

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"



Kluczowe aspekty prawne i organizacyjne

 **Infra**
Centrum Doradztwa

Warszawa, marzec 2017 r.

Wersja 1

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

1. Główne założenia (zgodnie z zapisami OPZ)	3
1.1. Zadanie wykonawcy	3
1.2. Cele Projektu	3
1.2.1. Podstawowe wnioski dotyczące wspólnego biletu i integracji taryfowej przewozów	7
2. Formuła organizacyjno-prawna administratora systemu wspólnego biletu – generalne uwarunkowania	9
2.1. Spółka celowa – charakterystyka	10
2.2. Spółki komunalne – charakterystyka	11
2.2.1. Regulacje wynikające z postanowień kodeksu spółek handlowych	12
2.2.2. Regulacje wynikające z przepisów ustawy o gospodarce komunalnej	13
2.3. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego („UMWP”) jako administrator systemu wspólnego biletu	15
2.3.1. Jednostka budżetowa – charakterystyka	15
2.4. Wojewódzka jednostka administracyjna jako administrator systemu wspólnego biletu	16
2.5. Związek jako administrator systemu wspólnego biletu	17
2.5.1. Związek samorządowy – charakterystyka	18
3. Analiza optymalnej formuły organizacyjno-prawnej dla administratora systemu wspólnego biletu w województwie pomorskim	21
3.1. Sprawność organizacyjna w zakresie realizacji projektów	21
3.1.1. Spółka kapitałowa	21
3.1.2. Stowarzyszenie	21
3.1.3. Związek JST	22
3.2. Nawiązanie współpracy przez partnerów Projektu	22
3.2.1. Umowa partnerstwa – w świetle realizacji projektów finansowanych ze środków UE	23
4. Analiza możliwych powiązań pomiędzy jednostką organizacyjną, a partnerami Projektu	27
4.1. Wariant: spółka celowa jako administrator systemu	27
4.1.1. Umowa inwestycyjna	28
4.1.2. Umowy z zarządcami infrastruktury kolejowej	29
4.1.3. Struktura organizacyjna spółki	29
4.2. Wariant: stowarzyszenie jako administrator systemu wspólnego biletu	31
4.3. Wariant: związek JST jako administrator systemu wspólnego biletu	32
5. Formuła współpracy między organizatorami transportu publicznego	34
5.1. Mechanizmy współpracy UMWP z partnerami Projektu	34
5.2. Stowarzyszenie jako forma prawna współpracy organizatorów PTZ	36
5.2.1. Struktura organizacyjna stowarzyszenia	38
6. Własność systemu wspólnego biletu	40
6.1. Formuła współpracy Marszałka z pozostałymi partnerami Projektu – na gruncie zobowiązań cywilno-prawnych	41
7. Kluczowe wnioski	43
8. Zbiór aktów normatywnych	44

1. Główne założenia (zgodnie z zapisami OPZ)

- Działanie systemu poboru opłat nie powinno ingerować w obecną strukturę zarządzania i organizacji transportu publicznego w miastach oraz gminach, a także nie będzie miało wpływu na istniejące sposoby finansowania przewozów pasażerskich w układzie regionalnym, powiatowym i gminnym.
- System będzie obsługiwał pasażera wg taryf stosowanych przez organizatora/przewoźnika na jego obszarze działalności, gwarantując możliwość stosowania ulg ustawowych i komercyjnych. Projektowany system umożliwi kształtowanie oferty taryfowej w sposób dowolny. System powinien zapewnić niczym nieograniczoną możliwość kreowania oferty taryfowej w pełnym spektrum możliwości,
- System zapewni możliwość funkcjonowania różnych sposobów organizowania transportu, różnych stawek za usługi transportowe i odzwierciedlać będzie ich zróżnicowanie w umowach zawartych z operatorami przez poszczególnych partnerów.
- Projektowany system będzie realizował następujące zadania:
 - pobieranie opłat za przejazdy w transporcie publicznym (w ramach wirtualnej taryfy zintegrowanej) na obszarze Woj. Pomorskiego;
 - optymalizację opłat za przejazd (dobór najdogodniejszej taryfy w celu zmniejszenia opłaty ponoszonej przez pasażera);
 - informacje pasażerską zintegrowaną dla Woj. Pomorskiego;
 - planer podróży, w tym dla osób niepełnosprawnych;
 - oferowanie produktów turystycznych komercyjnych (np. łączone opłaty za przejazd i usługi turystyczne);
 - gromadzenie i edycję danych dot. przepływu pasażerów dla organizatorów transportu.

1.1. Zadanie wykonawcy

W ramach tej części opracowania Wykonawca przedstawił wielowariantową propozycję formy organizacyjno – prawnej podmiotu, który będzie odpowiedzialny za stworzenie i eksploatację wspólnego systemu poboru opłat i informacji.

1.2. Cele Projektu

Misją Projektu jest realizacja polityki transportowej województwa w zakresie kreowania zmian zachowań komunikacyjnych pasażerów i zastąpienie części podróży realizowanych za pomocą komunikacji indywidualnej podróżami komunikacją zbiorową.

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

Celem strategicznym Projektu jest podniesienie jakości świadczonych usług i atrakcyjności oferty dla pasażerów transportu publicznego poprzez wdrożenie systemu wspólnego biletu na obszarze województwa pomorskiego.

Umowny „system wspólnego biletu” (określany też w dalszej części opracowania akronimem SWB) ma stanowić zintegrowaną platformę będącą kanałem dystrybucji wszystkich biletów w transporcie publicznym, a docelowo stanowić narzędzie integracji taryfowej przewoźników realizujących usługi służby publicznej.

Efektom jego wdrożenia ma być lepsze dopasowanie usług transportu publicznego na terenie województwa pomorskiego do potrzeb pasażerów niezależnie od miejsca ich zamieszkania poprzez likwidację obecnie występujących barier wynikających z niedoskonałych systemów dystrybucji biletów oraz informacji pasażerskich.

Wprowadzenie w wyniku realizacji Projektu systemu jednolitych, prostych płatności za przejazdy jednorazowe oraz bilety okresowe w znakomity sposób podniesie standard korzystania ze środków transportu publicznego i zwiększy ich wykorzystanie. Pasażerowie uzyskają możliwość realizowania podróży na podstawie jednolitego, zintegrowanego biletu elektronicznego - w dowolnych relacjach i przy wykorzystaniu środków transportu dowolnych przewoźników objętych systemem, co w znaczący sposób wpłynie na komfort korzystania z transportu publicznego i na atrakcyjność cenową tych usług.

Dodatkowym atutem w systemie wspólnego biletu będą wbudowane w nim funkcjonalności stanowiące narzędzia wspierające zarządzanie transportem publicznym na poziomie strategicznym i operacyjnym. System będzie gromadził i przetwarzał dane oraz informacje na temat realizowanych usług przewozowych, dzięki czemu jego uczestnicy zyskają możliwość:

- precyzyjnego rozliczania przychodów z opłat pomiędzy poszczególnych organizatorów przewozów oraz operatorów przewozów;
- partnerzy Projektu będą mieli możliwość prowadzenia stałego monitoringu poziomu wpływów oraz struktury sprzedawanych biletów;
- dokonywania w dogodnym dla siebie okresie zmian w algorytmie podziału wpływów finansowych za zgodą wszystkich partnerów;
- pozyskiwania danych dotyczących wielkości przewozów realizowanych przez poszczególnych organizatorów oraz operatorów przewozów;
- tworzenia szerokiego wachlarza oferty przewozowej na określonych trasach i strefach przy jednoczesnej minimalizacji ryzyk finansowych po stronie organizatorów transportu publicznego.

Zgodnie z założeniami przedłożonymi przez Zamawiającego **wprowadzenie systemu poboru opłat realizowanych w ramach systemu wspólnego biletu nie będzie ingerować w obecną strukturę zarządzania i organizacji transportu publicznego** w miastach oraz gminach, a także

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

nie będzie miało wpływu na istniejące sposoby finansowania przewozów pasażerskich w układzie regionalnym, powiatowym i gminnym.

Wykonawca założył jednak, że **system wspólnego biletu będzie jednak budowany z uwzględnieniem możliwości implementacji różnych form integracji taryf przewozowych** przez poszczególnych partnerów Projektu. Dlatego w ramach swojej oferty handlowej administrator systemu powinien dostarczać usługi umożliwiające integrację taryfową i centralizację procesów związanych z zarządzaniem transportem publicznym. Ten obszar jego działalności biznesowej będzie jednak stanowić ofertę handlową dla partnerów Projektu, nie będąc warunkiem uczestniczenia w systemie.

W ocenie Wykonawcy **kluczowym czynnikiem gwarantującym sukces Projektu jest partycypacja wszystkich organizatorów publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa w budowie i eksploatacji systemu wspólnego biletu w obszarze integracji podsystemów transportu zbiorowego**. Dlatego w celu zachęcenia wszystkich interesariuszy do udziału w Projekcie przyjęto partnerską formułę współpracy i budowania relacji między organizatorami jako punkt wyjścia dla Projektowania struktury organizacyjno-prawnej Projektu.

Przedstawione w niniejszym rozdziale analizy i propozycje były formułowane przy założeniu:

- dobrowolności udziału w Projekcie;
- równości wszystkich partnerów;
- poszanowania autonomii poszczególnych organizatorów transportu publicznego;
- transparentności kosztowej i przychodowej systemu wspólnego biletu;
- optymalizacji kosztowej poboru opłat;
- elastyczności oferty dla jego uczestników;
- synergii wspólnych działań partnerów.

Powyższe zasady z jednej strony bardzo pozytywnie budują atmosferę zaufania i współpracy potencjalnych partnerów Projektu na etapie jego inicjacji i w pewnym sensie są magnesem dla poszczególnych organizatorów transportu zbiorowego (w ramach województwa) do włączenia się w ten Projekt.

Niestety rozwiązanie to generuje również dużą liczbę ryzyk projektowych na etapie: zamknięcia finansowego, budowy systemu i wdrożenia go do eksploatacji, które determinują realność realizacji Projektu.

W każdym projekcie inwestycyjnym o tej skali i złożoności, inicjator Projektu i grupa partnerów w nim uczestniczących musi zapewnić znaczące zasoby kapitałowe, ludzkie i organizacyjne, żeby Projekt mógł zostać zrealizowany, a z drugiej strony zbudować wiarygodność wobec instytucji finansowych, dostawców oraz innych uczestników procesu tworzenia i eksploatacji produktów Projektu.

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

Innymi słowy, w pewnym momencie wdrażania Projektu musi powstać jasny podział ról partnerów, zasad partycypacji w projekcie, zarówno po stronie alokacji zasobów, jak również po stronie odpowiedzialności (w tym finansowej) za ryzyka w projekcie. Co więcej, **wyjście partnera z Projektu, po przekroczeniu określonej linii demarkacyjnej, musi pociągać za sobą konieczność poniesienia kosztów z tytułu tej rezygnacji**. Inaczej inni partnerzy będą musieli przejąć nieprzewidziane/nieuzasadnione koszty, np. rezygnacji jednego z uczestników Projektu.

Ponadto na wybór modelu współpracy partnerów Projektu istotny wpływ będzie miał też przedmiot działalności administratora systemu wspólnego biletu. Zgodnie z przedłożonymi przez Zamawiającego dokumentami powyższy podmiot ma mieć charakter wykonawczy i nie będzie wchodził w kompetencje organizatorów transportu publicznego w zakresie ustalania taryf przewozowych.

Ponadto Wykonawca uwzględnił złożoną formę relacji między organizatorami transportu publicznego w Projekcie. Należy podkreślić, że złożoność tych relacji (interakcji) należy rozpatrywać na płaszczyźnie prawnej również w kontekście ryzyk prawnych w zakresie odpowiedzialności osobistej osób uczestniczących w Projekcie. **Wielowymiarowość interakcji partnerów Projektu oraz niedoskonałość regulacji prawnych w zakresie zarządzania transportem publicznym na terenie różnych szczebli samorządu terytorialnego powoduje, że z punktu widzenia prawa publicznego i prywatnego partnerzy Projektu występują w różnych rolach, a granice te zaczynają się zacierać**.

Dla przykładu, jeżeli w danym elemencie procesu koordynacji zarządzania transportem publicznym na obszarze kilku jednostek samorządowych dane działanie zostanie błędnie zakwalifikowane jako działanie w sferze prawa cywilnego a nie prawa publicznego, to osoba podejmująca określoną decyzję może podlegać odpowiedzialności za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków. Wynika to z faktu, że władza publiczna w sferze działalności o charakterze władczym ma ściśle zdefiniowane uprawnienia limitowane przepisami prawa, co ma istotny wpływ na swobodę zarządzania ryzykiem i odpowiedzialnością w projekcie w zakresie relacji między partnerami.

Uwzględniając powyższe okoliczności i uwarunkowania, Wykonawca rekomenduje w zakresie formuły organizacyjno-prawnej realizacji Projektu potraktowanie odrębnie trzech poziomów zarządzania Projektem i w konsekwencji realizację ich za pomocą odrębnych narzędzi organizacyjno-prawnych dedykowanych każdemu z nich. Należy rozróżnić zarządzanie Projektem na poziomie:

- relacji organizatorów transportu publicznego jako forum współdziałania organów władzy publicznej;
- relacji quasi biznesowych – zobowiązania cywilnoprawne partnerów - jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawne;

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

- relacje administrator systemu wspólnego biletu – przewoźnicy, poziom operacyjny czysto biznesowy.

Tak zdefiniowane role w Projekcie i podejście do procesu zarządzania wspólnym biletem powodują określone konsekwencje w systemie zarządzania transportem publicznym, które mają istotny wpływ na wybór optymalnej formy organizacyjno-prawnej dedykowanej dla administratora systemu wspólnego biletu.

1.2.1. Podstawowe wnioski dotyczące wspólnego biletu i integracji taryfowej przewozów

System wspólnego biletu będzie musiał być zarządzany na trzech poziomach:

- na poziomie władzy publicznej - jest to współpraca organizatorów transportu publicznego, którzy mogą wprowadzać własną taryfę na określone połączenia komunikacyjne lub wspólnie z innymi organizatorami transportu proponować zintegrowany bilet dla określonych relacji lub stref;
- na poziomie biznesowym - jest to administrowanie systemem wspólnego biletu, które ma charakter wykonawczo-rozliczeniowy w stosunku do kreacyjnej roli organizatorów transportu publicznego;
- na poziomie operacyjnym - jest to współpraca operatorów wykonujących zadania transportowe (przewozy pasażerskie) na zlecenie organizatorów, jak również ew. przewoźników (komercyjnych) – w zakresie zapewnienia prawidłowej wymiany informacji między użytkowanymi dotychczas systemami informacyjno – sprzedażowymi.

Na terenie województwa pomorskiego działa ok. 80 organizatorów transportu publicznego, którzy w różny sposób podchodzą do taryf w przewozach transportu publicznego na swoim obszarze działalności.

Zaproponowany system powinien więc uszanować ich odrębność i fakt, że każdy z nich odpowiada przed społecznością lokalną za swoje działania, jak również każdy z nich ma indywidualne uwarunkowania finansowe, organizacyjne i transportowe.

Z drugiej strony transport publiczny na terenie całego województwa nie składa się z „samotnych wysp” w postaci poszczególnych gmin i powiatów, ale z punktu widzenia pasażera jest systemem transportowym obejmującym obszar całego województwa, który zaspokaja jego obecne lub potencjalne potrzeby. **Obecnie natomiast jednym z głównych mankamentów systemu transportowego w woj. pomorskim jest praktyczny brak jakiegokolwiek powiązania pomiędzy sobą poszczególnych organizatorów/operatorów publicznego transportu zbiorowego („PTZ”).**

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

Wyjątek stanowi obszar aglomeracji trójmiejskiej, gdzie obok taryf własnych organizatorów/operatorów (Gdańsk, Gdynia, Wejherowo, SKM, Przewozy Regionalne) funkcjonuje taryfa metropolitalna (emitent – Międzygminny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, MZKZG) integrująca ww. 5 organizatorów/operatorów. Takie rozwiązanie nie jest jednak przejrzyste dla pasażerów, bo choć z jednej strony daje to pasażerom rozbudowane możliwości rozwiązań biletowo-taryfowych, to równolegle mnogość taryf na stosunkowo niedużym terenie powoduje, że rozwiązania nie są zrozumiałe dla pasażera. To z kolei może być czynnikiem zniechęcającym do transportu publicznego. Zwłaszcza, że system taryf własnych organizatorów/operatorów również posiada wiele błędów, dotyczących choćby braku lub niepełnego wzajemnego honorowania biletów (np. gdańskich i gdyńskich oraz PR i SKM) na wspólnie obsługiwanych odcinkach.

Kolejnym problemem jest mało atrakcyjny system dystrybucji. Np. bilety metropolitalne MZKZG, dające spośród dostępnych taryf największą swobodę podróżowania po aglomeracji, posiadają najmniej rozbudowany system sprzedaży stacjonarnej (jedynie kilkadziesiąt punktów w skali całej aglomeracji, brak możliwości zakupu w automatach biletowych SKM i ZTM Gdańsk). Również system zakupu biletów przez telefon komórkowy jest niekompletny: nie można obecnie za ich pośrednictwem zakupić np. biletów 60-minutowych ważnych w ZKM Gdynia i ZTM Gdańsk, jak również biletów dobowych ważnych na komunikację miejską oraz miesięcznych.

2. Formuła organizacyjno-prawna administratora systemu wspólnego biletu – generalne uwarunkowania

Jednostki samorządu terytorialnego pełnią podstawową rolę w organizacji i zarządzaniu transportem publicznym w Polsce. Regulacje prawne dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego przewidują różne formy organizacyjno-prawne, za pomocą których mogą one realizować swoje zadania w zakresie transportu publicznego.

Dostępne rozwiązania w przedmiotowym obszarze wynikają przede wszystkim z aktów prawnych normujących zakres działalności i kompetencje samorządów poszczególnych szczebli (ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim). Zastosowanie w omawianej materii mają następujące akty normatywne:

1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. **Dz.U. z 2016 poz. 573**) (określa: zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych),
2. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. **Dz.U. z 2016 roku, poz. 1867**) (określa: zasady organizacji oraz funkcjonowania regularnego przewozu osób w transporcie drogowym, szynowym, linowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej),
3. Ustawa z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (tekst jedn. **Dz.U. z 2016 roku, poz. 1907**) (określa: zasady wykonywania krajowego oraz międzynarodowego transportu drogowego, w tym m. in. regularnych przewozów osób i ich bagażu, obowiązki lub warunki przewozu drogowego oraz działalność w tym zakresie organów samorządu terytorialnego),
4. Ustawa z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym (**tekst jedn. Dz.U. z 2016 roku, poz. 1727**) (określa: zasady wykonywania przewozów kolejowych (wojewódzkich przewozów pasażerskich) oraz współpracy jednostek samorządu terytorialnego z zarządcą infrastruktury kolejowej oraz przewoźnikami kolejowymi),
5. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. **Dz.U. z 2016 roku, poz. 1440**) (reguluje kwestie własności dróg różnych kategorii oraz obowiązki ich właścicieli),
6. Ustawa z dnia z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (tekst jedn. **Dz.U. z 2015 roku, poz. 915**) (określa: obowiązki organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźnika).

Z analizy powyższych regulacji prawnych wynika, że **jednostka samorządu terytorialnego jako organizator transportu zbiorowego może wykonywać swoje zadania przez dedykowaną strukturę organizacyjną w postaci:**

- **wewnętrznej jednostki organizacyjnej urzędu gminy, powiatu, marszałkowskiego;**
- **odrębnej jednostki budżetowej, utworzonej przez gminę, powiat oraz województwo;**

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

- **spółki kapitałowej, jedno- lub wieloosobowej;**
- **związku gmin, związku powiatów lub związku gminno-powiatowego;**
- **związku metropolitalnego;**
- **stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.**

Na potrzeby wdrożenia przedmiotowego Projektu, przeanalizowano m.in.:

- aspekt formalno-prawny: możliwe formy prawne funkcjonowania struktury organizacyjnej administrującej SWB, możliwe powiązania pomiędzy tą strukturą a partnerami Projektu oraz pomiędzy organizatorami transportu a operatorami,
- aspekt instytucjonalno-prawny – w zakresie możliwości powołania do życia określonych wyżej struktur; kluczową kwestią są tu przepływy finansowe pomiędzy poszczególnymi interesariuszami, jak również możliwości utworzenia struktury związane ze stosowaniem ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a także kwestie ewentualnej pomocy publicznej,
- aspekt finansowo – ekonomiczny: koszty funkcjonowania jednostki organizacyjnej administrującej SWB, koszty wdrożenia SWB, modele rozliczeń wpływów z biletów pomiędzy partnerami, sposób przekazywania przez partnerów do powołanej jednostki środków na organizację transportu,
- aspekt techniczny: kto powinien być właścicielem poszczególnych elementów infrastruktury technicznej koniecznej do funkcjonowania SWB, kto powinien zajmować się ich serwisem, kto powinien zawierać umowy na przesyłanie danych, a także kwestie dotyczące ochrony danych osobowych (również w punktach personalizacji kart),
- aspekt organizacyjny.

2.1. Spółka celowa – charakterystyka

Kluczowa dla finalnych wniosków opracowania spółka celowa charakteryzuje się następującymi cechami:

1. **Tworzona jest w celu realizacji wąskich, specjalnych, określonych zadań - zazwyczaj w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością;**
2. Tryb utworzenia oraz funkcjonowanie tego rodzaju spółek wynika z odpowiednich zapisów Kodeksu spółek handlowych - w zależności od rodzaju przyjętej formy organizacyjno-prawnej np. spółka komandytowo-akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna;
3. Zasady rachunkowości obowiązujące w spółkach prawa handlowego są bardziej przejrzyste niż w jednostce budżetowej;
4. Wykorzystywana jest przez inwestorów w celu odizolowania inwestora od przyszłego ryzyka finansowego;

5. Inwestor przenosi aktywa do spółki celowej w celu finansowania dużych Projektów;
6. **Jest to preferowana przez rynek forma organizacyjna realizacji inwestycji przy skomplikowanych projekcjach finansowo-inwestycyjnych**, gdzie niezbędne jest pozyskanie dodatkowych środków finansowych, poprzez dokapitalizowanie zewnętrzne spółki w formie kredytu komercyjnego;
7. **Może dla swej działalności pozyskiwać najlepszych fachowców, bo nie obowiązują ją ograniczenia płacowe** – co w istotny sposób odróżnia ją od podmiotów działających w „klasycznych” strukturach jednostek samorządowych;
8. Instytucja finansowa udzielająca finansowania dłużnego na inwestycję celową od samego początku zyskuje wgląd w przejrzystą strukturę osobową i kapitałową spółki, a tym samym ulega ograniczeniu ryzyko transakcji finansowej wynikające z inwestycji, ponieważ beneficjentem kredytu jest podmiot o uregulowanym statusie prawnym i bilansowym.

2.2. Spółki komunalne – charakterystyka

Podstawą prawną współpracy w ramach spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego są przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. O ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (np. ustawy o samorządzie gminnym/powiatowym, o gospodarce komunalnej, przepisy antykorupcyjne), do tworzenia i funkcjonowania spółek z udziałem jednostek samorządów terytorialnego są stosowane przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

Charakter prawny i organizacyjny oraz sposób funkcjonowania, w tym likwidacji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej, normuje szczegółowo kodeks spółek handlowych. Przepisy kodeksu spółek handlowych stosuje się również do spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych wynikających z odrębnych ustaw. Jak wspomniano wyżej, szczególne uregulowania co do spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego zawiera ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dotyczą one przede wszystkim problematyki rad nadzorczych i zarządów spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć oraz uczestniczyć w spółkach prawa handlowego, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. **Jednostka samorządu terytorialnego nie może na spółkę prawa handlowego przenieść kompetencji władczych.**

Spółki prawa handlowego stanowią, zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej- jedną z form prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządowe. Spółka może

okazać się także efektywną platformą do współpracy jednostek samorządowych różnych szczebli z innymi takimi jednostkami. Uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w spółkach prawa handlowego jest jednolite wyłącznie w odniesieniu do sfery użyteczności publicznej. Poza sferą użyteczności publicznej, w obecnym stanie prawnym, zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych są różne w zależności od szczebla samorządu, do których się odnoszą.

Najszerzy zakres możliwości udziału w spółkach prawa handlowego mają obecnie gminy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, gminy mogą tworzyć lub wstępować do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej, w sytuacji gdy jest to uzasadnione względami społecznymi. Powiaty nie mogą mieć udziałów/akcji w spółkach działających poza sferą użyteczności publicznej. Województwa mają możliwość tworzenia i wstępowania do spółek pod warunkiem, że spółka wykonuje czynności promocyjne, edukacyjne lub wydawnicze służące rozwojowi województwa. W praktyce, **spółki są najczęściej wykorzystywane do realizacji zadań infrastrukturalnych i usługowych w sferze użyteczności publicznej** (np. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, transport zbiorowy, energetyka i ciepłownictwo).

Formuła spółki prawa handlowego jako podmiotu gospodarczego, pozwala na osiągnięcie lepszych ekonomicznie efektów przy wspólnej realizacji usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto **jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące kapitałowo w spółce nie ponoszą odpowiedzialności majątkowej za zobowiązania spółki.** Bezpośredni wpływ samorządu na funkcjonowanie spółki jest realizowany za pośrednictwem instrumentów nadzoru właścicielskiego.

Wadami realizacji zadań przez samorząd w formie omawianej spółki handlowej są przede wszystkim:

- **trudności w bezpośrednim finansowaniu działalności spółki przez jednostki sektora finansów publicznych ze względu na reżim pomocy publicznej;**
- **brak możliwości prowadzenia w ramach współpracy działalności uzupełniającej poza działalnością w sferze użyteczności publicznej, która pozwoliłaby na uzyskanie pożądanego efektu ekonomicznego (poza nielicznymi wyjątkami określonymi ustawowo).**

2.2.1. Regulacje wynikające z postanowień kodeksu spółek handlowych

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Spółka z o.o. może być utworzona w każdym celu dozwolonym przez prawo. Cele te mogą być zarówno zarobkowe, jak i niezarobkowe. Zatem spółka z o.o. może powstać:

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

- w celach zarobkowych,
- w celach gospodarczych nie mających charakteru zarobkowego (not for profit),
- w celu niegospodarczym (non profit).

W przypadku spółek akcyjnych, statut spółki powinien określać między innymi przedmiot działalności spółki. Spółka akcyjna może mieć zatem zarówno cel gospodarczy, jak i jakikolwiek inny cel zgodny z prawem i może być wykorzystywana dla prowadzenia działalności innej niż zarobkowa lub gospodarcza (np. działalność naukowa, badawczo-rozwojowa, nienastawiona na osiągnięcie zysku). Również prowadzenie działalności gospodarczej nie musi zakładać osiągania zysku, niekiedy może wymagać stałego dofinansowania działalności spółki (np. działalność badawczo-rozwojowa).

Przedmiot działalności spółki może być, co do zasady, ujęty dowolnie. Określenie przedmiotu działalności nie wywołuje skutków na zewnątrz, ale jedynie skutek wewnętrzny między spółką a wspólnikami. Poprzez przedmiot działalności wspólnicy/akcjonariusze określają granice jej dozwolonego działania. Przedmiot działalności spółki musi stanowić konkretyzację celu, dla którego spółka została zawiązana i nie może być od niego oderwany.

Z powyższego wynika, iż **jedynymi dopuszczalnymi formami spółek prawa handlowego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego są spółka z o.o. i spółka akcyjna.**

2.2.2. Regulacje wynikające z przepisów ustawy o gospodarce komunalnej

Zasady i formy prowadzenia gospodarki komunalnej określone są w przepisach ustawy o gospodarce komunalnej. Gospodarka komunalna w rozumieniu ww. ustawy polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej oraz obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Gospodarka komunalna powinna obejmować w szczególności zadania z zakresu użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności (wspólnoty samorządowej) w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Sformułowanie „w szczególności” wskazuje, że zakres gospodarki komunalnej określają zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, a istotą gospodarki komunalnej jest realizacja celów o charakterze użyteczności publicznej.

Definicja gospodarki komunalnej akcentuje jako przedmiot i cel tej działalności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Przepisy ustawy o gospodarce komunalnej stanowią, że gospodarka komunalna związana jest z wykonywaniem zadań własnych. Według ustawy gospodarka komunalna powinna obejmować „w szczególności zadania

z zakresu użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb”.

Utworzona na podstawie powołanych przepisów samorządowa osoba prawna (spółka) jest podmiotem odrębnym od województwa zarówno w stosunkach cywilnych, jak i administracyjnych. Utworzona osoba prawna (spółka) występuje w stosunkach gospodarczych we własnym imieniu, ma własne wyodrębnione organy, a za zaciągnięte zobowiązania odpowiada własnym majątkiem. **Relacje pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, jaką jest województwo, a utworzoną spółką opierają się co do zasady na więzach cywilnoprawnych, a obie struktury prawne zachowują swoją autonomię.**

Cytowany wyżej przepis o samorządzie województwa jest bezwzględnie obowiązującym przepisem *lex specialis*, uzupełniającym regułę wyrażoną w ustawie o gospodarce komunalnej. Z powołanych wyżej przepisów wynika, iż samorząd województwa może wykorzystywać do wykonywania swoich publicznych zadań – własnych i zleconych – jedynie handlowe spółki kapitałowe z wyłączeniem możliwości tworzenia i przystępowania do handlowych spółek osobowych. Opisane ograniczenie zdolności prawnej samorządu województwa do możliwości bycia współnikiem w spółkach kapitałowych dotyczy zarówno tych spółek, które mają działać lub też działają w sferze użyteczności publicznej, jak też tych spółek, które mają działać lub też działają poza tą sferą.

Ustawa o gospodarce komunalnej odmiennie kształtuje kwestie istnienia rady nadzorczej i wyraźnie stanowi, iż „w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza”. Jej ustanowienie jest zatem obligatoryjne. W spółce z o.o. z udziałem jednostek samorządu terytorialnego ustanowienie rady nadzorczej jest zawsze obowiązkowe, bez względu na wysokość kapitału zakładowego i bez względu na liczbę współników. Rada nadzorcza nie może zostać zastąpiona poprzez utworzenie komisji rewizyjnej. Komisja rewizyjna w takiej spółce może oczywiście zostać utworzona, jednakże tylko i wyłącznie obok rady nadzorczej.

Dodatkowo, ustawa o gospodarce komunalnej zawiera szczególne uregulowania, dotyczące powoływania i odwoływania członków zarządu spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Co do zasady, członków zarządu takich spółek powołuje i odwołuje rada nadzorcza. Przepis ten zawiera normę bezwzględnie obowiązującą, będącą *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych. Poza jednak tym uregulowaniem, pozostałe przepisy kodeksu spółek handlowych o funkcjonowaniu zarządu spółki z o.o. i spółki akcyjnej stosuje się odpowiednio do spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

2.3. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego („UMWP”) jako administrator systemu wspólnego biletu

Urząd marszałkowski jest jednostką budżetową dedykowaną do obsługi władzy wykonawczej samorządu województwa.

2.3.1. Jednostka budżetowa – charakterystyka

1. Jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych, która nie ma osobowości prawnej i korzysta z osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku – samorządu województwa;
2. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności;
3. Wszystkie swoje wydatki pokrywa bezpośrednio z budżetu województwa;
4. Wszystkie dochody odprowadzane są na rachunek jednostki samorządu terytorialnego;
5. W tej formie występują podmioty z założenia deficytowe np.: wszystkie urzędy, policja, zakłady karne, domy kultury, domy pomocy społecznej;
6. Jednostki budżetowe wykonują swoje działania nieodpłatnie, zatem dochody przez nie uzyskiwane są dużo niższe od kosztów działalności;
7. W jednostce budżetowej obowiązuje zasada roczności – niezrealizowane wydatki wygasają z dniem 31 grudnia oraz do budżetu województwa musi zostać odprowadzona ustalona na ten dzień nadwyżka z rachunku dochodów własnych;
8. Może być utworzony rachunek dochodów własnych przez każdą jednostkę budżetową;
9. Stanowi jednostkę podległą organom władzy wykonawczej jednostek samorządu terytorialnego;
10. Może być utworzona w celu realizacji zadań o charakterze wojewódzkim, realizowanych przez samorząd województwa.

Rozwiązanie polegające na tym, że UMWP będzie administratorem systemu wspólnego biletu zarówno w zakresie zbiorowego transportu publicznego organizowanego przez Marszałka jak i jednostki samorządu niższego szczebla zlokalizowane na terenie województwa pomorskiego jest niedopuszczalne prawnie.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3 lit d ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do zadań organizatora transportu należy, w szczególności: zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo - biletowego. Z powyższego wynika, iż **zadanie z zakresu administrowania „systemu wspólnego biletu” (SWB) zarówno**

w komunikacji regionalnej, powiatowej, jak i miejskiej, jest zadaniem własnym danego samorządu.

Ustawodawca przewidział możliwość współdziałania organów administracji samorządowej różnego szczebla. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykonywanie zadań publicznych przez gminy może następować w drodze współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

Nie ma natomiast możliwości przekazania przez gminę zadań do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego wyższego szczebla, bowiem ustawa o samorządzie gminnym nie uprawnia gminy do powierzenia wykonywania należących do niej zadań publicznych województwu.

Niestety, współpraca samorządów terytorialnych nie może polegać na powierzeniu wykonywanie zadań gminy województwu. Wynika to z faktu, iż organ administracji publicznej działa na podstawie konkretnej normy kompetencyjnej wynikającej z ustawy, a jego kompetencji w danym obszarze nie można domniemywać. W ustawie o samorządzie województwa, samorządzie powiatu i gminy **ustawodawca nie zawarł norm prawnych, które wyposażyłyby województwo w uprawnienie przejęcia od gmin i powiatów kompetencji w zakresie administrowania systemem wspólnego biletu na rzecz tych jednostek samorządu terytorialnego.**

Z powyższych względów wariant, w którym urząd marszałkowski jest jednostką budżetową dedykowaną do obsługi władzy wykonawczej samorządu województwa w zakresie administrowania systemem, nie będzie rozpatrywany w dalszej części niniejszego opracowania, ponieważ wdrożenie takiego wariantu w życie jest niemożliwe.

2.4. Wojewódzka jednostka administracyjna jako administrator systemu wspólnego biletu

Wojewódzka jednostka administracyjna powołana przez władze wykonawcze województwa ma więcej zalet niż komórka organizacyjna Urzędu Marszałkowskiego przede wszystkim z tego względu, iż prowadzi własną gospodarkę finansową. Podstawą tej gospodarki jest plan dochodów i wydatków, co sprzyja większej przejrzystości finansowej tej jednostki, niż w przypadku wewnętrznej komórki w urzędzie marszałkowskim. Wojewódzka jednostka budżetowa będzie jednak borykała się ze wszystkimi słabościami jednostki sektora finansów publicznych w zakresie efektywności działania i dostosowania struktury organizacyjnej do potrzeb rynku.

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

Abstrahując od powyższego należy podkreślić, iż rozwiązanie polegające na tym, że jednostka budżetowa powołana przez Województwo jest administratorem systemu wspólnego biletu zarówno w zakresie zbiorowego transportu publicznego organizowanego przez Marszałka jak i jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla zlokalizowane na terenie Województwa Pomorskiego jest niedopuszczalne prawnie.

Jednostka budżetowa powołana przez Województwo jest formą organizacyjno-prawną działania Marszałka, do której odnoszą się wszystkie ograniczenia związane z funkcjonowaniem struktur organizacyjnych województwa w ramach urzędu. Dlatego wariant z jednostką administracyjną powołaną przez Marszałka dedykowaną do obsługi SWB również nie będzie rozpatrywany w dalszej części niniejszego opracowania, ponieważ wdrożenie takiego wariantu w życie jest niemożliwe

2.5. Związek jako administrator systemu wspólnego biletu

W tym wariantcie rozpatrzono łączenie trzy rodzaje związków:

- związki gmin;
- związki powiatów;
- związki powiatowo – gminne.

Wynika to z faktu, iż podstawowe zasady funkcjonowania związków jednostek samorządu terytorialnego są bardzo zbliżone i z punktu widzenia realizacji Projektu powinny być rozpatrywane w oparciu o następujące kryteria:

- zdolność do pozyskania niezbędnych kompetencji;
- zdolność do pozyskania finansowania UE dla Programu;
- bankowalność finansowania wkładu krajowego;
- zdolność modelu do samofinansowania działalności operacyjnej,

Nie ma zasadniczo znaczenia, która z form zostanie przez partnerów Projektu wybrana. Wybór rodzaju związku będzie zależał od tego, które samorządy położone na terenie województwa pomorskiego będą chciały w nim uczestniczyć. Jeżeli wszystkie objęte Projektem to wtedy z uwarunkowań prawnych będzie wynikała konieczność powołania związku powiatowo-gminnego. Jeżeli nie wszystkie gminy i powiaty uczestniczące w Projekcie będą chciały zrzeszyć się w takim związku to jego rodzaj będzie musiał zostać dostosowany do zaistniałych w Projekcie okoliczności.

Przyjęcie formuły, w której nie wszystkie samorządy gminne i powiatowe uczestniczące w Projekcie będą uczestniczyć w związku spowoduje konieczność dostosowania relacji formalno-prawnych między uczestnikami Projektu do takich uwarunkowań i inne ustrukturyzowanie Projektu niż w sytuacji, gdyby wszystkie te samorządy stały się członkami związku.

2.5.1. Związek samorządowy- charakterystyka

2.5.1.1. Związki gmin (związek międzygminny)

Jest to korporacja prawa publicznego tworzona przez samorządy gmin na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w drodze porozumień zatwierdzanych następnie uchwałami rad tych gmin, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związek międzygminny ma osobowość prawną.

Związki międzygminne są powoływane w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej gmin. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań, dla których związek jest powołany, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Co do zasady, związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, i w tym celu posiada osobowość prawną.

Utworzenie związku lub przystąpienie gminy do związku wymagają przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, odpowiednio przez rady zainteresowanych gmin albo radę zainteresowanej gminy. Projekt statutu takiego związku podlega uzgodnieniu z wojewodą. Statut związku powinien określać m.in.: nazwę i siedzibę związku, uczestników i czas trwania związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach, pokrywaniu strat związku i inne.

Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.

Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej. Wpisu w rejestrze związków międzygminnych dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. W zakresie zadań zleconych związkowi, zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy.

Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy.

Organem wykonawczym związku jest zarząd. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór

członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku.

Na marginesie należy zauważyć, iż gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

2.5.1.2. Związki powiatów

Związki powiatów są powoływane w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej lub w celu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej powiatów.

Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmują rady zainteresowanych powiatów. Prawa i obowiązki powiatów uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, i w związku z tym ma osobowość prawną.

Utworzenie związku oraz przystąpienie powiatu do związku wymagają przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady odpowiednio przez rady zainteresowanych powiatów albo radę zainteresowanego powiatu. Projekt statutu związku podlega uzgodnieniu z wojewodą.

Statut związku powinien określać m.in. nazwę i siedzibę związku, członków i czas trwania związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku i inne zasady określające współdziałanie.

Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu. Rejestr związków powiatów prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej. Wpisu w rejestrze związków powiatów dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. Zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu, z tym, że w skład zgromadzenia wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku. Uchwały zgromadzenia podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw wraz z uzasadnieniem w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy.

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

Organem wykonawczym związku jest zarząd. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród członków zgromadzenia. O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku.

2.5.1.3. Związki powiatowo-gminne

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z gminami, tworząc związek powiatowo-gminny. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej gmin.

Rejestr związków powiatowo-gminnych prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Do związku powiatów może przystąpić gmina. W takim przypadku następuje przekształcenie związku powiatów w związek powiatowo-gminny. Przekształcenie związku powiatów lub przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny wymaga zmiany statutu związku w trybie i na zasadach dotyczących odpowiednio związku powiatów albo związku międzygminnego.

Związek powiatowo-gminny z dniem ogłoszenia statutu wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku. Organy związku powiatowo-gminnego stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.

3. Analiza optymalnej formuły organizacyjno-prawnej dla administratora systemu wspólnego biletu w województwie pomorskim

3.1. Sprawność organizacyjna w zakresie realizacji projektów

3.1.1. *Spółka kapitałowa*

Spółka kapitałowa stanowi formę prawną dedykowaną do prowadzenia działalności biznesowej. Jej atutem jest elastyczność modelowanie struktury organizacyjnej i dopasowania jej do potrzeb konkretnego Projektu i jego poszczególnych faz.

Z analizowanych organizacyjno-prawnych form realizacji Projektu, spółka kapitałowa ma najbardziej efektywny mechanizm podejmowania decyzji o charakterze strategicznym i operacyjnym, z szeroką paletą narzędzi zabezpieczających interesy jej poszczególnych wspólników lub akcjonariuszy (np. akcje uprzywilejowane co do głosu czy prawa osobiste poszczególnych udziałowców). Dzięki temu udziałowcy/akcjonariusze spółki mogą wypracować optymalne dla konkretnego Projektu rozwiązania dotyczące podziału ryzyka i wpływu na proces decyzyjny.

Spółka również zapewnia najwyższy poziom bezpieczeństwa obrotu prawnego dzięki kompleksowym regulacjom prawnym dotyczącym jej funkcjonowania oraz praktyce stosowania prawa i utrwalonym orzecznictwie.

Do tego, jako podmiot wewnątrz, **spółka kapitałowa może w wielu wypadkach w trybie z wolnej ręki realizować usługi publiczne w drodze umów cywilnoprawnych, co pozwala w efektywny sposób zarządzać relacjami z klientami, parametryzować swoją ofertę wyprofilowaną na potrzeby rynku.**

3.1.2. *Stowarzyszenie*

Stowarzyszenie jako forma prawno-organizacyjna administratora SWB jest najmniej efektywną strukturą dla realizacji Projektu. Kluczowe słabości tej organizacji to:

- Oparcie modelu finansowania SWB o dotacje celowe udzielane stowarzyszeniu przez organizatorów transportu publicznego na realizację zadań publicznych.
- Cechą tego instrumentu jest mało elastyczna formuła wydatkowania środków. Dlatego też model ten będzie generował problemy związane z dopasowaniem rozwiązań finansowych do potrzeb Projektu, co będzie spowalniało procesy decyzje i generowało ryzyka opóźnień Projektu oraz ryzyka finansowe związane z brakiem kwalifikowalności wydatków w ramach Projektu ze środków dotacji celowej.
- Rozliczenie dotacji celowej oparte jest o model kosztowy, a nie efektywność wydatków, który ze swej istoty nie sprzyja sprawności działania beneficjenta.

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

- Dodatkowym mankamentem tego rozwiązania jest zbiurokratyzowany system rozliczania dotacji celowej, który będzie generował dodatkowe koszty administracyjne dla administratora systemu.
- Sama formuła stowarzyszenia dedykowana jest co do zasady dla realizacji mniejszych projektów, a jej uproszczona struktura organizacyjna może generować ryzyka zarządcze oraz prawne, związane z bardzo ogólnymi regulacjami dotyczącymi funkcjonowania i organizacji tej osoby prawnej, wskazanymi w ustawie – prawo o stowarzyszeniach.

3.1.3. Związek JST

Związek jako administrator systemu wspólnego biletu jest publiczną osobą prawną będącą jednostką sektora finansów publicznych. Transfery środków publicznych w ramach rozliczeń między związkiem a jego członkami oraz Samorządem Województwa Pomorskiego będą odbywały się w ramach sfery finansów publicznych, co zmniejsza sformalizowanie ich wydatkowania, w stosunku do wariantu dotacji dla stowarzyszenia. **Model ten posiada wszystkie mankamenty rozliczeń jednostek budżetowych.**

W tym modelu dochodzi bowiem do sytuacji, w której wszyscy partnerzy Projektu i administrator SWB są jednostkami sektora finansów publicznych. Wszystkie transfery środków zawierają się więc w ramach sfery publicznej, wyjątek stanowią przewoźnicy rozliczani netto za usługi publiczne, gdzie wpływy z biletów administrator SWB przekazuje przewoźnikowi.

Podstawową wadę tego modelu jest to, że struktura organizacyjna administrująca SWB, czyli związek samorządowy nie może zrzekać jako członka organizacji Samorządu Województwa – jest ono niejako poza Projektem.

3.2. Nawiązanie współpracy przez partnerów Projektu

W celu rozpoczęcia prac nad przygotowaniem Projektu systemu wspólnego biletu, partnerzy Projektu powinni sformalizować swoją współpracę w formie /umowy wdrożeniowej. Jest to forma kształtowania praw i obowiązków stron inicjujących duże przedsięwzięcie w oparciu o cywilistyczną zasadę swobody zawierania umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

Powyższa umowa powinna mieć charakter umowy cywilno-prawnej w dużym stopniu o charakterze deklaratoryjnym. Wynika to z faktu, iż bo na obecnym etapie Projektu brak jest jeszcze szczegółowych rozwiązań w zakresie przygotowania i realizacji SWB w jego wymiarze: technicznym, organizacyjnym oraz finansowym. W takiej sytuacji nie ma

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

możliwości określenia kosztów wytworzenia systemu wspólnego biletu, jak również jego późniejszej eksploatacji.

Z powyższych względów **zapisy umowy nie mogą zawierać twardych zobowiązań finansowych poszczególnych partnerów Projektu, ponieważ jednostki sektora finansów publicznych nie mogą zaciągać zobowiązań, których skutków finansowych nie są w stanie oszacować.** Ponadto takie zobowiązanie musiałoby zostać uwzględnione w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego i wieloletnim planie finansowym tej jednostki.

Kluczową kwestią, która powinna być zawarta w umowie, jest deklaracja wspólnej woli realizacji Projektu przez wszystkie strony umowy oraz określenie zasad postępowania stron w celu jego przygotowania do realizacji oraz wdrożenia na obszarze województwa pomorskiego.

W szczególności, umowa powinna zawierać:

1. Wskazanie partnera wiodącego, który będzie liderem przygotowania Projektu oraz będzie miał mandat do reprezentowania partnerów wobec osób trzecich. Ponadto partner wiodący powinien wziąć na siebie zobowiązanie dot. opracowywania i realizacji wspólnej strategii systemu biletowego, zasad współpracy przy ustalaniu rozkładów jazdy i optymalizowaniu systemów przesiadek pomiędzy środkami transportu publicznego, tak aby SWB wpisał się optymalnie w oczekiwania mieszkańców regionu i cele strategiczne polityki transportowej Województwa Pomorskiego.
2. Zasady kierowania i koordynowania Projektem, w tym definiowanie zespołu projektowego, który będzie odpowiadał za realizację Projektu na poziomie operacyjnym do czasu stworzenia struktury organizacyjno-prawnej, która przejmie rolę realizatora Projektu (np. spółka celowa, związek samorządowy czy stowarzyszenie samorządów).
3. Opis systemu podejmowania decyzji w Projekcie przez jego partnerów oraz monitorowania i promowania Projektu.
4. „Mapę drogową” realizacji Projektu, ze wskazaniem jego kamieni milowych i kluczowych decyzji stron porozumienia na poszczególnych etapach jego realizacji.

3.2.1. Umowa partnerstwa – w świetle realizacji projektów finansowanych ze środków UE

Na podstawie ustawy o polityce rozwoju oraz zgodnie z zasadami wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 („Zasady wdrażania”) – **projekty współfinansowane ze środków RPO WP 2014-2020 mogą być realizowane przez kilka podmiotów w formie partnerstwa, na podstawie porozumienia albo umowy o partnerstwie.** Umowy partnerskie zawierane są w celu wspólnej realizacji

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

projektów przez kilka podmiotów finansowanych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE.

Podstawowe uregulowania w tej materii zostały zawarte w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Powyższe **regulacje dopuszczają różną formę współpracy podmiotów uczestniczących w realizacji Projektu. Dotyczy to również wyboru formy organizacyjno-prawnej dedykowanej dla Projektu.** Ponadto, wybór formuły realizacji Projektu w znacznym stopniu jest determinowany poziomem zaangażowania danej instytucji oraz etapem realizacji przedsięwzięcia.

Zgodnie z Zasadami wdrażania – współdział podmiotów w realizacji Projektu może polegać w szczególności na:

- poparciu dla celów Projektu (np. porozumienia czy umowy przedwstępnej) wyrażonym przez podmioty, których udział jest uzasadniony z punktu widzenia efektów Projektu;
- udostępnieniu przez inny podmiot zasobów ludzkich, technicznych i organizacyjnych do realizacji Projektu;
- współpracy opartej na porozumieniu/umowie przewidującej oddanie infrastruktury powstałej w wyniku realizacji Projektu w zarządzanie jednej ze stron;
- pełnieniu przez jeden z podmiotów współpracy funkcji inwestora zastępczego;
- zleceniu zadań publicznych innym podmiotom spoza sektora finansów publicznych;
- zakupie towarów lub usług od innych podmiotów;
- partnerstwie publiczno- prywatnym.

W pkt. 3.5.1.1 Zasady wdrażania definiują pojęcie partnerstwa wskazując, że stanowi ono zaangażowanie we wspólną realizację Projektu co najmniej dwóch samodzielnych, niezależnych podmiotów, wymienionych we wniosku o dofinansowanie Projektu, których udział jest uzasadniony, konieczny i niezbędny.

Uzasadniony (konieczny) udział partnera w projekcie polega na tym, że powinien on:

- przyczynić się do osiągnięcia celów projektu w wymiarze większym niż przy zaangażowaniu w jego realizację jedynie wnioskodawcy,
- spowodować synergii albo umożliwić całościowe potraktowanie zagadnienia, którego dotyczy projekt.

Wspólna realizacja Projektu przez partnerów obejmuje alokację do projektu zasobów ludzkich, organizacyjnych, technicznych lub finansowych, adekwatnych do wykonywanych zadań.

Umowa pomiędzy partnerami musi określać, w myśl zapisów art. 33 ust. 5 ustawy wdrożeniowej (ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020), w szczególności:

- 1. Przedmiot porozumienia albo umowy;**
- 2. Prawa i obowiązki stron;**
- 3. Zakres i formę udziału poszczególnych partnerów w projekcie;**
- 4. Partnera wiodącego uprawnionego do reprezentowania pozostałych partnerów projektu;**
- 5. Sposób przekazywania dofinansowania na pokrycie kosztów ponoszonych przez poszczególnych partnerów projektu, umożliwiający określenie kwoty dofinansowania udzielonego każdemu z partnerów;**
- 6. Sposób postępowania w przypadku naruszenia lub niewywiązania się stron z postanowień tego porozumienia.**

Realizacja projektu partnerskiego powinna odbywać się na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie. Należy jednak pamiętać, że stronami umowy o partnerstwie nie mogą być podmioty wykluczone z możliwości otrzymania dofinansowania.

Partnerstwo w projekcie nie może mieć charakteru czysto finansowego. Jego istota jest nakierowana na zwiększenie efektywności realizacji Projektu i osiągnięcie lepszych rezultatów dzięki wspólnemu działaniu.

Umowa partnerska w sprawie przygotowania i wdrożenia SWB powinna określić zasady oraz warunki, na jakich strony będą współpracowały przy realizacji Projektu na etapie planowania, wdrożenia i eksploatacji. W tym w szczególności musi ona określić:

- kluczowe parametry funkcjonowania SWB obejmujące kwestie techniczne organizacyjne oraz model finansowania jego eksploatacji,
- system rozliczeń finansowych między stronami, związany z funkcjonowaniem SWB,
- strukturę organizacyjną służącą do zarządzania SWB,
- osoby do prac na poszczególnych etapach Projektu oraz, w zakresie organizacyjnym i finansowym, zasady ich pracy.

Umowa partnerska powinna również zawierać regulacje dotyczące:

- zasad współpracy pomiędzy stronami umowy,
- mechanizmów koordynacji działań w zakresie funkcjonowania transportu publicznego wszystkich partnerów Projektu,
- zasad wyboru wykonawców, którzy przygotowują niezbędną dokumentację, ekspertyzy na potrzeby Projektu,
- sposobu wyboru podmiotu, który stworzy system SWB,
- rozstrzygnięcia w zakresie własności elementów systemu i zarządzania jego eksploatacją,

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

- odpowiedzialności stron umowy,
- sankcji związanych z niewypełnieniem lub opóźnieniem zobowiązań, wystąpieniem nieprawidłowości,
- warunków rozwiązania i wygaśnięcia umowy.

Wskazane wyżej dokumenty, tj. **umowa wdrożeniowa SWB i umowa partnerska będą elementem koniecznym do ustrukturyzowania Projektu i ustalenia zasad współpracy między partnerami Projektu, niezależnie od przyjętej formuły organizacyjno-prawnej Projektu.**

Wybór formy organizacyjno-prawnej podmiotu, który będzie odpowiedzialny za stworzenie i eksploatację SWB, będzie determinował w dużym stopniu formalno-prawne relacje między uczestnikami systemu. Dotyczy to w szczególności możliwych powiązań pomiędzy powołaną jednostką organizacyjną, a partnerami Projektu, organizatorami publicznego transportu zbiorowego, operatorami i przewoźnikami.

Kluczowe dla ustalenia, w jakiej formule może działać administrator SWB i w oparciu o jakie instrumenty prawne powinien budować relacje pomiędzy zainteresowanymi uczestnikami tego systemu, są możliwości realizacji przepływów finansowych pomiędzy uczestnikami systemu. Podstawowe regulacje w tym obszarze to zapisy:

- ustawy o publicznym transporcie zbiorowym,
- ustawy o samorządach terytorialnych,
- prawa zamówień publicznych,
- przepisów dotyczących pomocy publicznej.

4. Analiza możliwych powiązań pomiędzy jednostką organizacyjną, a partnerami Projektu

4.1. Wariant: spółka celowa jako administrator systemu

Zgodnie z art. 67 ustawy prawo zamówień publicznych, spółka celowa jest podmiotem wewnętrznym, któremu można zlecać świadczenie usług w trybie z wolnej ręki, jeżeli cechuje się następującymi parametrami:

- jest to spółka ze 100 % udziałem publicznym,
- w kapitale zakładowym muszą uczestniczyć wszyscy partnerzy Projektu,
- przeważającą część działalności spółki musi stanowić wykonywanie zadań publicznych na rzecz ww. samorządów (90% działalności),
- spółka musi pozostawać pod kontrolą ww. samorządów,
- spółka musi być kontrolowana i rozliczana z rekompensaty w oparciu o prawodawstwo europejskie,
- rekompensaty winny być odpowiednio rozdzielone (na wszystkich partnerów SWB) tak, aby można było przyporządkować odpowiednio koszty i przychody do danej działalności publicznej,
- w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego;

Zgodnie z art. 67 ustawy prawo zamówień publicznych, taka spółka jest podmiotem wewnętrznym, któremu można zlecać świadczenie usług w trybie z wolnej ręki. Powyższe rozwiązanie pozwala wszystkim partnerom Projektu zawrzeć umowy dotyczące uczestniczenia w systemie wspólnego biletu.

Proponowane rozwiązanie w zakresie określenia praw i obowiązków uczestników SWB w oparciu o umowy cywilnoprawne byłoby następujące: **Organizatorzy transportu publicznego rozliczają się z operatorami lub przewoźnikami w formule umów brutto za świadczone usługi publiczne.**

Zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym, za „operatora” uważa się samorządowy zakład budżetowy lub przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie. Zgodnie z treścią art. 6 ww. ustawy, publiczny transport zbiorowy może być wykonywany przez operatora publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnika spełniających warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób.

W przypadku rozliczenia realizacji przewozów transportu zbiorowego w formule rozliczenia brutto za świadczone usługi publiczne, organizatorzy transportu publicznego

uczestniczący w systemie powinni zawrzeć umowę bezpośrednio z administratorem SWB na dystrybucję i rozliczenie wpływów z biletów oraz usługi towarzyszące.

Wynika to z faktu, że w tym modelu rozliczeń przepływ środków pochodzących ze sprzedaży biletów następuje bezpośrednio do budżetu organizatora. Organizator natomiast rozlicza się z operatorem za realizowaną usługę publiczną, przekazując mu rekompensatę za świadczoną usługę. Innymi słowy, jest jedno źródło finansowania działalności operatora lub przewoźnika.

W powyższym modelu rozliczania usług publicznych, umowa między organizatorem transportu publicznego, a administratorem SWB powinna zawierać regulacje w zakresie:

- relacji między organizatorem a administratorem SWB dotyczących ich bezpośrednich powiązań biznesowych w ramach świadczonych usług, a także sposobu ich rozliczenia;
- zobowiązania organizatora transportu publicznego wobec administratora SWB, że w umowie z przewoźnikiem lub operatorem, który świadczy na jego rzecz usługi publiczne, zostaną zawarte postanowienia dotyczące korzystania przez operatora z usług administratora o określonych parametrach jakościowych i ilościowych;
- wprowadzenia przez organizatora do powyższej umowy na świadczenie usług publicznych zapisów zobowiązujących operatora lub przewoźnika do zawarcia bezpośredniej umowy z administratorem systemu, która ureguje relacje bezpośrednie między tymi podmiotami o charakterze operacyjnym, np. serwisowanie urządzeń peryferyjnych, przepływ informacji, rozliczenia sprzętu z operatorem lub przewoźnikiem.

Podstawą do realizacji powyższych zobowiązań organizatora transportu publicznego jest art. 25 ust. 3 pkt. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z jego treścią, w ramach umowy na świadczenie usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym zawiera się wymagania w stosunku do środków transportu, w tym wymagania dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

4.1.1. Umowa inwestycyjna

W celu zoptymalizowania procesów w zakresie relacji między organizatorami transportu, operatorami i przewoźnikami a spółką celową, należy zawrzeć umowę inwestycyjną, wykorzystując wzorce stosowane przez międzynarodowe fundusze inwestycyjne przy strukturyzowaniu współpracy z lokalnym partnerem biznesowym przy dużych inwestycjach, np. kompleksach biurowo-usługowo-handlowych.

Taka umowa pozwoli ustalić relacje partnerów w ramach Projektu realizowanego w formule spółki celowej w oparciu o:

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

- narzędzia korporacyjne wynikające z regulacji kodeksu spółek handlowych;
- wypracowane procedury postępowania w kluczowych procesach związanych z zarządzaniem Projektem;
- system podejmowania decyzji w Projekcie – uwzględniający wszystkie słuszne interesy parterów, jak również procedury tzw. impasu decyzyjnego i wyjścia z Projektu;
- narzędzia koordynacyjne dotyczące wypracowywania dokumentów wzorcowych dla uczestników SWB (partnerów Projektu, operatorów i przewoźników).

Takie podejście pozwoli na ograniczenie ryzyka w Projekcie dla wszystkich jego uczestników. Ponadto zapewni optymalny poziom świadczonych usług, a dzięki ich standaryzacji pozwoli na obniżenie jednostkowych kosztów świadczonych usług.

Umowa inwestycyjna powinna też zawierać procedury dotyczące rozbudowy systemu i dostarczania nowych usług przez operatora oraz wpływy na prawa i obowiązki partnerów, rozwiązywanie impasów decyzyjnych, etc.

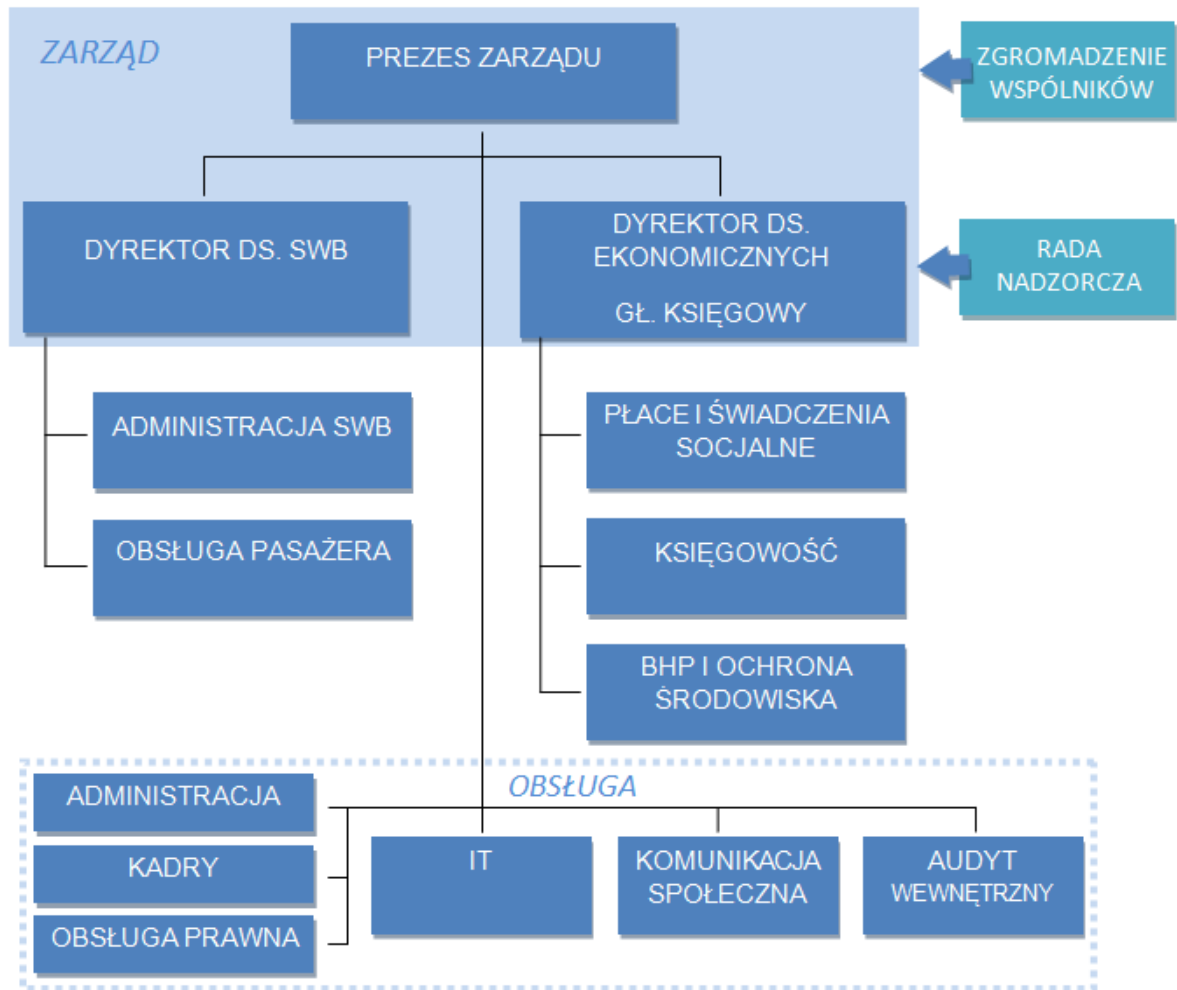
4.1.2. Umowy z zarządcami infrastruktury kolejowej

Biorąc pod uwagę fakt, że stacje, przystanki oraz perony kolejowe, na których będą montowane czytniki należą do różnych zarządców infrastruktury (tj. do PKP Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście, Pomorskiej Kolei Metropolitalnej oraz PKP Polskich Linii Kolejowych) – należy zawrzeć z odpowiednim wyprzedzeniem stosowne umowy z tymi podmiotami, dotyczące zasad i sposobu współpracy administratora SWB w zakresie montażu i eksploatacji wskazanych wyżej urządzeń na stacjach, przystankach oraz peronach zarządzanych przez te podmioty.

4.1.3. Struktura organizacyjna spółki

Prezentowany poniżej schemat przedstawia możliwą modelową strukturę organizacyjną spółki dedykowanej SWB. Na czele struktury znajdować się będzie Zgromadzenie Wspólników, a funkcję organu nadzorującego pełnić będzie Rada Nadzorcza. Organ zarządzający stanowić będzie Zarząd Spółki składający się z Prezesa Zarządu i Dyrektorów – Członków Zarządu, odpowiednio ds. SWB oraz ds. ekonomiczno-finansowych. Spółka podzielona zostać może na komórki organizacyjne oraz samodzielne stanowiska, odpowiedzialne za administrację SWB i obsługę pasażera, sprawy ekonomiczno-finansowe, z uwzględnieniem księgowości, płac oraz bhp i ochrony środowiska, a także pion obsługowy odpowiedzialny za stronę prawną, zamówienia publiczne, administracyjne, itp.

Rysunek 1. Struktura organizacyjna spółki celowej



Źródło: Opracowanie własne

Zakładając maksymalne korzystanie z usług podmiotów zewnętrznych, w tym instytucji zarządzających transportem publicznym po stronie partnerów – można założyć, że liczba etatów spółki nie powinna przekroczyć 35. W przypadku konieczności poszerzenia zakresu kompetencji spółki np. o zarządzanie transportem publicznym, miejskim lub kolejowym – konieczne byłoby wygenerowanie stanowiska ds. współpracy z wykonawcami zleconych zadań, a zatrudnienie w spółce może wzrosnąć do ok. 75 etatów. Niezależnie od zadań pomocniczych powierzanych podmiotom zewnętrznym, spółka powinna mieć na uwadze konieczność zlecenia w taki sposób również wykonywania wielu czynności, niezbędnych do prawidłowego jej funkcjonowania, takich jak np.: sprzątanie pomieszczeń biurowych czy ochrona mienia.

4.2. Wariant: stowarzyszenie jako administrator systemu wspólnego biletu

Struktura relacji między uczestnikami Projektu oparta o formułę stowarzyszenia jako administratora SWB byłaby realizowana w oparciu o dotacyjny model finansowania Projektu. Dysponentami środków przekazywanych w formie dotacji celowej na sfinansowanie działalności administratora SWB będą poszczególne jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w Projekcie.

Dotacje pochodzące od jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z treścią art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, mogą uzyskiwać podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku, wyłącznie na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Dodatkowym warunkiem uzyskania tej formy wsparcia od jednostek samorządu terytorialnego jest posiadanie przez stowarzyszenie statusu organizacji pożytku publicznego.

Zlecenie zadania i udzielenie wyżej wskazanej dotacji następowałoby na podstawie umowy dotacyjnej, zawartej przez poszczególnych partnerów Projektu ze stowarzyszeniem będącym administratorem SWB. Umowa dotacyjna powinna zawierać:

- szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana oraz termin jego wykonania;
- wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- tryb kontroli wykonywania zadania;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

W tym modelu umowa dotacyjna reguluje relacje organizator – administrator systemu, wskazując zasady świadczenia usług, sposób szacowania ich kosztów i rozliczenia dotacji.

Ten model organizacyjno-prawny administratora systemu ma najbardziej zbiurokratyzowany charakter, wynikający z procedur udzielania dotacji i jej rozliczania. Wynika to z faktu, iż środki publiczne są transferowane do podmiotu spoza sektora finansów publicznych (w formie dotacji).

Rozliczenie świadczonych usług przez administratora ze względu na specyfikę tego rodzaju dotacji przyjmie charakter kosztowy. Zatem umowa będzie zawierała katalog kosztów wraz z limitami wydatków na ich pokrycie. Taki model rozliczeń powoduje, że administrator SWB nie jest zainteresowany zwiększaniem efektywności swojego działania. Ograniczenie kosztów w danym roku będzie powodowało niewykorzystanie przyznanego budżetu na dany rok.

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

W związku z tym, zgodnie z procedurami budżetowymi, administrator systemu będzie musiał składać wyjaśnienia, dlaczego nie wykorzystał przyznanego limitu środków. Biorąc pod uwagę zasadę jednoroczności budżetu, administrator będzie zatem prawdopodobnie działał w myśl zasady „wydaj albo strać”, co z kolei będzie sprzyjało ograniczeniu racjonalności i efektywności wydatków.

Ponadto, biorąc pod uwagę liczbę partnerów i tym samym umów dotacyjnych, same zarządzanie dokumentacją w tym zakresie będzie wymagało dużych zasobów ludzkich do budżetowania wydatków, dokumentowania ich poniesienia i rozliczania oraz raportowania. Dodatkowo pod uwagę trzeba brać fakt, że w różnych jednostkach samorządu terytorialnego obowiązują różne standardy umów dotacyjnych, które są elementem większego systemu wydatkowania środków publicznych w formie dotacji, podlegających w każdej jednostce samorządowej różnym procedurom. **Wypracowanie jednolitego standardu w tym zakresie będzie czasochłonne i trudne w wynegocjowaniu**, co jest kolejnym argumentem świadczącym przeciwko rekomendacji tego wariantu.

4.3. Wariant: związek JST jako administrator systemu wspólnego biletu

W tym modelu dochodzi do sytuacji, w której wszyscy partnerzy Projektu i administrator SWB są jednostkami sektora finansów publicznych. Wszystkie transfery środków następują zatem – jak już wspomniano wcześniej – w ramach sfery publicznej, wyjątek stanowią przewoźnicy rozliczani netto za usługi publiczne, gdzie wpływ z biletów administrator SWB przekazuje przewoźnikowi.

Ten model ma jednak podstawową wadę polegającą na tym, że struktura organizacyjna zarządzająca SWB nie obejmuje jako członka organizacji Marszałka Województwa. Wynika to z faktu, iż samorząd województwa nie może być członkiem ani związku gminnego, ani powiatowo-gminnego. Jedynym instrumentem prawnym, który umożliwia mu uczestniczenie w tym Projekcie, jest zatem porozumienie administracyjne.

W oparciu o art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa, samorząd województwa mógłby przekazać zadania w zakresie integracji taryfowo-biletowej związkowi międzygminnemu. Do sposobu realizacji takiego porozumienia i rozliczeń między związkiem a gminą stosuje się przepisy ustawy o samorządzie gminnym. W tym wariantcie, doszłoby do sytuacji transferu środków między podmiotami sektora: członkowie związku – związek oraz województwo – związek. Dzięki temu **rozliczenia między partnerami a administratorem systemu są w przypadku związku JST mniej sformalizowane niż w wariantcie dotacji dla stowarzyszenia. Model ten jednak nadal ma wszystkie mankamenty rozliczeń w reżimie ustawy o finansach publicznych.**

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

Z pozostałymi interesariuszami Projektu relacje będą regulowane za pomocą instrumentów prawnych, analogicznie do dwóch powyższych wariantów (spółki celowej i stowarzyszenia).

5. Formuła współpracy między organizatorami transportu publicznego

5.1. Mechanizmy współpracy UMWP z partnerami Projektu

Na poziomie politycznym, czyli na poziomie organizatorów transportu publicznego, **niezbędne jest stworzenie organizacji, która będzie stanowiła forum współpracy wszystkich organizatorów transportu**. Obecnie już część z nich jest zrzeszonych w różnych formach służących integracji biletowej lub taryfowej, dla co najmniej kilku jednostek samorządowych. Nie ma jednak współpracy systemowej na obszarze całego województwa.

W ocenie Wykonawcy niniejszego dokumentu, **celowe jest zrzeszenie się nie tylko pojedynczych organizatorów, ale również ich związków i takie zaprojektowanie procesu decyzyjnego w organizacji, aby opłacało się działać w grupie z innymi organizatorami transportu zbiorowego, a nie jako indywidualny organizator**.

Takie podejście do zarządzania relacjami z partnerami Projektu pozwoli część zadań o charakterze koordynacyjnym delegować na poziom wykonawczy (operacyjny) i jednocześnie ułatwi wypracowywanie konsensusu na poziomie całego województwa. **Marszałek Województwa powinien pełnić rolę mediatora i moderatora tej dyskusji** – w szczególności, że plan transportowy województwa w hierarchii aktów prawa miejscowego jest najwyżej umocowany.

W związku z przepisem art. 9 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, plan transportowy uchwalony przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego. W praktyce oznacza to, że przyjęcie w wojewódzkim planie transportowym określonego rozwiązania w sferze integracji taryfowo – biletowej, zgodnie z prawem, powinno zdeterminować rozwiązania w tym zakresie, jakie powinny być przyjęte przez jednostki terytorialne niższego szczebla (i ich związki) na tym obszarze. Prawo nie przewiduje jednak żadnych sankcji za niewykonanie tych obowiązków.

Na niższym szczeblu współpracy powinny być wykorzystywane wszystkie dostępne formy organizacyjno-prawne, tj.:

- stowarzyszenia samorządów;
- związki gmin;
- związki powiatów;
- związki powiatowo – gminne;
- związki metropolitalne.

Jednostki tworzące związek będą mogły przekazywać do realizacji na rzecz związku określone w statucie zadania publiczne; możliwe będzie nie tylko tworzenie nowych związków powiatowo-gminnych, lecz również przystępowanie gmin do związków powiatów oraz

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

powiatów do związków gminnych, co będzie niosło ze sobą ich przekształcanie w związki powiatowo-gminne.

Każda formuła współdziałania poszczególnych samorządów jest dobra, jeżeli uczestnicy uważają ją za skuteczne i efektywne narzędzie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Dość często za określonymi rozwiązaniami przemawia tradycja współpracy wspólnot samorządowych, wypracowane wzorce wspólnych działań i zaufanie do danej instytucji. Dlatego też zamiast koncentrować się na aspektach formalno-prawnych tych poszczególnych osób prawnych, lepiej zdać się na ich własne decyzje i wybory ścieżki współpracy. Związek samorządowy i metropolitalny może zrzeszać samorządy gminne i powiatowe, jego członkiem nie może być natomiast Województwo. Przyjęcie więc innej formuły niż stowarzyszenie będzie wymagało różnych sztucznych zabiegów, aby zbudować relacje na poziomie prawnym między gminami i powiatami a województwem, np. zawarcia stosownego porozumienia. Takie rozwiązanie ma wady, ponieważ Marszałek nie jest częścią takiej organizacji a jedynie z nią współpracuje.

Powstanie na obszarze woj. pomorskiego związku metropolitalnego jest bardzo pożądane jako element integracji taryfowo-biletowej. Trzeba jednak mieć na uwadze, że utworzenie związku metropolitalnego stworzy pewien przymus prawny uczestnictwa członków związku w zintegrowanym systemie taryfowo – biletowym obowiązującym na obszarze związku. Mówi o tym art. 15a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który wprost stwierdza, że związek metropolitalny ustanawia zintegrowany system taryfowo-biletowy obowiązujący w jego granicach. Innymi słowy, bez stworzenia zintegrowanego systemu nie może funkcjonować związek metropolitalny.

Co więcej, art. 15a ust. 2 cytowanej ustawy mówi z kolei, iż organizatorzy gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich na terenie związku metropolitalnego są obowiązani do uczestnictwa w systemie taryfowo-biletowym. Natomiast wzajemne rozliczenia z tytułu uczestnictwa organizatorów gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich w zintegrowanym systemie taryfowo – biletowym na terenie związku metropolitalnego określa porozumienie zawarte przez związek metropolitalny i odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego (art. 15 a ust. 3). Oznacza to, że stworzenie związku wpłynie decydująco na utworzenie zintegrowanego systemu taryfowo – biletowego, do którego mogą (lub nie) przystępować kolejni organizatorzy szczebla samorządowego. Tym niemniej, może to zdeterminować zarówno kształt, jak i zakres integracji taryfowo – biletowej, ponieważ będzie w pewnym sensie stanowił przeniesienie rozwiązań metropolitalnych na resztę województwa.

W powyższym wariantcie, **do rozważenia byłoby np. powierzenie przez różnych samorządowych organizatorów publicznego transportu zbiorowego na terenie Pomorza (w tym: przez Marszałka) zadania w zakresie stworzenia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego Międzygminnemu Związkowi Komunikacyjnemu Zatoki Gdańskiej,**

jako podmiotowi o relatywnie chyba największym doświadczeniu przy zamawianiu i koordynacji połączeń transportowych na większym obszarze i w najbardziej zróżnicowanym zakresie.

5.2. Stowarzyszenie jako forma prawna współpracy organizatorów PTZ

O ile, jak wskazano wcześniej, najbardziej pożądanym modelem formalno-prawnym dla podmiotu zajmującego się obsługą systemu od strony techniczno-rozliczeniowej jest utworzenie spółki celowej, o tyle funkcjonującą równolegle **organizacją zrzeszającą wszystkich organizatorów transportu publicznego powinno być stowarzyszenie organizatorów transportu publicznego**. Wybór tej formy organizacyjnej wynika z najszerzej formuły prawnej bycia członkiem tej osoby prawnej.

Obecnie przepisy prawa stwarzają możliwość tworzenia stowarzyszeń przez każdą jednostkę samorządową tj. gminy (art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), powiaty (art. 75 ust. 1 ustawa o samorządzie powiatowym) i województwa (art. 8b ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Ustawy ustrojowe zawierają dość ogólne uregulowania dotyczące stowarzyszeń z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, odsyłając w kwestiach szczegółowych do uregulowań zawartych w ustawie Prawo o stowarzyszeniach.

Regulacje ustawowe w przedmiotowym obszarze pozwalają więc na tworzenie stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego o charakterze horyzontalnym (jednostek samorządowych tego samego szczebla np. gmin z innymi gminami) oraz wertykalnym (jednostek samorządowych różnych szczebli np. gminy z powiatami i województwem).

Ważne jest, żeby zrzeszyli się również organizatorzy skupieni w innych organizacjach samorządowych, które reprezentują interes wspólny kilku samorządów (np. związku samorządów). Kompleksowe podejście do wypracowywania rozwiązań daje większe szanse sukcesu i ogranicza nakład pracy po stronie Marszałka jako lidera Projektu. Ponadto pozwala podzielić się Marszałkowi współodpowiedzialnością za transport publiczny z innymi organizatorami transportu (działającymi wspólnie) o kluczowym znaczeniu dla województwa. Poszczególne inicjatywy integracji taryfy i biletów dotyczą, co do zasady, określonych relacji lub obszaru funkcjonalnego.

Rozwiązanie to pozwala również osiągnąć większy efekt synergii w zakresie taryf biletowych. Przyjęcie takiego modelu sprzyja inicjatywom oddolnym i samoorganizacji gmin i powiatów o zbliżonym położeniu geograficznym. Mając po drugiej stronie jako partnerów grupę jednostek samorządowych ze wspólnie wypracowaną pozycją negocjacyjną, można w ramach stowarzyszenia łatwiej wypracować optymalne rozwiązania taryfowe akceptowalne przez wszystkich uczestników porozumienia.

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

Dodatkowo, należy rozważyć przepis art. 46 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który umożliwia zlecenie innemu podmiotowi niż organizator, realizacji części lub całości zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego. Można to interpretować w ten sposób, że organizator ma swobodę w wyborze podmiotu zewnętrznego w stosunku do niego, któremu powierzy np. obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego. Generalnie rozwiązanie to zmierza ku integracji działań organizatorów, bez rezygnacji jednak z autonomii poszczególnych podmiotów, które w wybranym przez siebie zakresie i przez wspólnie zaakceptowaną strukturę będą mogły prowadzić jednolitą politykę biletową.

Koncepcja Projektu powinna wychodzić z założenia, że na początku jego realizacji szanowane są obecne uzgodnienia między organizatorami transportu publicznego i indywidualne taryfy, a Projekt (w pierwszym etapie) skupia się jedynie na ujednoczeniu kanałów sprzedaży. Integracja biletowa w powiązaniu z integracją taryfową powinna przebiegać przez wypracowywanie wspólnych rozwiązań między poszczególnymi uczestnikami systemu lub grupami tych uczestników, gdzie podstawowym wskaźnikiem efektywności powinna być optymalizacja kosztów transportu publicznego i wzrost liczby przewozów publicznych w ogólnym poziomie realizowanych przewozów, tak, aby ograniczyć do minimum transport indywidualny na terenie województwa. Wspólna taryfa biletowa – do której należy dążyć docelowo – powinna być wypracowywana na podstawie porozumień między poszczególnymi organizatorami transportu publicznego na zasadzie pełnej dobrowolności. Rolą administratora systemu biletowego będzie zapewnienie narzędzi pozwalających na wdrożenie powyższych inicjatyw w życie.

Należy wskazać, iż stowarzyszenie w swojej działalności nie powinno ograniczać się tylko do kwestii wspólnego biletu, ale powinno być organizacją nakierowaną na organizację transportu zbiorowego w całym województwie. Powinno wypracowywać dobre praktyki i standardy związane z programowaniem i realizacją polityki transportowej na szczeblu województwa i jego poszczególnych gmin i powiatów, w szczególności w zakresie tworzenia planów transportowych. Stowarzyszenie powinno też być forum, gdzie koordynuje się plany transportowe (ale i też, w drugiej kolejności, inne dokumenty mające wpływ na transport publiczny – np. strategie rozwoju, strategie rozwoju transportu, opracowania studialne, a nawet dokumenty związane z zagospodarowaniem przestrzennym) poszczególnych samorządów gminnych i powiatowych z planem transportowym (i innymi, ww. dokumentami) województwa.

Administrator systemu biletowego powinien w ramach swojej działalności dostarczać dane, analizy i prognozy dotyczące transportu publicznego na terenie Województwa, które będą narzędziem programowania polityki transportowej województwa na wszystkich szczeblach samorządu.

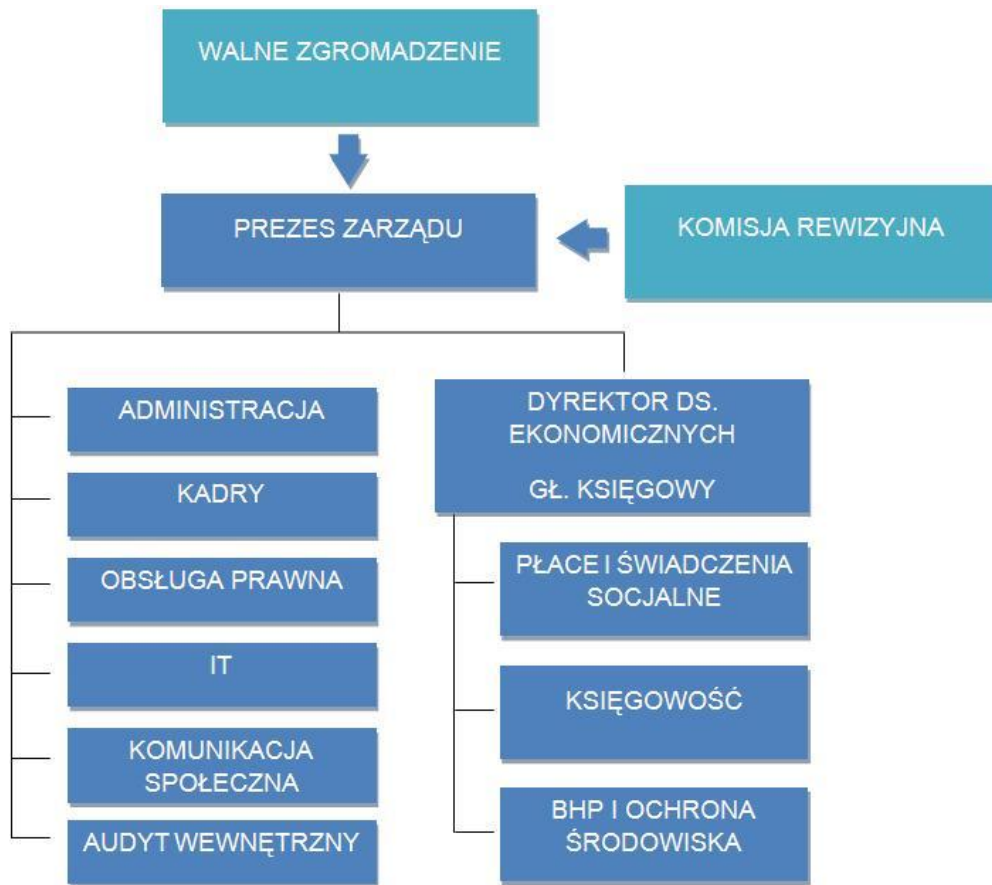
Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

W ramach integracji biletowo-taryfowej rola administratora systemu powinna polegać na tym, aby w oparciu o ustalenia organizatorów transportu publicznego przedstawiać symulacje skutków transportowych proponowanych rozwiązań, jak również ich wpływu na budżety tych jednostek. Dodatkowo, administrator powinien mieć możliwość rekomendowania modyfikacji tych rozwiązań w celu zwiększenia efektywności tej współpracy. Głównym motorem działań każdego uczestnika systemu powinna być korzyść wynikająca z przyjętych rozwiązań biletowo-taryfowych dla jego wspólnoty samorządowej w postaci optymalizacji kosztów umów służby publicznej lub zwiększenia przewozów transportem publicznym.

5.2.1. Struktura organizacyjna stowarzyszenia

Poniższy schemat przedstawia przykładową strukturę organizacyjną stowarzyszenia z zachowaniem organów określonych w ustawie o stowarzyszeniach – z Walnym Zgromadzeniem na czele struktury, Komisją Rewizyjną pełniącą rolę organu nadzorującego oraz Zarządu – Prezesa i Dyrektora – Członka Zarządu.

Rysunek 2. Struktura organizacyjna stowarzyszenia



Źródło: Opracowanie własne

Struktura organizacyjna podzielona zostać może na komórki organizacyjne oraz samodzielne stanowiska, odpowiedzialne za sprawy ekonomiczno-finansowe, z uwzględnieniem księgowości, płac oraz bhp i ochrony środowiska oraz pion obsługowy odpowiedzialny za stronę prawną, zamówienia publiczne, administracyjne, itp. Zakładając maksymalne korzystanie z usług podmiotów zewnętrznych, w tym instytucji zarządzających transportem publicznym po stronie partnerów, można założyć, że liczba etatów stowarzyszenia nie powinna przekroczyć 20. Niezależnie od zadań pomocniczych powierzanych podmiotom zewnętrznym, stowarzyszenie powinno mieć na uwadze konieczność zlecenia w taki sposób również wykonywania wielu czynności, niezbędnych do prawidłowego jej funkcjonowania, takich jak np.: sprzątanie pomieszczeń biurowych czy ochrona mienia.

6. Własność systemu wspólnego biletu

Biorąc pod uwagę wielość partnerów uczestniczących w procesie budowy i eksploatacji systemu wspólnego biletu, rozwiązanie polegające na tym, że wszystkie jego elementy stanowią własność parterów, będzie w dużym stopniu komplikowało system zarządzania Projektem na etapie jego tworzenia i wdrożenia do eksploatacji. Skomplikowana struktura własnościowa Projektu będzie dużym ryzykiem dla jego realizacji ze względu na czasochłonny i skomplikowany proces podejmowania decyzji przez partnerów. Dodatkową trudnością będzie wypracowanie systemu rozkładu ryzyk finansowych i prawnych pomiędzy partnerami. Umowa partnerska, o której wyżej mowa, będzie w tym wariancie własnościowym musiała ustalać sposób przypisania odpowiedzialności poszczególnych samorządów np. w sytuacji konieczności zwrotu środków pomocowych UE w przypadku nieosiągnięcia efektów Projektu lub niezapewnienia jego trwałości.

Ponadto administrowanie Projektem musiałyby odbywać się poprzez podmiot zewnętrzny, który wyłoniony zostanie w postępowaniu przetargowym zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Wynika to z faktu, iż mało prawdopodobne jest, aby którykolwiek z samorządów chciał wziąć na swoje braki odpowiedzialność za zarządzanie systemem o tym stopniu złożoności i rozproszonej strukturze własności.

Innym wariantem rozstrzygnięcia kwestii własnościowej mogłoby być rozwiązanie polegające np. na tym, że administratorem systemu i jego właścicielem byłby samorząd województwa w oparciu o komórkę organizacyjną UMWP lub stworzoną w tym celu jednostkę budżetową. Takie rozwiązanie z jednej strony powodowałoby przejście całej odpowiedzialności za Projekt przez ten podmiot łącznie z zapewnieniem finansowania Projektu. Ponadto rozwiązanie to nie jest rozwiązaniem rekomendowanym jako formuła administrowania systemem wspólnego biletu, co wykonawca wskazał w innej części opracowania.

Za optymalne rozwiązanie należy uznać przypisanie własności wszystkich komponentów systemu do spółki celowej, która będzie realizatorem Projektu i właścicielem systemu, podczas gdy wszyscy partnerzy Projektu będą posiadali w niej udziały. Takie rozwiązanie jest najprostsze z punktu widzenia procesów decyzyjnych w projekcie, jak również pozwala na efektywniejsze pozyskanie finansowania dłużnego i ogranicza ryzyko finansowe partnerów do wysokości wkładów na kapitał zakładowy spółki celowej.

Ponadto jej proces inwestycyjny zawsze będzie wpływał bezpośrednio na wskaźniki makroekonomiczne dotyczące budżetu Województwa.

6.1. Formuła współpracy Marszałka z pozostałymi partnerami Projektu – na gruncie zobowiązań cywilno-prawnych

Poza współpracą w ramach stowarzyszenia, rekomenduje się zawarcie umowy partnerskiej jako umowy prawa cywilnego, której celem byłoby stworzenie i funkcjonowanie wspólnego systemu biletowego. Obecne uwarunkowania prawne dotyczące porozumień administracyjnych czy innych form współpracy samorządów różnego szczebla nie pozwalają na wykorzystanie innej formuły prawnej, która uregulowałaby zasady współpracy stron w zakresie wdrożenia i administrowania systemem wspólnego biletu i zasady współpracy organizatorów transportu publicznego na terenie województwa pomorskiego.

Powyższa umowa powinna zawierać zapisy określające warunki i zasady współpracy stron w zakresie wdrożenia i administrowania wspólnym systemem sprzedaży biletów na obszarze województwa pomorskiego.

Podstawowe obszary uregulowane tą umową powinny zawierać zapisy dotyczące:

- 1) warunków brzegowych powołania spółki celowej:
 - a. wysokość wkładów pieniężnych i niepieniężnych wnoszonych przez poszczególne samorządy różnych szczebli na terenie województwa;
 - b. ilość obejmowanych udziałów przez poszczególnych partnerów;
 - c. szczegółowe określenie przedmiotu jej działalności;
- 2) podstawowych zapisów umowy spółki, w tym:
 - a. większości niezbędne do podejmowania przez zgromadzenie wspólników uchwał,
 - b. zasady wyłaniania członków zarządu,
 - c. podejmowania decyzji w sytuacji wystąpienia tzw. impasu decyzyjnego;
 - d. możliwość zbywania udziałów w spółce celowej;
 - e. możliwość przystępowania kolejnych samorządów do spółki;
- 3) zobowiązań partnerów do wprowadzania do umów PSC zapisów nakładających obowiązek podpisania umów z administratorem systemu wspólnej sprzedaży biletów na dystrybucję biletów i sposób ich rozliczania;
- 4) podstawowych założeń technicznych i funkcjonalnych systemu wspólnego biletu;
- 5) obowiązków partnerów przy opracowaniu i realizacji wspólnej strategii systemu biletowego;
- 6) zasad współpracy przy ustalaniu rozkładów jazdy i optymalizowaniu systemów przesiadek pomiędzy środkami transportu publicznego w obrębie województwa pomorskiego;
- 7) zasad i warunków współpracy przy tworzeniu Projektu planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w celu zapewnienia spójności i efektywności transportu publicznego na obszarze województwa;

Wstępne Studium Wykonalności dla Projektu "Wspólny system poboru opłat za przejazdy pojazdami transportu publicznego w Województwie Pomorskim"

- 8) wymiany między poszczególnymi interesariuszami informacji na temat działań podejmowanych w kierunku rozwoju i rozbudowy infrastruktury transportu publicznego na terenie województwa pomorskiego.

7. Kluczowe wnioski

Spółka celowa jest optymalną formułą organizacyjno - prawną systemu wspólnego biletu. Przemawiają za tym przede wszystkim następujące aspekty:

Wysoka zdolność adaptacji formy prawnej do potrzeb projektu, w zakresie:

- struktury organizacyjnej;
- procesów decyzyjnych uwzględniających lokalne uwarunkowania.

Regulacje kodeksu spółek handlowych dotyczące spółki celowej dają narzędzia prawne zbudowania pozycji poszczególnych udziałowców na walnym zgromadzeniu wspólników akceptowalnych dla wszystkich partnerów projektu – tj. narzędzie wypracowania konsensusu między partnerami, zwłaszcza w takich kwestiach jak:

- uprawnienia osobiste udziałowców,
- głosowanie grupami udziałowców w zakresie wyboru członków zarządu i rady nadzorczej (np. wzmocnienie pozycji udziałowców o mniejszej liczbie udziałów),
- kwalifikowane większości głosów dla krytycznych decyzji.

Efektywne zarządzanie ryzykiem w Projekcie poprzez transzowanie środków finansowych alokowanych jako kapitał spółki, według ustalonego harmonogramu na podstawie kamieni milowych Projektu (tzw. zamknięcia finansowe). W razie niepowodzenia Projektu – jego majątek będzie adekwatny do potrzeb określonych na dany stan zaawansowania Projektu, nie pojawią się zbędne nadwyżki finansowe w spółce, które w sytuacji np. braku zamknięcia finansowego Projektu, będą podnosiły koszty wejścia ze spółki.

Funkcjonowanie systemu odbywać się będzie na podstawie umów cywilno-prawnych, co gwarantuje równość stronom Projektu i zachowanie przez partnerów swoich kompetencji w zakresie realizacji zadań publicznych (poszczególności organizatorzy transportu publicznego). Jest to inna sytuacja niż w przypadku administrowania systemem przez związek samorządowy, który przejmuje te kompetencje od swoich członków.

Kluczowym wyzwaniem jest stworzenie narzędzi prawnych programowania i koordynacji Projektu w jego najważniejszych elementach, przebiegających poza procesem korporacyjnym w spółce. Te narzędzia to umowa wdrożeniowa (umowa partnerstwa), ewentualnie – stworzenie struktury koordynującej w oparciu o instytucję stowarzyszenia. Poważne wyzwanie stanowi olbrzymia ilość dokumentów i procedur wymagających uzgodnienia i synchronizacji, a także bieżące zarządzanie konfiguracją Projektu. Efektywne zarządzanie tym obszarem projektu wymaga dużych umiejętności w zakresie administracji Projektu i wypracowania efektywnego procesu podejmowania decyzji.

8. Zbiór aktów normatywnych

1. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 915 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2003 r. Nr 199 poz. 1937)
7. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 128 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1867 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 249 poz. 1656)
10. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 205 poz. 1209)
11. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1690)
12. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.)
13. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1920)
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.)
15. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.)
16. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 459)