

**KONCEPCJA OPTYMALNEJ FORMY
ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNEJ
PRZEWOZÓW AUTOBUSOWYCH
O CHARAKTERZE UŻYTECZNOŚCI
PUBLICZNEJ ORGANIZOWANYCH
PRZEZ POWIAT MIELECKI**

**Marcin
Gromadzki**

**Public
Transport
Consulting**



Mielec, 3 września 2020 r.

INSTYTUCJE ORGANIZATORA WYNIKAJĄCE Z USTAWY O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM

Organizatorem ponadgminnych przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej mogą być:

a) w gminnych przewozach pasażerskich:

- gmina – na podstawie porozumienia międzygminnego (także w komunikacji miejskiej);
- związek międzygminny;

b) w powiatowych przewozach pasażerskich:

- powiat – także na podstawie porozumienia z innymi powiatami;
- związek powiatów;

c) w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich – związek powiatowo-gminny;

d) w metropolitalnych przewozach pasażerskich – związek metropolitalny.

WARIANTY ORGANIZACJI OBSŁUGI POWIATU MIELECKIEGO PUBLICZNYM TRANSPORTEM ZBIOROWYM

- **wariant I – powołanie związku powiatowo-gminnego – w celu zorganizowania powiatowych przewozów pasażerskich na obszarze gmin i powiatu – uczestników związku;**
- **wariant II – zorganizowanie powiatowych przewozów pasażerskich przez Starostę Mieleckiego w zakresie linii międzygminnych;**
- **wariant III – zorganizowanie powiatowych przewozów pasażerskich przez Starostę Mieleckiego w zakresie poszerzonym – z objęciem liniami zorganizowanymi przez powiat mielecki także przewozów szkolnych w wybranych gminach.**

WARIANT I – ZWIĄZEK POWIATOWO-GMINNY (1)

Utworzenie związku powiatowo-gminnego generuje odrębny byt prawny, wymaga przeprowadzenia procedury jego utworzenia i zarejestrowania.

Zasady reprezentacji poszczególnych jednostek w związku ustalane są w statucie. Statut określa także zasady udziału jednostek samorządu terytorialnego – uczestników związku w kosztach przekazanej działalności oraz pokrywaniu strat związku (też udziałów w zyskach), a także zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, jeśli takie będą.

Projekt statutu podlega uzgodnieniu z wojewodą, na co wojewoda ma 30 dni. Ponadto, rozstrzygnięcie organu nadzorczego uprawomocnia się po upływie 30 dni, co dodatkowo wydłuża procedurę.

WARIANT I – ZWIĄZEK POWIATOWO-GMINNY (2)

W postępowaniu dotyczącym uzgodnienia statutu, powiaty i gminy reprezentuje starosta lub wójt, upoważniony przez starostów i wójtów zainteresowanych jednostek samorządowych. Wymagane jest więc także udzielenie takiego upoważnienia.

Statut podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a związek powiatowo-gminny nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.

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

WARIANT I – ZWIĄZEK POWIATOWO-GMINNY (3)

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

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

Problematyczne w zastosowaniu tego wariantu jest uwzględnienie przewozów ponadpowiatowych.

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

WARIANT I – ZWIĄZEK POWIATOWO-GMINNY (4)

Zadaniem Związku byłoby także rozliczanie udziału gmin i powiatów – uczestników związku w płatnościach na rzecz operatorów.

Wszelkie zobowiązania finansowe ciążyłyby na związku i w zależności od postanowień statutu powiaty i gminy zobowiązane byłyby do odpowiedniego przekazywania środków ze swoich budżetów do budżetu związku.

Dla zawarcia kolejnych umów z operatorami na pierwsze linie po maksymalnie 24 miesięcznym funkcjonowaniu umów zakłóceńowych – konieczne byłoby zamieszczenie ogłoszeń informacyjnych.

Związek powiatowo-gminny powinien więc być skutecznie utworzony z początkiem 2021 r., aby możliwe najszybciej wypełnić obowiązek informacyjny.

WARIANT II – STAROSTA MIELECKI ORGANIZATOREM PRZEWOZÓW POWIATOWYCH W ZAKRESIE PRZEWOZÓW MIĘDZYGMINNYCH (1)

Organizacja powiatowych przewozów pasażerskich przez Starostę Mieleckiego jest rozwiązaniem najszybszym i najprostszym do realizacji.

Przewozy takie miałyby charakter przewozów powiatowych.

Składanie wniosków okresowych o dopłatę z Funduszu rozwoju przewozów, zawarcie umów z operatorami oraz umów wsparcia z gminami, będzie w tym wariantcie stanowić czynności wykonywane przez powiat mielecki jako organizatora powiatowych przewozów pasażerskich użyteczności publicznej na obszarze powiatu.

WARIANT II – STAROSTA MIELECKI ORGANIZATOREM PRZEWOZÓW POWIATOWYCH W ZAKRESIE PRZEWOZÓW MIĘDZYGMINNYCH (2)

Miasta i gminy na obszarze powiatu mogłyby organizować komunikację gminną albo komunikację miejską na dotychczasowych zasadach, także w zakresie objętym porozumieniami międzygminnymi.

W wariancie tym cały zakres przewozów szkolnych obecnie organizowanych lub wykonywanych samodzielnie przez gminy, byłby wyłączony z przewozów powiatowych. Siatka połączeń ograniczona byłaby zatem do linii międzygminnych.

Zadaniem starostwa byłoby także rozliczanie udziału zainteresowanych gmin i powiatów w płatnościach na rzecz operatorów.

Mankamentem tego rozwiązania jest natomiast dominująca pozycja powiatu jako organizatora wobec gmin, co może stwarzać pewne problemy z pozyskaniem dofinansowań z ich budżetów.

WARIANT III – STAROSTA MIELECKI ORGANIZATOREM PRZEWOZÓW POWIATOWYCH W ZAKRESIE ROZSZERZONYM (1)

Wariant III jest rozszerzeniem wariantu II, w którym założono poszerzenie siatki linii komunikacyjnych w powiatowych przewozach pasażerskich o linie szkolne o znaczeniu gminnym – dodatkowe linie komunikacyjne zorganizowane w celu dowozu dzieci do szkół i przedszkoli.

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

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

WARIANT III – STAROSTA MIELECKI ORGANIZATOREM PRZEWOZÓW POWIATOWYCH W ZAKRESIE ROZSZERZONYM (2)

Przykładem, że zorganizowanie takiej siatki połączeń jest możliwe, są przewozy realizowane w kraju komunikacją miejską na obszarach mniejszych miast.

W wariancie tym sieć połączeń powiatowych powinna być rozszerzona o niezbędne trasy dowozu uczniów do szkół na obszarze objętym organizacją przewozów przez powiat.

Zainteresowane gminy uzgodniłyby ze Starostwem Powiatowym przebieg tras i godziny kursów linii, być może nawet korygując godziny rozpoczęcia i kończenia nauki w szkołach – w taki sposób, aby możliwie najmniej tras dojazdów uczniów do szkół organizować samodzielnie.

W sytuacjach, w których koszt funkcjonowania komunikacji ponadgminnej – z powodu braku dostatecznej liczby pasażerów – byłby nadmierny, przewozy mogłyby być organizowane nadal przez gminy we własnym zakresie.

ZARZĄDZANIE PRZEWOZAMI PASAŻERSKIMI W POWIECIE MIELECKIM

W zależności od wyboru wariantu, organizatorem publicznego transportu zbiorowego w powiecie mieleckim będzie odpowiednio:

- w wariacie I – Zarząd Związku Powiatowo-Gminnego;
- w wariantach II i III – Starosta Mielecki.

Zakres funkcjonowania linii komunikacyjnych jest szeroki, a w wariantach I i III będzie dodatkowo powiększony o linie szkolne.

FORMY ZARZĄDZANIA PUBLICZNYM TRANSPORTEM ZBIOROWYM W POWIECIE MIELECKIM (1)

W każdym z proponowanych wariantów obsługi organizacji przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej, w celu sprawnego wykonywania zadań organizatorskich, musi być powołany odpowiedni zespół pracowników.

Skoncentrowanie niemal wszystkich funkcji organizatorskich w wydzielonym wydziale lub w zarządzie związku byłoby rozwiązaniem umożliwiającym efektywne kształtowanie oferty przewozowej, z uwzględnieniem linii objętych dopłatą z Funduszu rozwoju przewozów, innych linii szkolnych oraz pozostałych połączeń komunikacji regionalnej w powiecie.

FORMY ZARZĄDZANIA PUBLICZNYM TRANSPORTEM ZBIOROWYM W POWIECIE MIELECKIM (2)

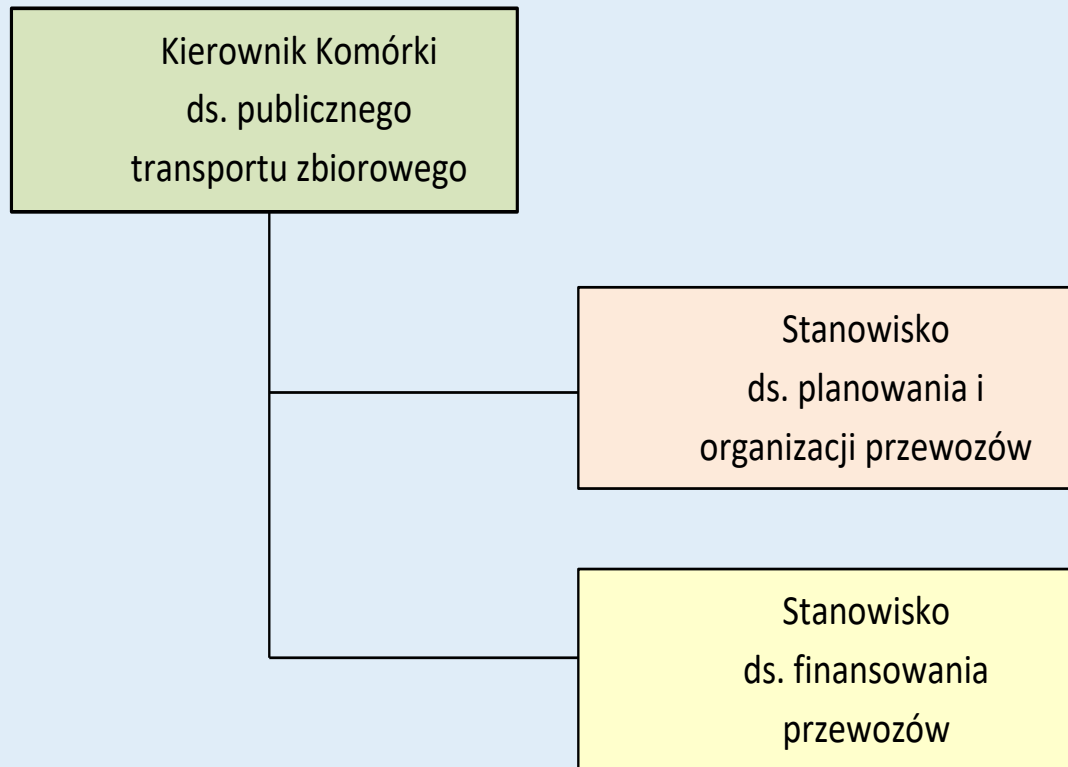
W wariancie I w okresie przejściowym do czasu utworzenia związku powiatowo-gminnego oraz w wariantach II i III, proponuje się utworzenie wyspecjalizowanej komórki ds. publicznego transportu zbiorowego.

W związku z koniecznością dążenia do minimalizacji zatrudnienia, proponuje się, aby projektowana komórka obejmowała 3 etaty.

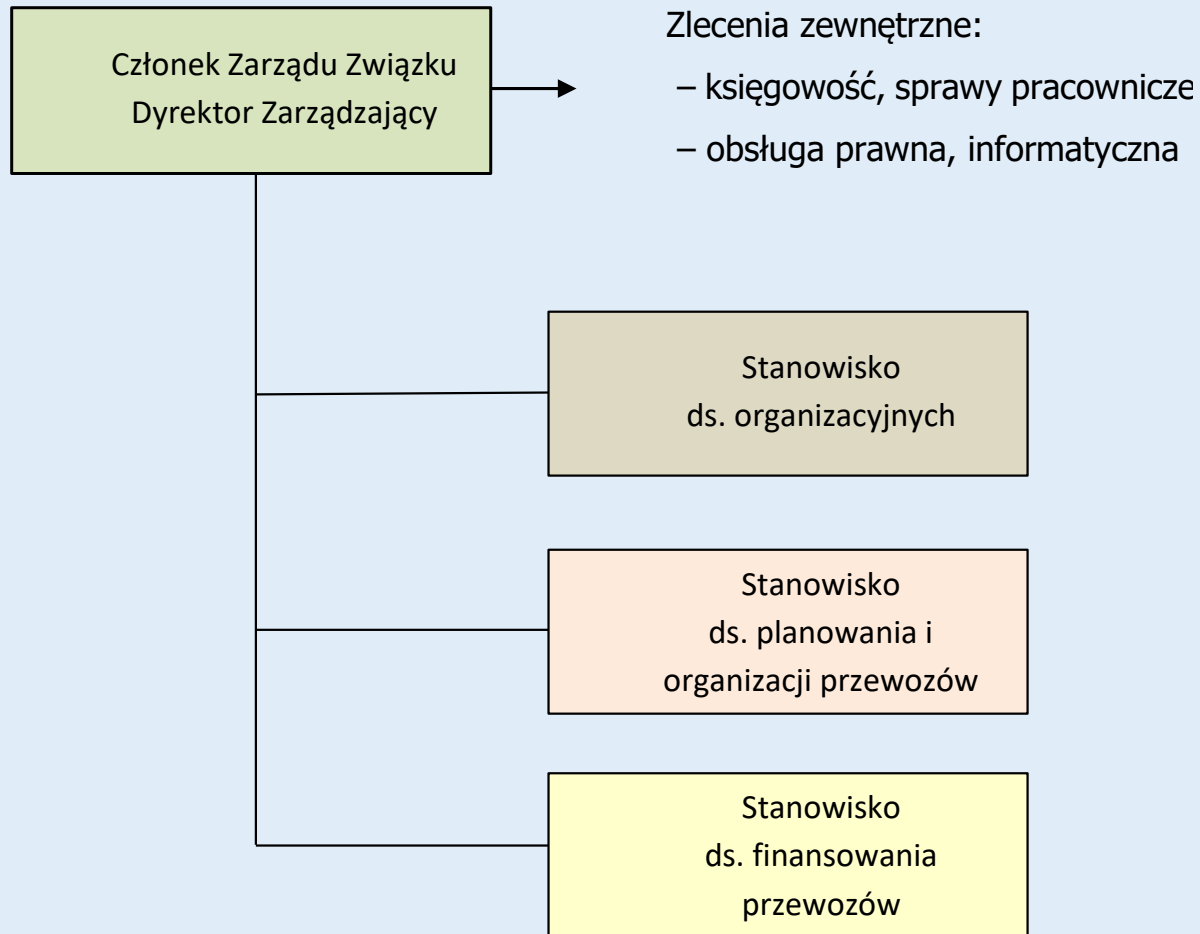
Prowadzeniem rozliczeń księgowych zajmowałyby się służby skarbnika powiatu, a obsługą prawną i informatyczną – odpowiednie służby starostwa.

W przypadku utworzenia zarządu powiatowo-gminnego lub związku powiatów, niezbędny byłby jeden dodatkowy etat.

RAMOWY SCHEMAT ORGANIZACYJNY KOMÓRKI DS. PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO



RAMOWY SCHEMAT ORGANIZACYJNY ZWIĄZKU POWIATOWO-GMINNEGO



UWARUNKOWANIA WYBORU OPERATORA WYNIKAJĄCE Z USTAWY O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM (1)

Wyboru operatora organizator może dokonać w jednym z trzech trybów:

- **zgodnie z Prawem zamówień publicznych;**
- **zgodnie z ustawą o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;**
- **poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – w oparciu o art. 22 ust. 1 ustawy o ptz.**

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

UWARUNKOWANIA WYBORU OPERATORA WYNIKAJĄCE Z USTAWY O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM (2)

Tryb wyboru bezpośredniego na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o ptz jest wyjątkiem, który może być zastosowany wyłącznie w przypadkach opisanych w ustawie o ptz, czyli wówczas gdy:

- **średnia wartość roczna umowy w transporcie drogowym jest szacowana na mniej niż 1 mln euro lub dotyczy świadczenia usług w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie (w przypadku zamiaru zawarcia umowy z przedsiębiorcą eksploatującym łącznie nie więcej niż 23 środki transportu – średnia wartość roczna umowy w zakresie pasażerskiego transportu publicznego jest szacowana na mniej niż 2 mln euro lub dotyczy świadczenia usług w wymiarze mniejszym niż 600 tys. km rocznie);**
- świadczenie usług ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny;

UWARUNKOWANIA WYBORU OPERATORA WYNIKAJĄCE Z USTAWY O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM (3)

- świadczenie usług dotyczy transportu kolejowego;
- wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, z tym że umowa może być zawarta tylko na okres 12 miesięcy (z możliwością jej przedłużenia w uzasadnionych przypadkach do maksymalnie 24 miesięcy), ale tylko wtedy, gdy nie jest możliwe zachowanie terminów dla innych trybów wyboru.

PRZEPISY UNIJNE DOTYCZĄCE WYBORU OPERATORA (1)

Podstawowym aktem prawnym regulującym problem finansowania publicznego transportu zbiorowego w Unii Europejskiej jest Rozporządzenie (WE) 1370/2007.

Zgodnie z art. 5 Rozporządzenia (WE) 1370/2007, udzielanie zamówień przez właściwy organ może się odbywać na podstawie dyrektyw zamówieniowych albo poprzez bezpośrednie udzielenie zamówienia, albo też właściwy organ może usługi świadczyć samodzielnie.

PRZEPISY UNIJNE DOTYCZĄCE WYBORU OPERATORA (2)

Bezpośrednie udzielenie zamówienia, zgodnie z zapisami art. 5, może dotyczyć w przewozach autobusowych zawarcia umowy:

- **z podmiotem wewnętrznym;**
- o małej wartości lub zakresie (1 mln euro lub 300 tys. wzkm rocznie albo dla podmiotu eksploatującego do 23 pojazdów – 2 mln euro lub 600 tys. wzkm rocznie);
- **zakłóceniowej.**

Podmiot wewnętrzny wykonuje wyznaczone zadania przewozowe w granicach obszaru, na którym organ lokalny organizuje przewozy, a poza tym terytorium nie może uczestniczyć w żadnych postępowaniach przetargowych na świadczenie usług publicznych

PRZEPISY UNIJNE DOTYCZĄCE WYBORU OPERATORA (3)

W przypadku zamawiania usług wykonywania przewozów pasażerskich użyteczności publicznej, mają zastosowanie dyrektywy 2014/24/UE i 2014/25/UE.

W przypadku udzielania koncesji na usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym, dyrektywa 2014/23/UE została wyłączona i obowiązują postanowienia wyłącznie Rozporządzenia (WE) 1370/2007.

Udzielenie koncesji na usługi wiąże się z przeniesieniem na koncesjonariusza ryzyka operacyjnego związanego z wykonywaniem tych usług i obejmującego ryzyko związane z popytem lub z podażą, albo też obydwie te rodzaje ryzyka.

O BOWIĄZKOWE OGŁOSZENIE INTENCYJNE

Bardzo ważnym elementem zawierania umów przez organizatora jest konieczność wypełnienia przez niego obowiązków informacyjnych, wynikających z art. 23 ustawy o ptz.

W każdym przypadku organizator zobowiązany jest z wyprzedzeniem jednego roku (6 miesięcy – dla wymiaru usług mniejszego niż 50 tys. kilometrów rocznie) zamieścić w Biuletynie Informacji Publicznej, w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej, ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z określeniem przewidywanego trybu wyboru, rodzaju transportu oraz przewidywanej daty rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

Obowiązek zamieszczania wstępnego ogłoszenia informacyjnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wynika natomiast z art. 7 ust. 2 Rozporządzenia 1370/2007.

USTAWA O FUNDUSZU ROZWOJU PRZEWOZÓW AUTOBUSOWYCH (1)

Ustawa o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej została uchwalona w dniu 16 maja i weszła w życie 18 lipca 2019 r.

Jednostkowa kwota dopłaty z Funduszu rozwoju przewozów nie może obecnie być wyższa niż 1,00 zł, a od 2022 r. niż 0,80 zł, z zastrzeżeniem, że przynajmniej 10% kwoty deficytu usługi przewozowej, dany organizator finansuje z własnych środków. Kwoty dopłaty odnoszą się do wartości brutto deficytu.

Przy zachowaniu wymaganych proporcji, jednostkowa kwota rekompensaty dla operatora w okresie docelowym nie może być niższa od 1,11 lub 0,89 zł plus rekompensata z tytułu rozsądnego zysku stosowanego przez operatora.

USTAWA O FUNDUSZU ROZWOJU PRZEWOZÓW AUTOBUSOWYCH (2)

Dopłatę otrzymuje organizator, czyli jednostka samorządu terytorialnego (a więc nie operator czy też przewoźnik), po zawarciu umowy z wojewodą.

Organizator przedstawia we wniosku wysokość deficytu dla każdej linii komunikacyjnej objętej umową. Organizator nie występuje w okresie rozliczeniowym o dopłatę dla linii, dla której wystąpił dodatni wynik finansowy, pomimo pomniejszenia go o naliczany rozsądny zysk.

W przypadku powiatów podjęcie czynności organizatora wymusiło wejście w życie ustawy o Funduszu.

USTAWA O FUNDUSZU ROZWOJU PRZEWOZÓW AUTOBUSOWYCH (3)

W 2020 r. ze względu na pandemię Covid-19, jednostkową stawkę dopłaty zwiększono do 3,00 zł.

Resort Infrastruktury zapowiada na październik 2020 r. nowelizację ustawy o Funduszu, nie wykluczając możliwości utrzymania wyższej stawki w kolejnych latach, zmiany okresu obowiązywania przepisów epizodycznych i zmian w zasadach finansowania jst środkami z Funduszu – na wieloletnie.

Ewentualne wejście w życie tych zmian skutkowałoby bardzo dużą atrakcyjnością Funduszu dla samorządów – byłoby znaczącą zachętą do podjęcia się roli organizatora publicznego transportu zbiorowego.

WSPARCIE FINANSOWE GMIN NA FUNKCJONOWANIE LINII

Jak już wspomniano, warunkiem otrzymania dofinansowania jest 10% udział organizatora w pokrywaniu ceny usługi – kwoty deficytu, czyli wyniku finansowego na linii nieuwzględniającego rozsądnego zysku.

Wydatki z budżetu powiatu – jako organizatora danej linii komunikacyjnej, zaspokajającej potrzeby określonych gmin powiatu – mogą być w części lub nawet w całości pokrywane przez te gminy, w formie pomocy finansowej udzielonej powiatowi.

Przyznanie pomocy finansowej wymaga odpowiedniej uchwały rady gminy oraz zawarcia umowy (art. 216 ust. 2 pkt. 5 oraz art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

FINANSOWANIE FUNKCJONOWANIA ORGANIZATORA (1)

Dochodami organizatora powiatowych lub powiatowo-gminnych przewozów pasażerskich użyteczności publicznej będą:

■ **w przypadku związku powiatowo-gminnego:**

- 1) udział powiatów – uczestników związku, a w wariancie I także gmin – uczestników związku, w kosztach wspólnej działalności;
- 2) **dopłaty z Funduszu rozwoju przewozów;**
- 3) dotacja z Urzędu Marszałkowskiego z tytułu honorowania przez operatorów prawa do ulg ustawowych.

FINANSOWANIE FUNKCJONOWANIA ORGANIZATORA (1)

- **w przypadku komórki w starostwie powiatowym:**

- 1)partycypacja gmin i innych powiatów w funkcjonowaniu publicznego transportu zbiorowego użyteczności publicznej – pomoc finansowa gmin i powiatów;
- 2)**dopłaty z Funduszu rozwoju przewozów;**
- 3)dotacja z Urzędu Marszałkowskiego z tytułu honorowania przez operatorów prawa do ulg ustawowych.

FINANSOWANIE PRZEWOZÓW

Przyjmuje się, że związek lub powiat będą wypłacać operatorowi kwotę rekompensaty z tytułu strat spowodowanych stosowaniem ulg ustawowych (refundowaną ze środków budżetu państwa) plus kwotę wynikającą z deficytu linii plus skalkulowany rozsądny zysk – dla linii objętych programem dofinansowania ze środków Funduszu rozwoju przewozów.

Docelowo kwota ta będzie wynikała z rozstrzygniętego przetargu lub postępowania koncesyjnego.

PARTYCYPACJA W KOSZTACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (1)

Ponoszenie kosztów funkcjonowania służb organizatora przez poszczególne, zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, zależne jest od przyjętego do wdrożenia wariantu organizacji przewozów.

W wariantcie I koszty organizacji służb związku ponoszone będą przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego według zasad ustalonych w statucie związku lub w planie finansowym uchwalonym przez zgromadzenie związku powiatowo-gminnego.

PARTYCYPACJA W KOSZTACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (2)

W wariantcie II, co do zasady, koszty organizacji przewozów ponosić będzie Powiat Mielecki. Z uwagi jednak na istotny interes gmin w organizacji linii komunikacyjnych obsługujących ich tereny, szczególnie w ramach połączeń z Mielcem, gminy mogą partycypować w kosztach funkcjonowania służb organizatora poprzez udzielanie powiatowi pomocy finansowej w uzgodnionej wysokości.

Wysokość udzielanego wsparcia musiałaby być określona w odrębnej umowie z każdą gminą.

RAMOWY HARMONOGRAM UTWORZENIA ZWIĄZKU POWIATOWO-GMINNEGO

Działanie	2020 r.			2021 r.						
	X	XI	XII	I	II	III	IV	V	VI	III kw
Powołanie zespołu ds. utworzenia związku										
Negocjacje z gminami w sprawie udziału w związku										
Ustalenie składu gmin i powiatów w związku										
Opracowanie projektu statutu związku										
Uchwały rad gmin i powiatów przyjmujące statut związku										
Wyznaczenie starosty/wójta – reprezentanta związku w organizacji										
Zgłoszenie statutu związku do uzgodnienia z wojewodą										
Uzgodnienie statutu przez wojewodę										
Uprawomocnienie statutu, rejestracja związku										
Opracowanie koncepcji sieci komunikacyjnej organizowanej przez Powiat Słupski, z wyznaczeniem linii deficytowych										
Złożenie przez Powiat Słupski wniosku do wojewody o dofinansowanie z Funduszu rozwoju przewozów z siecią linii deficytowych										
Decyzja Wojewody i zawarcie przez Powiat Grodziski umów z operatorami										
Ustalenie zasad finansowania przewozów przez uczestników związku										
Opracowanie przez zespół budżetu związku na II poł. 2020 r.										
Podjęcie uchwał przez rady o wydatkach budżetowych na rzecz związku										
Przejęcie przez związek przekazanych zadań powiatu i gmin										
Rozpoczęcie realizacji przewozów w ramach działania związku										

PODZIĘKOWANIE ZA UWAGĘ

Bardzo serdecznie dziękuję Państwu za uwagę.

Marcin Gromadzki Public Transport Consulting

ul. Strzelców 1B/33, 81-586 Gdynia

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

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