

Jagienka Rześny-Cieplińska

Uniwersytet Gdański

ORGANIZATORZY PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO JAKO PODMIOTY NON PROFIT. STUDIUM STRATEGII ORGANIZACJI POZARZĄDOWEJ NA RYNKU KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

Wprowadzenie

Organizacje pozarządowe stanowią tzw. trzeci sektor gospodarki. Są to podmioty działające z własnej inicjatywy na rzecz wybranego interesu publicznego, nie dla osiągnięcia zysku. Angażując się często w rozwiązywanie trudnych problemów społecznych, wpisują się tym w szeroki kontekst procesu prywatyzacji zadań publicznych.

Celem artykułu jest ukazanie, iż czynności organizacyjne w komunikacji miejskiej mogą – w określonych obszarach – stać się przedmiotem działalności organizacji pozarządowych. Przedstawione w artykule wnioski przygotowano w oparciu o rozważania teoretyczne na podstawie studiów literatury oraz odpowiedniego ustawodawstwa z zakresu problematyki publicznego transportu zbiorowego i zasad funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Podmioty w publicznym transporcie zbiorowym

Złożoność procesów gospodarczych występujących w publicznym transporcie zbiorowym zmusiła władze ustawodawcze Unii Europejskiej do trwałego uregulowania treści związanych z funkcjami organizatorów oraz funkcjami operatorów usług przemieszczania. Zgodnie z tymi regulacjami¹, organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu teryto-

¹ Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13.

rialnego lub minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze, który staje się „właściwym organem”². Operatora publicznego transportu zbiorowego zdefiniowano jako samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorcę, uprawnionych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, którzy zawierają z organizatorem umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na określonej w umowie linii komunikacyjnej.

Zgodnie z założeniami ustawy, organizatorem publicznego transportu zbiorowego może być³:

- gmina, na linii komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich;
- związek międzygminny, na linii komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które utworzyły związek międzygminny;
- powiat, na linii komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich;
- związek powiatów, na linii komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;
- województwo, na linii komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich;
- minister właściwy do spraw transportu, na linii komunikacyjnej w międzywojewódzkich lub międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym.

Do głównych zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należy planowanie jego rozwoju, organizowanie tego transportu oraz zarządzanie transportem.

Planując⁴ określone przedsięwzięcia w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jego organizator musi w szczególności zwrócić uwagę na określone kwestie. Należą do nich: stan zagospodarowania przestrzennego, sytuacja społeczno-ekonomiczna danego obszaru oraz wpływ transportu na środowisko naturalne. Obowiązkiem organizatora publicznego transportu zbiorowego jest uwzględnienie w planach potrzeb osób niepełnosprawnych czy osób o ograniczonej sprawności ruchowej w zakresie potrzeb przewozowych. W szerszej perspektywie konieczne jest również wzięcie pod uwagę w rozwoju transportu publicznego postulowanych kierunków polityki transportowej państwa⁵.

² Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego.

³ Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, op. cit.

⁴ Plan transportowy określa w szczególności: sieć komunikacyjną, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środka transportu, zasady organizacji rynku przewozów, pożądany standard usług w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, op. cit.

⁵ O. Wyszomirski: Planowanie transportu miejskiego jako instrument kształtowania jego rozwoju. W: *Funkcjonowanie i rozwój transportu*. Red. W. Rydzkowski. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, *Ekonomika Transportu Lądowego* nr 41. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011, s. 119-134.

W ramach organizowania publicznego transportu zbiorowego do zadań realizowanych przez jego organizatora należą: badanie i analiza potrzeb przewoźnych w publicznym transporcie zbiorowym, podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego, zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania transportu zbiorowego, głównie w zakresie standardów obsługi, funkcjonowania przystanków oraz węzłów przesiadkowych, systemu taryfowego oraz systemu informacji dla pasażera.

Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym w szczególności dotyczy negocjowania warunków umów z operatorami, oceny kontroli usług wykonywanych przez przewoźników, współpracy przy aktualizacji rozkładów jazdy, analizy realizacji zaspokajania potrzeb przewoźnych, dokonywania zmian w przebiegu linii komunikacyjnych, zatwierdzania rozkładów jazdy i dokonywania ich aktualizacji, administrowania systemem informacji dla pasażera.

Rola zarządów w organizacji komunikacji miejskiej

Komunikacją miejską określa się gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta, powiatu i gminy, wielu miast, albo – w przypadku zawarcia porozumienia oraz utworzenia związku międzygminnego w tym celu – miasta i sąsiadujących gmin⁶.

W warunkach funkcjonowania komunikacji miejskiej funkcje organizatora publicznego transportu zbiorowego pełnią jego zarządy. Działają one najczęściej w formach jednostek budżetowych lub samodzielnych wydziałów jednostek samorządu terytorialnego. Ich funkcjonowanie opiera się na mechanizmach gospodarki budżetowej, a celem jest wówczas utrzymanie równowagi pomiędzy wpływami a wydatkami przy założeniu realizacji planu rzeczowo-finansowego⁷.

Zasadnicza rola zarządów komunikacji miejskiej przejawia się w funkcjach przez nich realizowanych, do których praktycznie zalicza się⁸:

- badanie rynku komunikacji miejskiej;
- projektowanie rozwoju komunikacji miejskiej;
- opracowywanie rozkładów jazdy;
- przygotowywanie projektów taryfowych;
- sprzedaż biletów za usługi komunikacji miejskiej;
- kontrolę biletów;

⁶ Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, op. cit.

⁷ K. Grzelec: Funkcjonowanie transportu miejskiego w warunkach gospodarki regulowanej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011, s. 55.

⁸ Gospodarowanie komunikacji miejskiej. Red. O. Wyszomirski. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 154.

- określenie niezbędnego poziomu dotacji do usług komunikacji miejskiej;
- organizowanie przetargów na świadczenie usług przewozowych;
- zawieranie umów z przewoźnikami;
- kontrolę realizacji umów;
- realizację płatności za usługi przewozowe;
- utrzymywanie przystanków;
- bieżący nadzór nad ruchem;
- przygotowywanie i udostępnienie informacji o funkcjonowaniu komunikacji miejskiej;
- promocję usług komunikacji miejskiej.

Zakres działań organizatora komunikacji miejskiej jest niezwykle szeroki, rynkowy sens jego istnienia ujawnia się szczególnie w przypadku rozdzielenia jego funkcji od funkcji przewozowych oraz dopuszczenia do realizacji przemieszczenia wielu przewoźników, stymulując w ten sposób konkurencję pomiędzy nimi⁹.

Organizacje pozarządowe na rynku komunikacji miejskiej

Organizacje pozarządowe (*Non-Governmental Organizations*, NGOs) tworzą trzeci sektor gospodarki, który odróżnia się od sfery publicznej oraz sfery biznesowej przede wszystkim celami działań oraz stosowanymi metodami ich realizacji. Zdefiniowane są w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰, do nich zaliczyć można podmioty reprezentujące stronę popytową, ale również takie, które reprezentują interesy dostawców usług. W związku z tym, że współczesna administracja nie jest w stanie objąć swym działaniem coraz to nowych obszarów, a ze wzrostem zadań administracji publicznej rosną oczekiwania społeczne, nieuchronnie prowadzi to do konieczności włączania podmiotów spoza administracji publicznej do wykonywania funkcji z jej zakresu. Działania organizacji pozarządowych uznaje się za efekt niewydolności państwa na rynku w zakresie zaspokajania określonych potrzeb społecznych. Angażują się one bowiem w trudne problemy społeczne, rozwiązując je w sposób sprawny i oszczędny, wpisując się w szeroki kontekst procesu prywatyzacji zadań publicznych.

Włączenie organizacji pozarządowych do realizacji zadań społecznych państwa powinno stanowić ważny cel polskiej polityki społecznej. Z punktu widzenia

⁹ Transport miejski. *Ekonomika i organizacja*. Red. O. Wyszomirski. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 214-215.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873.

celów i zadań społecznych mają one istotne zalety w porównaniu z instytucjami rządowymi w postaci:

- większej elastyczności działania;
- lepszego rozpoznania potrzeb społecznych;
- niższych kosztów udzielanej pomocy.

Organizacje pozarządowe mogą podejmować się wykonywania określonych zadań społecznych zleconych przez władze państwowe czy samorządowe i otrzymywać w tym celu środki finansowe w postaci dotacji, co może mieć formy¹¹:

- powierzenia wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
- wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Mimo iż najbardziej znaczącym sponsorem działalności organizacji pozarządowych jest sektor publiczny, to praktycznie opierają one własną działalność również na skłódkach, darowiznach od osób fizycznych i prawnych¹².

Ustawodawca przewiduje aktywność organizacji pozarządowych w wielu obszarach, do których zaliczyć można m.in.¹³:

- pomoc społeczną, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej;
- działalność na rzecz osób niepełnosprawnych;
- promocję zatrudnienia i aktywizację zawodową osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- działalność wspomagającą rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- ekologię i ochronę zwierząt oraz ochronę dziedzictwa przyrodniczego;
- turystykę i krajoznawstwo;
- działalność na rzecz kombatantów i osób represjonowanych.

Problematyka, którą zajmują się organizacje pozarządowe, w dużej części jest więc zbieżna z zadaniami publicznymi realizowanymi przez samorząd terytorialny i administrację rządową. W tej sytuacji urzędy administracji stają się naturalnym partnerem trzeciego sektora – zarówno jako podmioty zlecające lub kontraktujące różnego rodzaju usługi, jako gospodarze terenu, na którym funkcjonują organizacje, ale również jako partnerzy o podobnych celach działania¹⁴.

Organizacje pozarządowe wykazują największą aktywność, działając na rzecz społeczności lokalnych. Dbając o zaspokojenie potrzeb podmiotów eko-

¹¹ Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, op. cit.

¹² Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015. Załącznik do uchwały nr 240/2008 Rady Ministrów z 4 listopada 2008 r., s. 21.

¹³ Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, op. cit.

¹⁴ J. Herbst, J. Przewłocka: Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010 r. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 122.

nomicznie słabych oraz reprezentując popyt na usługi o specyficznym charakterze, dla NGO's staje się potencjalnie możliwe przejmowanie funkcji organizowania komunikacji miejskiej. Zadania te podmioty trzeciego sektora mogą wykonywać jako partnerzy ustawowo wyodrębnionych organizatorów lub na zasadzie realizacji zleconych im umów. Zgodnie z ustawą, organizacją pozarządową może zostać bowiem organizacja prowadząca działalność w zakresie zadań ze sfery zadań publicznych spełniająca – m.in. – takie wymagania jak:

- prowadzenie działalności na rzecz ogółu społeczności albo określonej grupy, wyodrębnionej ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną;
- przeznaczanie nadwyżki przychodów nad kosztami na działalność pożytku publicznego,
- posiadanie nadzoru organu nadzoru lub kontroli, niezależnego od organu zarządzającego.

Powyższe cechy organizacji trzeciego sektora wpływają na ich funkcjonowanie, wykazując znaczne podobieństwo do pewnych zasad reprezentowanych przez organizatorów komunikacji miejskiej.

Funkcje organizatorów komunikacji miejskiej realizowane są najczęściej przez ich zarządy, które – analogicznie do podmiotów trzeciego sektora – funkcjonują jako podmioty *non profit* w ramach przydzielonego im rocznego budżetu. Obowiązki nakładane na organizatorów komunikacji miejskiej przewidują konieczność zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych ludności na danym obszarze administracyjnym, dbałość o zrównoważony rozwój transportu, zmierzający do wykorzystywania w obsłudze różnych środków transportu, a także promujący rozwiązania przyjazne dla środowiska¹⁵.

Wywiązywanie się z obowiązków nakładanych na organizatora komunikacji miejskiej często może polegać jedynie na zaspokajaniu potrzeb komunikacyjnych w podstawowej formie, bez możliwości operacyjnych i finansowych realizowania wszystkich ich zobowiązań wyznaczonych przez ustawodawcę. Działalność organizacji pozarządowych jako organizatorów komunikacji miejskiej może więc mieścić się w obszarach wymagających większych nakładów czasowych, organizacyjnych oraz finansowych od tradycyjnych organizatorów. Należą do nich może:

- obsługa komunikacyjna osób, wymagająca specjalistycznego, dostosowanego do potrzeb taboru transportowego. W ramach obowiązków organizatora mieści się bowiem również dbałość o zaspokojenie potrzeb komunikacyjnych osób niepełnosprawnych czy o ograniczonych zdolnościach ruchowych;
- wymiana taboru na pojazdy niskopodłogowe;

¹⁵ Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, op. cit.

- poprawa dostępności do systemu transportowego dla wszystkich pasażerów;
- realizowanie postulatów proekologicznych w postaci angażowania do obsługi ruchu komunikacyjnego środków transportu o znikomym szkodliwym wpływie na środowisko naturalne – w postaci trolejbusów czy wykorzystania transportu szynowego;
- promowanie postaw skłaniających do korzystania z ruchu niezmotoryzowanego i transportu zbiorowego;
- wykonywanie dla wszystkich inwestycji transportowych analiz oddziaływania na środowisko naturalne.

Podsumowanie

Organizacje pozarządowe działają w większości gałęzi transportu w postaci stowarzyszeń czy fundacji. Najczęściej zajmują się działalnością w zakresie edukacji oraz historii transportu i aktywność ich ma charakter raczej hobbystyczny¹⁶. Organizacje pozarządowe zajmują się promocją transportu, kontaktami z mediami, organizowaniem imprez popularyzujących transport czy rewitalizacją zabytków transportowych. Komunikacja miejska jest również przedmiotem aktywności wielu podmiotów trzeciego sektora, działających jednak jedynie jako miłośnicy transportu miejskiego¹⁷.

Praktycznie podmioty trzeciego sektora nie funkcjonują jako organizatorzy komunikacji miejskiej. Potencjalnie, w przypadku zdywersyfikowania przez nie działalności, możliwe stanie się przejmowanie funkcji znajdujących się w obrębie realizowanych przez organizatorów komunikacji miejskiej. Biorąc ponadto pod uwagę grupy społeczne najczęściej reprezentowane przez NGOs, aktywność podmiotów pozarządowych w sferze ich obsługi komunikacyjnej może okazać się niezwykle istotnym obszarem ich aktywności.

Bibliografia

- Gospodarowanie komunikacji miejskiej. Red. O. Wyszomirski. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
- Grzelec K.: Funkcjonowanie transportu miejskiego w warunkach gospodarki regulowanej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011.
- Herbst J., Przewłocka J.: Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.

¹⁶ R. Tomanek: Organizacje pozarządowe w kształtowaniu polityki transportowej. „ITS Przegląd: Inteligentne Systemy Transportowe”, październik 2012.

¹⁷ Ibid.

- Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego.
- Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015. Załącznik do uchwały nr 240/2008 Rady Ministrów z 4 listopada 2008 r.
- Transport miejski. Ekonomika i organizacja. Red. O. Wyszomirski. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
- Tomanek R.: Organizacje pozarządowe w kształtowaniu polityki transportowej. „ITS Przegląd: Inteligentne Systemy Transportowe”, październik 2012.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873.
- Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Dz. U. z 2011 r., nr 5, poz. 13.
- Wyszomirski O.: Planowanie transportu miejskiego jako instrument kształtowania jego rozwoju. W: Funkcjonowanie i rozwój transportu. Red. W. Rydzkowski. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, Ekonomika Transportu Lądowego nr 41. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011.

PUBLIC TRANSPORT ORGANISERS AS NON-PROFIT SUBJECTS. CASE STUDY OF A NON-GOVERNMENT ORGANISATION STRATEGY IN THE URBAN COLLECTIVE TRANSPORT MARKET

Summary

The complexity of collective public transport processes has caused the legislators of EU countries to create permanent regulations concerning the functioning of both organisers and operators of these services. Due to the fact that the organisation of public transport generally lays in the hands of either a local government unit or the minister of transport, a legal person which shall execute the operational tasks of public transport should be appointed.

A management board, either in the form of budgetary unit or individual department, usually takes care of the organisation of urban public transport. Local government units are as a matter of fact non-profit organisations which function within the framework of committed budget.

This rule also applies to local organisations, which work towards communities. Therefore, a cognitive problem arises – could non-government organisations carry out certain special tasks of local collective public transport and if so, to what extent and how specialised would they have to be. This issue has a significant applicatory value of the possible provision of conditional guidelines of functioning. Those, in turn, could contribute to a strategy for a diversification of roles of public life organisers precisely through the activity of NGOs.