

ARKADIUSZ KARCZ

Urząd Miejski w Bielawie,
Referat Komunikacji Miejskiej,
58-260 Bielawa, ul. Piastowska 1,
tel. 74 8328702, e-mail:
akarcz@um.bielawa.pl

Koncepcja Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórski Transport Publiczny”¹

Streszczenie: Gmina Bielawa w 2023 roku planuje przekształcenie obecnej usługi międzygminnego transportu miejskiego w system powiatowo-gminny, który powinien doprowadzić do poprawy parametrów ekonomicznych funkcjonowania systemu i zmniejszenia finansowania ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Możliwość utworzenia przedmiotowego związku reguluje art. 7 ust. 1 pkt 4a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym organizatorem publicznego transportu zbiorowego, przy uwzględnieniu właściwego obszaru działania, może być związek powiatowo-gminny. Celem utworzenia Związku Powiatowo-Gminnego jest wspólna organizacja publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu i gmin tworzących związek powiatowo-gminny. Podejmowane w ramach związku działania będą obejmowały zarówno planowanie rozwoju transportu, jak i zarządzanie istniejącymi liniami komunikacyjnymi poprzez stworzenie spójnego systemu komunikacji publicznej.

Słowa kluczowe: transport zbiorowy, transport gminny, związki powiatowo-gminne.

Wprowadzenie

Realizacja publicznego transportu zbiorowego, zwłaszcza w wymiarze lokalnym, jest jednym z najważniejszych zadań z zakresu gospodarki komunalnej wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Transport zbiorowy stanowi alternatywę dla nieefektywnej komunikacji indywidualnej, stwarzając możliwość efektywniejszego wykorzystania dostępnych środków, w tym również środków transportowych, dróg publicznych i innych elementów, pozwalając na bardziej racjonalne korzystanie ze środowiska naturalnego, m.in. redukcję konsumpcji paliw, ograniczenie emisji spalin, hałasu itd. Możliwość sprawnego przemieszczania się mieszkańców stanowi o jakości ich życia, skracaniu czasu niezbędnego na dotarcie do miejsc zatrudnienia, kształcenia się, a także wypoczynku i w innych celach.

Potrzeby w zakresie transportu zbiorowego występują na wszystkich szczeblach sprawowania administracji terenowej w państwie. Stąd też zadania w tym obszarze powierzono zarówno jednostkom stopnia lokalnego, jak i regionalnego, to jest powiatom, województwom, a przede wszystkim gminom. Potrzeby w zakresie transportu zbiorowego z różnych przyczyn nie dają się sztywno zamknąć w granicach jednostek samorządowych. Konieczne wydaje się zatem zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości współdziałania w różnych formach w celu efektywnego zaspokajania tych potrzeb, i to współdziałania zarówno pomiędzy jednostkami tego samego stopnia (współdziałanie w układzie horyzontalnym), jak i pomiędzy jednostkami różnych stopni podziału terytorialnego (współdziałanie w układzie wertykalnym).

Jedną z coraz chętniej stosowanych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego jest tworzenie związków celowych z zakresu lokalnego transportu zbiorowego.

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji zmiany organizacji systemu transportu zbiorowego powiatu dzierzoniowskiego z międzygminnego na powiatowo-gminny tak, aby obsługiwał w określonym standardzie większość miejscowości powiatu, funkcjonował w powiązaniu i integracji taryfowej, rozkładowej i przestrzennej z wojewódzkim systemem publicznego transportu zbiorowego. System powinien być powiązany z systemami transportu zbiorowego sąsiednich powiatów i zapewniać wysoki standard i gęsty cykl połączeń oraz obsługę wszystkich miejsc i atrakcji turystycznych.

Przekształcenie obecnej usługi międzygminnego transportu miejskiego w system powiatowo-gminny powinno doprowadzić do poprawy parametrów ekonomicznych funkcjonowania systemu i zmniejszenia finansowania ze strony jednostek samorządu terytorialnego, poprawy jego efektywności i jakości. Przekształcenie to spowoduje możliwość uzyskania refundacji ulg ustawowych przez operatora systemu. Uruchomienie nowych relacji powinno zostać przeprowadzone w oparciu o środki pomocowe dostępne z budżetu państwa.

Usługi publicznego transportu zbiorowego na terenie powiatu dzierzoniowskiego

Organizatorem publicznego transportu zbiorowego na sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich obejmujących linie komunikacyjne na obszarze gminy Bielawa oraz wybrane, poszczególne linie na obszarze gmin ościenych, które zawarły z gminą Bielawa stosowne porozumienia międzygminne, jest gmina Bielawa. Porozumienia międzygminne z gminą Bielawa zawarły: miasto Dzierżonów, gmina Dzierżonów, gmina Pieszyce, gmina Piława Górna, gmina Niemcza oraz gmina Stoszowice.

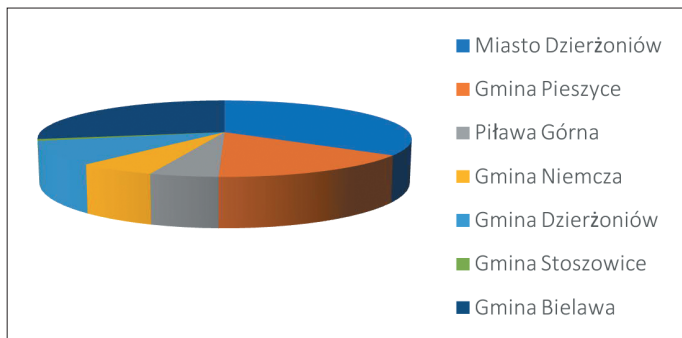
W ww. porozumieniach uregulowano między innymi sprawy związane z zakresem powierzonych zadań oraz z wysokością dotacji przekazywanej przez gminy na realizację zadań związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego. W załącznikach do porozumień wymieniono przystanki na obszarze miast i gmin, które powinien obsługiwać operator publicznego transportu zbiorowego wykonujący przewozy na zlecenie organizatora. Zarządzającymi przystankami na terenie miast i gmin są zarządcy dróg, przy których te przystanki się znajdują, natomiast za infrastrukturę przystankową odpowiada jednostka organizacyjna gminy, na której obszarze te przystanki się znajdują, z wyłączeniem przystanków znajdujących się przy drogach prywatnych.

¹ ©Transport Miejski i Regionalny, 2022.

Obecnie sieć komunikacyjna to 19 linii oznaczonych numerami i literami (A, B, 1, 2, 3, 5, 6, 15, 21, 22, 30, 31, 31bis, 35, 36, 45, 46, 49, 60) obsługiwanych przez wybrane w przetargu konsorcjum firm: Kłosok Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Sp.k. i „A21 Sp. z o.o.”, z którym gmina Bielawa – jako organizator transportu dla większości gmin powiatu dzierzoniowskiego – zawarła umowę na lata 2017–2027. Linia A, B nie wykracza poza granice miasta Dzierżoniowa, pozostałe, ze względu na kierunek wyjazdu z miasta i duży udział wspólnej trasy w dalszym przebiegu linii, można podzielić na 4 grupy:

- kierunek Bielawa: linie 1, 2, 3, 5, 6, 60;
- kierunek Pieszyce: linie 15, 21, 22;
- kierunek Piława: linie 30, 31, 35, 36;
- kierunek Niemcza: linie 45, 46, 49.

Długość wszystkich linii wynosi 345 km. W 2021 roku przewieziono około 3,5 miliona pasażerów, wykonując około 2,5 miliona wozokilometrów. Udział w przewozach poszczególnych gmin przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Procentowy udział gmin w przewozach
Źródło: Referat Komunikacji Miejskiej Urzędu Miejskiego w Bielawie

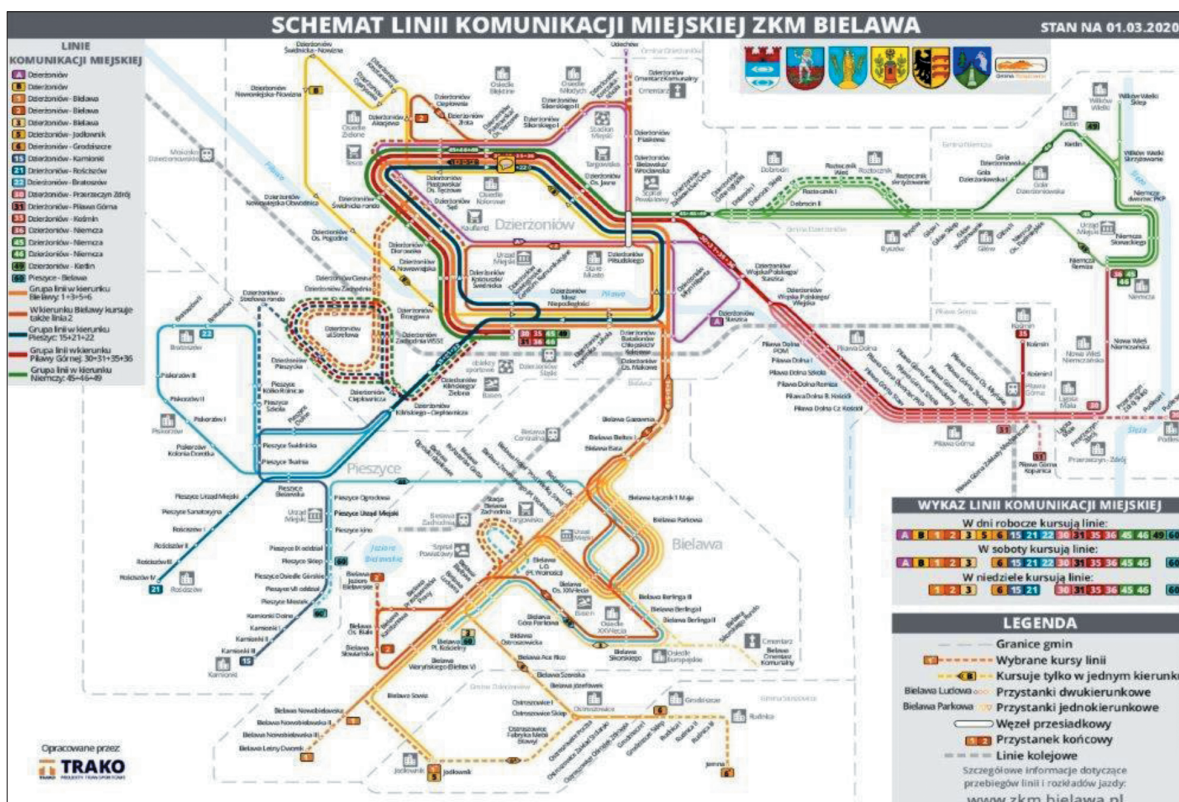
Procentowy udział gmin w przewozach wynosi odpowiednio:

- a) Miasto Dzierżoniów - 34,57545%
- b) Gmina Pieszyce - 15,85476%
- c) Gmina Piława Górna - 5,05849%
- d) Gmina Niemcza - 5,86144%
- e) Gmina Dzierżoniów - 9,94767%
- f) Gmina Stoszowice - 0,82990%
- g) Gmina Bielawa - 27,87228%

Schemat linii komunikacji miejskiej przedstawia rysunek 2.

Liniami o największym potencjale są: linie nr 1 oraz nr 2. Linie te charakteryzują się stosunkowo wysoką częstotliwością kursowania autobusów przez cały dzień – od pory wczesnoporannej do późnowieczornej oraz przebiegiem w granicach dwóch największych ośrodków – Dzierżoniowa i Bielawy, determinującym typowo miejski charakter linii komunikacyjnych.

Ponadto liniami komunikacyjnymi o stosunkowo wysokim potencjale są linie nr 3, 5 i 6. „Trójka”, podobnie jak linie nr 1 i 2, łączy miasta: Dzierżoniów i Bielawa, linie nr 5 i 6 zabezpieczają także połączenie wcześniej wspomnianych ośrodków z miejscowościami położonymi na południe od Bielawy: Jemna, Rudnica, Grodziszcze, Ostroszowice oraz Jodłownik. Pozostałe linie komunikacyjne, z wyjątkiem linii A i B, nie wyróżniają się znacznie i charakteryzują się podobnym potencjałem – łączą miejscowości okalające Dzierżoniów (9 linii komunikacyjnych) i Bielawę (1 linia komunikacyjna).



Rys. 2. Schemat linii komunikacji miejskiej ZKM Bielawa
Źródło: Referat Komunikacji Miejskiej Urzędu Miejskiego w Bielawie

Charakterystyka gmin i powiatu dzierzoniowskiego tworzących Związki Powiatowo-Gminny

Na rysunku 3 przedstawiono powiat dzierzoniowski ze wszystkimi miejscowościami.



Rys. 3. Powiat dzierzoniowski ze wszystkimi miejscowościami
Źródło: <https://www.wikipedia.org/>

Gmina Bielawa to gmina miejska położona w centrum województwa dolnośląskiego, w południowo-zachodniej części powiatu dzierzoniowskiego na Podgórzu Sudeckim u podnóża Gór Sowich. Terytorium Bielawy rozciąga się na długości 12 kilometrów wzdłuż potoku Bielawica. Powierzchnia gminy wynosi 36 km², a liczba ludności 29 318 mieszkańców². Miasto graniczy od strony wschodniej z gminą Dzierżonów i gminą miejską Dzierżonów, od strony zachodniej z gminą Pieszyce oraz od południa z gminą Nowa Ruda (powiat kłodzki). Część gminy wchodzi w skład Podstrefy Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Gmina Bielawa jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na sieci komunikacyjnej na obszarze gmin: Bielawa, miejska Dzierżonów, Dzierżonów, Pieszyce, Piława Górna, Niemcza i Stoszowice. Obszar gmin, dla których organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest gmina Bielawa, położony jest w południowo-zachodniej Polsce na Dolnym Śląsku. W znacznej części leży na Przedgórzu Sudeckim – charakteryzuje się on urozmaiconą formą terenu od równinnej przez wyżynną po górską. Najwyższym szczytem regionu jest Wielka Sowa o wysokości 1015 m n.p.m.

Gmina miejska Dzierżonów to miasto położone w województwie dolnośląskim w Kotlinie Dzierżoniowskiej nad rzeką Piławą. Miasto Dzierżonów jest siedzibą władz powiatu dzierzoniowskiego, a jego obszar o powierzchni 20 km² zamieszkuje 32 647 osób. Gmina graniczy z trzema innymi gminami: z gminą Bielawa od południa, z gminą Dzierżonów od północy i wschodu oraz gminą Pieszyce od zachodu. Na terenie Dzierżoniowa znajduje się podstrefa Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej INVEST-Park,

w której zainwestowały takie firmy jak: Cooper Standard Polska Sp. z o.o., Henkel, Ceresit, Orion, Broen DZT, Libra, Ermosoga, Pamax, Domex i inne.

Gmina Dzierżonów leży w centralnej części powiatu dzierzoniowskiego na terenie Przedgórza Sudeckiego w malowniczej kotlinie pomiędzy Masywem Ślęży, Wzgórzami Kielczyńskimi i Górami Sowimi. Od wschodu graniczy z gminami: Łagiewniki, Niemcza i Piława Górna, od zachodu z gminą miejską Dzierżonów oraz gminami Pieszyce i Bielawa. Od północy sąsiaduje z gminą miejską Świdnica, a od południa z gminą Marcinowice. Powierzchnia gminy wynosi 141 km² i jest zamieszkała przez 8973 osoby.

Gmina Niemcza to gmina miejsko-wiejska położona w województwie dolnośląskim w południowo-wschodniej części powiatu dzierzoniowskiego. Sąsiaduje z gminami: powiatu strzelińskiego – Kondratowice, powiatu ząbkowickiego – Ząbkowice Śląskie i Ciepłowody oraz powiatu dzierzoniowskiego – Łagiewniki, Dzierżonów i Piława Górna. Liczba ludności gminy Niemcza wynosi 5387 osób, powierzchnia – 72 km². Położona jest na wyniesionej ponad dolinę rzecznej skalnej ostrodze płaskowyżu należącego do Wzgórz Gumińskich.

Gmina Piława Górna jest gminą miejską położoną w województwie dolnośląskim w powiecie dzierzoniowskim we wschodniej części Kotliny Dzierżoniowskiej na styku ze Wzgórzami Niemczańskimi. Od północy i południa graniczy z gminą Niemcza, od zachodu z gminą Dzierżonów, od północy z powiatem ząbkowickim, w tym z gminami: Stoszowice i Ząbkowice Śląskie. Powierzchnia gminy jest równa 21 km², a liczba ludności wynosi 6333 mieszkańców.

Gmina Pieszyce to gmina miejsko-wiejska położona w powiecie dzierzoniowskim u podnóża Gór Sowich w Kotlinie Dzierżoniowskiej. Jej terytorium ma charakter łańcuchowy i ciągnie się wzdłuż Potoku Pieszyckiego. Sąsiaduje od wschodu z gminami: Bielawa, Dzierżonów; od północy z gminą Świdnica, od południa z gminą Nowa Ruda i od zachodu z gminą Walim. Teren gminy o powierzchni 64 km² zamieszkuje 9333 osób. Większa część gminy wchodzi w skład Parku Krajobrazowego Gór Sowich.

Gmina Stoszowice to gmina wiejska usytuowana w województwie dolnośląskim, w północno-zachodniej części powiatu ząbkowickiego. Od północy otoczona jest Wzgórzami Bielawskimi, a od południa Masywem Grochowej. Sąsiaduje z gminami: Bardo, Dzierżonów, Kłodzko, Nowa Ruda, Piława Górna i Ząbkowice Śląskie. Obszar 111 km² zamieszkuje 5327 osób.

Powiat dzierzoniowski został utworzony w 1999 roku w ramach reformy administracyjnej. Jego siedzibą jest miasto Dzierżonów. W skład powiatu wchodzi: gminy miejskie – Bielawa, Dzierżonów, Piława Górna; gminy miejsko-wiejskie – Niemcza, Pieszyce; gminy wiejskie – Dzierżonów, Łagiewniki. Powierzchnia powiatu to 478,3 km². Obszar ten zamieszkuje 99 340 osób. Powiat w większej części leży na terenie Przedgórza Sudeckiego. Cechuje go zróżnicowana rzeźba terenu. Część powiatu jest równinna (Kotlina Dzierżoniowska), część – wyżynna (Wzgórze Krzyżowe,

² Liczba mieszkańców gmin i powiatu dzierzoniowskiego, GUS, 31 grudnia 2021 r.

Gilowskie, Bielawskie i Łagiewnickie), a kolejna część jest stricte górską (północno-wschodnie stoki Gór Sowich). Na terenie powiatu znajduje się również część Masywu Ślęży z górą Radunią. Najwyższym szczytem w regionie jest Wielka Sowa – 1015 m n.p.m., która jest jednocześnie najwyższym wzniesieniem Gór Sowich. Powiat dzierzoniowski graniczy z powiatami: wrocławskim, świdnickim, wałbrzyjskim, kłodzkim, ząbkowickim oraz strzelińskim.

Koncepcja Związku Powiatowo-Gminnego pn. „Sowiogórski Transport Publiczny”

Celem utworzenia Związku Powiatowo-Gminnego jest wspólna organizacja publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu i gmin tworzących związek powiatowo-gminny. Podejmowane w ramach związku działania będą obejmowały zarówno planowanie rozwoju transportu, jak i zarządzanie istniejącymi liniami komunikacyjnymi poprzez stworzenie spójnego systemu komunikacji publicznej. W skład związku mają wejść następujące jednostki organizacyjne: powiat Dzierżoniowski wraz z gminami: Bielawa, Miejska Dzierżoniów, Dzierżoniów, Pieszycy, Piława Górna i Stoszowice.

Związki powiatowo-gminne są szansą na skuteczniejsze rozwiązanie problemów samorządów związanych z publicznym transportem zbiorowym. Formuła związku stwarza większe możliwości realizacji zadań publicznych w zakresie transportu zbiorowego.

Na terenie powiatu działa system transportu o faktycznym charakterze powiatowym, obejmujący sześć z siedmiu gmin powiatu. System ten ma jednak formalnie charakter transportu miejskiego organizowanego przez gminy na zasadzie poziomego porozumienia międzygminnego i jako taki nie umożliwia na przykład z korzystania przez jego operatora z refundacji ulg ustawowych. Pomimo niezłej jakości usług publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu część miejscowości wiejskich nie jest obsługiwana transportem publicznym i pozostaje wykluczona komunikacyjnie.

Dzięki ujednoczeniu struktury linii komunikacyjnych, zarówno w zakresie godzin funkcjonowania autobusów, rozkładów jazdy, jak i opłat za bilety, działalność związku powiatowo-gminnego wpłynie korzystnie na rozwój publicznego transportu zbiorowego, zwiększając płynność komunikacyjną między lokalnymi miastami. Stworzenie spójnego systemu komunikacji wpłynie na poprawę komfortu życia lokalnej społeczności, umożliwiając szybsze przemieszczanie się między pobliskimi ośrodkami. Poprawienie standardów łączności przyczyni się do intensyfikacji komunikacji oraz do rozwijania przyjaznych relacji wśród lokalnej społeczności.

Oferta przewozowa zostanie tak ukształtowana, aby zapewniać wysoki stopień konkurencyjności usług, a zwłaszcza zachęcać do rezygnacji z jazdy samochodami osobowymi³.

Cały system będzie funkcjonował na zasadzie wpłat dokonywanych przez gminy, w zależności od długości tras na ich terenie. Związek będzie też korzystał z dopłat z rządowego Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych. Przekształcenie obecnej usługi międzygminnego transportu miejskiego w system powiatowo-gminny powinno doprowadzić do poprawy parametrów ekonomicznych funkcjonowania systemu i zmniejszenia finansowania ze strony jednostek samorządu terytorialnego.

Związek powiatowo-gminny będzie planować i zarządzać usługami przewozowymi tak, by zaspokajać potrzeby mieszkańców związane z procesem polegającym na przemieszczaniu się w granicach administracyjnych gmin i powiatu, dla których będzie organizatorem publicznego transportu zbiorowego. Rozwój publicznego transportu zbiorowego odbywać się będzie zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju transportu mówiącymi o optymalnym podziale zadań przewozowych pomiędzy transport indywidualny i transport zbiorowy.

Oferta przewozowa w szczególności będzie uwzględniać potrzeby tych osób, które nie będą mieć możliwości samodzielnego korzystania z samochodu oraz osób o ograniczonej mobilności. Publiczny transport zbiorowy, dzięki optymalnemu przebiegowi sieci komunikacyjnej i parametrom jej obsługi oraz wysokiej jakości realizacji usług, stanie się realną alternatywą dla transportu indywidualnego. Beneficjentami zwiększenia sprawności funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego będą nie tylko jego pasażerowie, lecz wszyscy użytkownicy systemu transportowego, a także środowisko naturalne.

Kształtowanie oferty przewozowej w miejskim transporcie zbiorowym jest zadaniem, w którym dokonywane jest zrównoważenie potrzeb przewozowych oraz preferencji i zachowań komunikacyjnych mieszkańców z różnego rodzaju uwarunkowaniami⁴. Do najważniejszych należą: uwarunkowania rynkowe, organizacyjno-zarządcze, prawne, społeczno-polityczne, ekonomiczno-finansowe, personalno-kulturowe i marketingowe.

Dobry system komunikacyjny na obszarze działania Związku, zapewniający satysfakcję pasażerów przy zachowaniu rozsądnych kosztów, musi być zaplanowany od podstaw, czyli bazować na dobrze zaprojektowanej sieci komunikacyjnej opartej na badaniu potoków pasażerów, liniach dopasowanych do faktycznych potrzeb przewozowych i rozkładów kursów zapewniających dobrą synchronizację linii różnych rodzajów transportu i przewoźników oraz sprawny system przesiadek⁵.

Związek będzie wykonywał zadania przekazane mu przez członków związku w zakresie powiatowo-gminnych przewozów pasażerskich – zgodnie z art. 4 pkt 10a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym⁶, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

³ Z. Bryniarska, W. Starowicz, *Ocena wskaźnikowa systemów transportu zbiorowego w miastach*, Wydawnictwo SITK RP Oddział w Krakowie, Kraków 2012, s. 82.

⁴ O. Wyszomirski, *Transport miejski. Ekonomia i organizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 90.

⁵ P. Kisielewski, *Nowości i perspektywy w systemach wspierających planowanie komunikacji zbiorowej*. Biuletyn Komunikacji Miejskiej, nr 163, s. 78.

⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2021, poz. 1371 ze zm.).

Do zadań Związku należeć będzie:

- opracowanie i uchwalenie planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin i powiatu tworzących Związek;
- badanie i analiza potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez Związek;
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu;
- zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie – Prawo przewozowe⁷, za usługę świadczoną przez operatora publicznego transportu zbiorowego;
- ocena i kontrola realizacji usług świadczonych przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- kontrola nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego;
- analiza realizacji potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- dokonywanie zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych;
- opracowanie i aktualizacja rozkładów jazdy;
- administrowanie systemem informacji dla pasażera;
- promocja oraz informacja o usługach publicznego transportu zbiorowego;
- realizacja innych praw i obowiązków związanych z publicznym transportem zbiorowym.

Organizacja Związku Powiatowo-Gminnego

Problematyka planowania komunikacji w ostatnim czasie stała się niezwykle ważna nie tylko z gospodarczego punktu widzenia, ale przede wszystkim ze względu na zrównoważony rozwój wielowymiarowych systemów mających wpływ na właściwe funkcjonowanie ich obywateli. Wzrost znaczenia organizacji komunikacji zbiorowej wynika z jednej strony z dynamicznego rozwoju poszczególnych miejscowości i liczby ich mieszkańców, a z drugiej z trendu do minimalizacji kosztów obsługi miast przez organizatorów transportu i coraz większych oczekiwań nabywców usług zbiorowej komunikacji⁸.

Planowanie przewozów w komunikacji publicznej wraz z dynamicznym rozwojem miast, technicznym postępowaniem motoryzacji, wzrostem wymagań pasażerów, przy jednoczesnym ograniczeniu budżetu miast i coraz bardziej restrykcyjnych ograniczeniach prawnych dotyczących pracy

osób prowadzących pojazdy, nabiera coraz większego znaczenia i staje się coraz trudniejsze.

Stosownie do art. 72a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym⁹, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć z gminami związki powiatowo-gminne. Związek może być tworzony również w celu zapewnienia „jednostkom obsługiwanym” powiatu i gminy wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej.

Do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów (w szczególności projekt statutu podlega uzgodnieniu z wojewodą), z tym że w postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku powiatowo-gminnego powiaty i gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje starosta jednego z powiatów albo wójt jednej z gmin upoważniony przez starostów i wójtów pozostałych powiatów i gmin. Należy w tym miejscu wskazać na pewną niekonsekwencję prawodawcy, który w art. 66 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰ nakłada na gminę obowiązek poinformowania właściwego miejscowo wojewody o zamiarze przystąpienia do związku międzygminnego, jednakże omawiana regulacja nie została wprowadzona do ustawy o samorządzie powiatowym¹¹. Powyższe prowadzi do wniosku, że obowiązek informowania wojewody dotyczy tylko gmin zamierzających przystąpić do związku międzygminnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że uchwały o przystąpieniu do związku podlegają nadzorowi wojewody w zakresie ich zgodności z prawem.

Podjęcie uchwały w przedmiocie utworzenia związku, przystąpienia do związku lub wystąpienia ze związku należy do wyłącznej właściwości rady gminy (powiatu) zainteresowanej utworzeniem związku. Powyższa uchwała podejmowana jest zwykłą większością głosów. Kolejnym etapem tworzenia związku jest podjęcie uchwały o przyjęciu statutu utworzonego związku, do których, stosownie do treści art. 67 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹², konieczna jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady. Statut związku jest aktem publicznoprawnym o charakterze ogólnym, a jego treść będzie wiązała prawnie nie tylko reprezentantów gmin (powiatów) w związku, ale także uczestniczące w nim gminy (powiaty)¹³. Stanowi akt prawa miejscowego, wskutek którego dochodzi do przejścia zadań i kompetencji z nimi związanych. Przepis art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁴ wskazuje jedynie na najistotniejsze elementy statutu związku, który powinien określać: nazwę i siedzibę związku, członków i czas trwania związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urzędzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2022, poz. 528).

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022, poz. 559).

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2022, poz. 528).

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2022, poz. 528).

¹³ M. Knapik, *Cele samorządu terytorialnego określone prawem a zadania związków komunalnych gmin*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1996, t. XXXV, s. 66.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2022, poz. 528).

⁷ Ustawia z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. 2020, poz. 8).

⁸ P. Kisielewski, *Nowości i perspektywy w systemach wspierających planowanie komunikacji zbiorowej*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej”, nr 163, s. 74–76.

działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku, zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, zasady i tryb likwidacji związku, a także inne zasady określające współdziałanie. Statut określa również zasady reprezentacji jednostek w związku. Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z dniem ogłoszenia statutu związek nabywa osobowość prawną, od tego też momentu przechodzą na związek prawa i obowiązki gmin (powiatów) uczestniczących w związku. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że związek powiatowo-gminny, działając jako twór odrębny od tworzących go gmin (powiatów), nie działa w ich imieniu, lecz jest niezależnym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją przypisanych mu zadań. Niemniej jednak niewłaściwe wykonywanie zadań publicznych, które gminy (powiaty) przekazały do realizacji związkowi, nie zwalnia tych podmiotów z odpowiedzialności politycznej za stan realizacji tych zadań.

Likwidacja związku odbywa się na zasadach i w trybie określonym w statucie. Po zakończeniu likwidacji związek przekazuje wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wnioski o wykreślenie związku z rejestru. Informacja o wykreśleniu związku z rejestru podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organem administracji publicznej właściwym w sprawach rejestracji związku powiatowo-gminnego jest minister właściwy do spraw administracji publicznej. Wpisu w rejestrze związków powiatów dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody, które zawiera oświadczenie o zgodności z prawem uchwał stanowiących podstawę do dokonania zgłoszenia oraz jest opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku powiatowo-gminnego jest zgromadzenie związku. Organem wykonawczym jest zarząd. W skład zgromadzenia związku wchodzi reprezentanci gmin (powiatów) uczestniczących w związku, którzy w przeciwieństwie do organów stanowiących gmin, powiatów i województw nie zostali wybrani w wyborach powszechnych, albowiem zasady reprezentacji powiatu w związku ustala rada powiatu. Ustawodawca określił jednak maksymalną liczbę przedstawicieli gminy (powiatu) uczestniczącej w związku na poziomie dwóch reprezentantów. Należy zwrócić uwagę, iż w ustawie zabrakło regulacji dotyczących trybu i formy, w jakiej rada gminy (powiatu) powinna określić zasady reprezentacji w związku. Zgromadzenie związku jest organem prawodawczym, zatem jego rozstrzygnięcia wydawane będą w formie uchwał podejmowanych bezwzględnie większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Pozostawienie większej swobody w zakresie ustalania zasad reprezentacji można uznać za uzasadnione ze względu na fakt, iż uczestnictwo w związku jednostek różnych szczebli wymaga indywidualnego podejścia. Ze względu na konieczność dostosowania tej kwestii do lokalnej specyfiki należy uznać to rozwiązanie za trafne.

Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie, spośród członków zgromadzenia. Ustawa daje możliwość wyboru członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku, niemniej jednak rozstrzygnięcie tej materii musi znaleźć się w statucie. Jeżeli zatem statut nie będzie zawierał w tej kwestii żadnych regulacji, zgromadzenie związku zobowiązane jest wybrać zarząd tylko spośród swoich członków. Jak wynika z powyższego, ustawa nie określa liczby członków zarządu ani nie reguluje trybu ich wyboru. Ustawodawca nie określił również zakresu kompetencji zarządu związku, niemniej jednak powinny one zostać szczegółowo uregulowane w statucie związku.

Związek powiatowo-gminny obejmujący obszar liczący co najmniej 80 000 mieszkańców, w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, zobowiązany jest do opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Finansowanie Związku Powiatowo-Gminnego

Gmina Bielawa jako organizator transportu zbiorowego charakteryzuje się cechami, które wyróżniają ją spośród pozostałych organizatorów. Oprócz zadań i kompetencji podobnych do tych, które posiadają inni organizatorzy, zakres działania gminy obejmuje bowiem także zadania i kompetencje nie znajdujące swoich odpowiedników (m.in. w zakresie wyznaczania i budowy niektórych przystanków czy negocjacji wysokości opłat z właścicielami przystanków komunikacyjnych lub dworców, nie będącymi jednostkami samorządu terytorialnego). Należy podkreślić, iż gminy realizujące gminne przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej w obowiązującym stanie prawnym znajdują się na gorszej pozycji niż pozostali organizatorzy. Muszą bowiem z dochodów własnych refundować stratę związaną z uznawaniem przez operatorów obowiązkowych ulg w przewozach. Przedmiotowe różnicowanie wydaje się nie mieć uzasadnienia w wartościach uznawanych przez prawodawcę, czego skutkiem jest dyskryminacja przynajmniej niektórych kategorii gmin (w szczególności miejsko-wiejskich). Skutkiem tego może być wzrost popularności związków powiatowo-gminnych oraz zmniejszenie liczby zawieranych porozumień lub tworzonych związków międzygminnych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą bowiem dążyć do ograniczenia kosztów organizacji publicznego transportu zbiorowego, wykorzystując te formy współdziałania, które umożliwiają refundację straty związanej ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przewozów z budżetu państwa¹⁵.

Utworzenie związku skutkuje (podobnie jak w przypadku porozumienia) wyzbyciem się powierzonych związkowi zadań oraz kompetencji wskazanych w statucie (przyjętym uchwałami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku). Przejęte zadania i kom-

¹⁵ A. Misiejko, *Wybrane aspekty finansowania publicznego transportu zbiorowego przez gminę. Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań 2016, s. 49.

petencje związek wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przekazanie na rzecz związku określonych zadań i kompetencji wiąże się z obowiązkiem wspomnianego już zapewnienia źródeł finansowania podmiotowi przejmującemu. Kwestie te muszą znaleźć swój wyraz w statucie związku, a niewłaściwe czy nierzetelne finansowanie związku podlega właściwości sądownictwa powszechnego.

W okresie planowania przewiduje się, iż utrzymane zostaną zasady pokrywania kosztów związanych z organizacją i świadczeniem usług przewozowych na takich samych zasadach jak obecnie. Ponieważ transport zbiorowy pełni istotną funkcję społeczną na rzecz mieszkańców gmin, dla których organizatorem transportu jest gmina Bielawa, dlatego też będą podejmowane starania, by udział wydatków na publiczny transport zbiorowy w kolejnych latach nie uległ zmniejszeniu.

Cały system będzie funkcjonował na zasadzie wpłat dokonywanych przez gminy, w zależności od długości tras na ich terenie. Związek będzie też korzystał z dopłat z rządowego Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych, o którym mowa w ustawie o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹⁶. Przekształcenie obecnej usługi międzygminnego transportu miejskiego w system powiatowo-gminny powinno doprowadzić do poprawy parametrów ekonomicznych funkcjonowania systemu i zmniejszenia finansowania ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Uzyskane dofinansowania umożliwią nie tylko utrzymanie aktualnych linii, ale również ich rozbudowę i rozwijanie nowych tras. Dofinansowanie z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych może wynieść 3 zł/km, a dopłaty do ulg ustawowych powodują przychody ze sprzedaży biletów okresowych dla młodzieży szkolnej, co w mniejszych miastach może oznaczać zwiększenie przychodów o około 25%¹⁷.

Pozyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania bieżącego – w postaci Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych i dopłat do ulg ustawowych – wydaje się być kluczowe dla rozwoju transportu publicznego, gdyż pozwala uzyskać finansowanie, które można przeznaczyć nie tylko na modernizację taboru, lecz rozwój lub utrzymanie sieci komunikacyjnej. Przy takim sposobie finansowania wozokilometr jest często kilkukrotnie tańszy dla budżetu samorządowego, co w obecnych czasach jest niezmiernie istotne.

Do środków zapewniających efektywność transportu publicznego zaliczyć można:

- pozyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania bieżącego – np. dopłat do ulg ustawowych, Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych;
- marketingowe kształtowanie taryf transportowych;
- optymalizację kosztów – np. dystrybucji, systemów informatycznych, paliw;
- korzystanie z usług operatorów wyłanianych w trybie konkurencyjnym.

Często, wobec niezapewnienia pełnego finansowania przewozów w budżecie organizatora, podejmowane są cięcia rozkładów jazdy, mające przekładać się na zmniejszanie kosztów świadczenia usług. Przy braku systemowego podejścia do tego typu zmian pojawia się ryzyko widocznego pogorszenia atrakcyjności komunikacji zbiorowej poprzez utratę skomunikowań i nierytmiczne odjazdy, z nadmiernymi lukami czasowymi w kursowaniu na wspólnych ciągach komunikacyjnych i z bardzo nielubianymi przez pasażerów stadami pojazdów¹⁸.

Do dochodów Związku Powiatowo-Gminnego po jego utworzeniu należy zaliczyć w szczególności:

- składki członkowskie,
- opłaty członkowskie,
- wpisowe,
- dotacje celowe,
- spadki, zapisy i darowizny.

Dochodami Związku mogą być również inne dotacje i dopłaty przewidziane przepisami prawa. Związek za swoje zobowiązania odpowiada całym swoim majątkiem. Nabycie mienia Związku następuje:

- w wyniku przekazania mienia przez członków Związku;
- z dochodów majątku Związku;
- ze składek członkowskich, w wysokości ustalonej przez Zgromadzenie.

Związek samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego. Rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy. Projekt planu finansowego przygotowuje Zarząd. Plan finansowy jest uchwalany do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. W ciągu trzech miesięcy po upływie roku budżetowego Zarząd składa Zgromadzeniu sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego. W ciągu sześciu miesięcy po upływie roku budżetowego Zarząd składa Zgromadzeniu sprawozdanie finansowe Związku. Do gospodarki finansowej Związku stosuje się odpowiednie przepisy o gospodarce finansowej powiatu.

Na realizację zadań Związku członkowie Związku zobowiązują się do przekazania Związkowi dotacji celowej. Kwota dotacji rocznej stanowić będzie iloczyn planowanej liczby przebiegu kilometrów i przyjętej stawki za 1 wozokilometr. Stawka za 1 wozokilometr zostanie ustalona na początku roku kalendarzowego, od którego Związek rozpoczyna działalność statutową, i podlegać będzie corocznie, z mocą od 1 stycznia, waloryzacji o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszonych przez preza GUS za rok poprzedni.

Zgromadzenie Związku na podstawie danych przekazanych przez jej członków ustali – na dzień rozpoczęcia działalności statutowej – średniomiesięczną liczbę wozokilometrów na terenie działania Związku.

Do zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należy finansowanie przewozów o charakterze uży-

¹⁶ Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2011, poz. 717 ze zm.).

¹⁷ M. Wolański, M. Czerliński, *Jak ratować komunikację miejską w świetle prognozowanych niedoborów budżetowych*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej”, nr 163, s. 8–9.

¹⁸ T. Szelukowski, *Jak można próbować sprostać wyzwaniom 2022 roku w branży komunikacji miejskiej*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej”, nr 163, s. 13.

teczności publicznej. Oznacza to, że na podstawie przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹⁹ nie może on wspierać finansowo przewoźników działających na podstawie zgłoszenia przewozu (lub zezwolenia). Nie jest dopuszczalne również wspieranie operatorów w zakresie, w jakim działają oni poza zakresem zadań organizatora.

W przypadku zawarcia związku powiatowo-gminnego, w granicach tego związku realizowane będą powiatowo-gminne przewozy pasażerskie. Nie mieszczą się one w definicji komunikacji miejskiej. Jeżeli więc gmina miejska utworzy związek powiatowo-gminny z powiatem (na którego obszarze jest położona), związek ten będzie mógł realizować przewozy zarówno wyłącznie w granicach miasta, jak i między miastem a pozostałym terytorium powiatu. Oznacza to, iż może wystąpić sytuacja, w której przewozy realizowane wyłącznie w granicach miasta nie będą kwalifikowane jako komunikacja miejska w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Będą więc miały do nich zastosowanie ulgi określone w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²⁰ (a przewidziane dla komunikacji miejskiej – nie). Straty związane ze stosowaniem tych ulg będą w całości refundowane z budżetu państwa.

Podsumowanie

Związki powiatowo-gminne są szansą na skuteczniejsze rozwiązanie problemów samorządów związanych z publicznym transportem zbiorowym. Formuła związku stwarza większe możliwości realizacji zadań publicznych w zakresie transportu zbiorowego.

Nie ulega wątpliwości, że jest to zadanie złożone, a powołanie związku przełoży się na znaczne ograniczenie kosztów administracyjnych całego przedsięwzięcia. Stwarza również możliwość bardziej efektywnego zabezpieczenia usług transportowych dla wszystkich mieszkańców. Dla współdziałających jednostek samorządu terytorialnego szczególnie interesujące może być rozwiązanie, zgodnie z którym za stosowanie ulg ustawowych w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich (także przebiegających przez obszar administracyjny miast) przysługuje refundacja z budżetu państwa²¹.

Najbliższe lata są dużym wyzwaniem dla branży. Prosta reakcja na realia czasów wychodzenia z pandemii i postpandemicznych może polegać na dyskretnym cięciu oferty (zwłaszcza najczęściej kursujących linii), podwyższaniu cen biletów oraz intensywnych zakupach autobusów gazowych i elektrycznych (gdyż są dofinansowywane). Takie rozwiązanie może jednak doprowadzić do zmarnowania efektów nie tylko aktualnych inwestycji, lecz również przyszłych, co byłoby ogromną porażką. Nie będzie to ratunek, lecz powolna

agonia, zwłaszcza w kontekście wyzwań polityki klimatycznej oraz nowoczesnego podejścia do jakości życia w mieście.

Alternatywą i realnym ratunkiem powinno być nowe podejście do zarządzania ofertą, oparte na poszukiwaniu efektywności operacyjnej. Szczególną rolę może odegrać tworzenie systemów komunikacji powiatowo-gminnej, gdyż takie systemy mogą uzyskiwać lepsze finansowanie bieżące. Ważnymi elementami ratowania przewozów może być rezygnacja ze zbędnych pojazdów i drogich kanałów sprzedaży, marketingowe kształtowanie taryf oraz zwiększenie stopnia prywatyzacji przewozów. Wszystko to w trosce o jak najszerzą ofertę, zapewniającą miastom ekologiczne przemieszczanie się mieszkańców.

Literatura

1. Batorski M., *Pojazdy autonomiczne w miejskim transporcie zbiorowym*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2021, nr 7–8.
2. Bryniarska Z., Starowicz W., *Ocena wskaźnikowa systemów transportu zbiorowego w miastach*, Wydawnictwo SITK RP, Oddział w Krakowie, Kraków 2012.
3. Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego* [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
4. Kosik J., *Związek komunalny – osoba nieznana* [w:] H. Olszewski, B. Popowska, *Gospodarka–Administracja–Samorząd*, Poznań 1997.
5. Kłosowski K., *Autobusowe linie dowozowe do kolei jako środek integracji, rozwoju i zwiększenia dostępności publicznego transportu zbiorowego*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2021, nr 7–8.
6. Knapik M., *Cele samorządu terytorialnego określone prawem a zadania związków komunalnych gmin*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1996, t. XXXV.
7. Kisielewski P., *Nowości i perspektywy w systemach wspierających planowanie komunikacji zbiorowej*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej”, nr 163.
8. Misiejko A., *Wybrane aspekty finansowania publicznego transportu zbiorowego przez gminę. Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań 2016.
9. Sajdak-Wasik A., *Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez utworzony w tym celu związek powiatowo-gminny* [w:] K. Ziemiński, A. Misiejko, *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań 2016.
10. Szelukowski T., *Jak można próbować sprostać wyzwaniom 2022 roku w branży komunikacji miejskiej*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej”, nr 163.
11. Wolański M., Czerliński M., *Jak ratować komunikację miejską w świetle prognozowanych niedoborów budżetowych*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej”, nr 163.
12. Wyszomirski O., *Restrukturyzacja miejskiego transportu zbiorowego w Polsce w latach 1990–2010*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2010, nr 5.
13. Wyszomirski O., *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
14. Ziemiński K., Misiejko A., *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań 2016.
15. Karcz A., *Koncepcja zmiany organizacji systemu transportu zbiorowego na terenie powiatu dzierzoniowskiego*, Praca dyplomowa na studiach podyplomowych „Miejski transport zbiorowy – zarządzanie, organizacja, nowoczesne technologie i informatyczne wspomaganie”, Politechnika Krakowska, 2022.

¹⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2021, poz. 1371 ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2018 r., poz. 295).

²¹ A. Sajdak-Wasik, A. Misiejko, *Pierwszy związek powiatowo-gminny zarejestrowany w Polsce – analiza przypadku* [w:] K. Ziemiński, A. Misiejko, *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań 2016, s. 82.