

Realizacja zadań z zakresu transportu zbiorowego na obszarze związku metropolitalnego

Uwarunkowania prawne i finansowe wynikające z zapisów ustawy o związkach metropolitalnych na przykładzie konurbacji śląskiej

Luk Palmen, prof. Robert Tomanek, dr Marcin Baron

Wprowadzenie

27 października 2015 roku prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę z dnia 9 października 2015r. o związkach metropolitalnych. Ustawa ta zdefiniuje zasady i procedurę tworzenia oraz organizacji związków metropolitalnych w Polsce, a także przedstawia zadania będące w ich gestii oraz aspekty ich finansowania.

Dyskusja o statucie prawnym, kształcie i kompetencjach jednostek organizacyjnych reprezentujących obszary metropolitalne w Polsce prowadzona była od ponad czterech lat. W 2012 roku Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opracowało Zieloną Księgę a w 2013 roku Białą Księgę, które to dokumenty miały wspierać konstruktywną debatę nad przyszłością obszarów metropolitalnych. W pierwszych założeniach zwrócono uwagę na to, aby nie doprowadzić do kreowania jedynie technokratycznych narzędzi organizacji zadań publicznych na nowym poziomie organizacji, lecz aby skupić się na specyficznej charakterystyce społeczno-gospodarczej obszarów metropolitalnych i ich znaczeniu dla kraju w kontekście zapewnienia mieszkańcom oraz przebywającym odpowiedniej jakości życie i swobodę bywania na tych obszarach. Zwolennicy powstania powiatów metropolitalnych jako rozwiązania obligatoryjnego spierali się ze zwolennikami dobrowolnie stworzonych związków metropolitalnych. Ostateczny kształt ustawy o związkach metropolitalnych przewiduje, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia – w tym również na wniosek rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego – ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych oraz tworzy w poszczególnych obszarach metro-

politalnych związku metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy.¹ Ustawa określa zadania publiczne, które przyszłe związki metropolitalne powinny wykonać, w tym zadania w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku oraz współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku. Zgodnie z art. 12. ust. 2. i 3. ustawy, na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań, a także na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej. Innymi słowy, autorzy obecnej ustawy uniknęli trudnej zmiany w ustawach o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa decydując o tym, aby nie wprowadzać w życie powiatu metropolitalnego. Pozostaje jednak kwestia wyznaczenia granic obszarów metropolitalnych, co w kontekście przyszłych zadań dotyczących organizacji publicznego transportu zbiorowego może mieć szczególne znaczenie, przede wszystkim dla mniejszych gmin wchodzących w skład danego związku metropolitalnego.

Sposób organizowania publicznego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych jest stricte związany z debatą o jakości życia w metropoliach oraz o usprawnieniu dostępności do różnych usług społecznych, kulturowych, zdrowotnych, edukacyjnych, gospodarczych, a także do różnych miejsc przebywania (mieszkanie, praca, miej-

¹ Rozdział 2 Tworzenie związków metropolitalnych, art. 4. ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 października 2015r. o związkach metropolitalnych

sce spędzenia wolnego czasu). Konieczność modernizacji i rozbudowy połączeń transportowych została omówiona w Strategii Rozwoju Kraju 2020², jak również potrzeba dążenia do bardziej zacieśnionej współpracy między różnymi podmiotami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym (układ pionowy), jak również w ramach poszczególnych branż sektora transportowego (układ poziomy) w celu zapewnienia większej spójności w zintegrowanych systemach transportowych. Publiczny transport zbiorowy nie jest i nie może być traktowany jako wyodrębniony temat, ponieważ jest w swoim zakresie istotnym elementem, choć nie jedynym, zapewniającym „dostęp” do różnych funkcji na obszarze metropolitalnym. Debata o sposobach zapewnienia mieszkańcom i przebywającym swobodnego przemieszczenia się wewnątrz obszaru metropolitalnego „do” jak i z obszarów zewnętrznych powinna uwzględniać również zagadnienia dotyczące dróg dojazdowych, systemów zarządzania ruchem jak i planowania przestrzennego z uwzględnieniem trendów społecznych i gospodarczych w perspektywie 15-20 lat. Należy w tym kontekście jednak ciągle brać pod uwagę pewien bagaż historyczny, który dotyczy między innymi wieloletniego chaotycznego rozwoju przestrzennego miast, procesów niekontrolowanej suburbanizacji, a także chęci podkreślenia poczucia wolności przez pryzmat posiadania własnego samochodu³ – czynniki, które nieraz znacznie utrudniają tworzenie społecznie i ekonomicznie uzasadnionego jakościowego zintegrowanego systemu publicznego transportu zbiorowego.

Niniejsze opracowanie stanowi swego rodzaju dokument otwarcia dla dyskusji o organizacji publicznego transportu zbiorowego w obszarach metropolitalnych w Polsce i przedstawia potencjalne koncepcje realizacji zadań z zakresu transportu zbiorowego na obszarze związku metropolitalnego z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych i finansowych wynikających z zapisów ustawy o związkach metropolitalnych. Praktyczny wymiar niniejszego opracowania stanowi studium przypadku konurbacji śląskiej, będącej potencjalnie największym związkiem metropolitalnym o bardzo zróżnicowanych formach realizacji zadań z zakresu transportu zbiorowego.

Koncepcje o których mowa powyżej dotyczą rozwiązań formalno-organizacyjnych w relacjach: organizator/organizatorzy – jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład obszaru metropolitalnego, a operatorzy transportu oraz możliwych opcji/rozwiązań formalno-organizacyjnych systemu taryfowo-biletowego dotyczącego metropolitalnego transportu zbiorowego.

Wyrażamy nadzieję, że niniejszy dokument wspierać będzie konstruktywną debatę dotyczącą zapewnienia

² Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2012 r.

³ Krajowa Polityka Miejska 2023, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015r.

nia w obszarach metropolitalnych swobodnego dostępu mieszkańców i osób przebywających do kluczowych funkcji społecznych, kulturowych i gospodarczych. Tym samym wzmacniać będzie myślenie o metropoliach jako odpowiednich miejscach do zamieszkania, pracy, a także wszelkiej aktywności twórczej i innej.

Założenia

Obszar metropolitalny

Pojęcie „obszar metropolitalny” zostało określone w art. 5 ustawy o związkach metropolitalnych. Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców. Ostatecznie to Rada Ministrów ustalać będzie granice danego obszaru metropolitalnego przy uwzględnieniu: koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa; powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowania procesów urbanizacyjnych oraz jednorodności układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe⁴. Sytuacja przystaje do stanowiska Unii Metropolii Polskich, która rozumie obszar metropolitalny jako subregion lub subregiony sąsiadujące z metropolią. Jednak warto przytoczyć ostrzeżenie panów Markowskiego i Marszała w sprawie zbyt łatwego zaliczenia słabych obszarów sąsiadujących z dużymi miastami do grona polskich metropolii.⁵ Nałożone na mniejsze miejscowości dodatkowych zobowiązań w wyniku uczestnictwa w związku metropolitalnym bowiem może skutkować przekroczeniem proggu ostrożnościowego czy też utratą płynności finansowej a w konsekwencji doprowadzić do wchłaniania przez większe miasta tych gmin, które to wówczas staną się „dystryktami/dzielnicami”.

Unia Metropolii Polskich określiła 12 obszarów metropolitalnych obejmujących obszar wokół 12 stolic wojewódzkich będących jej członkami⁶:

1. Białostocki Obszar Metropolitalny (BOM) to jeden NUTS 3: Białostocki PL343 (miasto Białystok, powiaty białostocki i sokólski)

⁴ Rozdział 2 Tworzenie związków metropolitalnych, art. 4. ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015r. o związkach metropolitalnych

⁵ T. Markowski, T. Marszał, Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe, Warszawa 2006

⁶ Z ATLASU UMP „Waga głównych miast oraz gmin i powiatów tworzących z nimi funkcjonalne obszary (regiony) metropolitalne Rzeczypospolitej Polskiej, Unia Metropolii Polskich, 2013

2. Bydgosko-Toruński Obszar Metropolitalny (BTOM) to jeden NUTS 3: Bydgosko-toruński PL613 (miasta Bydgoszcz i Toruń, powiaty bydgoski i toruński)
3. Gdański Obszar Metropolitalny (GOM) to dwa NUTS 3: Trójmiejski PL633 (miasta: Gdańsk, Gdynia, Sopot), Gdański PL634 (powiaty: gdański, kartuski, nowodworski, pucki, wejherowski)
4. Katowicki Obszar Metropolitalny (KOM) to pięć NUTS 3: Bytomski PL228 (miasta Bytom i Piekary Śląskie, powiaty lubliniecki i tarnogórski), Gliwicki PL229 (miasta Gliwice i Zabrze, powiat gliwicki), Katowicki PL22A (miasta: Katowice, Chorzów, Mysłowice, Ruda Śląska, Siemianowice, Świętochłowice), Sosnowiecki PL22B (miasta Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza i Jaworzno, powiaty: będziński i zawierciański), Tyski PL22C (miasto Tychy, powiaty: bieruńsko-lędzki, mikołowski, pszczyński)
5. Krakowski Obszar Metropolitalny (KrOM) to dwa NUTS 3: Miasto Kraków PL213, Krakowski PL214 (powiaty: bocheński, krakowski, miechowski, myślenicki, proszowicki, wielicki)
6. Lubelski Obszar Metropolitalny (LOM) to jeden NUTS 3: Lubelski PL314 (miasto Lublin, powiaty: lubartowski, lubelski, łęczyński, świdnicki)
7. Łódzki Obszar Metropolitalny (ŁOM) to dwa NUTS 3: Miasto Łódź PL113, Łódzki PL114 (powiaty: brzeziński, łódzki wschodni, pabianicki, zgierski)
8. Poznański Obszar Metropolitalny (POM) to dwa NUTS 3: Miasto Poznań PL415, Poznański PL418 (powiaty: obornicki, poznański, szamotulski, średzki, śremski)
9. Rzeszowski Obszar Metropolitalny (ROM) to jeden NUTS 3: Rzeszowski PL325 (miasto Rzeszów, powiaty: kolbuszowski, łańcucki, ropczycko-sędziszowski, rzeszowski, strzyżowski)
10. Szczeciński Obszar Metropolitalny (SOM) to dwa NUTS 3: Miasto Szczecin PL424, Szczeciński PL425 (miasto Świnoujście, powiaty: goleniowski, gryfiński, kamieński, policki)
11. Warszawski Obszar Metropolitalny (WOM) to trzy NUTS 3: Miasto Warszawa PL127, Warszawski-Wschodni PL129 (powiaty: garwoliński, legionowski, miński, nowodworski, wołomiński), Warszawski-Zachodni PL12A (powiaty: grójcecki, piaseczyński, pruszkowski, sochaczewski, warszawski zachodni, żyrardowski)
12. Wrocławski Obszar Metropolitalny (WrOM) to dwa NUTS 3: Miasto Wrocław PL514, Wrocławski PL518 (powiaty: milicki, oleśnicki, oławski, strzeliński, średzki, trzebnicki, wołowski, wrocławski)

Jednak według obliczeń na podstawie kryteriów delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich⁷ jedynie następujące miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich liczą ponad 500 000 mieszkańców:

⁷ Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013 r.

1. Bydgoszcz – 504 tys.
2. Gdańsk – 1 103 tys.
3. Katowice – 2 473 tys.
4. Kraków – 1 175 tys.
5. Lublin – 539 tys.
6. Łódź – 1 040 tys.
7. Poznań – 912 tys.
8. Szczecin – 558 tys.
9. Warszawa – 2 787 tys.
10. Wrocław – 884 tys.

Obszary te będą brane pod uwagę w niniejszym dokumencie.

Należy zaznaczyć, iż nie poruszamy kwestii docelowych granic obszarów metropolitalnych, co leży w gestii jednostek samorządów terytorialnych (proponycja oddolna) czy też Rady Ministrów (proponycja odgórna).

Publiczny transport zbiorowy w krajowych dokumentach strategicznych

Zgodnie z założeniem Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, transport musi sprostać przede wszystkim wymaganiom związanym z oszczędnością czasu, oferując coraz krótszy czas przejazdu i elastyczność przemieszczania się oraz możliwość wykorzystania czasu spędzonego w podróży, a także dostosować się do oczekiwań różnych grup zawodowych i wiekowych ludności⁸. Za istotne uznaje się wprowadzenie regulacji prawnych zobowiązujących zarządców infrastruktury funkcjonujących w różnych gałęziach transportu do współpracy w zakresie planowania i realizacji inwestycji oraz wdrożenia regulacji prawnych umożliwiających i usprawniających głównie integrację taryfową, biletową i infrastrukturalną różnych gałęzi transportu. Kierunek interwencji „Udrożnienie obszarów miejskich i metropolitalnych” zachęca do zabezpieczenia terenów na obszarach zurbanizowanych na potrzeby związane z rozwojem systemu transportowego oraz do podjęcia działań na rzecz upłynnienia ruchu transportu miejskiego, zapewnienia dogodnych przesiadek, lepszej koordynacji środków transportu zbiorowego, integracji systemów taryfowych, podniesienia jakości oferty transportu publicznego.

W dokumencie „Krajowa Polityka Miejska 2023” pojawia się apel do jednostek samorządu terytorialnego, aby określić działania zmierzające do osiągnięcia zrównoważonej mobilności w obszarze funkcjonalnym miasta, rozumianej jako odbywanie podróży w takiej ilości i o takiej długości, jak wynika to z zaspokajania potrzeb życiowych podróżujących z racjonalnym wykorzystaniem poszczególnych

⁸ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności”, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 11 stycznia 2013 r., strona 115

podsystemów transportu miejskiego.⁹ Z kolei podstawę tych działań stanowi polityka transportowa przygotowana na poziomie miasta lub obszaru funkcjonalnego – w tym dla miast o liczbie mieszkańców powyżej 50.000 określona w ramach planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Polityka transportowa powinna w pełni uwzględniać zapisy dokumentów (oraz ich konsekwencje), takich jak: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plan gospodarki niskoemisyjnej, a także strategia rozwoju gminy/miasta/powiatu. Przestrzega się jednak przed podejmowaniem pochopnych decyzji dotyczących nowych inwestycji, zwracając uwagę na dokonanie takich decyzji w oparciu o rzetelny rachunek ekonomiczny i ostrożne prognozowanie w zakresie wielkości potoków pasażerskich.¹⁰ Z drugiej strony zaś zachęca się do pełnej integracji systemu publicznego transportu zbiorowego w postaci: organizacji multimodalnych węzłów przesiadkowych, zapewnienia łatwego dostępu do przystanków, integracji taryfowej i rozkładowej, budowy systemów „parkuj i jedź”, stosowania buspasów, wydzielonych dróg autobusowych, priorytetów dla ruchu tramwajowego na skrzyżowaniach.¹¹ Barierą daleko idącej integracji systemów jednak ciągle jest ustalenie między jednostkami samorządu terytorialnego na danym obszarze metropolitalnym sposobu „sprawiedliwego” finansowania i wzajemnego rozliczenia z organizacji transportu (jakość i standardy środków lokomocji, częstotliwość i dostępność) i korzystania przez mieszkańców i osób przebywających ze środków lokomocji na danym terenie. Fakt, że w dokumencie „Krajowa Polityka Miejska 2023” zalecono, aby dokonać przeglądu i głębokiej analizy zasad funkcjonowania i finansowania transportu publicznego realizowanego przez różne podmioty i różne JST w celu umożliwienia jego sprawnej integracji i wypracować propozycje rozwiązań¹², pokazuje, że nie ma na razie przekonania o istnieniu w Polsce dobrych praktyk, które mogą służyć przykładem dla ogólnokrajowego modelu postępowania.

W Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku położono nacisk na kolej jako formę transportu publicznego zaspokajającą masowe potrzeby przewozowe w relacjach centrum metropolii z otoczeniem w promieniu do 40km oraz na zintegrowany system taryfowy umożliwiający korzystanie z różnych środków lokomocji w ramach jednego

biletu.¹³ W kontekście zarządzania publicznym transportem zbiorowym na poziomie miejskim, strategia namawia między innymi do¹⁴:

- integracji systemów transportu poszczególnych gałęzi w aspekcie sieciowym, taryfowym i informacyjnym,
- zwiększenia dostępności do transportu publicznego, w tym również dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się,
- zwiększenia roli kolei w obsłudze transportowej regionalnej i w obrębie obszarów aglomeracyjnych.

Debata o publicznym transporcie zbiorowym na obszarach metropolitalnych w Polsce rozbija się w większości przypadków o to, jak pogodzić indywidualne interesy jednostek samorządu terytorialnego oraz operatorów na rzecz rozwoju zrównoważonego systemu transportu, bowiem nietrudno jest opracować teoretyczne założenia odnośnie zapewnienia najwyższej jakości transportu zbiorowego, trudno jednak jest zaakceptować, że ze strony jednostek samorządu terytorialnego, taki wspólny – a zarazem spójny – system kosztuje więcej, na co w wielu przypadkach mniejszym gmin nie stać.

Publiczny transport zbiorowy w kontekście ustawy o związkach metropolitalnych oraz innych ustaw

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym¹⁵ określa zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej, a także określa zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, realizowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W kontekście niniejszego opracowania istotnymi określeniami użytymi w tej ustawie są¹⁶:

- **operator publicznego transportu zbiorowego** – samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie

⁹ Krajowa Polityka Miejska 2023, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015 r., strona 37

¹⁰ Krajowa Polityka Miejska 2023, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015 r., strona 40

¹¹ Krajowa Polityka Miejska 2023, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015 r., strona 40 i 41

¹² Krajowa Polityka Miejska 2023, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015 r., strona 46

¹³ Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa, 22 stycznia 2013 r., strona 65

¹⁴ Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa, 22 stycznia 2013 r., strona 72

¹⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 228, poz. 1368, z 2014 r. poz. 423, 915, z 2015 r. poz. 390, 1045)

¹⁶ Art. 4.1., Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 228, poz. 1368, z 2014 r. poz. 423, 915, z 2015r. poz. 390, 1045, z 2015r. poz. 1440)

przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie

- **organizator publicznego transportu zbiorowego** – właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze; organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem”, o którym mowa w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007

- **przewoźnik** – przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu

- **przewóz o charakterze użyteczności publicznej** – powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze

- **publiczny transport zbiorowy** – powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej

- **rekompensata** – środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

- **umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego** – umowa między organizatorem publicznego transportu zbiorowego a operatorem publicznego transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej

- **zintegrowany system taryfowo-biletowy** – rozwiązanie polegające na umożliwieniu wykorzystywania przez pasażera biletu, uprawniającego do korzystania z różnych środków transportu na obszarze właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego

- **zintegrowany węzeł przesiadkowy** – miejsce umożliwiające dogodną zmianę środka transportu wyposażone w niezbędną dla obsługi podróżnych infrastrukturę, w szczególności: miejsca postojowe, przystanki komunikacyjne, punkty sprzedaży biletów, systemy informacyjne umożliwiające zapoznanie się zwłaszcza z rozkładem jazdy, linią komunikacyjną lub siecią komunikacyjną

- **zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego** – proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej

dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu

- **umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego** – należy przez to rozumieć również akt wewnętrzny określający warunki wykonywania usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez samorządowy zakład budżetowy

Istotne znaczenie mają również zmiany dotyczące „charakteru geograficznego” przewozów pasażerskich wprowadzone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym w wyniku ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, a mianowicie w art. 4 w ust. 1 nowe brzmienie otrzymują:

- „3) **gminne przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;”

- „7) **międzywojewódzkie przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany z przekroczeniem granicy województwa; inne niż przewozy gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne i wojewódzkie;”

- „10) **powiatowe przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i niewykraczający poza granice jednego powiatu albo w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek powiatów; inne niż przewozy gminne, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;”

- „10a) **powiatowo-gminne przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych gmin i powiatów, które utworzyły związek powiatowo-gminny; inne niż przewozy gminne, powiatowe, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;”

- „25) **wojewódzkie przewozy pasażerskie** – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch powiatów i niewykraczający poza granice jednego województwa, a w przypadku linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym także przewóz do najbliższej stacji w województwie sąsiednim, umożliwiający przesiadki w celu odbycia dalszej podróży lub techniczne odwrócenie biegu pociągu, oraz przewóz powrotny; inne niż przewozy gmin-

ne, powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne i międzywojewódzkie;" Także dodaje się pkt. 5a: „5a) metropolitalne przewozy pasażerskie – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach związku metropolitalnego; inne niż gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;"

Ustawa o związkach metropolitalnych przewiduje, iż (art. 12) związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku. Z kolei ustawa o publicznym transporcie zbiorowym odróżnia pojęcie „organizator publicznego transportu zbiorowego”, „operator” i „przewoźnik”. Art. 6.1. przewiduje: „Publiczny transport zbiorowy może być wykonywany przez operatora publicznego transportu zbiorowego, zwanego dalej „operatorem”, lub przewoźnika spełniających warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób [...]”. Natomiast art. 7.1. – z uwzględnieniem zmian wynikających z ustawy o związkach metropolitalnych – określa, iż: „Organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zwanym dalej „organizatorem”, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest: 4b) związek metropolitalny – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich;” a zadanie organizatora w przypadku związku metropolitalnego wykonuje zarząd związku metropolitalnego.

Zgodnie z art. 8. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, do zadań organizatora należy:

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

W komunikacie Komisji Europejskiej „Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach”¹⁷ (2013) Komisja apelowała o wprowadzenie zasadniczych zmian w podejściu do mobilności w miastach, w tym przeciwstawienia się wysokiej fragmentaryzacji organizacji publicznego transportu zbiorowego, która jest jedną z przyczyn jej nieefektywności ekonomicznej i organizacyjnej. Zachęcała do obejmowania w procesie planowania nie tylko obszaru danego miasta, lecz również jego obszaru funkcjonalnego. Zwróciła uwagę na inteligentne systemy transportowe jako istotny element w optymalizowaniu użytkowania istniejącej infrastruktury oraz we wdrożeniu nowych usług. W Polsce ustawa o publicznym transporcie zbiorowym określa, które jednostki zobowiązane są do przygotowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu. W wyniku ustawy o związkach metropolitalnych, dodano w tym kontekście art. 9a. o brzmieniu:

¹⁷ „Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach”, Komisja Europejska, COM(2013) 913 final, Bruksela, dnia 17.12.2013

„W przypadku opracowania planu transportowego przez związek metropolitalny:

1) gminy, związki międzygminne, powiaty lub związki powiatów, których obszar jest objęty związkiem metropolitalnym i które wchodzi w skład związku metropolitalnego, nie opracowują planów transportowych;

2) z dniem wejścia w życie tego planu tracą moc plany transportowe opracowane przez gminy, związki międzygminne, powiaty lub związki powiatów, których obszar jest objęty związkiem metropolitalnym i które wchodzi w skład związku metropolitalnego.”

Plan transportowy określa w szczególności (art. 12):

- sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- ocenę i prognozy potrzeb przewozowych;
- przewidywane finansowanie usług przewozowych;
- preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu;
- zasady organizacji rynku przewozów;
- pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

Mając na uwadze zapisy w art. 12, art. 9a oraz zapisy w art. 4. ust. 1. dotyczące gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych przewozów pasażerskich nie do końca jest jasne czy plan transportowy przygotowany przez związek metropolitalny ma omówić jedynie tę sieć komunikacyjną, na której planowane będą metropolitalne przewozy pasażerskie, czy też plan ma obejmować wszystkie sieci komunikacyjne, czyli też te na których będą realizowane gminne, powiatowe i powiatowo-gminne przewozy pasażerskie. Słuszne wydaje się jednak globalne podejście do zagadnienia, jednak wymaga to współpracy na linii wszystkich organizatorów transportu publicznego na obszarze metropolitalnym.

Art. 12 ustawy przewiduje również, że przy opracowaniu planu transportowego należy uwzględnić w szczególności stan zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze, że związek metropolitalny będzie wykonywać zadanie publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego – co w konsekwencji spowodowało zmiany w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, a tym w art. 3. dodano ust. 2a. w brzmieniu: „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony” – **należy zweryfikować, czy w pierwszej kolejności związek metropolitalny będzie musiał opracować plan zagospodarowania przestrzennego a następnie**

¹⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, z późn. zm.)

dopiero wstąpić do pracy nad planem transportowym.

Częściowo odpowiedź na to zagadnienie daje dodany do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozdział 2a, a w szczególności art. 37o 1. „Związek metropolitalny sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego, zwane dalej „studium metropolitalnym”, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.” oraz 37o 2. „Studium metropolitalne określa: 1) zasady i obszary rozwoju systemów komunikacji, w tym dróg publicznych z podziałem na klasy i kategorie, infrastruktury technicznej oraz rozmieszczenie innych inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym; 4) maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy.” Natomiast art. 37o 3. wymaga przy tym uwzględnienia potrzeb i możliwości rozwojowych obszaru metropolitalnego uwzględniając również „3) możliwości finansowania przez gminy oraz związek metropolitalny wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych odpowiednio tych jednostek.” Warto mieć na względzie, iż zgodnie z art. 22 ustawy o związkach metropolitalnych do wyłącznej właściwości zgromadzenia należy między innymi uchwalanie ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, co może znacznie przedłużyć proces (konsultacje, interesy lokalne nad interesami obszaru metropolitalnego).

Organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym

Zakres pojęcia „organizowanie publicznego transportu zbiorowego” zgodnie z art. 15 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym obejmuje:

- badania i analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
- standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
- korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
- funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
- funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
- systemu informacji dla pasażera;
- określanie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;

- ustalanie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
- określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- przygotowanie i przeprowadzanie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z późn. zm.7)), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

W wyniku ustawy o związkach metropolitalnych dodano zapis w brzmieniu: „Art. 15a.

1. Związek metropolitalny ustanawia zintegrowany system taryfowo-biletowy obowiązujący w jego granicach.

2. Organizatorzy gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich na terenie związku metropolitalnego są obowiązani do uczestnictwa w systemie taryfowo-biletowym, o którym mowa w ust. 1.

3. Wzajemne rozliczenia z tytułu uczestnictwa organizatorów gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich w zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym na terenie związku metropolitalnego określa porozumienie zawarte przez związek metropolitalny i odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego.”

Z kolei art. 19.1. przewiduje, iż organizator dokonuje wyboru operatora:

- w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228) albo
- w trybie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.) albo

• zawierając bezpośrednio z nim umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przypadku, gdy:

- średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300.000 kilometrów rocznie (jeżeli bezpośrednio zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy małego lub średniego przedsiębiorcy eksploatującego nie więcej niż 23 środki transportu, progi mogą zostać podwyższone do średniej wartości rocznej przedmiotu umowy nie wyższej niż 2 000 000 euro lub świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w wymiarze mniejszym niż 600 000 kilometrów rocznie) albo
- świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego albo
- świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym albo
- wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2.

Mając na uwadze, że związek metropolitalny jako organizator publicznego transportu zbiorowego będzie miał obowiązek opracowania planu transportowego, umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego może dotyczyć linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych albo sieci komunikacyjnej ujętych w planie transportowym obowiązującym na jego obszarze właściwości.¹⁹

Zadania organizatora w zakresie zarządzania publicznym transportem zbiorowym obejmują:

- negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem;
- ocenę i kontrolę realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- kontrolę nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego [...];
- współpracę przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej;

¹⁹ Art. 24. ust. 2., Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 228, poz. 1368, z 2014r. poz. 423, 915, z 2015r. poz. 390, 1045, z 2015r. poz. 1440)

- analizy realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- dokonywanie zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych;
- zatwierdzanie rozkładów jazdy oraz dokonywanie ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu;
- administrowanie systemem informacji dla pasażera;
- wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;
- wykonywanie zadań, o których mowa w art. 82b ust. 2 pkt 1 i 3, art. 82e, art. 82f ust. 1 i art. 95b ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Chcąc w sposób właściwy wykonać powyższe zadania związek metropolitalny będzie musiał dysponować odpowiednim potencjałem (umocowanie ze strony samorządów lokalnych wchodzących w skład związku metropolitalnego, kapitał) i zasobami (infrastruktura (w tym system informatyczny), ludzie). **Pytanie: czy będzie on przejmować kadrę i infrastrukturę od innych organizatorów obecnie funkcjonujących na obszarze metropolitalnym w ramach innych konfiguracji, czy raczej pozyskiwać nowe zasoby i budować potencjał od podstaw?**

Istotnym aspektem do uwzględnienia w modelach organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych będzie sposób finansowania. Zgodnie z art. 50. ust 1. finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać na:

- pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub
- przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu:
 - utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, lub
 - utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione, lub
 - poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub
- udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Nie jest jasne, jakie uprawnienia w zakresie ustalenia cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym na obszarze metropolitalnym ma związek metropolitalny. Art. 50a. wspomina jedynie o uprawnieniach rady gminy, rady

powiatu oraz sejmiku województwa. **Czy należy w tym kontekście uwzględnić jednocześnie zapis z art. 15a.?**

Do głównych źródeł finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej ustawa zalicza (art. 51. ust. 1.): środki własne jednostki samorządu terytorialnego będącej organizatorem, środki z budżetu państwa oraz wpływy ze sprzedaży biletów oraz wpływy z opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe.

Środki europejskie na finansowanie projektów w obszarze publicznego transportu zbiorowego – szansa czy zagrożenia dla uzyskania większej integracji na obszarze metropolitalnym?

W okresie 2014-2022 jednostki samorządu terytorialnego będą przede wszystkim korzystać z instrumentów wsparcia w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na finansowanie projektów inwestycyjnych dotyczących zarówno zakupu taboru (autobusy, tramwaje, pociągi miejskie) jak i infrastruktury w postaci centrów przesiadkowych, Park&Ride czy też Bike&Ride. Większość projektów wynika z poszczególnych strategii „Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych” przygotowanych przez stowarzyszenia i związki międzygminne działające na określonych obszarach funkcjonalnych.

Projekty planowane do zgłoszenia w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 4.V. „Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu” (POIS) muszą wynikać między innymi z przygotowanych przez samorządy planów gospodarki niskoemisyjnej oraz z strategii ZIT²⁰. Jako beneficjentów przewiduje się jednostki samorządu terytorialnego (w tym ich związki i porozumienia) – miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne oraz działające w ich imieniu jednostki organizacyjne i spółki specjalnego przeznaczenia, a także zarządcy infrastruktury służącej transportowi miejskiemu oraz operatorzy publicznego transportu zbiorowego.

Projekty zgłoszone w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych stanowią uzupełnienie w stosunku do istniejącego modelu organizacji publicznego transportu zbiorowego w danym obszarze funkcjonalnym. Kluczowe znaczenie mają:

- zakup nowoczesnego taboru spełniającego kryteriów niskiej emisji,

- budowa centrów przesiadkowych (Park&Ride, Bike&Ride),
- rozwinięcie sieci przestanków wzdłuż kluczowych linii komunikacji,
- wydzielenie specjalnych korytarzy komunikacyjnych dla transportu zbiorowego (tramwaje, autobusy) od pozostałego ruchu w mieście,
- opracowanie jednolitego systemu taryfowo-biletowego,
- uruchomienie inteligentnego systemu monitorowania i zarządzania ruchem,
- rozwianie infrastruktury i taboru kolei metropolitalnego/miejskiego.

Można zaobserwować, że w tych miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, w których znajduje się wyraźny lider, inwestycje planowane w okresie do 2022 roku przede wszystkim koncentrują się w granicach danego miasta, jednocześnie nie negując tego, że do celowo inwestycje te mają usprawnić integrację centrum metropolii ze swoim otoczeniem. Mowa jest o utworzeniu jednostki zarządzającej zintegrowanym transportem metropolitalnym. Natomiast w niektórych strategiach ZIT (np. Strategia ZIT w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Poznań) jednoznacznie jest mowa o utworzeniu związków międzygminnych zajmujących się w przyszłości publicznym transportem zbiorowym na obszarze metropolitalnym. W innych przypadkach wstępnie przewidziano współpracę w oparciu o bilateralne umowy współpracy między stolicą województwa a gminami ościennymi, w kontekście, w którym ośrodek wojewódzki będzie operatorem systemu publicznego transportu zbiorowego.

Publiczny transport w europejskich metropoliach

Organizacja European Metropolitan Transport Authorities opublikowała w 2014 roku tzw. EMTA Barometr 2013 zawierający dane o kluczowych parametrach dotyczących systemów transportu w metropoliach (próba: 25 metropolii i obszarów metropolitalnych). Barometr ten przedstawi interesujące informacje, w tym pokazuje, że²¹:

- Średnia gęstość populacji w badanych metropoliach wynosi 4.000 mieszkańców na km².
- Wskaźnik posiadania pojazdów wynosi 350-500 pojazdów na 1.000 mieszkańców.
- Średnio człowiek w obszarze funkcjonalnym metropolii dokonuje 2,7 do 2,8 przemieszczeń dziennie, w tym 35% na własne siły (na piechotę, rowerem), 21% z wykorzystaniem transportu publicznego oraz 44% z wykorzystaniem transportu prywatnego. W centrum metropolii korzystanie z transportu publicznego podczas przemieszczeń przekroczyło 40% w Warszawie (54,6%), Birmingham (44,5%), Lon-

²⁰ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowiska 2014-2020

²¹ EMTA barometer 2013, European Metropolitan Transport Authorities, CRTM Madrid

dynie (44,3%), Pradze (43%). W miastach, takich jak Amsterdam, Barcelona, Bilbao, Bruksela, Kopenhaga, Lyon, Paryż, Rotterdam, Den Haag wysoki udział odnotowuje aktywne przemieszczenie się.

- Średnia cena biletu na obszarze centrum metropolii wynosi 2,1euro a na obszarze funkcjonalnym 2,8euro (Warszawa: 1,68euro). (odpowiednio miesięczny abonent kosztuje średnio: 69euro oraz 85euro)
- Średni koszt operacyjny zapewnienia publicznego transportu zbiorowego na obszarze metropolitalnym wynosi około 380 euro na mieszkańca rocznie.
- Roczne koszty operacyjne są pokryte w 40-50% przez dotacje publiczne a w 45-60% z przychodów z sprzedaży biletów.
- Średnia liczba przestanków autobusowych wynosi 2,63 na 1000 mieszkańców oraz 3,19 na 1km².
- Średnia długość sieci komunikacyjnej wynosi 2.393km na 1 mln osób oraz 2.320km na 100km².
- Średnia liczba stacji kolejowych wynosi 70 na 1 mln osób oraz 7 stacji na 100km².
- Średnia długość sieci metro i pociągu miejskiego wynosi 176 km na 1 mln osób oraz 226 stacji na 100km².
- Średnia prędkość autobusów i tramwajów w centrum metropolii wynosi 20km/godz. i na obszarze funkcjonalnym 30km/godz. Natomiast metro porusza się ze średnią prędkością 35km/godz. a pociągi miejskie około 30km/godz.

Kluczowe czynniki zapewnienia jakości metropolitalnego systemu publicznego transportu zbiorowego stanowią między innymi:

- Obecność jednolitego systemu taryfowo-biletowego.
- Częstotliwość kursowania środków lokomocji na danym trasie z uwzględnieniem zmieniającego się w czasie poziomu natężenia pasażerów (elastyczne dostosowanie podaży, monitoring i sterowanie w oparciu o zarządzania danym w czasie rzeczywistym).
- Rola szybkiej kolei miejskiej (komunikacja między centrum metropolii a dzielnicami na obrzeżach i gminami sąsiadującymi), metra, tramwajów oraz autobusów w zintegrowanym systemie zarządzania połączeń zapewniającym użytkownikom logiczne i swobodne podróżowanie (oznakowanie, wizualizacja, jednolity przekaz informacji, uniknięcie konkurencji między ruchem torowym (kolej i tramwaj) a ruchem autobusowym).
- Ograniczenie ruchu pojazdów prywatnych w centrach metropolii (system park&ride, zintegrowane relacje komunikacyjne zapewniające logiczny ciąg przemieszczeń do miejsca docelowego, w tym punkty przesiadkowe, innowacyjne systemy zarządzania ruchem i jego monitoringu, opłaty środowiskowe za przyjazd do centrum miasta, ograniczenie ruchu w określonych godzinach lub/i strefach).
- Bezpieczeństwo, komfort i czystość – czyli zapewnienie klientom właściwego doświadczenia podczas użytkowania środków transportu zbiorowego.

- Ciągły kontakt z użytkownikami w celu wykorzystania informacji zwrotnej przy opracowaniu i wdrażaniu usprawnień systemu oraz poprawienia jego jakości.
- Zapewnienie niezależnie od czasu i przestrzeni jakościowej (użytecznej) informacji o dostępności środków transportu na danej trasie przy korzystaniu z różnych kanałów komunikacji.
- Ścisła współpraca między zespołami zajmującymi się zarządzaniem przestrzennym i zarządzaniem transportem.
- Klarowne i dostosowane do wyzwań mechanizmy finansowania systemu publicznego transportu zbiorowego.

W procesie ustalenia docelowego modelu systemu publicznego transportu zbiorowego w polskich metropoliach warto uwzględnić koszty i korzyści składników takiego modelu.

Składnik	Wysoka jakość oferty	Łatwość dostępu oraz frekwencja	Zminimalizowany ruch pojazdów prywatnych	Szybkość poruszania się transportu publicznego
Wskaźniki	Jakość taboru Komunikacja operator-klient Szybkość dotarcia do miejsca Logiczne, zintegrowane połączenia w centrach przesiadkowych Bezpieczeństwo	Różnorodność oferty komunikacyjnej Liczba operatorów, przewoźników Liczba linii komunikacji w sieci Rozbudowana infrastruktura towarzysząca	Liczba pojazdów w centrach miast Rodzaje pojazdów dopuszczonych w centrach miast Polityka wobec parkingów w centrach miast Rozbudowana infrastruktura towarzysząca na obrzeżach miast	Planowanie przestrzenne uwzględniające w pierwszej kolejności transport publiczny Odczuwalny przez klienta krótszy czas dojazdu
Korzyści	Transport publiczny jako pierwszy wybór Poprawa komfortu podróżowania Większa liczba podróżujących – większy wpływ z opłat biletów do budżetu Zwiększenie efektywności poszczególnych linii	Więcej osób na przestankach, czyli większe poczucie bezpieczeństwa Większa liczba podróżników – większy wpływ z opłat biletów do budżetu	Mniejsza liczba korków w centrum miasta Mniejsze zanieczyszczenie powietrza Mniej hałasu w centrum Efektywność energetyczna	Mniejsza liczba korków w centrum miasta Przyjemność podróżowania Koszt efektywny planowania funkcji w mieście
Koszty	Wyższe koszty inwestycyjne i utrzymania mienia Konieczność integracji systemów zarządzania Nadbudowa struktur organizacyjnych Ewentualne koszty wyłączenia gruntów na cel inwestycji publicznych	Wyższe koszty inwestycyjne taboru oraz w miejsca utrzymania taboru Wyższe koszty inwestycyjne i utrzymania przystanków Niższa efektywność linii – większe dotacje ze strony gmin	Rozbudowany system Park&Ride Zwiększony ruch koło lokalizacji Park&Ride Koszty inwestycyjne zmiany infrastruktury drogowej Korki przed bramkami opłat wejścia do centrum	Wysokie koszty inwestycyjne związane z przebudowaniem układu drogowego w mieście Wycofanie się niektórych działalności gospodarczych z centrów miast

Składnik	Wysoka jakość oferty	Łatwość dostępu oraz frekwencja	Zminimalizowany ruch pojazdów prywatnych	Szybkość poruszania się transportu publicznego
Zakres	Nowoczesny tabor Systemy monitoringu na przystankach i w pojazdach Elektroniczny system odprawiania biletów Zintegrowany system zarządzania komunikacją w ramach jednolitej platformy IT	Przystanki Systemy monitoringu na przystankach Mniejsze pojazdy (mikrobusy, szynobusy) Logiczna kolejność środków transportu: najpierw kolej, potem tramwaj a następnie autobus/rower/pieszko	Centra przesiadkowe Centra Park&Ride Opłaty środowiskowe Opłaty za wejście do centrum Podniesienie stawek parkingowych Obniżenie prędkości w centrum do 30km/h	Planowanie przestrzenne z uwzględnieniem logicznej koncentracji funkcji gospodarczych, mieszkalnych, sprzężenia czasu wolnego Wydzielenie korytarzy dla autobusów i tramwajów
Warunek	Wspólny standard Wspólny system taryfowo-biletowy System audytowania i kontroli jakości System obsługi klienta z możliwością zgłoszenia reklamacji	Gotowość gmin do inwestowania w nowy tabor Otwartość na nowe trendy w społeczeństwie (polityka transportu nie tylko bazowana na wynikach aktualnych badań ruchu)	Zakończone inwestycje w centra przesiadkowe na odzieżach miast Dopasowana infrastruktura drogowa Rzetelny system komunikacji z „potencjalnym klientem”	Zintegrowane podejście wobec planowania przestrzennego Otwartość na inwestycje typu PPP Spojrzenie na problemach planowania w perspektywie 10-15 lat

Mając na uwadze powyższe, dla polskich obszarów metropolitalnych, które posiadają silnego lidera, można założyć, że największy ciężar kosztów inwestycyjnych leży po stronie ośrodka wojewódzkiego. To ten ośrodek będzie w głównej mierze ustalać koncepcję modelu systemu publicznego transportu zbiorowego. Natomiast realne korzyści najwięcej mogą odczuwać przyjeżdżający z gmin ościennych. Z kolei w obszarach metropolitalnych, w których mamy do czynienia z policentrycznym układem sił kilku do kilkunastu miast, ciężar kosztów inwestycyjnych będzie bardziej równomiernie rozłożony, zaś po stronie kosztów operacyjnych może się okazać, że gminy ościenne ośrodka wojewódzkiego będą więcej dopłacać do systemu z uwagi na niższą rentowność linii. W takich okolicznościach istotnym będzie ustalenie jasnych zasad współpracy między organizatorami publicznego transportu zbiorowego na poziomie gminnym, powiatowym, metropolitalnym i wojewódzkim, co znacznie może opóźnić budowę zintegrowanego metropolitalnego systemu publicznego transportu zbiorowego w duchu ustawy o związkach metropolitalnych.

Aktualny stan organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych

Ośrodki wojewódzkie w Polsce od wielu lat starają budować płaszczyznę dla rozwoju myślenia metropolitalnego wśród gmin ościennych. W niektórych województwach powstały związki międzygminne, w innych natomiast stowarzyszenia czy też lżejsze formy współpracy w ramach porozumień. Planowanie przestrzenne, inicjatywy kulturalne, wspólna promocja wobec inwestorów i turystów znajdują się wśród ich głównych działań. W obszarze transportu, a w szczególności w kontekście zarządzania publicznym transportem zbiorowym, największe przedsięwzięcie integracyjne, które miało miejsce w Polsce dotyczyło powstania Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

W wyniku zmian wprowadzonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym w 2010 roku, a także w kontekście debaty o powiatach metropolitalnych w ostatnich latach, ośrodki wojewódzkie – przez ich odpowiednie jednostki budżetowe lub wydziały – starają nawiązać współpracę i zwiększyć poziom integracji publicznego transportu zbiorowego z gminami ościennymi. Dziś na obszarach metropolitalnych można zaobserwować różne formy współpracy – od bilateralnych porozumień międzygminnych w ramach których ośrodek wojewódzki bierze na siebie rolę organizatora publicznego transportu zbiorowego przez międzygminnych porozumień czy związków w ramach których uzgodniono sieć komunikacyjną oraz spójny system taryfowo-biletowy (Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej, aż do zaawansowanej integracji na przykładzie Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

Poniżej przedstawiono obraz sytuacji z perspektywy potencjalnych szans czy też barier, które mogą przyspieszyć lub utrudnić większą integrację systemu publicznego transportu zbiorowego na poszczególnych obszarach metropolitalnych.

Bydgoszcz

Pod hasłem BIT-CITY na obszarze metropolitalnym Bydgoszcz-Toruń uruchomiono kilka lat temu duży (wartość 1,33 mld) projekt infrastrukturalny pod hasłem „Szybka Kolej Metropolitalna w bydgosko-toruńskim obszarze metropolitalnym BiT-City oraz integracja systemów transportu miejskiego”. Lider projektu to Województwo Kujawsko-Pomorskie, które wraz z partnerami: miasta Bydgoszcz, Toruń, Solec Kujawski, gmina Wielka Nieszawka, spółki Tramwaj Fordon,

PKP SA i PKP PLK, wykonało szereg zadań inwestycyjnych, w tym: system „bilet metropolitalny”, integracja transportu miejskiego, zakup taboru tramwajowego niskopodłogowego dla Torunia, budowa wiaduktów i przystanków kolejowych, budowa linii tramwajowej, zakup taboru kolejowego oraz rewitalizacja linii kolejowej Toruń-Bydgoszcz.²² Został wprowadzony Bilet BiT City – w formie biletu jednorazowego i biletu miesięcznego – który jest biletem aglomeracyjnym uprawniającym do przejazdu pociągami REGIO i interREGIO na trasie Bydgoszcz-Toruń oraz na określonych zasadach (w tym przez 60 minut w czasie wskazanym na bilecie jednorazowym; w tym w I strefie biletowej) środkami komunikacji miejskiej w Bydgoszczy i w Toruniu. W Bydgoszczy obowiązuje Bydgoska Karta Miejska (karta zbliżeniowa) na której mieszkańcy mogą kodować elektronicznie bilety okresowe bydgoskiej komunikacji zbiorowej. Na karcie kodowane są wyłącznie bilety okresowe (14-, 30-, 90-dniowe, miesięczne i semestralne). Bydgoszcz promuje korzystanie z aplikacji „skycash” do zakupu biletów komunikacji miejskiej. (korzystanie ze smartfonów) Z kolei miasto Toruń podpisało umowę z firmą moBILET na prowadzenie aplikacji biletu elektronicznego (bilety jednorazowe) na smartfonach.

Centrum Badań Metropolitalnych wykazało w 2013r. w opracowaniu „Obszar funkcjonalny Bydgoszczy i Torunia (BiT) oraz jego związki z pozostałą częścią województwa”²³, że do duopolu Bydgoszcz-Toruń dojeżdża codziennie 30 tysięcy osób. W skład strefy o silnych powiązaniach transportowych wchodzi 23 gminy, tj. Bydgoszcz, Toruń oraz wszystkie jednostki gminne z powiatu bydgoskiego i wszystkie jednostki gminne z powiatu toruńskiego (za wyjątkiem gminy Czernikowo, która nie spełnia kryterium czasu dojazdu poniżej 30 minut). Dodatkowo silne powiązania transportowe z Bydgoszczą wykazuje gmina Łabiszyn, a z Toruniem gminy: Gniewkowo, Aleksandrów Kujawski – miasto, Aleksandrów Kujawski – gmina oraz Ciechocinek. Istotną uwagę dotyczy jednak obserwacji, z której wynika, iż strumienia osób z miejscowości wokół Bydgoszczy i Torunia jednoznacznie skierowane do jednej z nich, a zatem mamy do czynienia z dwoma quasi niezależnymi centrami. Polemika dotycząca przyszłego kształtu Bydgoskiego Obszaru Metropolitalnego trwa na stronach internetowych.

Gdańsk

Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (pierwotnie: Gdański Obszar Metropolitalny) stanowi stowarzyszenie samorządowe, w ramach którego działają 54 samorządy.

Strategia Transportu i Mobilności Obszaru Metropolitalnego wyznacza cele i działania priorytetowe w perspektywie do 2030 roku. Strategia ta wskazuje na słabości w postaci między innymi: braku odpowiedniej do potrzeb integracji między poszczególnymi podsystemami transportu w obszarze metropolitalnym, słabe tempo rozwoju węzłów przesiadkowych, niepełnej integracji biletowo-taryfowej, zbyt małej roli roweru jako środka dowozowego do węzłów przesiadkowych, a także słabej dostępności transportu zbiorowego na obszarach położonych poza rdzeniem obszaru metropolitalnego oraz zbyt niska jakość usług transportowych na połączeniach pomiędzy Trójmiastem a pozostałymi gminami obszaru, małe wykorzystanie akwenów wodnych w przewozach pasażerskich oraz małe wykorzystanie ITS w zarządzaniu ruchem i przewozami, braki w informacji pasażerskiej.²⁴ Strategia przewiduje wdrożenie systemu zintegrowanego zarządzania transportem publicznym (autobusowym i kolejowym) z uwzględnieniem miast powiatowych jako lokalnych węzłów transportu publicznego, zmierzającego do wprowadzenia wspólnego biletu. Planowane są zakupy nowego taboru oraz projekty inwestycyjne w infrastrukturę. Poszczególne załączniki do strategii przedstawiają logiczny układ przyszłego systemu transportu w obszarze metropolitalnym. W przypadku wprowadzenia wspólnego systemu taryfowo-biletowego przewiduje się wzrost korzystania z publicznego transportu zbiorowego o 2,4%. Do potencjalnych uczestników takiego systemu zaliczono: ZTM w Gdańsku, ZKM w Gdyni, MZK Wejherowo, Meteor Sp. z o.o., PKP SKM w Trójmieście, Przewozy Regionalne.

W ramach Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej (14 gmin) funkcjonuje spójny system biletowy obowiązujący w ZTM w Gdańsku, ZKM w Gdyni i MZK Wejherowo. Pasażerowie mogą korzystać z biletu telefonicznego (jednoprzejazdowy komunalny bilet metropolitalny) poprzez aplikacje Callpay, moBILET czy też SkyCash. Natomiast można również kupić bilety kolejowo-komunalne, które uprawniają do korzystania z autobusów, trolejbusów i tramwajów ZTM w Gdańsku, ZKM w Gdyni, MZK Wejherowo oraz z Przewoźników Kolejowych – Szybkiej Kolei Miejskiej (SKM) i Przewozów Regionalnych (wyłącznie pociągi regionalne REGIO) na określonych odcinkach.²⁵ Największą barierą rozszerzenia tego systemu na całym obszarze metropolii jest brak jasnych zasad rozliczenia między uczestnikami systemu oraz sposobu obciążenia (dotacje na transport) poszczególnych jednostek samorządowych. Pokłada się nadzieję

²² <http://www.bitcity.kujawsko-pomorskie.pl/aktualnosci/27-spotkania/154-bitcity>

²³ Obszar funkcjonalny Bydgoszczy i Torunia (BiT) oraz jego związki z pozostałą częścią województwa, Centrum Badań Metropolitalnych UAM w Poznaniu w składzie: prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek, dr Radosław Bul, dr Urszula Kaczmarek, dr Łukasz Mikuła, Poznań, 2013r.

²⁴ Strategia Transportu i Mobilności Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030, Fundacja Rozwoju Inżynierii Lądowej, dr hab. inż. Kazimierz Jamroz, dr. inż. Lech Michalski, mgr inż. Krystian Birr, Gdańsk, 2015

²⁵ www.mzkg.org

w tym, że uruchomienie Pomorskiej Kolei Metropolitalnej będzie bardziej integrować działania samorządów w obszarze systemu transportu publicznego.

Katowice

Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego powołany został w roku 1991.²⁶ Związek ten skupia 28 gmin i jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na ich terenie oraz do miejscowości ościennych. Na obszarze zarządzanym przez związek obowiązuje jednolity system taryfowy (autobusy i tramwaje). Przewoźnicy obsługują określone części sieci komunikacyjnej (linie) indywidualnie czy też w ramach konsorcjów.

Na przełomie 2015-2016 roku uruchomiona zostanie pełna funkcjonalność Śląskiej Karty Usług Publicznych (Karta ŚKUP). Przy korzystaniu z Karty ŚKUP dostępne są dwie taryfy: strefowo-czasowa i odległościowa.²⁷ Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach – który jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na terenie miasta Tychy oraz 4 innych miast i 4 gmin – uczestniczył w projekcie dotyczącym uruchomienia systemu ŚKUP. Także Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach – działający na podobnych zasadach jak KZK GOP – dołączył do systemu ŚKUP. Miejski Zarząd Dróg i Mostów w Jaworznie obsługuje kilka linii komunikacyjnych na terenie trzech gmin KZK GOP. Natomiast związek ten na razie nie wykazał większego zainteresowania, aby zintegrować się bardziej w systemie KZK GOP. Na obszarze KZK GOP można korzystać z tzw. „Biletu śląskiego” – bilet miesięczny do wykorzystania w określonej relacji w klasie 2 pociągów Koleje Śląskie oraz w autobusach i tramwajach obsługiwanych przez KZK GOP.

Linie komunikacyjne organizowane przez KZK GOP różnią się między innymi pod kątem rodzaju taboru, natomiast operator stara się utrzymać porównywalny poziom jakości i standardu, co przeciąga ze sobą dodatkowe koszty (inwestycje w nowoczesny tabor). Stawki za 1 wozokilometr z roku na rok rosną, co przekłada się przy w miarę stabilnej taryfie na wyższe dotacje ze strony gmin na pokrycie kosztów. W kolejnych latach system ŚKUP pozwoli na zbieranie danych od pasażerów korzystających z usług a w konsekwencji na wyliczenie łącznych dochodów biletowych w każdej gminie obsługiwanej daną linią, a po uwzględnieniu kosztów obsługi na powiązanie dotacji do poszczególnych linii z rzeczywistymi wynikami finansowymi uzyskiwanymi na tych liniach w obszarze danej gminy.²⁸

²⁶ <http://www.kzkgop.com.pl/strony/p-1-geneza.html>

²⁷ <https://portal.kartaskup.pl/>

²⁸ Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego Dla Obszaru Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego Na Lata 2013 – 2020, Komunikacyjny Związek Komunalny GOP w Katowicach, 2013.

Kraków

Metropolia Krakowska obecnie jest stowarzyszeniem zrzeszającym 15 gmin. Koncepcja systemu transportu Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego zakłada rozwój węzłów I stopnia i węzłów II stopnia. W przypadku pierwszego typu węzłów – tzw. Główne Węzły Transportowe – przewiduje się ruch między gminami wokół Krakowa a centrum – przez transport kolejowy i autobusy.²⁹ Węzły te stanowią będą miejsce integracji podsystemów transportu zbiorowego, parkingów P&R i B&R. Węzły zostały usytuowane w miejscach najlepiej dostępnych z obszaru gminy: samochodem, rowerem, pieszo. Istotną rolę odgrywać będzie Szybka Kolej Aglomeracyjna, natomiast w pierwszej kolejności wymagany będzie szereg inwestycji w infrastrukturę techniczną.

Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Gminy Kraków i Gmin sąsiadujących, z którymi Gmina Kraków zawarła porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego oznacza główne kierunki rozwoju publicznego transportu zbiorowego w Krakowie i przyległych gminach w latach 2013-2022.³⁰ Plan ten porusza kwestię integracji transportu publicznego, obejmująca transport miejski i transport regionalny (w tym w zakresie taryfowo-biletowym, koordynacji rozkładów jazdy, informacji o usługach) i nawiązuje do węzłów integracyjnych jak wspomniano wyżej. W ramach planu delimitacja w odniesieniu do przewozów organizowanych przez Gminę Miejską Kraków obejmuje Kraków i 17 gmin ościennych. Przewiduje się rezygnację z linii autobusowych w korytarzach, które będą obsługiwane przez Szybką Kolej Aglomeracyjną. Natomiast projekt Krakowski Szybki Tramwaj docelowo ma odciążać ulice w centrum od pojazdów z poszczególnych osiedli. Komunikacja Miejska w Krakowie promuje zakup biletów przy korzystaniu z aplikacji Skycash, moBILET czy też Mpay na smartfonach. Dostępne są bilety zintegrowane na przejazdy łączone: Komunikacja Miejska w Krakowie i koleje aglomeracyjne (Przewozy Regionalne Sp. z o.o. Oddział Małopolski z siedzibą w Krakowie, Koleje Małopolskie Sp. z o.o.) na określonych trasach. W przyszłości Krakowska Karta Miejska ma być nośnikiem e-biletów w metropolii w pełnym zakresie.

Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (jednostka budżetowa) jest organizatorem transportu publicznego w imieniu Miasta Krakowa i działa między

²⁹ Koncepcja systemu transportu Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego, Złącznik nr 5 do Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego, Pracownia Planowania i Projektowania Systemów Transportu ALTRANS, 2015

³⁰ Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr LXXX/1220/13 „Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Gminy Miejskiej Kraków i Gmin sąsiadujących, z którymi Gmina Kraków zawarła porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego”, 2013

innymi na obszarze Krakowa oraz innych gmin leżących w sąsiedztwie i funkcjonalnie powiązanych z Miastem Kraków w ramach zawartych porozumień lub utworzonych związków międzygminnych, w sprawie wspólnej realizacji komunikacji miejskiej na swoim obszarze.³¹ Do jego funkcji należą między innymi: zarządzanie infrastrukturą transportu zbiorowego oraz organizowanie i zarządzanie lokalnym transportem zbiorowym oraz transportem aglomeracyjnym. Operatorami są MPK S.A. w Krakowie oraz Mobilis Sp. z o.o., które realizują swoje usługi w ramach długoletnich umów. Podstawą zapłaty wynagrodzenia są stawki jednostkowe: cena jednego pociągo-kilometra w trakcji tramwajowej i jednego wozokilometra w trakcji autobusowej. Inwestycje związane z zakupem nowego taboru tramwajowego i autobusowego realizowane są przez operatorów. Większe projekty infrastrukturalne są wdrożone przez Gminy Miejskiej Kraków. Przewoźnicy prywatni zapewniają połączenia z Krakowa do gmin sąsiednich, które cierpią przychody tylko ze sprzedaży biletów.

Lublin

W wyniku podpisania umowy partnerskiej w 2008 roku powstał Lubelski Obszar Metropolitalny jako platforma współpracy dla realizacji projektu „Lubelski Obszar Metropolitalny – Przyjazny Inwestorom”.³² Lubelski Obszar Metropolitalny tworzy 41 gmin. Kwestia delimitacji granic docelowego Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego została poruszona w przygotowywanym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego.³³ W zasięgu oddziaływania miasta Lublina znajduje się 18 gmin (Lubartów, Niemce, Spiczyn, Wólka, Łęczna, Mełgiew, Piaski, Jabłonna, Głusk, Bychawa, Strzyżewice, Niedrzwica Duża, Bełżyce, Wojciechów, Konopnica, Nałęczów, Jastków i Garbów) i 7 miast (Świdnik, Lubartów, Łęczna, Piaski, Bychawa, Bełżyce i Nałęczów), które organizują strukturę osadniczą LOM. Plan ten przewiduje budowę zintegrowanego systemu transportu publicznego, w tym następujące elementy: realizacja kolei aglomeracyjnej, realizacja elementów infrastruktury (dworce, przystanki, parkingi P+R) zapewniających integrację poszczególnych gałęzi transportu, realizacja systemu sterowania ruchem ulicznym oraz rozwój sieci ścieżek rowerowych.

W 2013 roku Rada Miasta Lublin uchwaliła „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Lublin i gmin sąsiadujących, z którymi Gmina

Lublin zawarła porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego”.³⁴ Gminy ościennie partycypują w kosztach organizacji publicznego transportu zbiorowego na podstawie wyników analiz popytu i efektywności ekonomiczno-finansowej poszczególnych połączeń. Zjawisko korzystania przez mieszkańców w większym zakresie z transportu publicznego wewnątrz gmin ościennych a w większym stopniu z pojazdów prywatnych w przypadku przemieszczenia się do Lublina, powoduje, że Lublin niewspółmiernie więcej dofinansowuje transport publiczny. Sytuacja ta podana jest do dyskusji i może skutkować zarówno ograniczeniem połączeń w gminach ościennych jak i wprowadzeniem mechanizmów ograniczenia wjazdów pojazdów do centrum Lublina.

Zarząd Transportu Miejskiego w Lublinie (jednostka budżetowa) jest odpowiedzialny za organizację i zarządzanie komunikacją miejską w Lublinie. Jego obszar działalności obejmuje Miasta Lublin oraz gmin i powiatów, z którymi Miasto zawarło porozumienia komunalne dotyczące realizacji transportu zbiorowego.³⁵ Organizator transportu uzyskuje między innymi przychody z opłat dzierżawy taboru wykorzystanego przez przewoźnika komunalnego do realizacji usług transportowych. Możliwe jest korzystanie z zakupu biletów przy pomocy aplikacji Callpay, moBILET, Skycash lub MPay na smartfonach. Również promowane są aplikacje z informacją o rozkładach jazdy, co pozwoli użytkownikom być w pełni elektronicznym podróżnikiem. ZTM w Lublinie wprowadzi również w obieg kartę biletu elektronicznego (za równo dla biletów jednorazowych, biletów okresowych lub czasowych).

Łódź

Strategia Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego zaznacza istotne słabości w systemie komunikacji i namawia do budowy zintegrowanego i zrównoważonego systemu transportu metropolitalnego opartego na wewnętrznej integracji transportu zbiorowego w postaci wspólnego biletu aglomeracyjnego, powiązania Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej z transportem lokalnym, zwiększenia bezpośrednich połączeń pomiędzy mniejszymi ośrodkami ŁOM, systemu Park&Ride oraz systemu Bike&Ride.³⁶ Jedną z największych inicjatyw jest budowa węzła multimodalnego przy dworcu Łódź Fabryczna. Budowany będzie

³¹ Regulamin Organizacyjny Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu W Krakowie, Załącznik do Zarządzenia Nr 35/2015 Dyrektora Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie z dnia 28 września 2015 r.

³² <http://www.lom.com.pl/page/show/2>

³³ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego (projekt), Zarząd Województwa Lubelskiego, wrzesień 2015

³⁴ Uchwała Nr 674/XXVII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Lublin i gmin sąsiadujących, z którymi Gmina Lublin zawarła porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego”.

³⁵ Uchwała nr 496/XXVI/2008 Rady Miasta Lublin z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Zarząd Transportu Miejskiego w Lublinie.

³⁶ Strategia Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+ część II: Strategia Rozwoju, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Łodzi, Łódź, 2014.

dworzec tramwajowy „Centrum” jako węzeł przesiadkowy. Na obszarze ŁOM aktywni są zarówno operatorzy / przewoźnicy prywatni jak i publiczni (autobusy miejskie w Łodzi, Zgierzu, Pabianicach, gminna komunikacja zbiorowa w Strykowie, Głownie oraz Brójcach). Sieć tramwajowa obsługuje Łódź, Pabianice, Konstantynów, Zgierz, Ozorków, Lutomiersk oraz Ksawerów. W kolejnych latach przewiduje się poprawę jakości podróży tramwajami. Zarówno buspasy jak i wydzielone tory tramwajowe mają na celu skrócić czas podróży. Jako jedna z barier rozwoju zintegrowanego systemu publicznego transportu zbiorowego został scharakteryzowany niedostateczny poziom współpracy jednostek samorządu terytorialnego.³⁷ Z drugiej strony zaś jest mowa o tym, że we wspólną organizację transportu zbiorowego zaangażowane jest łącznie 17 gmin i miast obszaru metropolitalnego – w ramach którego większość połączona jest z systemem miejskiej komunikacji zbiorowej w Łodzi.³⁸ Studium rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego przewiduje inwestycje w inteligentne systemy transportowe, w tym wprowadzony będzie system centralnego sterowania sygnalizacją i ruchem oraz system monitorowania ruchu na głównych trasach komunikacyjnych. Zarówno integracja taryfowa jak i udostępnienie aplikacji na smartfonach mają usprawnić korzystanie przez podróżnych z oferty w ramach metropolitalnego systemu publicznego transportu zbiorowego.³⁹

Zarząd Dróg i Transportu (jednostka budżetowa utworzona w 2013r.) między innymi wykonuje zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz wydaje licencje lub zezwolenia na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób lub rzeczy, w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym z wyłączeniem przewozów taksówkowych, a także inicjuje i realizuje zadania własne gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego obejmującego budowę, przebudowę, rozbudowę, modernizację i remonty obiektów i urządzeń związanych z funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego, w szczególności przystanków komunikacyjnych, dworców i innych obiektów służących pasażerom, w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.⁴⁰

Podano do konsultacji społecznej dokument „Model zrównoważonego transportu zbiorowego w Łodzi 2020+” (do marca 2016r.) Przedstawia on najważniejsze kierunki rozwoju transportu zbiorowego w perspektywie 2020+, jednak nie podkreśla roli Łodzi jako centrum metropolii wobec jej otoczenia.

³⁷ Studium Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, II. Najważniejsze Czynniki Kształtujące Obszar Metropolitalny, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi, 2013

³⁸ Diagnoza Strategiczna Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Łodzi, Łódź, 2014

³⁹ Studium Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi, 2013

⁴⁰ http://zditi.uml.lodz.pl/pl/strona/Zadania_ZDIT/96

Poznań

Metropolia Poznańska jest stowarzyszeniem w skład którego wchodzi: Miasto Poznań, Powiat Poznański, 17 gmin powiatu poznańskiego, Szamotuły, Skoki i Śrem i Oborniki.⁴¹ W 2008 roku powstał Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu – pierwotnie założono, iż będzie on docelowo działał na całym terenie obszaru metropolitalnego. Między Poznaniem a gminami ościennymi podpisano dwustronne porozumienia, które regulują aktywność autobusów na ich terenie. Od 2010 r. obowiązują strefy taryfowe (strefa A, strefa B, strefa C), w zależności od strefy w której podróżujący się porusza, musi posiadać odpowiedni bilet. Funkcjonuje Poznańska Elektroniczna Karta Aglomeracyjna, za której pomocą można kupić bilet jednorazowy czy też bilet okresowy. Na zlecenie ZTM kursy realizuje 7 przewoźników: Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Poznaniu, Przedsiębiorstwo Transportowe Translub w Luboniu, Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Komornikach, Zakład Usług Komunikacyjnych „Rokbus” w Rokietnicy, Zakład Komunikacji Publicznej w Suchym Lesie (z siedzibą w Chłudowie), Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Transkom” (z siedzibą w Koziegłowach) oraz Kórnickie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Kombus” (z siedzibą w Czołowie). Liczni przewoźnicy gminni o zróżnicowanym standardzie realizują przewozy w pozostałym obszarze metropolitalnym. Od 9 grudnia 2012 r. Przewozy Regionalne Sp. z o.o. wspólnie z Kolejami Wielkopolskimi Sp. z o.o. oraz Zarządem Transportu Miejskiego w Poznaniu wprowadziły bilet miesięczny Bus-Tramwaj-Kolej, który obowiązuje w pociągach regionalnych w promieniu ok. 30 km od Poznania oraz na liniach komunikacyjnych organizowanych przez Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu.⁴²

Już w 2011 r. powstał dokument Metropolia Poznań 2020 „Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej”⁴³, którego jeden z celów dotyczy stworzenia zintegrowanego i sprawnego systemu transportu publicznego, który będzie skłaniał mieszkańców i osoby przyjezdne do częstszego korzystania ze środków komunikacji publicznej w podróżach na obszarze metropolii. Istotną rolę miały odgrywać Związki Międzygminny „Transport Aglomeracji Poznańskiej”, jednak w późniejszych dokumentach strategicznych temat ten nie został dalej poruszony.

⁴¹ <http://www.aglomeracja.poznan.pl/aglomeracja/public/aglomeracja/pages.html?id=14745&instance=1144&parent=0&lang=pl>

⁴² Badania i Opracowanie Planu Transportowego Aglomeracji Poznańskiej, Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego Dla Miasta Poznania na Lata 2014 – 2025, Biuro Inżynierii Transportu Pracowni Projektowe sp.j., Millward Brown, Poznań, 2014

⁴³ Metropolia Poznań 2020 „Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej”, Centrum Badań Metropolitalnych UAM w Poznaniu, 2011.

Szczecin

Szczeciński Obszar Metropolitalny składa się z ośrodka centralnego – miasta wojewódzkiego Szczecina i powiązanego z nim funkcjonalnie najbliższego otoczenia. W planie zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego za najsilniej powiązany ze Szczecinem uznano obszar gmin: Dobra (Szczecińska), Goleniów, Gryfino, Kobyłanka, Kołbaskowo, Nowe Warpno, Stepnica, Police, Stare Czarnowo, Stargard Szczeciński, a także miasto Stargard Szczeciński i miasto Świnoujście.⁴⁴

Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego (jednostka budżetowa) powstała w 2011 r., jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego w imieniu Gmina Miasto Szczecin. Usługi przewozowe są realizowane przez operatorów mających status podmiotu wewnętrznego, w tym: „Tramwaje Szczecińskie” Spółka z o.o., Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Klonowica” Spółka z o.o., Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie” Spółka z o.o. W ramach Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego zleca przewoźnikom obsługi połączeń komunikacyjnych między gminami ościennymi a Szczecinem.⁴⁵ Plan Zrównoważonego Rozwoju Transportu Zbiorowego dla Miasta Szczecina wskazuje na brak integracji pomiędzy komunikacją miejską w Szczecinie a innymi formami transportu publicznego.

Wśród kluczowych przedsięwzięć mających pozytywny wpływ na funkcjonowanie transportu w mieście jest projekt: „Poprawa funkcjonowania transportu miejskiego w aglomeracji szczecińskiej poprzez zastosowanie systemów telematycznych” wdrażany od 2010 r. w kolejnych etapach. Pojazdy przewoźników są rejestrowane w dyspozytorni w czasie rzeczywistym, co pozwoli oceniać czy kurs odbywa się zgodnie z rozkładem jazdy a także monitorować nieprzewidywane zdarzenia. W ramach projektu rozszerzona została funkcjonalność Szczecińskiej Karty Aglomeracyjnej. Planowane są prace nad studium wykonalności uruchomienia Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej.

W dokumencie „Zintegrowana Strategia Transportu Publicznego Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego na lata 2014-2020” zwrócono uwagę na konieczność integracji rozdrobnionych funkcji organizacyjnych i przewozowych oraz na konieczność uwzględnienia specyfiki związanej z przygranicznym położeniem obszaru metropolitalnego. Jest to jeden z nielicznych dokumentów swojego rodzaju, w którym poruszona została kwestia powołania „koordynatora” jako organizatora publicznego transportu zbiorowego w obszarze metropolitalnym.⁴⁶

⁴⁴ http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/chapter_50067.asp

⁴⁵ Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Szczecina na lata 2014-2025, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin, 2014.

⁴⁶ Zintegrowana Strategia Transportu Publicznego Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego na lata 2014-2020, „TRAKO” WIERZBICKI I WSPÓLNICY S.J., Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej Oddział w Szczecinie, DS CONSULTING Sp. z o.o., 2015.

Warszawa

W skład Obszaru Metropolitalnego Warszawa wchodzi 71 gmin i 1 miasto na prawach powiatu. Są to miasto stołeczne Warszawa oraz gminy z powiatów: grodzkiego, legionowskiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego, żyrardowskiego, a także wybrane gminy powiatów grójeckiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, sochaczewskiego, wołomińskiego i wyszkowskiego.⁴⁷ W dokumencie „Strategia Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy do roku 2030” jest mowa o tym, że gminy korzystające z warszawskiego transportu zbiorowego często negatywnie wypowiadają się na temat warunków oferowanych przez Warszawę/ZTM – ceny usługi, sposobu negocjowania umów i przekazywania informacji oraz braku stabilności systemu. Dostrzega się niewystarczającą integrację współpracy i działań instytucji zaangażowanych w metropolitalny system transportu publicznego. Zaleca się między innymi wdrożenie kompleksowych rozwiązań zacierających podziały administracyjne jednostek samorządu terytorialnego (np. wspólny bilet metropolitalny, systemy multimodalne, infrastruktura transportowa wokół portów lotniczych, zsynchronizowane rozkłady jazdy)⁴⁸

Na system publicznego transportu zbiorowego w Obszarze Metropolitalnym Warszawa składają się cztery elementy: komunikacja miejska Warszawy organizowana przez Zarząd Transportu Miejskiego, Regionalna komunikacja kolejowa organizowana przez Koleje Mazowieckie sp. z o.o. oraz Warszawską Kolej Dojazdową Sp. z o.o. na podstawie umowy z Urzędem Marszałkowskim, Komunikacja autobusowa organizowana przez różne przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej (PKS) oraz przewoźników prywatnych oraz Komunikacja miejska (autobusowa), organizowana we własnym zakresie przez niektóre gminy.

Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie (jednostka budżetowa m.st. Warszawy) w imieniu m.st. Warszawy wykonuje zadania w zakresie organizacji, zarządzania i nadzorowania lokalnego transportu zbiorowego na terenie m.st. Warszawy a także na obszarze innych gmin, jeżeli wynika to z zawartego porozumienia międzygminnego lub członkostwa m.st. Warszawy w związku międzygminnym. Obszarem działania Zarządu Transportu Miejskiego jest m.st. Warszawa a także inne gminy, jeżeli to wynika z zawartego porozumienia międzygminnego lub członkostwa m.st. Warszawy w związku z międzygminnym.⁴⁹ ZTM promuje korzystanie z aplikacji

⁴⁷ Strategia Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy do roku 2030, Deloitte, 2015r.

⁴⁸ Strategia Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy do roku 2030, Deloitte, 2015r.

⁴⁹ Tekst ujednoczony uchwały Nr LII/1391/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 maja 2005 r. w sprawie statutu Zarządu Transportu Miejskiego

moBILET, Skycash czy też MPay dla zakupu biletu. W kontekście integracji taryfowej, oferowane są wspólne bilety (np. wybrane bilety ZTM uprawniają do korzystania z pociągów podmiejskich, wybrane bilety ZTM umożliwiają podróżnikom korzystać z linii lokalnych obsługiwanych przez ZTM we współpracy z gminami ościennymi).

Wrocław

Obecnie trwają prace nad Strategią „Wrocław 2030”, w ramach których jeden z obszarów omawianych dotyczy zrównoważonej mobilności w mieście. Natomiast w 2013 roku przyjęta została Wrocławska Polityka Mobilności, która jej celem jest tworzenie optymalnych warunków do efektywnego i bezpiecznego przemieszczania osób oraz towarów w mieście i obszarze metropolitalnym, przy spełnieniu wymogu ograniczenia uciążliwości transportu dla środowiska.⁵⁰ Od wielu lat Miasto Wrocław realizuje program inwestycyjny na rzecz rozwoju transportu szynowego i jego integracji z innymi podsystemami transportu. W mieście korzysta się z URBANCARD – Wrocławska Karta Miejska – na którą można zakodować bilety okresowe. Natomiast bilety aglomeracyjne są biletami zintegrowanymi na pociąg / tramwaj / autobus – do wykorzystania w środkach komunikacji miejskiej na obszarze Wrocławia oraz w pociągach REGIO i osobowych, w klasie 2 spółki Przewozy Regionalne i Koleje Dolnośląskie, na obszarze ograniczonym stacjami: Strzelin, Jaworzyna Śląska, Wołów, Żmigród, Oleśnica, Jelcz-Laskowice, Oława, Malczyce, Trzebnica, do stacji znajdującej się na terenie Wrocławia⁵¹.

Wydział Transportu Urzędu Miejskiego Wrocławia realizuje zadania organizatora transportu. W Aglomeracji Wrocławskiej aktywne jest kilkadziesiąt przewoźników. W ramach porozumień międzygminnych linie komunikacji transportu zbiorowego między Wrocławiem a gminami ościennymi stanowią część systemu publicznego transportu zbiorowego zorganizowanego przez Wrocław. Gminy zachowują samodzielność w ustalaniu wysokości opłat za bilety. Jednak nie wszystkie gminy chcą się dołączyć do tego typu porozumień i brać udział w pokrywaniu części kosztów organizacji publicznego transportu zbiorowego o charakterze międzygminnym na ich terenie.

Koncepcje organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych

Regulacje ustawy o związkach metropolitalnych pozostawiają dużą swobodę w zakresie organizacji publicznego

⁵⁰ Wrocławska Polityka Mobilności Załącznik do Uchwały nr XLVIII/1169/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r.

⁵¹ <http://www.wroclaw.pl/rodzaje-i-ceny-biletow>

transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych. W szczególności chodzi o zakres podmiotowy systemu transportu metropolitalnego oraz model organizacji transportu. Zakres podmiotowy przewozów metropolitalnych jest niejasny – na przestrzeni lat wypracowano rozwiązania (w tym poprzez porozumienia jednostek samorządu terytorialnego), które doprowadziły do tego, że zagospodarowano całość linii publicznego transportu zbiorowego. Problemem nadal pozostaje integracja systemów poszczególnych organizatorów – zwłaszcza w obszarze taryfowo-biletowym.⁵² Utworzenie związków metropolitalnych stworzy szansę na koordynację taryfowo-biletową, natomiast w zakresie organizacji transportu odniesionej do linii komunikacyjnych wiele zależy od decyzji dot. istniejących organizatorów transportu.

Metropolitalny system publicznego transportu zbiorowego powinien być zintegrowany zarówno jeśli chodzi o układ komunikacyjny, jak i taryfowo-biletowy. Tylko w ten sposób można uzyskać pełną integrację transportu oraz efektywność wynikającą z efektów zintegrowanego zarządzania transportem. Oznacza to jednak przeniesienie kompetencji organizatorów transportu gminnego, powiatowego, powiatowo-gminnego, i wojewódzkiego realizowanych w ramach metropolii – na związek metropolitalny. W zależności od wybranego zakresu przedmiotowego systemu transportu metropolitalnego kształtowany będzie system taryfowo-biletowy.

Ustawa o związkach metropolitalnych pozostawia niejasność w kwestii pozostania bądź nie organizatorów przewozów gminnych i metropolitalnych – z jednej strony wprowadza art. 7 ust. 1 a ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 a ustawy o samorządzie powiatowym, z których wynika, że organizacja lokalnego transportu zbiorowego przestaje być zadaniem własnym gminy i powiatu wchodzących do związku metropolitalnego, ale z drugiej strony art. 15 a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wskazuje, że „organizatorzy gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich na terenie związku metropolitalnego są obowiązani do uczestnictwa w systemie taryfowym”, co wskazywałoby na to, że organizatorzy ci pozostają mimo powołania struktury metropolitalnej. W dalszej analizie rozpatrywano możliwość wystąpienia jednej i drugiej sytuacji – w przypadku pozostania obecnych organizatorów gminnych (model A) oraz ich likwidacji i przejęcia zadań

⁵² Zagadnienie to jest przedmiotem wielu opracowań szczegółowych wypracowanych w miastach i regionach na terenie całego kraju. Przykładowym raportem tego typu jest opracowanie współautorstwa R. Tomanka (H. Kołodziejski 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, MZKZG, Gdańsk, Marzec 2015), w którym przedstawiono część stawianych w niniejszym rozdziale tez.

przez związek metropolitalny (model B).

Modele organizacji publicznego transportu zbiorowego w metropolii

W zależności od zakresu przedmiotowego systemu przewozów metropolitalnych można wyróżnić dwa podejścia do organizacji transportu zbiorowego na obszarach metropolii:

- **model A /kooperacyjny/:** związek metropolitalny jest organizatorem przewozów metropolitalnych oraz koordynatorem systemu taryfowego, natomiast pozostałe przewozy (gminne, powiatowe, wojewódzkie) występujące na obszarze metropolii organizowane są przez istniejących organizatorów (z wyłączeniem stanowienia taryfy),
- **model B /integracyjny/:** związek metropolitalny organizuje całość publicznego transportu zbiorowego na terenie metropolii (w tym koordynuje system taryfowo-biletowy).

Model A (kooperacyjny)

Model kooperacyjny /A/ wydaje się najprostszy we wdrażaniu, w szczególności z następujących przyczyn:

- przewozy metropolitalne w rozumieniu ustawy stanowią niewielki margines obecnie realizowanych przewozów publicznego transportu zbiorowego, wydaje się wręcz, że w wielu obszarach metropolitalnych problemem będzie ich zidentyfikowanie (prawdopodobnie będą to przewozy pomiędzy organizatorami transportu gminnego i część przewozów ponadgminnych),
- wymagane dofinansowanie tak niewielkiego systemu będzie znacznie niższe niż ustawowo określone środki pochodzące z podatku od osób fizycznych, nie będzie zatem potrzeby kierowania do związku z tytułu transportu zbiorowego dodatkowych środków z gmin i powiatów działających w metropolii.

Jednocześnie należy zauważyć, że tak wąskie podejście do zadań transportowych związku metropolitalnego będzie powodować następujące skutki:

- nikły postęp w zakresie faktycznej i potrzebnej integracji transportu zbiorowego w obszarach metropolitalnych (zwłaszcza tam, gdzie jest kilku organizatorów i rzeczywiste są bariery i przypadki nieciągłości integracji),
- niekompatybilność kompetencji taryfowych i organizatorskich (związek metropolitalny będzie mieć wpływ na taryfę wszystkich organizatorów transportu publicznego na terenie metropolii, a jako organizator będzie odpowiadał jedynie za przewozy metropolitalne),
- sumarycznie: mniejszą efektywność publicznego transportu zbiorowego.

Model kooperacyjny /A/ można wdrożyć następująco (alternatywnie):

- powołać organizatora w postaci biura lub wyodrębnionej jednostki (wydziału) związku metropolitalnego i powierzyć zadania organizacyjne związane z przewozami metropolii-

talnymi i taryfą metropolitalną,

- powierzyć obowiązki organizatora przewozów metropolitalnych innemu organizatorowi (np. wiodącemu organizatorowi publicznego transportu zbiorowego w metropolii) i zorganizować nadzór organizatorski nad przewozami i stanowieniem taryfy w wyodrębnionej, niewielkiej komórce organizacyjnej związku metropolitalnego (wydział).

Model B (integracyjny)

Model integracyjny /B/ ma swoje źródło w doświadczeniach metropolii europejskich i można go uznać za rozwiązanie zalecane i powszechnie stosowane. Jednak w warunkach Ustawy o związkach metropolitalnych trudno będzie go wdrożyć na obszarach, gdzie braki integracji powodują największe problemy (Trójmiasto, GOP, Warszawa), w szczególności chodzi o następujące problemy:

- powołanie jednego organizatora transportu metropolitalnego w metropolii – ze względu na skalę działania byłaby to duża jednostka dysponująca poważnym budżetem, wiązałoby to się z procesem likwidacji istniejących struktur organizacji transportu publicznego,
- wypracowanie metropolitalnego systemu finansowania publicznego transportu zbiorowego – wpływy podatkowe przewidziane dla związku metropolitalnego z pewnością nie zaspokoją wydatków związanych z publicznym transportem zbiorowym w związku, a sprawę dodatkowo skomplikują zróżnicowane formuły finansowania transportu zbiorowego stosowane przez poszczególnych organizatorów.

Model integracyjny zapewnia pełną integrację publicznego transportu zbiorowego w metropolii. Jednak będzie skutkować problemami przenoszenia kompetencji, ale w efekcie pozwoli na:

- intensyfikację integracji transportu w metropolii,
- wzrost efektywności systemu transportowego,
- wzrost zrównoważonej mobilności.

Model integracyjny /B/ można wdrożyć powołując jednego organizatora transportu metropolitalnego, którym może być:

- wyodrębniona jednostka związku metropolitalnego (duży wydział),
- metropolitalna jednostka budżetowa,
- podmiot zewnętrzny (jednak doświadczenia i uwarunkowania Polski skłaniają ku wnioskowi, że to rozwiązanie wydaje się mało realne).

Wybór operatora przewozów metropolitalnych

Modele organizacji rynku

Organizator może zastosować dwa modele organizacji rynku publicznego transportu zbiorowego:

- ograniczonej konkurencji na rynku (*for the market*), gdzie wybór operatorów następuje w trybie zamówień publicznych (stosowane mogą być zarówno umowy kosztów

netto /zapłata pokrywa różnicę pomiędzy kosztami pracy eksploatacyjnej i przychodami ze sprzedaży biletów/ jak i umowy kosztów brutto /organizator pokrywa koszty pracy eksploatacyjnej w całości/ – umowy kosztów brutto są częściej stosowane w tym modelu),

- dominującego operatora, który realizuje całość pracy eksploatacyjnej (można stosować umowę kosztów brutto albo netto, jednak w tym modelu częściej używa się umów kosztów netto),

W przypadku modelu z dominującym operatorem organizator ma dwie możliwości wyboru operatora:

- na podstawie umowy, do zawarcia której dochodzi na drodze postępowania konkurencyjnego, gdzie wybór operatora następuje na rynku i tym samym występuje konkurencja o rynek (on the market),

- na podstawie umowy zawieranej z wskazanym podmiotem – w ramach wyjątków określonych w art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Wybór operatorów w warunkach konkurencji na rynku

Rynek usług operatorskich rozwija się w Polsce i zwłaszcza w miastach, gdzie operator świadczy przewozy transportem samochodowym coraz częściej usługi świadczą przedsiębiorstwa niepubliczne wybierane na rynku w postępowaniu o zamówienie publiczne. W szczególności dotyczy to rynków organizowanych przez zarządy transportu miejskiego czyli modelu ograniczonej konkurencji. Doświadczenia istniejących zarządów transportu miejskiego pozwalają na wnioskowanie, że w przypadku wyboru modelu ograniczonej konkurencji na rynku związki metropolitalne zarówno w przypadku modelu A jak i modelu B efektywnie zrealizują swoje zadania organizatorskie.

Wybór operatora w warunkach konkurencji o rynek

Wybór organizacji z dominującym operatorem rodzi więcej wątpliwości. W modelu A obsługiwałby on tylko przewozy metropolitalne, w modelu B przewozy całości publicznego transportu zbiorowego. Jeśli operator byłby wybierany w warunkach konkurencyjnych (zamówienia publiczne) problemem byłaby jedynie skala działania w przypadku modelu B. Jednak takich przypadków w metropoliach nie ma. Jeśli już jest dominujący operator, to w roli tzw. podmiotu wewnętrznego (zgodnie z rozporządzeniem WE nr 1370/2007). Podmiot wewnętrzny świadczy usługi na podstawie umowy zawieranej z pominięciem postępowania konkurencyjnego. Jednak wspomniane rozporządzenie WE oraz ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nakładają istotne ograniczenia wynikające z kontroli warunków konkurencji w UE i pomocy publicznej. Należy zwrócić uwagę, że podmiot wewnętrzny:

- musi być własnością w 100% jednostki samorządu terytorialnego (określa to art. 22 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i jest to znacznie bardziej rygorystyczne podejście niż w rozporządzeniu WE 1370/2007),

- nie może świadczyć usług publicznego transportu zbiorowego poza obszarem jednostki samorządu terytorialnego, chyba że dotyczy to obszaru objętego porozumieniem międzygminnym,

- może świadczyć usługi dodatkowe, jednak kalkulacja cen musi w sposób jednoznaczny pokazywać, że usługi te nie są finansowane ze środków przekazanych na realizację zadania publicznego czyli publicznego transportu zbiorowego.

Umowa zawierana pomiędzy organizatorem i operatorem będącym podmiotem wewnętrznym musi zawierać ocenę tzw. rekompensaty za świadczenie usług publicznych nie pozwalających w danych warunkach na uzyskanie pokrycia kosztów działalności. Ponadto ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (a też rozporządzenie 1370/2007) określa, że w ramach rekompensaty powinien być ustalony „rozsądny zysk”. Pomimo obowiązku ustawowego, rozporządzenie o zasadach ustalania rozsądnego zysku nie zostało wydane, a rekompensata zwykle nie jest ustalana w czytelny sposób. Umowa wykonawcza ma szczególny charakter, a „otrzymywana od Gminy rekompensata w związku ze świadczeniem przez nią usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie stanowi wynagrodzenia z tytułu usług wykonywanych na rzecz Gminy i tym samym nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Pomiędzy Spółką a Gminą istnieje wprawdzie umowa, jednakże wprowadzona ona została tylko i wyłącznie dla technicznego określenia sposobu rozliczeń oraz nadzoru ze strony Gminy. W ramach tego stosunku bezpośrednim i ostatecznym beneficjentem są pasażerowie korzystający z usług transportu, a Wnioskodawca wykonuje zadanie własne Gminy na podstawie powierzenia w drodze uchwały Rady Miasta. Brak jest zatem podstaw, aby twierdzić, że pomiędzy Spółką a Gminą istnieje jakiegokolwiek obustronne i ekwiwalentne świadczenie. Spółka nie świadczy usług na rzecz Gminy, lecz na rzecz potencjalnych podróżnych, a wynagrodzenie z tego tytułu stanowią kwoty uzyskane przez Spółkę ze sprzedaży biletów na rzecz pasażerów”⁵³ – z interpretacji indywidualnej IBPP1/443-1025/14/ES Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 14.01.2015r. wynika, że w przypadku rekompensaty nie nalicza się podatku VAT. Wchodząca w życie 1.01.2016 roku nowela ustawy o VAT nie zmieni tego stanu rzeczy bowiem zdaniem Urzędu Skarbowego przyczyną podzielenia zdania wnioskodawcy jest charakter relacji pomiędzy organizatorem i operatorem działającym jako podmiot wewnętrzny. Zatem proponowana zmiana organizacyjna nie doprowadzi do zmian w rozliczeniach podatkowych pomiędzy organizatorem i operatorem.

⁵³ <http://interpretacje-podatkowe.org/rekompensaty/ibpp1-443-1025-14-es>

Modelowe kształtowanie rozwiązań taryfowych

Zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym związek metropolitalny ustanawia zintegrowany system taryfowo-biletowy obowiązujący w jego granicach (art. 15a ust.1). Jest to kompetencja, która w założeniu ma służyć integracji taryfowo-biletowej, jednak z uwagi na konieczność prowadzenia rozliczeń oraz obowiązek uczestnictwa organizatorów działających na terenie metropolii w systemie taryfowo-biletowym związku metropolitalnego kwestia ta może być bardzo istotnym ograniczeniem metropolizacji i złożonym problemem organizacyjnym i ekonomicznym – zwłaszcza w przypadku modelu A, który zachowuje istniejących organizatorów publicznego transportu zbiorowego.

Metropolizacja oraz regionalizacja systemu transportu publicznego postępuje w wyniku integracji, w tym integracji taryfowej. W efekcie tych procesów system transportowy zwiększa swój zasięg, a w szczególności wydłużają się podróże, co oznacza możliwość wykorzystania pionowego różnicowania cen (czyli w zależności od „ilości” zakupionej usługi transportowej)⁵⁴. Tym samym na takich obszarach rzadkością staje się taryfa jednolita (stała). Organizatorowi transportu publicznego pozostają do wyboru następujące rozwiązania taryfowe:

- odcinkowa-odległościowa, w warunkach miejskich zwykle uzależniająca wzrost opłaty od ilości przystanków,
- odcinkowa-czasowa, gdzie opłata zależy do czasu trwania podróży (mowa tu jednak o taryfie, gdzie bilety dotyczą podróży krótszych niż godzina i odcinki czasowe mają zasięg kilkudziesięciminutowy),
- strefowa, kiedy to wzrost opłaty zależy od ilości lub rodzajów stref, w których realizowane są podróże.

Masowość transportu publicznego na obszarach metropolitalnych oznacza, że stosowanie taryfy jest silnie uzależnione od uwarunkowań dystrybucji. Wprowadzanie biletów na nowoczesnych nośnikach, w tym zwłaszcza kartach miejskich, pozwala przewyżać ograniczenia dystrybucji biletów, jednak nie oznacza to, że system można dowolnie komplikować – głównie ze względu na pasażerów, ale też i kontrolę biletową. Poszczególne rodzaje taryf cechują się w tym zakresie zróżnicowanymi właściwościami (wynikają one głównie z tego, że bilety w transporcie publicznym nabywane są przez pasażerów, a opłata za usługę pobierana jest ex-ante):

- taryfa odcinkowa-odległościowa wymaga od pasażera znajomości relacji, w której podróżuje (w tym ilości przystanków), w przypadku dużego udziału podróży fakultatywnych,

a w tym ruchu turystycznego rodzi to poważne komplikacje; błędy popełniane przy zakupie biletów nie tylko powodują spadek przychodów, ale też są źródłem sporów z kontrolerami biletów, co w przypadku turystów przynosi szkody wizerunkowe, a w efekcie też finansowe dla metropolii, inną wadą biletów w tej taryfie jest ograniczona możliwość stosowania korespondencyjności (przesiadkowości),

- taryfa odcinkowa-czasowa jest dość prosta, jednak i tu w przypadku podróży fakultatywnych (w tym ruchu turystycznego) pasażer ma problem z oceną jaki bilet powinien zakupić, co więcej w warunkach kongestii możliwe jest przekroczenie czasu ważności biletu,
- taryfa strefowa, wymaga od pasażera znajomości zasięgu biletu, co też jest komplikacją, jednak jeśli chodzi o taryfy odwołujące się do kryterium przestrzeni (strefowa i odcinkowa-odległościowa), wydaje się ta przeszkoda mniej uciążliwa niż w przypadku taryfy odcinkowej-odległościowej.

Ważną kwestią jest kompatybilność systemu biletowego dla przejazdów okazjonalnych (bilety jednorazowe) i regularnych (bilety okresowe). W przypadku taryfy odcinkowej-odległościowej i odcinkowej-czasowej system biletów okresowych opartych na zależności odcinkowej komplikuje się do tego stopnia, że nieuchronne jest stosowanie biletów elektronicznych. W przypadku sztywnych, zdefiniowanych wcześniej rodzajów biletów okresowych taryfy te mogą mieć negatywny wpływ na kształtowanie się zrównoważonej mobilności poprzez zakup biletów dostosowanych do potrzeb obligatoryjnych i częstsze korzystanie z samochodu w przypadku podróży fakultatywnych.

Sposoby realizacji integracji taryfowej

Integracja taryfowa może być osiągnięta poprzez:

- wprowadzanie biletów integracyjnych (model A),
- rozszerzenie na nowe obszary/podsystemy transportowe metropolitalnego systemu taryfowego (model B).

Bilety integracyjne mogą przybierać postać dodatkowego systemu biletowego, mogą też dotyczyć rozproszonych inicjatyw (np. dominujący organizator plus kolej regionalna). W przypadku systemu biletów integracyjnych można dostrzec następujące problemy utrudniające rozwój systemu:

- problem systemu rozliczeń (podziału) i związany z nim problem dofinansowywania biletów integracyjnych,
- problem substytucyjności oferty zintegrowanej i związany z tym opór organizatorów/ operatorów.

Korzyści integracji taryfowej dość trudno oszacować, tymczasem bilet integracyjny (łączony) musi przynieść dochód przynajmniej dwóm organizatorom, oznacza to konieczność podziału przychodu ze sprzedaży biletu oraz wyższą cenę od biletów każdego z organizatorów. Bezpieczne z punktu widzenia akceptacji podziału podnoszenie ceny biletu zintegrowanego ma swoje granice popytowe, dlatego w przypadku takich inicjatyw organi-

⁵⁴ Jest to tzw. naturalny system taryfowy – w odróżnieniu od wartościowego, podstawą różnicowania cen jest (lepiej lub gorzej odwzorowany) koszt usługi przewozowej. W systemie wartościowym układem odniesienia różnicowania jest przedmiot przewozu.

zatorzy oczekują wsparcia władz zainteresowanych integracją i płynącymi z niej korzyściami (zwłaszcza w obszarze równoważenia mobilności i systemu transportowego). Co do samego podziału przychodów organizatorów z biletu integracyjnego, należy zwrócić uwagę na trudność doboru akceptowalnego klucza podziału przychodów, wypracowanie trwałego narzędzia wymaga dużego wysiłku, zwykle też regularnego prowadzenia badań marketingowych.

Substytucyjność oferty zintegrowanej wobec oferty organizatorów ma miejsce zwłaszcza w przypadku systemu biletów integracyjnych. Ponieważ przychody z biletów własnych w całości trafiają do poszczególnych organizatorów, to w naturalny sposób alternatywny system biletów integracyjnych (metropolitalnych czy regionalnych) traktują oni jako swego rodzaju zagrożenie finansowe. Skłonność do akceptacji rośnie w przypadku zapewnienia finansowania oraz kiedy udział przewozów w systemie zintegrowanym jest wyraźnie mniejszy od przewozów realizowanych odrębnie przez organizatorów. Należy też zauważyć, że równoległe funkcjonowanie systemu zintegrowanego i systemów organizatorów ma wpływ na zachowania transportowe. W szczególności prowadzi to do wyodrębnienia się dwóch segmentów rynkowych – podróży metropolitalnych (zintegrowanych) i podróży wewnętrznych (poszczególnych organizatorów). Separację segmentów zapewnia cena, wyższa w przypadku systemu biletów zintegrowanych.

Metropolitalny system taryfowy (właściwy dla modelu organizacyjnego oznaczonego tu jako B), to rozwiązanie jednolite, powszechne w metropoliach europejskich. Jednolite rozwiązanie cechuje się wieloma zaletami, wadą jest uniemożliwienie lokalnego dostosowywania taryf zgodnie z preferencjami transportowymi na danym obszarze metropolii (regionu). Do podstawowych zalet metropolitalnego systemu taryfowego można zaliczyć:

- uproszczenie systemu – mniej rodzajów biletów, a poprzez to ułatwienie korzystania z transportu publicznego,
- integracja ograniczająca substytucję poszczególnych sub-systemów w metropolii,
- bodźcowe oddziaływanie na wzrost mobilności z wykorzystaniem transportu publicznego.

Efektywność rozwiązań taryfowych i finansowanie

W obszarach metropolitalnych oraz w układzie regionalnym różnicowanie cen pozwala na uzyskanie wyższych przychodów ze sprzedaży biletów. Dlatego w tej części opracowania odrzucono możliwość stosowania taryfy jednolitej. Decyzja o różnicowaniu oznacza konieczność wyboru systemu taryfowego oraz określenie jego struktury i następnie progresji stawek w poszczególnych przedziałach cenowych (zbyt niska progresja niweczy efekt dochodowy, za wysoka jest czynnikiem zwiększającym nie tylko opór przy wprowadzaniu taryfy, ale też sprzyja próbom zaniżenia opłat przez pasażerów).

Porównanie efektywności poszczególnych rozwiązań taryfowych może mieć tylko i wyłącznie charakter ogólny i pośredni – na podstawie doświadczeń innych metropolii. Z badań przeprowadzonych w latach 2005-2007 w największych miastach Europy⁵⁵ można zauważyć, że taryfy odcinkowe stosowane są zupełnie marginalnie (głównie w Polsce, Czechach i Słowacji), dominuje taryfa strefowa. Z doświadczeń polskich można wysuwać twierdzenie, że szczególnie taryfa odcinkowa-czasowa cechuje się niższą efektywnością przychodową. Szczególnie w sytuacji kiedy poszczególne odcinki czasowe są krótkie. Powoduje to nie tylko niezawinione przez pasażerów kupowanie tańszych biletów, ale też proceder świadomego zaniżania opłaty (głównie poprzez opóźnianie skasowania biletu). Do tego dochodzi duży problem kompatybilności biletów okazjonalnych i okresowych. Jeśli stosuje się równoległe innego rodzaju rozwiązań taryfowych (np. bilety jednolite ważne w centralnym obszarze metropolii, albo bilety odcinkowo-odległościowe), tym bardziej ocena efektywności tej taryfy jest utrudniona, a już uogólnianie natrafia na poważne przeszkody. Tym niemniej, tak samo trudno bronić twierdzeń o wyższej efektywności taryfy odcinkowej-czasowej.

Przykłady zintegrowanych taryf (polskie i zagraniczne)

Polska

Taryfy miejskiego transportu publicznego w Polsce przeszły na przestrzeni ostatnich 25 lat daleko idące zmiany. O ile początkowo standardem była taryfa jednolita (stała), to obecnie widoczne jest duże zróżnicowanie. Do podstawowych kierunków zmian taryf w Polsce można zaliczyć:

- wprowadzanie do obowiązującej taryfy jednolitej (albo strefowej) biletów opartych na taryfie odcinkowej (czasowej lub odległościowej /zwykle określanej liczbą przystanków), zmiany te dotyczą głównie biletów jednorazowych (okazjonalnych),
- poszerzanie zasady korespondencyjności (prawa realizowania przesiadek bez dopłaty).

Podstawą zmian często jest przeświadczenie o „słuszności” (bądź nie) poszczególnych taryf. W szczególności dotyczy to taryfy odcinkowej-czasowej, która wydaje się być „bardziej sprawiedliwa”. Tymczasem w warunkach nieciągłej kongestii na obszarach zurbanizowanych nie tylko, że „sprawiedliwość” tej taryfy budzi uzasadnione wątpliwości, ale też i jej dochodowość, o czym była mowa już w wcześniejszej części tego punktu. Trzeba tu dodać, że taryfa ta jest rzadko stosowana w Europie⁵⁶.

W Polsce w metropoliach widoczny jest proces komplikowania taryf, coraz częściej stosuje się kilka systemów taryfowych (Warszawa, Poznań, GOP). Sprzyjają temu sys-

⁵⁵ *Ceny transportu miejskiego w Europie*, red. R. Tomanek, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007.

⁵⁶ Tamże, s. 67-71.

temy biletów elektronicznych, które ułatwiają multiplikowanie taryf. W rezultacie coraz trudniej zidentyfikować jaki faktycznie system taryfowy jest tam stosowany. Dominującą taryfą w segmencie biletów okazjonalnych jest taryfa odcinkowa-czasowa, które czasem towarzyszy taryfa jednolita oraz strefowa. Bilety okresowe zwykle mają postać biletów strefowych albo jednolitych trasowanych (czyli ograniczonych do konkretnej trasy). Przegląd taryf stosowanych w aglomeracjach w Polsce nasuwa wniosek, że rośnie ich złożoność, jednocześnie trudno znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie dochodowe do tych zmian. Wydaje się wręcz, że są one dostosowywane do potrzeb grup konsumentów oraz odpowiadając na potrzeby grup interesu politycznego. Mają też zapisany obraz historycznych zmian systemów taryfowych poszczególnych aglomeracji i metropolii.

Integracja taryfowa w poszczególnych metropoliach jest mocno zaawansowana jeśli chodzi o układ przestrzeny, gorzej sytuacja wygląda, jeśli chodzi o integrację międzysystemową (transport kolejowy). W obszarach metropolitalnych obowiązuje jeden system biletowy, którego zasięg nie zawsze obejmuje całość różnie definiowanego terenu metropolii, jednak można uznać, że procesy przestrzennej integracji metropolitalnej zostały wszędzie zakończone z wyjątkiem metropolii trójmiejskiej i (choć w mniejszej skali) GOP. Jednak w GOP poza systemem zintegrowanym znajdują się nieliczne linie wjazdowe z kierunku Tychy i Jaworzno, oraz na mniejszą skalę z obszaru aglomeracji rybnickiej, zatem można mówić o istotnym zaawansowaniu procesów przestrzennej integracji taryfowej w oparciu o jeden system taryfowy. W metropolii trójmiejskiej funkcjonuje system biletów integracyjnych – równoległy do systemów biletowych poszczególnych organizatorów (na taką skalę jest to rozwiązanie unikatowe). Jeśli chodzi o integrację międzysystemową, to przykładów takich rozwiązań jest znacznie mniej, z reguły mają one charakter efemeryczny i przyjmują postać albo honorowania biletów jednego z organizatorów, albo biletów integracyjnych. Rozwiązania tego typu w największym stopniu zaawansowano w metropoliach trójmiejskiej i warszawskiej.

Europa

W odróżnieniu od doświadczeń polskich, w innych krajach europejskich powszechne jest upraszczanie taryf i stosowanie taryf jednolitych oraz strefowych, do rzadkości należą przypadki stosowania taryfy odcinkowej. Trzeba tu od razu zastrzec, że stosowanie czasowej ważności biletów (zwykle godzina lub więcej) nie oznacza, że jest to taryfa odcinkowa-czasowa. Takie ograniczenie przy taryfie jednolitej czy strefowej ma umożliwić wprowadzenie korespondencji taryfy.

Wśród doświadczeń zagranicznych w kształtowaniu ta-

ryf miejskiego transportu zbiorowego warto zwrócić uwagę na następujące tendencje:

- wprowadzanie biletów dla tzw. krańcowych klientów,
- poziomie różnicowanie cen.

Bilety dla krańcowych klientów mają za zadanie zwiększyć zainteresowanie transportem publicznym tych, którzy do tej pory korzystali z rowerów lub odbywali podróże piesze. Takie bilety zwiększają popyt na usługi transportu publicznego, także wtórnie mogą pozytywnie wpływać na wzrost zapotrzebowania na dłuższe podróże. Bilety tego typu mają zazwyczaj charakter biletów odcinkowych-odległościowych (1-3 przystanki) i są dość popularne zwłaszcza w Niemczech. W Polsce próbuje się w tym celu stosować (jako dodatkowe w taryfie) bilety odcinkowe-czasowe na krótkie odcinki czasu. Nie jest to jednak dobre rozwiązanie, zwłaszcza jeśli są to bilety umożliwiające przesiadki. W takiej sytuacji powstaje ryzyko spadku przychodów.

Źródłem dobrych praktyk mogą być dość rozwinięte przykłady różnicowania poziomego cen – w oparciu o rozwiązania zbliżone do taryf wartościowych. Tego typu podejście jest widoczne zwłaszcza w przypadku biletów okresowych⁵⁷. Najczęściej w różnicowaniu poziomym wykorzystuje się kryterium częstości zakupu usługi – większa częstość wiąże się z dyskontem cenowym. Przykładem takich rozwiązań są karnety biletowe zastępujące bilety jednorazowe (stosuje je m.in. Sztokholmie, Grazu, Charleroi, Kopenhadze, Århus, Paryżu, Lyonie, Tuluzie, Nicei, Strasbourgu, Montpellier, Bordeaux, Lille, Barcelonie, Amsterdamie, Rotterdamie). W Palermo stosuje się karnet składający się z biletów jednodniowych. Pewną odmianą tego kryterium są rozwiązania zwiększające lojalność klientów wobec usługodawcy transportu publicznego – polega na premiowaniu upustem zakupów biletów miesięcznych przez dłuższy czas (w: Kolonii, Hamburgu, Oslo i Lille).

Liczba osób korzystających z usługi to kolejne kryterium różnicowania poziomego cen stosowane w praktyce taryfowej miejskiego transportu publicznego w Europie. Stosowane są np. bilety dla jednej osoby z osobą towarzyszącą i wreszcie bilety grupowe. Te ostatnie często spotyka się w miastach oferujących liczne usługi turystyczne (np. Nantes, Strasbourg, Montpellier, Amsterdam, Dublin). Bilety takie występują też coraz częściej w Polsce. Kolejnym kryterium różnicowania poziomego jest pora korzystania z usługi. Może to polegać na uzależnieniu ceny od pory dnia (godziny szczytu przewozowego oraz godziny pozaszczytowej, godziny nocnej), dnia tygodnia (dni robocze, dni wolne, święta) oraz pory roku (sezon jesienno-zimowy, sezon wiosenno-letni, wakacje, ferie). Zazwyczaj w porach, kiedy popyt jest najwyższy stosuje się podwyższone opłaty, bądź rezygnuje z niektórych ulg (np. we Florencji, Sofii i Ostrawie).

⁵⁷ Tamże, s. 71-79.

Pomimo dużej masowości i daleko posuniętej standaryzacji usług transportu publicznego, dość często spotyka się przykłady różnicowania cen w zależności od cech usługi. W niektórych miastach w ofercie znajdują się linie różnego typu, co stanowi podstawę różnicowania cen na liniach zwykłych, pospiesznych, ekspresowych, nocnych, czy też przy specjalnych połączeniach, tworzonych na szczególne okazje (koncerty, imprezy sportowe, inne sytuacje wymagające uruchomienia dodatkowych linii transportu miejskiego). Różnicowanie cen w oparciu o wyodrębnienie różnych kategorii linii stosowane jest m.in. w Hamburgu i Barcelonie. Czasem w transporcie publicznym w miastach różnicuje się ceny wg klas środka transportowego, dotyczy to transportu szynowego wykorzystywanego w przewozach miejskich. Bywa też, że w ramach systemu zintegrowanego różnym środkom transportu przypisuje się różne ceny.

Kryterium różnicowania poziomego cen może też być specyfika dystrybucji. Może to dotyczyć kanału dystrybucji oraz formy płatności. Cena może zależeć od tego czy bilet sprzedaje kierowca, czy też nabywa się go w przedsprzedaży w innym punkcie sprzedaży bądź automacie biletowym. Także forma płatności w przypadku zakupów w przedsprzedaży może mieć wpływ na cenę usługi. Przykładem mogą być Helsinki, gdzie bilety kupowane w automatach oraz gdy bilety wirtualne są tańsze. Ceny usług różnicuje się także ze względu na zakres integracji usług. Może to być różnicowanie cen w zależności od liczby gałęzi transportu miejskiego, z których można korzystać, w zależności od możliwości korzystania z transportu podmiejskiego i regionalnego oraz z transportu indywidualnego (w systemach park and ride – Amsterdam i Brema). W Strasburgu istnieje bilet, który integruje transport publiczny w układzie transgranicznym. W Brukseli oferowany jest bilet „rowerowy” uprawniający do przejazdu pasażera wraz z rowerem bez obowiązku nabywania biletu na przewóz roweru. Bardzo często spotyka się integrację usługi przewozowej i oferty usług turystycznych.

Różnicowanie poziome umożliwia dyferencjację cen w ramach wartościowego bądź mieszanego (hybrydowego) systemu taryfowego. Choć możliwości w tym zakresie są bardzo szerokie (zwłaszcza w sytuacji stosowania biletów elektronicznych), to jednak należy zachęcać do zachowania tu daleko idącego umiaru. Trzeba też pamiętać, że w Polsce poważnym ograniczeniem rozwoju poziomego różnicowania jest duży zakres ulg taryfowych obowiązujących w oparciu o regulacje powszechne i szczegółowe (specyficzne dla poszczególnych miast). Lista ulg jest znacznie bardziej rozbudowana niż w innych krajach (kryterium segmentacji nabywców), prowadzi to w największych miastach do dominacji przejazdów ulgowych – więcej niż 60% sprzedawanych biletów, to bilety ulgowe. Trzeba przy tym zaznaczyć, że ulga jest wysoka – wynosi zazwyczaj 50%.

Ponadto poza pasażerami podróżującymi z biletami, przynajmniej 10% osób ma uprawnienia do przejazdów bezpłatnych. Skala ulg przy napiętych finansach miejskiego transportu publicznego w Polsce zdecydowanie ogranicza możliwości marketingowego kształtowania cen.

Wśród tendencji taryfowych, które mogą być źródłem dobrych praktyk niewątpliwie są rozwiązania zintegrowane. Chodzi nie tylko o integrację taryfową, której sprzyjają bilety elektroniczne, ale też o rozwiązania integrujące usługi miejskiego transportu publicznego. Przykładem mogą być bilety wielofunkcyjne umożliwiające dostęp do usług transportowych oraz innych usług miejskich, zwłaszcza kiedy bilet pełni rolę tzw. elektronicznej portmonetki. Takie rozwiązania stają się coraz powszechniejsze również w Polsce. Wydaje się, że postępowi w tym zakresie będzie sprzyjać rozpowszechnienie się nowoczesnych systemów biletowych. Niekoniecznie muszą to być bilety w formie kart elektronicznych. Rzadkie kiedyś tzw. bilety wirtualne rozwijają się dzięki powszechności używania smartfonów. Niewątpliwie urządzenia te oferują znacznie większe możliwości niż tradycyjne karty elektroniczne. Warto zauważyć rodzącą się ofertę tzw. inteligentnych taryf, które jeszcze są rzadkie ale pozwalają pasażerowi na optymalizację wydatków na transport zbiorowy (przykładem jest Londyn i karta Oyster). W tym zastosowaniu pasażer chroniony jest przed przekroczeniem limitu wydatków na usługi transportu zbiorowego. Jednak smartfony dają możliwość znacznie bardziej rozwiniętych rozwiązań taryfowych, będą indywidualizować taryfę dopasowując (pod pewnymi warunkami) ofertę do konkretnego pasażera. Dlatego rozwój biletów wirtualnych wydaje się być obiecującą tendencją z miejskim transporcie publicznym.

Przegląd rozwiązań taryfowych stosowanych w Europie pozwala zauważyć dominację tendencji do upraszczania, a także stosowanie taryf strefowych w obszarach metropolitalnych. Systemy biletowe w coraz większym stopniu poddawane są wirtualizacji związanej z rozwojem nowych technologii telematycznych. Jeśli chodzi o stosowane systemy taryfowe, to do rzadkości należą taryfy odcinkowe-czasowe i odcinkowe-odległościowe. Generalnie powszechna jest tendencja do stosowania taryf zintegrowanych na obszarach metropolitalnych, integracja taryfowa postępuje też w układzie regionalnym. Integracja taryfowa następuje w ramach powszechnych systemów taryfowych (a zatem nieco inaczej niż w Polsce, gdzie spotyka się dodatkowe bilety integracyjne).

Modelowanie taryfy

Ceny usług transportowych nie powinny być stonowane w oderwaniu od pozostałych obszarów organizacji publicznego transportu zbiorowego. Dlatego najlepsze warunki do optymalizacji taryfy istnieją w przypadku organizacji publicznego transportu zbiorowego w związ-

kach metropolitalnych w oparciu o model zintegrowany B. W takiej sytuacji wskazanym modelem taryfy byłaby taryfa strefowa.

W warunkach kooperacji organizatorów różnych szczebli (model A) należy dążyć do integracji taryfowej przy zachowaniu wielopodmiotowej organizacji transportu publicznego w metropolii. W tych warunkach należy zalecać:

- stosowanie systemu biletów integracyjnych, docelowo obejmującego całość oferty biletowej (czyli zastępujących indywidualne oferty biletowe poszczególnych organizatorów transportu publicznego w metropolii),
- taryfa metropolitalna powinna być prosta i przejrzysta. Punktem wyjścia w budowaniu takiej taryfy powinna być taryfa strefowa. Przyjęty jako wyjściowy układ różnicowania pionowego (system naturalny), można uzupełniać o różnicowanie poziome (system wartościowy). W szczególności z rezerwą należy podchodzić do stosowania taryf odcinkowych. Celowe jest unikanie komplikacji taryf – o ile nie ma jednoznacznego uzasadnienia dochodowego albo motywacyjnego. Ewentualny wzrost złożoności taryfy powinien mieć charakter ewolucyjny.

Szybka ścieżka – uproszczony model kooperacyjny

Doświadczenia licznych jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim leżących na obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, ale także w układzie powiatów ziemskich, pokazują, iż realizowanie usług z zakresu publicznego transportu zbiorowego może być efektywnie realizowane przez umowy bilateralne lub multilateralne większych miast z jednostkami mniejszymi. Na podobnej zasadzie kompetencje organizatora transportu kilka jednostek samorządu przenosić może do celowo powołanego związku komunalnego (jak np. KZK GOP). Mając to na uwadze, w świetle potrzeby szybkiego osiągnięcia stanu odpowiadającego wymogom stawianym w ustawie o związkach metropolitalnych, rozważyć można uproszczony model kooperacyjny, w którym związek metropolitalny – po osiągnięciu konsensusu w zakresie wyznaczenia linii metropolitalnych i uzgodnieniu jednolitego systemu taryfowo-biletowego obowiązującego w granicach związku – powierzy w drodze umów zadania z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego istniejącym organizatorom. W przypadku obszarów metropolitalnych, na których występuje silny lider, zadanie to może zostać powierzone temu liderowi (działającemu przez jego wyspecjalizowaną jednostkę wewnętrzną – *vide* przykład Wrocławia). Natomiast na obszarach o bardziej złożonej strukturze, jak np. konurbacji górnośląskiej, przyszły związek metropolitalny mógłby porozumieć się zarówno z poszczególnymi samorządami (liderami porozumień) oraz związkami komunalnymi. We wzmiankowanym przypadku górnośląskim oznaczałoby

to np. zawiązanie porozumienia związku metropolitalnego z: KZK GOP, MZKP Tarnowskie Góry, gminą miastem Tychy przewodzącym porozumieniu międzygminnemu oraz gminą miastem Jaworzno, a także – być może – z zarządem województwa śląskiego w aspekcie przewozów kolejowych organizowanych przez Koleje Śląskie.

To rozwiązanie, nazwane w opracowaniu roboczo „szybką ścieżką”, pozwala na wykorzystanie istniejącego systemu rozliczeń przy założeniu poszerzenia go o algorytmy rozliczania linii metropolitalnych. W przypadku konstrukcji wielopodmiotowych podejście to posiada przewagę nad prezentowanymi powyżej i poniżej rozwiązaniami integracyjnymi, chociażby ze względu na zachowanie wypracowanych w wieloletnim działaniu procedur i algorytmów. Niemniej, istotna w tym aspekcie staje się konieczność prowadzenia nie tylko wspólnej polityki taryfowej, ale wprost stworzenia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego (art. 15a ust. 1. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Mimo pozornej prostoty „szybkiej ścieżki”, podejście to może utrzymać status quo w organizacji transportu publicznego, a przez to utrwalić niedoskonałości, w tym nieefektywność istniejących rozwiązań. Z punktu widzenia odpowiedzialności prawnej związku, model ten wymaga ponadto szczegółowych analiz prawnych.

Rekomendacje dla przyszłego związku metropolitalnego w województwie śląskim

Na obszarze metropolitalnym województwa śląskiego funkcjonują obecnie:

- KZK GOP – Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego
- Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach – MZKP w Tarnowskich Górach
- Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach – MZK Tychy
- Miejski Zarząd Dróg i Mostów w Jaworznie – MZDiM w Jaworznie
- Województwo Śląskie – Koleje Śląskie Sp. z o.o.

W strategii na lata 2008-2020 KZK GOP zaznacza, iż jego wizją jest bycie publicznym organizatorem transportu zbiorowego w Aglomeracji Śląskiej. W imieniu gmin będących członkami związku jest organizatorem transportu zbiorowego i częściowo występuje jako operator. Potrzeby przewozowe mieszkańców gmin członkowskich Związku wybiegają poza ich teren i KZK GOP nie może ograniczać swojego działania tylko do granic administracyjnych gmin członkowskich.⁵⁸ KZK GOP organizuje połączenia komuni-

⁵⁸ Strategia Działania KZK GOP na lata 2008-2020, Załącznik nr 1 do Uchwały nr XCIV/50/2008 Zgromadzenia KZK GOP z dnia 2 grudnia 2008r.

kacyjne, będące zadaniami własnymi województwa śląskiego. Te ostatnie są określone w art. 14 ustęp 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa oraz na mocy porozumienia zawartego w dniu 20 stycznia 2014 roku.⁵⁹ KZK GOP jest koordynatorem systemu ŚKUP. System ten może odgrywać istotną rolę w dążeniu do zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego na całym obszarze metropolitalnym. Operatorami jest kilkadziesiąt przewoźników działających indywidualnie, czy w ramach konsorcjów.

Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach – MZKP w Tarnowskich Górach jest organizatorem transportu zbiorowego na terenie członków Związku. Członkami są: Krupski Młyn, Miasteczko Śląskie, Mierzęcice, Ożarówce, Świerklaniec, Tarnowskie Góry, Toszek, Tworóg, Wielowieś i Zbroślawice. W tym obszarze jak również na terenie niektórych gmin KZK GOP (w ramach określonych umów) organizuje komunikację autobusową. Operatorami działającymi na tym obszarze są: (w ramach konsorcjum Świerklaniec) PKM Świerklaniec Międzygminna Spółka z o.o. w Świerklańcu, NOWAK TRANSPORT Benedykt Nowak, Firma Usługowo Handlowa Tadeusz Rzymek; operatorzy działający na zlecenie KZK GOP.

Gmina Tychy podpisała Porozumienie Międzygminne w zakresie powierzenia Miastu Tychy zadań z zakresu pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego z następującymi gminami: Mikołów, Łaziska Górne, Orzesze, Łędziny, Wiry, Kobiór, Ornontowice, Bojszowy. Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach – jednostka budżetową Gminy Tychy – realizuje zadania organizatora w imieniu Gminy. Taryfę opłat za przejazdy środkami transportu zbiorowego, organizowanego przez MZK, ustala Gmina Tychy. Obsługę przewozową linii komunikacyjnych, MZK zleca operatorom wyłonionym w trybie zamówień publicznych organizowanych na warunkach uzgodnionych z Gminami.⁶⁰

Miejski Zarząd Dróg i Mostów w Jaworznie jest organizatorem transportu zbiorowego w imieniu Gminy Miasta Jaworzna i współpracuje z PKM sp. z o.o., która w ramach procedury bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego odpowiedzialna jest za zapewnienie transportu zbiorowego na sieci komunikacyjnej na terenie Gminy Miasta Jaworzna oraz na liniach komunikacyjnych objętych porozumieniami międzygminnymi czy też innymi przewidzianymi przepisami prawa umowami w zakresie organizowania i wykonania zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Według analiz przeprowadzonych podczas opracowania Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Jaworzna w komunika-

cji autobusowej najczęściej wykorzystane jest co najwyżej 40% pełnej pojemności pojazdów. Napełnienie 40-70% pojawia się rzadko i to tylko na pojedynczych kursach. Mikrobusy stanowią znaczące uzupełnienie oferty publicznego transportu zbiorowego.⁶¹

Każdy z wyżej wymienionych podmiotów organizuje publiczny transport zbiorowy w pierwszej kolejności na terenie dla którym jest odpowiedzialny, natomiast również współpracuje z pozostałymi podmiotami przy określeniu i zorganizowaniu linii komunikacyjnych przekraczających dany obszar. Na niektórych trasach klienci mają do dyspozycji oferty różnych przewoźników zakontraktowanych przez różnych organizatorów transportu zbiorowego.

Między KZK GOP a MZKP Tarnowskie Góry istnieje porozumienie taryfowo-biletowe. W przypadku MZDiM w Jaworznie i MZK Tychy brak jest takich ustaleń, co utrudnia podróżowanie mieszkańców tych obszarów na terenie metropolii. Również ze spółką Koleje Śląskie sp. z o.o. ci organizatorzy podpisali odrębne porozumienie dotyczące zintegrowanych biletów.

Na mocy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (art. 22 ustawy), województwo śląskie bezpośrednio zawiera umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (spełnione są przesłanki zawarte w art. 22 pkt 2, 3 i 4 ustawy PTZ). Umowy na świadczenie usług w zakresie przewozu osób w transporcie kolejowym podpisano ze spółką Koleje Śląskie Sp. z o.o., która jest przewoźnikiem kolejowym powołanym przez województwo śląskie. Celem województwa śląskiego do 2020 roku jest między innymi odwrócenie spadku znaczenia transportu kolejowego i zahamowanie odpływu pasażerów. W przeciwieństwie do innych ośrodków metropolitalnych, w województwie śląskim nie wyartykułowano konieczności rozbudowania kolei miejskich czy też metropolitalnych.

W grudniu 2015 roku w gremium Górnośląskiego Związku Metropolitalnego⁶² rozważano trzy warianty obszaru przyszłego związku metropolitalnego. Poszczególne warianty wskazują na: 14 gmin (obecni członkowie GZM), 23 gminy (obszar wyznaczony w strategii „Śląskie 2020+”) oraz 52 gminy (obsługiwane przez 4 organizatorów komunikacji zbiorowej: KZK GOP, Gmina Jaworzno, MZK Tychy, MZKP Tarnowskie Góry)⁶³

⁵⁹ Wstępna wersja Projektu Planu Transportowego Województwa Śląskiego, 2014

⁶⁰ Porozumienie Międzygminne Nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013r., Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, Poz. 2829, Katowice, 2014r.

⁶¹ Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego (Pzrptz) Dla M. Jaworzno, Przedsiębiorstwo Projektowo-Usługowe „INKOM” s.c. na zlecenie Gmina Jaworzno – Miejski Zarząd Dróg i Mostów Z Siedzibą W Jaworznie, Katowice, 2013

⁶² W składzie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego wchodzi: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze

⁶³ <http://www.gzm.org.pl/aktualnosci,787,razem-tworzymy-metropolie.htm>

Nie poruszając zalet i wad powyższych wariantów, z punktu widzenia zintegrowanego systemu publicznego transportu zbiorowego na obszarze na którym mieszka ponad 2,5 miliona osób, warto kompleksowo podejść do tematu usprawnienia dostępności do najważniejszych funkcji gospodarczych, społecznych i kulturowych zarówno przez mieszkańców jak i przez przebywających oraz do jakości życia w tym obszarze. W związku z tym nieunikniona wydaje się dalsza integracja na styku czterech organizatorów publicznego transportu zbiorowego, a także uwzględnienie w tym procesie integracji roli spółki Koleje Śląskie sp. z o.o.

W świetle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym należy brać pod uwagę, że w art. 4 w ust. 1, dodano pkt. 5a: „5a) metropolitalne przewozy pasażerskie – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach związku metropolitalnego; inne niż gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie”. W związku z tym na obszarze przyszłego związku metropolitalnego potrzebne będzie zaznaczenie jednoznacznie, które linie mają charakter gminny, czy też powiatowy, powiatowo-gminny, wojewódzki czy międzywojewódzki, a które linie charakter metropolitalny. Innymi słowy, związek metropolitalny jako organizator metropolitalnego publicznego transportu zbiorowego musi w porozumieniu z gminami będącymi jego członkami ustalić, które linie komunikacyjne będą zaliczane do linii metropolitalnych. Następnie związek metropolitalny uruchomi jednostkę wewnętrzną (biuro, wydział) lub zewnętrzną, która będzie w jego imieniu występować, organizować przetargi, ustalać taryfę, itp.

Teoretycznie związek metropolitalny mógłby zawierać porozumienia z pozostałymi organizatorami transportu zbiorowego i prowadzić swoje zadania jako piąty organizator transportu zbiorowego (szósty organizator w przypadku doliczenia województwa śląskiego do tej grupy). Związek metropolitalny mógłby następnie przeznaczyć część przychodów otrzymanych zgodnie z ustawą o związkach metropolitalnych (5% od PIT od osób fizycznych z poziomu krajowego, 4% z planowanych przez gmin przychodów od PIT od osób fizycznych) na dofinansowanie kosztów organizacji metropolitalnego publicznego transportu zbiorowego. W takiej sytuacji, gminy zyskiwałyby na tym, że część dotychczasowych dotacji, które musiały przeznaczać na transport, pochodziłaby bezpośrednio z budżetu Państwa. Jednak taki model nie stworzyłby odczuwalnie lepszej oferty dla użytkowników transportu zbiorowego na obszarze metropolitalnym.

Mając na uwadze modele omówione w rozdziale poprzednim można brać pod uwagę następujące scenariusze.

Model organizacji	Operator przewozów metropolitalnych	
	Ograniczona konkurencja na rynku	Dominujący operator
Model A – kooperacyjny	1a (jednolity system taryfowo-biletowy) 1b (zróżnicowany system taryfowo-biletowy)	2a (jednolity system taryfowo-biletowy) 2b (zróżnicowany system taryfowo-biletowy)
Model B – integracyjny	3a (jednolity system taryfowo-biletowy) 3b (zróżnicowany system taryfowo-biletowy)	4a (jednolity system taryfowo-biletowy) 4b (zróżnicowany system taryfowo-biletowy)

Obecnie praktykowany jest scenariusz 1b. Docelowo pożądanym wydaje się scenariusz 3a z uwzględnieniem stref w kształtach plastrów miodu wokół centrów poszczególnych miast. Scenariusz ten wymaga jednak integracji komunikacji na poziomie gminnym, międzygminnym, powiatowym, metropolitalnym i wojewódzkim na terenie docelowego obszaru metropolitalnego.

Każdy inny wariant (2a, 2b, 3b, 4a, 4b) wydaje się hybrydą i niedokończonym tworem, który skutkować będzie niepotrzebną konkurencją między organizatorami transportu na poszczególnych szczeblach, dublowaniem obsługi linii komunikacyjnych, czy też nieefektywnym połączeniem w centrach przesiadkowych. Warto w procesie dojścia do większej integracji poświęcić czas na określenie stref i zaznaczyć pożądaną potok pasażerów (nie tylko obecny stan) z uwzględnieniem planowanych w ramach programów operacyjnych inwestycji. W debacie o docelowych modelach powinno się przede wszystkim kierować specyficznością układu przestrzennego, w tym nie można uniknąć rozmowy na temat stref kluczowych dla metropolii funkcji gospodarczych, społecznych, edukacyjnych i kulturowych. Dlatego też praca nad zintegrowanym systemem publicznego transportu zbiorowego w metropolii śląskiej wymaga przekrojowego spojrzenia na różne sprawy, a nie może się ograniczyć do procesu technicznego i organizacyjnego połączenia czterech organizatorów transportu zbiorowego w jeden podmiot.

W związku z powyższym rysują się trzy opcje – scenariusze 4a i 4b odrzucono z dalszych analiz jako teoretycznie możliwe, jednak nieracjonalne z przyczyn operacyjnych i ekonomicznych:

- **Scenariusz 1b:** Gminy działające w istniejących związkach komunikacyjnych i w ramach porozumień międzygminnych nie osiągają konsensu co do opracowania jednolitego systemu taryfowo-biletowego. Każdy organizator jest odpowiedzialny za organizację i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym na swoim terenie. Gminy jedynie ustalają wspólnie, które linie komunikacyjne zaliczane będą do linii o charakterze metropolitalnym. W ramach przyszłego związku metropolitalnego powstaje jednostka, która będzie odpowiedzialna za organizowanie przetargów i zawieranie umów z operatorami przewozów metropolitalnych.

• **Scenariusz 1a:** Gminy działające w istniejących związkach komunikacyjnych i w ramach porozumień międzygminnych osiągają konsensus co do opracowania jednolitego systemu taryfowo-biletowego w ramach systemu ŚKUP. Każdy organizator jest odpowiedzialny za organizację i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym na swoim terenie. Gminy jedynie ustalają wspólnie, które linie komunikacyjne zaliczane będą do linii o charakterze metropolitalnym. W ramach przyszłego związku metropolitalnego powstaje jednostka, która będzie odpowiedzialna za organizowanie przetargów i zawieranie umów z operatorami przewozów metropolitalnych.

• **Scenariusz 3a:** Gminy działające w istniejących związkach komunikacyjnych i w ramach porozumień międzygminnych decydują się na powierzenie nowemu związkowi metropolitalnemu zadania planowania, zarządzania oraz organizacji publicznego transportu zbiorowego, w tym linii komunikacji o charakterze gminnym, międzygminnym, powiatowym, (ewentualnie wojewódzkim). Jednocześnie nastąpi likwidacja dotychczasowych związków (np. zgodnie ze statutem KZK GOP, art. § 47. 1.: „Likwidacja Związku następuje na wniosek co najmniej 3/4 gmin uczestniczących w Związku uchwałą Zgromadzenia stwierdzającą otwarcie postępowania likwidacyjnego) i rozwiązanie porozumień (np. w przypadku Tychów i gmin ościennych § 6.5. Porozumienie Międzygminne Nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013r. postanowi iż: „Porozumienie może zostać rozwiązane za porozumieniem stron w każdym czasie, jeśli strony powołają związek komunalny, który przejmie na siebie wykonywanie zadań będących przedmiotem niniejszego porozumienia”). Gminy nowego związku metropolitalnego ustalają jednolity system taryfowo-biletowy w ramach systemu ŚKUP. Nowy związek metropolitalny utworzy jednostkę wewnętrzną lub zewnętrzną, która będzie odpowiedzialna za organizowanie przetargów i zawieranie umów z operatorami przewozów na całym obszarze metropolitalnym.

W tym scenariuszu należy brać pod uwagę okres trwałości wyników projektów realizowanych w ostatnich latach przez związki (podmioty prawne) w kontekście ustalenia możliwości przekazania określonych wyników takich projektów do nowego związku metropolitalnego.

Harmonogram dla scenariusza 1a / 1b

Termin	Działanie
01-03.2016	Rada Ministrów zasięga opinii: rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami; rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego; sejmiku województwa; województwa.

Termin	Działanie
Do 30.04.2016	Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych; tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy.
05-06.2016	Przygotowanie statutu związku metropolitalnego.
01.07.2016	Utworzenie związku metropolitalnego. W okresie od 01.07-2016 do 31.12.2016 związek nie będzie miał dochodu w postaci udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, ani nie będzie otrzymywał składek od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego. Związek może natomiast w tym okresie otrzymać dotację z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
09.2016 06.2017	Określenie linii komunikacyjnych mających charakter metropolitalny. Opracowanie planu transportowego dla związku metropolitalnego na podstawie aktualnych dokumentów zawierających informacje o stanie zagospodarowania przestrzennego.
01.01.2017	Rozpoczęcie realizacji zadań związku metropolitalnego.
01-06.2017	Uruchomienie jednostki wewnętrznej lub zewnętrznej, która będzie w imieniu związku metropolitalnego podjąć zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego.
01-06.2017	Opracowanie systemu taryfowo-biletowego . W przypadku scenariusza 1b: określenie taryf dla własnej sieci, komunikowanie taryf do pozostałych organizatorów transportu zbiorowego. W przypadku scenariusza 1a: określenie taryf wspólnie z pozostałymi organizatorami transportu zbiorowego.
03.2017	Rozpoczęcie prac nad planem zagospodarowania przestrzennego dla obszaru metropolitalnego.
11.2017	Organizowanie zamówień publicznych w celu wyłonienia operatora/operatorów przewozów publicznego transportu zbiorowego.
06.2018	Uruchomienie oferty metropolitalnego publicznego transportu zbiorowego.

Harmonogram dla scenariusza 3a

Termin	Działanie
01-03.2016	Rada Ministrów zasięga opinii: rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami; rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego; sejmiku województwa; województwa.
Do 30.04.2016	Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych; tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy.
05-06.2016	Przygotowanie statutu związku metropolitalnego. Wykonanie analizy prawnej dotyczącej możliwości przenoszenia/przekazania wyników projektów realizowanych przez obecne związki i gminy związane porozumieniami międzygminnymi pod kątem okresu trwałości wyników projektu oraz możliwości swobodnego ich transferowania do innych podmiotów.

Termin	Działanie
01.07.2016	Utworzenie związku metropolitalnego. W okresie od 01.07-2016 do 31.12.2016 związek nie będzie miał dochodu w postaci udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, ani nie będzie otrzymywał składek od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego. Związek może natomiast w tym okresie otrzymać dotację z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
01.01.2017	Rozpoczęcie realizacji zadań związku metropolitalnego.
01-06.2017	Uruchomienie jednostki wewnętrznej lub zewnętrznej, która będzie w imieniu związku wykonywać zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego.
02-12.2017	Opracowanie planu transportowego dla związku metropolitalnego na podstawie aktualnych dokumentów zawierających informacje o stanie zagospodarowania przestrzennego. Przygotowanie procedury integracji dotychczasowych linii komunikacji o charakterze gminnym, międzygminnym, powiatowym i wojewódzkim na obszarze metropolitalnym w ogólną sieć transportu metropolitalnego wraz z ustaleniem systemu przewozów organizowanych przez związek metropolitalny.
02-12.2017	Opracowanie jednolitego systemu taryfowo-biletowego.
03.2017	Rozpoczęcie prac nad planem zagospodarowania przestrzennego dla obszaru metropolitalnego.
09-12.2017	Przejęcie zadań od dotychczasowo funkcjonujących związków i porozumień międzygminnych.
11.2017 06.2018	Organizowanie zamówień publicznych w celu wyłonienia operatora/operatorów przewozów publicznego transportu zbiorowego dla linii o charakterze metropolitalnym, które obecnie nie są obsługiwane.
03.2018	Uruchomienie oferty zintegrowanego systemu publicznego transportu zbiorowego na obszarze metropolitalnym. Informacja w systemie ŚKUP. Informacja na stronach internetowych i w mediach.
Do 06.2018	<u>Rozpoczęcie</u> procesu likwidacji dotychczasowych związków oraz rozwiązanie umów międzygminnych odnośnie organizowania publicznego transportu zbiorowego. KZK GOP: Likwidacja Związku następuje na wniosek co najmniej 3/4 gmin uczestniczących w Związku uchwałą Zgromadzenia stwierdzającą otwarcie postępowania likwidacyjnego; MZKP: Likwidacja Związku następuje w drodze uchwały Zgromadzenia o postawieniu Związku w stan likwidacji podjętej na podstawie uchwał 2/3 Rad Gmin wchodzących w skład Związku; Porozumienie Międzygminne – Tychy: Każda ze stron może rozwiązać porozumienie w formie pisemnej, na koniec roku kalendarzowego, za sześciomiesięcznym wypowiedzeniem, z zastrzeżeniem, iż porozumienie może zostać rozwiązane za porozumieniem stron w każdym czasie, jeśli strony powołają związek komunalny, który przejmie na siebie wykonywanie zadań będących przedmiotem niniejszego porozumienia.

Powyższe harmonogramy pokazują, że nowy system publicznego transportu zbiorowego będzie najwcześniej operacyjny w drugiej połowie 2018 roku. W tym samym roku odbędą się wybory samorządowe. Oznacza to, że większość prac nad nowym systemem transportowym powinna zostać zakończonych do końca pierwszego kwartału 2018 roku. Do tego czasu powinny też zapaść najważniejsze decyzje co do sposobu finansowania i rozliczenia jego funkcjonowania. W tym kontekście można rozważyć przyjęcie modelu „szybkiej ścieżki”, który zakłada maksymalne wykorzystanie istniejących struktur oraz ustaleń. Pozwoli-

łoby to dokończyć proces organizacji do końca 2017 roku zgodnie z poniżej zaprezentowanym harmonogramem.

Harmonogram dla „szybkiej ścieżki”

Termin	Działanie
01-03.2016	Rada Ministrów zasięga opinii: rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami; rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego; sejmiku województwa; województwa.
Do 30.04.2016	Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych; tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związku metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy.
05-06.2016	Przygotowanie statutu związku metropolitalnego. Wykonanie analizy prawnej dotyczącej możliwości przeniesienia/przekazania wyników projektów realizowanych przez obecne związki i gminy związane porozumieniami międzygminnymi pod kątem okresu trwałości wyników projektu oraz możliwości swobodnego ich transferowania do innych podmiotów.
01.07.2016	Utworzenie związku metropolitalnego. W okresie od 01.07-2016 do 31.12.2016 związek nie będzie miał dochodu w postaci udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, ani nie będzie otrzymywał składek od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego. Związek może natomiast w tym okresie otrzymać dotację z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
01.01.2017	Rozpoczęcie realizacji zadań związku metropolitalnego.
01-06.2017	Uruchomienie jednostki wewnętrznej, która będzie odpowiedzialna za koordynowanie prac nad zintegrowanym systemem taryfowo-biletowym oraz za przeprowadzenie negocjacji z poszczególnymi organizatorami publicznego transportu zbiorowego na obszarze metropolii.
02-12.2017	Opracowanie planu transportowego dla związku metropolitalnego na podstawie aktualnych dokumentów zawierających informacje o stanie zagospodarowania przestrzennego.
02-12.2017	Opracowanie jednolitego systemu taryfowo-biletowego.
03.2017	Rozpoczęcie prac nad planem zagospodarowania przestrzennego dla obszaru metropolitalnego.
09-12.2017	Podpisanie porozumień między związkiem metropolitalnym a dotychczasowymi organizatorami publicznego transportu zbiorowego.

Scenariusz ten ugruntowuje dotychczasowe ustalenia i rozwiązania organizacyjne, co ma swoje wady i zalety. Z jednej strony gminy w znacznej mierze zachowują wynegocjowane rozwiązania rozliczeniowe, z drugiej strony zaś niedoskonałości obecnego systemu mogą zostać przeniesione do nowego systemu. Oznaczać to będzie niedogodności dla pasażerów wynikające z wciąż niewielkiej koordynacji między organizatorami a także potencjalne nieefektywności wynikające z dublowania połączeń. Niezależnie od końcowej decyzji nieunikniona – nawet w modelu „szybkiej ścieżki” – jest dyskusja o poszerzeniu skali działania ŚKUP oraz o roli KZK GOP w jego dalszym zarządzaniu.

Podsumowanie

W chwili obecnej ustawa o związkach metropolitalnych stwarza więcej pytań niż odpowiedzi, co do uwarunkowań prawnych i organizacyjnych powstawania i funkcjonowania związków metropolitalnych w Polsce. Dotychczasowe inicjatywy współpracy na obszarach metropolitalnych podjęte przez ośrodki (miasta) wojewódzkie i ich gminy ościenne (realizowane jako stowarzyszenia czy związki komunalne) skupiały się przede wszystkim na miękkich aspektach współpracy. Aczkolwiek w niektórych regionach temat transportu został już poruszony, np. w kontekście uruchomienia kolei miejskich czy też metropolitalnych.

W obszarach metropolitalnych z wyraźnym liderem, inwestycje przewidziane w ramach strategii zintegrowanych inwestycji terytorialnych koncentrują się przede wszystkim w obrębie granic ośrodka wojewódzkiego. Natomiast w obszarach policentrycznych, inwestycje są bardziej rozproszone na terenie całego obszaru metropolitalnego. Analizując treść różnych dokumentów można mieć wrażenie, że przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego ciągle patrzą przez pryzmat istniejącej sytuacji i potrzeb w swoich gminach. Chcąc rozwijać metropolie w Polsce, należy w pierwszej kolejności przyjąć myślenie metropolitalne, dotyczące układu funkcji w przestrzeni metropolii, a także sposobu organizacji publicznego transportu zbiorowego. Ponadto w perspektywie 10 lat potrzebna może także stać się dyskusja dotycząca włączenia mniejszych gmin (w tym miejskich) w struktury większych miast.

Decyzje dotyczące kluczowych inwestycji transportowych na obszarach metropolitalnych zostały już podjęte. Natomiast fragmentaryczne podejście wobec organizacji publicznego transportu zbiorowego stoi na przeszkodzie uzyskaniu większej efektywności. Wprowadzenie w ustawie pojęcia „przewozy metropolitalne” może spowodować zachowania, które zostaną odczytane jako „skok na kasę budżetu państwa” przez większe i silniejsze samorządy lokalne, które zdecydują się na zmianę statusu części przewozów gminnych i międzygminnych na przewozy metropolitalne, a tym samym uzyskają nowe źródło dofinansowania kosztów organizacji publicznego transportu zbiorowego na ich obszarze. Z drugiej jednak strony, ustanowienie wszystkich przewozów na obszarze metropolitalnym przewozami metropolitalnymi – i w konsekwencji uplasowanie ich pod kontrolą jednego organizatora w postaci związku metropolitalnego – może spowodować niewspółmierne obciążenie budżetów mniejszych gmin będących również członkami – z wyboru czy też z przymusu – danego związku metropolitalnego.

Kluczowymi zagadnieniami związanymi z tworzeniem związków metropolitalnych, są:

- problem delimitacji obszaru związku, w szczególności

chodzi o zachowanie zgodności terytorium związku z faktycznym obszarem metropolitalnym (tak, aby nie doprowadzić do rozmywania problemów sieci metropolitalnych na obszarze ciążenia metropolii),

- wybór modelu organizacji kluczowego zadania jakim jest publiczny transport zbiorowy – kwestia ta determinuje faktyczny obraz związku, a konkretnie czy będzie on organizatorem transportu w metropolii, czy też tworem sztucznym, koordynującym działalność istniejących organizatorów, co prowadzić będzie do rozwiązań nieefektywnych, odbiegających od dobrych praktyk znanych z metropolii europejskich,
- ustalenie algorytmów finansowania działalności związku metropolitalnego, zwłaszcza w przypadku wyboru ścieżki tworzenia organizatora transportu publicznego w metropolii, a to wiązać będzie się z określeniem procedur przeniesienia kompetencji i majątku istniejących a likwidowanych organizatorów transportu.

Wdrażanie ustawy o związkach metropolitalnych niesie ze sobą wiele kwestii wymagających szczegółowych interpretacji prawnych. Jednak wiele zależy od faktycznej woli jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przenoszenia kompetencji do zintegrowanej struktury metropolitalnej. Na terenie województwa śląskiego kluczowym problemem będzie kwestia likwidacji lub przekształcania istniejących struktur organizacji transportu zbiorowego (w tym w szczególności KZK GOP) i tworzenia w oparciu o ich doświadczenia i potencjał nowej struktury metropolitalnej. Racjonalnym podejściem wydaje się być wykorzystanie zarówno doświadczeń jak i potencjału materialnego KZK GOP (oraz GZM i pozostałych związków międzygminnych) w budowie struktur zarządczych metropolii. Aczkolwiek jednocześnie odczuwać można płynące z wielu środowisk sygnały sprzyjające zachowaniu status quo i „wtłoczeniu” istniejących rozwiązań w zakresie zbiorowego transportu publicznego w ramy nowej ustawy metropolitalnej. Zarysowane kwestie powinny być przedmiotem debaty i uzgodnień politycznych na poziomie istniejących struktur integracyjnych, z uwzględnieniem GZM oraz Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, który pełni rolę związku ZIT (i w konsekwencji działa jako instytucja pośrednicząca RPO Województwa Śląskiego w odniesieniu do ZIT oraz ma wpływ na kształtowanie i negocjowanie projektów komplementarnych POiŚ z zakresu niskoemisyjnego transportu publicznego). Struktury te tworzone i rozwijano w celu metropolizacji aglomeracji górnośląskiej i ich potencjał powinien być wykorzystany.

Mając na uwadze zarysowane w tym dokumencie harmonogramy realizacji mniej czy bardziej zintegrowanego podejścia do systemu publicznego transportu zbiorowego w metropoliach, koniecznie należy uwzględnić to, iż wybory samorządowe w 2018 roku mogą utrudnić swobodne przeje-

ście z jednej struktury organizacyjno-prawnej do drugiej o ile konsensus między gminami, w zakresie szczegółowych rozwiązań, nie zostanie osiągnięty do końca 2017 roku.

Wykorzystane dokumenty

- Badania i Opracowanie Planu Transportowego Aglomeracji Poznańskiej, Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego Dla Miasta Poznania na Lata 2014 – 2025, Biuro Inżynierii Transportu Pracownie Projektowe sp.j., Millward Brown, Poznań, 2014.
- Ceny transportu miejskiego w Europie, red. R. Tomanek, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007.
- Diagnoza Strategiczna Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Łodzi, Łódź, 2014.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności”, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 11 stycznia 2013 r.
- EMTA barometer 2013, European Metropolitan Transport Authorities, CRTM Madrid.
- 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, MZKZG, Gdańsk, H. Kołodziejski i inni, Marzec 2015
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2011r., Warszawa, 27 kwietnia 2012 r.
- Koncepcja systemu transportu Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego, Złącznik nr 5 do Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego, Pracownia Planowania i Projektowania Systemów Transportu ALTRANS, 2015.
- Krajowa Polityka Miejska 2023, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013 r.
- Metropolia Poznań 2020 „Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej”, Centrum Badań Metropolitalnych UAM w Poznaniu, 2011.
- Obszar funkcjonalny Bydgoszczy i Torunia (BiT) oraz jego związki z pozostałą częścią województwa, Centrum Badań Metropolitalnych UAM w Poznaniu w składzie: prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek, dr Radosław Bul, dr Urszula Kaczmarek, dr Łukasz Mikuła, Poznań 2013r.
- Obwieszczenie Wojewody Śląskiego z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie ogłoszenia zmiany statutu Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach, Poz. 3232 Dzienniku Urzędowego Województwa Śląskiego, Katowice, 2015 r.
- Opracowanie „W kwestii Metropolii i Obszarów Metropolitalnych”, Robert Szymtkie, 2013 r.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego (projekt), Zarząd Województwa Lubelskiego, wrzesień 2015.
- Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego (Przrpt) Dla M. Jaworzno, Przedsiębiorstwo Projektowo-Uslugowe „INKOM” s.c. na zlecenie Gmina Jaworzno – Miejski Zarząd Dróg I Mostów Z Siedzibą W Jaworznie, Katowice, 2013.
- Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego Dla Obszaru Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego na Lata 2013 – 2020, Komunikacyjny Związek Komunalny GOP w Katowicach, 2013.
- Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Szczecin na lata 2014-2025, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin, 2014.
- Porozumienie Międzygminne Nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r., Poz. 2829 Dzienniku Urzędowego Województwa Śląskiego, Katowice, 2014 r.
- Porozumienie Międzygminne Nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013r., Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, Poz. 2829, Katowice, 2014 r.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowiska 2014-2020.
- Regulamin Organizacyjny Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu W Krakowie, Załącznik do Zarządzenia Nr 35/2015 Dyrektora Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie z dnia 28 września 2015 r.
- Statut Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej (<http://www.mzkkp.pn.pl/50dokum/docwkom/statut.html>)
- Strategia Działania ZKK GOP na lata 2008-2020, Załącznik nr 1 do Uchwały nr XCIV/50/2008 Zgromadzenia ZKK GOP z dnia 2 grudnia 2008 r.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2012r.
- Strategia Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+ część II: Strategia Rozwoju, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Łodzi, Łódź, 2014.
- Strategia Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy do roku 2030, Deloitte, 2015r.
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa, 22 stycznia 2013 r.
- Strategia Transportu i Mobilności Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030, Fundacja Rozwoju Inżynierii Lądowej, dr hab. inż. Kazimierz Jamroz, dr. inż. Lech Michałski, mgr inż. Krystian Birr, Gdańsk 2015.
- Studium Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi, 2013.
- T. Markowski, T. Marszał, Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe, Warszawa 2006
- Tekst ujednoczony uchwały Nr LII/1391/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 maja 2005 r. w sprawie statutu Zarządu Transportu Miejskiego
- Uchwała nr 496/XXVI/2008 Rady Miasta Lublin z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Zarząd Transportu Miejskiego w Lublinie.
- Uchwała Nr 674/XXVII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Lublin i gmin sąsiadujących, z którymi Gmina Lublin zawarła porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego”.
- Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr LXXX/1220/13 „Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Gminy Miejskiej Kraków i Gmin sąsiadujących, z którymi Gmina Kraków zawarła porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego”, 2013.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz.U. 1984 Nr 53 poz. 272)
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717; Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443, 774, 1265, 1434, 1713)	Wybór operatora przewozów metropolitalnych	18
Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. z 2013 r. poz. 385)	Modelowe kształtowanie rozwiązań taryfowych	20
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z późniejszymi zmianami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z 2015 r. poz. 349, 1240, 1358)	Szybka ścieżka – uproszczony model kooperacyjny	24
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych.	Rekomendacje dla przyszłego związku metropolitalnego w województwie śląskim	24
Wrocławska Polityka Mobilności Załącznik do Uchwały nr XLVIII/1169/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r.	Podsumowanie	29
Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach, Komisja Europejska, COM(2013) 913 final, Bruksela.	Wykorzystane dokumenty	30
Wstępna wersja Projektu Planu Transportowego Województwa Śląskiego, 2014.		
Zintegrowana Strategia Transportu Publicznego Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego na lata 2014-2020, „TRAKO” WIERZBICKI I WSPÓLNICY S.J., Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej Oddział w Szczecinie, DS CONSULTING Sp. z o.o., 2015.		

Spis treści

Wprowadzenie	1
Założenia	2
Obszar metropolitalny	2
Publiczny transport zbiorowy w krajowych dokumentach strategicznych	3
Publiczny transport zbiorowy w kontekście ustawy o związkach metropolitalnych oraz innych ustaw	4
Organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym	7
Środki europejskie na finansowanie projektów w obszarze publicznego transportu zbiorowego – szansa czy zagrożenie dla uzyskania większej integracji na obszarze metropolitalnym?	9
Publiczny transport w europejskich metropoliach	9
Aktualny stan organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych	11
Bydgoszcz	11
Gdańsk	12
Katowice	13
Kraków	13
Lublin	14
Łódź	14
Poznań	15
Szczecin	16
Warszawa	16
Wrocław	17
Koncepcje organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych	17
Modele organizacji publicznego transportu zbiorowego w metropolii	18



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Ekspertyzy i opracowania NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl