



Grzegorz Dydkowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Ekonomii
Katedra Transportu
dydkowski@onet.pl

ZARZĄDY TRANSPORTU MIEJSKIEGO W POLSCE – PRZESŁANKI TWORZENIA ORAZ ORGANIZACYJNO-PRAWNE FORMY DZIAŁALNOŚCI

Streszczenie: Organizacja miejskiego transportu zbiorowego to jedno z zadań własnych gminy, które może być realizowane w różnych formach: samodzielnie w ramach posiadanych przez gminę zasobów lub przez podmioty zewnętrzne, którym zadanie to zlecane jest bezpośrednio bądź też w drodze przetargu konkurencyjnego. Ostatnia dekada XX w. to okres zmian w organizacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce. W największych miastach rozdzielono organizację od wykonawstwa przewozów i powołano zarządy transportu miejskiego. W artykule zidentyfikowano oraz scharakteryzowano czynniki wpływające na decyzję rozdzielenia organizacji i wykonywania przewozów. Omówiono również wady i zalety różnych form organizacyjno-prawnych zarządów transportu miejskiego, a także zaprezentowano przykłady zarządów funkcjonujących w Polsce.

Słowa kluczowe: zarząd transportu miejskiego, związek międzygminny, lokalny transport zbiorowy, integracja transportu.

Wprowadzenie

Wynikający z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym obowiązek zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego może być realizowany w różny sposób. Samorząd gminny może rozdzielić organizację od wykonywania przewozów i przekazać czynności związane z organizacją transportu miejskiego do utworzonego zarządu transportu miejskiego, co ma najczęściej miejsce w dużych miastach. Możliwe jest pozostawienie rozwiązania, jakie powszechnie miało miejsce do 1990 r., w którym czynności związane z organizacją transportu miejskiego wykonuje przedsiębiorstwo transportu miejskiego.

Model organizacji miejskiego transportu zbiorowego, opierający się na rozdzieleniu funkcji organizatora i wykonawcy przewozów, ma jak każde rozwiązanie zalety i wady [Dydkowski, Tomanek, i Kos, 1995, s. 6-18]. W Polsce w przeprowadzonych badaniach oceniających efektywność takiego rozwiązania wskazuje się wiele korzyści związanych z integracją oraz konkurencyjnym wyborem operatorów [Tomanek, 2002, s. 110-130; Tomanek, 2004, s. 47-66; Wolański, 2011; Wyszomirski, 2010, s. 243-257]. W literaturze światowej, zwłaszcza amerykańskiej, wskazywane są liczne korzyści wynikające z oddzielenia zamawiającego od bezpośredniego wykonawcy usługi i później również prywatyzacji podmiotów działających w sferze wykonawczej [Savas, 1992]. W największych miastach w Polsce w latach 1990-2008 rozdzielono organizację i wykonywanie przewozów oraz utworzono zarządy transportu. Różny jest zakres realizowanych przez nie funkcji, tak jak różne są przesłanki oraz czas, w którym je utworzono. Celem artykułu jest identyfikacja czynników powoływania zarządów transportu miejskiego, a także zalet i wad funkcjonowania różnych form organizacyjno-prawnych zarządów transportu miejskiego.

1. Czynniki powoływania zarządów transportu miejskiego

W literaturze przedmiotu szczegółowo opisane są zadania realizowane przez zarząd transportu. Najistotniejsze to [Tomanek, 2002, s. 88-89; Wyszomirski, 2002, s. 154]:

- badanie rynku transportu zbiorowego oraz planowanie oferty przewozowej,
- organizacja przewozów (zawieranie umów z przewoźnikami),
- kontrola realizacji umów przewozowych,
- sprzedaż usług transportu zbiorowego.

Proces zmian struktur miejskiego transportu zbiorowego zapoczątkowany w 1990 r. spowodował w wielu miastach w Polsce utworzenie zarządów transportu. Najwcześniej, bo już na początku lat 90. ubiegłego wieku, powołano zarządy transportu w Białymstoku, Gdyni, centralnej części województwa śląskiego (Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach – KZK GOP związek międzygminny utworzony w 1991 r.), Warszawie (ZTM Warszawa – jednostka budżetowa miasta stołecznego Warszawa utworzona w 1991 r.) oraz Szczecinie (ZDiTM Szczecin utworzony w 2001 r. jako samodzielny zakład budżetowy, od 2011 r. funkcjonuje jako jednostka budżetowa miasta Szczecina). Później dołączyły kolejne duże miasta, takie jak Łódź (ZDiT Łódź – jednostka budżetowa miasta Łodzi utworzona w 2003 r.), Gdańsk (ZTM Gdańsk – jednostka budżetowa miasta Gdańska powstała w 2005 r.),

Kraków (ZIKiT Kraków – jednostka budżetowa utworzona w 2008 r.) oraz Poznań (ZTM Poznań – jednostka budżetowa utworzona w 2008 r.). Są to miasta/obszary o różnej wielkości, zróżnicowanej strukturze funkcjonalno-prze-strzennej, stylu życia mieszkańców, a zatem o zróżnicowanych zachowaniach komunikacyjnych. Ponadto różne są możliwości finansowe gmin i środki wydatkowane na miejski transport zbiorowy [Dydkowski, 2012]. Wpływa to na wielkość jednostki mierzonej liczbą zatrudnionych, strukturą zatrudnienia w ramach różnych funkcji zarządu (tabela 1), a także na wydajność pracy mierzoną uzyskiwanymi przychodami czy też pracą eksploatacyjną na zatrudnionego (tabela 2). O liczbie zatrudnionych w danym zarządzie obok realizowanych funkcji decyduje też stopień korzystania ze zleceń zewnętrznych. Wykorzystanie podmiotów zewnętrznych dotyczy przede wszystkim obszaru sprzedaży usług (własne kolektury i punkty obsługi pasażerów lub korzystanie z podmiotów zewnętrznych), kontroli biletowych (kontrolerzy pracujący na podstawie umowy o pracę lub zlecenie kontroli biletowych podmiotom zewnętrznym) oraz rozwiązań w zakresie służb dyspozytorskich i nadzoru nad ruchem pojazdów.

Tabela 1. Liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty ogółem oraz w podziale na różne funkcje realizowane przez zarząd

Zarządy	Liczba zatrudnionych średniomiesięcznie w przeliczeniu na pełne etaty w 2013 r.	Z tego średniomiesięcznie w przeliczeniu na pełne etaty						
		służby nadzoru i sterowania ruchem	kontrola biletów	windykacja należności	dystrybucja biletów	utrzymanie przystanków	planowanie rozkładów jazdy	pozostali pracownicy zarządu
ZTM Warszawa	655	72	75	48	93	20	9	339
KZK GOP	224	25	40	16	38	4	11	92
MZK Tychy	39	8	8	2	8	2	1	10
ZIKiT Kraków	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
ZTM Gdańsk	79	15	–	3	13	–	3	45
ZTM Poznań	149	–	34	7	43	3	8	55
ZDiT Łódź	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
ZDiTM Szczecin	258	43	54	–	45	–	5	111
ZTM Lublin	66	–	–	8	11	–	4	43
ZKM Gdynia	127	38	29	7	23	4	5	21
ZDMiKP Bydgoszcz	56	–	–	4	12	–	2	39
MZKP Tarnowskie Góry	47	4	3	4	5	7	4	20

Źródło: [Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2013 roku, 2014].

Tabela 2. Liczba zatrudnionych, praca eksploatacyjna oraz przychody uzyskane przez zarządy w 2013 r.

Zarządy	Liczba zatrudnionych średniomiesięcznie w przeliczeniu na pełne etaty w 2013 r.	Praca eksploatacyjna wykonana na zlecenie zarządu w 2013 r. (łącznie: autobus, tramwaj, trolejbus, w przypadku ZTM Warszawa też metro, Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. w Warszawie) (tys. wzkm)	Przychody uzyskane przez zarząd w 2013 r. (zł)	Przychody uzyskane przez zarząd w 2013 r. / Liczba zatrudnionych średniomiesięcznie w przeliczeniu na pełne etaty w 2013 r. (zł/etat)	Przychody uzyskane przez zarząd w 2013 r. / Praca eksploatacyjna wykonana na zlecenie zarządu w 2013 r. (zł/wzkm)
ZTM Warszawa	655	200 789	1 059 229 000	1 618 132	5,28
KZK GOP	224	86 964	640 278 000	2 858 384	7,36
MZK Tychy	39	b.d.	23 327 000	598 128	b.d.
ZIKiT Kraków	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
ZTM Gdańsk	79	30 717	287 376 000	3 628 485	9,36
ZTM Poznań	149	37 649	171 520 000	1 147 905	4,56
ZDiT Łódź	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
ZDiTM Szczecin	258	27 177	104 316 000	404 326	3,84
ZTM Lublin	66	18 056	87 310 000	1 327 707	4,84
ZKM Gdynia	127	19 084	157 831 000	1 242 764	8,27
ZDMiKP Bydgoszcz	56	20 259	75 800 000	1 342 543	3,74
MZKP Tarnowskie Góry	47	6 456	64 015 000	1 362 021	9,92

Źródło: [Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2013 roku, 2014].

Wśród czynników mogących mieć wpływ na decyzje rozdzielenia organizacji i wykonywania przewozów wymienić można [Austen i Dydkowski, 2010, s. 78; Dydkowski, 2009, s. 187-205]:

- integrację usług świadczonych przez wielu operatorów w danym mieście – zarządy integrują ofertę usług świadczonych przez operatorów transportu miejskiego oraz wchodzi w różnego typu rozwiązania integracyjne z podmiotami transportu zbiorowego o zasięgu regionalnym i krajowym, w tym przewoźnikami kolejowymi,
- liberalizację dostępu do rynków transportowych oraz rynkową weryfikację cen jednostkowych (stawek płaconych za wozokilometr) świadczenia usług przewozowych – zlecenia mogą uzyskiwać różni przewoźnicy, zarówno pod

- względem wielkości podmiotu, form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności, własności oraz kraju pochodzenia kapitału podmiotu,
- stworzenie warunków do prywatyzacji dotychczasowych publicznych operatorów transportu zbiorowego i w rezultacie uzyskanie przez miasto kapitału obecnie zaangażowanego w aktywach przewoźnika i przeznaczenie go na inne dziedziny miejskiego transportu zbiorowego (np. infrastruktura) lub inne zadania realizowane przez miasto,
 - zwiększenie wpływu władz publicznych na wielkość i parametry oferty przewozowej oraz sprawowanie publicznej kontroli nad organizacją zbiorowego transportu miejskiego i przepływami środków finansowych (zakłada się że zarządy transportu miejskiego będą jednostkami publicznymi),
 - ułatwienia w pozyskaniu środków publicznych na rozwój systemów transportu miejskiego – nie występują ograniczenia i procedury związane z pomocą publiczną, które mają miejsce w przypadku pozyskiwania środków przez podmioty rynkowe i działające na podstawie prawa prywatnego.

W różnych miastach różne z wymienionych czynników przesądzały o powołaniu zarządu. Jeszcze na początku lat 90. ubiegłego wieku podstawowymi przesłankami były integracja miejskiego transportu zbiorowego oraz rynkowa weryfikacja kosztów świadczenia usług przez operatorów. Czynnikiem integracji dalej ma istotne znaczenie uzasadniające powołanie zarządów transportu – integrują one usługi świadczone przez wielu operatorów transportu miejskiego – w wielu przypadkach są podmiotami inicjującymi i wdrażającymi wspólne z przewoźnikami kolejowymi rozwiązania taryfowe (przykład KZK GOP oraz MZK Warszawa).

Swoje znaczenie utracił jednak czynnik związany z rynkową weryfikacją cen świadczenia usług przewozowych przez operatorów. Wejście w życie w 1995 r. ówczesnej ustawy o zamówieniach publicznych [Ustawa o zamówieniach publicznych] oznaczało, że w celu zawarcia umowy o świadczenie usług operatora należy wyłonić w drodze otwartego, konkurencyjnego, publicznego postępowania przetargowego. Oczywiście warunki udziału w postępowaniu oraz kryteria oceny ofert mogły prowadzić do ograniczenia konkurencji i preferowania operatorów komunalnych dotychczas świadczących te usługi, jednak obowiązkiem była otwarta konkurencyjna procedura, w wyniku której dokonywano wyboru operatora świadczącego usługi. Po wejściu Polski w struktury Unii Europejskiej w maju 2004 r. sytuacja prawna uległa zmianie. Pojawiła się możliwość bezpośredniego powierzenia wykonywania usług lokalnego transportu zbiorowego, tj. najogólniej po spełnieniu kilku warunków zawarcia umowy z operatorem z pominięciem otwartej procedury przetargowej. W Polsce sukcesywnie zaczęto z tej możliwości korzystać, a upowszechniła się ona po wejściu w życie w 2009 r. rozporządzenia WE nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. doty-

czącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i EWG 1107/70 oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym [Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym] implementującej wymienione rozporządzenie do polskiego porządku prawnego. Regulacje te dały wprost – po spełnieniu wskazanych w nich warunków – możliwość udzielania zamówień bezpośrednio (bez postępowań przetargowych). W rezultacie w sytuacji, w której dominują operatorzy publiczni, otwarte przetargi i w ten sposób weryfikowanie kosztów ponoszonych przez zarządy na świadczenie usług przewozowych należy do rzadkości.

W Polsce, poza kilkoma przypadkami, nie nastąpiła prywatyzacja istniejących operatorów miejskiego transportu zbiorowego, także na szerszą skalę nie powstały nowe prywatne podmioty, na rynku miejskiego transportu zbiorowego w Polsce nie pojawili się też w jakimś większym zakresie prywatni operatorzy działający z powodzeniem wiele lat w różnych europejskich krajach, jak np. Veolia czy Arriva. Co prawda w największych miastach w Polsce przewozy wykonuje kilku lub kilkunastu operatorów (tabela 3), w tym też operatorzy prywatni (tabela 4), jednak dominujący udział w danym mieście posiada jeden lub, jak w przypadku KZK GOP, kilku operatorów komunalnych, a operatorzy prywatni obsługują linie o mniejszym znaczeniu [Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2013 roku, 2014].

Tabela 3. Liczba przewoźników oraz wielkość pracy eksploatacyjnej wykonywanej na zlecenie wybranych zarządów transportu w Polsce

Zarządy	Liczba ludności w 2013 r. (tys. osób)	Liczba obsługiwanych gmin w 2013 r.	Liczba operatorów wykonująca usługi przewozowe w 2013 r.	Praca eksploatacyjna wykonana na zlecenie zarządu w 2013 r. (łącznie: autobus, tramwaj, trolejbus, w przypadku ZTM Warszawa też metro, Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. w Warszawie) (tys. wzkm)
ZTM Warszawa	2295	18	12	200 789
KZK GOP	2657	50	32	86 964
MZK Tychy	978	15	10	b.d
ZIKiT Kraków	1050	16	2	b.d*
ZTM Gdańsk	805	5	3	30 717
ZTM Poznań	775	10	5	37 649
ZDiT Łódź	b.d.	b.d.	2	b.d.
ZDiTM Szczecin	462	3	5	27 177**
ZTM Lublin	461	8	4	18 056
ZKM Gdynia	448	8	10	19 084
ZDMiKP Bydgoszcz	359	1	3	20 259***
MZKP Tarnowskie Góry	126	9	12	6 456

Objaśnienia:

* Witryna internetowa ZIKiT Kraków <http://zikit.krakow.pl>, informacje z września 2014 r.

** Dla trójki tramwajowej przyjęto dane dla Tramwaje Szczecińskie Sp. z o.o. (wzkm)

*** Dla trójki tramwajowej przyjęto dane dla MZK Bydgoszcz Sp. z o.o. (wzkm)

Źródło: [Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2013 roku, 2014].

Rozważana czy też wręcz zakładana w kilku ośrodkach miejskich w Polsce na początku lat 90. ubiegłego wieku prywatyzacja operatorów nie doszła do skutku. Powodów jest kilka, wymienić można niechęć samych operatorów – kierownictwa oraz pracowników – do prywatyzacji, najogólniej sektor publiczny daje większą stabilność zatrudnienia, a też i w przypadku kierowców lepsze warunki pracy. Innym powodem jest kwestia opłacalności dla miast oraz kupujących samej transakcji sprzedaży operatorów, a także związanego z tym ryzyka. Podmioty miejskiego transportu zbiorowego działają w dużych ograniczeniach regulacyjnych, poza tym istniejący system finansowy nie daje możliwości generowania znacznych zysków. Stąd też nabywanie podmiotów świadczących usługi miejskiego transportu zbiorowego niekoniecznie jest intratne dla prywatnych inwestorów.

Tabela 4. Formy własności operatorów wykonujących usługi przewozowe na zlecenie zarządów transportu w Polsce

Zarządy 1	Operator 2	Własność 3
ZTM Warszawa	Miejskie Zakłady Autobusowe (A-1.093), Tramwaje Warszawskie (T-799), Metro Warszawskie (M-192), Szybka Kolej Miejska (K-112),	komunalna (A - 1.093), (T-799), (M-192), (K-112)
	Mobilis, PKS Grodzisk Mazowiecki, ITS, Sekar Trans, Europa Express City, VIS ATTRACTIVA, Raf Bus	prywatna (A-408)
	PKS Warszawa POLONUS (A-8)	państwowa (A-8)
KZK GOP	PKM Katowice Sp. z o.o. (A-196), PKM Sosnowiec Sp. z o.o. (A-183), PKM Gliwice Sp. z o.o. (A-142), PKM Międzygminna Sp. z o.o. Świerklaniec (A-23), Tramwaje Śląskie S.A. (T-155)	komunalna (A-544, T-155)
	MJP-BAZ Sp. z o.o. Czeladź, PKS Żary S.A., PPUH Kłosok, UP IREX, Meteor Sp. z o.o., IREX-1 Sp. z o.o., Transgór S.A., Rudpol - Opa Sp. z o.o., Elbud sp. j., Transport B. Nowak, Murgór-Trans Sp. z o.o., UT K. Pawelec, ASKA J. Kałek, PHU Polkar, UT J. Wadas, LZ A. Lazar, M. Lazar Sp. INTRANS Usługi Transportowe i Edukacyjne, UP L. Brożek, V-Bus Sp. z o.o.*	prywatna (A-225)
MZK Tychy	PKM Tychy (A-85), TLT Tychy (T -17)	komunalna (A-85), (Tr-17)
	Konsorcjum Irex I Meteor, Kłosok, Brożek, Meteor, Transgór, Gaschi, Frodzi, Intrans	prywatna (A-22)
ZIKiT Kraków	b.d.	b.d.
ZTM Gdańsk	ZKM Gdańsk (A-194, T-102)	komunalna (A-194, -102)
	Warbus, PKS Gdańsk	prywatna
ZTM Poznań	MPK (A-249, T-170), PUK Komorniki (A-21), Translub (A-17), ZKP Suchy Las (A-13), Kombus (A-4)	komunalna (A-304, T-170)
ZDiT Łódź	b.d.	b.d.
ZDiTM Szczecin	SPA Klonowica (A-84), SPA Dąbie (A-82), SPPK Police (A-42) Tramwaje Szczecińskie (T-154)	komunalna (A-208, T-154)
	PKS (b.d.)	
ZTM Lublin	MPK Lublin (A-189, Tr-51)	komunalna (A-189, Tr-51)
	Irex, AKL, Irex1	prywatna (A-45)

cd. tabeli 4.

1	2	3
ZKM Gdynia	PKM Gdynia (A-78), PKT Gdynia (Tr-74), PKA Gdynia (A-64), ZKM Gdańsk (A-2),	komunalna (A-144, Tr-74)
	PKS Wejcherowo, PKS Gdańsk, PA Gry, Veolia Transport, Warbus, Żegluga Gdańska	prywatna (A-56, T-1)
ZDMiKP Bydgoszcz	MZK Bydgoszcz (A-168, T-84)	komunalna (A-168, T-84)
	Mobilis Izabelin, PKS Bydgoszcz	prywatna
MZKP Tarnowskie Góry	b.d.	b.d.

Objaśnienia:

A – autobus, T – tramwaj, Tr – trolejbus, M – metro, K – kolej

* Wymienione przedsiębiorstwa prywatne tworzą również liczne konsorcja

Uwaga: Ze względu na możliwość objęcia tajemnicą gospodarczą w tabeli nie podano danych dotyczących liczby taboru w przedsiębiorstwach prywatnych.

Źródło: Źródło: [Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2013 roku, 2014].

Zarząd transportu miejskiego jako podmiot niezależny od wykonawcy przewozów w założeniu podejmuje decyzje z punktu widzenia korzystającego z usług (pasażerów) oraz możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego, a nie z punktu widzenia ograniczeń organizacyjno-eksploatacyjnych lub preferencji występujących u operatorów. Zarządy transportu miejskiego pozostają w Polsce jednostkami publicznymi, wykonując funkcje planowania, organizowania i kontroli mają możliwość wpływania na system transportu miejskiego. W zawieranych przez zarządy transportu umowach na świadczenie usług przewozowych z operatorami coraz bardziej precyzyjnie opisywane są parametry jakościowe świadczonych usług oraz wyszczególniane kary umowne za odstępstwa od nich [Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia w różnych postępowaniach o udzielenia zamówienia publicznego na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego – postępowania przetargowe w latach 2000-2014]. Sukcesywnie też rosną wymagania dotyczące taboru, co w rezultacie podnosi poziom jakościowy usług miejskiego transportu zbiorowego.

Czynnikiem, który zaczął mieć istotne znaczenie po wejściu Polski w strukturę UE, jest zdolność do absorpcji środków z programów bez naruszania obowiązujących zasad pomocy publicznej. Taki powód był przykładowo podany przy powołaniu Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu [Uzasadnienie do Uchwały nr XXXVIII/411/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 24 czerwca 2008 roku w sprawie utworzenia Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu oraz upoważnienia dyrektora ZTM do wydawania decyzji z zakresu administracji publicznej]. Zarząd transportu miejskiego pozostaje jednostką sektora finansów publicznych i może absorbować środki pomocowe bez obawy naruszania konkurencji na rynkach transportu miejskiego, jak również bez obawy uzyskiwania nadmiernych dochodów.

2. Organizacyjno-prawne formy działalności zarządów transportu miejskiego

W Polsce zarządy transportu miejskiego działają w ramach różnych form organizacyjno-prawnych [Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2013 roku, 2014], jednak są to formy przewidziane w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Ustawa o finansach publicznych]. Wymienić można związki międzygminne, samorządowe zakłady budżetowe, jednostki budżetowe lub też komórki w strukturze organizacyjnej urzędów gmin. Wyjątkiem jest Zarząd Komunikacji Miejskiej w Elblągu, który od 1997 r. działa w formie spółki z o.o., przy czym 100% udziałów spółki należy do miasta Elbląg, a zatem jednostka publiczna sprawuje nad nim kontrolę [Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2013 roku, 2014].

Przy wyborze formy współdziałania gmin istotnych jest kilka czynników, z pewnością nadrzędnym powinno być zapewnienie efektywnego wydatkowania środków oraz nadzoru nad wydatkowanymi środkami publicznymi. Gospodarowanie środkami publicznymi podlega szczególnym procedurom, mającym zapewnić właściwe i efektywne ich wydatkowanie oraz sprawowanie rzeczywistego nadzoru nad procedurami ich wydatkowania oraz rozliczania. Można przypuszczać, że ze względu na obawę przed zapewnieniem nadzoru i kontroli wydatkowania środków publicznych nie są tu na szerszą skalę stosowane formy prawa prywatnego. Nie dają one bowiem gwarancji zapewnienia bezpośredniego nadzoru nad działaniami jednostki organizującej transport zbiorowy. Zwiększa to zarówno ryzyko, jak i czyni nadzór o wiele trudniejszym.

W przypadku organizacji miejskiego transportu zbiorowego na terenie kilku gmin, gdy powinno być to realizowane w drodze współdziałania jednostek samorządu gminnego, możliwe jest korzystanie z form prawa publicznego lub prywatnego (cywilnego). Ustawowo nie ogranicza się gminom form współdziałania. Niewątpliwie forma powinna być dopasowana do charakterystyki przedmiotu współdziałania oraz samych podmiotów, czyli gmin podejmujących współpracę. Przy podejmowaniu decyzji, w jakiej formie organizacyjno-prawnej gminy będą realizowały wspólne przedsięwzięcie, należy z pewnością uwzględnić różnego typu uwarunkowania – zwłaszcza prawne, a także możliwość zapewnienia skutecznego działania, co jest szczególnie istotne zwłaszcza w sytuacji, gdy pojawiają się wśród współdziałających gmin różne poglądy dotyczące zarówno sposobu realizacji przedsięwzięć, jak i związanych z tym zagadnień finansowych. Odnoszone korzyści z tytułu realizacji zadań będących w zakresie zadań publicznych z natury są trudno wymierne. Zadania publiczne zaspokajają najczęściej elementarne, podstawowe potrzeby oraz zapewniają z tytułu ich re-

alizacji korzyści uzyskiwane przez daną społeczność jako całość, często praktycznie bez możliwości odniesienia uzyskanych korzyści do poszczególnych członków społeczności lub bez możliwości wykluczenia pojedynczych osób z możliwości skorzystania z danego dobra. W przeciwnym wypadku dobra te nie musiałyby być dostarczane przez sektor publiczny. W przypadku możliwości wykluczenia, gdy korzystający nie dokona płatności i gdy nie uznaje się danego dobra za mającego szczególne znaczenie, chcące uzyskać dane dobro osoby zmuszone są zapłacić – powoduje to pojawianie się producentów skłonnych dostarczać dane dobro.

Podstawową formą współdziałania gmin wskazaną w ustawie o samorządzie gminnym jest związek międzygminny [Ustawa o samorządzie gminnym]. Związki międzygminne należą do sektora finansów publicznych [Ustawa o finansach publicznych]. Ta forma współpracy gmin w zakresie realizacji przedsięwzięć wykraczających poza granice administracyjne stała się dość powszechna w różnych sferach gospodarki komunalnej [Sprawozdanie z działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku]. Związki międzygminne mają swoje miejsce, mimo przeprowadzonej w 1999 r. reformy administracyjnej i utworzenia powiatów oraz samorządów województw, które realizują zadania przekraczające zasięg jednej gminy. Wśród związków międzygminnych, których zadaniem jest organizacja transportu zbiorowego, wymienić można:

- Komunikacyjny Związek Komunalny GOP w Katowicach,
- Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej z siedzibą w Tarnowskich Górach,
- Międzygminny Związek Komunikacyjny w Jastrzębiu-Zdroju,
- Związek Komunalny „Komunikacja Międzygminna” w Chrzanowie,
- Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej w Gdańsku.

Związek międzygminny posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność [Ustawa o samorządzie gminnym]. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu. Zatem zakres działania związku jest ograniczony do zadań przekazanych związkowi przez gminy uczestniczące w związku. Związek nie powinien prowadzić bezpośrednio działalności gospodarczej – nie tylko z przyczyn prawnych, ale głównie z uwagi na możliwość efektywniejszego działania w tym zakresie podmiotów funkcjonujących na podstawie norm prawa prywatnego. Wśród zalet działania zarządów transportu miejskiego w formie związku międzygminnego wymienić można [Dydkowski, 2013]:

- związek międzygminny posiada osobowość prawną, co wiąże się z samodzielnością działania, własnym budżetem, możliwością zaciągania zobowiązań finansowych (jednak w praktyce zawsze gospodaruje środkami gminnymi, brak dochodów własnych),
- dobrowolność utworzenia, uczestnictwa oraz zasad funkcjonowania związku (w tym też możliwość przystępowania i występowania gmin) – obszar działania związku może zmienić się w zależności od potrzeb,
- jeden podmiot zarządzający miejskim transportem zbiorowym w obszarze wielu gmin – korzyści związane z integracją transportu (integracja przewozów, integracja taryfowo-biletowa, integracja informacji).

Wady działania organizatora w formie związku międzygminnego to m.in. [Dydkowski, 2013]:

- ograniczenie podmiotów tworzących związek tylko do gmin (niemożliwość uczestniczenia w związku powiatów ziemskich oraz województw samorządowych), ograniczenia w zawieraniu porozumień komunalnych z gminami,
- w podstawowych sprawach konieczność akceptacji przez rady gmin wszystkich gmin tworzących związek (art. 67 ust 1 i 3: utworzenie, zmiana statutu wymaga przyjęcia przez wszystkie rady gmin bezwzględną większością składu rady gminy),
- w przypadku części gmin identyfikacja z działalnością związku (związek to osobny podmiot).

Wpływać to może na poziom dofinansowania oraz zakres inwestycji rozwojowych w miejskim transporcie zbiorowym. Ponadto w przypadku działania organizatora w formie związku międzygminnego możliwe jest rozwiązanie, że jest lub nie właścicielem operatorów wykonujących przewozy. W przypadku KZK GOP związek nie jest właścicielem komunalnych przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, organizatorzy nie są podmiotami wewnętrznymi KZK GOP, dalej podstawową procedurą zawierania umów jest przetarg nieograniczony. Innym problemem jest konieczność prowadzenia wspólnej polityki transportowej w obszarze związku, co jednak ogranicza stosowanie indywidualnych rozwiązań dla poszczególnych gmin.

Obok związków międzygminnych jednostkami sektora finansów publicznych, które mogą realizować funkcje zarządów transportu, są jednostki samorządu terytorialnego, jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe. W formie zakładów lub jednostek budżetowych działają zarządy transportu miejskiego w największych miastach w Polsce. Wymienić można Warszawę, Gdańsk, Łódź, Poznań, Kraków oraz Szczecin. W części zarządów realizowane są również zadania w zakresie dróg.

Jednostka budżetowa oraz zakład budżetowy, w tym samorządowy zakład budżetowy, są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych. Samorządowy zakład budżetowy jest szczególnym rodzajem zakładu budżetowego – tj. takim, który jest tworzony czy też likwidowany przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki te nie posiadają osobowości prawnej – działają w ramach osobowości prawnej podmiotu, który je utworzył, w rozpatrywanym przypadku zarządów transportu miejskiego działających jako jednostki lub zakłady budżetowe, osobowość prawną posiada dana gmina, która jednostkę lub zakład utworzyła. Podstawowe różnice pomiędzy jednostką a zakładem budżetowym związane są z przepływami finansowymi i sposobem rozliczeń z budżetem gminy, a tym samym mniejszym lub większym choćby hipotetycznym poziomem samodzielności tych jednostek. I tak w przypadku jednostki budżetowej wszystkie dochody wynikające z prowadzonej przez nią działalności odprowadzane są na rachunek gminy – są bezpośrednio dochodami gminy, analogicznie też wszystkie wydatki jednostki są wydatkami gminy i pokrywane bezpośrednio z jej budżetu. Pomiedzy jednostką budżetową a jednostką, która ją utworzyła, następują tzw. przepływy lub rozliczenia brutto, tj. pełnymi kwotami dochodów i wydatków. Zakład budżetowy z kolei odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania publiczne i tu w odróżnieniu od jednostki budżetowej pokrywa koszty swojej działalności uzyskiwanymi przychodami, przy czym może otrzymywać i najczęściej otrzymuje też dotacje, gdyż w większości przypadków realizuje zadania publiczne w sposób, w którym z różnych względów nie jest możliwe zapewnienie ich rentowności. Dopuszczalne jest dotowanie zakładów budżetowych wg różnych zasad i tym samym udzielanie dotacji podmiotowych, przedmiotowych oraz celowych na dofinansowywanie realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Rozliczenia pomiędzy zakładem budżetowym a jednostką go powołującą (w tym przypadku gminą) następują wg tzw. zasady rozliczeń netto, tj. dopłat, dotacji na wyrównanie deficytu powstającego w ramach danej działalności, a nie ujmowania pełnych kwot wydatków. Zakłada się również, że dotacje dla zakładu budżetowego nie mogą przekraczać 50% kosztów jego działalności. Inny sposób przepływu środków, w tym obwarowanie, według którego w zakładach budżetowych uzyskiwane przychody ze świadczenia usług muszą być wyższe, aniżeli uzyskiwane dotacje, oraz uznanie, że w pewnym sensie zakład budżetowy posiada środki własne powoduje znaczące różnice w sferze podatkowej, w tym w szczególności w rozliczeniach związanych z podatkiem VAT. Zakład budżetowy wykazuje bowiem wystarczającą samodzielność, aby zgodnie z art. 15, ust. 1 Ustawy o podatku od towarów i usług posiadać podmiotowość podatkową. Podatnikami są bowiem m.in. jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą,

bez względu na cel lub rezultat takiej działalności [Ustawa o podatku od towarów i usług]. W rezultacie wybór pomiędzy jednostką budżetową a samorządowym zakładem budżetowym wynika przede wszystkim z punktu widzenia uzyskiwanych korzyści podczas rozliczeń podatkowych. W związku z tym wśród zalet jednostki budżetowej z punktu widzenia władzy publicznej wymienia się [Hebel i Wyszomirski, 2013]:

- możliwość odzyskania podatku VAT naliczanego do usług miejskiego transportu zbiorowego,
- uniknięcie opodatkowania podatkiem dochodowym dotacji do miejskiego transportu zbiorowego (zakład budżetowy jest podatnikiem tego podatku, jednostka budżetowa – nie),
- oszczędności finansowe wynikające z faktu, że jednostka budżetowa nie otrzymuje dotacji przedmiotowej do komunikacji (opodatkowanej podatkiem VAT), tylko środki na pokrycie wydatków. Zakład budżetowy, otrzymujący dotację przedmiotową, musiałby wystawić fakturę na dotację i w rezultacie musiałby zapłacić podatek VAT, a gmina nie mogłaby tego odliczyć,
- możliwość uwzględnienia w budżecie gminy wpływów ze sprzedaży biletów i wniesionych opłat dodatkowych jako elementu wpływów własnych, co zwiększa zdolność gminy do zaciągania kredytów na różne cele, niekoniecznie związane z komunikacją miejską,
- łatwość zmniejszania wydatków na komunikację miejską w kolejnym roku budżetowym w przypadku konieczności oszczędności budżetowych lub chęci przeznaczenia środków na inne cele,
- oderwanie poziomu wydatków od dochodów określonych w planie budżetowym stanowiącym część budżetu miasta, co jednocześnie zapewnia określoną stabilność wydatków w okresach trudności z pozyskiwaniem pożądanego poziomu dochodów,
- konieczność przestrzegania planu budżetowego w przekroju poszczególnych paragrafów, limitująca możliwość elastycznego wydawania środków przeznaczonych dla danej jednostki budżetowej w roku kalendarzowym,
- oderwanie poziomu wydatków od dochodów określonych w planie budżetowym, stanowiącym element budżetu miasta.

Wśród zalet niezwiązanych z zarządzaniem finansami, w tym z kwestiami rozliczeń podatkowych, wymienić można m.in. następujące [Hebel i Wyszomirski, 2013]:

- łatwość operacyjnego sterowania funkcjonowaniem miejskim transportem zbiorowym pozwalająca na szybką realizację określonych celów, łatwość osiągnięcia za pośrednictwem oferty przewozowej miejskiego transportu zbiorowego celów politycznych,

- łatwość wykorzystania komunikacji miejskiej do promocji miasta i działalności władz publicznych.

Wady to m.in. [Hebel i Wyszomirski, 2013]:

- trudność powiązania odpowiedzialności kierownictwa jednostki budżetowej z wynikiem ekonomiczno-finansowym komunikacji miejskiej,
- trudność zastosowania wysoko motywacyjnego systemu wynagradzania kierownictwa oraz pozostałych pracowników jednostki,
- trudność znalezienia wysoko wykwalifikowanych kadr do pełnienia funkcji kierowniczych ze względu na prawnie i budżetowo możliwy system wynagradzania,
- utrudnienia, często długotrwałe, pracochłonne oraz sformalizowane procedury związane z wydatkowaniem środków publicznych narzucone przez ustawę Prawo zamówień publicznych, ale także w sytuacji wydatkowania środków w kwotach, do których nie ma obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych,
- realne ryzyko i trudności w wyborze oferentów, gdy postępuje się zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, którzy zapewniają gwarancję najlepszego wykonania zamówienia,
- brak osobowości prawnej uniemożliwiający prowadzenie samodzielnej polityki ekonomiczno-finansowej i inwestycyjnej, powodujący konieczność konsultowania, czy wręcz uzgadniania ważniejszych decyzji z władzami miasta, a także w naturalny sposób upoważniający władze miasta do daleko idącej ingerencji w działalność jednostki,
- konieczność stosowania sformalizowanej procedury okresowej oceny pracowników powodującej wzrost kosztów jednostki, angażowanie pracowników do biurokratycznych prac oraz niezadowolenie pracowników niedostrzegających celu tego zadania (negatywna ocena pracownika nie skutkuje jego zwolnieniem),
- konieczność stosowania sformalizowanej konkursowej procedury zatrudniania pracowników powodującej wzrost kosztów jednostki, angażowanie pracowników do biurokratycznych prac oraz wydłużenie czasu potrzebnego na zatrudnienie pracownika.

Zadania organizacji miejskiego transportu zbiorowego mogą być również realizowane bezpośrednio w ramach struktur organizacyjnych urzędu gminy. Z takiego rozwiązania korzysta się w Polsce przede wszystkim w przypadku mniejszych miast, w których liczba pracowników zajmujących się tymi zagadnieniami jest niewielka, stąd też nie widzi się potrzeby powołania osobnej jednostki. Jedynym z większych miast, w którym od 2004 r. w różnych rozwiązaniach organizacyjnych funkcje organizatora miejskiego transportu zbiorowego realizowane są w strukturach urzędu miasta, jest Białystok. Można przy tym wspomnieć, że w la-

tach 1991-2004 zarządzaniem miejskim transportem zbiorowym zajmował się Zakład Obsługi Komunikacji Miejskiej w Białymstoku – zakład budżetowy miasta. W latach 2004-2005 zagadnienia miejskiego transportu zbiorowego funkcjonowały wspólnie z drogami w wydziale pod nazwą Zarząd Dróg i Transportu. Korzyści takiego rozwiązania upatrywano w integracji zarządzania transportem z organizacją i zarządzaniem ruchem oraz utrzymaniem infrastruktury. Od 2006 r. zagadnienia transportu miejskiego oddzielono od zarządzania drogami – w strukturze urzędu miasta utworzono osobny wydział, tj. Wydział Transportu Miejskiego. Ale już w kolejnym roku połączono zagadnienia zbiorowego transportu miejskiego i zarządzania drogami w Departament Dróg i Transportu funkcjonujący w latach 2007-2010. Departament ten podporządkowany był jednemu z zastępców prezydenta miasta, obok Departamentu Inwestycji, Departamentu Urbanistyki oraz zagadnień programowania projektów unijnych. Kolejna zmiana to styczeń 2011, kiedy to powstały osobne zarządy w strukturze urzędu miasta: Zarząd Dróg i Inwestycji Miejskich oraz Zarząd Białostockiej Komunikacji Miejskiej. Wśród zalet umiejscowienia struktur zarządzających miejskim transportem zbiorowym w strukturze organizacyjnej urzędu wymienia się przede wszystkim korzyści z zacieśnienia współpracy z pozostałymi jednostkami urzędu zajmującymi się zarządzaniem drogami, rozwojem miasta, inwestycjami miejskimi oraz programowaniem projektów unijnych. Inną zaletą jest silniejsze identyfikowanie się miasta i szybsze reagowanie na problemy i potrzeby miejskiego transportu zbiorowego. Jednostka budżetowa, a już z pewnością zakład budżetowy postrzegane są jako jednostki zewnętrzne, samodzielne i w rezultacie wsparcie organów gminy może być mniejsze. Wśród wad z kolei można wymienić niższy stopień samodzielności niż w przypadku odrębnej jednostki organizacyjnej, osłabia się wtedy czynności zarządzania, a przechodzi wręcz do jedynie administrowania posiadanymi zasobami.

W 1997 r. w Elblągu nastąpiło przekształcenie działającego tam zakładu budżetowego pod nazwą Zarząd Komunikacji Miejskiej „ZKM” w Zarząd Komunikacji Miejskiej „ZKM” sp. z o.o. Główną przesłanką było umożliwienie Zarządowi Komunikacji Miejskiej wyodrębnienia środków transportu miejskiego z budżetu gminy i podjęcia działalności inwestycyjnej na własny rachunek [Orzech, 2013]. Obecnie zalety tej formy organizacyjnej zarządzania transportem miejskim w Elblągu upatruje się w [Orzech, 2013]:

- oddzieleniu realizacji przewozów od ich organizacji kontroli,
- demonopolizacji rynku przewozowego w trakcji autobusowej,
- przejrzystości definiowania i wyliczania nakładów na organizację i realizację przewozów,
- większej swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej niż w zakładzie budżetowym,

- elastyczności form finansowania komunikacji miejskiej przez budżet miasta,
- możliwości oszczędnościach dla budżetu miasta.

Wady aktualnej formy organizacyjnej zarządzania komunikacją w Elblągu [Orzech, 2013] to:

- relatywnie niski kapitał własny ograniczający działalność inwestycyjną,
- ograniczone możliwości optymalizacji kosztów utrzymania infrastruktury przystankowej,
- ograniczone możliwości korzystania z funduszy unijnych (tabor autobusowy),
- sposób finansowania wydatków odbiegający od przyjętych standardów w spółkach prawa handlowego.

Jak widać z powyższego, rozwiązanie to nie jest oceniane jednoznacznie pozytywnie – ma swoje zalety, ale ma też wady. Zasadniczą zaletą spółki jest większa niż w przypadku zakładu budżetowego samodzielność i elastyczność prowadzenia działalności gospodarczej. Jest to zgodne z zaletami wskazywanymi w literaturze przedmiotu [zob.: Bąkowski, 1996; Tomanek, 2004, s. 169-173]. Poza tym w spółkach prowadzi się pełen rachunek kosztów, m.in. ujmuje się w kosztach amortyzację oraz ewidencjonuje wszystkie koszty danej działalności. Jednak należy zwrócić uwagę, że w przypadku miejskiego transportu zbiorowego dochody ze sprzedaży usług nie pokrywają kosztów działalności, a zatem trudno uznać, że właściwą formą jest spółka, czyli forma przeznaczona do działalności rynkowej, dochodowej, a nie tej, która wymaga publicznego finansowania. Analizując przykład ZKM sp. z o.o., można wskazać wiele innych problemów, przykładowo sposób przekazywania przez miasto Elbląg środków na finansowanie miejskiego transportu zbiorowego. Nie ma z tym problemów w przypadku związków międzygminnych (wynika ze statutu związku) lub zakładów czy jednostek budżetowych (działają one w ramach osobowości prawnej w tym przypadku danej gminy). Spółka, nawet jeśli udziałowcem w 100% jest gmina, jest osobnym podmiotem, a tu wg ogólnej zasady przekazanie środków może nastąpić po zawarciu stosownej umowy. Oczywiście możliwe jest rozwiązanie polegające na dokapitalizowaniu danego podmiotu, ale nie jest to rozwiązanie do finansowania w dłuższej perspektywie działalności bieżącej.

Podsumowanie

W 1990 r. w Polsce rozpoczęły się zmiany w organizacji miejskiego transportu zbiorowego. W największych miastach sukcesywnie rozdzielano organizację od wykonawstwa przewozów oraz powoływano zarządy transportu miejskiego. Proces zmian nie przebiegał szybko – najwcześniej, bo na początku lat 90. ubiegłego wieku, powołano zarządy w Białymstoku, Gdyni, Warszawie i wojew-

wództwie śląskim, później sukcesywnie dołączały kolejne duże miasta. Różne były przesłanki zmian – najistotniejsze to zapewnienie integracji transportu oraz liberalizacja dostępu do rynku usług przewozowych i możliwość dobierania przewoźników w drodze otwartych konkurencyjnych postępowań przetargowych. Powołane zarządy przyniosły wiele korzyści. Później czynnikiem powoływania zarządów było stworzenie rozwiązań organizacyjnych ułatwiających absorbcję środków zewnętrznych, zarówno tych pomocowych bezzwrotnych, jak również zwrotnych, uzyskiwanych z banków i innych instytucji finansowych.

Powołane zarządy funkcjonują jako jednostki sektora finansów publicznych – przede wszystkim związki międzygminne oraz jednostki budżetowe, aczkolwiek można spotkać też inne rozwiązania (wydziały, departamenty, czy też inne jednostki w strukturach organizacyjnych urzędów miast). Wyjątkiem w Polsce jest zarząd w Elblągu, działający w formie spółki z o.o., jednak pomimo wielu zalet związanych z takim rozwiązaniem ma ono w sytuacji wymagającej publicznego finansowania poważne wady – trudności w zapewnieniu bieżącego i elastycznego dopływu środków publicznych do zadania publicznego realizowanego przez zarząd. Poza tym dość często spółka publiczna jest rozwiązaniem, w którym w kolejnym kroku dokonuje się sprzedaży udziałów/akcji podmiotom prywatnym. Trudno zakładać, że w Elblągu mogą być takie zamiary.

Dobrą formą funkcjonowania zarządów są związki międzygminne. W przypadku miejskiego transportu zbiorowego rozpowszechniły się w województwie śląskim, małopolskim (Związek Komunalny „Komunikacja Międzygminna” w Chrzanowie) oraz pomorskim (Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej). Najogólniej związek występuje w obszarach, w których istnieje wiele gmin/miast, aglomeracjach o charakterze policentrycznym, konurbacjach, i zapewnia tu integrację transportu zbiorowego. Z kolei jednostki budżetowe są rozwiązaniem stosowanym w aglomeracjach monocentrycznych, w których dominuje miasto centralne, a jednostki sąsiadujące są znacząco mniejsze.

Literatura

- Austen A., Dydkowski G. (2010), *Zarządzanie usługami użyteczności publicznej*, UE, Katowice.
- Bąkowski W. (1996), *Wady organizacyjno-prawnej formy zakładu budżetowego w komunikacji miejskiej*, „Transport Miejski i Regionalny”, nr 12.
- Dydkowski G. (2009), *Integracja transportu miejskiego*, AE, Katowice.
- Dydkowski G. (2012), *Publiczne finansowanie miejskiego transportu zbiorowego – porównania największych miast w Polsce*, „Logistyka”, nr 2.

- Dydkowski G. (2013), *Zalety i wady działania organizatora w formie związku komunalnego*, Prezentacja wygłoszona podczas Komisji Zarządów IGKM, Elbląg.
- Dydkowski G., Tomanek R., Kos B. (1995), *Modele organizacji komunikacji miejskiej*, KZK GOP, Katowice.
- Hebel K., Wyszomirski O. (2013), *Zalety i wady jednostki budżetowej jako organizatora komunikacji miejskiej*, Prezentacja wygłoszona podczas Komisji Zarządów IGKM, Elbląg, 10 października 2013.
- Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2013 roku. (2014), Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej.
- Orzech K. Z. (2013), *Zalety i wady działania organizatora w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością*, Prezentacja wygłoszona podczas Komisji Zarządów IGKM, Elbląg, 10 października 2013.
- Savas E. S. (1992), *Prywatyzacja: klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa.
- Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia w różnych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego – postępowania przetargowe w latach 2000-2014, www.bip.kzkgop.pl (dostęp: 10.09.2014).
- Sprawozdanie z działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku, www.rio.gov.pl (dostęp: 10.09.2014).
- Tomanek R. (2002), *Konkurencyjność transportu miejskiego*, AE, Katowice.
- Tomanek R. (2004), *Funkcjonowanie transportu*, AE, Katowice.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2004 r., nr 54, poz. 535 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz.U. z 1994 r., nr 76, poz. 344 z późn. zm.
- Uzasadnienie do Uchwały nr XXXVIII/411/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie utworzenia Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu oraz upoważnienia dyrektora ZTM do wydawania decyzji z zakresu administracji publicznej, <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly> (dostęp: 10.09.2014).
- Wolański M. (2011), *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Wyszomirski O. (red.) (2002), *Gospodarowanie w komunikacji miejskiej*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- Wyszomirski O. (2010), *Transport miejski. Ekonomia i organizacja*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.

THE BOARDS OF URBAN TRANSPORT IN POLAND – REASONS FOR THE CREATION AND ORGANIZATIONAL-LEGAL FORMS OF ACTIVITY

Summary: Organizing local passenger transport is one of the own tasks of the municipality, which may be realized in various forms: by the municipality itself, within its resources or by external providers, who are ordered to complete these tasks directly or in the tender process. The last decade of the twentieth century was the time of changes in the organization of public transport in Poland. In the largest cities there was a separation between the functions of transport organizing and service providing and the boards of public transport were established. The factors, which influence on the decision to separate these two functions, were identified and characterized in the article. The article discuss also the advantages and disadvantages of various organizational and legal forms of public transport boards, and presents the examples of public transport boards operating in Poland.

Keywords: public transport authority, public transport board, municipal transport union, local public transport, transport integration.