członkowskie, które refundują jego koszty oraz pokrywają różnicę pomiędzy ceną biletów zwykłych i metropolitalnych. Oba typy kosztów są alokowane proporcjonalnie do liczby mieszkańców i wynoszą odpowiednio 1,50 zł i 3 zł na mieszkańca.

W pierwotnym statucie MZKZG przewidziano dwa etapy integracji – integrację taryfowo-biletową (zrealizowaną) oraz integrację organizacyjno-funkcjonalną, mającą doprowadzić do przejścia pełni funkcji organizatorskich obejmujących także:

- uchwalanie taryf i przepisów porządkowych;
- dystrybucję i kontrolę biletów;
- promocję usług;
- zatrudnianie przewoźników;
- nadzór, regulację i kontrolę ruchu;
- utrzymywanie przystanków, pętli i węzłów integracyjnych;
- określenie poziomu dotacji do działalności Związku.

Proces integracji w ramach MZKZG zatrzymał się jednak na pierwszym etapie ze względu na brak zgody niektórych członków związku, posiadających własnych organizatorów transportu, na przejście funkcji organizatorskich przez MZKZG. Wśród przyczyn można wymienić dążenie do zatrzymania przychodów z biletów w budżetach gmin (poprawienie ratingu kredytowego) oraz różnice w standardach jakości i kosztach poszczególnych operatorów (w szczególności kolejowych), a także niechęć do przekazania funkcji organizatorskich oraz ryzyko utraty przychodów ze względu na zastąpienie biletów kolejowych SKM (objętych dopłatami do ulg ustawowych) biletami komunikacji miejskiej.

**MZKZG jest cenną inicjatywą, która umożliwiła zaoferowanie biletów łączących różne środki transportu w obszarze OMG-G-S. W zamyśle był to pierwszy krok ku dalszej integracji – wspólnej organizacji przewozów oraz jednej, zintegrowanej taryfie.**



**Obecnie jednak ok. 90% biletów (w ujęciu wartościowym) sprzedawanych na terenie rdzenia OMG-G-S wciąż ma charakter niezintegrowany i obejmuje przewozy środkami transportu jednego organizatora.**

**Wynika to m.in. z braku środków na pokrycie utraty dopłat do ulg ustawowych oraz niechęci do centralizacji zarządzania komunikacją, w sytuacji, kiedy jej finansowanie jest zależne od budżetów poszczególnych gmin.**

## **2.7 Finansowanie transportu zbiorowego OMG-G-S**

Pod względem źródeł i zakresu finansowania transportu zbiorowego na terenie OMG-G-S można wyodrębnić trzy grupy przewozów – kolej, komunikację miejską i komunikację pozamiejską.

### **2.7.1 Kolej**

Źródłami finansowania transportu kolejowego w obszarze metropolitalnym są:

- przychody z biletów emitowanych przez operatorów (model netto);
- środki własne jednostek samorządu terytorialnego;
- refundacja ulg ustawowych z budżetu państwa.

W przyjętym modelu organizowania przewozów kolejowych przychody z biletów należą do operatorów, w związku z czym uzyskanie od organizatora danych na ich temat nie było możliwe – zasłaniał się on tajemnicą przedsiębiorcy, jaka przysługuje operatorom.

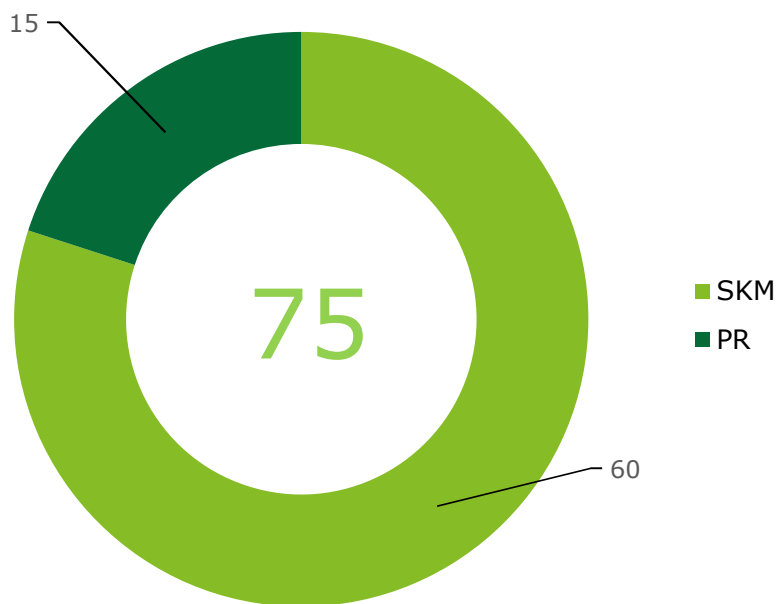
Według wcześniejszych analiz w 2014 r. wpływy z biletów SKM (bez dopłat do biletów ulgowych) przyniosły ponad 55 mln zł<sup>26</sup>. Według szacunków w 2015 r. wpływy z biletów wyniosły ok. 60 mln zł.

W przypadku Oddziału Pomorskiego Przewozów Regionalnych dokładne wyszczególnienie wpływów z biletów na terenie OMG-G-S jest niemożliwe. Według szacunków bazujących na wielkości pracy przewozowej i łącznych wynikach wszystkich oddziałów PR, a także uwzględniających udział liczby mieszkańców OMG-G-S w liczbie mieszkańców województwa wynoszącej 65%, wpływy z biletów w Oddziale Pomorskim wynosić mogą ok. 23 mln zł, a w OMG-G-S – ok. 15 mln zł (bez dopłat do ulg ustawowych).

---

<sup>26</sup> Koncepcja funkcjonowania Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście i Pomorskiej Kolei Metropolitalnej w obsłudze transportowej Obszaru Metropolitalnego oraz integracji transportu publicznego w Obszarze Metropolitalnym i regionie, w tym integracji taryfowo-biletowej na obszarze OMT oraz zasad rozliczeń pomiędzy jej uczestnikami, Gdańsk 2015, s. 123.

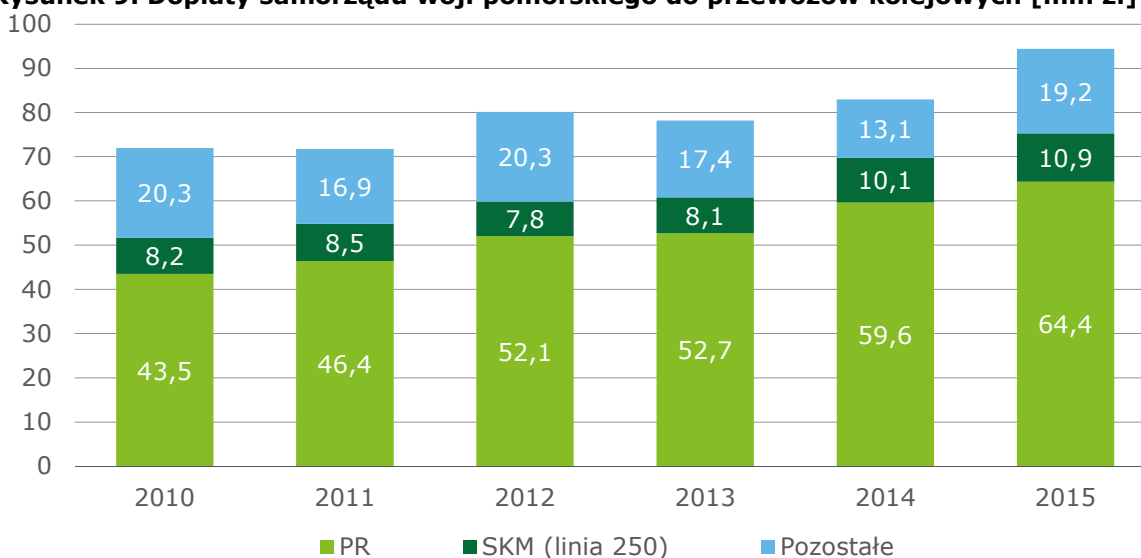
**Rysunek 8. Szacowane wpływy z biletów na przewozy kolejowe w OMG-G-S (bez dopłat do ulg ustawowych) w 2015 r. [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne

Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego jako organizator aktywnie angażuje się w finansowanie przewozów kolejowych. Poziom dopłat do regionalnych przewoźników kolejowych, choć ulega nieznacznym wahaniom, utrzymuje tendencję wzrostową (Rysunek 9). Szczególnie wyraźne jest zwiększenie finansowania działalności operatorów kolejowych w 2015 r., gdy uruchomiono linię PKM. Większa część dopłat przeznaczana jest na działalność Pomorskiego Oddziału Przewozów Regionalnych zapewniającego przewozy na terenie całego województwa – dopłaty stale rosną od 43,5 mln zł w 2010 r. do ponad 64 mln zł w 2015 r. Na przewozy SKM na linii 250 Tczew – Gdańsk – Gdynia – Wejherowo przeznaczono od 8,2 mln zł w 2010 r. do 10,9 mln zł w 2015 r. Pozostałe środki (od 13 mln zł w 2014 r. do 20 mln zł w 2010, 2012 i 2015 r.) dopłacano przewoźnikom obsługującym inne relacje, w tym SKM na innych odcinkach niż linia 250 i spółce Arriva.

**Rysunek 9. Dopłaty samorządu woj. pomorskiego do przewozów kolejowych [mln zł]**

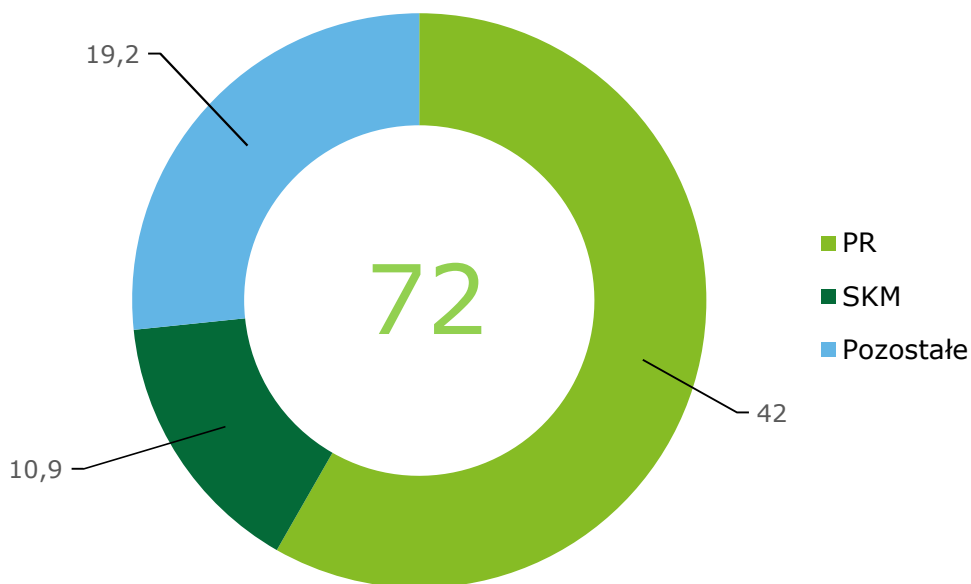


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych woj. pomorskiego z lat 2010-2015 oraz danych przekazanych przez samorząd woj. pomorskiego



Szacunkowe koszty dopłat do regionalnych operatorów kolejowych obsługujących relacje na terenie OMG-G-S wynoszą łącznie ok. 72 mln zł (por. rys. 11).

**Rysunek 10. Szacunkowe dopłaty z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego na kolej w OMG-G-S w 2015 r. [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne

Znaczącym źródłem wpływów operatorów kolejowych jest pochodząca z budżetu państwa refundacja honorowanych ulg ustawowych. W przypadku SKM dopłaty do ulg w latach 2011-2014 utrzymywały się na podobnym poziomie ok. 18 mln zł, z czego ok. 30% stanowiły dopłaty do ulgowych biletów miesięcznych, a pozostałą część – do ulgowych biletów jednorazowych. W 2015 r. odnotowano wzrost wysokości dopłat do niemal 20 mln zł (por. Rysunek 11).

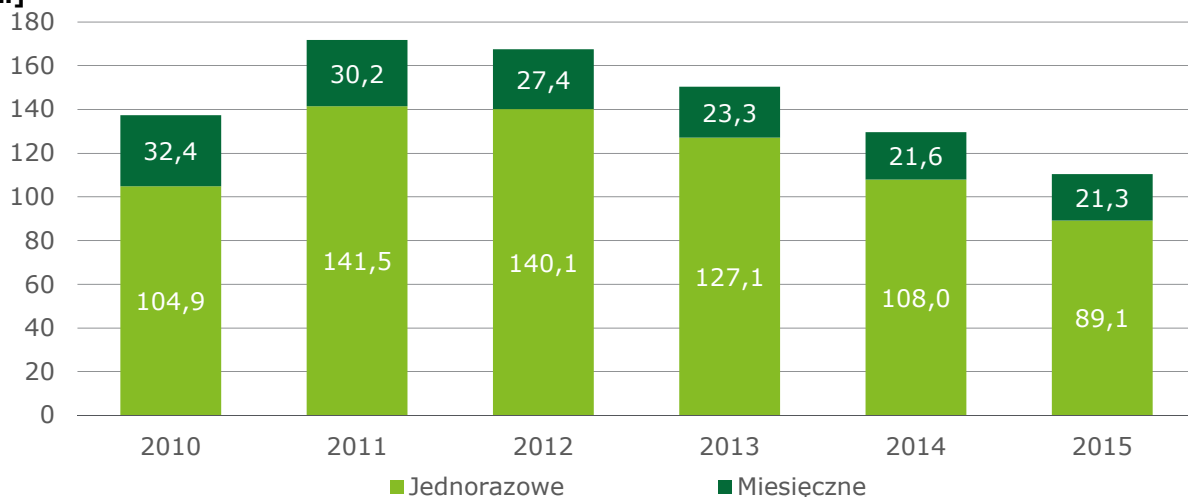
**Rysunek 11. Dopłaty do ulg na bilety jednorazowe i miesięczne (SKM) [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SKM

W przypadku Przewozów Regionalnych w odniesieniu do danych opisujących wyniki wszystkich oddziałów spółki widać podobną prawidłowość jak w przypadku dopłat dla SKM i przeciwną do dopłat do ulg w przewozach autobusowych – dominują dopłaty do ulgowych biletów jednorazowych. Spadek wysokości dopłat do ulg w Przewozach Regionalnych wiąże się ze spadkiem liczby przewożonych pasażerów wynikającym z przejmowania od PR przewozów kolejowych przez spółki własne marszałków niektórych województw (np. Koleje Wielkopolskie, Koleje Małopolskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna czy Koleje Śląskie).

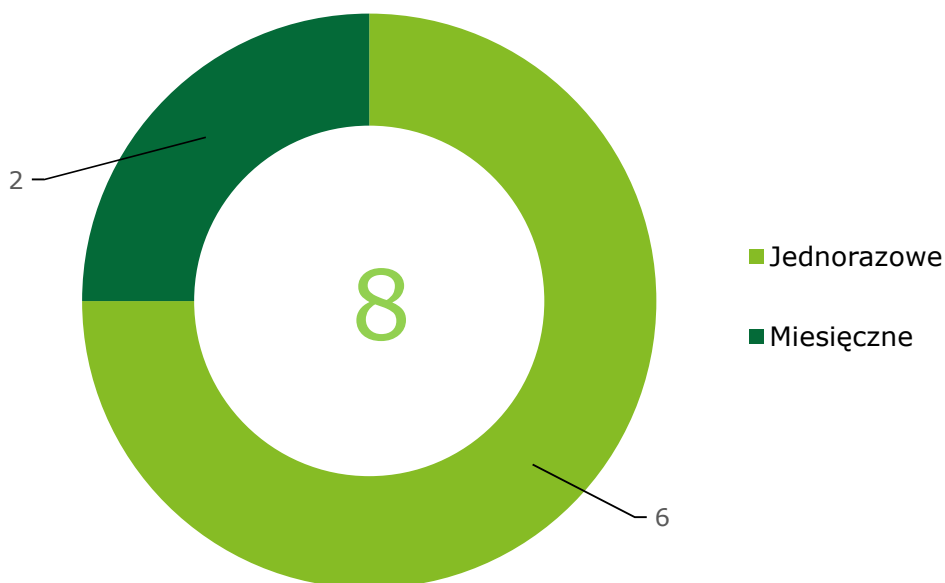
**Rysunek 12. Dopłaty do ulg na bilety jednorazowe i miesięczne (wszystkie oddziały PR) [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PR

W 2014 r. Oddział Pomorski Przewozów Regionalnych przewiózł ponad 7,6 mln pasażerów, co stanowiło ok. 10% liczby pasażerów przewiezionych przez wszystkie oddziały PR. Szacunkowo można założyć, że dopłaty do ulg na bilety w Oddziale Pomorskim w 2015 r. wyniosły ok. 10-12 mln zł, a w odniesieniu do OMG-G-S – ok. 8 mln zł, w tym ok. 6 mln zł na bilety jednorazowe (por. Rysunek 13).

**Rysunek 13. Szacowane dopłaty do ulg ustawowych honorowanych przez PR na terenie OMG-G-S [mln zł]**

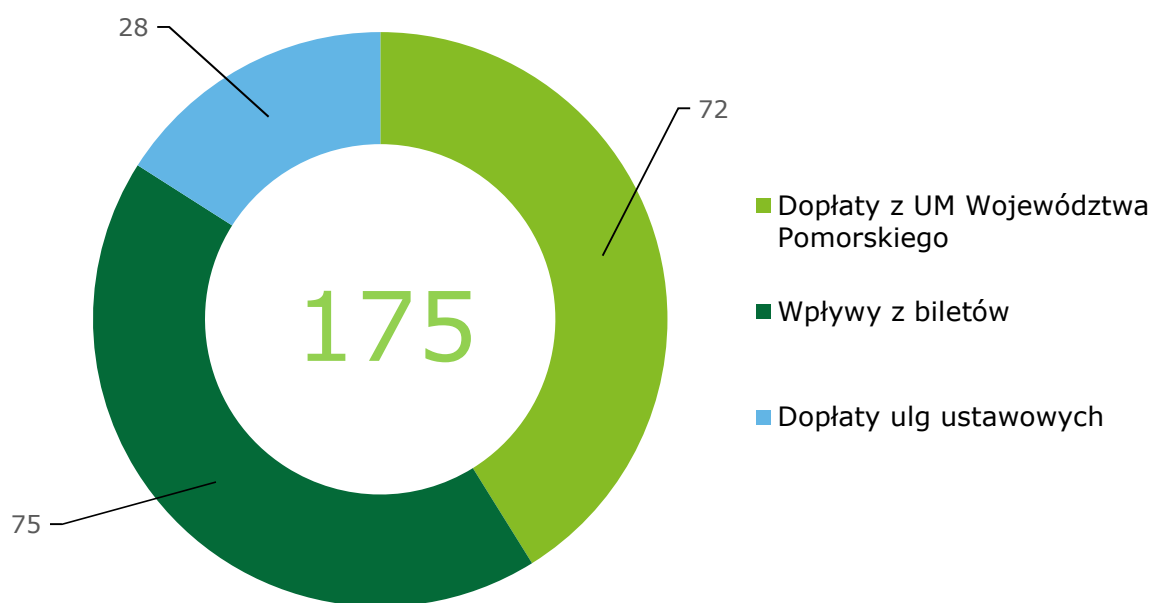


Źródło: opracowanie własne

Oprócz dotacji na wykonywanie usług przewozowych samorząd województwa pomorskiego prowadzi także inwestycje w tabor i infrastrukturę. W ostatnich latach zakupiono m.in. 20 spalinowych pojazdów szynowych przeznaczonych do obsługi linii kolejowych Hel – Gdynia – Kościerzyna, Malbork – Sztum – Kwidzyn – Grudziądz i PKM, kupowano i modernizowano również używane elektryczne zespoły trakcyjne. Niektórych zakupów dokonano przy dofinansowaniu ze środków unijnych.

Największą kolejową inwestycją samorządu województwa pomorskiego była budowa Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, która kosztowała ponad 1 mld zł, z czego ponad 630 mln zł pochodziło ze środków unijnych<sup>27</sup>.

**Rysunek 14. Łączne koszty funkcjonowania kolei w OMG-G-S**



Źródło: opracowanie własne

**W toku badania nie udało się uzyskać danych o wpływach przewoźników kolejowych ze sprzedaży biletów, gdyż mogą one być objęte tajemnicą przedsiębiorcy.**



**Łączne koszty funkcjonowania kolei w OMG-G-S (por. Rysunek 14) można szacować na ok. 175 mln zł, z czego dofinansowanie ze strony województwa pomorskiego wynosi ok. 72 mln zł, należące do operatorów wpływy ze sprzedaży wynoszą ok. 75 mln zł, a ok. 28 mln zł pochodzi z dopłat z budżetu państwa do ulg ustawowych.**

**Sama spółka PKP SKM otrzymuje dopłaty w wysokości ok. 20 mln zł, zaś wpływy ze sprzedaży jej biletów wynoszą ok. 60 mln zł.**

<sup>27</sup> Baza danych KSI SIMIK.

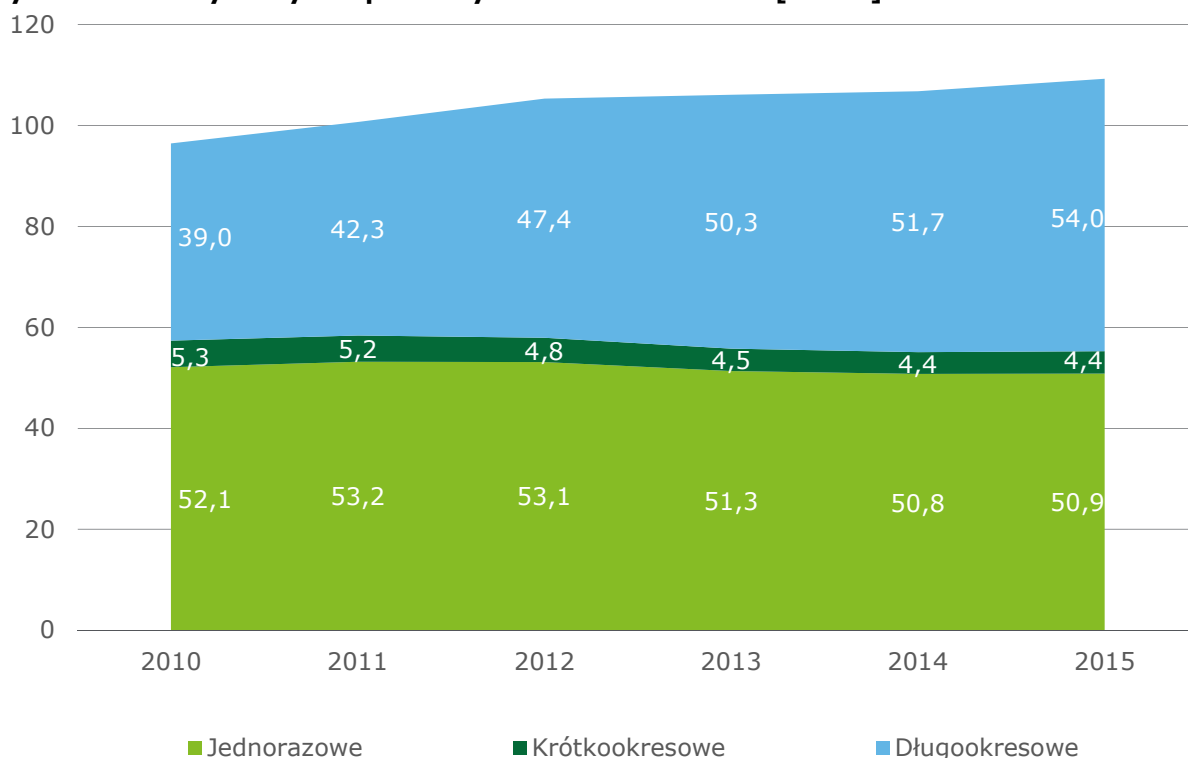
## 2.7.2 Komunikacja miejska

Przewozy w ramach komunikacji miejskiej są w całości finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z kosztem bezpłatnych i ulgowych przejazdów dla grup mieszkańców wyszczególnionych w załącznikach do tzw. uchwał taryfowych.

Ważnym źródłem wpływów redukujących koszty zapewniania transportu zbiorowego są wpływy z biletów.

W sieci ZTM Gdańsk przychody ze sprzedaży biletów systematycznie rosną – z 96 mln zł w 2010 r. do ponad 109 mln zł w 2015 r. (por. Rysunek 15). Zauważalny jest wzrost udziału przychodów ze sprzedaży biletów długookresowych (ważnych na okres przynajmniej 30 dni) kosztem przychodów ze sprzedaży biletów jednorazowych i krótkookresowych (o okresie ważności co najmniej 1 dnia lub 24 godzin, a mniejszej niż 30 dni) – w 2010 r. sprzedaż biletów długookresowych przyniosła przychód w wysokości ok. 39 mln zł, a biletów jednorazowych i krótkookresowych łącznie ok. 57,4 mln zł. Do 2015 r. przychody ze sprzedaży biletów jednorazowych i krótkookresowych nieznacznie spadły (do poziomu ok. 55,3 mln zł), przy czym wzrosły przychody ze sprzedaży biletów okresowych – do ok. 54 mln zł.

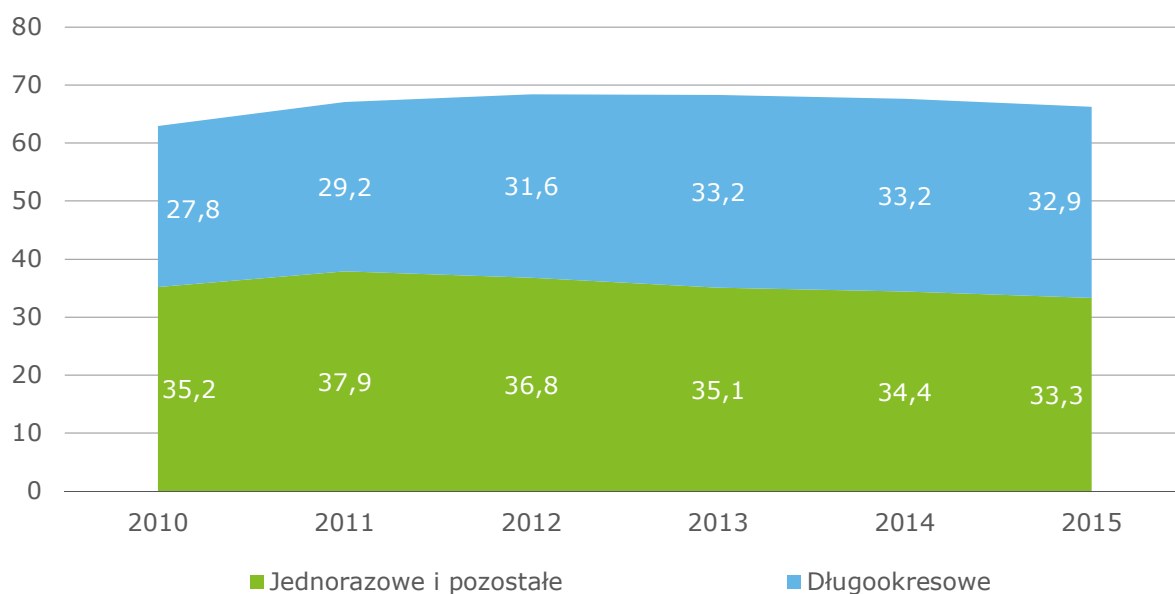
**Rysunek 15. Przychody ze sprzedaży biletów ZTM Gdańsk [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZTM Gdańsk

W ZKM Gdynia utrzymuje się podobna tendencja, choć nieco mniej dynamiczna i z towarzyszącym jej od 2013 r. spadkiem łącznych przychodów ze sprzedaży biletów (por. Rysunek 9). Przychody z biletów długookresowych wzrosły z 27,8 mln zł w 2010 r. do ok. 32,9 mln zł w 2015 r., a przychody z pozostałych biletów (w tym jednorazowych i czasowych) po osiągnięciu poziomu 37,9 mln zł w 2011 r. zaczęły stopniowo spadać i w 2015 r. wyniosły 33,3 mln zł.

**Rysunek 16. Przychody ze sprzedaży biletów ZKM Gdynia [mln zł]**

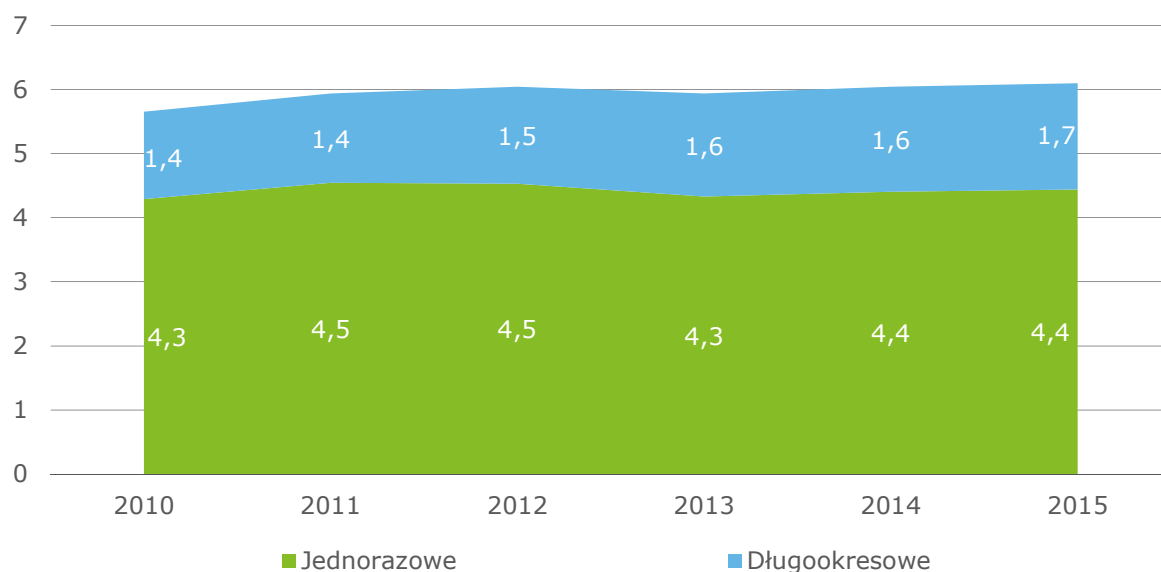


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZKM Gdynia

Zarówno w Gdańsku, jak i w Gdyni stosowany jest model brutto, czyli z zachowaniem przychodów ze sprzedaży biletów po stronie organizatora. Rozwiązanie to przez lata było istotne dla niektórych jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ zwiększa ono ich zdolność kredytową.

W pozostałych miastach organizujących komunikację miejską w OMG-G-S zastosowano model netto z przychodami z biletów po stronie operatorów. W porównaniu z Gdańskiem i Gdynią w MZK Wejherowo zaobserwowano mniej wyraźne zmiany we wpływach ze sprzedaży biletów (por. Rysunek 17). Wpływy z biletów jednorazowych utrzymują się tam na zbliżonym poziomie ok. 4,4 mln zł, ale zaobserwowano – podobnie jak w Gdańsku i Gdyni – stopniowy wzrost wpływów z biletów długookresowych. Charakterystyczne, że w MZK Wejherowo udział wpływów ze sprzedaży z biletów długookresowych wynosi ok. 27%, czyli znacznie mniej niż w Gdańsku i Gdyni (ok. 50%).

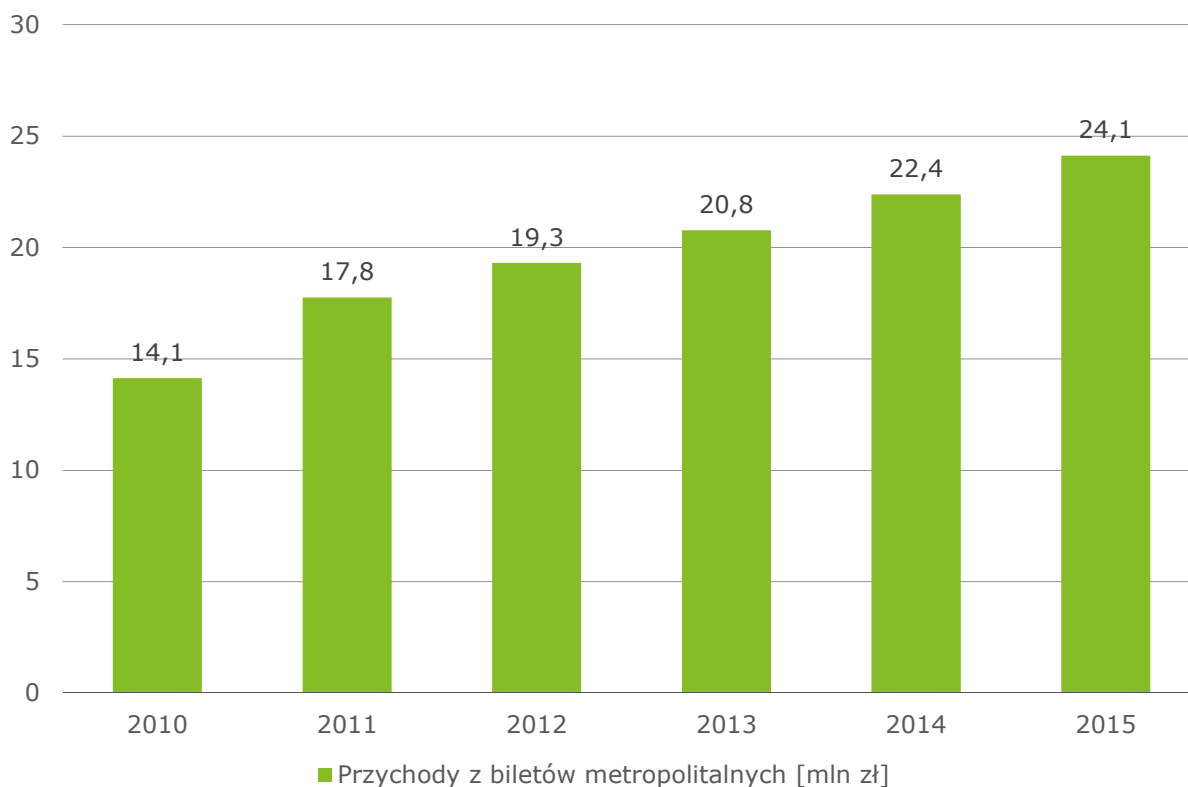
**Rysunek 17. Przychody ze sprzedaży biletów MZK Wejherowo [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MZK Wejherowo

Na obszarze działania ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia i MZK Wejherowo (a także w pociągach SKM i PR) obowiązują również – w różnym zakresie – bilety metropolitalne MZKZG umożliwiające podróżowanie środkami transportu więcej niż jednego organizatora. Popularność wprowadzonych w 2008 r. biletów systematycznie rośnie. W 2010 r. przychody ze sprzedaży biletów metropolitalnych MZKZG wyniosły ponad 14 mln zł, a do 2015 r. kwota ta wzrosła aż do 24,1 mln zł (por. Rysunek 18).

**Rysunek 18. Przychody z biletów metropolitalnych MZKZG [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MZKZG

W Tczewie łączne przychody ze sprzedaży biletów stopniowo rosną – z 5,1 mln zł w 2010 r. do ok. 5,6 mln zł w 2014 i 2015 r. – przy spadku udziału przychodów ze sprzedaży biletów jednorazowych (z ok. 3 mln zł w 2010 r. do ok. 2,7 mln zł w 2015 r.). Szacuje się, że przychody ze sprzedaży biletów w Malborku i Lęborku z uwagi na wielkość sieci komunikacyjnej nie powinny jednak przekraczać 2 mln zł rocznie.

Wprowadzenie całkowitej integracji taryfowej pomiędzy organizatorami wiąże się z pewną utratą dotychczasowych przychodów z biletów. W przypadku korzystania ze zdeintegrowanego systemu transportu zbiorowego niektórzy pasażerowie podróżujący na terenie więcej niż jednej sieci komunikacyjnej kupują bilety różnych organizatorów, ponosząc dodatkowe koszty. Cena jednego zintegrowanego biletu nie może jednak być sumą cen biletów poszczególnych organizatorów, byłaby bowiem zbyt wysoka, by zyskać akceptację pasażerów. Obniżenie łącznego kosztu opłat za przejazdy ponoszonego przez pasażera korzystającego dotychczas z usług więcej niż jednego organizatora skutkuje obniżeniem wpływów z biletów. MZKZG w przypadku pełnej integracji taryfowej prognozuje zmniejszenie przychodów ze sprzedaży biletów organizatorów na poziomie 15%, nie są to jednak dane poparte szczegółowymi i reprezentatywnymi badaniami na temat wydatków gospodarstw domowych na bilety komunikacji publicznej. Potrzebne są dalsze badania nad zachowaniami pasażerów poruszających się po terenie OMG-G-S, które pozwoliłyby w dokładniejszy sposób oszacować ewentualną utratę wpływów z biletów.

Jednocześnie w przypadku wdrożenia pełnej integracji taryfowej oczekiwany jest wzrost popularności systemu transportu zbiorowego wynikający ze zwiększenia przejrzystości

i atrakcyjności cenowej oferty dla pasażerów. Dodatkowy popyt przełoży się na dodatkowe przychody z biletów, szacowane przez MZKZG na poziomie od 1,8 do 2,4%<sup>28</sup>.

Spośród bieżących wydatków ponoszonych przez jst na funkcjonowanie komunikacji miejskiej dominującymi są koszty finansowania usług przewozowych świadczonych przez operatorów. W Gdańsku wydatki na usługi operatorów stopniowo rosły ze 189 mln zł w 2010 r. do 260,6 mln zł w 2013 r., po czym nastąpił nieznaczny spadek do 255,4 mln zł (por. Rysunek 19). Nie zaobserwowano istotnych zmian w udziale poszczególnych operatorów w ogólnych kosztach świadczenia usług.

**Rysunek 19. Wydatki na usługi świadczone przez operatorów ZTM Gdańsk [mln zł]**

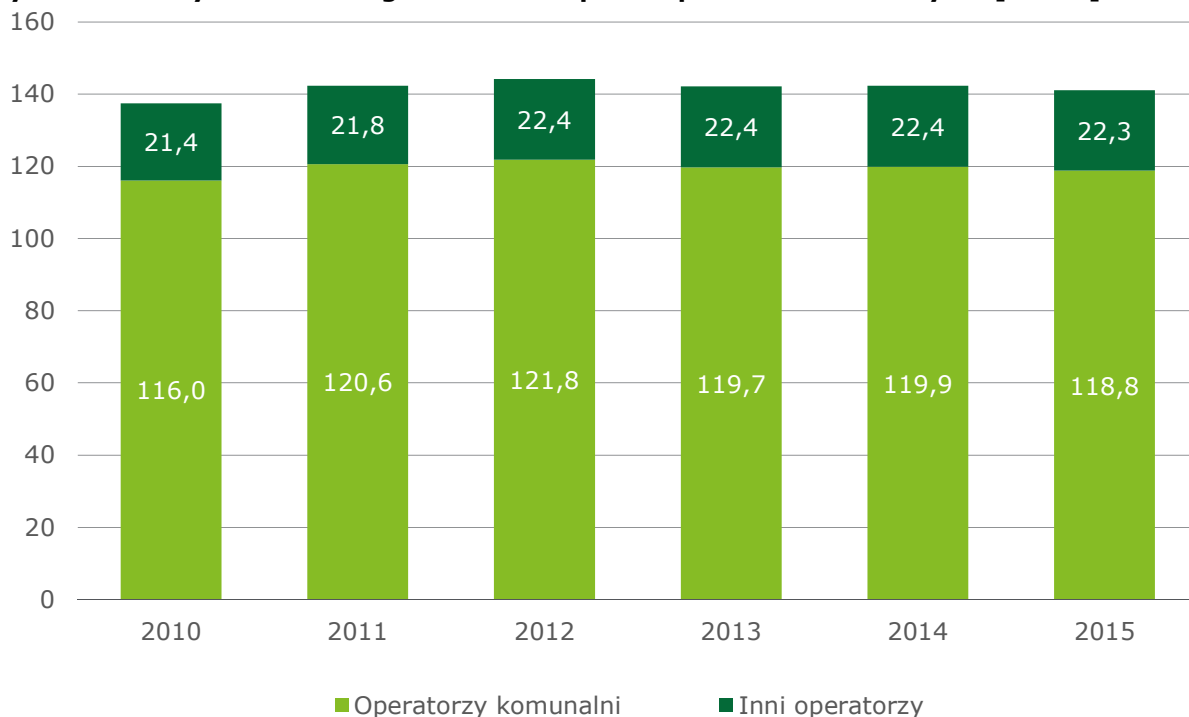


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZTM Gdańsk

<sup>28</sup> Koncepcja funkcjonowania Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście i Pomorskiej Kolei Metropolitalnej w obsłudze transportowej Obszaru Metropolitalnego oraz integracji transportu publicznego w Obszarze Metropolitalnym i regionie, w tym integracji taryfowo-biletowej na obszarze OMT oraz zasad rozliczeń pomiędzy jej uczestnikami, Gdańsk 2015, s. 122.

W porównaniu z Gdańskiem w Gdyni wydatki na zakup usług przewozowych od 2010 r. ulegały jedynie nieznacznym zmianom, w latach 2010-2012 rosnąc ze 137,4 mln zł do 144,1 mln zł, a następnie spadając do ok. 141 mln zł w 2015 r., przy czym nieco większe wahania występowały w wydatkach ponoszonych na rzecz operatorów komunalnych (por. Rysunek 20).

**Rysunek 20. Wydatki na usługi świadczone przez operatorów ZKM Gdynia [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZKM Gdynia

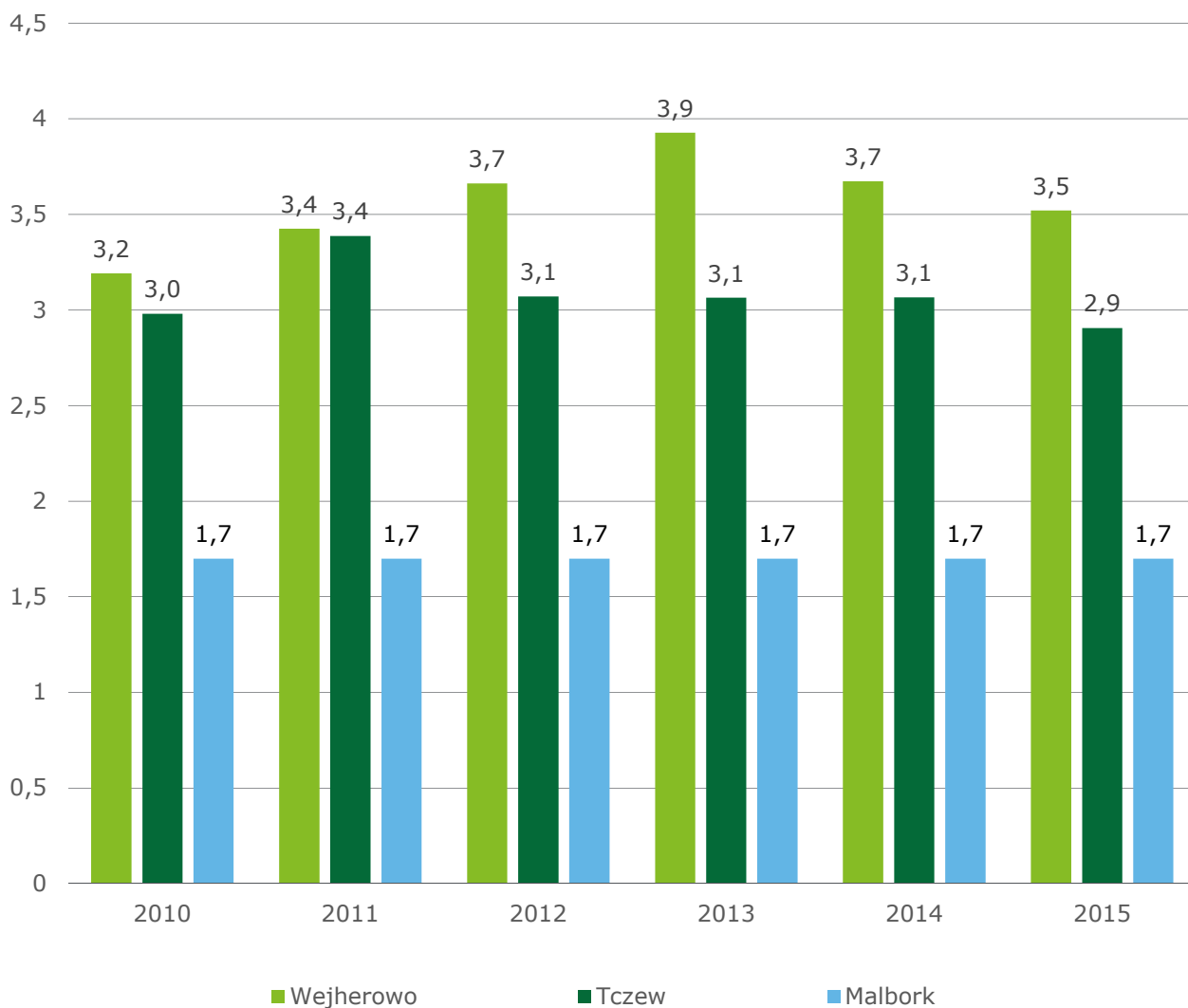
W pozostałych miastach OMG-G-S wydatki na usługi operatorów są znacząco mniejsze niż w Gdańsku i w Gdyni (por. Rysunek 21). W miastach tych przyjęto model netto, przez co dopłaty ze strony miast organizujących transport zbiorowych mają charakter wyrównania strat (głównie z tytułu honorowania ulg uchwalonych przez rady miast), a nie całościowego finansowania komunikacji, a przychody z biletów należą do operatorów. W Wejherowie i Tczewie wydatki miast utrzymywały się na podobnym poziomie ze wzrostem do 3,4 mln zł w 2011 r., jednak w Tczewie od 2012 r. nastąpiło obniżenie do poziomu ok. 3 mln zł, podczas gdy w Wejherowie analogicznie do Gdańska następował dalszy wzrost aż do 3,9 mln zł w 2013 r., a potem stopniowy spadek do poziomu 3,5 mln zł w 2015 r. W Wejherowie koszty odzwierciedlają ogólniejsze tendencje wynikające m.in. z poziomu cen paliw. W Tczewie obniżenie kosztów od 2012 r. wynika z zawarcia umowy z nowym operatorem (konsorcjum Meteor-Irex), który zadeklarował w postępowaniu przetargowym niższą stawkę za wykonaną usługę.

Malbork zadeklarował stałą zaokrągloną opłatę wynoszącą ok. 1,7 mln zł, która pozostaje niezmienna od 2010 r. Według uchwały budżetowej w 2015 r. w Lęborku zaplanowano wydatki na przewozy komunikacją miejską w wysokości ponad 1,2 mln zł i należy przyjąć, że utrzymują się one na wysokości ok. 1 mln zł<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Uchwała Nr IV-31/2015 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 26.01.2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Lęborka na 2015 rok.



**Rysunek 21. Wydatki na usługi świadczone przez operatorów w Wejherowie, Tczewie i Malborku [mln zł]**

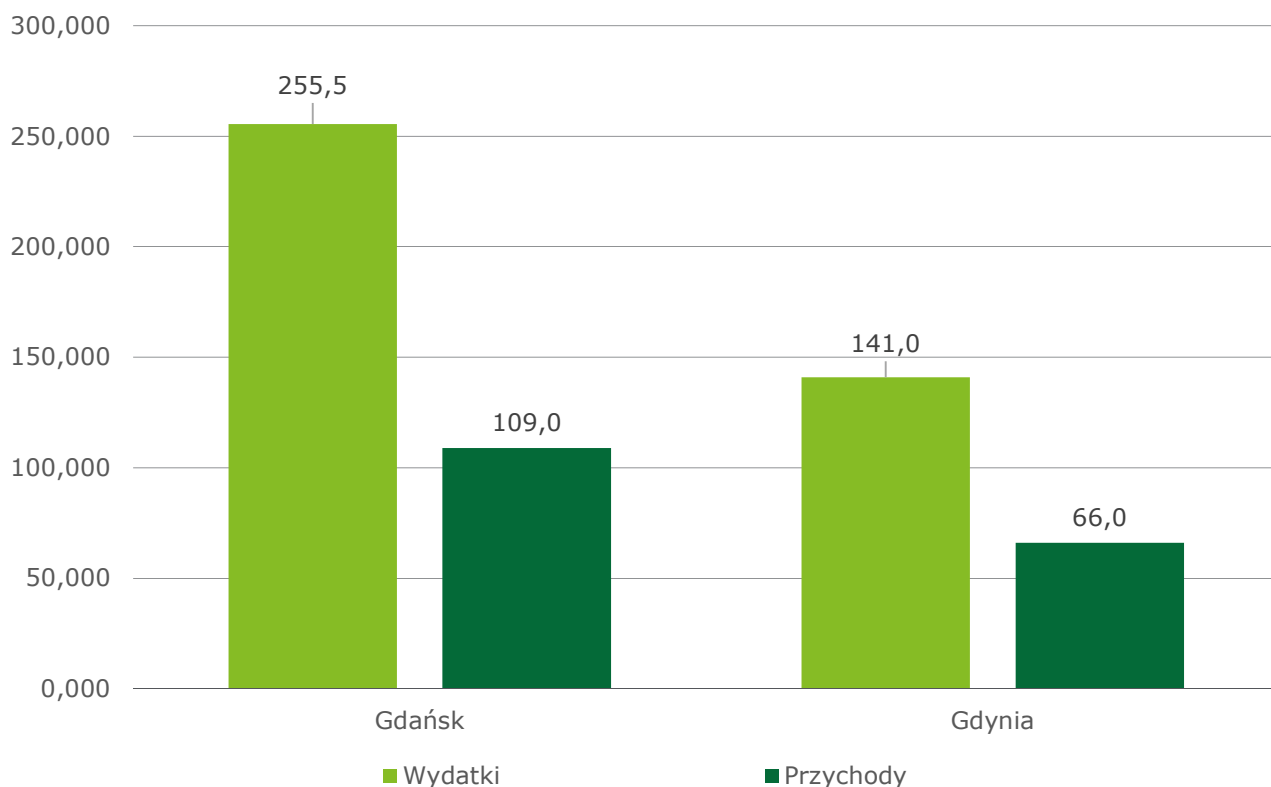


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Interesujące jest zestawienie przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży biletów z wydatkami ponoszonymi przez organizatorów na rzecz operatorów świadczących usługi przewozowe. Zestawienie nie obejmuje wszystkich przychodów i wydatków związanych z zapewnianiem komunikacji miejskiej, umożliwia jednak powiązanie głównych strumieni finansowych.

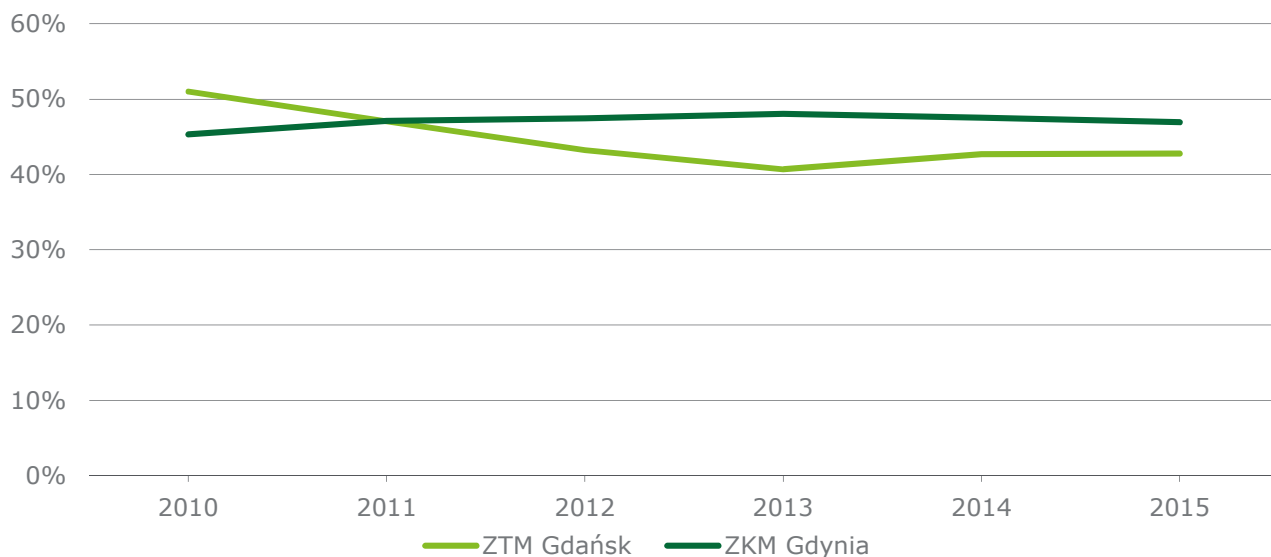
Wydatki na zakup usług przewozowych w modelu brutto w komunikacji miejskiej w Gdańsku i Gdyni w 2015 r. były wyższe od przychodów uzyskiwanych z biletów (por. Rysunek 22). Jest to ogólna tendencja utrzymująca się w czasie, co zobrazowano na wykresie (por. Rysunek 23).

**Rysunek 22. Zestawienie wydatków i przychodów w komunikacji miejskiej w Gdańsku i Gdyni w 2015 r. [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

**Rysunek 23. Udział wpływów ze sprzedaży biletów w pokryciu kosztów świadczenia usług przez operatorów**



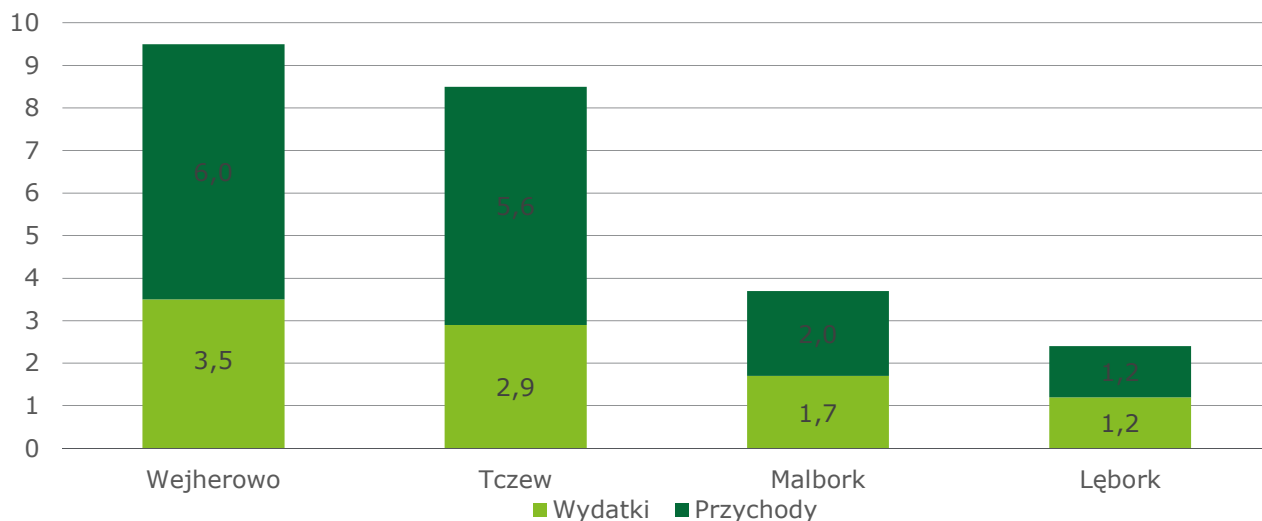
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

W obu miastach udział przychodów ze sprzedaży biletów w pokryciu wydatków na usługi operatorów mieścił się w ostatnich latach w przedziale 40-50% (a w Gdańsku w 2010 r. nawet przekroczył 50%). W Gdyni stosunek przychodów do wydatków pomimo nieznacznych wahań utrzymuje się na stabilnym poziomie ok. 47-48%, w Gdańsku w latach 2010-2013 zaobserwowano spadek z 51% do 41%, następnie po nieznacznym wzroście w latach 2014 i

2015 utrzymywał się na poziomie ok. 43%. Warto zauważyć, że w ostatnich kilku latach po zawarciu umów wieloletnich z operatorem komunalnym rozpoczęto procesy inwestycyjne dotyczące zarówno infrastruktury, jak i taboru, co mogło mieć wpływ na dynamiczniejszy wzrost kosztów względem przychodów.

W przewozach w modelu netto dopłata z jst stanowi część łącznych wpływów z działalności przewozowej operatorów (pozostałe to wpływy z biletów) i z reguły jest wyższa od wpływów z biletów (por. Rysunek 24), choć w przypadku mniejszych miast (Lęborka i Malborka) refundacje zrównują się z tymi wpływami.

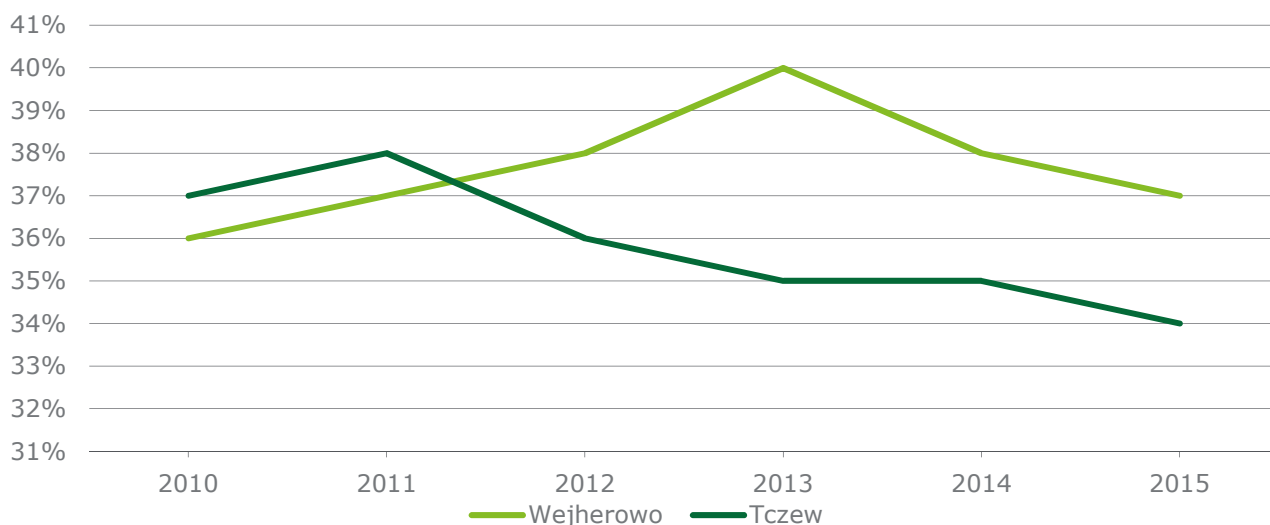
**Rysunek 24. Zestawienie wydatków jst i przychodów z biletów w komunikacji miejskiej przekazywanych operatorom w Wejherowie, Tczewie oraz szacunkowo w Malborku i Lęborku w 2015 r. [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

W Tczewie i w Wejherowie z uwagi na dostępność danych można dodatkowo prześledzić udział dofinansowań we wpływach operatorów. Do 2011 r. utrzymywał się on na podobnym poziomie i wynosił 37% w Tczewie i 36% w Wejherowie (por. Rysunek 25). Od tego czasu w Tczewie nastąpił stopniowy spadek do 34% w 2015 r., w Wejherowie natomiast w 2013 r. sięgnął 40% i do 2015 r. uległ spadkowi do 37%.

**Rysunek 25. Udział dofinansowań JST w przychodach operatorów z działalności przewozowej w Wejherowie i Tczewie**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania ankietowego

Uzupełniający komunikację miejską system transportu osób niepełnosprawnych stanowi nieznaczną część kosztów funkcjonowania transportu zbiorowego. ZKM w Gdyni wydał na ten cel w 2015 r. ok. 660 tys. zł, miasto Wejherowo - ok. 347 tys. zł<sup>30</sup>. Roczny planowany koszt przewozu osób niepełnosprawnych w budżecie ZTM Gdańsk na rok 2016 wynosi zaś ponad 4,4 mln zł<sup>31</sup>.

Miasta organizujące komunikację miejską w OMG-G-S wydają na usługi przewozowe łącznie ok. 405,7 mln zł, z czego najwięcej Gdańsk (255 mln zł) i Gdynia (141 mln zł). Wpływy z biletów na komunikację miejską wynoszą ok. 199 mln zł, z czego ponad połowa to wpływy z biletów w Gdańsku (por. Rysunek 26)

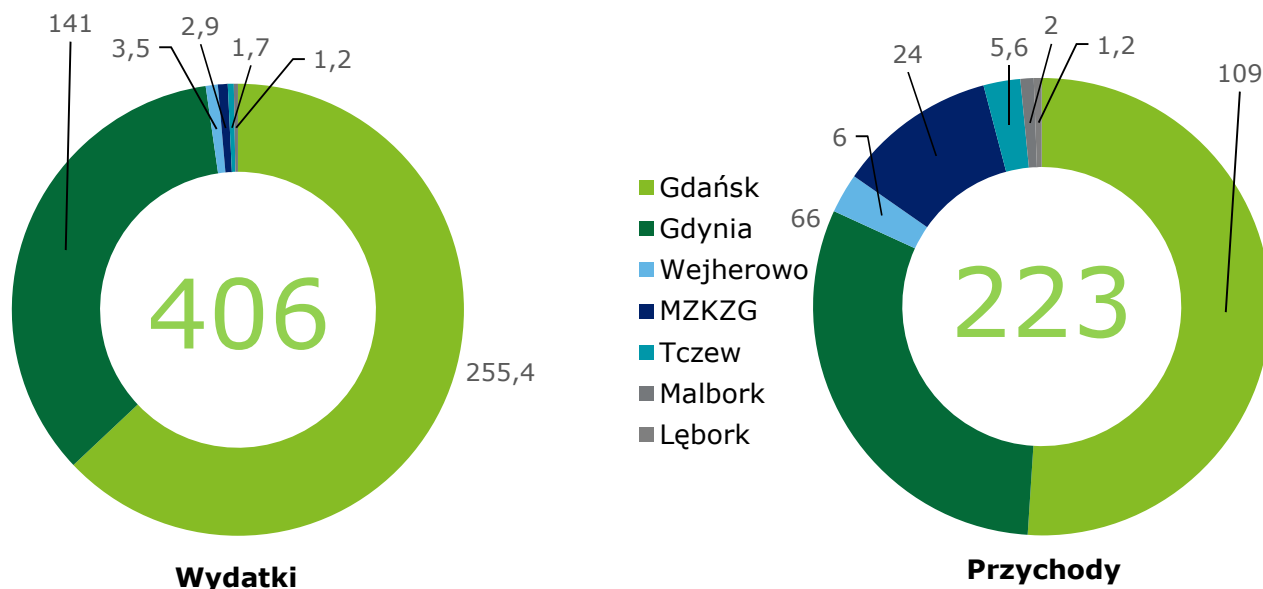


**Systemy komunikacji miejskiej w Gdańsku i Gdyni są do siebie zbliżone, ale różnią się istotnie od systemów w pozostałych ośrodkach – zarówno pod względem struktury sprzedaży (w dużych miastach sprzedaje się znacznie więcej biletów okresowych), jak i pokrycia kosztów przychodami (duże miasta mają większy deficyt, gdyż intensywniej inwestują w wysoką jakość, by przyciągnąć pasażerów „z wyboru”).**



**Koszty usług przewozowych w komunikacji miejskiej Gdańska i Gdyni wynoszą łącznie prawie 400 mln zł rocznie (z czego 175 mln pochodzi ze wpływów ze sprzedaży biletów) przy kosztach komunikacji kolejowej wynoszących ok. 150 mln zł rocznie.**

**Rysunek 26. Wydatki na usługi przewozowe komunikacji miejskiej i przychody z biletów organizatorów komunikacji miejskiej w OMG-G-S [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

<sup>30</sup> Badanie ankietowe wśród członków OMG-G-S.

<sup>31</sup> Dane ZTM Gdańsk

### 2.7.3 Autobusowa komunikacja pozamiejska

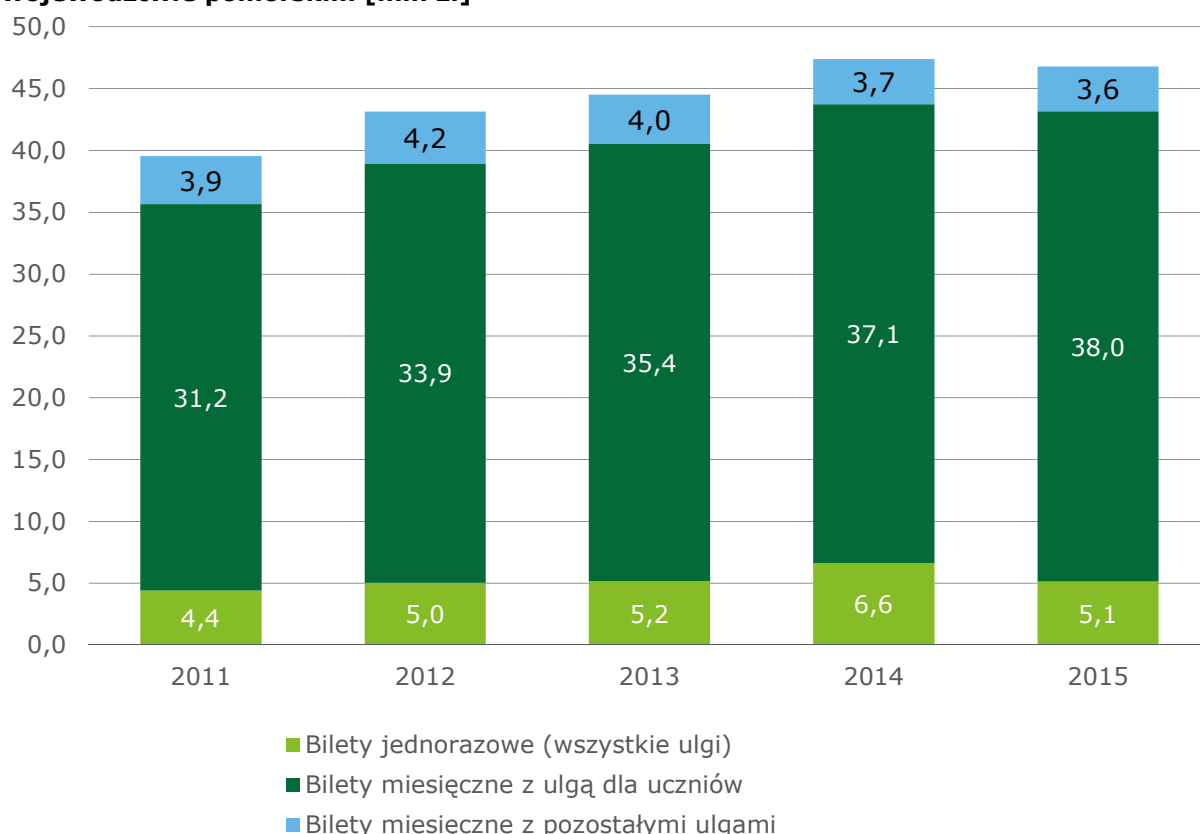
Źródłami finansowania przewozów komercyjnych są:

- refundacja ulg ustawowych z budżetu państwa,
- przychody z biletów emitowanych przez przewoźników.

Uprawnienie do otrzymywania dopłat nabywa przewoźnik, który ma zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania dopłat i stosuje odpowiednie kasy rejestrujące, które umożliwiają określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych<sup>32</sup>. W praktyce uzyskanie uprawnień do pobierania refundacji nie wymaga spełnienia zbyt wygórowanych warunków, a wypłacający refundację pomimo ponoszenia znaczących kosztów nie ma wpływu na funkcjonowanie dofinansowywanej komunikacji.

Wartość wypłacanych z budżetu państwa za pośrednictwem samorządu województwa pomorskiego dopłat do ulg ustawowych honorowanych przez przewoźników autobusowych w województwie pomorskim w latach 2011-2014 ulegała stopniowemu wzrostowi z ok. 39,5 mln zł w 2011 r. do ponad 47 mln zł w 2014 r., po czym w 2015 r. nastąpił nieznaczny spadek tej wartości do ok. 46,8 mln zł (por. Rysunek 27). Każdego roku ok. 80% wartości refundacji stanowi dopłata do biletów miesięcznych z ulgą dla uczniów. Inaczej niż w przewozach kolejowych (por. Rysunek 11, Rysunek 12), dopłaty do ulgowych biletów jednorazowych stanowią mniejszość.

**Rysunek 27. Dopłaty do ulg na bilety autobusowe w komunikacji pozamiejskiej w województwie pomorskim [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego

<sup>32</sup> Art. 8a ust 4 Ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Z uwagi na duże rozdrobnienie rynku oraz tajemnicę przedsiębiorców dokładne ustalenie kwot przychodów przewoźników z biletów jest niemożliwe, wartości te można szacować.

Refundacje honorowanych ulg ustawowych stanowią istotną część dochodów przewoźników komercyjnych – z przeprowadzanych wywiadów wynika, że z reguły jest to ok. 25-30% ich wpływów<sup>33</sup>, zaś rentowność przewozów zbliżona jest do zera, oznacza to zatem, że:

- wpływy ze sprzedaży biletów w całym województwie pomorskim wynoszą około 120 mln złotych;
- koszty funkcjonowania transportu autobusowego (pozamiejskiego) w województwie pomorskim wynoszą około 160 mln zł.

Dla terenu OMG-G-S, zamieszkałego przez ok. 48% mieszkańców obszarów wiejskich w całym województwie pomorskim, strumienie finansowe należy szacować na:

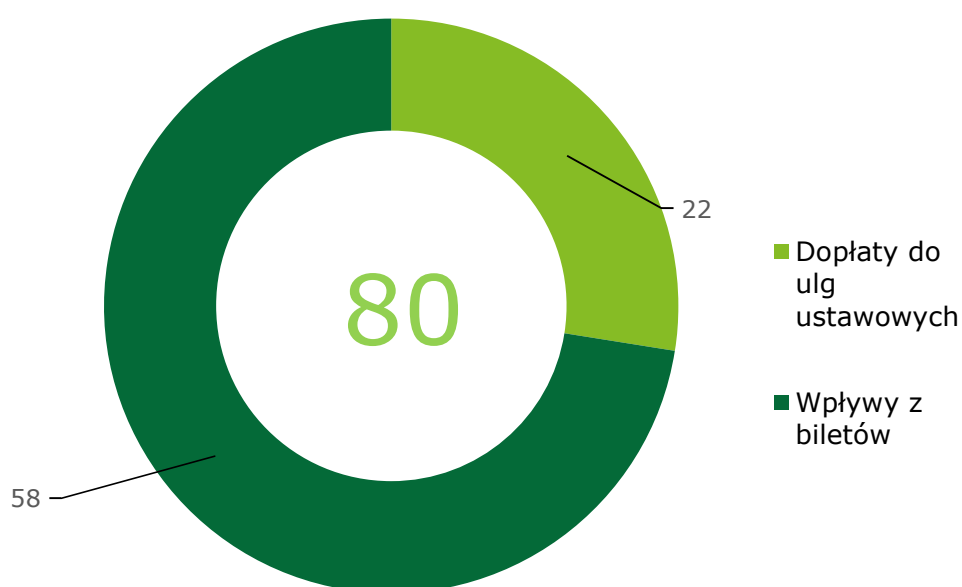
- przychody z biletów – ok. 58 mln zł;
- łączne dopłaty do ulg ustawowych – ok. 22 mln zł
- łączne koszty – ok. 80 mln zł.

**Wobec braku realnego wypełniania przez samorządy funkcji organizatora transportu bardzo trudno jest szacować koszt funkcjonowania komunikacji pozamiejskiej – jedyną znaną wielkością są łączne dopłaty do ulg ustawowych na terenie całego obszaru.**



**Łączne koszty funkcjonowania transportu autobusowego poza miastami można szacować na ok. 80 mln zł, z czego ok. 58 mln zł pochodzi ze sprzedaży biletów, zaś ok. 22 mln zł z dopłat do ulg ustawowych.**

**Rysunek 28. Szacowane koszty funkcjonowania autobusowych przewozów pozamiejskich w OMG-G-S [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne

<sup>33</sup> Wolański M. i in., Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

W niektórych przypadkach dopłata do biletów miesięcznych z ulgą dla uczniów jest pozyskiwana dzięki zastosowaniu przez gminy tzw. otwartego modelu dowozu dzieci do szkół, czyli hurtowego zakupu biletów lub refundacji zakupów biletów dokonywanych przez rodziców u przewoźników komercyjnych. Rozwiązanie takie umożliwia gminom zredukowanie kosztów przy zapewnieniu dodatkowych połączeń udostępnionych dla wszystkich pasażerów.

Modele dowozu dzieci do szkół wraz z kosztami w gminach i obszarach wiejskich OMG-G-S zaprezentowano w zestawieniu (por. Tabela 5). Nie obejmują one niektórych spośród miast zapewniających dowóz dzieci do szkół, ponieważ w ich przypadku przekształcenie w model otwarty oznaczałoby zakwalifikowanie przewozów jako komunikacji miejskiej, w której nie wypłaca się dopłat z budżetu do stosowanych ulg ustawowych.

**Tabela 5. Dowozy dzieci do szkół na obszarach wiejskich OMG-G-S w 2015 r.**

	<b>Mieszkańcy obszarów wiejskich w wieku przedprodukcyjnym (17 lat i mniej)</b>	<b>Model dowozu</b>	<b>Koszt dowozu</b>	<b>Szacowany koszt dowozu na dziecko</b>
Cedry Wielkie	1454	OTWARTY	209 278,75	143,93
Chmielno	1910	ZAMKNIĘTY	337 825,53	176,87
Gniew (obszar wiejski)	1873	GŁÓWNIE ZAMKNIĘTE	912 376,54	487,12
Gniewino	1796	ZAMKNIĘTY	563 728,32	313,88
Kartuzy (obszar wiejski)	4725	GŁÓWNIE OTWARTE	721 565,66	152,71
Kolbudy	3663	OTWARTY	605 494,10	165,30
Kosakowo	2952	OTWARTE	11 338,00	3,84 <sup>34</sup>
Krokowa	2539	OTWARTE	441 784,00	174,00
Lichnowy	1053	OTWARTE	193 423,08	183,69
Linia	1625	OTWARTE	189 840,48	116,82
Luzino	4105	GŁÓWNIE OTWARTE	740 522,69	180,40

<sup>34</sup> Gmina Kosakowo ponosi stosunkowo duże koszty komunikacji miejskiej, w dużej mierze realizującej także zadanie dowozu dzieci do szkół, stąd bardzo niska kwota wydatków na dowóz dzieci do szkół.

<b>Mieszkańcy obszarów wiejskich w wieku przedprodukcyjnym (17 lat i mniej)</b>	<b>Model dowozu</b>	<b>Koszt dowozu</b>	<b>Szacowany koszt dowozu na dziecko</b>	
Łęczyce	2990	OTWARTE	450 342,69	150,62
Nowy Dwór Gdański (obszar wiejski)	1680	OTWARTE	387 831,00	230,85
Ostaszewo	611	GŁÓWNIE OTWARTE	139 009,96	227,51
Pelplin (obszar wiejski)	1883	GŁÓWNIE ZAMKNIĘTE	358 116,76	190,18
Pruszcz Gdański (gmina wiejska)	6458	GŁÓWNIE ZAMKNIĘTE	608 151,71	94,17
Przodkowo	2371	GŁÓWNIE ZAMKNIĘTE	466 784,32	196,87
Przywidz	1274	GŁÓWNIE ZAMKNIĘTE	356 000,00	279,43
Pszczółki	1934	GŁÓWNIE ZAMKNIĘTE	405 401,40	209,62
Puck (gmina wiejska)	6205	GŁÓWNIE ZAMKNIĘTE	1 397 408,00	225,21
Sierakowice	5431	OTWARTE	553 094,49	101,84
Somonino	2651	GŁÓWNIE ZAMKNIĘTE	455 037,75	171,65
Stegna	1864	OTWARTE	434 559,61	233,13
Stężyca	2845	GŁÓWNIE ZAMKNIĘTE	701 327,44	246,51
Subkowy	1259	ZAMKNIĘTY	714 385,01	567,42
Suchy Dąb	913	GŁÓWNIE OTWARTE	229 992,79	251,91
Sulęcyno	1389	OTWARTE	157 203,46	113,18



Mieszkańcy obszarów wiejskich w wieku przedprodukcyjnym (17 lat i mniej)		Model dowozu	Koszt dowozu	Szacowany koszt dowozu na dziecko
Szemud	4440	OTWARTE	811 649,18	182,80
Sztutowo	690	OTWARTE	185 330,00 <sup>35</sup>	268,59
Tczew	3257	GŁÓWNIEM ZAMKNIĘTE	646 744,13	198,57
Trąbki Wielkie	2421	OTWARTE	321 022,00	132,60
Wejherowo (gmina wiejska)	6197	GŁÓWNIEM ZAMKNIĘTE	385 092,66	62,14
Żukowo (obszar wiejski)	7229	OTWARTE	849 841,09	117,56

*Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS 2015 i danych z badania ankietowego*

W ponad połowie gmin i obszarów wiejskich OMG-G-S przyjęto model otwarty lub mieszany z dominującym modelem otwartym. Po przeliczeniu kosztów dowozu dzieci do szkół na liczbę mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym (czyli 17 lat i mniej) według danych BDL GUS za 2015 r. otrzymano szacowany uśredniony wskaźnik kosztu dowozu dziecka do szkoły umożliwiający porównanie obu modeli. W modelu zamkniętym koszt dowozu dziecka z obszaru wiejskiego do szkoły wynosił średnio ok. 244 zł rocznie, w modelu otwartym – ok. 165 zł, czyli o ponad 30% mniej. W ostatnich latach niektóre gminy zrezygnowały całkowicie lub częściowo z przewozów zamkniętych na rzecz przewozów otwartych, co umożliwia odniesienie szacunkowych kwot do rzeczywistych zmian w ponoszonych w ostatnich latach nakładach na ten cel.

Gmina Cedry Wielkie do 2012 r. korzystała z przewozów mieszanych – zamkniętych (wykonywanych własnymi środkami transportu i na podstawie umów z innymi przewoźnikami) oraz otwartych, przeznaczając na dowóz dzieci do szkół łącznie od 350 do nawet ponad 500 tys. zł rocznie. Od 2013 r. dowóz dzieci do szkół odbywa się wyłącznie w oparciu o wykup biletów miesięcznych (hurtowy przez gminę lub indywidualny przez rodziców, refundowany następnie przez gminę), co kosztuje ok. 200 tys. zł rocznie, czyli nawet o połowę mniej niż w modelu zamkniętym.

Gmina Kartuzy w roku szkolnym 2011/2012 wydała na dowóz dzieci do szkół ponad 1,15 mln zł, z czego 211 tys. zł przeznaczono na zakup biletów miesięcznych w przewozach otwartych, a pozostałe środki na przewozy zamknięte własne i realizowane przez innych przewoźników. Od następnego roku szkolnego zwiększono wykorzystanie modelu otwartego, wydając na ten cel niemal dwukrotnie więcej – ok. 400 tys. zł rocznie. Jednocześnie łączne koszty dowozu dzieci do szkół zaczęły stopniowo spadać aż do poziomu ok. 720 tys. zł rocznie, czyli o ok. 40% niższego niż w roku szkolnym 2011/2012.

<sup>35</sup> Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia na dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Sztutowo na podstawie zakupu biletów miesięcznych w roku szkolnym 2014/2015, BIP UG Sztutowo, 7.08.2014 r.

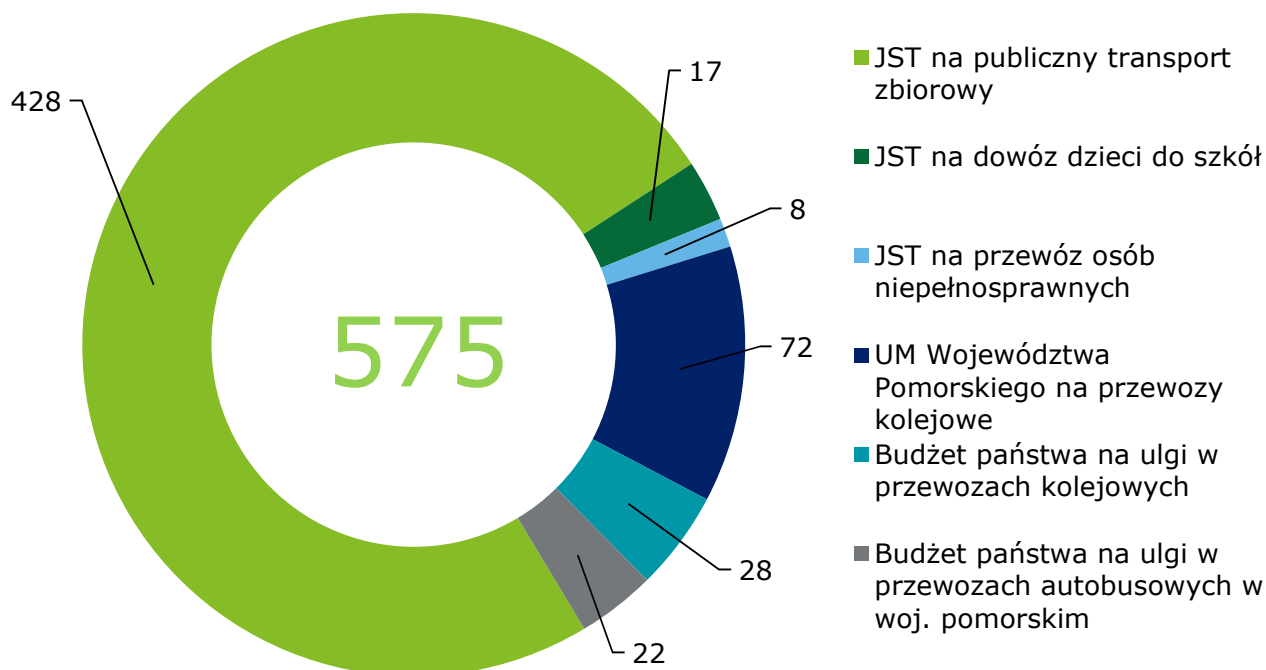
Przejście z modelu zamkniętego na otwarty w 2012 r. umożliwiło redukcję kosztów dowozów dzieci do szkół także w gminach Krokowa (o ok. 40%) i Łęczyce (o ok. 30%)<sup>36</sup>.

Podane szacunki są przybliżone i bazują na łącznych kosztach przeznaczonych na dowóz dzieci do szkół w danym roku. Dokładny wymiar oszczędności zależy np. od długości tras czy liczby przewożonych uczniów.

#### 2.7.4 Podsumowanie źródeł finansowania transportu zbiorowego OMG-G-S

Niemożliwe jest pozyskanie dokładnych danych dotyczących wpływów z biletów we wszystkich rodzajach komunikacji oraz publicznych wydatków odnoszących się wyłącznie do terenu OMG-G-S. Korzystając jednak z dostępnych danych, można dokonać szacunków dających ogólny obraz publicznych wydatków ponoszonych w regionie na ten cel (por. Rysunek 29).

**Rysunek 29. Główne strumienie wydatków publicznych na transport zbiorowy w OMG-G-S [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet, danych z UM Województwa Pomorskiego i PKP SKM

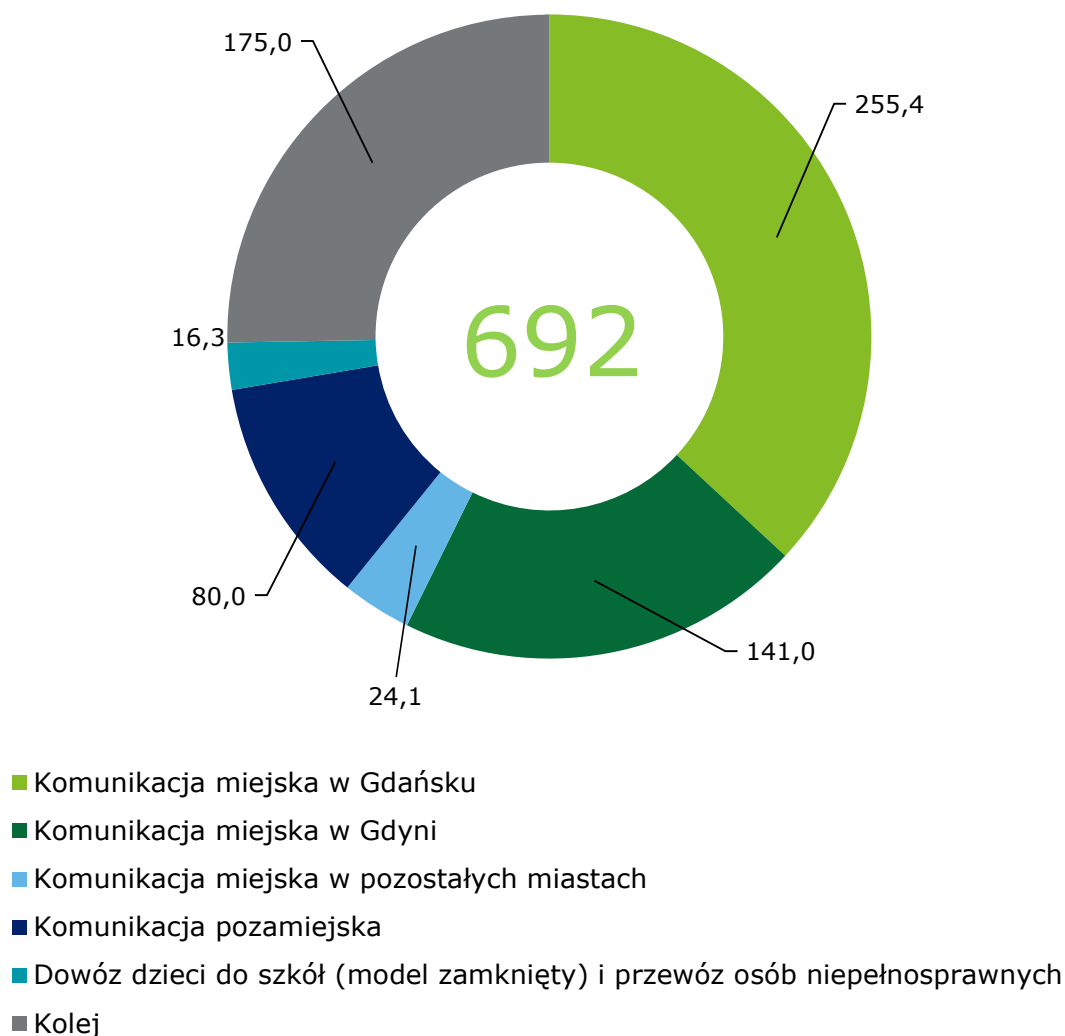
Łączne publiczne wydatki ponoszone na transport zbiorowy na terenie OMG-G-S wynoszą ok. 575 mln zł. Najwięcej środków przeznaczanych jest na przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego, w tym głównie komunikacji miejskiej (ok. 428 mln zł). Koszty przewozów kolejowych ponoszone przez województwo pomorskie w odniesieniu do OMG-G-S oszacowano na ok. 72 mln zł. Ok. 50 mln zł kosztuje budżet państwa refundacja ulg ustawowych w przewozach kolejowych i autobusowych. Ok. 25 mln zł wydają miasta i gminy na dowóz dzieci do szkół i przewóz osób niepełnosprawnych.

Łącząc dane dotyczące różnych źródeł finansowania, można oszacować sumaryczne koszty funkcjonowania poszczególnych systemów transportu zbiorowego na terenie OMG-G-S (por.

<sup>36</sup> Dane z ankiet członków OMG-G-S.

Rysunek 30). Kwoty ok. 255 mln zł w Gdańsku i 141 mln zł w Gdyni są wydawane na usługi operatorów realizujących usługi przewozowe komunikacji miejskiej – część z tych kwot pochodzi z uzyskiwanych przez organizatorów wpływów z biletów, część ze środków własnych jst. W miastach finansujących komunikację miejską w modelu netto (Wejherowo, Tczew, Malbork, Lębork) realnemu kosztowi funkcjonowania transportu zbiorowego odpowiada suma wpływów z biletów oraz wypłacanych przez jst dotacji wyrównujących straty z tytułu honorowania ulg uchwalonych przez rady gmin – łącznie kwota ta sięga ok. 24,1 mln zł. Koszty działalności pozamiejskich przewoźników komercyjnych szacowane na ok. 160 mln zł są pokrywane z wpływów z biletów (ok. 70% wpływów) oraz refundacji honorowania ulg z budżetu państwa (ok. 30% wpływów). W kwocie tej uwzględnione są także koszty funkcjonowania dowozu dzieci do szkół w tzw. modelu otwartym. Łączny koszt realizowania dowozów dzieci do szkół w modelu zamkniętym oraz przewozu osób niepełnosprawnych wynosi ponad 16 mln zł. Koszty funkcjonowania przewozów kolejowych są finansowane z trzech źródeł – z dotacji z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, z wpływów z biletów oraz z refundacji honorowanych ulg ustawowych z budżetu państwa, co daje łącznie ok. 175 mln zł. Całość systemu transportu zbiorowego OMG-G-S kosztuje ok. 692 mln zł.

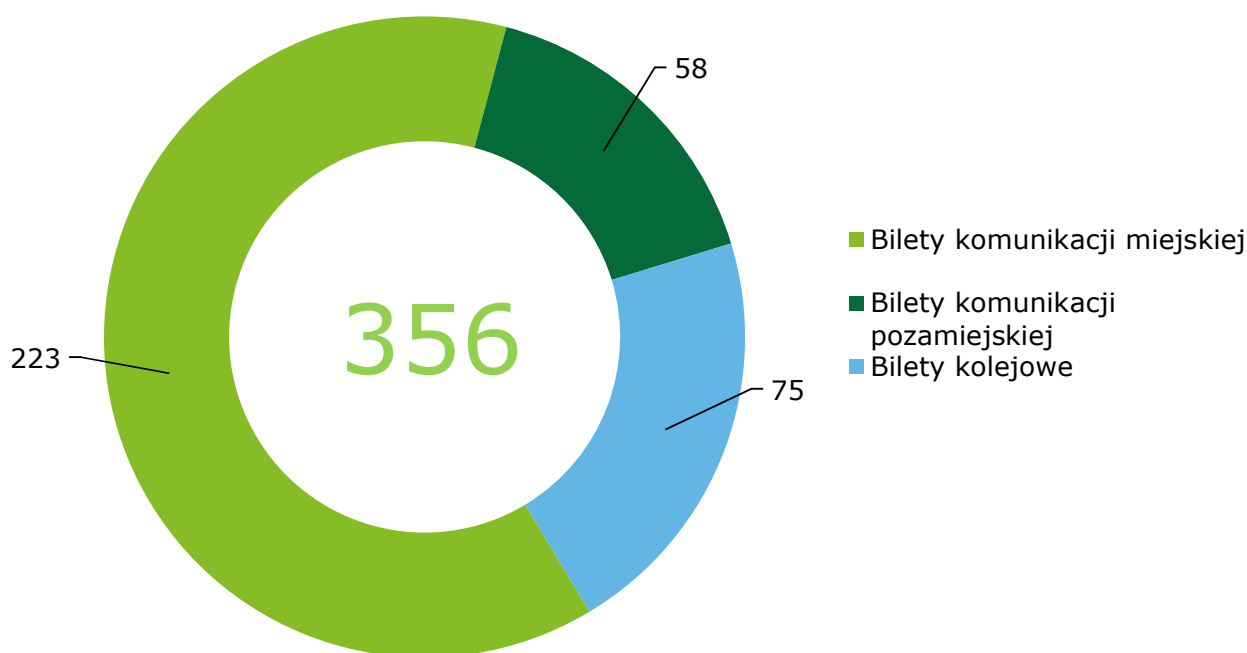
**Rysunek 30. Szacowane koszty transportu zbiorowego OMG-G-S [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne

Szacowane w oparciu o dostępne dane przychody ze sprzedaży biletów w komunikacji na terenie OMG-G-S wynoszą ok. 356 mln zł, w tym ok. 223 mln zł z biletów na komunikację miejską, ok. 75 mln zł z biletów kolejowych i ok. 58 mln zł z przewozów autobusowych pozamiejskich (por. Rysunek 31)

**Rysunek 31. Szacowane przychody z biletów w transporcie zbiorowym w OMG-G-S [mln zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet, danych z UM Województwa Pomorskiego i PKP SKM

Łączne koszty funkcjonowania transportu publicznego (usług przewozowych) na terenie OMG-G-S można szacować na ok. 700 mln zł, z czego większość przypada na komunikację miejską w Gdańsku i Gdyni.



Przychody z biletów wynoszą około 360 mln zł, zaś główne strumienie wydatków publicznych to ponad 550 mln zł (przychody ze sprzedaży biletów kolejowych i komunikacji autobusowej pozamiejskiej nie przepływają przez budżety jst).

## 2.8 Bariery przekształceń organizacji transportu zbiorowego OMG-G-S

### 2.8.1 Umowy związane z funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego

W przypadku wdrożenia modeli wymagających przekształceń dotychczasowych organizatorów publicznego transportu zbiorowego zmian będą wymagały zawarte przez nich umowy z operatorami. Wykaz najważniejszych umów zawartych przez organizatorów transportu zbiorowego przedstawia Tabela 6. Oprócz tego gminy mają zawarte umowy na dowóz dzieci do

szkół i wykup biletów miesięcznych, są one jednak zawierane na krótki okres (z reguły rok szkolny), a ich wartość nie jest wysoka.

**Tabela 6. Umowy zawarte pomiędzy organizatorami a operatorami transportu zbiorowego OMG-G-S**

Organizator	Operator	Tryb	Termin	Uwagi
ZTM Gdańsk	PKS Gdańsk, Warbus	Przetarg <sup>37</sup>	31.12.2016	Pakiety linii do Pruszcza Gdańskiego i Sopotu
ZTM Gdańsk	ZKM Gdańsk	Bezprzetargowo (z wolnej ręki) <sup>38</sup>	31.12.2016	Autobusy
ZTM Gdańsk	ZKM Gdańsk	Bezpośrednio (podmiot wewnętrzny)	2017-2024	Autobusy
ZTM Gdańsk	ZKM Gdańsk	Bezprzetargowo (z wolnej ręki) <sup>39</sup>	2030	Tramwaje
ZKM Gdynia	PKA Gdynia	Bezpośrednio (podmiot wewnętrzny)	30.11.2019	Autobusy
ZKM Gdynia	PKM Gdynia	Bezpośrednio (podmiot wewnętrzny)	30.11.2019	Autobusy
ZKM Gdynia	PKT Gdynia	Bezpośrednio (podmiot wewnętrzny)	30.11.2019	Trolejbusy
ZKM Gdynia	Gryf, PKS Gdynia, Warbus, konsorcjum Meteor-Irex	Przetargi	2017-2026	Kilkanaście umów na różne zadania przewozowe, zawierane w na różne okresy (od kilkunastu miesięcy do 10 lat)
Miasto Wejherowo	MZK Wejherowo	Bezpośrednio (podmiot wewnętrzny)	31.12.2023	
Miasto Malbork	MZK Malbork	Bezpośrednio (podmiot wewnętrzny)	31.12.2016	Miasto jest w trakcie ustalania nowych zasad obowiązujących w kolejnej umowie 10-letniej
Gmina wiejska Pruszcz Gdański	PKS Gdańsk	Przetarg	31.12.2016	

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania ankietowego*

W podanym zestawieniu w trybie przetargowym umowy na obsługę części zadań w przewozach w ramach komunikacji miejskiej zawarli organizatorzy w Gdańsku i Gdyni, a na całość przewozów – w gminie wiejskiej Pruszcz Gdański i w mieście Tczew. Terminy zakończenia

<sup>37</sup> Art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

<sup>38</sup> Art. 66 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

<sup>39</sup> Art. 66 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

obowiązywania umów są różne, część z nich upływa jeszcze w 2016 r. i już trwają (bądź są planowane) postępowania przetargowe prowadzące do zawarcia kolejnych kontraktów.

Z innego trybu zawarcia umowy niż przetargowy skorzystali organizatorzy w Gdańsku, Gdyni, Łęborku, Malborku i Wejherowie. W Gdańsku umowy z ZKM Gdańsk zawarto w trybie z wolnej ręki<sup>40</sup> w obowiązującym uprzednio stanie prawnym. Jedna z umów (dotycząca przewozów autobusowych) kończy się 31.12.2016 r., druga (na przewozy tramwajowe) trwa do 31.12.2030 r. W obecnym stanie prawnym bezpośrednie udzielenie zamówienia możliwe jest poprzez zawarcie umowy na świadczenie usług przewozowych z podmiotem wewnętrznym i takie umowy zawarto w Gdyni, Łęborku, Malborku i Wejherowie, a w przyszłości (po upływie terminu obowiązywania umów w trybie z wolnej ręki) zostaną zawarte w Gdańsku. W myśl definicji zawartej w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 przez „podmiot wewnętrzny” należy rozumieć odrębną prawnie jednostką podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów – przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznie do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami.

W przypadku przekształceń organizatorów zawarte umowy nie powinny zostać rozwiązane ani nie powinny podlegać obligatoryjnej zmianie, albowiem w miejsce dotychczasowych stron umowy (gmin) w drodze następstwa prawnego (tzw. sukcesji) wstąpi związek metropolitalny. Mimo że w obowiązujących przepisach nie została zawarta definicja następstwa prawnego, to w poszczególnych gałęziach prawa znajdują się określenia wskazujące na to, kto i w jakiej sytuacji może być następcą prawnym – np. w kodeksie spółek handlowych, ordynacji podatkowej czy w kodeksie cywilnym w zakresie dziedziczenia. Sukcesja uniwersalna, czyli wstąpienie w ogół stosunków prawnych danego podmiotu w wyniku jednego zdarzenia prawnego, może mieć charakter cywilnoprawny i publicznoprawny. Co do zasady sukcesja dopuszczalna jest wyłącznie w przypadkach przewidzianych przepisami prawa. Choć w ustawie o związkach metropolitalnych zabrakło regulacji wskazujących wprost, że związek metropolitalny przyjmuje prawa i obowiązki gmin – członków związku w zakresie zadań przekazanych na związek – co pozwoliłoby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych - to nie ulega wątpliwości, że gminy tracą kompetencje publicznoprawne w danym zakresie. Wynika to m.in. z art. 7 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gmina wchodząca w skład związku metropolitalnego pozbawiona jest obowiązku realizacji zadania własnego w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Podobne wnioski wynikają z art. 64 ust 3 tej ustawy, gdzie *expressis verbis* wskazuje się, że prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu. Oznacza to, iż zadania przekazane przez gminy stają się zadaniami własnymi związku, ze wszystkimi tego prawnymi implikacjami. Analogiczne konsekwencje powinny nastąpić w sytuacji utworzenia związku metropolitalnego i wydaje się, że z różnych powodów jest to w pełni uzasadnione. W konsekwencji niezależnie od tego w jakim trybie i w jakim czasie doszło do zawarcia umowy o świadczenie usług przewozowych, z dniem rozpoczęcia realizacji zadań przez związek metropolitalny staje się on stroną dotychczasowych stosunków administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych. Przeniesienie praw i obowiązku wynikających z umowy następuje w wyniku zdarzenia prawnego, jakim będzie wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia tworzącego związek metropolitalny na danym obszarze. Taka zmiana powinna nastąpić z mocy prawa, co powoduje, że w stosunkach cywilnoprawnych, nie będzie wymagała zgody wierzyciela na przejęcie długu stosownie do postanowień art. 519-521 Kodeksu cywilnego. Dlatego też m.in. w przypadku umów zawartych na podstawie Prawa zamówień publicznych, przepis art. 144 tej ustawy wprowadzający generalną zasadę zakazu zmiany istotnych postanowień zawartej umowy nie będzie miał zastosowania.

Pewne wątpliwości może budzić umowa pomiędzy miastem Gdańsk a ZKM Gdańsk dotycząca świadczenia usług przewozowych w komunikacji tramwajowej, która została zawarta w trybie z wolnej ręki na okres do 31.12.2030 r. Z jednej strony, również w tym przypadku można mówić o sukcesji. Z drugiej - przychody z tej umowy stanowią zabezpieczenie obligacji wyemitowanych przez ZKM, a objętych przez bank Pekao SA, więc fakt przeniesienia prawa wierzytelności z

---

<sup>40</sup> Art. 66 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

miasta Gdańsk na związek metropolitalny, może być interpretowany jako zmiana w zakresie przedmiotu zabezpieczenia, a tym samym może wymagać uzyskania zgody banku. Zgoda taka jest udzielana przez komitet kredytowy, zaś jej brak nie musi być uzasadniany. Niemniej w razie braku zgody wynikającego np. z chęci renegotjacji warunków oraz z niższej oceny wiarygodności kredytowej związku metropolitalnego zobowiązanie może być postawione w stan wymagalności.

W każdym przypadku alternatywnym rozwiązaniem może być utrzymanie zawartych umów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i operatorami. Nie będzie to przeczyło integracji taryfowej, a nawet pełnej integracji systemu zarządzania komunikacją, gdyż na mocy art. 13 ust. 1 pkt. 2 tejże ustawy, w celu wykonywania swoich zadań, związek metropolitalny może m.in. zawierać porozumienia z jst. Takie porozumienie umożliwia utrzymanie w niezmiennym stanie wybranych umów.

W przypadku powołania związku metropolitalnego i umów nowo zawieranych, podmiotem wewnętrznym dla związku może być spółka komunalna jednego z członków tego związku powołana do realizacji zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Należy jednak zwrócić uwagę, że warunkiem koniecznym stanowiącym podstawę do bezpośredniego udzielenia zamówienia publicznego podmiotowi wewnętrznemu jest spełnienie łącznie następujących wymagań:

1. uprawnienie właściwego organu do rzeczywistej i skutecznej kontroli nad działalnością spółki, zwłaszcza w zakresie decyzji strategicznych i zarządczych;
2. ograniczenie możliwości podmiotu wewnętrznego do brania udziału w przetargach na świadczenie usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym poza obszarem działania właściwego organu lokalnego lub grupy organów (np. związku metropolitalnego), chyba że zostanie podjęta decyzja, iż kolejne zamówienie publiczne zostanie udzielone w trybie przetargowym;
3. w przypadku dopuszczenia w umowie o świadczenie usług przewozowych podwykonawstwa podmiot wewnętrzny ma obowiązek samodzielnego świadczenia przeważającej części usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym.

Warto zaznaczyć, że usługi przewozowe w zakresie publicznego transportu zbiorowego będące przedmiotem zamówienia udzielonego bezpośrednio przez grupę organów publicznych muszą być zintegrowane pod względem geograficznym, transportowym lub taryfowym na obszarze działania tych organów, a także zaspokajać potrzeby przewozowe społeczności lokalnej na tym obszarze.

Obowiązek przestrzegania powyższych ograniczeń wynika bezpośrednio z art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, a ich naruszenie może prowadzić do unieważnienia zawartej umowy o świadczenie usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym.

Cesja umów z podmiotami wewnętrznymi jest zatem możliwa, nie zawsze jednak jest rozwiązaniem korzystnym dla operatora lub jego właściciela (jednostki samorządu terytorialnego). Niektóre wieloletnie umowy między operatorami a organizatorami stanowią zabezpieczenie zobowiązań finansowych wobec banku i zawierają warunek trwałości i niezmienności wykonywania operacji na czas obowiązywania umowy. Jakiegokolwiek zmiany (struktury własnościowej czy umowy przewozowej) wymagają wówczas zgody banku. Nie jest pewne, czy bank wyraziłby zgodę na takie przekształcenia, a jeśli tak, to czy na takich samych warunkach, a nie np. przy zwiększeniu obciążenia finansowego operatora.

Ponadto choć w projekcie nowej umowy operatorskiej pomiędzy Gdańskiem i ZKM (dotyczącej komunikacji autobusowej i tym razem w trybie bezpośredniego powierzenia podmiotowi wewnętrznemu) rozważa się wprowadzenie klauzul rozwiązujących na wypadek powołania związku metropolitalnego na mocy ustawy metropolitalnej, takie rozwiązanie może jednak być nieskuteczne chociażby dlatego, że może zmienić się podstawa prawna powołania związku. Będzie ono również skutkowało znacznym obniżeniem wiarygodności kredytowej przewoźnika.

Samo istnienie przewoźników komunalnych nie jest barierą powołania związku metropolitalnego – związek (jako „grupa organów”) jest bowiem uprawniony do zawierania umów powierzenia bezpośredniego z przewoźnikami komunalnymi należącymi do swoich członków.



Barierą nie są również zawarte umowy przewozowe – z jednej strony ze względu na występującą sukcesję, czyli wstąpienie z mocy prawa związku metropolitalnego w miejsce dotychczasowych organizatorów, a z drugiej – możliwość zastosowania przepisów art. 13 ust. 1 pkt. 2 Ustawy metropolitalnej, stanowiących, że w celu wykonywania swoich zadań, związek metropolitalny może m.in. zawierać porozumienia z jst i przez to umożliwiającą realizację zawartych umów w sposób niezmieniony.

## 2.8.2 Inwestycje dofinansowane ze środków unijnych

Na terenie OMG-G-S zrealizowano 15 projektów dofinansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego w perspektywie finansowej 2007-2013 zakwalifikowanych do tematów priorytetowych<sup>41</sup>:

- 16: Kolej,
- 25: Transport miejski,
- 26: Transport multimodalny,
- 28: Inteligentne systemy transportu,
- 52: Promowanie czystego transportu miejskiego,
- 86: Ocena, badania/ekspertyzy, informacja i komunikacja.

Łącznie pozyskano ponad 1,17 mld zł na projekty warte ponad 1,8 mld zł (por. Tabela 7).

**Tabela 7. Zestawienie projektów dofinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2007-2013**

Nazwa projektu	Wartość ogółem	Wartość dofinansowania UE	Beneficjent	Data zakończenia	Data upłynięcia trwałości
Analiza potrzeb transportowych mieszkańców województwa pomorskiego, w celu wskazania niezbędnych do realizacji inwestycji kolejowych w perspektywie finansowej 2014 - 2020	1 000 000,00	586 710,00	Samorząd Województwa Pomorskiego	31.12.2013	31.12.2018
Budowa infrastruktury transportowego węzła integracyjnego w Tczewie	16 356 798,76	11 977 862,50	Gmina Miejska Tczew	29.04.2012	29.04.2017
Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej - etap III A	667 016 238,19	407 926 200,12	Gmina Miasta Gdańska	30.06.2014	30.06.2019

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych (Dz.U. z 2010 r, poz. 255).



Nazwa projektu	Wartość ogółem	Wartość dofinansowania UE	Beneficjent	Data zakończenia	Data upłynięcia trwałości
Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej - etap III B	226 228 513,70	153 065 907,26	Miasto Gdańsk	31.12.2015	31.12.2020
Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej - etap IIIC	124 533 184,30	75 002 572,63	Gmina Miasta Gdańsk	15.12.2015	15.12.2020
Likwidacja przejazdu kolejowego w ciągu linii 213 poprzez wykonanie przejścia podziemnego dla pieszych wraz z budową wiaduktu kolejowego w ciągu drogi powiatowej w miejscowości Reda - Etap II	14 819 116,71	10 671 714,32	Powiat Wejherowski	31.12.2012	31.12.2017
Modernizacja dworca kolejowego w Kartuzach wraz z otoczeniem jako węzła integracyjnego dla Pomorskiej Kolei Metropolitalnej. Faza I - opracowanie dokumentacji	244 060,68	92 625,00	Gmina Kartuzy	30.06.2015	30.06.2020
Opracowanie dokumentacji przedprojektowej dla przedsięwzięcia pn. Rozbudowa systemu kolei aglomeracyjnej Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego w kierunku Wejherowa	409 590,00	217 494,79	PKP SKM	30.12.2013	30.12.2018
Przebudowa dróg dojazdowych do węzła transportowego przy dworcu PKP w Malborku	4 988 790,63	2 761 578,75	Gmina Miejska Malbork	30.09.2010	30.09.2015
Rozwój proekologicznego transportu publicznego na Obszarze Metropolitalnym Trójmiasta	95 950 122,47	54 643 791,51	PKT Gdynia	30.06.2013	30.06.2018
Rozwój szybkiej kolei miejskiej w Trójmieście	315 860 761,57	202 560 595,16	PKP SKM	30.09.2015	30.06.2020
Wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ruchem TRISTAR w Gdańsku, Gdyni i Sopocie	158 968 883,58	134 504 820,30	Gmina Miasta Gdyni	31.12.2015	31.12.2020
Zakup 10 sztuk spalinowych zespołów trakcyjnych do obsługi Pomorskiej Kolei Metropolitalnej w Trójmieście	114 253 307,70	74 249 064,00	Województwo Pomorskie	31.12.2015	31.12.2020

Nazwa projektu	Wartość ogółem	Wartość dofinansowania UE	Beneficjent	Data zakończenia	Data upłynięcia trwałości
Zakup sześciu spalinowych zespołów trakcyjnych w celu rozwoju i integracji efektywnych i przyjaznych środowisku systemów transportu zbiorowego w Trójmiejskim Obszarze Metropolitalnym	50 391 952,37	26 435 871,55	Samorząd Województwa Pomorskiego	30.05.2014	30.05.2019
Zwiększenie konkurencyjności transportu publicznego w Gdyni, dzięki przebudowie infrastruktury komunikacji zbiorowej wraz z zakupem nowoczesnego taboru	39 583 172,48	17 423 547,56	Gmina Miasta Gdyni	31.07.2015	31.07.2020

*Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych KSI-SIMIK 07-13*

Zgodnie z zapisem art. 57 Rozporządzenia Rady Nr 1083/2006<sup>42</sup> trwałość projektów dofinansowanych ze środków funduszy strukturalnych musi być zachowana przez okres pięciu lat od daty zakończenia projektu. Zachowanie trwałości projektu jest rozumiane jako niepoddanie projektu zasadniczej modyfikacji, czyli:

- modyfikacji mającej wpływ na charakter lub warunki realizacji projektu lub powodującej uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny,
- wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej.

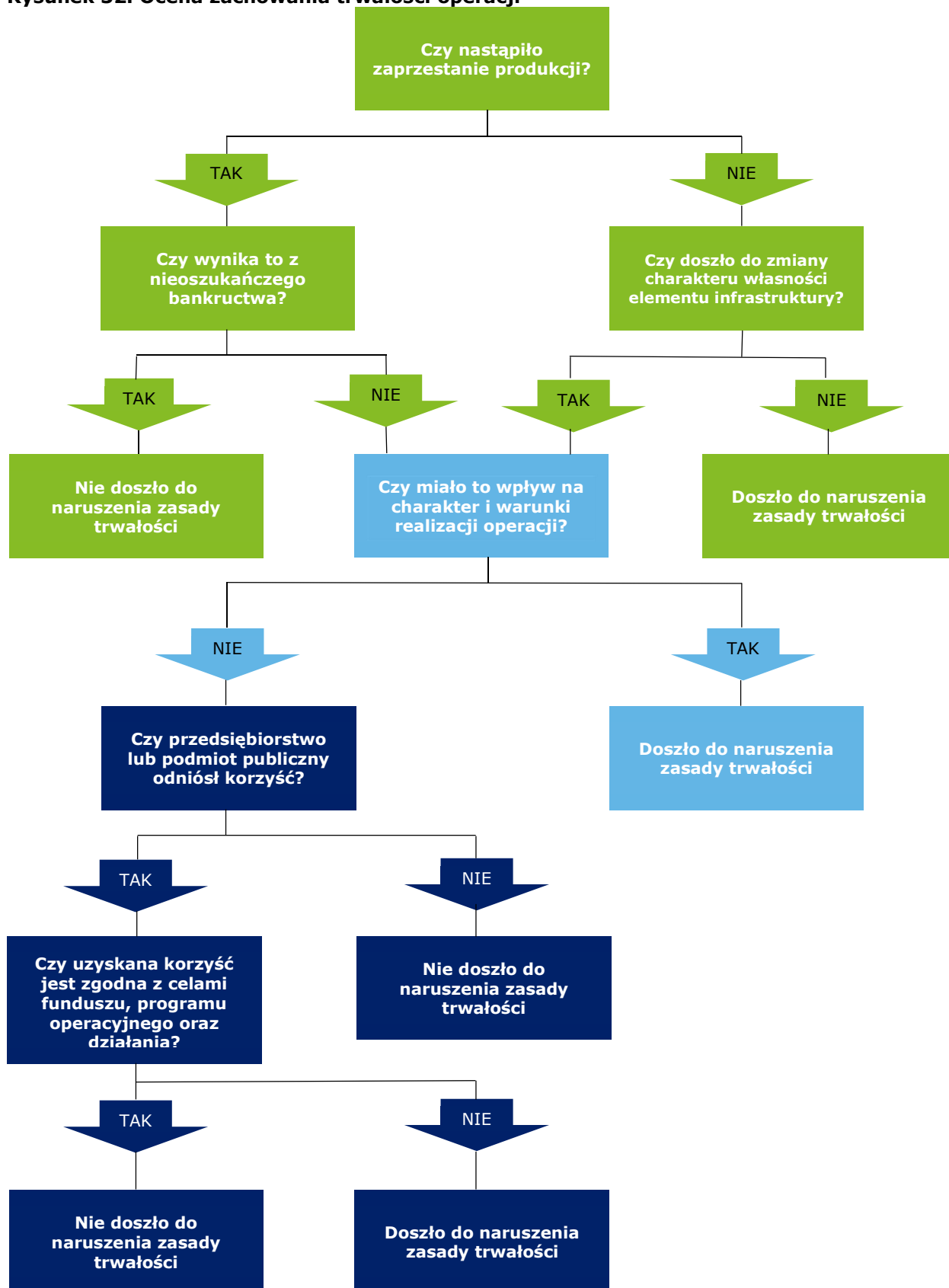
Przy ocenie zachowania trwałości operacji brane pod uwagę jest, czy utrzymywana jest produkcja (rozumiana także jako kontynuowanie świadczenia usług) oraz czy nastąpiły przekształcenia własnościowe beneficjenta, a jeżeli nastąpiły, to czy miały one wpływ na charakter i warunki realizacji operacji, w tym czy doprowadziły one do uzyskania nieuzasadnionych korzyści. Proponowany sposób oceny zachowania trwałości operacji przedstawiono na schemacie (por. Rysunek 32).

Beneficjentami większości projektów realizowanych w OMG-G-S są jednostki samorządu terytorialnego. W ich przypadku trwałość nie jest zagrożona, bowiem żaden z proponowanych w niniejszym opracowaniu modeli integracji transportu zbiorowego nie przewiduje przekształceń własnościowych wpływających na realizowanie operacji.

Trzy spośród wskazanych w tabeli projektów są realizowane przez operatorów – jeden przez PKT Gdynia i dwa przez SKM.

<sup>42</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

**Rysunek 32. Ocena zachowania trwałości operacji**



Źródło: opracowanie własne na podstawie podręcznika Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Zagadnienie zachowania trwałości projektu współfinansowanego z Funduszy Europejskich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Ewentualne dokonanie zmian w strukturze właścicielskiej operatora infrastruktury lub taboru jest możliwe bez naruszenia trwałości projektów pod warunkiem zachowania opisanych zasad (por. Rysunek 32). Proponowane w niniejszym opracowaniu modele integracji transportu zbiorowego nie przewidują jednak we wszystkich trzech przypadkach konieczności dokonywania przekształceń własnościowych.

W przypadku PKT Gdynia realizowanie objętych wymogiem trwałości operacji jest zabezpieczone umową z ZKM Gdynia, która może ulec zmianie, nie przewiduje się jednak jej negatywnego wpływu na trwałość operacji (por. rozdział 2.8.1).

W przypadku projektów realizowanych przez PKP SKM istnieje zagrożenie trwałości projektów infrastrukturalnych i taborowych wynikające z braku wieloletnich umów z organizatorem wykraczających poza okres trwałości. W szczególności chodzi o podział zadań zleczanych do obsługi operatorom w wyniku przetargu, który nie odpowiada odcinkom objętym projektem pn. „Rozwój szybkiej kolei miejskiej w Trójmieście”.

### 2.8.3 Systemy biletów elektronicznych

W ostatnich latach dużą popularność zyskują systemy biletów elektronicznych, kodowanych na kartach zbliżeniowych.

Stosowany w sieci MZKZG eBilet jest plastikową kartą z zatopioną w niej pamięcią elektroniczną. Emitentem jest MZK Wejherowo, ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia lub szkoła wyższa (legitymacja studencka, na której kodowane mogą być bilety komunikacji miejskiej). Na biletach można kodować bilety organizatora emitującego kartę oraz innych organizatorów i MZKZG.

Producentem systemu biletu elektronicznego stosowanego przez ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia i MZK Wejherowo jest słowacka firma EMTEST a.s. W Gdańsku system składa się z serwera centralnego, 6 stanowisk personalizacji, 30 stacjonarnych terminali sprzedaży, 60 czytników kontrolerskich oraz 4 terminali informacyjnych, ponadto do systemu przyłączone jest 50 automatów biletowych, a w przeciągu kilku miesięcy zostanie przyłączone kolejnych 30 takich maszyn. Obecnie używane są karty Mifare Classic, ale w planach jest rozpoczęcie sukcesywnej ich wymiany (od stycznia 2017) na karty Mifare DESFire. System nie posiada obecnie kasowników, terminale sprzedaży oraz terminale informacyjne mają architekturę zamkniętą skonstruowaną w oparciu o dedykowany system Linux, zaś czytniki kontrolerskie wyposażone są w system operacyjny Windows Embedded Handheld, w których jest możliwość instalowania innych aplikacji. Obecnie system nie jest objęty trwałością projektu unijnego, ale w roku 2017 MZKZG planuje postępowanie, w ramach którego trójmiejskie systemy zostaną doposażone w funkcjonalność portmonetki elektronicznej (wyposażenie pojazdów w kasowniki karty elektronicznej) i projekt ten w ramach ZIT będzie w 80% finansowany ze środków unijnych.

System biletu elektronicznego funkcjonuje także w Tczewie. Producentem tamtejszego systemu jest turecka firma KentKart, a Tczew ma wykupioną umowę licencyjną na oprogramowanie informatyczne systemu SEKAM 1 do 31 marca 2017 r. Licencja obejmuje 30 sterowników pokładowych, 30 drukarek pokładowych umożliwiających wydruk biletu papierowego, 60 kasowników pokładowych, 3 terminale kontrolerskie i 5 punktów doładowań kart miejskich (kodowania) – wszystkie te urządzenia są własnością operatora świadczącego usługi. Standardowymi kartami są karty Mifare Classic. System nie jest objęty trwałością projektu unijnego.

Podejmowanie kolejnych działań dotyczących rozwoju systemów biletów elektronicznych powinno obejmować zapewnienie licencji otwartej na korzystanie z urządzeń, która umożliwiałaby ewentualne zmiany funkcji biletów elektronicznych odpowiadających na zapotrzebowanie organizatorów.

## 2.9 Analiza SWOT transportu zbiorowego OMG-G-S

Tabela 8. Analiza SWOT transportu zbiorowego OMG-G-S

Silne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doświadczenia MZKZG w zakresie integracji transportu zbiorowego</li> <li>• Wola współpracy jst</li> <li>• Zaangażowanie powiatów i województwa w rozwijanie transportu zbiorowego</li> <li>• Stosunkowo duże nakłady na transport dużej części gmin jst</li> <li>• Wysoka jakość przewozów w ramach komunikacji miejskiej</li> <li>• Duży potencjał kolei</li> <li>• Rozwinięci trójmiejscy organizatorzy komunalni o dużym potencjale</li> <li>• Przewoźnicy komercyjni o dużym potencjale do wspierania procesu integracji</li> <li>• Samorządowe inwestycje infrastrukturalne w kolej</li> <li>• Gotowość do przekształcenia dowozów dzieci do szkół z modelu zamkniętego w model otwarty</li> <li>• Znajomość różnych form współpracy między jst w zakresie organizowania transportu zbiorowego</li> <li>• Silne umocowanie integracji transportu zbiorowego w dokumentach strategicznych różnej rangi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zróżnicowanie przestrzenne i funkcjonalne OMG-G-S</li> <li>• Duża liczba przewoźników pozamiejskich</li> <li>• Stosunkowo niska jakość autobusowych przewozów pozamiejskich</li> <li>• Zróżnicowane modele dowozu dzieci do szkół</li> <li>• Zróżnicowane modele organizowania transportu i kontraktowania przewozów</li> <li>• Niewystarczająca siatka połączeń użyteczności publicznej wskazana w planach transportowych jst</li> <li>• Rozdrobniona struktura własnościowa operatorów kolejowych</li> <li>• Brak długoterminowych umów z operatorami kolejowymi ograniczających inwestycje</li> <li>• Brak pełnej integracji taryfowej komunikacji miejskiej w Trójmieście</li> <li>• Brak pełnej integracji taryfowej z koleją</li> <li>• Brak integracji taryfowej z autobusową komunikacją pozamiejską</li> <li>• Skomplikowana i mało przejrzysta dla pasażerów oferta istniejących biletów zintegrowanych MZKZG</li> <li>• Pomimo podejmowanych inicjatyw związanych z integracją transportu zbiorowego 90% wartości ogólnej sprzedanych biletów to przychody z biletów niezintegrowanych</li> <li>• Rosnące zjawisko suburbanizacji zwiększające koszty transportu</li> </ul>
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wsparcie finansowe integracji transportu w ramach związku metropolitalnego</li> <li>• Dostępność środków unijnych</li> <li>• Napływ mieszkańców i inwestorów</li> <li>• Napływ turystów</li> <li>• Rosnące zainteresowanie mieszkańców transportem niskoemisyjnym</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zróżnicowany system refundacji ulg w przewozach kolejowych i autobusowych</li> <li>• Niepewność ostatecznego kształtu ustawy metropolitalnej</li> <li>• Niepewność ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w odniesieniu do regulacji związanych z refundacją ulg ustawowych</li> <li>• Złożone i długotrwałe procedury poprzedzające uruchomienie przewozów użyteczności publicznej</li> <li>• Zagrożenie likwidacją wielu linii komunikacyjnych wskutek niedopełnienia formalności przed wejściem w życie przepisów dotyczących refundacji ulg ustawowych</li> <li>• Ograniczony wpływ jst na operatorów kolejowych</li> <li>• Zwiększanie się atrakcyjności transportu drogowego kosztem transportu zbiorowego</li> </ul>

*Źródło: opracowanie własne*

# 3 Dobre praktyki integracji transportu zbiorowego

W wypracowywaniu najbardziej korzystnego modelu integracji wielu systemów transportu zbiorowego użyteczne jest przeanalizowanie dobrych praktyk znanych z wybranych obszarów metropolitalnych i regionów Unii Europejskiej. Wybrano obszary z trzech krajów – Niemiec, europejskiego lidera integracji taryfowej, Francji – państwa, w którym integracja taryfowa oparta jest na obowiązkowych związkach komunalnych, oraz Czech – uznawanych powszechnie za lidera integracji w Europie Środkowo-Wschodniej. W krajach Europy Zachodniej poszukiwano aglomeracji policentrycznych, z problemami strukturalnymi, aby analizowane uwarunkowania były możliwie zbliżone do polskich oraz szczególnie do panujących w policentrycznym OMG-G-S. Wskazano także przykłady nowoczesnych rozwiązań technologicznych wspierających integrację w technicznych jej aspektach. Ponadto przeanalizowano doświadczenia Komunalnego Związku Komunikacyjnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), największego organizatora w Polsce zapewniającego komunikację miejską na terenie kilkunastu dużych miast.

## 3.1 Rozwiązania niemieckie

Niemcy jako państwo federalne cechują się znacznie dalej posuniętą decentralizacją i o wiele silniejszą pozycją krajów związkowych (landów) w stosunku do polskich województw. Znajduje to wyraz także w regulacjach prawnych mających zastosowanie w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego. Obok prawa federalnego w każdym kraju związkowym funkcjonują odrębne rozwiązania ustawowe regulujące sposób organizacji transportu publicznego. Nie wpływa to jednak na integrację transportu następującą bez względu na granice administracyjne i różnice prawne.

Na kształt niemieckiego systemu finansowania transportu publicznego silny wpływ miała ustawa regionalizacyjna (Regionalisierungsgesetz) z 1993 r., która określa zasady podziału dochodów z podatku paliwowego pomiędzy poszczególne landy. Dochody te przeznaczane są na organizację transportu regionalnego (zarówno kolejowego, jak i drogowego). Doświadczenie niemieckie wskazuje, że tego typu finansowanie „z góry” w istotny sposób przyczynia się do stymulacji procesów integracyjnych. Dobrym przykładem mogą być tutaj dotacje do budowy kolei aglomeracyjnych oferowane w latach 70. przez rząd federalny pod warunkiem utworzenia zintegrowanych systemów transportowych.

W Niemczech wykształcił się podział kompetencyjny samorządów zbieżny z podziałem modalnym transportu. I tak przewozy drogowe pozostają w gestii powiatów (w tym miast na prawach powiatu – niem. Kreisfreie Stadt), podczas gdy kolej leży w domenie landów, opcjonalnie związków komunikacyjnych lub wyspecjalizowanych podmiotów (np. spółka organizatorska w Bawarii).

Podstawowym narzędziem finansowania drogowego transportu pasażerskiego w Niemczech są tzw. wyrównania związane z przewozem uczniów korzystających z biletów okresowych. Wypłacane są one ustawowo na bazie urzędowo określonego kosztu pasażerokilometra, który uwzględnia specyfikę danej komunikacji, a także poziom rzeczywistych kosztów w efektywnie prowadzonym przedsiębiorstwie. Określenie omawianego współczynnika leży w kompetencjach landu, który jednocześnie zobowiązany jest do wypłacania środków z funduszy otrzymywanych na podstawie ustawy regionalizacyjnej. Wyrównania stosowane są w przypadku nierentowności połączeń, zaś kwota ustalona w ustawie stanowi jedynie ich maksymalny pułap.

### 3.1.1 VBB

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (w skrócie VBB, pol. Związek Komunikacyjny Berlin-Brandenburgia) to spółka zrzeszająca 40 przewoźników i organizatorów transportu publicznego z Berlina (miasta na prawach landu) i Brandenburgii (kraj związkowego). Związek VBB będący spółką z ograniczoną odpowiedzialnością (z udziałami jednostek terytorialnych) jest jednym z największych związków transportowych na świecie, obejmuje obszar 30 376 km<sup>2</sup> zamieszkały przez blisko 6 mln mieszkańców. Sieć połączeń VBB składa się z linii autobusowych (miejskich i regionalnych), trolejbusowych, tramwajowych, metra, pociągów miejskich (S-Bahn) i regionalnych, promów oraz alternatywnych form przewozu (np. kursujących według rozkładu jazdy samochodów osobowych). W 2013 r. liczba przewiezionych pasażerów wyniosła 1,32 miliarda, co daje 3,62 mln pasażerów dziennie.

Główne zadania VBB to koordynacja usług przewozowych zrzeszonych przewoźników, usprawnienie integracji przewoźników, wprowadzenie i rozwój systemu taryfowego, kontrola jakości i rozwój transportu publicznego. Dodatkowo VBB wspiera władze w planowaniu, wyłanianiu operatorów i zarządzaniu koleją regionalną.

Wspólna taryfa biletowa została wprowadzona 1 kwietnia 1999 r. Bilety są sprzedawane w imieniu i na rachunek przedsiębiorstw przewozowych wykonujących przejazd. Rozległy obszar obowiązywania taryfy VBB został podzielony na strefy terytorialne różnicujące ceny biletów.

Miasta (Berlin, Poczdam, Brandenburg, Cottbus, Frankfurt nad Odrą) są podzielone na koncentryczne strefy – A (obejmująca centralną część miasta), B (strefa A i peryferia w granicach miasta) i C (strefy A, B i przedmieścia w promieniu kilku do kilkunastu kilometrów od granicy miasta). Szczególnym przypadkiem jest Poczdam znajdujący się w całości w strefie C Berlina, a jednocześnie podzielony na własne strefy A, B i C. Bilety są sprzedawane tylko w kombinacji co najmniej dwóch sąsiadujących stref, przy czym zastosowano zróżnicowanie cen w zależności od rozległości sieci – najdroższe są bilety w Berlinie, nieco tańsze w Poczdamie, najtańsze w pozostałych miastach brandenburskich. Przewidziano jednorazowe bilety rozszerzające, uprawniające do przejazdu do strefy nieobjętej posiadanym biletem.

Inne kategorie taryfowe przypisano do mniejszych miejscowości obsługiwanych komunikacją miejską (niem. Orte mit Stadtlinienverkehr), czyli malutkich miasteczek (lub też współpracujących ze sobą gmin) mających własne wewnętrzne linie autobusowe. Łącznie takich sieci komunikacyjnych jest 34 w 13 powiatach, zwykle liczą od jednej do kilku linii. Ceny biletów (jednorazowych, krótkookresowych i długookresowych) są zależne od kategorii taryfowej, do której przypisano daną sieć komunikacyjną – większość sieci jest w kategorii I, kilka – w nieco droższej kategorii II, a jedno miasteczko (Senftenberg) ma własną kategorię IV z obniżonymi cenami biletów.

Oprócz tego funkcjonują także bilety jednorazowe na krótkie odcinki obowiązujące niezależnie od przejechanych obszarów taryfowych i wydawane według zakresów ich obowiązywania umieszczonych w oficjalnych rozkładach jazdy poszczególnych regionów. Poza obszarem taryfowym Berlina (części A i B) obowiązują one tylko u przewoźnika, który je wydał, i nie obowiązują w kolei regionalnej.

Obszary pozamiejskie są podzielone na komórki taryfowe obejmujące kilka sąsiednich przystanków. Opłaty dla relacji obejmujących do pięciu komórek taryfowych są zależne od liczby stref, przez jakie należałoby przejechać od przystanku początkowego do docelowego, korzystając z najkrótszego przebiegu linii. Dla relacji obejmujących ponad pięć komórek taryfowych opłaty są zależne od odległości w linii prostej pomiędzy środkiem komórki, w której znajduje się przystanek początkowy, a środkiem komórki, w której położony jest przystanek docelowy, bez uwzględniania rzeczywistego przebiegu linii. Cena biletu w taryfie odległościowej narasta wraz z odległością co 10 km do odległości 105 km, a ostatnie dwie najdroższe kategorie obejmują przejazdy do 125 km i 225 km.

Korzystanie ze zróżnicowanej taryfy ułatwia pasażerom m.in. dostępny na stronach internetowych VBB *planner* podróży wskazujący sugerowane dla wybranych relacji możliwe rodzaje biletów.

### 3.1.2 VRR

Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR, pol. Związek Komunikacyjny Renu-Ruhry) jest związkiem komunalnym, w którym uczestniczy 5 powiatów i 19 miast na prawach powiatu, a także komunalne przedsiębiorstwa komunikacyjne z Zagłębia Ruhry i okolic Düsseldorfu. Łącznie związek obejmuje obszar ok. 5 tys. km<sup>2</sup>, zamieszkały przez ponad 7 mln osób. Ciało wykonawcze VRR jest jednostką prawa publicznego, wcześniej korzystano także z formy współpracującej ze Związkiem spółki przedsiębiorstw. Północna Nadrenia-Westfalia jest silnie zurbanizowanym i gęsto zaludnionym zagłębiem przemysłowym o dużej powierzchni, przez co dominującą rolę w przewozach pełni kolej, a komunikacja autobusowa i tramwajowa jest wykorzystywana głównie w relacjach wewnątrzmijskich. VRR obejmuje swoim zasięgiem duże miasta, z których każde ma własny system komunikacji miejskiej oraz politykę rozwoju transportu.

VRR jest jednym z organizatorów powołanych na mocy ustawy regionalnej kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia. Odpowiada za organizowanie przewozów kolejowych oraz integrowanie pozostałych sieci komunikacyjnych. Ustawodawca (kraj związkowy), powołując organizatorów, nie narzucił formy współdziałania samorządów tworzących poszczególne organy, natomiast odgórnie określił granice geograficzne każdego obszaru. Występuje tu zatem element przymusu ustawowego w zakresie uczestnictwa samorządów niższych szczebli w tworzeniu transportu o zasięgu ogólnoregionalnym. Z drugiej strony występuje proces podejmowanej oddolnie współpracy pomiędzy samorządami, które tworzą związki celowe, ale o charakterze dobrowolnym. Zarysowany model struktury organizacyjnej sprawia, że wszystkie samorządy niższego szczebla uczestniczą w tworzeniu oferty regionalnej – bezpośrednio bądź pośrednio uczestnicząc w powołanych ustawowo związkach (w tym VRR).

W obrębie istniejących związków komunalnych istnieje w zasadzie pełna integracja pomiędzy tradycyjną komunikacją miejską i koleją. Innymi słowy – pociągi regionalne traktowane mogą być przez pasażerów jako pełnoprawny środek komunikacji miejskiej, który niczym nie różni się od tramwaju czy autobusu. Taryfa ma charakter strefowy – zarówno w odniesieniu do biletów jednorazowych, jak i okresowych. Podstawową strefę stanowi jeden powiat lub miasto.

Co ważne, rozwiązania integracyjne obejmują również obszary przekraczające granice pojedynczych związków komunikacyjnych. Takimi rozwiązaniami mogą być bilety wprowadzane na poziomie kraju związkowego (rozwiązania „odgórne”), jak na przykład bilety dzienne i jednorazowe ważne dwie godziny stosowane przez kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia na terenie wszystkich związków taryfowych (tzw. bilety NRW), jak również oferta stworzona na obszarach granicznych dwóch związków (rozwiązania „oddolne”), czego przykładem jest graniczna taryfa VRR z sąsiednim związkiem VRS obejmującym obszar Kolonii.

Na obszarze VRR stopień pokrycia kosztów wpływami z biletów wynosi u przewoźników komunalnych ok. 80%, zaś na kolei – 50%, przy czym są to wyniki znacznie lepsze od średniej krajowej. Roczny budżet przeznaczony na transport zbiorowy Północnej Nadrenii-Westfalii wynosi (wraz z dopłatami do inwestycji) ok. 1-1,5 mld euro, z czego ok. 860 mln euro wydawanych jest na kolej, ok. 100-150 mln euro na przewozy szkolne, a 30 mln euro na bilety socjalne.

Rozliczeń zintegrowanej taryfy dokonuje się dwufazowo:

- środki ze sprzedaży biletów w zintegrowanej taryfie landowej dzielone są pomiędzy związki taryfowe,



- ogół przychodów związków taryfowych dzielony jest pomiędzy poszczególnych przewoźników.

Sprzedaż biletów dokonywana jest przez pojedynczych przewoźników, a zatem fizyczne przepływy gotówkowe mają charakter clearingowy, czyli wyrównujący – z uwzględnieniem różnic, a nie pełnych płatności. Należy przy tym pamiętać, że przez wyższy szczebel samorządu rozliczane są jedynie przychody z biletów oraz dopłaty do biletów szkolnych, natomiast każde miasto i każdy powiat bezpośrednio dotuje przewoźników wykonujących komunikację na danym terenie.

W celu podziału przychodów w określonych momentach dokonuje się szczegółowych badań struktury taryfowej, na podstawie których określana jest „ruchliwość” poszczególnych pasażerów korzystających z taryf zintegrowanych, a także jest ona przypisywana do konkretnych operatorów. W stosowanej w VRR odmianie tego modelu oznacza to również, że przedsiębiorstwo komunikacyjne otrzyma inny przychód z jednego pasażera korzystającego z biletu jednorazowego (bardziej dochodowy dla całego systemu), a inny – z jednego pasażera korzystającego z określonego rodzaju biletu okresowego (mniej dochodowy dla całego systemu). Ma to na celu jak najdokładniejsze odzwierciedlenie przez taryfę zintegrowaną normalnych mechanizmów rynkowych. Należy podkreślić, że w chwili obecnej rozliczenia te dokonywane są bez kosztownych systemów biletu elektronicznego, wyłącznie na podstawie badań ankietowych.

### 3.1.3 Podsumowanie

Podsumowując doświadczenia niemieckie, należy zwrócić uwagę na takie rozwiązania jak:

- stosowanie wyodrębnionego strumienia finansowego na wspieranie transportu publicznego na podstawie krajowych ustaw regionalizacyjnych;
- modelowa integracja pomiędzy różnymi środkami transportu – mimo pozostawienia kompetencji organizacji regionalnego pasażerskiego transportu drogowego i kolejowego na dwóch różnych stopniach administracji samorządowej (powiat i land);
- jednoznaczne przypisanie transportu zbiorowego innego niż kolejowy do kompetencji jednego szczebla samorządu – powiatu;
- „nakładkowa” taryfa NRW obowiązująca na terenie całego regionu;
- zróżnicowane cenniki opłat za przejazdy w poszczególnych miastach mieszczące się w obowiązującej wspólnej taryfie.

## 3.2 Rozwiązania francuskie

We Francji finansowanie transportu publicznego na obszarach miejskich łączy w sobie trzy podstawowe podmioty: użytkowników, pracodawców i władze publiczne. Źródłem finansowania transportu publicznego jest bowiem podatek celowy – wszystkie przedsiębiorstwa i podmioty zatrudniające więcej niż dziewięć osób muszą ponosić opłatę na transport publiczny w postaci podatku transportowego. Zastosowanie tego podatku i jego wysokość (liczona jako procent funduszu płac) jest określana przez władze regionu, przy czym prawo krajowe określa jego wartość maksymalną – tym wyższą, im bardziej zurbanizowany jest dany obszar.

Za organizację różnych rodzajów transportu we Francji odpowiadają:

- za transport kolejowy – władze regionalne (odpowiedników województw);
- za transport autobusowy poza miastami, w tym za przewozy szkolne – władze departamentów (odpowiedników powiatów);
- za transport miejski – władze miejskie lub związki metropolitalne powoływane ustawowo.

### 3.2.1 Lille Métropole

Związek metropolitalny Lille Métropole (Metropolia Lille) pełniący funkcje organizatora transportu zbiorowego został utworzony odgórnie (przymusowo) przez samorzady 87 gmin aglomeracji Lille. Podstawowym źródłem przychodów związku jest podatek celowy, nie ma za to mechanizmu bezpośredniego finansowania transportu publicznego przez samorzady. Związek jest właścicielem taboru, zajezdni i infrastruktury, które są oddawane w trwałą zarząd podmiotowi zewnętrznemu wyłanianemu w trybie przetargowym, podmiot ten zachowuje również wpływy z biletów.

W Nord-Pas de Calais integracja taryfowa różnych gałęzi transportu dotyczy przede wszystkim obszaru metropolitalnego Lille. Na obszarze tym jeden bilet tradycyjnie obowiązywał w komunikacji autobusowej, w tramwajach i metrze, dopiero od niedawna dzięki dofinansowaniu przez władze regionalne włączono do zintegrowanej taryfy również kolej.

Ze względu na stosunkowo niewielki obszar związku taryfa ma bardzo prosty charakter – podstawowe bilety (jednorazowy, dzienny, okresowe) ważne są bez ograniczeń we wszystkich środkach transportu na terenie całego związku.

Stopień pokrycia dochodów wpływami z biletów wynosi ok. 30%. W aglomeracji Lille dotacja do przewozów wynosi 170 mln euro rocznie (przychody z biletów – 70 mln euro), co zaskutkowało całkowitym wstrzymaniem inwestycji; w skali regionu dotacja do sieci kolei TER wynosi ok. 250 mln euro, co stanowi 20% budżetu regionu.

Model francuski ułatwia rozliczenie przychodów, gdyż odbywa się ono jedynie pomiędzy dwoma podmiotami – w przypadku aglomeracji Lille są to operator transportu publicznego Keolis i spółka kolejowa SNCF. Obie firmy są samodzielnymi jednostkami jednego holdingu.

### 3.2.2 Podsumowanie

Podsumowując studium przypadku z Francji, należy zauważyć, że:

- podstawą integracji taryfowej są tam rozwiązania o charakterze odgórnym – związki powstałe z mocy ustawy, finansowane z celowego źródła, a nie przez samorzady;
- przez długie lata problemem była integracja transportu kolejowego z komunalnym – nie była ona uwzględniona systemowo i umożliwiło ją jedynie dofinansowanie samorządu regionalnego.

## 3.3 Rozwiązania czeskie

Przed 1989 r. w Czechach (podobnie jak w Polsce) regionalny pasażerski transport drogowy był organizowany przez państwo i obsługiwany przez centralnego przewoźnika, ČSAD. W pierwszej połowie lat 90. ČSAD został podzielony i skomercjalizowany, a następnie – sprywatyzowany.

W przeciwieństwie do przedsiębiorstw z naszego kraju, część nowych spółek ČSAD miało charakter wielozakładowy i eksploatowało ponad 200 pojazdów. Wiele z nich zajmowało się również komunikacją miejską w mniejszych ośrodkach, co ułatwiło późniejszą integrację taryfową przewozów regionalnych z miejskimi.

Po przemianach ustrojowych finansowanie transportu zbiorowego w Czechach odbywało się początkowo przez urzędy powiatowe w formule wyrównywania strat ponoszonych przez przewoźników. Poszczególne powiaty wywiązywały się z tego zadania w różnym stopniu.

W 1998 r. wprowadzono ustawowy sposób kalkulowania dotacji rozumianej jako wyrównanie różnicy pomiędzy wpływami z biletów a ekonomicznie uzasadnionymi kosztami wyliczonymi

w sposób ustawowy, powiększonymi o dopuszczalny zysk. W praktyce często odstępuje się od każdorazowego wyliczania tych kosztów, zastępując je uzgodnioną wartością.

Wraz z reformą ustrojową kraju i zniesieniem szczebla powiatowego nastąpiła także zmiana w zakresie odpowiedzialności za publiczny transport zbiorowy. Od 2003 r. do chwili obecnej za pasażerski transport drogowy w Czechach w przypadku tzw. „obsługi podstawowej” obszarów wiejskich (codzienne dowozy do szkół, urzędów, placówek medycznych i zakładów pracy) odpowiedzialne są ustawowo nowo powołane władze samorządowe szczebla wojewódzkiego, zaś w przypadku komunikacji miejskiej oraz tzw. „pozostałej obsługi” terenów niezurbanizowanych – miasta i gminy. Funkcjonowanie systemów zintegrowanych umożliwia połączenie obu tych form obsługi zleczanych przez różne szczeble administracji w jeden spójny organizm, dzięki czemu z perspektywy pasażera i mieszkańca nie występuje różnica między przejazdem realizowanym ze wsparciem gminy czy też ze wsparciem województwa. Niejednokrotnie wprowadzone bilety przesiadkowe umożliwiają zmianę środka transportu, w tym także pomiędzy tymi dwiema formami obsługi.

### 3.3.1 ODIS

Zintegrowany system transportowy ODIS powstał w 1997 r. na obszarze Ostrawy i przyległych gmin w celu ujednoczenia taryf obowiązujących u kilku różnych przewoźników. Przez kolejne lata ODIS ulegał stopniowemu rozszerzaniu, obejmując niemal cały kraj morawsko-śląski (odpowiednik województwa). Obecnie ODIS działa w niemal 300 miejscowościach o łącznej powierzchni 5493 km<sup>2</sup> i liczbie mieszkańców ponad 1,2 mln. Przewozy autobusowe, kolejowe i komunikacji miejskiej (autobusowej, trolejbusowej i tramwajowej) w ramach wspólnej taryfy realizuje dziesięciu operatorów. Podmiotem odpowiadającym za ODIS jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Koordynator ODIS, której udziałowcami są wszystkie samorządy lokalne przystępujące do systemu ODIS oraz władze regionu morawsko-śląskiego.

Obszar objęty siecią ODIS podzielono na niewielkie strefy (o powierzchni ok. 30 km<sup>2</sup>), oznaczone oddzielnymi numerami oraz dodatkowo informacyjnie (na schematach, w cennikach i ulotkach) wyróżnione kolorami. Strefy dzielą się na miejskie (skoncentrowane wokół miast korzystających z własnej sieci komunikacji miejskiej) oraz regionalne (obejmujące tereny pozamiejskie), przy czym w odróżnieniu od polski-czeskie linie komunikacji miejskiej bardzo rzadko wybiegają poza granice miasta.

Na obszarach miejskich taryfa jest kombinacją systemu czasowego i strefowego. Bilety krótkookresowe umożliwiają przejazd na całym obszarze miasta bez względu na granice stref. Dodatkowo w ramach oferty o nazwie Ostrawa XXL wprowadzono także bilety krótkookresowe (15- i 60-minutowe) obowiązujące na terenie Ostrawy i okalających miasto stref podmiejskich. Bilety długookresowe obowiązują natomiast w granicach określonych stref. Każde miasto ma swój cennik.

Strefy regionalne mają ujednoczoną taryfę. W przypadku biletów jednorazowych opłata składa się z sumy opłaty podstawowej oraz stałej stawki przemnożonej przez kilometry (z zaokrągleniem do jednej korony). Bilety długookresowe są sprzedawane na przejazdy uwzględniające granice stref (od jednej do dwunastu). Dostępne są także bilety obowiązujące bez ograniczeń w całej sieci ODIS.

Pasażerowie mogą korzystać z biletów obowiązujących w jednej strefie, w kilku (od dwóch do dwunastu) lub na całym obszarze taryfowym. W ofercie przewidziano bilety jednorazowe, krótkookresowe i długookresowe.

Poza jednolitą taryfą i regulaminami przewozu ODIS zapewnia także spójną informację pasażerską oraz koordynację rozkładów jazdy wszystkich środków transportu.

### 3.3.2 ROPID

Regionalny organizator zintegrowanego transportu w Pradze (ROPID) został powołany przez władze Pragi w 1993 r. Obecnie razem z Pragą (administracyjnie wydzielonym miastem) w porozumieniu uczestniczy także kraj środkowoczeski oraz około 300 miejscowości. System ma układ koncentryczny, wynikający z rozwoju silnego ośrodka metropolitalnego. Zintegrowana taryfa obowiązuje na obszarze 3356 km<sup>2</sup> zamieszkałym przez 1,9 mln osób. W ramach sieci zarządzanej przez ROPID 17 przewoźników realizuje regularne przewozy autobusami miejskimi i regionalnymi, tramwajami, metrem, koleją oraz innymi środkami transportu.

ROPID pełni głównie funkcję koordynatora i integratora sieci transportowej, m.in. zawierając w imieniu miasta Pragi umowy z przewoźnikami obsługującymi sieć i kontrolując ich wykonywanie, rozliczając koszty funkcjonowania komunikacji, formułując zasady organizowania transportu zbiorowego, w tym negocjując z władzami gmin i przewoźnikami wymaganymi częstotliwości połączeń, zgłaszając propozycje rozkładów jazdy, zapewniając informację pasażerską, a także organizując przetargi na nowo uruchamiane linie w ramach sieci i kontraktując przewozy kolejowe.

Obszar ROPID jest podzielony na strefy – w ramach wydzielonego miasta Pragi wyznaczono trzy strefy: strefę miejską P obejmującą wszystkie linie komunikacji miejskiej, oraz dwie strefy przedmieść – 0 i B. Kraj środkowoczeski podzielono na strefy ponumerowane od 1 do 7. Wszystkie strefy są wytyczone koncentrycznie wokół Pragi. Opłaty za przejazd są naliczone w zależności od liczby stref oraz czasu przejazdu. Bilety można nabyć na przejazd liniami obowiązującymi w strefie miejskiej P oraz w kombinacjach pozostałych stref – od dwóch wzwyż, przy zachowaniu kolejności stref (np. można nabyć bilet na cztery strefy – 0, B, 1 i 2 lub 1, 2, 3 i 4 itp.). Bilety uprawniają do przesiadek z zachowaniem wskazanego czasu ważności biletu.

### 3.3.3 Podsumowanie

Podsumowując przykład Czech, należy podkreślić istnienie kilku ciekawych rozwiązań, w szczególności zaś:

- zapewnienie przez samorząd regionu minimalnego poziomu obsługi dla całego obszaru (w tym komunikacją autobusową) przy możliwościach uzupełniania oferty przy wsparciu samorządów niższego szczebla;
- stworzenie przez region pomiotu, który przejmuje ustawowe kompetencje tego szczebla samorządu w dziedzinie transportu zbiorowego oraz odpowiada za integrację;
- wprowadzanie stosunkowo prostych (strefowych) regionalnych taryf komunikacyjnych umożliwiających podróże pojazdami wielu przewoźników (w komunikacji miejskiej oraz regionalnej – autobusowej i kolejowej).



**W Europie funkcjonują dwa podstawowe modele integracji – francuski, w którym związek metropolitalny jest wyłącznym organizatorem komunikacji, ale jednocześnie posiada źródła finansowania niezależne od samorządów gminnych lub powiatowych, oraz niemiecki, w którym związek transportowy jest z reguły integratorem komunikacji i organizatorem jej części (np. transportu szynowego), zaś samorzady – zwłaszcza miejskie – pozostają niezależne w organizowaniu komunikacji miejskiej, którą same w dużej części finansują.**



**Integracja nie musi oznaczać pełnego zunifikowania taryf – np. różne miasta Brandenburgii czy kraju morawsko-śląskiego mają różne taryfy, co wynika m.in. z różnej pozycji konkurencyjnej transportu w różnych ośrodkach, a także z różnych priorytetów politycznych samorządów.**

## 3.4 Rozwiązania krajowe

### 3.4.1 KZK GOP

Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP) to związek 28 gmin, w tym kilkunastu miast. Zasięg działania Związku obejmuje prawie całą aglomerację katowicką i niektóre obszary z nią sąsiadujące - teren o powierzchni 1,8 tys. km<sup>2</sup>, zamieszkały przez prawie 2 miliony osób. Gminy członkowskie przekazały KZK GOP wszystkie kompetencje związane z organizacją transportu zbiorowego wraz z finansowaniem. Na liniach autobusowych i tramwajowych KZK GOP obowiązuje jednolita taryfa biletowa. Oprócz tego KZK GOP współpracuje także z Międzygminnym Związkiem Komunikacji Pasażerskiej (MZKP) w Tarnowskich Górach, który we własnym zakresie organizuje transport zbiorowy (zawiera umowy z operatorami, ustala trasy i rozkłady jazdy), ale emitowanie biletów scedował na KZK GOP. Przychody z biletów są dzielone między KZK GOP a MZKP w oparciu o ustalony w umowie algorytm oparty na szacowanej liczbie pasażerów w poprzednich okresach. Sieć komunikacyjna KZK GOP i MZKP nie jest zintegrowana z koleją, choć podjęto inicjatywę częściowej integracji opartej na biletach łączonych. We współpracy z Kolejami Śląskimi wprowadzono do oferty „bilet śląski” będący biletami miesięcznymi łączącymi bilet kolejowy na wybraną trasę z biletami na wybrany środek transportu miejskiego, oba w niższej o 20% cenie niż kupowane poza ofertą, z możliwością zastosowania dalszych ulg ustawowych (odrębnych dla kolei i komunikacji miejskiej).

KZK GOP jest finansowany w całości ze środków gmin, bez udziału budżetu państwa. System finansowania ulegał zmianie. Pierwotnie składka członkowska wnoszona przez gminy oparta była w jednej trzeciej na ustalonym odsetku łącznych dochodów gminy, a w dwóch trzecich na liczbie wozokilometrów wykonywanych na terenie danej gminy. Potem przez wiele lat składka naliczana była wyłącznie jako ustalony procent łącznych dochodów gmin, który był stosunkowo niski, by zachęcić gminy do uczestnictwa w związku. Ostatecznie zastosowano rozwiązanie, w którym składka jest wyliczana w oparciu o deficyt poszczególnych linii szacowany jako różnica pomiędzy liczbą pasażerów (na podstawie zliczania pasażerów) pomnożoną przez średni przychód na pasażera (jednolity w całej sieci) a poniesionymi realnymi kosztami. Deficyt dzielony jest między gminy członkowskie w oparciu o liczbę wozokilometrów wykonywanych na terenie danej jednostki. Przyjęte rozwiązanie daje gminom możliwość ustalania wymogów jakościowych, choć w przypadku linii przekraczających granice administracyjne gmin konieczny jest kompromis pomiędzy kilkoma samorządami. Nie jest stosowane rozróżnienie rentowności różnych typów pasażerów (np. korzystający z biletów jednorazowych a miesięcznych ulgowych), wymagałoby to bowiem prowadzenia bardziej złożonych i kosztownych badań.

Stosowany przez wiele lat uproszczony sposób wyliczania składki członkowskiej KZK GOP nie zachęcał do podwyższania jakości, a system rozliczeń nie gwarantował gminom zbyt dużego wpływu na jakość komunikacji. Dlatego też w sąsiedztwie działają inni organizatorzy komunikacji prezentujący wyższy poziom jakości usług (Tychy, Jaworzno, Rybnik), niechętni włączeniu w sieć KZK GOP.

Obecnie trwają prace nad przygotowaniem Ustawy o śląskim związku metropolitalnym, mającym na celu integrację publicznego transportu zbiorowego w GOP (por. rozdział 4.5)

Stosowany przez wiele lat uproszczony sposób wyliczania składki członkowskiej KZK GOP (w szczególności – w oparciu o łączne dochody gminy) spowodował regres jakościowy. W efekcie dołączenie do KZK GOP nie było atrakcyjne dla wielu miast funkcjonalnie powiązanych z Aglomeracją Górnośląską (np. Tychów, Jaworzna czy Rybnika), chcących zaoferować swoim mieszkańcom wysoką jakość usług.



Również priorytet polityczny komunikacji miejskiej wśród włodarzy miast był względnie niski, gdyż mieszkańcy utożsamiają komunikację z KZK GOP, a nie z samorządem miejskim, który przecież pozostaje odpowiedzialny za jej finansowanie.

Ciekawym rozwiązaniem jest natomiast współpraca KZK GOP z MZKP pozwalająca zachować integrację taryfową przy jednoczesnej autonomii samorządów z rejonu Tarnowskich Gór w planowaniu komunikacji oraz kontraktowaniu usług.

## 3.5 Nowoczesne technologie

### 3.5.1 Vienna Smile

Zintegrowana platforma mobilności o nazwie Smile to pilotażowy multimodalny system rezerwowania i opłacania przejazdów różnymi dostępnymi środkami transportu za pomocą aplikacji na smartfonach. Smile zapewnia inteligentną informację o możliwych połączeniach uwzględniającą preferencje użytkownika – środki transportu, czas przejazdu, cenę, a nawet emisję dwutlenku węgla. Platforma jest otwarta na współpracę z różnymi podmiotami i w okresie pilotażowym obejmowała nie tylko transport publiczny (austriackie koleje i wiedeńską komunikację miejską), ale także taksówki, wypożyczalnie samochodów i rowerów czy punkty ładowania elektrycznych pojazdów. Docelowo aplikacja ma objąć zasięgiem całą Austrię.

Po uruchomieniu aplikacji z urządzenia użytkownika prezentowana jest mapa z dostępnymi w pobliżu (lub w wybranej lokalizacji) środkami transportu. Po wybraniu odpowiednich ikon można zapoznać się m.in. z rozkładami jazdy transportu zbiorowego, dostępnością rowerów do wypożyczenia, warunkami korzystania z wypożyczalni samochodów itp. Przy wskazaniu relacji proponowane są różne warianty podróży, także uwzględniające przesiadki między różnymi środkami transportu. Po skorzystaniu z opcji rezerwacji przejazdu następuje bezgotówkowy zakup wszystkich wymaganych biletów, które po autoryzacji płatności wyświetlają się na ekranie smartfona.

Aplikacja jest znacznym ułatwieniem w korzystaniu z rozbudowanego i różnorodnego systemu taryfowego regionalnego organizatora VOR, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałami krajów związkowych Wiedeń, Dolna Austria i Burgenland. System taryfowy VOR opiera się na strefie miejskiej oraz otaczających Wiedeń komórkach taryfowych rozlokowanych na koncentrycznie rozplanowanych okręgach stref oznaczonych liczbami od 1 do 8.

Coraz powszechniej w Europie stosuje się także płatności za przejazd przy użyciu zbliżeniowych kart płatniczych, bez potrzeby rejestrowania specjalnych kart miejskich. Rozwiązanie takie wykorzystywane jest już m.in. w Londynie i Ostrawie, a od niedawna – w Świebodzicach.



Karty miejskie są coraz częściej postrzegane jako rozwiązanie przestarzałe, stwarzające bariery integracji. Wchodzi natomiast na rynek nowa generacja systemów poboru opłat za przejazdy ułatwiająca integrację, obniżająca bariery dostępu i koszty inwestycyjne – główną rolę grają w niej centralne bazy danych o osobach uprawnionych do korzystania z komunikacji oraz różnorodne formy ich identyfikacji takie jak smartfon, karta kredytowa czy – wciąż – karta miejska.

### 3.6 Wnioski

Odnosząc omówione doświadczenia zagraniczne i krajowe do specyfiki OMG-G-S, należy zauważyć, że:

- zapewnienie dodatkowego finansowania z budżetu państwa (np. w formie udziału w określonym podatku) jest skutecznym mechanizmem wspierającym proces integracji, co można zaobserwować na przykładzie rozwiązania francuskiego;
- w ramach zintegrowanej taryfy możliwe są zróżnicowane rozwiązania odpowiadające potrzebom mieszkańców i priorytetom lokalnych władz;
- utrata nadzoru nad sposobem wydatkowania środków przekazywanych przez jst na rzecz organizowania transportu zbiorowego prowadzi do niezadowolających rezultatów jakościowych;
- możliwe jest zawieranie unii taryfowych (utrzymywanie jednego systemu biletowego) między organizatorami utrzymującymi w autonomii pozostałe kompetencje związane z organizowaniem transportu zbiorowego.

# 4 Ustawa o związkach metropolitalnych i jej implikacje

## 4.1 Cel i zadania

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (zwana również „Ustawą metropolitalną”, jak również „Ustawą”), która weszła w życie 1 stycznia 2016 r., w założeniach ma zapewnić wybranym polskim samorządom odpowiednie narzędzia do rozwoju i konkurencyjności z innymi europejskimi ośrodkami miejskimi. Na wniosek zainteresowanych samorządów możliwe jest powoływanie przez Radę Ministrów związków metropolitalnych, rozumianych jako spójnych przestrzennie sfer oddziaływania miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa. Metropolia powinna charakteryzować się silnymi powiązaniem funkcjonalnymi i zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, jej liczba mieszkańców powinna wynosić co najmniej 500 tys. W skład związku metropolitalnego wchodzić mają: gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego i powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Granice poszczególnych obszarów metropolitalnych ustala Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Należy podkreślić, że członkiem związku metropolitalnego nie jest samorząd województwa, na terenie którego związek powstaje.

Powołanie związku metropolitalnego wymaga pozytywnej opinii większości samorządów różnego szczebla (70% miast i gmin, 50% powiatów), niemniej jednak niektóre samorządy mogą zostać włączone do związku metropolitalnego niejako wbrew własnej woli. Mechanizm ten ma na celu zapewnić spójność przestrzenną związku metropolitalnego.

Wśród zadań związku metropolitalnego na jego obszarze wskazano m.in. (na mocy art. 12 ust. 1 Ustawy metropolitalnej):

- kształtowanie ładu przestrzennego,
- rozwój obszaru związku,
- publiczny transport zbiorowy,
- współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich,
- promocję obszaru.

Należy podkreślić, że lista ta nie jest kompletna – na mocy kolejnych ustępów tegoż artykułu związek metropolitalny może przejmować inne zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu, samorządu województwa lub administracji rządowej, a także koordynować działania samorządowe. Do zadań tych mogą należeć – zdaniem twórców ustawy – np. zarządzanie siecią drogową, wybranymi szkołami, zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków, wywóz odpadów itp.

Przypisane zadania związek metropolitalny może realizować samodzielnie, jednak zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy w celu wykonywania swoich zadań związek może również tworzyć jednostki organizacyjne (analogicznie do samorządu województwa), zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego (zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym) oraz organami administracji rządowej, a także prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza obszar zadań o charakterze użyteczności publicznej. Dotyczy to wszelkich zadań związku.



## 4.2 Publiczny transport zbiorowy jako zadanie związku metropolitalnego

Jednym z podstawowych zadań związku metropolitalnego jest organizacja publicznego transportu zbiorowego na poziomie gminnym i metropolitalnym. W związku z tym ustawa metropolitalna wprowadziła zmiany do ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym wykreślające z katalogu kompetencji gmin i powiatów na terenie związku metropolitalnego funkcje organizatora publicznego transportu zbiorowego określone ustawą o publicznym transporcie zbiorowym – funkcje te przechodzą w całości na związek<sup>44</sup>. Należy podkreślić, że takiego zabiegu dokonano wyłącznie w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego, co świadczy o szczególnej roli tej funkcji związku metropolitalnego.

Jednocześnie innym przepisem Ustawy wskazano na zobowiązanie „organizatorów gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich” na terenie związku metropolitalnego do uczestniczenia w ustanowionym zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym<sup>45</sup>. To pewien paradoks, jeśli wziąć pod uwagę przepisy nadające związkowi metropolitalnemu wyłączność organizacji komunikacji na swoim obszarze – wobec której zasadniczo na jego terenie nie powinni występować inni „organizatorzy gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich”.

Należy tutaj przypomnieć, że zintegrowany system taryfowo-biletowy zdefiniowano na mocy art. 4 ust. 1 pkt 26 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (dalej: ptz) jako rozwiązanie polegające na umożliwieniu wykorzystywania przez pasażera biletu uprawniającego do korzystania z różnych środków transportu na obszarze właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego.

W związku z tym, że związek metropolitalny staje się wyłącznym organizatorem przewozów pasażerskich na swoim obszarze, przejmuje on również funkcje związane z przygotowaniem planu transportowego, zaś plany transportowe gmin i powiatów na terenie związku metropolitalnego wygasają wraz z wejściem w życie planu dla całego związku.

**Związek metropolitalny przejmuje funkcje organizatora przewozów powiatowych oraz gminnych na swoim terenie, który zgodnie z ustawą charakteryzuje się zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi. Twórcy ustawy nie zaprojektowali mechanizmów integracji transportu gminnego i powiatowego z wojewódzkim transportem kolejowym oraz transportem autobusowym na terenach nieurbanizowanych otaczających metropolię.**



**Stanowi to istotne zawężenie zintegrowanego systemu publicznego transportu zbiorowego, który w ujęciu modelowym powinien obejmować całe regiony włącznie z terenami nieurbanizowanymi, stanowiącymi naturalne zaplecze metropolii, oraz system transportu kolejowego, stanowiący efektywny „kręgosłup” całego systemu.**

<sup>44</sup> art. 52 i 63 Ustawy z dn. 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych

<sup>45</sup> art. 72 ust 7. Ustawy z dn. 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych

**„Wylącznieść”** związku metropolitalnego w realizacji funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego jest rozwiązaniem specyficznym, zwłaszcza w sytuacji, w której finansowanie przewozów w dalszym ciągu zależy od samorządów gminnych i powiatowych.



Jest to rozwiązanie odmienne niż np. cytowane rozwiązanie niemieckie, w którym poszczególne samorzady – nawet jeśli później przekazują funkcje i budżet organizatorski związkowi komunikacyjnemu – zachowują funkcje organizatora i tworzą własne plany transportowe, które mogą być przekazywane „do realizacji” związkowi.

Jednocześnie ustawa wprowadza nową instytucję metropolitalnych przewozów pasażerskich zdefiniowanych, jako „przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach związku metropolitalnego; inne niż gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie”<sup>46</sup>. Definicja ta jest kontrowersyjna. Jeśli założyć, że całość przewozów w obrębie związku metropolitalnego staje się komunikacją metropolitalną, to nie jest ona komunikacją miejską (gdyż ta stanowi szczególny rodzaj komunikacji gminnej) i wówczas m.in. obowiązuje w niej system ulg jak w komunikacji autobusowej pozamiejskiej, wraz z dopłatami do ulg ustawowych. Jeśli jednak przyjąć, że komunikacja metropolitalna to tylko część komunikacji na terenie związku metropolitalnego (ta, która nie mieści się w definicji przewozów gminnych, powiatowych, wojewódzkich itd.), to zasadniczo otrzymujemy zbiór pusty, gdyż z definicji poszczególnych rodzajów przewozów wynika, że kiedy nie ma porozumień międzygminnych i międzypowiatowych, przewozy w obrębie jednej gminy to przewozy gminne, przewozy w granicach co najmniej dwóch gmin, a nieprzekraczające granic powiatu, to przewozy powiatowe, zaś pozostałe przewozy to przewozy wojewódzkie. Zagadnienie to pogłębiono w rozdziale 5.4.

### 4.3 Finansowanie

Źródłem dochodów związków metropolitalnych mają być m.in.:

- udział w podatku PIT mieszkańców metropolii (5%);
- składki gmin wchodzących w skład związku (odpowiadające 4% wpływów z PIT);
- dochody metropolitalnych jednostek budżetowych;
- wpłaty od metropolitalnych zakładów budżetowych;
- dotacje z budżetu państwa;
- dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Udział w podatku PIT mieszkańców metropolii w wysokości 5% jest formą zachęty do podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego współpracy w formie związku metropolitalnego. Dodatkowe środki z budżetu państwa będą przeznaczone głównie na funkcjonowanie zintegrowanego transportu zbiorowego.

Oprócz tego członkowie związku metropolitalnego są zobowiązani do wpłacania minimalnej składki w wysokości odpowiadającej 4% wpływów z podatku PIT. Dochody planowanego związku metropolitalnego w zestawieniu z wydatkami obrazuje Tabela 9.

<sup>46</sup> art. 4 ust 1 pkt 5a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1440 z późn. zm.)

**Tabela 9. Dochody planowanego związku metropolitalnego OMG-G-S w zestawieniu z dotychczasowymi wydatkami na transport**

JST	Dodatkowy udział w PIT [zł]	Minimalna składka [zł]	Wydatki bieżące na transport obecnie [zł]	Udział wydatków bieżących w minimalnej składce (%)
Cedry Wielkie	398 036	318 429	291 499	92%
Chmielno	394 809	315 848	576 157	182%
Gdańsk	67 799 647	54 239 718	149 246 929 <sup>47</sup>	275%
Gdynia	36 152 157	28 921 726	75 429 385 <sup>48</sup>	261%
Gniew	818 314	654 651	912 377	139%
Gniewino	308 816	247 053	880 811	357%
Hel	312 559	250 047	0	0%
Jastarnia	285 750	228 600	88 745	39%
Kartuzy	2 561 172	2 048 937	721 566	35%
Kolbudy	2 175 166	1 740 133	1 715 998	99%
Kosakowo	1 633 088	1 306 471	2 687 154	206%
Krokowa	589 825	471 860	535 541	113%
Krynica Morska	102 992	82 394	109 747	133%
Lębork	3 112 359	2 489 887	1 200 000	48%
Lichnowy	197 380	157 904	211 423	134%

<sup>47</sup> Pomniejszone o przychody z biletów.

<sup>48</sup> Pomniejszone o przychody z biletów.

JST	Dodatkowy udział w PIT [zł]	Minimalna składka [zł]	Wydatki bieżące na transport obecnie [zł]	Udział wydatków bieżących w minimalnej składce (%)
Linia	254 406	203 525	296 852	146%
Luzino	896 129	716 903	1 163 653	162%
Łęczycze	562 937	450 349	514 797	114%
Malbork	3 334 399	2 667 520	1 700 000	64%
Nowy Dwór Gdański	1 003 087	802 469	455 904	57%
Nowy Staw	367 240	293 792	881 771	300%
Ostaszewo	203 455	162 764	139 010	85%
Pelplin	912 187	729 750	358 117	49%
Pruszcz Gdański (miasto)	3 512 184	2 809 747	1 727 259	61%
Pruszcz Gdański (gm. Wiejska)	3 421 327	2 737 062	3 575 200	131%
Przodkowo	527 925	422 340	701 305	166%
Przywidz	323 341	258 673	405 364	157%
Pszczółki	674 973	539 979	405 401	75%
Puck (gm. wiejska)	1 504 637	1 203 710	1 397 408	116%
Puck (miasto)	1 048 399	838 719	4 500	1%
Reda	2 372 949	1 898 359	1 650 820	87%

JST	Dodatkowy udział w PIT [zł]	Minimalna składka [zł]	Wydatki bieżące na transport obecnie [zł]	Udział wydatków bieżących w minimalnej składce (%)
Rumia	5 538 001	4 430 401	3 260 432	74%
Sierakowice	1 211 006	968 805	553 094	57%
Somonino	519 448	415 558	529 874	128%
Sopot	7 541 198	6 032 958	4 506 990	75%
Stegna	512 187	409 749	434 560	106%
Stężycza	582 347	465 878	758 885	163%
Subkowy	308 898	247 119	790 754	320%
Suchy Dąb	210 445	168 356	378 869	225%
Sulęczyno	274 694	219 756	194 602	89%
Szemud	1 319 092	1 055 274	1 777 158	168%
Szutowo	205 966	164 773	185 330	112%
Tczew (miasto)	5 334 317	4 267 453	2 905 427	68%
Tczew (gm. wiejska)	929 224	743 380	646 744	87%
Trąbki Wielkie	670 064	536 051	825 166	154%
Wejherowo (miasto)	4 405 682	3 524 545	4 041 407	115%
Wejherowo (gm. wiejska)	1 715 870	1 372 696	3 499 121	255%

JST	Dodatkowy udział w PIT [zł]	Minimalna składka [zł]	Wydatki bieżące na transport obecnie [zł]	Udział wydatków bieżących w minimalnej składce (%)
Władysławowo	1 282 117	1 025 694	169 763	17%
Żukowo	3 596 829	2 877 464	3 015 407	105%
<b>ŁĄCZNIE OMG-G-S</b>	<b>173 919 033</b>	<b>139 135 227</b>	<b>278 458 276</b>	<b>200%</b>
<b>ŁĄCZNIE POMNIEJSZONY OMG-G-S</b>	<b>158 037 684</b>	<b>126 430 147</b>	<b>272 294 210</b>	<b>215%</b>

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OMG-G-S, BDL GUS 2015 oraz sprawozdań budżetowych gmin za 2015 r.*

Łącznie powołany związek metropolitalny byłby zasilony ok. 173,9 mln zł z tytułu 5-procentowego udziału w PIT oraz obowiązkowymi składkami członkowskimi o łącznej wartości ok. 139,1 mln zł przy rzeczywiście ponoszonych wydatkach na transport zbiorowy w skali całego OMG-G-S w wysokości ok. 278,4 mln zł. Stosunek ten jest korzystny w ujęciu sumy wszystkich wpływów i wydatków, jednak w odniesieniu do poszczególnych jst zaobserwować można znaczne zróżnicowanie.

W przypadku aż 21 jednostek samorządu terytorialnego obowiązkowa minimalna składka będzie wyższa niż wydatki ponoszone dotychczas na transport, w tym na transport zbiorowy, dowóz dzieci do szkół i przewozy osób niepełnosprawnych. Pozostałe jst już teraz ponoszą na transport koszty wyższe niż wymagane w minimalnej składce. W ogólnym zestawieniu miasta i gminy OMG-G-S wydają na transport ok. 2 razy więcej niż wynosi suma minimalnych składek.

Bazując na relacji obowiązkowej składki odprowadzanej do związku metropolitalnego i obecnie ponoszonych wydatków na transport, można wyodrębnić z OMG-G-S jst, dla których utworzenie związku metropolitalnego przyniosłoby znaczące korzyści (por. Rysunek 33).



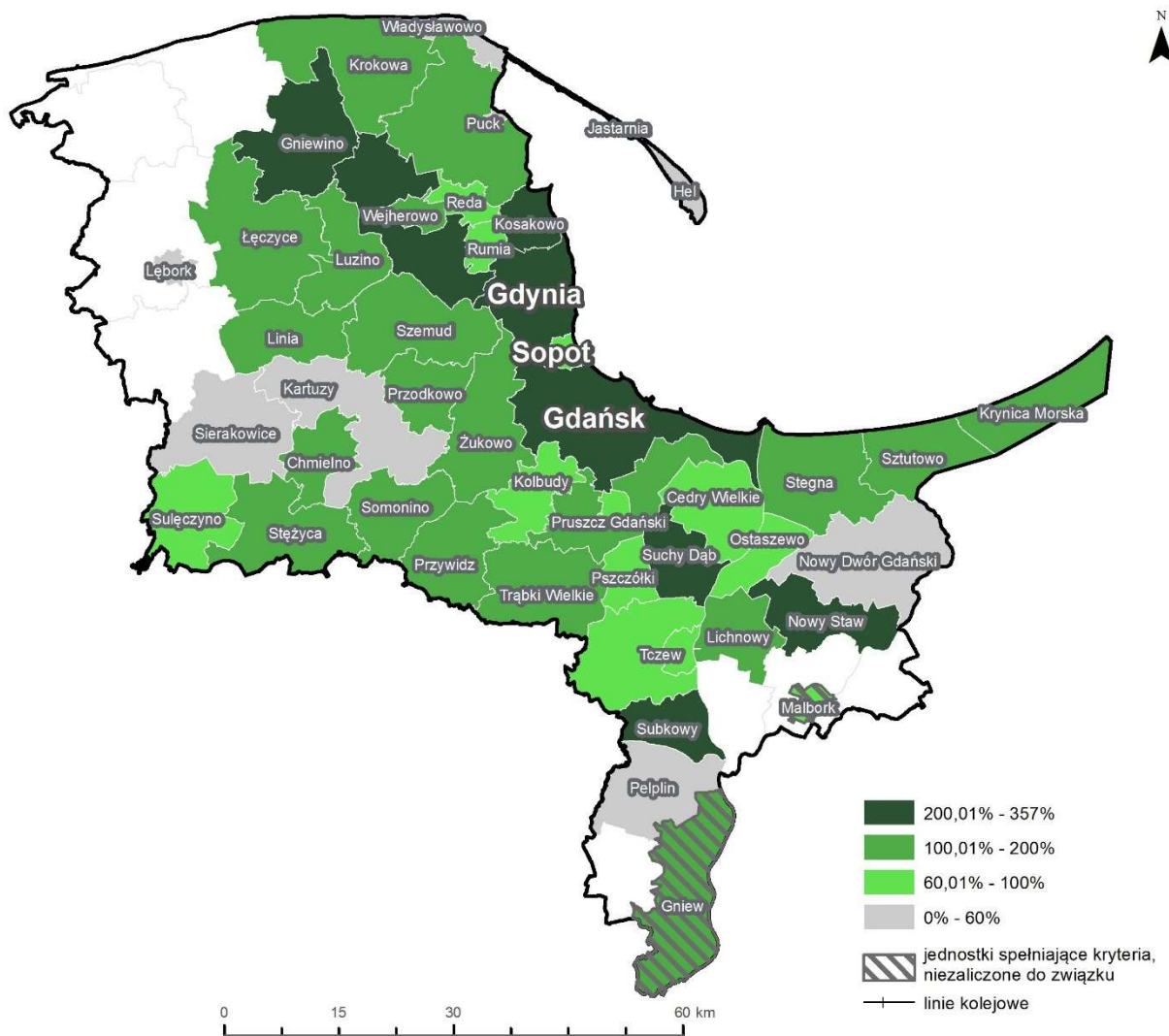
**W przypadku samorządów Gdańska i Gdyni dotychczasowe nakłady na transport zbiorowy przewyższają wielokrotnie ustawową składkę minimalną. Dla mniejszych samorządów wyasygnowanie takiej kwoty może jednak oznaczać znaczne zwiększenie obecnych nakładów.**

Powołanie związku metropolitalnego w oparciu o obowiązujące zasady naliczania składek nie tworzy trudności dla gmin już obecnie wydających więcej niż wynosi przewidywana składka – o udziale wydatków na transport w wysokości składki powyżej 100% (por. Tabela 9 i Rysunek 33). Zdelimitowany w oparciu o ten wskaźnik związek metropolitalny musi zachować odpowiednią spójność przestrzenną, dlatego dla celów dalszej analizy rozszerzono go o jst osiągające wartość wskaźnika powyżej 60% (czyli te, w przypadku których wymagane byłoby zwiększenie nakładów na transport zbiorowy), nie licząc gminy Gniew i miasta Malbork, które pomimo spełnienia przyjętego kryterium nie mieszczą się w granicach zwartego obszaru. W ten sposób zdelimitowany związek metropolitalny o mniejszym zasięgu obejmuje 38 miast i gmin (spośród 49 będących obecnie członkami OMG-G-S). Odpowiada to 86% liczby mieszkańców oraz 81% powierzchni OMG-G-S. Wybrane jst zaznaczono w tabeli kolorem (por. Tabela 9).

Związek utworzony na pomniejszonym względem OMG-G-S terenie byłby finansowany ok. 158 mln zł z udziału w PIT oraz 126,4 mln zł z obowiązkowej składki przy ponad dwukrotnie (272,3 mln zł) większych wydatkach na transport zbiorowy.

Biorąc pod uwagę możliwości finansowe oraz potrzeby transportowe gmin, korzystniejsze byłoby **ustawowe określenie minimalnej wysokości sumy składek członków związku metropolitalnego z wysokością składek poszczególnych członków** ustalaną przy formułowaniu statutu związku w drodze negocjacji w odniesieniu do realnych kosztów obsługi transportowej.

**Rysunek 33. Delimitacja związku metropolitalnego w oparciu o udział wydatków na transport w minimalnej składce**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z ankiet i danych OMG-G-S



**Utworzenie związku pomniejszonego o jst niezainteresowane ponoszeniem kosztów transportu zbiorowego oraz niemieszczące się w zwartym obszarze przyniesie wpływ z 5-procentowego udziału w PIT w wysokości ok. 158 mln zł.**



**W przypadku samorządów Gdańska i Gdyni dotychczasowe nakłady na transport zbiorowy przewyższają wielokrotnie ustawową składkę minimalną. Również w skali całego związku nakłady na transport znacznie przekraczają, kwotę 4% przychodów z PIT. Dla mniejszych samorządów wyasygnowanie kwoty w takim wymiarze może jednak oznaczać znaczne zwiększenie obecnych nakładów.**

#### **4.4 Przepisy wykonawcze do ustawy**

Do wejścia w życie ustawy konieczne są trzy rozporządzenia wydane w określonym czasie:

- delimitacyjne, dotyczące ustalenia granic obszarów metropolitalnych na potrzeby powołania związków poprzez wskazanie gmin, które mają wejść w ich skład;
- określające tryb postępowania w sprawie składania wniosków przez rady gmin z obszarów metropolitalnych oraz precyzujące, jakie dokumenty powinny być dołączone do wniosków;
- finalizujące powstanie związków metropolitalnych i ustalające ich nazwy.

Zgodnie z ustawą rozporządzenie Rady Ministrów ustalające granice obszarów metropolitalnych i tworzące na ich terenie związki metropolitalne powinno być wydane do 30 kwietnia 2016 r. Związek metropolitalny miał być tworzony z dniem 1 lipca, a uzyskiwanie dochodów i realizację zadań miał rozpocząć 1 stycznia roku następnego.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zdecydowało się nie wydawać projektu rozporządzenia tworzącego związki w terminie do 30 kwietnia 2016 r. Tym samym w oparciu o obowiązującą ustawę żaden związek metropolitalny nie rozpocznie działania w styczniu 2017 r., a ustawa wymaga nowelizacji.

#### **4.5 Projekt ustawy o śląskim związku metropolitalnym**

Najmocniej zaangażowany w prace nad nowymi regulacjami Górnośląski Związek Metropolitalny powołał zespół konsultacyjny zajmujący się analizą prawną ustawy metropolitalnej i przygotowujący rozwiązania, które powinny znaleźć się w aktach wykonawczych do ustawy. 20 kwietnia 2016 r. wojewoda śląski Jarosław Wieczorek ogłosił prace nad nowym projektem ustawy prowadzone w konsultacji z urzędem wojewódzkim, samorządami i MSWiA. 23 maja na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowano projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. W propozycji przedstawiono m.in. pozostawienie partycypacji budżetu państwa w finansowaniu związku (w obowiązującej ustawie 5-procentowy udział w podatku dochodowym osób fizycznych), usprawnienia organizacji i pracy zarządu i zgromadzenia związku (w obowiązującej ustawie zgromadzenie liczyłoby ponad 70 osób), podniesienie progu liczby mieszkańców obszarów tworzących metropolię (z 500 tys. do 2 mln). Ustawa ma dotyczyć wyłącznie związku metropolitalnego w województwie śląskim. Jak wskazano w ocenie skutków regulacji, lepszym rozwiązaniem jest przeznaczenie ustawy dla konkretnego obszaru metropolitalnego niż stworzenie ogólnych rozwiązań, które mogą nie uwzględniać specyfiki regionu, istniejących form współpracy samorządów czy sposobu organizacji wykonywania zadań publicznych.

Śląski projekt ustawy obejmuje dodatkowy artykuł w rozdziale dotyczącym tworzenia związku metropolitalnego, który reguluje kwestie przejęcia przez związek metropolitalny (jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia wykonywania zadań publicznych) od samorządów będących członkami związku spółek, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, a także praw



i obowiązków związków międzygminnych, o ile przedmiot ich działalności jest związany z realizacją zadań związku metropolitalnego.

W projekcie przewidziano tylko dwie zmiany w obowiązujących przepisach dotyczące przejęcia przez związek metropolitalny od samorządów gminnych i powiatowych wchodzących w skład związku metropolitalnego realizacji zadań dotyczących m.in. transportu zbiorowego. Pozostałe zmiany wprowadzone w przepisach przez obowiązującą ustawę według propozycji zostałyby zachowane pomimo jej uchylecia.

Śląski projekt ustawy, bazujący na dotychczasowej formie współpracy gmin, jednoznacznie wskazuje na przejęcie samorządowych podmiotów zaangażowanych w transport zbiorowy przez związek metropolitalny – włącznie z organizatorem i operatorami będącymi podmiotami wewnętrznymi. Warto zauważyć, że w GOP poszczególni operatorzy powstałi w 1991 r. w wyniku podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego (WPK), a ich struktura właścicielska odpowiada obszarom obsługiwany do czasu likwidacji WPK, np. udziały w PKM Sosnowiec oprócz Sosnowca mają także gminy Dąbrowa Górnicza, Będzin i Czeladź, w PKM Katowice oprócz Katowic także Siemianowice Śląskie i Chorzów, a właścicielem PKM Świerklaniec jest Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach, do którego należą gminy Krupski Młyn, Miasteczko Śląskie, Mierzęcice, Ożarowice, Świerklaniec, Tarnowskie Góry, Toszek, Tworóg, Wielowieś i Zbrostawice.

Jednocześnie w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym zrzeszone są także miasta i gminy realizujące komunikację miejską z wykorzystaniem własnych organizatorów i operatorów, niechętne do rezygnacji z wypracowanych rozwiązań. Z tego powodu projekt nie zyskał aprobaty wszystkich członków Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Przeciwnie koncepcji jednego metropolitalnego organizatora transportu zbiorowego jest Jaworzno, którego władze zdecydowały o wystąpieniu ze Związku, by zapewnić kontynuację działalności własnego organizatora. W toku dalszych prac nad ustawą 28 czerwca 2016 r. MSWiA przekazało do Związku kolejny projekt uwzględniający postulaty m.in. Jaworzna. W ostatnio zaprezentowanym projekcie głównym zadaniem związku metropolitalnego jest planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój transportu zbiorowego, w tym drogowego i kolejowego, a także organizacja metropolitalnych przewozów pasażerskich. Związek metropolitalny nie pozbawiłby przy tym gmin zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zaletą tego modelu jest nakierowanie zadań związku na rozwój transportu i jego koordynację oraz ograniczenie ryzyka związanego z likwidacją i przekształceniem istniejących organizatorów transportu. Proponowany model ma umożliwić ewolucyjne przekształcanie związku – na podstawie porozumień z gminami – w organizatora transportu w obszarze metropolitalnym. Co ważne, kolejne projekty ustaw zakładają rozpoczęcie działalności związku metropolitalnego wedle pierwotnych ustaleń, czyli 1 stycznia 2017 r., co wydaje się już mało prawdopodobne.

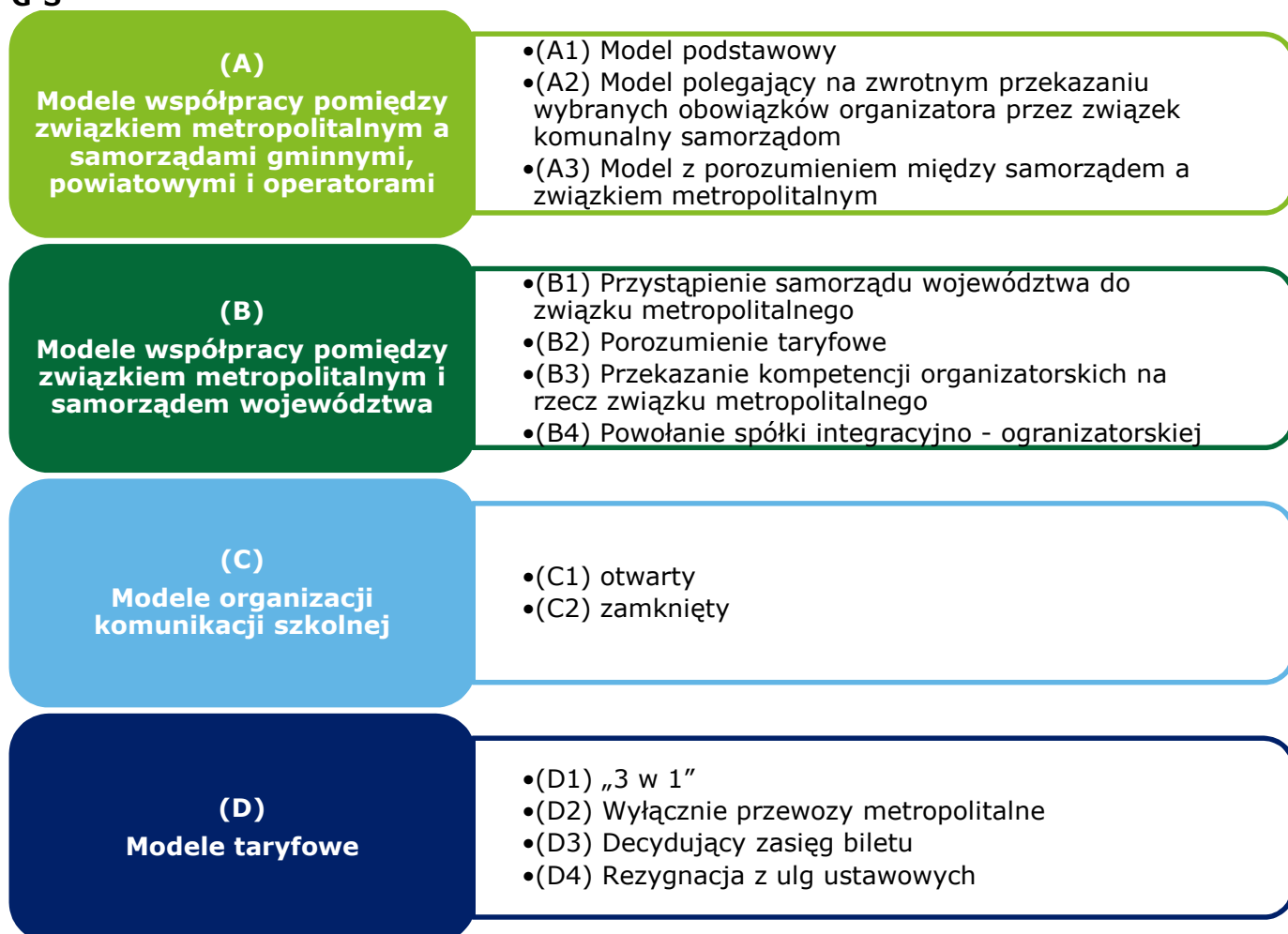
# 5 Proponowane modele integracji transportu zbiorowego

W wyniku analiz wyodrębniono cztery obszary problemowe integracji transportu zbiorowego OMG-G-S:

- A. współpraca między związkiem metropolitalnym a jst i operatorami,
- B. współpraca między związkiem metropolitalnym a samorządem województwa,
- C. organizacja dowozu dzieci do szkół,
- D. taryfy biletowe.

Dla każdego z obszarów sformułowano rozwiązania wariantowe w postaci modeli, różniących się od siebie m. in. sposobami wdrożenia oraz implikacjami finansowymi. O ile dane modele nie obejmują istotnych ograniczeń, dopuszczalne jest stosowanie różnych kombinacji wybieranych w danych obszarach modeli.

**Rysunek 34. Analizowane modele z zakresu integracji transportu zbiorowego OMG-G-S**



Źródło: opracowanie własne

## 5.1 Modele współpracy pomiędzy związkiem metropolitalnym a samorządami gminnymi, powiatowymi i operatorami

W toku analiz zidentyfikowano trzy podstawowe modele współpracy pomiędzy związkiem metropolitalnym oraz samorządami gminnymi, powiatowymi i przewoźnikami (por. Tabela 10).

Modele te różnią się zakresem kompetencji związku metropolitalnego oraz zasięgiem udziału samorządów w związku metropolitalnym. Jednocześnie jednak każdy z nich bazuje na podstawowych zasadach, które w toku badań przeprowadzanych w ramach projektu nie budziły wątpliwości:

- ustalanie składki do związku metropolitalnego na podstawie faktycznego rachunku kosztów i przychodów transportu publicznego, a nie proporcjonalnie do budżetu, przychodów z PIT czy liczby mieszkańców. Rozwiązanie takie pozwala samorządom na realizację za pośrednictwem związku własnych polityk transportowych – jest to konieczne ze względu na decydującą rolę samorządów w finansowaniu publicznego transportu zbiorowego (inaczej niż w rozwiązaniach francuskich), wynika również z doświadczeń KZK GOP;
- zachowanie pełnej integracji taryfowej przy jednoczesnym możliwym zróżnicowaniu taryf na obszarach miejskich, czyli np. zastosowanie innych cen biletów jednorazowych i miesięcznych na terenie Tczewa i Gdańska przy jednoczesnym umożliwieniu pasażerowi korzystania ze wszystkich środków transportów (oraz na dowolnie wybranej trasie lub obszarze) przy użyciu jednego biletu. Pozwoli to w lepszy sposób dopasować się do lokalnej pozycji konkurencyjnej transportu publicznego na konkretnych rynkach – w sposób naturalny w Gdańsku rola komunikacji miejskiej w zaspakajaniu potrzeb transportowych, będzie inna niż w Lęborku czy Malborku, a co za tym idzie – inna będzie także grupa docelowa;
- zachowanie obecnej własności operatorów komunalnych – przekazanie własności operatorów na rzecz związku metropolitalnego jest niezasadne zarówno z przyczyn merytorycznych („uwspólnianie” przewoźników oznaczałoby znaczne transfery aktywów między samorządami, dodatkowo zaś nieruchomości firm komunalnych stanowią często rezerwy rozwojowej terenu), jak i z powodu braku akceptacji politycznej dla takiego kształtu zmian. Należy podkreślić, że zastosowanie tego rozwiązania w przypadku projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim może wynikać z faktu, że już obecnie przewoźnicy publiczni mają międzygminną strukturę właścicielską, zaś wartości posiadanych udziałów są zasadniczo proporcjonalne do wielkości miasta, co wynikało z zasad podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego (por. rozdział 3.4.1). Może ono również wynikać z wątpliwości dotyczących statusu przewoźnika wewnętrznego w przypadku zachowania własności komunalnej, które nie są uzasadnione (por. rozdział 2.8.1);
- przekazanie związkowi dotychczasowej kadry MZKZG oraz części kadry ZTM Gdańsk i ZKM Gdynia pracującej w obszarach, które zostaną przekazane do kompetencji związku, w celu zapewnienia nowej strukturze odpowiednio kompetentnego personelu oraz wykorzystania budowanych od lat zasobów ludzkich.

Należy podkreślić, że przyjęte i rozważane zasady są nieco inne od zasad, które przyświecają integracji w województwie śląskim oraz które były podstawową intencją autorów ustawy o związkach metropolitalnych<sup>49</sup>, która wyewoluowała z projektu ustawy o powiecie metropolitalnym<sup>50</sup> przedstawionego przez środowiska śląskie. Jednocześnie jednak zasady te nie pozostają w sprzeczności z zapisami ustawy o związkach metropolitalnych (zwłaszcza ze

<sup>49</sup> Dane z wywiadów IDI.

<sup>50</sup> Poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym, druk nr 2107 z dn. 30.07.2013 r.

względu na bardzo ogólne sformułowanie art. 13 ust. 1 pkt. 2 w kontekście art. 12 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy) i wynikają ze specyfiki OMG-G-S. Jednak przede wszystkim są spójne z dotychczasowymi doświadczeniami integracyjnymi podejmowanymi na terenie OMG-G-S, a zatem ich zaimplementowanie nie stanowi kluczowych wyzwań w procesie integracji. Na przykład już obecnie w rozliczeniach między Gdynią i gminami ościennymi stosuje się rozliczenia na podstawie estymacji kosztów i przychodów prowadzenia komunikacji na terenie danej gminy, gminy ościenne mają także możliwość ustalania własnych cen w obrębie jednej, spójnej taryfy.



**Kluczem do powodzenia związku metropolitalnego, którego finansowanie będzie zależało od decyzji samorządów, jest zachowanie dużej autonomii tych samorządów w kwestii ustalania budżetu przeznaczanego na transport zbiorowy oraz wyznaczania standardów jakościowych – dopasowywania organizacji komunikacji do dostępnych środków. Powinno to również dawać możliwość zróżnicowania cen biletów w obrębie zintegrowanej taryfy, wzorem rozwiązań stosowanych m.in. w Brandenburgii i w kraju morawsko-śląskim.**

Każdy z zaproponowanych modeli jest możliwy do zaimplementowania w aktualnych realiach prawnych i wybór konkretnego rozwiązania zależy w dużej mierze od preferencji konkretnego samorządu wynikających głównie z dotychczas stosowanych rozwiązań organizacyjnych.

- Model podstawowy (A1) stanowi bezpośrednie odczytanie intencji autorów ustawy metropolitalnej i zapewnia największy stopień integracji poprzez przekazanie całości kompetencji organizacji transportu zbiorowego do związku metropolitalnego.
- Model polegający na zwrotnym przekazaniu wybranych obowiązków organizatora przez związek metropolitalny samorządom (A2) dzięki wykorzystaniu formuły przekazania wybranych kompetencji organizacyjnych związku metropolitalnego (w szczególności układania rozkładów jazdy, formułowania wymogów jakościowych oraz kontraktowania i rozliczania przewoźników) do samorządów miejskich stanowi swoistego rodzaju emulację modelu niemieckiego w istniejących warunkach prawnych. Dzięki temu ma szansę sprawdzić się lepiej w sytuacji, w której finansowanie komunikacji jest zależne od decyzji poszczególnych samorządów, gdyż daje im większe panowanie nad wydawanymi środkami. Dodatkowo model ten upraszcza relacje między operatorami komunalnymi a ich zleceniodawcami, ograniczając ryzyko prawne oraz brak konsensusu politycznego (np. dotyczącego wrażliwych politycznie zasad wynagradzania i rozliczania przewoźników oraz ich pracowników). Oczywiście wielkość środków przekazywanych danej jst będzie wynikała z ustalonych wcześniej standardów jakościowych i poziomu oferty przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za finansowanie danych zadań, zgodnie z omówionym na wstępie, ogólnym kluczem alokacji przychodów i wydatków.
- Model z porozumieniem między samorządem a związkiem metropolitalnym (A3) pomyślany jest dla tych samorządów, które ze względu na wielkość minimalnej składki (o ile zostanie ona zachowana w przepisach) nie są w stanie dołączyć do związku metropolitalnego. Takie samorzady mogą dołączać do zintegrowanego systemu taryfowego, asygnując mniejsze kwoty – w oczywisty sposób zmniejsza to jednak wielkość dopłaty z budżetu państwa dla związku metropolitalnego.

Modele opisano szczegółowo w zestawieniu (por. Tabela 10).

**Tabela 10. Opis proponowanych modeli współpracy między związkiem metropolitalnym a jst i operatorami**

Model	Opis	Zalety	Wady	Wnioski
(A1) Model podstawowy	<p>W modelu podstawowym całość kompetencji w zakresie organizacji ptz zgrupowana jest w związku metropolitalnym, do którego dana jest przystępuje jako członek – zgodnie z intencją ustawodawcy, wyrażoną w szczególności w art. 52 i art. 63 ustawy o związkach metropolitalnych. Jest to zatem implementacja „modelu francuskiego” z tą różnicą, że środki z budżetów jst pozostają ważnym (w skali związku – dominującym) źródłem finansowania transportu publicznego.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Następuje pełna integracja taryfowa – zwiększa się spójność obszaru metropolitalnego oraz mobilność siły roboczej, a dotychczasowe potrzeby są zaspakajane w sposób zrównoważony.</li> <li>2. Tworzy się profesjonalna struktura umożliwiająca samorządom (zwłaszcza na obszarach wiejskich) wypełnianie ustawowych obowiązków organizatora transportu, od czego zależy przyszłość komunikacji na tych terenach, bez konieczności odrębnego budowania kompetencji w kilkudziesięciu jednostkach.</li> <li>3. Związek metropolitalny skupia całość kompetencji decyzyjnych, co umożliwia bardzo dobrą koordynację wszystkich środków transportu – nie tylko pod względem taryfowym, ale również planowania oferty przewozowej.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Samorządy nie mają możliwości samodzielnego kształtowania sieci połączeń, wyboru i wynagradzania przewoźników, ustalania atrybutów jakościowych itp., chociaż pozostają w wielu przypadkach głównym finansującym usługi transportowe.</li> <li>2. Samorząd musi wpłacić do związku minimalną składkę.</li> <li>3. Pozostają wątpliwości związane z rodzajem komunikacji organizowanej przez związek metropolitalny (miejska czy metropolitalna).</li> </ol>	<p>Model zalecany szczególnie dla samorządów, które same nie realizują obecnie kompetencji organizatora komunikacji. Faktycznie model ten jest z powodzeniem już obecnie stosowany, tyle że kompetencje organizatora przekazywane są innym samorządom (np. Żukowo -&gt; Gdańsk, Rumia -&gt; Gdynia, Sopot -&gt; Gdynia, a nie związkowi metropolitalnemu).</p>

Model	Opis	Zalety	Wady	Wnioski
(A2) Model polegający na zwrotnym przekazaniu wybranych obowiązków organizatora przez związek komunalny samorządom	W modelu A2 związek metropolitalny przekazuje na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy o związkach metropolitalnych wybrane kompetencje organizatora komunikacji (w szczególności układanie rozkładów jazdy oraz ustalanie wymogów jakościowych, kontraktowanie i rozliczanie przewoźników) wybranej jednostce samorządu terytorialnego przy jednoczesnym zachowaniu funkcji organizatorskich w odniesieniu do emisji i rozliczenia biletów (zgodnie z art. 15a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). W ten sposób uzyskuje się rozwiązanie analogiczne do modelu niemieckiego.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Następuje pełna integracja taryfowa – zwiększa się spójność OMG-G-S oraz mobilność siły roboczej, a dotychczasowe potrzeby są zaspakajane w sposób zrównoważony.</li> <li>Tworzy się profesjonalna struktura umożliwiająca samorządom (zwłaszcza na obszarach wiejskich) wypełnianie ustawowych obowiązków organizatora transportu, od czego zależy przyszłość komunikacji na tych terenach, bez konieczności odrębnego budowania kompetencji w kilkudziesięciu jednostkach.</li> <li>Zachowana jest pełna integracja taryfowa przy jednoczesnej dużej decyzyjności samorządów co do kosztów organizacji komunikacji.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Potencjalne trudności związane z koordynacją komunikacji organizowanej przez poszczególne samorządy.</li> <li>Samorząd musi wpłacić do związku minimalną składkę.</li> <li>Pewien poziom komplikacji (przekazanie zadań poszczególnym miastom powinno być przewidziane już w statucie związku).</li> <li>Związek jest ciałem kolegialnym, decyzje będą podejmowane w drodze głosowania – należy liczyć się z brakiem pełnej zgodności w kwestii przekazywania kompetencji innym jst</li> </ol>	Model zalecany dla samorządów, które posiadają operatorów komunalnych mających zobowiązania utrudniające cesję umowy zawartej w trybie z wolnej ręki. Model ten jest rozwinięciem modelu zastosowanego w przypadku obecnego statusu MZKZG.

Model	Opis	Zalety	Wady	Wnioski
(A3) Model z porozumieniem między samorządem a związkami metropolitalnym	W modelu A3 samorząd nie przystępuje do związku metropolitalnego, lecz zawiera z nim porozumienie na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o związkach metropolitalnych, którego zakres może obejmować wyłącznie porozumienie taryfowe (analogicznie do modelu A2) lub zlecenie szerszej gamy funkcji organizatorskich (analogicznie do modelu B2).	<ol style="list-style-type: none"> <li>Następuje pełna integracja taryfowa – zwiększa się spójność OMG-G-S oraz mobilność siły roboczej, a dotychczasowe potrzeby są zaspakajane w sposób zrównoważony.</li> <li>Tworzy się profesjonalna struktura umożliwiająca samorządom (zwłaszcza na obszarach wiejskich) wypełnianie ustawowych obowiązków organizatora transportu, od czego zależy przyszłość komunikacji na tych terenach, bez konieczności odrębnego budowania kompetencji w kilkudziesięciu jednostkach.</li> <li>Brak minimalnej składki.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Brak dopłaty z budżetu państwa.</li> <li>Elastyczność w zakresie kształtowania współpracy.</li> </ol>	Model zalecany dla samorządów o małych możliwościach finansowych, dla których nawet premia w postaci dodatkowych środków na komunikację nie jest wystarczająca, aby wyasygnować środki wymagane na podstawie art. 51c ustawy o dochodach jst.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

W obecnych uwarunkowaniach pełne wdrożenie modelu A1 może stanowić barierę integracji, na co wskazują przeanalizowane praktyki zagraniczne i krajowe oraz czego dowiodły niepowodzenia przejścia do drugiego etapu rozwoju w ramach MZKZG. Niemniej jednak model ten może być atrakcyjny w szczególności dla samorządów, które już teraz przekazują organizację komunikacji innym podmiotom, takim jak np. Pruszcz Gdański, Rumia, Reda czy Żukowo, a także większości samorządów na terenach wiejskich. Może być również interesujący z punktu widzenia Tczewa, który większość funkcji organizatorskich – po prywatyzacji przewoźnika – zlecił na zewnątrz. W długim terminie – uwzględniając doskonalenie procedur rozliczeniowych oraz kompetencji związku metropolitalnego – pożądane może być również przejście do tego modelu przez wszystkie samorządy, będzie to jednak pewien eksperyment w skali międzynarodowej wymagający budowy zaufania i, jako taki, potrzebujący czasu. Będzie on wymagał również przekazania związkowi metropolitalnemu dotychczasowych struktur organizatorskich (w szczególności pracowników) samorządowych organizatorów komunikacji.

Model A2 jest rokujący zwłaszcza dla największych samorządów, takich jak Gdańsk i Gdynia, a także dla jst ze specyficznymi rozwiązaniami organizacyjnymi (np. Wejherowa ze sprawnie działającą komunikacją miejską w modelu netto czy dla powiatów wejherowskiego i puckiego, które już przygotowały struktury organizacyjne pod nowe realia organizacji komunikacji pozamiejskiej). W tym modelu zakłada się zachowanie dotychczasowych struktur organizatorskich na poziomie komunalnym (np. ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia) z zastrzeżeniem przekazania wybranych kompetencji taryfowych i informacyjnych wraz z personelem do związku metropolitalnego. Takie rozwiązanie pozwala wyeliminować problem cesji dotychczas zawieranych umów operatorskich (zwłaszcza w omawianym przypadku umowy „tramwajowej” z ZKM Gdańsk, por. rozdział 2.8.1).

Wreszcie model A3 może być atrakcyjny – przy założeniu utrzymania ustawowego wymogu wnoszenia do związku minimalnej składki w wysokości 4% PIT – dla samorządów, w przypadku których zasadna jest integracja taryfowa (choćby ze względu na dużą liczbę osób dojeżdżających do pracy do rdzenia aglomeracji lub możliwość funkcjonowania systemu komunikacji miejskiej w integracji z koleją), a którym trudno będzie wyasygnować minimalną składkę do związku lub zachować spójność przestrzenną (np. Kartuzy, Sierakowice, Malbork i Lębork).

**Rekomendowana struktura związku metropolitalnego polega na przejęciu przez niego funkcji związanych z zarządzaniem zintegrowaną taryfą, informacją oraz rozliczaniem przychodów, a także organizowaniem części przewozów (układaniem rozkładów jazdy, kontraktowaniem przewoźników) w zależności od indywidualnych decyzji samorządów o przekazaniu tych funkcji do związku.**

**Jednocześnie jednak samorzady powinny mieć możliwość zachowania funkcji związanych z organizowaniem przewozów w dotychczasowych strukturach (np. ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia) ograniczonych o funkcje informacyjne i taryfowe. Pozwala to usunąć podstawową barierę integracji, związaną z utratą nadzoru nad wydatkowaniem własnych środków.**



**Podstawą prawną takiego rozwiązania jest art. 13 ust. 1 pkt. 2 Ustawy metropolitalnej, umożliwiający związkowi metropolitalnemu zawieranie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej, w celu realizacji zadań, wskazanych w art. 12 ustawy (czyli również publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku).**

**Wraz z „krzepnięciem” związku samorzady mogą coraz chętniej przekazywać doń kompetencje organizatorskie. Będzie to jednak proces praktycznie niezauważalny dla pasażera – pełna integracja nastąpi już w momencie jego powołania (co stanowi wymóg ustawy).**

## **5.2 Modele współpracy pomiędzy związkiem metropolitalnym i samorządem województwa**

Ustawa metropolitalna nie odpowiada wprost na wyzwania związane z integracją transportu kolejowego i pozostałych rodzajów publicznego transportu zbiorowego – wręcz przeciwnie, zdaje się dążyć jedynie do integracji komunikacji gminnej (w tym miejskiej) i powiatowej. Ze względu na fakt, że w praktyce komunikacja kolejowa pozostaje w Polsce (w tym także w województwie pomorskim) domeną samorządu województwa, oznacza to, że w wyniku implementacji ustawy metropolitalnej mogą powstać formalnie pozornie zintegrowane systemy transportowe, które nie będą obejmowały kolei, a na które przekazywane będą przy tym dodatkowe środki budżetowe.

Niemniej jednak specyfika województwa pomorskiego (a zwłaszcza OMG-G-S oraz roli SKM w jego systemie transportowym) sprawia, że objęcie zintegrowanym systemem transportowym kolei jest kluczowym wyzwaniem wynikającym zarówno z dokumentów strategicznych, jak i z realnej woli politycznej oraz rzeczywistych potrzeb mieszkańców.



Zidentyfikowano cztery możliwe modele współpracy związku metropolitalnego oraz samorządu województwa stwarzające możliwość osiągnięcia tego celu.

- Model zakładający przystąpienie samorządu województwa do związku metropolitalnego (B1) polega na włączeniu samorządu wojewódzkiego do grona członków związku metropolitalnego na wzór rozwiązań niemieckich, wynika też z wcześniejszych analiz krajowych. Istotną wadą tego rozwiązania jest niewykonalność w obecnych realiach prawnych.
- Model bazujący na porozumieniu taryfowym (B2) zakłada współpracę pomiędzy związkiem metropolitalnym i samorządem województwa w formie unii taryfowej przy zachowaniu niezależności organizacyjnej (podobne rozwiązanie jest zastosowane w relacjach pomiędzy KZK GOP i MZKP Tarnowskie Góry na Górnym Śląsku).
- Model zakładający przekazanie kompetencji organizacyjnych z samorządu województwa do związku metropolitalnego (B3) bazuje na przytaczanych wcześniej rozwiązaniach np. porozumienia między Rumią a Gdynią.
- Model oparty na powołaniu odrębnej spółki, która wykonywałaby część zadań organizacyjnych (B4) – na wzór spółek wykonawczych niemieckich związków taryfowych (z dostosowaną do polskich realiów strukturą własnościową).

W każdym przypadku należy dążyć do tego, by dzięki współpracy z zarządem województwa zintegrowany system taryfowy obejmował całość przewozów kolejowych w województwie, tj. aby osoba dojeżdżająca np. ze Słupska do Gdyni lub Lęborka miała możliwość wykupienia biletu zintegrowanego na interesującą ją relację kolejową oraz całość komunikacji w wybranej części OMG-G-S. Pozwoli to zrealizować cele strategiczne samorządu województwa, bez dublowania funkcji organizacyjnych i niejasnego przekazu dla potencjalnych klientów, wynikającego ze współistnienia dwóch systemów zintegrowanych. Oczywiście w przyszłości do takiego systemu mogą również przystępować inni organizatorzy komunikacji wedle założeń modelu A3 (np. Słupsk, Elbląg, województwo warmińsko-mazurskie).

Modele opisano szczegółowo w poniższym zestawieniu (por. Tabela 11).

**Tabela 11. Opis proponowanych modeli współpracy między związkiem metropolitalnym a samorządem województwa**

Model	Opis	Zalety	Wady	Wnioski
(B1) Przystąpienie samorządu województwa do związku metropolitalnego	Samorząd województwa przystępuje do związku metropolitalnego na podstawie zmienionej ustawy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Samorząd województwa staje się pełnoprawnym członkiem związku metropolitalnego.</li> <li>2. Pełna integracja zarządzania.</li> <li>3. Pełna integracja taryfowa, również dla osób dojeżdżających koleją z poza terenu związku metropolitalnego.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konieczność znacznych zmian ustawowych.</li> <li>2. Duże kontrowersje, związane z rolą samorządu województwa w zgromadzeniu związku</li> </ol>	<b>Model niemożliwy do wdrożenia w obecnym stanie prawnym.</b> Po zmianach prawnych – możliwy do wdrożenia, jednakże status samorządu województwa w związku metropolitalnym mógłby budzić kontrowersje, zwłaszcza w zakresie nadania samorządowi województwa odpowiedniego statusu wśród członków związku.

Model	Opis	Zalety	Wady	Wnioski
(B2) Porozumienie taryfowe	Zarząd województwa zawiera porozumienie taryfowe (na mocy art. 8 ust 2 ustawy o samorządzie wojewódzkim oraz art. 13 ust 1 pkt 2 ustawy metropolitalnej) dotyczące stosowania jednolitej taryfy we wszystkich środkach publicznego transportu zbiorowego. Jednocześnie jednak obie strony samodzielnie wykonują pozostałe funkcje organizatora transportu (zarząd województwa – przy użyciu dowolnej, wybranej przez siebie formuły organizacyjnej – np. departamentu lub jednostki budżetowej).	1. Pełna integracja taryfowa, również dla osób dojeżdżających koleją z poza terenu związku metropolitalnego.	1. Konieczność wytworzenia nowych, podwójnych struktur (regionalnego zarządu transportu i związku metropolitalnego). 2. Możliwe trudności koordynacyjne.	<b>Model względnie zalecany.</b> Model wymaga dublowania aparatu urzędniczego (nowo tworzonego), jednakże gdyby okazał się kompromisem politycznym, będzie wystarczająco skuteczny.
(B3) Przekazanie kompetencji organizatorskich na rzecz związku metropolitalnego	Zarząd województwa zawiera ze związkiem metropolitalnym porozumienie, analogiczne, jak w wariantcie B2, jednak dodatkowo dotyczące przekazania związkowi wybranych funkcji organizatora komunikacji (bieżący nadzór nad przewoźnikami, uzgadnianie rozkładów jazdy w ramach określonych warunków brzegowych).	1. Pełna integracja taryfowa, również dla osób dojeżdżających koleją z poza terenu związku metropolitalnego. 2. Integracja zarządzania operacyjnego.	1. Brak formalnego uczestnictwa samorządu wojewódzkiego w związku metropolitalnym może być barierą polityczną.	<b>Model optymalny.</b> Model ten w obecnych warunkach łączy w sobie integrację operacyjną z zachowaniem przez samorząd województwa kontroli nad strategicznym kierunkiem wydatkowania środków. Jedyną wadą jest możliwość negatywnego postrzegania przekazania kompetencji do jednostki „zewnątrznej” – w praktyce jednak dzięki zawartej umowie samorząd będzie mógł mieć kontrolę nad wydatkowanymi środkami większą niż dotychczas.

Model	Opis	Zalety	Wady	Wnioski
(B4) Powołanie spółki integracyjno - organizatorskiej	Powołanie spółki pomiędzy związkiem metropolitalnym i samorządem województwa, zajmującej się wypełnianiem funkcji integratorskiej, a także pomocą we współpracy z przewoźnikami.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Osiągnięcie rzeczywistej współwłasności podmiotu zajmującego się pełnieniem funkcji integratora</li> <li>Pełna integracja zarządzania.</li> <li>Pełna integracja taryfowa, również dla osób dojeżdżających koleją z poza terenu związku metropolitalnego.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tworzenie dodatkowego podmiotu obok związku metropolitalnego.</li> <li>Duże skomplikowanie formalno-prawne i podatkowe relacji pomiędzy partnerami (w tym ze względu na zlecenie zadań spółce).</li> </ol>	<b>Model względnie zalecany.</b> Model jest skomplikowany, ale wykonalny, jednakże gdyby okazał się kompromisem politycznym, będzie wystarczająco skuteczny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

W wyniku przeprowadzonych analiz jako optymalne zdecydowano się zarekomendować rozwiązanie B3, które jest w pełni skuteczne oraz najprostsze organizacyjnie. W szczególności stwierdzono, że intencją autorów ustawy metropolitalnej było niewłączanie samorządu wojewódzkiego do związku metropolitalnego ze względu na łączenie w związku wielu funkcji samorządów gminnych i powiatowych (dotyczących nie tylko transportu) oraz na wątpliwości dotyczące statusu samorządu wojewódzkiego wśród członków związku. Nadanie mu statusu zwykłego członka obniżyłoby jego realną rangę, zaś status nadzwyczajny byłby poważnym wyłomem, który być może należałoby wówczas uczynić również dla innych samorządów. Uznając te argumenty, należy przyznać, że porozumienie, w którym samorząd wojewódzki określa ogólne oczekiwania wobec systemu transportowego na poziomie strategicznym (częstotliwości, trasy linii, poziom kosztów), a związek metropolitalny na podstawie zawartego porozumienia wykonuje na rzecz związku sferę wykonawczą działalności organizatora, jest w chwili obecnej najlepszym rozwiązaniem, gdyż centralizuje decyzyjność w kwestiach operacyjnych, w pełni gwarantuje poszanowanie intencji samorządu województwa (jako partner umowny nie może on być „przegłosowany”), a jednocześnie nie zmusza do tworzenia w najbliższych latach dwóch równoległych struktur, między którymi mógłby wystąpić konflikt interesów. Model ten wykorzystuje obecne struktury urzędu marszałkowskiego (w postaci departamentu), które w rekomendowanym modelu będą mogły skupić się na funkcjach strategicznych, odpowiadających obecnym zasobom kadrowym.

**Przekazanie operacyjnych kompetencji organizatora komunikacji kolejowej związkowi metropolitalnemu na podstawie porozumienia z samorządem województwa jest rozwiązaniem optymalnym, gdyż z unika się dublowania struktur, które musiałyby być tworzone praktycznie od zera – związku metropolitalnego i zarządu transportu regionalnego.**



Jednocześnie na mocy zawartego porozumienia samorząd wojewódzki będzie miał większą kontrolę nad wydatkowanymi środkami niż ma obecnie ze względu na powierzenie operacyjnych funkcji organizatora jednemu podmiotowi publicznemu, niezależnemu od przewoźnika, wyłanianemu w toku bezprzetargowego porozumienia (które może zostać wypowiedziane w razie braku satysfakcjonujących efektów) i skupionemu na profesjonalnej organizacji przewozów. Co więcej, podmiot ten będzie miał unikalne korzyści skali dzięki połączeniu organizacji przewozów kolejowych i autobusowych na terenach nieurbanizowanych, gdzie koordynacja różnych środków transportu jest kluczem do sukcesu.

**Rozwiązanie to różni się od rozwiązania rekomendowanego jako najlepsze w przypadku komunikacji komunalnej ze względu na inne uwarunkowania startowe – mniejszy budżet oraz mniej rozbudowane struktury po stronie samorządu województwa.**

### 5.3 Modele organizacji komunikacji szkolnej

Ważnym elementem funkcjonowania transportu publicznego dla gmin położonych na obszarach wiejskich są dowozy dzieci do szkół (por. rozdział 2.5.3).

Proponowane są dwa modele:

- Model otwarty (C1) – przy wykorzystaniu publicznego transportu zbiorowego.
- Model zamknięty (C2) - przewozy służące tylko dowozowi uczniów, niedostępne dla innych pasażerów.

Oba modele oraz ich konsekwencje dokładnie opisano w poprzednich częściach opracowania (por. rozdział 2.5.3, 2.7.3).

Oba modele opisano szczegółowo w poniższym zestawieniu (por. Tabela 12).

**Tabela 12. Opis proponowanych modeli dowozu dzieci do szkół**

Model	Opis	Zalety	Wady	Wnioski
(C1) otwarty	Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o systemie oświaty poprzez wykup biletów na komunikację otwartą, której sieć linii jest zoptymalizowana pod kątem dowozów dzieci do szkół oraz objęta umowami służby publicznej	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rozwój komunikacji publicznej (ogólnodostępnej)</li> <li>2. Możliwość uzyskania dopłat budżetowych do biletów ulgowych</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konieczność zawarcia umowy umożliwiającej obniżenie kosztów oraz poprawę (od 1.01.2018 oferty transportu r.)</li> <li>2. Konieczność dokonania zmian w siatce połączeń</li> </ol>	<b>Model zalecany</b> – zawarcie umowy umożliwi obniżenie kosztów oraz poprawę publicznego na terenach wiejskich
(C2) zamknięty	Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o systemie oświaty poprzez zakup usług przewozowych	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Małe skomplikowanie organizacyjne</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konieczność pokrycia pełnych kosztów</li> </ol>	<b>Model niezalecany</b> za wyjątkiem relacji o bardzo niskim potencjale do przewozu pojedynczych pasażerów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Przewozy szkolne są o tyle istotne dla funkcjonowania związku metropolitalnego, że ich profesjonalna organizacja w formie przewozów otwartych (model C1) może być domeną związku metropolitalnego, co pomoże osiągnąć wielorakie korzyści – po pierwsze, dzięki przejściu na formułę przewozów otwartych nakłady na organizację przewozów szkolnych mogą ulec zmniejszeniu, o czym świadczą wcześniejsze doświadczenia gmin. Wynika to z faktu, że przy przewozach zamkniętych gmina zobowiązana jest do pokrycia całości kosztów, zaś przy przewozach otwartych – otrzymuje się efektywnie ok. 50% dofinansowania budżetowego. Dodatkową korzyścią jest otwarcie komunikacji dla pojedynczych pasażerów oraz uzyskanie przychodów z biletów. Jednocześnie jednak proces przekształcania komunikacji zamkniętej w otwartą jest dość skomplikowany. Jego przeniesienie na poziom związku metropolitalnego ułatwi jego realizację.

Również przewozy zamknięte (model C2) mogą być organizowane przez związek metropolitalny, który będzie dysponował odpowiednimi procedurami, jednakże wiąże się to z koniecznością pełnego pokrycia kosztów. Może się to odbywać wyłącznie na podstawie dodatkowego porozumienia między związkiem metropolitalnym a gminą (miastem) oraz statutowego rozszerzenia kompetencji związku metropolitalnego, względem kompetencji wskazanych w Ustawie metropolitalnej. Wynika to z następujących okoliczności:

1. zorganizowanie dowozu dzieci do szkół jest zadaniem gminy wynikającym z realizacji zadania w zakresie edukacji publicznej, a nie lokalnego transportu zbiorowego;
2. związek realizuje zadanie z zakresu publicznego transportu zbiorowego, a przewozy zamknięte jako przewozy niepubliczne nie wchodzą w skład publicznego transportu zbiorowego.

Dodatkową korzyścią jest fakt, że dzięki skierowaniu do związku metropolitalnego środków przeznaczonych na dowozy dzieci do szkół zapewnia się związkowi dodatkowy strumień przychodów bez faktycznego zwiększenia zobowiązań wobec samorządów, co jest istotne w kontekście zapisów art. 51c ustawy o dochodach jst ustalającego minimalną wielkość składek.

## 5.4 Modele taryfowe

Najprawdopodobniej nieprzewidzianą przez autorów (jak wskazano w toku wywiadów) konsekwencją Ustawy metropolitalnej jest wprowadzenie niejasnej relacji pomiędzy komunikacją metropolitalną i miejską, zasygnalizowanej już w rozdziale 4.2. Sytuacja staje się jeszcze bardziej skomplikowana, gdy weźmiemy pod uwagę, że jeden bilet może obowiązywać w różnych rodzajach komunikacji i „zasięg” biletu może być większy lub mniejszy od „zasięgu” linii.

Dylemat ten jest o tyle istotny, że:

- art. 1 ust. 2 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego stanowi, że ustawy tej nie stosuje się w komunikacji miejskiej;
- art. 56 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, że na wyrównanie straty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, operatorowi przysługuje rekompensata, w wysokości udzielonego rabatu – za wyjątkiem komunikacji miejskiej.

W sferze definicyjnej zastosowano następujące rozwiązania:

- art. 4 ust 4 ustawy o ptz definiuje komunikację miejską jako *gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo: a) miasta i gminy, b) miast albo c) miast i gmin sąsiadujących - jeżeli zostało zawarte porozumienie lub utworzyły związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego* [związek metropolitalny nie jest związkiem międzygminnym];
- art. 4 ust 5a ustawy o ptz stanowi, że metropolitalne przewozy pasażerskie to *przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach związku metropolitalnego; inny niż gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie*.

Należy przy tym zauważyć, że inaczej niż w przypadku przewozów powiatowych, w definicji przewozów metropolitalnych nie zawarto sformułowania wskazującego na minimalny zasięg przewozów. Nie można zatem jednoznacznie orzec, czy m.in.:

- przewóz w granicach jednej gminy miejskiej organizowany przez związek metropolitalny stanowi komunikację miejską – można argumentować, że tak, gdyż jest to przewóz realizowany w zasadniczej części na obszarach miast oraz gmin zlokalizowanych wokół tych miast, co wypełnia w zasadzie definicję komunikacji miejskiej. Z drugiej strony można argumentować, że nie – została bowiem wprowadzona odrębna definicja przewozów metropolitalnych określająca je jako „inne niż gminne”, a przecież rodzajem przewozów gminnych jest komunikacja miejska.
- przejazd wykonywany na bilecie ważnym w ramach całego związku metropolitalnego, ale wykonywany na linii o charakterze komunikacji miejskiej, stanowi przewóz metropolitalny czy realizowany w ramach komunikacji miejskiej.

Ponadto zakwalifikowanie danej komunikacji do innej niż miejska wiąże się z określonymi wymogami technicznymi nałożonymi m.in. przez:

- art. 57 ustawy o ptz w zakresie stosowania odpowiednich kas rejestrujących sprzedaż;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. z 2003 r. Nr 32, poz.262 z późn. zmianami), które zasadniczo wymaga wyposażenia autobusów m.in. w koło zapasowe, firanki i bagażnik, czyniąc wyjątek dla komunikacji miejskiej, ale również podmiejskiej (przy czym to pojęcie nie jest zdefiniowane).

W efekcie można zastosować różne modele:

- D1 – w każdym bilecie zintegrowanym wydzielać części dotyczące komunikacji miejskiej, metropolitalnej i kolejowej, zgodnie z faktycznym podziałem przychodów, i na każdą z tych części stosować różne ulgi ustawowe, zaś w przypadku części nie dotyczących komunikacji miejskiej – wnioskować o dofinansowanie z budżetu państwa;
- D2 – założyć, że cała taryfa przewozowa w obrębie związku metropolitalnego dotyczy przewozów metropolitalnych, gdyż całość przewozów ma charakter metropolitalny i w związku z tym można wnioskować o wyrównanie budżetowe dla całości kosztów;
- D3 – założyć, że bilety obejmujące więcej niż jedną gminę są biletami metropolitalnymi, zaś bilety ważne na obszarze jednej gminy mają charakter komunikacji miejskiej (a zatem nie przysługuje dofinansowanie z budżetu państwa);
- D4 – założyć, że cała taryfa przewozowa w obrębie związku metropolitalnego dotyczy komunikacji miejskiej, i zrezygnować z dopłat do ulg ustawowych. Jednocześnie jednak można zachować dwie specyficzne grupy biletów obowiązujących w jednym środku transportu – w komunikacji kolejowej (jednorazowe) i w komunikacji autobusowej pozamiejskiej (miesięczne szkolne), albowiem na te grupy przypada znaczna część sprzedaży biletów ulgowych (por. rozdział 5.5).

**Tabela 13. Opis proponowanych modeli taryfowych**

Model	Opis	Zalety	Wady	Wnioski
(D1) „3 w 1”	Każdy bilet składa się z części kolejowej, dotyczącej komunikacji miejskiej i pozostałej komunikacji autobusowej (o ile występują na danym terenie) – proporcjonalnie do faktycznego podziału środków między przewoźników wykonujących poszczególne rodzaje przychodów (zgodnie z posiadaniem zezwoleniem) na każdą część udzielana jest odrębnie ulga (i ew. wyrównanie straty – poza komunikacją miejską).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Małe ryzyko prawne.</li> <li>2. Pozytywny wpływ na dostępny budżet dzięki zakwalifikowaniu części komunikacji „podmiejskiej”, jako metropolitalnej i zakwalifikowaniu jej do dopłat do ulg ustawowych.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bardzo mała przejrzystość taryfy.</li> <li>2. Konieczność fiskalizacji praktycznie całości sprzedaży.</li> <li>3. Duże trudności rozliczeniowe (konieczność założenia podziału przychodów z danego biletu „z góry” bez możliwości późniejszej korekty).</li> </ol>	<b>Model względnie zalecany</b> , aczkolwiek bardzo niewygodny dla pasażerów i mało przejrzysty, również do rozliczeń.
(D2) Wyłącznie przewozy metropolitalne	Założenie, że całość przewozów na terenie związku metropolitalnego ma charakter metropolitalny i w związku z tym na całość stosuje się dopłaty do ulg ustawowych – przy czym wciąż konieczne jest wydzielenie części kolejowej, gdyż na nią obowiązują inne ulgi ustawowe.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pozytywny wpływ na dostępny budżet.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Duże ryzyko prawne.</li> <li>2. Konieczność fiskalizacji całości sprzedaży.</li> <li>3. Duże trudności rozliczeniowe (konieczność założenia podziału przychodów z danego biletu „z góry” bez możliwości późniejszej korekty).</li> <li>4. Wciąż mała przejrzystość taryfy (stosowanie ulg dla komunikacji kolejowej i autobusowej).</li> </ol>	<b>Model niezalecany</b> ze względu na ryzyko prawne.
(D3) Decydujący zasięg biletu	Założenie, że na bilety ważne w obrębie jednego miasta stosuje się ulgi właściwe dla komunikacji miejskiej, zaś dla pozostałych – ulgi właściwe dla komunikacji metropolitalnej – przy czym wciąż konieczne jest wydzielenie części kolejowej, gdyż na nią są inne ulgi ustawowe.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pozytywny wpływ na dostępny budżet.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Duże ryzyko prawne.</li> <li>2. Konieczność fiskalizacji całości sprzedaży.</li> <li>3. Duże trudności rozliczeniowe (konieczność założenia podziału przychodów z danego biletu „z góry” bez możliwości późniejszej korekty).</li> <li>4. Wciąż mała przejrzystość taryfy (stosowanie ulg dla komunikacji kolejowej i autobusowej).</li> </ol>	<b>Model niezalecany</b> ze względu na ryzyko prawne.

Model	Opis	Zalety	Wady	Wnioski
(D4) Rezygnacja z ulg ustawowych	Rezygnacja z ulg ustawowych na bilety o charakterze multimodalnym – ograniczenie ulg do biletów na jeden rodzaj komunikacji	1. Niskie ryzyko prawne	1. Bardzo wysokie koszty	<b>Model względnie zalecany</b> – pozwoli na integrację biletów normalnych przy zachowaniu biletów ulgowych o charakterze ograniczonym do jednego rodzaju komunikacji.

*Źródło: opracowanie własne na podstawie badań*

Należy podkreślić, że wszystkie zaprezentowane rozwiązania są niedoskonałe – wskazują one wyraźnie, jak bardzo autorom ustawy metropolitalnej przyświecał zamysł integrowania wyłącznie komunikacji miejskiej w różnych ośrodkach (co jest wyzwaniem metropolii śląskiej), a jak bardzo była pominięta kwestia integracji z komunikacją kolejową czy autobusową inną niż miejska – kluczową w OMG-G-S.

Modele D2 i D3 są niemożliwe do zastosowania ze względu na ryzyko prawne i nie podlegają dalszym analizom. Modele D1 i D4 są możliwe do zastosowania, jednakże D1 jest mało przyjazny pasażerom, a D4 zwiększa koszty funkcjonowania komunikacji (por. rozdział 5.5).

Efektywna implementacja ustawy metropolitalnej praktycznie nie jest możliwa bez zmian w tym zakresie.

**Brak jasnej definicji komunikacji metropolitalnej, jej relacji do komunikacji miejskiej, wymiaru udzielanych ulg ustawowych oraz sposobu ich refundacji stanowi główną barierę operacjonalizacji ustawy metropolitalnej w warunkach OMG-G-S.**



**Możliwe rozwiązania – wydzielanie w każdym bilecie części kolejowej, dotyczącej komunikacji miejskiej i pozostałej komunikacji autobusowej lub zachowanie w zintegrowanej taryfie kluczowych biletów ważnych w jednym środku transportu (kolejowych jednorazowych i autobusowych pozamiejskich miesięcznych – szkolnych) mają charakter nieefektywny oraz nieprzyjazny pasażerom.**

**Dużo lepszym rozwiązaniem byłyby kompleksowe uregulowania ustawowe określające zasady udzielania i refundacji ulg obowiązujące w zintegrowanej komunikacji (obejmującej różne środki transportu). Rozwiązania takie powinny dążyć do możliwej neutralności dla budżetu państwa i organizatorów przewozów, czyli do zachowania przepływów finansowych na niezmiennym poziomie.**



## 5.5 Implikacje finansowe poszczególnych modeli

Analizę implikacji finansowych integracji taryfowej przeprowadzono dla wszystkich podstawowych modeli różnicujących istotnie przychody możliwych do zdelimitowania i precyzyjnego określenia, tj. dla:

- dwóch wariantów zasięgu geograficznego związku metropolitalnego – związku o zasięgu pełnym, obejmującego cały obszar metropolitalny, oraz o zasięgu ograniczonym wedle zasad opisanych w rozdziale 4.3 (por. Rysunek 33), czyli zwartego obszaru, na którym wydatki na transport są znaczne, i dla którego wpłacenie wymaganej obecnie prawem składki w wysokości 4% PIT jest względnie dostępne (aktualne nakłady na transport zasadniczo przekraczają 60% tej wartości);
- czterech wariantów taryfowych D1-D4, z których każdy – ze względu na istniejące przepisy – został oceniony jako nieoptymalny (nieprzejrzysty dla pasażerów, drogi lub rodzący ryzyko prawne);
- dodatkowo – dla wariantu przekształcenia komunikacji szkolnej na otwartą (C1).

Pozostałe modele zasadniczo są neutralne przychodowo względem siebie lub wariantu referencyjnego bądź (w przypadku modelu A3) niemożliwe do jednoznacznego zdelimitowania, zaś ich implikacje finansowe wynikają z przepływów wskazanych w tabeli (por. Tabela 13).

Przeprowadzane szacunki bazują na następujących założeniach:

- procesy integracyjne mogą spowodować spadek przychodów netto o 5-20% związany z faktem, że z jednej strony możliwa jest utrata części przychodów z tytułu „podwójnych” zakupów biletów oraz ewentualnego obniżenia cen w wyniku ich ujednolicenia, z drugiej zaś – większa atrakcyjność systemu komunikacyjnego przyciągnie dodatkowych pasażerów (badanie przeprowadzone przez zespół pod kierownictwem H. Kołodziejskiego<sup>51</sup>, bazujące na najpełniejszym zestawie aktualnie dostępnych danych, wskazało na spadek netto w wysokości ok. 13%, na który składała się utrata przychodów w wysokości ponad 15% oraz dodatkowe przychody w wysokości ok. 2,5%); spadek ten dotyczy również dopłat do ulg ustawowych;
- dodatkowe zmiany przychodów w wyniku utraty lub uzyskania dodatkowych dopłat do ulg ustawowych symulowano odrębnie, korzystając z analogii pomiędzy rodzajami transportu (ze względu na agregację w wynikach sprzedaży ulg udzielonych na mocy ustaw i prawa lokalnego). Dla wariantów D2 i D3 założono, że objęcie danego rodzaju komunikacji miejskiej dopłatami do ulg ustawowych przyniesie wzrost przychodów o 10-15%, zaś 15-20% obecnej sprzedaży biletów komunikacji miejskiej w scenariuszu D3 stanie się przychodami z komunikacji metropolitalnej.
- oszczędności ze względu na „otwarcie” komunikacji szkolnej oszacowano na podstawie doświadczeń historycznych tych gmin OMG-G-S, które zdecydowały się na takie działanie w przeszłości.

Dodatkowo w analizach dla wariantu D4 przyjęto jako rozwiązania brzegowe: pełną utratę dopłat do ulg ustawowych oraz zachowanie dopłat do biletów jednorazowych kolejowych i szkolnych autobusowych przy utracie innych dopłat do ulg.

W efekcie przeprowadzonych szacunków (por. Tabela 13) należy stwierdzić, że dodatkowy dochód związku metropolitalnego stanowi na tyle duży strumień finansowy, że z bardzo dużym prawdopodobieństwem zniweluje on nie tylko utratę przychodów, ale również ewentualną utratę dopłat do ulg ustawowych dla całości komunikacji zintegrowanej. Jest to wyraźne już przy prostym zestawieniu kwoty 174 mln zł dodatkowego przychodu z kwotami 50 mln szacowanych dopłat do ulg ustawowych w ogóle komunikacji na terenie OMG-G-S oraz 356 mln zł szacowanych przychodów ze sprzedaży biletów. Oznacza to, że dopiero całkowita utrata ulg

<sup>51</sup> Koncepcja funkcjonowania..., op. cit., s. 90-91.

ustawowych oraz utrata 35% przychodów z biletów sprawiłaby, że kwota 174 mln zł nie pokryłaby kosztów bieżących integracji.

**Tabela 14. Implikacje finansowane proponowanych modeli**

	Zasięg pełny	Zasięg ograniczony
Przychody ze sprzedaży biletów ogółem	356,0	345,5
Przychody ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej	223,0	223,0
Dopłaty do ulg ustawowych ogółem	50,0	44,6
Dopłaty do ulg ustawowych - miesięczne autobusowe i jednorazowe kolejowe	39,0	35,2
Koszty organizacji komunikacji szkolnej w modelu zamkniętym	8,2	7,8
<b>Zmniejszenie przychodów</b>		
<i>Wariant 5%</i>	-20,3	-19,5
<i>Wariant 10%</i>	-40,6	-39,0
<i>Wariant 15%</i>	-60,9	-58,5
<i>Wariant 20%</i>	-81,2	-78
<b>Możliwe zachowane przychody z dopłat do ulg ustawowych przy zachowaniu biletów na jeden środek transportu (D4)</b>		
<i>Wariant 5%</i>	37,1	33,4
<i>Wariant 10%</i>	35,1	31,7
<i>Wariant 15%</i>	33,2	29,9
<i>Wariant 20%</i>	31,2	28,2
<b>Możliwe dodatkowe przychody z dopłat do ulg ustawowych przy założeniu, że całość komunikacji jest metropolitalna (D2)</b>		
<i>Wariant optymistyczny</i>	31,8	31,8
<i>Wariant pesymistyczny</i>	17,8	17,8
<b>Możliwe dodatkowe przychody z dopłat do ulg ustawowych przy założeniu, że część komunikacji miejskiej staje się komunikacją metropolitalną (D3)</b>		
<i>Wariant optymistyczny</i>	6,4	6,4
<i>Wariant pesymistyczny</i>	2,7	2,7
Dodatkowy przychód związku metropolitalnego z PIT	173,9	158
<b>Końcowy wpływ integracji na budżet</b>		
<b>Wynik końcowy w wariacie D1 ("3 w 1")</b>		
<i>Wariant optymistyczny</i>	153,6	138,5
<i>Wariant pesymistyczny</i>	92,7	80,0
<b>Wynik końcowy w wariacie D2 (wyłącznie przewozy metropolitalne)</b>		
<i>Wariant optymistyczny</i>	171,5	156,4
<i>Wariant pesymistyczny</i>	110,6	97,8
<b>Wynik końcowy w wariacie D3 (decydujący zasięg biletu)</b>		
<i>Wariant optymistyczny</i>	160,0	144,9
<i>Wariant pesymistyczny</i>	95,4	82,7
<b>Wynik końcowy w wariacie D4 (rezygnacja z ulg ustawowych)</b>		
<i>Wariant 1 (pełna rezygnacja, duży spadek przychodów)</i>	42,7	35,4
<i>Wariant 2 (pełna rezygnacja, mały spadek przychodów)</i>	103,6	93,9

	Zasięg pełny	Zasięg ograniczony
<i>Wariant 3 (zachowanie kluczowych biletów ulgowych na jeden środek transportu, duży spadek przychodów)</i>	81,8	70,6
<i>Wariant 4 (zachowanie kluczowych biletów ulgowych na jeden środek transportu, mały spadek przychodów)</i>	142,7	129,1
<b>Dodatkowe oszczędności z otwarcia komunikacji szkolnej (C1)</b>		
<i>Wariant optymistyczny</i>	2,1	1,9
<i>Wariant pesymistyczny</i>	3,3	3,1

*Źródło: opracowanie własne*

We względnie rekomendowanym scenariuszu D1, przy uwzględnieniu zachowania dotychczasowych wpływów z dopłat do ulg ustawowych, dzięki formule biletów „3 w 1” w skali całego związku przychody ze sprzedaży biletów zmniejszą się ok. 20–81 mln zł w skali rocznej, co oznacza – po uwzględnieniu dodatkowego dochodu z PIT – nadwyżkę środków w wysokości 93–154 mln zł. Przy związku o mniejszym zasięgu spadek przychodów wynosi odpowiednio 19–78 mln, zaś końcowy bilans – 80–138 mln zł.

W drugim względnie rekomendowanym scenariuszu D4 zakładana jest dodatkowo utrata 11–50 mln zł (13–49 mln zł w przypadku związku o mniejszym zasięgu terytorialnym) z tytułu braku dopłat do ulg ustawowych, co oznacza nadwyżkę środków w wysokości 42–142 mln zł (35–129 mln zł przy mniejszym zasięgu związku).

W scenariuszach D2 i D3 nadwyżki mogą sięgać nawet 174 mln zł (158 mln zł przy mniejszym zasięgu związku), jednakże warunkiem uzyskania tak dużej sumy jest założenie, że całość komunikacji organizowanej przez związek metropolitalny ma charakter metropolitalny, a zatem – co już nie budzi wątpliwości – nie jest komunikacją miejską.

Należy podkreślić, że oprócz niejasnych przepisów dokładność szacunków obniża wiele czynników zewnętrznych, takich jak brak badań marketingowych ukierunkowanych na kwestie przychodowe czy duża liczba niewiadomych związanych z alokacją przestrzenną niektórych strumieni przychodów i kosztów (np. w komunikacji autobusowej pozamiejskiej i kolejowej) oraz faktyczną reakcją rynku na procesy integracyjne. Zwłaszcza ten ostatni czynnik ma charakter kluczowy i decydujący, a zarazem niemożliwy do przyjęcia *a priori*.

Niemniej jednak na chwilę obecną z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że dodatkowe przychody związku metropolitalnego skompensują z nawiązką koszty integracji. Po doprecyzowaniu założeń prawnych, taryfowych oraz po przeprowadzeniu badań można te przedziały zawęzić, niemniej jednak w pierwszych latach funkcjonowanie związku metropolitalnego musi opierać się on o zarządzanie niepewnością przychodową polegającą na tworzeniu rezerwy na utratę przychodów, a następnie, w kolejnych miesiącach i latach, inwestowaniu niewykorzystanej rezerwy na przedsięwzięcia rozwojowe – np. na poprawę częstotliwości kursowania komunikacji kolejowej, wymianę taboru czy punktowe inwestycje infrastrukturalne.

Istotnym czynnikiem sukcesu pozostaje wypracowanie formuł rozliczeń, które zagwarantują poszczególnym partnerom zachowanie przychodów, a także takiej konstrukcji taryfy, która zachowa dotychczasowe ceny biletów. Zagrożeniem jest bowiem wprowadzenie taryfy premijującej długie podróże, co może mieć dodatkowy niekorzystny wpływ na przychody, a także stymulować procesy suburbanizacyjne.

Implikacje finansowe powołania związku metropolitalnego są w każdym przypadku pozytywne, jakkolwiek ich oszacowanie wobec niejasności prawnych i braku specjalistycznych badań rynku musi mieścić się w stosunkowo szerokim przedziale. Stąd rekomendowane jest przeprowadzenie badań mających na celu określenie faktycznych wydatków gospodarstw domowych na transport publiczny z podziałem na poszczególnych organizatorów (emitentów biletów).



W ostatecznym bilansie powołanie związku metropolitalnego pozwoli osiągnąć integrację taryfową i jednocześnie dzięki dodatkowym środkom z PIT (na poziomie ok. 158 mln zł dla „ograniczonego” i 174 mln zł dla „pełnego” zasięgu terytorialnego związku) zasilić system transportowy OMG-G-S dodatkowym strumieniem środków w wysokości minimum ok. 35 mln zł rocznie (przy całkowitej rezygnacji z dopłat do ulg ustawowych), a realnie nawet ok. 70-150 mln zł rocznie – po uwzględnieniu utraconych przychodów, w zależności od zastosowanych rozwiązań w zakresie dopłat do ulg ustawowych oraz reakcji rynku.

## 5.6 Zasady utworzenia, funkcjonowania i finansowania związku metropolitalnego

Z punktu widzenia operacyjnego proces powołania związku metropolitalnego można podzielić na trzy fazy (por. Rysunek 35). Porządkują one wcześniejsze rozważania i rekomendacje w sposób usystematyzowany chronologicznie i uzupełniony o szczegóły operacyjne.

Należy podkreślić, że szczegółowość niniejszego planu zdeterminowana jest jego sporządzaniem *ex ante*, w sytuacji w której celem jest integracja całości systemu komunikacyjnego OMG-G-S, zaś aktualny stan prawny ukierunkowany jest na integrację systemów komunikacji miejskiej (bez komunikacji kolejowej i autobusowej innej niż miejska). Ponadto informacje i decyzje w każdej fazie determinują warunki podejmowania decyzji w fazach kolejnych. Stąd też sam proces tworzenia związku ma charakter dynamiczny, zaś konieczne kompromisy polityczne winny być osiągnane przy bieżącym wsparciu eksperckim.

**W fazie przygotowawczej**, którą należy rozpocząć jak najszybciej, należy zebrać dane i przeanalizować możliwości poszerzenia zakresu działania związku metropolitalnego zwiększające efektywność funkcjonowania związku. Analiza wydatków gospodarstw domowych na usługi transportowe na reprezentatywnej próbie mieszkańców będzie w stanie określić potencjalną skalę utraty wpływów z biletów. Badanie to powinno być ukierunkowane na osoby nabywające jednocześnie bilety różnych emitentów (po integracji będą one kupowały tylko jeden bilet) oraz bazować na dotychczasowych bogatych doświadczeniach jst w badaniach preferencji i zachowań transportowych mieszkańców. Jednocześnie należy dokonać analiz możliwości przekazania do kompetencji związku metropolitalnego wybranych funkcji wykraczających poza zakres działań związanych z publicznym transportem zbiorowym. Zapewni to zwiększenie efektu synergii, ale również umożliwi jak największej liczbie gmin spełnienie kryterium minimalnej składki do budżetu związku.

Kluczowym punktem rozpoczynającym **fazę ustalenia zakresu działalności związku** jest ustalenie podstawy prawnej funkcjonowania związku – może to być Ustawa o związkach metropolitalnych (wraz z odpowiednimi rozporządzeniami wykonawczymi lub ustawą zmieniającą) bądź ustawa szczegółowa dedykowana OMG-G-S (jak w przypadku projektu

ustawy o śląskim związku metropolitalnym). Pożądane jest, aby podstawa prawna funkcjonowania związku usuwała zidentyfikowane w niniejszej ekspertyzie przeszkody formalne integracji – w szczególności porządkowała kwestię definicyjną komunikacji metropolitalnej w kontekście systemu dopłat do ulg ustawowych oraz usuwała wymóg minimalnej składki w odniesieniu do poszczególnych gmin, zastępując go wymogiem minimalnej sumy składek członków i partnerów związku. Na potrzeby dalszych rozważań – zgodnie z ustaleniami umownymi, dotyczącymi realizacji niniejszej ekspertyzy – zakłada się jednak utrzymanie obecnego stanu prawnego.

Następnie należy ustalić zakres kompetencji związku metropolitalnego – pomocna może być przy tym lista podstawowych zadań organizatora i integratora, wraz z wariantem minimalnym i maksymalnym oraz zdefiniowanymi praktykami zagranicznymi (por. Tabela 15). Na podstawie niniejszych rozważań optymalny jest zakres ustawowy metropolitalnej, rozszerzony o kwestie związane z organizacją przewozów szkolnych i osób niepełnosprawnych oraz o kwestie operacyjnego zarządzania siecią kolejową (kontraktowanie usług, uzgadnianie rozkładów jazdy, operacyjny nadzór nad przewoźnikiem), gdyż w tych obszarach istnieje możliwość oczywistego efektu synergii, przy jednoczesnym możliwym transferze operacyjnego zarządzania sieciami komunikacji miejskiej na samorządy. W wyniku realizacji działań przygotowawczych zakres tych zadań może jednak zostać rozszerzony, o kwestie w zakresie których możliwe są synergia, np. związane z utrzymaniem dróg gminnych i powiatowych (odsnieżaniem, sprzątaniem, konserwacją przystanków).

**Tabela 15. Opis możliwych podstawowych zakresów kompetencji związku metropolitalnego w zestawieniu z rozwiązaniami zagranicznymi**

Zakres kompetencji	Francja	Niemcy	ZM wariant maksymalny	ZM wariant optymalny	ZM wariant minimalny
<b>Ustalanie i rozliczanie zintegrowanej taryfy, obejmującej:</b>					
<i>Kolej</i>	✓ / - (w niektórych obszarach)	✓	✓	✓	-
<i>Komunikację miejską</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Komunikację autobusową pozamiejską</i>	- (zasadniczo tylko obszary zurbanizowane)	✓	✓	✓	✓
<b>Koordinacja systemu informacji pasażerskiej</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Prowadzenie badań marketingowych</b>	✓	✓	✓	✓	✓

Zakres kompetencji	Francja	Niemcy	ZM wariant maksymalny	ZM wariant optymalny	ZM wariant minimalny
<b>Finansowanie usług</b>	✓ (z wyjątkiem kolei)	- (częściowe)	- (częściowe)	- (częściowe)	- (częściowe)
<b>Tworzenie planu transportowego (strategiczne planowanie sieci)</b>	✓	- (z wyjątkiem wybranych rodzajów komunikacji ponadpowiatowej – np. szynowej w niektórych landach)	✓	✓ (wymóg ustawowy)	✓ (wymóg ustawowy)
<b>Ustalanie rozkładów jazdy</b>	- (zasadniczo zadanie operatora)	- (zasadniczo zadanie operatora)	✓	- (o ile samorząd nie zastrzeże sobie takie prawa i nie pozostawi wybranych funkcji zarządu transportu – mod. A2)	-
<b>Kontraktowanie usług z przewoźnikami</b>	✓	- (z wyjątkiem wybranych rodzajów komunikacji ponadpowiatowej – np. szynowej w niektórych landach)	✓	- (o ile samorząd nie zastrzeże sobie takie prawa i nie pozostawi wybranych funkcji zarządu transportu – mod. A2)	-
<b>Nadzór nad realizacją usług przewozowych</b>	✓	- (z wyjątkiem wybranych rodzajów komunikacji ponadpowiatowej – np. szynowej w niektórych landach)	✓	- (o ile samorząd nie zastrzeże sobie takie prawa i nie pozostawi wybranych funkcji zarządu transportu – mod. A2)	-
<b>Organizacja otwartych przewozów szkolnych</b>	✓	✓	✓	✓	-
<b>Organizacja zamkniętych przewozów szkolnych</b>	✓	- (samorządy odpowiedzialne za daną szkołę)	✓	✓	-

Źródło: opracowanie własne

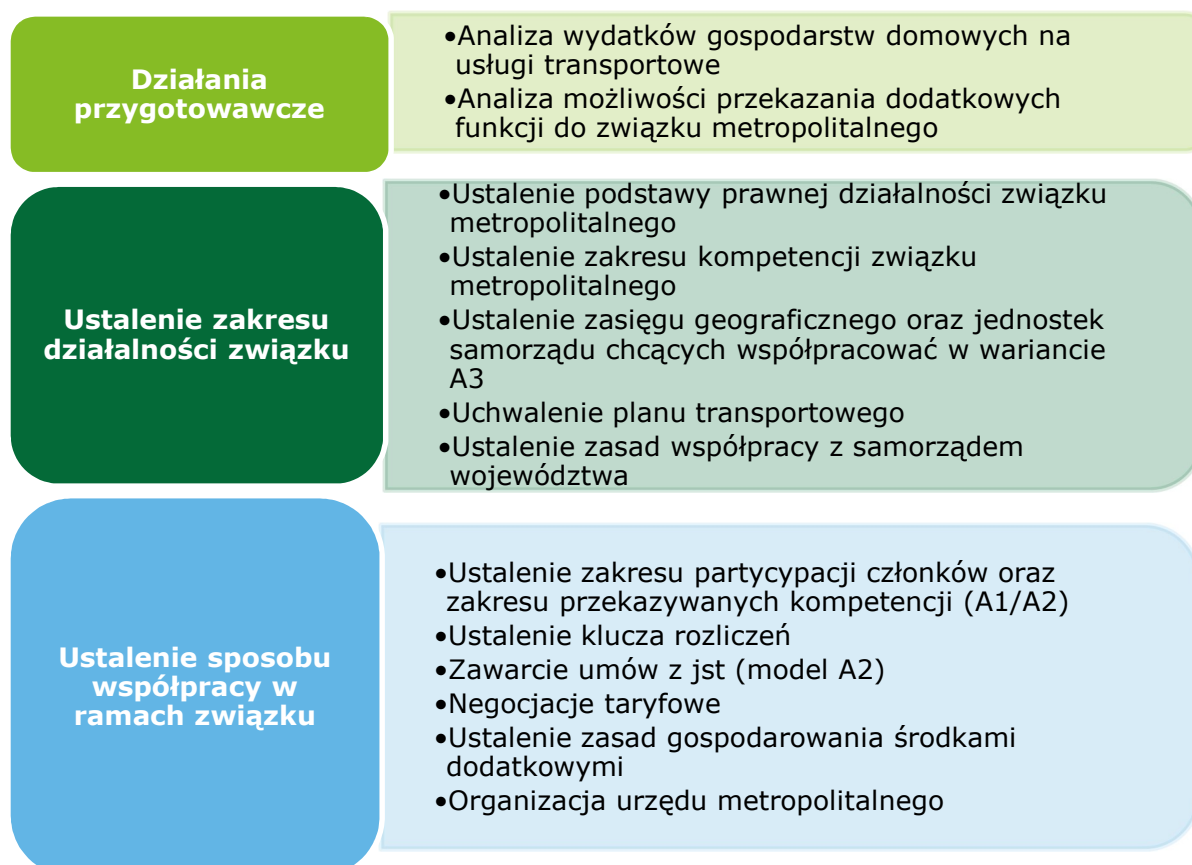
Kolejnym zagadnieniem jest ustalenie zasięgu związku, a zatem decyzje poszczególnych gmin o przystąpieniu do związku. Będą one uwarunkowane przede wszystkim zdolnością do

finansowania minimalnej składki, która została szczegółowo przeanalizowana w rozdziale 4.3 i w przypadku wielu jst wymaga zwiększenia dotychczas ponoszonych nakładów na publiczny transport zbiorowy. Nie bez znaczenia jest także polityczna chęć uczestniczenia w związku. Przeprowadzone wywiady wskazują jednak, że podstawową barierą są czynniki finansowe, które mogą być zniwelowane przez zwiększenie zakresu kompetencji przekazywanych do związku. Jednocześnie jednak należy zebrać deklaracje jst chcących współpracować ze związkiem w modelu A3. Jednostki takie nie przyczynią się do powiększenia budżetu związku, jednakże odniosą istotne korzyści związane z brakiem konieczności samodzielnego wypełniania funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz organizatora przewozów szkolnych, co wobec wejścia w życie nowych przepisów Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym ma duże znaczenie.

Niezależnie od podejmowanych na tym etapie działań konieczne jest rozpoczęcie przygotowywania planu transportowego dla OMG-G-S, mającego zastąpić dotychczas uchwalone przez gminy i powiaty plany transportowe (por. rozdział 2.2).

Ostatnim wyzwaniem na etapie przygotowawczym są negocjacje z zarządem województwa dotyczące zasad współpracy. Rozwiązania te zostały opisane w części 5.2 – rekomenduje się przekazanie kompetencji operacyjnych w zakresie organizacji kolei w całym województwie do związku metropolitalnego, co zapewni możliwość integracji również na zasadzie: linia kolejowa wybiegowa + całość komunikacji na terenie związku metropolitalnego. Jest to jednak rozwiązanie wymagające odpowiedniego kompromisu politycznego.

### Rysunek 35. Plan operacyjny organizacji związku metropolitalnego



Źródło: opracowanie własne

Kluczowe znaczenie ma **ustalenie sposobu współpracy w ramach związku**. Podstawowe kwestie w tym zakresie reguluje Ustawa metropolitalna, która w rozdziale 4 ustala szczegóły zarządzania związkiem metropolitalnym, wskazując na istnienie dwóch organów – zarządu i

zgromadzenia. Zgromadzenie składa się z delegatów gmin i powiatów wchodzących w skład związku – po dwóch z każdej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym jednym z delegatów jest wójt, burmistrz, starosta lub prezydent miasta, a drugim – przedstawiciel odpowiedniej rady jst. Zgromadzenie podejmuje decyzje na tematy dotyczące m.in. strategii, statutu, budżetu oraz istotnych kwestii majątkowych związku. Decyzje podejmowane są kwalifikowaną większością głosów, tj. konieczne jest poparcie większości jednostek oraz dodatkowo takiej liczby gmin, iż ich mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym (tworzy to zatem szczególną rolę gmin w zgromadzeniu związku).

Zgromadzenie wybiera również trzyosobowy zarząd związku. Członkostwa w zarządzie związku nie można łączyć z członkostwem w organie jst, a także pełnieniem funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, wojewody lub ich zastępców. Zarząd wybierany jest bezwzględną większością głosów i wykonuje zadania niezastrzeżone na rzecz zgromadzenia, podejmując decyzje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu.

Zarząd wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu metropolitalnego, dla którego uchwała regulamin organizacyjny i do którego stosuje się przepisy dotyczące urzędu marszałkowskiego. Ponadto przepisy określają funkcje skarbnika i sekretarza związku metropolitalnego.

Kluczową decyzją na etapie ustalania sposobu współpracy w ramach związku jest określenie, czy intencją danej jednostki – na wstępnym etapie – jest wybór modelu A1 czy A2, czyli czy dana jednostka chce przekazać do związku metropolitalnego całość funkcji organizatora (model francuski), czy może zachować własny zarząd transportu z ograniczonymi funkcjami dotyczącymi informacji pasażerskiej i rozliczania wspólnej taryfy (model niemiecki).

Istotnego problemu przy tworzeniu związku metropolitalnego nie stanowią ani zawarte w przeszłości umowy z przewoźnikami, ani też umowy zawierane w przyszłości. Generalną zasadą jest sukcesja, jaka następuje pomiędzy dotychczasowymi organizatorami i związkiem metropolitalnym oraz powoduje wstąpienie w prawa i obowiązki organizatora komunikacji, w tym dotychczasowe umowy (por. część 2.8.1). W przypadkach wątpliwych (w szczególności – umowy pomiędzy Gminą Miasta Gdańska i ZKM Gdańsk, stanowiącej zabezpieczenie obligacji) możliwe jest również tymczasowe zastosowanie art. 13 ust. 1 pkt. 2 Ustawy metropolitalnej, czyli utrzymanie zawartej umowy w niezmienionej postaci i przekazanie wybranej części przewozów do wykonywania dotychczasowemu organizatorowi.

Należy tutaj podkreślić, że również w przyszłości nie ma przeszkód prawnych do zawierania umów powierzenia bezpośredniego (por. część 2.8.1) pomiędzy związkiem metropolitalnymi i operatorami – spółkami komunalnymi pojedynczych samorządów. Stąd też nie jest konieczne przekazywanie własności tych spółek związkowi. Nie jest to również wskazane, gdyż rodziłoby stosunkowo duże trudności związane m.in. ze zróżnicowanym stanem posiadania oraz złożonymi kwestiami własności gruntów.

**Powstanie związku metropolitalnego nie wpłynie znacząco na funkcjonowanie przewoźników komunalnych.**

**Związek może im zlecać usługi w trybie powierzenia bezpośredniego na mocy Rozporządzenia 1370/2007, tak samo jak pojedynczy samorząd.**



**Związek wstąpi w prawa i obowiązki, wynikające z dotychczasowych umów w drodze sukcesji. W przypadkach wątpliwych, możliwe jest również utrzymanie dotychczasowych umów w niezmienionej postaci po powołaniu związku komunalnego dzięki czasowemu (do ich wygaśnięcia) przekazaniu wybranych zadań dotychczasowym organizatorom na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 Ustawy metropolitalnej.**



Na tym etapie konieczne jest również ustalenie klucza alokacji kosztów i przychodów. Jak już wspomniano, jest on konieczny w celu efektywnego funkcjonowania związku, gdyż główny ciężar jego finansowania wciąż spoczywa na jst i muszą one mieć gwarancję kontroli nad wydatkowanymi środkami, w tym w zakresie decyzyjności co do sposobu ich przeznaczania. Klucz ten powinien bazować na kluczach wypracowanych przez ZTM Gdańsk i ZKM Gdynia, stosowanych w rozliczeniach z gminami ościennymi, powszechnie uznawanych za przejrzyste i sprawiedliwe. Podstawą klucza powinny być badania struktury taryfowej na wszystkich liniach oraz indywidualne rozliczanie przychodowości każdego kursu, z uwzględnieniem rodzajów wykorzystywanych biletów, ulg i uprawnień do przejazdów bezpłatnych, a także koszty wynikające z faktycznie zawartych umów, a zatem sposobu kontraktowania, ustalonych standardów jakości oraz indywidualnego poziomu efektywności przewoźników komunalnych. Analogiczny klucz powinien być również stosowany w modelu A2 przy rozliczeniach pomiędzy jst a gminą, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 Ustawy metropolitalnej.

Dotychczas stosowany klucz ma postać:

$$D = K_c - K_u - (P_b + P_m) - W_{rb}^{52}$$

gdzie: D – kwota dopłaty budżetowej (składki danej jst do związku metropolitalnego<sup>53</sup>), K<sub>c</sub> – koszty całkowite obsługi komunikacyjnej (przewozów i organizatora), K<sub>u</sub> – kary umowne (naliczone operatorom), P<sub>b</sub> – przychody z biletów, P<sub>m</sub> – przychody operatora, W<sub>rb</sub> – wynik finansowy komunikacji miejskiej w roku bieżącym (z uwzględnieniem dopłaty budżetowej, jest to zatem różnica między planem a wykonaniem).

Podstawą obliczeń są wiarygodne dane, dotyczące przewozów i struktury taryfowej, z uwzględnieniem ich zróżnicowania na rodzaje dni (powszedni, sobota i święto, z uwzględnieniem specyfiki ferii i wakacji), zdobywane w toku badań marketingowych.

Dla potrzeb związku metropolitalnego, klucz ten może podlegać niewielkim modyfikacjom:

- można wyłączyć z niego koszty organizatora (funkcjonowania związku metropolitalnego), które mogą być pokrywane bezpośrednio z przychodów własnych związku metropolitalnego, w celu nie obciążania gmin dodatkowym „narzutem”, a przez to motywowania zarówno do rozwoju komunikacji, jak i przystępowania do związku metropolitalnego;
- w pierwszym okresie działalności związku, należy przyjąć miesięczny bądź kwartalny (a nie roczny) okres rozliczeniowy, w celu odpowiedniego uwzględnienia dynamiki.

Ponadto należy mieć świadomość, że dana jst powinna mieć możliwość „zamawiania” i pokrywania poprzez związek metropolitalny kosztów funkcjonowania komunikacji poza swoim terenem, ważnej dla mieszkańców danej jednostki. Jest to szczególnie ważne w przypadkach tzw. gmin i powiatów tranzytowych, czyli przewozu dużej liczby mieszkańców jednej gminy lub powiatu do innej, przez teren innej.



**Ważne jest utrzymanie wpływu poszczególnych samorządów na sposób wydatkowania środków na ich terenie, albowiem finansowanie transportu publicznego nawet po powołaniu związku metropolitalnego będzie zależne od samorządów.**

**Wariant minimum to wdrożenie klucza alokacji kosztów i przychodów bazującego na doświadczeniach wypracowanych przez ZTM Gdańsk i ZKM**

<sup>52</sup> O. Wyszomirski, M. Gromadzki, Określanie wyników finansowych linii i fragmentów sieci komunikacyjnej – studium przypadku Gdyni. Inteligentny transport publiczny. Zorientowane na klienta zarządzanie komunikacją miejską z wykorzystaniem nowych źródeł danych, Konferencja Banku Światowego, Warszawa 27-28 kwietnia 2015 r.

<sup>53</sup> Składka ta może być podwyższona (uzupełniona o inne składniki) w wyniku przekazania do związku metropolitalnego innych zadań.

**Gdynia. Ich różnica powinna wynikać ze standardów jakościowych i ilościowych oferty zadanych przez odpowiednie samorzady i być podstawą ustalonej składki (zamiast składek zależnych od liczby mieszkańców, czy zamożności gmin).**

**Rozwiązaniem dającym większą autonomię jest opisany w rozdziale 5.1 model A2, który bazuje na rozwiązaniach niemieckich i polega na całkowitym zachowaniu zarządzania siecią jako kompetencji pojedynczego samorządu, przy zachowaniu całkowitej integracji. Możliwy jest wybór tego modelu tylko przez część samorządów.**

Kolejnym etapem ustalania sposobu współpracy są negocjacje zasad taryfowych. Powinny one wynikać z przeprowadzonych badań oraz przeglądu rozwiązań taryfowych i być podporządkowane zasadzie zachowania pełnej integracji taryfowej przy jednoczesnym możliwym zróżnicowaniu taryf na obszarach miejskich oraz zachowaniu cen na poziomie zbliżonym do obecnych taryf dominujących. Towarzyszyć im powinny odpowiednie symulacje, wynikające z wcześniejszych badań fazy przygotowawczej.

Wprowadzana taryfa powinna bazować na dobrych praktykach krajowych i zagranicznych w zakresie kształtowania tego typu systemów. Stąd też pożądane jest przejście na system strefowy, w którym strefami są pojedyncze gminy i powiaty, w obrębie których pasażerowie mają do czynienia ze standardowym układem biletów (nawet w przypadku zróżnicowania cen). System taki motywuje do stałego korzystania z komunikacji (nie tylko w relacjach praca-dom, szkoła-dom), co buduje lojalność klientów oraz wzmacnia popyt poza szczytami komunikacyjnymi.

Jako punkt wyjściowy do negocjacji, należy przyjąć układ taryfowy, bazujący na:

- biletach jednorazowych, ważnych w danej strefie (A - gmina, B - gmina wraz z gminami sąsiadującymi, C - powiat, w tym miasto na prawach powiatu), umożliwiających przesiadki w obrębie określonego czasu, zdefiniowanego indywidualnie dla systemów komunikacji miejskiej oraz w sposób zunifikowany poza komunikacją miejską (w przypadku dużych miast - Gdańska, Gdyni, Sopotu prawdopodobnie najlepszym rozwiązaniem będzie zachowanie obecnego czasu 1h, w miastach i gminach mniejszych może to być 30 minut, zaś strefach B i C - ok. godziny); ceny tych biletów powinny być w miarę możliwości zunifikowane na terenach poza miastami posiadającymi komunikację miejską;
- biletach jednorazowych ponadpowiatowych ważnych w danej relacji (od - do), o cenie określonej dla danej relacji (w zależności od liczby kilometrów), umożliwiającym również przejazd z i do dowolnego miejsca w gminie rozpoczęcia podróży i docelowej (cena może być podwyższona, jeśli gminą docelową jest miasto na prawach powiatu lub miasto z systemem komunikacji miejskiej);
- biletach 24-godzinnych i miesięcznych ważnych analogicznie, a także na całej sieci komunikacyjnej.

Zunifikowany powinien być również zakres standardowych ulg. Należy przy tym zauważyć, że szereg ulg ustawowych dotyczy wyłącznie biletów jednorazowych lub miesięcznych. Stąd też w zależności od sposobu doprecyzowania przepisów w niektórych przypadkach i strefach zasadne może być odstępianie od oferowania biletów 24-godzinnych.

Ceny biletów powinny być określone z wykorzystaniem badań marketingowych, w szczególności na podstawie analizy dotychczasowych wydatków mieszkańców na transport zbiorowy - tak, by nie pogorszyć istotnie przychodowości systemów komunikacyjnych. Stąd też podstawą kalkulacji cen powinny być dotychczasowe wydatki pasażerów na zakup biletów (z uwzględnieniem czasu podróży, liczby podróży w ciągu dnia oraz zasięgu i relacji) - przy

czym analiza powinna obejmować nie tylko wartości średnie, ale również rozkłady. Badania takie mogą dostarczyć dodatkowych przesłanek różnicowania cen.

Oprócz standardowych typów biletów, na życzenie danej jednostki samorządu, odpowiedzialnej za finansowanie komunikacji, do zintegrowanej taryfy powinny być wprowadzane dodatkowe rodzaje biletów oraz lokalne uprawnienia do ulg – chyba, że samorzady zgodnie zdecydują się na odstąpienie od takiego rozwiązania. Odrzucenie go ogólnie może jednak utrudnić kompromis związany z powołaniem związku metropolitalnego.

Pochodną zasad taryfowych jest ustalenie zasad gospodarowania środkami dodatkowymi, pozyskanymi w wyniku wzrostu PIT. Jako propozycję wyjściową należy przyjąć, że powinny być one w pierwszej kolejności przeznaczone na zarządzanie związkiem metropolitalnym (jak już wspomniano – składki samorządów powinny być alokowane bezpośrednio na komunikację) oraz wyrównanie strat poszczególnych operatorów z tytułu utraconych przychodów. Koszty zarządzania związkiem (urzędem metropolitalnym) przy pełnym zakresie działań nie powinny przekroczyć 40 mln zł rocznie (obecnie koszty organizatora w ZTM Gdańsk i ZKM Gdynia wynoszą łącznie ok. 30 mln zł), aczkolwiek przy ograniczeniu jego zakresu i zachowaniu części kompetencji przy pojedynczych jst (model A2) znacznie maleją. Na pokrycie ewentualnej utraty przychodów należy stworzyć znaczną rezerwę, na poziomie nawet do 130 mln zł, w zależności od zastosowanych rozwiązań taryfowych, decyzji w sprawie wnioskowania o ulgi ustawowe oraz zasięgu związku. W razie niewykorzystania, pula ta powinna być „zwalniana” i w kolejnym kwartale powinna być wydatkowana razem z pozostałymi środkami. Zasady wydatkowania pozostałych środków wymagają kompromisu politycznego. Należy wynegocjować ich podział pomiędzy:

- wsparcie transportu kolejowego, jako „szkieletu komunikacyjnego” OMG-G-S, co podkreślano we wszystkich wywiadach – w celu poprawy częstotliwości kursowania pociągów i jakości taboru, a także zmotywowania samorządu województwa do współpracy ze związkiem metropolitalnym;
- wsparcie pozostałych rodzajów komunikacji, co będzie stanowiło bezpośredni motywator dla gmin i powiatów do dołączania do OMG-G-S.

Możliwe są różnorodne klucze podziału pomiędzy te dwa rodzaje komunikacji:

- proporcjonalny do kosztów lub przychodów, przy założeniu modelowej oferty (obecnie zarówno udział kosztów jak i przychodów kolei w ogóle komunikacji wynosi ok. 25%, ale docelowo powinien być zwiększany);
- związany z priorytetami rozwoju, zakładający wyższy udział kolei, w celu jej rozwoju zarówno w obrębie rdzenia metropolii, jak i obszarów peryferyjnych.

Zaleca się przy tym zastosowanie drugiego z kluczy, ze względu na historyczne, długoletnie zaniedbania na kolei – zarówno na terenach zurbanizowanych, jak i wiejskich.

Zakłada się zatem, że we wspomnianym wzorze, należy wprowadzić dodatkową modyfikację:

$$D = K_c - K_u - (P_b + P_m) - W_{rb} - n * (N_x - K_m) * P_n / P_m$$

gdzie:  $n$  – udział wsparcie dla pozostałych rodzajów komunikacji, wynegocjowany przez członków związku,  $N_x$  – całkowita nadwyżka związku z poprzedniego okresu,  $K_m$  – koszty funkcjonowania urzędu metropolitalnego,  $P_n$  – przychody związku z tytułu obecności danej gminy w związku,  $P_m$  – przychody związku (z tytułu „5% PIT”) ogółem.

Przy założeniu  $n=0,4$ ,  $N_x$  w wielkości 100 mln zł (patrz symulacje w rozdziale 5.5) oraz kosztów związku metropolitalnego w wysokości 40 mln zł, wartość dodatkowych środków wynosi łącznie 60 mln zł (z czego 24 mln zł zostanie przeznaczonych na kolej).

**Rysunek 36. Wielkość dodatkowych środków na publiczny transport zbiorowy, z tytułu dochodów własnych związku metropolitalnego (5% PIT)''**

<b>JST</b>	<b>Wielkość dodatkowych środków na publiczny transport zbiorowy w ujęciu rocznym [zł] (przy założeniu <math>n=0,4</math>, <math>N_x = 100</math> mln zł, <math>K_m = 40</math> mln zł)</b>
Cedry Wielkie	82 391
Chmielno	81 723
Gdańsk	14 034 044
Gdynia	7 483 239
Gniew	169 385
Gniewino	63 923
Hel	64 697
Jastarnia	59 148
Kartuzy	530 144
Kolbudy	450 244
Kosakowo	338 038
Krokowa	122 090
Krynica Morska	21 319
Lębork	644 236
Lichnowy	40 856
Linia	52 660
Luzino	185 492

<b>JST</b>	<b>Wielkość dodatkowych środków na publiczny transport zbiorowy w ujęciu rocznym [zł] (przy założeniu n=0,4, N<sub>x</sub> = 100 mln zł, K<sub>m</sub> = 40 mln zł)</b>
Łęczyce	116 524
Malbork	690 197
Nowy Dwór Gdański	207 632
Nowy Staw	76 016
Ostaszewo	42 114
Pelplin	188 816
Pruszcz Gdański (miasto)	726 997
Pruszcz Gdański (gm. Wiejska)	708 190
Przodkowo	109 277
Przywidz	66 929
Pszczółki	139 715
Puck (gm. wiejska)	311 449
Puck (miasto)	217 011
Reda	491 184
Rumia	1 146 327
Sierakowice	250 670
Somonino	107 522
Sopot	1 560 974

<b>JST</b>	<b>Wielkość dodatkowych środków na publiczny transport zbiorowy w ujęciu rocznym [zł] (przy założeniu <math>n=0,4</math>, <math>N_x = 100</math> mln zł, <math>K_m = 40</math> mln zł)</b>
Stegna	106 019
Stężycza	120 542
Subkowy	63 940
Suchy Dąb	43 561
Sulęczyno	56 860
Szemud	273 043
Sztutowo	42 633
Tczew (miasto)	1 104 166
Tczew (gm. wiejska)	192 343
Trąbki Wielkie	138 698
Wejherowo (miasto)	911 945
Wejherowo (gm. wiejska)	355 173
Władysławowo	265 389
Żukowo	744 518
<b>KOLEJ</b>	<b>24 000 000</b>
<b>ŁĄCZNIE OMG-G-S</b>	<b>60 000 000</b>

*Źródło: opracowanie własne*

Ostatnim punktem jest organizacja urzędu metropolitalnego, zgodnie z zasadami profesjonalizmu oraz oddzielenia bieżącego zarządzania od bezpośrednich nacisków politycznych. Urząd metropolitalny powinien przejąć pracowników i inne mienie MZK ZG oraz

dotychczasowych organizatorów komunikacji, wraz z funkcjami, które zostaną przekazane urzędowi.

Należy podkreślić, że nie rekomenduje się przekazywania na własność związku metropolitalnego przewoźników komunalnych. Nie jest to konieczne ze względu na przepisy prawa (jak już wielokrotnie wspomiano, w warunkach integracji istnieje szereg możliwości zlecenia usług – również bezprzetargowo – przewoźnikom komunalnym pojedynczych samorządów), natomiast w toku prowadzonych wywiadów i dyskusji budziło słuszny niepokój decydentów, związany z utratą kontroli nad mieniem samorządowym o znacznej wartości, w tym terenami na przyszły rozwój miast.

Długość trwania procesu powoływania związku metropolitalnego zależy przede wszystkim od podstawy prawnej powołania związku oraz sprawności jej procedowania, a także sprawności negocjacji politycznych i poszukiwania koniecznych *consensusów*. Zakładając realistyczną sprawność negocjacji politycznych oraz powołanie związku metropolitalnego na podstawie rozporządzenia do istniejącej ustawy, a także realistyczny czas 4 miesiące na wydanie rozporządzenia (w praktyce jest to możliwe nawet w 2 miesiące) – całość procesu powołania związku i przejęcia przez niego faktycznych funkcji w zakresie integracji transportu zajmie ok. 13 miesięcy (por. Rysunek 37).

W przypadku uchwalania ustawy przewidywany jej czas procedowania wynosi 6-18 miesięcy, co oznacza, że łącznie na powołanie związku metropolitalnego konieczne jest 15-27 miesięcy. Zakładając realistyczne 10 miesięcy, cały proces zajmuje 19 miesięcy (por. Rysunek 38). Harmonogram nie różni się istotnie w zależności od przyjętego wariantu współpracy (A1 / A2).

**Rysunek 37. Harmonogram organizacji związku metropolitalnego na podstawie rozporządzenia**

	Miesiące												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Analiza wydatków gospodarstw domowych na usługi transportowe	■	■	■	■									
Analiza możliwości przekazania dodatkowych funkcji do związku metropolitalnego	■	■	■	■									
Ustalenie podstawy prawnej działalności związku metropolitalnego	■	■	■	■									
Ustalenie zakresu kompetencji związku metropolitalnego					■	■							
Ustalenie zasięgu geograficznego oraz jednostek samorządu, chcących współpracować w wariantcie A3					■	■	■						
Uchwalenie planu transportowego							■	■	■	■	■	■	■
Ustalenie zasad współpracy z samorządem województwa							■	■	■	■	■	■	■
Ustalenie zakresu partycypacji członków oraz zakresu przekazywanych kompetencji (A1/A2)							■	■	■	■	■	■	■
Ustalenie klucza rozliczeń										■	■	■	■
Negocjacje taryfowe										■	■	■	■
Ustalenie zasad gospodarowania środkami dodatkowymi										■	■	■	■
Organizacja urzędu metropolitalnego										■	■	■	■

*Źródło: opracowanie własne*

**Rysunek 38. Harmonogram organizacji związku metropolitalnego na podstawie dedykowanej ustawy (wariant realistyczny)**

	Miesiące																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Analiza wydatków gospodarstw domowych na usługi transportowe	■	■	■	■															
Analiza możliwości przekazania dodatkowych funkcji do związku metropolitalnego	■	■	■	■															
Ustalenie podstawy prawnej działalności związku metropolitalnego	■	■	■	■	■	■	■	■	■										
Ustalenie zakresu kompetencji związku metropolitalnego										■	■								
Ustalenie zasięgu geograficznego oraz jednostek samorządu, chcących współpracować w wariantcie A3										■	■	■							
Uchwalenie planu transportowego												■	■	■	■	■	■	■	■
Ustalenie zasad współpracy z samorządem województwa												■	■	■	■	■	■	■	■
Ustalenie zakresu partycypacji członków oraz zakresu przekazywanych kompetencji (A1/A2)												■	■	■	■	■	■	■	■
Ustalenie klucza rozliczeń															■	■	■	■	■
Negocjacje taryfowe															■	■	■	■	■
Ustalenie zasad gospodarowania środkami dodatkowymi															■	■	■	■	■
Organizacja urzędu metropolitalnego															■	■	■	■	■

*Źródło: opracowanie własne*



# 6 Wnioski i rekomendacje

## 6.1 Wnioski

- Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot charakteryzuje się silnymi powiązaniem komunikacyjnymi – w większości gmin od kilku do kilkunastu procent mieszkańców dojeżdża do pracy lub szkoły do Gdańska, Gdyni lub Sopotu. Łącznie do tych miast codziennie dojeżdża prawie 50 tys. osób.
- W chwili obecnej system transportowy OMG-G-S charakteryzuje się wielością organizatorów, a także modeli organizacyjnych oraz inicjatyw integracyjnych (np. porozumienia międzygminne, Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, bezpłatna komunikacja dowozowa).
- Łącznie na terenie OMG-G-S funkcjonowanie komunikacji wymaga nakładów ok. 692 mln zł rocznie, z czego 175 mln zł przypada na komunikację kolejową, 420,5 mln zł na komunikację miejską, zaś 80 mln zł na pozamiejską komunikację autobusową. Przychody z biletów wynoszą łącznie ok. 350 mln zł, dotacje budżetowe do biletów ulgowych – 50 mln zł, dotacja urzędu marszałkowskiego do funkcjonowania kolei – 72 mln zł, zaś dotacje samorządów miejskich (po odjęciu wpływów z biletów) – ok. 230 mln zł, z czego na Gdańsk przypada 149 mln zł, zaś na Gdynię – 75 mln zł.
- Główne bariery integracji transportu publicznego w OMG-G-S obejmują ryzyko utraty przychodów, ryzyko utraty kontroli głównych finansujących nad sposobem wydatkowania ich środków oraz trudności prawne związane z udzielaniem oraz refundacją ulg ustawowych od biletów zintegrowanych w sytuacji, w której przepisy prawa przewidują wyłącznie bilety obowiązujące w jednym rodzaju transportu – na kolei, w komunikacji miejskiej lub w pozostałej komunikacji autobusowej.
- Wprowadzona ustawa metropolitalna stanowi w swoim duchu swoistą mieszaninę modeli integracji taryfowej znanych z Francji i Niemiec – we Francji związki metropolitalne są wyłącznymi organizatorami komunikacji, ale posiadają odpowiednie finansowanie budżetowe; w Niemczech związki taryfowe są integratorami, zaś samorządy powiatowe, które finansują komunikację pozostają jej ustawowymi organizatorami; w Polsce w duchu ustawy związek metropolitalny powinien być wyłącznym organizatorem komunikacji, jednakże ciężar jej finansowania leży głównie na samorządach, przychody własne związku metropolitalnego z tytułu udziału w PIT mają charakter pomocniczy.
- Ustawa metropolitalna zapewnia odpowiednie finansowanie inicjatyw integracyjnych – zwiększenie budżetu dzięki dodatkowym dochodom z PIT wyniesie ok. 174 mln zł w przypadku związku obejmującego cały OMG-G-S, zaś ok. 158 mln zł w przypadku związku obejmującego te gminy, które tworzą zwarty obszar, i dla których ustawowa składka do związku metropolitalnego nie jest nadmiernym obciążeniem. Pozwoli to pokryć utratę przychodów z tytułu integracji, która wyniesie ok. 20-80 mln zł w zależności od reakcji rynku (i – w niewielkim stopniu – zasięgu związku), a nawet utratę dopłat do ulg ustawowych, która może wynieść do 50 mln zł (możliwe do zredukowania do kwoty 11 mln zł przy założeniu zachowania części biletów na jeden środek transportu lub do zera przy założeniu formuły biletów kombinowanych).
- Przeprowadzone analizy wskazały, że ustawa metropolitalna stwarza możliwości integracji komunikacji kolejowej z komunikacją powiatową i gminną (poprzez porozumienie zawarte między samorządem województwa i związkiem metropolitalnym) oraz zachowania autonomii poszczególnych organizatorów (poprzez scedowanie wybranych funkcji organizatora ze związku metropolitalnego na samorząd). To drugie rozwiązanie pozwoli też zachować istniejące umowy powierzenia wewnętrznego, a także emulować model niemiecki w polskich realiach prawnych.

- Ułomnością ustawy metropolitalnej w kontekście specyfiki OMG-G-S jest nieuwzględnienie przy jej konstrukcji systemu ulg ustawowych i ich refundacji, w szczególności zaś zróżnicowania zakresu i wymiaru ulg w zależności od rodzaju komunikacji (kolej, komunikacja miejska i pozostała komunikacja autobusowa) oraz występowania budżetowej refundacji ulg wyłącznie poza komunikacją miejską. Prawo nie stwierdza jednoznacznie, jakie ulgi należy stosować w przypadku biletów na komunikację organizowaną przez związek metropolitalny, oraz czy w takiej sytuacji należą się dopłaty do ulg ustawowych. Wynika to z faktu, że ustawa była pisana z intencją integracji różnych systemów komunikacji miejskiej, a nie komunikacji miejskiej z kolejową i pozamiejską.
- Kolejną niedoskonałością ustawy metropolitalnej jest wysokość obowiązkowej minimalnej składki do związku metropolitalnego w kwocie odpowiadającej 4% wpływów z PIT. Dla 23 samorządów wpłacenie tej składki oznacza zwiększenie nakładów na komunikację. Jednocześnie jednak w ujęciu całego związku łączna kwota przeznaczana przez samorządy na transport zbiorowy znacząco przekracza sumę minimalnych składek.
- Istnienie przewoźników komunalnych nie jest barierą powołania związku metropolitalnego – związek (jako „grupa organów” w sensie Rozporządzenia (WE) 1370/2007) jest bowiem uprawniony do zawierania umów powierzenia bezpośredniego z przewoźnikami komunalnymi należącymi do swoich członków.
- Istnieje możliwość zaoszczędzenia kwoty ok. 2-3 mln zł z tytułu reorganizacji komunikacji szkolnej z modelu zamkniętego na otwarty.

## 6.2 Rekomendacje

### 6.2.1 Zmiany w prawie

Przeprowadzona analiza wskazała, że dzięki przepisom umożliwiającym związkom metropolitalnym przejmowanie oraz zlecanie zadań w relacjach z innymi podmiotami publicznymi bez ograniczeń merytorycznych co do tych zadań, ustawa metropolitalna ma charakter względnie elastyczny i, poza nielicznymi wyjątkami, wystarczający do skutecznego funkcjonowania związku metropolitalnego na OMG-G-S charakteryzującym się dużo większą złożonością niż np. metropolia śląska.

Z tego względu w grupie rekomendacji prawnych nie znalazły się dwie rekomendacje rozwiązujące problemy pierwotnie zidentyfikowane jako potencjalne słabości ustawy – brak uczestnictwa samorządu wojewódzkiego w związku metropolitalnym oraz przymusowa centralizacja całości funkcji organizatora w związku przy jednoczesnym dominującym finansowaniu samorządowym. Obie te kwestie można bowiem skutecznie rozwiązać na gruncie zawieranych porozumień opisanych we wcześniejszej części pracy. Porozumienia rozwiązują również kwestie cedowania istniejących umów powierzenia bezpośredniego – regulacja tych kwestii na gruncie prawa nie przynosi wartości dodanej.

W takiej sytuacji rekomendacje zmian prawnych ograniczają się do dwóch kwestii krytycznych – redefinicji komunikacji metropolitalnej w świetle systemu ulg ustawowych oraz ich refundacji oraz ewentualnie zmiany wymogów dotyczących składki minimalnej poszczególniej gminy oraz jednej dodatkowej, związanej z procesem sukcesji.

#### **a) Jednoznaczne określenie wzajemnych relacji komunikacji miejskiej, metropolitalnej i innych rodzajów komunikacji wraz z ujednoczeniem ulg oraz systemu dopłat do ulg**

Podstawową ułomnością ustawy metropolitalnej jest nieuwzględnienie przy jej konstrukcji systemu ulg ustawowych i ich refundacji, w szczególności zaś zróżnicowania zakresu i wymiaru ulg w zależności od rodzaju komunikacji (komunikacja miejska, pozostała komunikacja

autobusowa, kolej) oraz występowania budżetowej refundacji ulg wyłącznie poza komunikacją miejską.

Przyczyną tej ułomności są najpewniej dwa fakty – skupienie konstrukcji ustawy na przypadku integracji różnych systemów komunikacji miejskiej (wówczas występuje jednolitość ulg i nawet w stanie wyjściowym brak jest dopłat do ulg ustawowych) oraz przygotowywanie ustawy przez resort administracji, w którego kompetencjach nie leżą ulgi ustawowe (jest to bardzo skomplikowana kwestia dotycząca ministerstw transportu, polityki społecznej, edukacji oraz szkolnictwa wyższego).

Niedookreślenie tej kwestii sprawia, że zasadniczo można stwierdzić jedynie, iż nie wiadomo, jakie ulgi stosować w przypadku zintegrowanych biletów obejmujących ogół komunikacji na terenie związku metropolitalnego oraz w jakim zakresie można aplikować o wyrównanie budżetowe ulg ustawowych, zaś potencjalne rozwiązania tego problemu rodzą szereg wątpliwości i mają charakter nieprzejrzysty dla pasażerów. Jest to jednocześnie kwestia znacząca dla finansowania systemu transportowego w OMG-G-S (w przeciwieństwie do obszaru metropolitalnego w województwie śląskim oraz tamtejszego podejścia do integracji).

Najskuteczniejszym rozwiązaniem problemu byłoby jednoznacznie zdefiniowanie przewozów metropolitalnych jako całości komunikacji organizowanej przez związek metropolitalny (bez budzącego wątpliwości sformułowania „inna niż...”), ujednoczenie ulg (np. wskazanie wymogu ich udzielania w wysokości co najmniej właściwej dla komunikacji autobusowej innej niż miejska lub kolejowej) i jednocześnie specjalne rozwiązania refinansujące w sposób neutralny zarówno dla budżetu, ale jednocześnie prosty. Rozwiązaniem takim jest zastąpienie bezpośrednich dopłat do ulg długoterminową dotacją przedmiotową w wysokości określonej na podstawie dotychczasowego strumienia ulg oraz jego dynamiki w postaci konkretnych kwot na konkretne lata zawartych w stosownych rozporządzeniach indywidualnie dla każdego związku i podlegających zmianom przy zmianie jego obszaru działania (po wprowadzeniu delegacji ustawowej).

Rozwiązanie to jest akceptowalne zarówno dla budżetu państwa (obok zasadniczej neutralności przychodowej dodatkową zaletą jest długoterminowa planowość wydatków – w obecnym modelu kwoty przedstawiane przez przewoźników do refundacji często przekraczają plany budżetowe - oraz brak ryzyka wystąpienia przez związek metropolitalny o zwiększoną refundację za ogół biletów), jak i dla związku metropolitalnego (neutralność przychodowa przy jednoczesnym braku skomplikowanych formalności refundacyjnych – np. fiskalizacji i dowolności kształtowania taryfy – np. możliwości udzielania ulg wyższych, niż ustawowe, lub objęcia ulgami rodzajów biletów nieprzewidzianych w ustawach – np. dziennych, kwartalnych itp.), zaś przede wszystkim – dla pasażerów, którzy otrzymają przejrzystą taryfę i w pełni będą mogli cieszyć się z korzyści integracji, wybierając transport publiczny.



**Optymalnym rozwiązaniem jest jednoznaczne zdefiniowanie komunikacji metropolitalnej jako całości komunikacji organizowanej przez związek metropolitalny i jednocześnie jednoznaczne określenie procedur udzielania dopłat do ulg ustawowych, tak aby budżetu państwa nie obciążył skokowy wzrost dopłat, zaś komunikacji w regionie nie dotknął ich skokowy spadek. Cel ten można osiągnąć poprzez zastąpienie dopłat do indywidualnych biletów dotacją ryczałtową zależną od zasięgu integracji.**

## **b) Zmiana wymogu dotyczącego minimalnej składki pojedynczej gminy**

Dużą barierą integracji transportu na OMG-G-S, a w szczególności barierą przystępowania do związku metropolitalnego, jest wielkość minimalnej składki odprowadzanej do związku. Wielkość ta została najprawdopodobniej ustalona przez pryzmat nakładów na publiczny transport zbiorowy samorządów na obszarach silnie zurbanizowanych i, jak wskazała

przeprowadzona analiza, dla samorządów wiejskich nie jest dostępna, nawet biorąc pod uwagę wydatki na transport szkolny i osób niepełnosprawnych. Ponadto jej wprowadzenie miało zapewne na celu zapewnienie rzeczywistej „dodatkowości” przychodu z tytułu art. 51b ustawy o dochodach jst (dodatkowe „5% PIT”) w stosunku do nakładów własnych samorządów z tytułu art. 51c tejże ustawy („4% PIT”).

W warunkach OMG-G-S zapis ten może jednak prowadzić do znacznego ograniczenia terytorialnego związku metropolitalnego, a przez to również do mało spektakularnych efektów integracyjnych, nieodpowiadających rzeczywistym potrzebom mieszkańców i skali dojazdów do pracy przy względnie niewielkich oszczędnościach dla budżetu państwa.

Należy również podkreślić, że na terenach wiejskich znaczna część komunikacji publicznej może mieć charakter powiatowy, a nie gminny, a zatem być finansowana przez powiaty (albowiem w większości przypadków komunikacja taka służy dojazdom do szkół średnich, stacji kolejowych i innych placówek zlokalizowanych w siedzibie powiatu). W takiej sytuacji minimalna składka dla gmin jest rozwiązaniem ułomnym. Należy jednak przy tym uszanować intencje ustawodawców, które wiążą się z faktem, że wprowadzenie minimalnej składki dla powiatów może nie być rozwiązaniem zasadnym – np. jeśli do związku metropolitalnego przystąpi tylko część gmin powiatu, zaś na terenie pozostałych powiat będzie organizować komunikację powiatową bezpośrednio.

Stąd też rozwiązaniem rekomendowanym jest określenie minimalnej sumy składek do związku metropolitalnego wpłacanych przez wszystkich członków łącznie (np. na poziomie 4% PIT – wyliczanym zgodnie z algorytmem zawartym aktualnie w art. 51c Ustawy o dochodach jst) – zaś sposób jej rozdziału pomiędzy gminy i powiaty, samorządy na terenach miejskich i wiejskich, a nawet członków i nie-członków (zwłaszcza samorząd województwa) należałoby pozostawić samorządom, zgodnie z zasadą subsydiarności. W przypadku nieosiągnięcia tej sumy należałoby proporcjonalnie zmniejszać przychody z tytułu art. 51b tejże ustawy.

Należy jednak podkreślić, że rekomendacja ta nie ma charakteru imperatywnego. Alternatywną metodą spełnienia przedmiotowego wymogu jest przekazanie do związku metropolitalnego dodatkowych funkcji (np. związanych ze szkolnictwem lub zarządzaniem drogami) oraz budżetów przeznaczonych dotychczas na ich wykonywanie lub ograniczenie związku do mniejszego obszaru i ewentualna współpraca z pozostałymi samorządami na zasadach określonych w modelu A3, czyli na podstawie porozumień bez członkostwa w związku.



**Minimalny poziom składek do związku metropolitalnego – np. w wysokości 4% PIT płaconego na obszarze – powinien dotyczyć sumy płatności, a nie jego indywidualnych członków (gmin). Pomoże to budować integrację transportu na obszarze rzeczywiście odpowiadającym skali dojazdów, aktywizować ludność wiejską oraz walczyć z wykluczeniem transportowym i społecznym.**

### **c) Doprecyzowanie kwestii sukcesji**

W celu uniknięcia wątpliwości, dotyczącej sukcesji, jaka następuje pomiędzy jst i związkiem metropolitalnym warto doprecyzować tę kwestię w drodze ustawy (wzorem Ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim). Nie jest to problem krytyczny przy wdrażaniu związku metropolitalnego, niemniej jednak pozwoli on rozwiązać istniejące wątpliwości dotyczące przejścia zawartych umów operatorskich.

## 6.2.2 Formuła związku metropolitalnego

Wybór optymalnej formuły organizacyjnej związku metropolitalnego dla OMG-G-S jest dużym wyzwaniem ze względu na duże zróżnicowanie stopnia urbanizacji tego obszaru. Podstawowym celem opracowania było wypracowanie takiej formuły, która nie tylko pozwoli krótkoterminowo osiągnąć integrację (z uwzględnieniem aktualnego zróżnicowania i ograniczeń), ale również długoterminowo zapewni rozwój systemu transportowego, tak by uniknąć regresu spowodowanego rozmyciem odpowiedzialności wśród faktycznych finansujących – analogicznego do tego, który miał miejsce w latach 90. na terenie aglomeracji górnośląskiej po utworzeniu związku komunalnego.

### a. Elastyczność form współpracy

Poszczególne samorzady na terenie OMG-G-S mają bardzo zróżnicowane podejście do organizacji systemu transportu zbiorowego, czego przejawem są różne modele organizacyjne (np. Tczew – Wejherowo – Rumia) i różna wielkość nakładów na jego organizację, a także poziom jakości usług czy podejście do kształtowania oferty przewozowej (wielkość podaży usług, jej rozkład przestrzenny).

W sytuacji, w której dochody własne związku metropolitalnego („5% PIT”) nie zapewniają (jak to się dzieje we Francji) środków wystarczających do funkcjonowania systemu transportowego, konieczne jest zapewnienie poszczególnym partnerom związku realnego wpływu na politykę transportową na swoim terenie przy jednoczesnym zróżnicowaniu oferty.

Stąd też każdy samorząd powinien mieć możliwość indywidualnego ustalania składki do związku metropolitalnego na podstawie faktycznego rachunku kosztów i przychodów transportu publicznego oraz wyboru formy organizacyjnej:

- kontraktowania usług w formie przetargowej lub powierzenia bezpośredniego przez związek metropolitalny w trybie ustawy o ptz i dalszego wypełniania przez związek funkcji organizatorskich;
- przekazania usług do kontraktowania i rozliczania bezpośrednio przez dany samorząd w trybie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy metropolitalnej i wówczas samodzielnego wykonywania wybranych funkcji organizatorskich (za wyjątkiem kwestii, które powinny podlegać integracji – takich jak sprzedaż biletów, informacja, czy ustalanie taryfy – por. kolejne rekomendacje).

Drugie z wymienionych rozwiązań pozwala bez wątpliwości prawnych zachować dotychczasowe umowy zawarte z przewoźnikami, co może być ważne m.in. w przypadku Gdańska, gdzie jedna z umów stanowi zabezpieczenie obligacji przychodowych, zaś jej sukcesja może być uznana za zmianę sposobu zabezpieczenia obligacji. Rozwiązanie to może być zatem traktowane jako rozwiązanie przejściowe do czasu wygaśnięcia tych umów.

### b. Współpraca z urzędem marszałkowskim na zasadzie porozumienia

Kluczowym wyzwaniem integracji na podstawie ustawy metropolitalnej jest uwzględnienie w niej przewozów kolejowych, organizowanych przez samorząd województwa, co nie zostało przewidziane przez twórców ustawy (i nie jest przez ustawę wymagane), ale w przypadku województwa pomorskiego jest niezwykle istotne.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest zawarcie porozumienia, na mocy którego samorząd województwa będzie ustalał wymagania strategiczne dotyczące oferty w transporcie kolejowym, zaś związek metropolitalny będzie operacyjnie wykonywał funkcje organizatora komunikacji. Rozwiązanie to jest zgodne z aktualnym stanem prawnym, sprzyja pełnej integracji (system transportu kolejowego stanowi „kręgosłup” układu transportowego województwa i ważne jest, aby integrator metropolitalny zarządzał nim operacyjnie), ale jednocześnie w pełni zabezpiecza

interesy samorządu województwa, który będąc partnerem umowy, nie ryzykuje, że zostałby np. przegłosowany przez zgromadzenie związku (jak to miałyby miejsce, gdyby do związku przystąpił).

W dokumencie przeanalizowano i opisano również rozwiązania alternatywne, polecane względnie z uwagi na większe skomplikowanie, ale jednocześnie mogące być skuteczne, gdyby prowadziły do kompromisu politycznego – są to porozumienie taryfowe i spółka.

**Związek metropolitalny powinien dawać swoim członkom wybór pomiędzy całkowitą organizacją komunikacji na ich terenie oraz (wzorowaną na integracji w ośrodkach niemieckich czy czeskich) możliwością zachowania autonomii w sferze „wydatkowej” wraz z zachowaniem wybranych funkcji dotychczasowych zarządów transportu.**



**Optymalne efekty pod względem integracji taryfowej zostaną osiągnięte, jeśli samorząd wojewódzki zleci związkowi metropolitalnemu organizację komunikacji w swoim imieniu, a sam będzie wyznaczał cele strategiczne.**

**Stanowi to emulację modelu niemieckiego w warunkach polskich przepisów i pozwoli integrować transport publiczny wokół szkieletu układu komunikacyjnego, jakim jest kolej, oraz minimalizować liczbę nowo tworzonych instytucji przy jednoczesnym zapewnieniu wszystkim partnerom adekwatnej kontroli nad wydatkowaniem środków z ich budżetów.**

### **c. Bilety w formie taryfy zróżnicowanej i „hybrydowej”**

Ważnym elementem poszanowania różnorodności członków związku jest zastosowanie taryfy biletowej, w której – wzorem taryfy stosowanej na terenie Berlina i Brandenburgii – stosuje się jednolitą taryfę na całym obszarze przy jednoczesnym umożliwieniu poszczególnym ośrodkom miejskim stosowania własnego poziomu cen na swoim terenie. Podobne rozwiązanie wdrożone jest również obecnie w sieci ZKM Gdynia dla takich gmin jak Rumia.

Rozwiązanie to pozwoli na indywidualne podejście do problemów mniejszych miast, takich jak Tczew, Łębork, Wejherowo czy Malbork. Nie jest zalecane na terenie ścisłego rdzenia aglomeracji, gdzie i tak doprowadzono do znacznego ujednoczenia cen.

Dużo większym problemem jest udzielanie ulg od biletów zintegrowanych, jako że istnieją wątpliwości prawne, czy całość przewozów na terenie związku metropolitalnego ma charakter przewozów metropolitalnych, a dodatkowo bez wątpienia część przewozów będzie wykonywana koleją. W obecnym stanie prawnym jako względnie pewne można wprowadzić zidentyfikować dwa rozwiązania, ale każde z nich ma charakter mocno niedoskonały ze względu na nieprzejrzystość dla pasażerów i nieelastyczność rozliczeniową:

- wyodrębnianie każdym bilecie części kolejowej, dotyczącej komunikacji miejskiej i pozostałych rodzajów komunikacji, co umożliwi zastosowanie odpowiedniej ulgi na każdą część oraz odpowiednie wnioskowanie o refundacje ulg ustawowych;
- zastosowanie zintegrowanych biletów normalnych oraz ulgowych biletów obowiązujących tylko w jednym rodzaju komunikacji (w szczególności – z myślą o przewozach szkolnych i dojazdach koleją).

### **d. Organizacja przez związek metropolitalny dowozów dzieci do szkół**

Ważnym problemem obszarów wiejskich (poza głównymi ciągami komunikacyjnymi i okolicami w bezpośrednim sąsiedztwie miast) jest regres transportu publicznego oraz równoległe funkcjonowanie rzadkich sieci zamkniętych przewozów dzieci do szkół oraz komunikacji ogólnodostępnej. Gminy, które postanowiły dokonać połączenia obu tych typów dowozów, nie tylko osiągnęły ograniczenie kosztów, ale również poprawiły mobilność części mieszkańców, nieraz zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jest to jednak zadanie trudne, również ze względów formalnych.

Jednolite przejęcie i organizowanie transportu szkolnego (a nie tylko publicznego transportu zbiorowego) przez związek metropolitalny będzie w stanie skutecznie i efektywnie rozwiązać opisywany problem, a także zwiększyć budżet związku w celu spełnienia wymogów formalno-prawnych.

### 6.2.3 Dalsze działania przygotowawcze

Niniejsza ekspertyza została sporządzona czasie ośmiu tygodni w celu określenia głównych kierunków i barier przy tworzeniu związku metropolitalnego jako organizatora publicznego transportu zbiorowego zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą metropolitalną. W wyniku analiz udało się odnaleźć rozwiązania dla wielu problemów oraz wskazać kluczowe problemy wymagające współpracy z ustawodawcą. Niemniej jednak konieczne są dalsze prace mające na celu przygotowanie procesów integracyjnych – niezależnie od faktycznej skuteczności ustawy.

#### **a. Szczegółowa analiza wydatków mieszkańców na zakupy biletów transportu publicznego**

Dużym problemem integracji transportu publicznego jest brak możliwości jednoznacznej oceny wpływu procesów integracyjnych na przychody szeroko rozumianego systemu transportu publicznego. Należy podkreślić, że chociaż każda ocena dokonywana jest w warunkach niepewności i jednym źródłem faktycznej wiedzy o reakcji rynku jest rzeczywisty eksperyment, to jednak dużym ograniczeniem niepewności byłoby przeprowadzenie badań mających na celu określenie faktycznych wydatków gospodarstw domowych na transport publiczny. Pozwoliłoby to wyznaczyć „najgorszy” scenariusz zmiany przychodów poprzez identyfikację liczby osób, która aktualnie równoległe wykupuje bilety na różne środki transportu i w przyszłości mogłaby z części z nich zrezygnować. Wątek ten rekomenduje się również poruszyć w przeprowadzanych regularnie badaniach mieszkańców w poszczególnych ośrodkach OMG-G-S.

#### **b. Analiza możliwości przekazania do związku metropolitalnego dodatkowych funkcji (niezwiązanych z transportem)**

Otwarty katalog zadań przy jednoczesnym określeniu stosunkowo wysokiej minimalnej składki gmin do związku metropolitalnego (znacznie przewyższającej aktualne wydatki na cele transportowe) zachęca do przekazywania do związku dodatkowych funkcji niezwiązanych z transportem. W ten sposób przystąpienie do związku byłoby dla samorządów na obszarach niezurbanizowanych atrakcyjniejsze, zaś związek otrzymałby większą kwotę z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Rozwiązania te wymagają jednak analiz z zakresu innych branż takich jak szkolnictwo, drogownictwo czy gospodarka odpadami komunalnymi.

#### **c. Przygotowanie integracji w warunkach faktycznej nieskuteczności ustawy metropolitalnej**

Aktualnie procedowane propozycje zmian w prawie zakładają uchylenie ustawy metropolitalnej na mocy ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Jednocześnie jednak aktualne pozostaje wyzwanie dotyczące integracji, a także objęcia służbą publiczną transportu zbiorowego na terenach zurbanizowanych oraz takiej jego organizacji, by nie spełnić przesłanek zakwalifikowania do komunikacji miejskiej ze względu na ryzyko utraty dopłat do ulg ustawowych. Wprawdzie termin wdrożenia tego rozwiązania został przesunięty o rok, czyli do

31.12.2017 r., jednak wobec długotrwałej procedury zawarcia umowy wciąż jest to wyzwanie pilne i powinno zostać niezwłocznie przygotowane w formule tzw. „planu B”.

Pewnym rozwiązaniem tego problemu może być powołanie związków powiatowo-gminnych (jednego lub kilku). Związki takie są konstrukcją nową, powołaną nowelizacją ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w 2015 r. Umożliwiają one wspólną organizację transportu przez powiaty i gminy, w tym także integrację transportu szkolnego i publicznego. Silne struktury tworzą również dobrych partnerów do potencjalnej integracji – we współpracy z organizatorami komunikacji wojewódzkiej, kolejowej i miejskiej. W takiej sytuacji konieczne jednak wydaje się powołanie lidera integracji – biorąc pod uwagę specyfikę partnerów, może się nim okazać Wojewódzki Zarząd Transportu – w formule jednostki budżetowej samorządu województwa, z którą pozostali partnerzy lub spółki wszystkich partnerów mają zawarte porozumienia.

Zarząd ten powinien emitować bilety w obrębie taryfy zintegrowanej, jednakże wobec braku dodatkowych środków z budżetu państwa koniecznym kompromisem może być „nakładkowy” charakter taryfy zintegrowanej, ograniczenie jej wyłącznie do biletów normalnych i okresowych (np. miesięcznych i dobowych ważnych na obszarze przynajmniej dwóch powiatów, których wolumen sprzedaży nie powinien przekraczać w skali całego OMG-G-S 50 mln zł, a zatem utrata przychodów nie przekroczy kilku mln zł) oraz stworzenie wspólnej platformy sprzedaży pozostałych biletów.

Jednocześnie jednak taki zarząd – samodzielnie lub najlepiej we współpracy ze stowarzyszeniem OMG-G-S – może pełnić funkcję „centrum kompetencji” pozwalającego samorządom gminnym i powiatowym lepiej wypełniać funkcje organizatora komunikacji. „Centrum kompetencji” powinno również zbierać, analizować i udostępniać publicznie dane, dotyczące systemów transportowych, w tym z wykorzystaniem danych z rozliczeń dopłat do ulg ustawowych, obowiązkowych sprawozdań jst<sup>54</sup> oraz własnych ankiet. Wspólna płaszczyzna dialogu, integracja biletów okresowych oraz zbieranie danych o sprzedaży biletów jednorazowych przez wspólną platformę będzie dobrym przygotowaniem pod dalszą integrację.

**O ile w przypadku tworzenia związku metropolitalnego niezasadne wydaje się jego dublowanie przez powołany przez województwo Regionalny Zarząd Publicznego Transportu Zbiorowego – tę funkcję można rozdzielić na podstawie stosownego porozumienia pomiędzy Departament Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego (poziom strategiczny) i związek metropolitalny (poziom operacyjny), o tyle w przypadku faktycznej nieskuteczności przepisów ustawy metropolitalnej zasadne jest powołanie wojewódzkiego Regionalnego Zarządu Publicznego Transportu Zbiorowego w formie spółki wszystkich partnerów lub jednostki budżetowej samorządu województwa zawierającej porozumienia z pozostałymi partnerami.**



**Brak dodatkowych środków sprawia, że wyzwaniem będzie stawiała się integracja informacji i kanałów sprzedaży, a także zaoferowanie „nakładkowej” taryfy zintegrowanej obejmującej np. bilety dobowe i miesięczne normalne ważne na obszarze wybranych powiatów – przynajmniej dwóch.**

**Pomocne może być powołanie związków powiatowo-gminnych, które będą silnymi partnerami do integracji oraz pozwolą zachować dopłaty budżetowe do ulg ustawowych po zmianach planowanych na 1.01.2018 r.**

<sup>54</sup> Na podstawie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego



# 7 Załączniki

## 7.1 Spis dokumentów, publikacji i materiałów źródłowych

1. BDL GUS 2015
2. Jamroz K. Birr K., Grulkowski S. i inni, Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Województwa Pomorskiego. Konsorcjum FRIL – PG, na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2014
3. Jamroz K. Michalski L., Birr K., Grulkowski S. i inni, Diagnoza Systemu Transportowego Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta, Fundacja Rozwoju Inżynierii Lądowej, Gdańsk 2014
4. Kołodziejski H. i inni, Koncepcja funkcjonowania Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście i Pomorskiej Kolei Metropolitalnej w obsłudze transportowej Obszaru Metropolitalnego oraz integracji transportu publicznego w Obszarze Metropolitalnym i regionie, w tym integracji taryfowo-biletowej na obszarze OMT oraz zasad rozliczeń pomiędzy jej uczestnikami, Gdańsk 2015
5. KSI-SIMIK 2015
6. Milczarczyk B., Bezpłatne przejazdy linią 672 PKS Gdynia Sp. z o.o. na podstawie okresowych biletów metropolitalnych, Przystanek Metropolitalny, nr 20
7. Raport Roczny 2014 r., Przewozy Regionalne, Warszawa 2015
8. Regionalny Program Strategiczny w zakresie transportu Mobilne Pomorze, Gdańsk 2013
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych
10. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
11. Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym
12. Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2010 rok
13. Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2011 rok
14. Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2012 rok
15. Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2013 rok
16. Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2014 rok
17. Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2015 rok
18. Strategia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030, Gdańsk 2015.
19. Strategia Transportu i Mobilności Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do 2030 r.
20. Ustawa z dn. 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych
21. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym
22. Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego
23. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych
24. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty
25. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi
26. Wolański M. i in., Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

## 7.2 Ankieta dotycząca transportu zbiorowego przeprowadzona wśród członków OMG-G-S

### Część I

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
<b>Przychody z tytułu organizacji transportu zbiorowego</b>						
<i>w tym:</i>						
przychody ze sprzedaży biletów (jeśli w budżecie jst)						
<i>w tym:</i>						
przychody ze sprzedaży biletów jednorazowych (o ważności krótszej niż 1 dzień / 24 godziny)						
przychody ze sprzedaży biletów krótkookresowych (o ważności równej co najmniej 1 dzień / 24 godziny, a mniej niż miesiąc / 30 dni)						
przychody ze sprzedaży biletów długookresowych (o ważności równej co najmniej miesiąc / 30 dni)						
przychody z porozumień z innymi jst						
<i>w tym:</i>						
<i>proszę wpisać nazwę jst</i>						
<i>proszę wpisać nazwę jst</i>						
<i>w razie potrzeby proszę dodać więcej wierszy</i>						
<b>Wydatki bieżące z tytułu organizacji transportu zbiorowego, przewozów osób niepełnosprawnych oraz przewozów szkolnych</b>						
<i>w tym:</i>						
wydatki bieżące na usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym						
<i>w tym:</i>						
na rzecz operatorów wewnętrznych oraz innych własnych spółek komunalnych za pośrednictwem jednostek i zakładów budżetowych, świadczących samodzielnie usługi przewozowe						
na rzecz innych operatorów (w szczególności wyłonionych w trybie przetargu)						
na rzecz MZKZG						
na rzecz innych jst za pośrednictwem porozumień międzysamorządowych						
<i>w tym:</i>						
miastem Gdańskiem						
miastem Gdynią						
miastem Wejherowem						
powiatem, na terenie którego położona jest Państwa jednostka						
<i>proszę wpisać nazwę innej jst</i>						
<i>w razie potrzeby proszę dodać więcej wierszy</i>						
wydatki bieżące na transport osób niepełnosprawnych						
<i>w tym:</i>						
na rzecz własnych spółek za pośrednictwem jednostek i zakładów budżetowych, świadczących samodzielnie usługi przewozowe						
na rzecz innych podmiotów (w szczególności wyłonionych w trybie przetargu)						
wydatki bieżące na przewozy szkolne						
<i>w tym:</i>						

przewoźnikami wykonującymi zamknięte przewozy szkolne  
wykonywanie przewozów szkolnych bezpośrednio przez jst i jej jednostki  
refundacje zakupów biletów przez rodziców oraz hurtowe zakupy biletów w celu dowozów  
dzieci do szkół


*w tym:*

refundacje zakupów biletów przez rodziców

hurtowe zakupy biletów w celu dowozów dzieci do szkół


**Wydatki majątkowe z tytułu organizacji transportu zbiorowego**

*w tym:*

finansowane w całości ze środków własnych

na programy finansowane z udziałem środków unijnych lub budżetowych


*w tym:*

środki własne

środki zewnętrzne


## Część II

TAK  
NIE

1. Czy Państwa jednostka posiada zawarte umowy na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego?  
1.1. Jeśli **TAK** to proszę napisać z jakimi podmiotami, na jaki okres i zawarte w jakim trybie. Proszę uwzględnić umowy z operatorami oraz innymi jst. Proszę wyspecyfikować umowy powierzenia bezpośredniego.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------

2. Czy Państwa jednostka posiada plan transportowy (zgodnie z Ustawą o ptz)?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------

Jeśli **TAK** - proszę załączyć

3. Czy Państwa jednostka podjęła działania, mające na celu objęcie służbą publiczną przewozów innych, niż komunikacja miejska.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------

3.1. Jeśli **TAK** to proszę napisać jakie działania (np. ogłoszenie wstępne, porozumienia z innymi jst, rozpoczęcie postępowania. Proszę dołączyć materiały / linki, jeśli są ogólnodostępne.

4. Czy Państwa jednostka lub spółki zależne realizują lub realizowały projekty unijne w zakresie publicznego transportu zbiorowego (z wyjątkiem projektów **po** okresie trwałości)?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------

4.1. Jeśli **TAK** to proszę napisać z jakimi podmiotami, na jaki okres i zawarte w jakim trybie. Proszę podać wartość, produkty, beneficjenta oraz okres trwałości.

5. Czy Państwa jednostka lub spółki zależne posiadają zobowiązania, zabezpieczone przychodami z umów o świadczenie usług publicznych.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------

5.1. Jeśli **TAK** to proszę podać, kto był zaciągał zobowiązanie, jakiego rodzaju (kredyt / obligacje), wobec kogo, jaki jest okres zapadalności i zabezpieczenie.

6. Czy Państwa jednostka lub spółki zależne (w tym przewoźnicy działający na Państwa rzecz) posiadają system biletu elektronicznego

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------

6.1. Jeśli **TAK** to proszę podać, kto jest producentem, kto jest właścicielem, jaka jest liczba sprzętu, jaki jest stosowany standard kart (np. Mifare Classic, Mifare Plus, Mifare DESFire, Java Card), czy możliwe jest wgrywanie przez podmiot samorządowy do kasowników i czytników aplikacji innych producentów oraz czy i do kiedy system objęty jest trwałością projektu unijnego.

7. W jakim trybie Państwa jednostka organizuje przewozy szkolne?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.1 Samodzielnie wykonywane przewozy zamknięte

7.2 Przewozy zamknięte wykonywane przez przewoźnika zewnętrznego

7.3 Zakupy hurtowe biletów przez Państwa jst bezpośrednio od przewoźnika

7.4 Refundacja zakupów biletów, dokonanych przez rodziców

8. Czy Państwa jednostka samodzielnie uchwała regulamin przewozów?

8.1 Jeśli **TAK** - proszę załączyć

8.2 Jeśli **NIE** - jakie regulaminy obowiązują na Państwa terenie

9. Czy Państwa jednostka samodzielnie uchwała taryfę przewozową?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------

9.1 Jeśli **TAK** - proszę załączyć

9.2 Jeśli **NIE** - jakie taryfy obowiązują na Państwa terenie

### 7.3 Spis respondentów wywiadów IDI

<b>Imię i nazwisko</b>	<b>Funkcja</b>
Patryk Demski	Burmistrz Miasta i Gminy Pelplin
Danuta Gierdziejewska	Wiceprezes Zarządu, Dyrektor ds. Ekonomicznych, Główna Księgowa (ZKM Gdańsk)
Piotr Grzelak	Z-ca Prezydenta Gdańska ds. polityki komunalnej
Hubert Kołodziejcki	Przewodniczący Zarządu MZKZG
Czesław Kordel	Prezes MZK Wejherowo Sp. z o.o.
Krzysztof Krzemiński	Burmistrz Redy
Grzegorz Kubalski	Zastępca Dyrektora Biura w Związku Powiatów Polskich
Maciej Lignowski	Prezesa Zarządu PKP SKM
Maciej Lisicki	Wiceprezes Zarządu, Dyrektor ds. Przewozów, Infrastruktury i Rozwoju (ZKM Gdańsk)
Gabriela Lisius	Starosta Powiatu Wejherowskiego
Paweł Misiak	Dyrektor ds. przewozów i administracji firmy PA Gryf
Grzegorz Mocarcki	Prezes PKM
Michał Pasieczny	Burmistrz Rumi
Krzysztof Rudziński	Kierownik Biura Integracji Transportu (Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego)
Beata Rutkiewicz	Zastępca Prezydenta ds. Rozwoju Miasta
Witold Skiba	Prezes Zarządu PKS Gdynia
Marcin Skwierawski	Wiceprezydent Gdyni
Stanisław Smoliński	Starszy Inspektor (Miejski Zarząd Dróg w Tczewie)
Marek Stępa	Wiceprezydent Gdyni
Ryszard Świlski	Wicemarszałek Województwa Pomorskiego
Janusz Wróbel	Burmistrz Pruszcza Gdańskiego
Olgierd Wyszomirski	Dyrektor ZKM w Gdyni
Sebastian Zomkowski	Zastępca Dyrektora ds. Przewozów (ZTM w Gdańsku)
Lech Żurek	Prezes Zarządu PKA w Gdyni

## 7.4 Spis ilustracji

Rysunek 1. Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot .....	23
Rysunek 2. Udział mieszkańców dojeżdżających do pracy do Trójmiasta w ogólę liczby mieszkańców gmin OMG-G-S .....	25
Rysunek 3. Struktura własnościowa PKP SKM w Trójmieście .....	27
Rysunek 4. Liczba pasażerów SKM [mln osób] .....	27
Rysunek 5. Udział operatorów komunalnych w kosztach usług przewozowych ZTM Gdańsk i ZKM Gdynia .....	29
Rysunek 6. Autobus obsługujący wewnętrzną linię komunikacji miejskiej w Rumi organizowaną przez ZKM Gdynia.....	30
Rysunek 7. Autobus PKS Gdańsk (z grupy P. A. „Gryf”) obsługujący komunikację gminy Pruszcz Gdański.....	33
Rysunek 8. Szacowane wpływy z biletów na przewozy kolejowe w OMG-G-S (bez dopłat do ulg ustawowych) w 2015 r. [mln zł].....	40
Rysunek 9. Dopłaty samorządu woj. pomorskiego do przewozów kolejowych [mln zł] .....	40
Rysunek 10. Szacunkowe dopłaty z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego na kolej w OMG-G-S w 2015 r. [mln zł] .....	41
Rysunek 11. Dopłaty do ulg na bilety jednorazowe i miesięczne (SKM) [mln zł] .....	41
Rysunek 12. Dopłaty do ulg na bilety jednorazowe i miesięczne (wszystkie oddziały PR) [mln zł] .....	42
Rysunek 13. Szacowane dopłaty do ulg ustawowych honorowanych przez PR na terenie OMG-G-S [mln zł] .....	42
Rysunek 14. Łączne koszty funkcjonowania kolei w OMG-G-S .....	43
Rysunek 15. Przychody ze sprzedaży biletów ZTM Gdańsk [mln zł] .....	44
Rysunek 16. Przychody ze sprzedaży biletów ZKM Gdynia [mln zł].....	45
Rysunek 17. Przychody ze sprzedaży biletów MZK Wejherowo [mln zł] .....	45
Rysunek 18. Przychody z biletów metropolitalnych MZKZG [mln zł] .....	46
Rysunek 19. Wydatki na usługi świadczone przez operatorów ZTM Gdańsk [mln zł] .....	47
Rysunek 20. Wydatki na usługi świadczone przez operatorów ZKM Gdynia [mln zł].....	48
Rysunek 21. Wydatki na usługi świadczone przez operatorów w Wejherowie, Tczewie i Malborku [mln zł] .....	49
Rysunek 22. Zestawienie wydatków i przychodów w komunikacji miejskiej w Gdańsku i Gdyni w 2015 r. [mln zł].....	50
Rysunek 23. Udział wpływów ze sprzedaży biletów w pokryciu kosztów świadczenia usług przez operatorów .....	50
Rysunek 24. Zestawienie wydatków jst i przychodów z biletów w komunikacji miejskiej przekazywanych operatorom w Wejherowie, Tczewie oraz szacunkowo w Malborku i Lęborku w 2015 r. [mln zł].....	51
Rysunek 25. Udział dofinansowań JST w przychodach operatorów z działalności przewozowej w Wejherowie i Tczewie.....	51
Rysunek 26. Wydatki na usługi przewozowe komunikacji miejskiej i przychody z biletów organizatorów komunikacji miejskiej w OMG-G-S [mln zł].....	52
Rysunek 27. Dopłaty do ulg na bilety autobusowe w komunikacji pozamiejskiej w województwie pomorskim [mln zł] .....	53
Rysunek 28. Szacowane koszty funkcjonowania autobusowych przewozów pozamiejskich w OMG-G-S [mln zł] .....	54
Rysunek 29. Główne strumienie wydatków publicznych na transport zbiorowy w OMG-G-S [mln zł].....	58
Rysunek 30. Szacowane koszty transportu zbiorowego OMG-G-S [mln zł] .....	59
Rysunek 31. Szacowane przychody z biletów w transporcie zbiorowym w OMG-G-S [mln zł] .....	60
Rysunek 32. Ocena zachowania trwałości operacji .....	67
Rysunek 33. Delimitacja związku metropolitalnego w oparciu o udział wydatków na transport w minimalnej składce.....	87
Rysunek 34. Analizowane modele z zakresu integracji transportu zbiorowego OMG-G-S .....	90
Rysunek 35. Plan operacyjny organizacji związku metropolitalnego .....	111

Rysunek 36. Harmonogram organizacji związku metropolitalnego na podstawie rozporządzenia .....	120
Rysunek 37. Harmonogram organizacji związku metropolitalnego na podstawie dedykowanej ustawy (wariant realistyczny) .....	120

## 7.5 Spis tabel

Tabela 1. Definicje pojęć użytych w opracowaniu .....	7
Tabela 2. Opis użytych metod badawczych .....	9
Tabela 3. Ulgi ustawowe w odpłatności za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego realizowanego w ramach przewozów o charakterze użyteczności publicznej.....	13
Tabela 4. Cennik biletów łączonych kolejowo-komunalnych na cały obszar MZKZG.....	37
Tabela 5. Dowozy dzieci do szkół na obszarach wiejskich OMG-G-S w 2015 r. ....	55
Tabela 6. Umowy zawarte pomiędzy organizatorami a operatorami transportu zbiorowego OMG-G-S.....	61
Tabela 7. Zestawienie projektów dofinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2007-2013 .....	64
Tabela 8. Analiza SWOT transportu zbiorowego OMG-G-S.....	69
Tabela 9. Dochody planowanego związku metropolitalnego OMG-G-S w zestawieniu z dotychczasowymi wydatkami na transport .....	83
Tabela 10. Opis proponowanych modeli współpracy między związkiem metropolitalnym a jst i operatorami.....	93
Tabela 11. Opis proponowanych modeli współpracy między związkiem metropolitalnym a samorządem województwa .....	97
Tabela 12. Opis proponowanych modeli dowozu dzieci do szkół .....	100
Tabela 13. Opis proponowanych modeli taryfowych.....	103
Tabela 14. Implikacje finansowe proponowanych modeli .....	106