

Piotr Niedzielski

Jacek Buko

Uniwersytet Szczeciński

UMOWA WIELOLETNIA JAKO PODSTAWA ŚWIADCZENIA USŁUG W ZAKRESIE PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO NA PRZYKŁADZIE SZCZECINA

Wprowadzenie

W strategii rozwoju miasta Szczecina jako priorytet wyznaczono stworzenie sprawnego systemu drogowego w sieci krajowej i międzynarodowej poprzez podejmowanie działań w kierunku uzyskania drożności sieci komunikacyjnej, warunkującego osiągnięcie europejskich standardów życia, sprzyjającego rozwojowi produkcji towarowej, sfery usług i turystyki¹. Akcentowanie potrzeby i chęci osiągnięcia trwałego, zrównoważonego rozwoju oznacza stałe dążenie do zachowania równowagi pomiędzy sferami przestrzenno-ekologiczną, gospodarczą i społeczną. Biorąc pod uwagę specyfikę układu komunikacyjnego Szczecina oraz mając na względzie pożądaną rozwój miasta, zgodny ze standardami Unii Europejskiej, w tym w szczególności kierując się dbałością o warunki życia mieszkańców, na które istotny wpływ ma jakość transportu publicznego, Rada Miasta przyjęła w 2006 r. założenia polityki transportowej, nakierowanej na poprawę komunikacyjnej dostępności wybranych dzielnic miasta. Założono, że podstawową rolę w obsłudze przewozów pasażerskich będzie odgrywała komunikacja zbiorowa, jako najefektywniejszy i najbardziej przyjazny dla środowiska naturalnego środek transportu². Władze Szczecina są szczególnie zainteresowane

¹ Strategia Rozwoju Szczecina. Uchwała nr LVII/1064/06 Rady Miasta Szczecina z 12 czerwca 2006 r. w sprawie przyjęcia polityki wspierania rozwoju turystyki Szczecina oraz zmiany uchwały w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Szczecina.

² Polityka Transportowa. Uchwała nr LII/978/06 Rady Miasta Szczecina z 13 marca 2006 r.

rozwojem transportu szynowego, co pozostaje w zgodzie z ogólną tendencją zarówno w Polsce, jak i na świecie. W tej formie zbiorowej komunikacji miejskiej upatruje się bowiem szansy na zmniejszenie kongestii generowanej przez samochodową komunikacją indywidualną.

Aby komunikacja zbiorowa stała się dla mieszkańców konkurencyjna wobec dominującej komunikacji prywatnej, za niezbędne uznano dokonanie modernizacji sieci tramwajowej wraz z zapleczem technicznym oraz przeprowadzenie zakupów i modernizacji taboru. Istotnym założeniem jest ponadto poprawa standardów obsługi komunikacji zbiorowej, w szczególności uwzględniająca podniesienie jakości transportu zbiorowego z uwzględnieniem zwiększenia bezpieczeństwa osobistego pasażerów i dostępności środków transportu dla osób niepełnosprawnych. Systemowa modernizacja sieci tramwajowej powinna również ograniczyć negatywny wpływ transportu na środowisko, związany przede wszystkim ze zminimalizowaniem poziomu hałasu, drgań i zanieczyszczeń.

Należy wskazać, że w dokumencie Polityka Transportowa Szczecina akcentowane jest przede wszystkim znaczenie rozwoju komunikacji tramwajowej w centralnej części miasta oraz konieczność rozbudowy linii dalekobieżnych³. Kierunki rozwoju komunikacyjnego miasta zostały również ujęte w Zintegrowanym Planie Rozwoju Transportu Publicznego⁴. W ramach tego planu założono w latach 2007-2013 zakup 54 tramwajów, w tym 12 niskopodłogowych, na które przewidziano poniesienie ze środków własnych wydatków szacowanych na kwotę blisko 150 mln zł.

Inwestycje gminy Miasto Szczecin w zakresie komunikacji tramwajowej

Praktyczny wymiar polityce transportowej Szczecina nadają trzy wysoko-nakładowe projekty w zakresie komunikacji tramwajowej, wpisane w 2009 r. na listę projektów kluczowych w działaniu 7.3. Transport miejski w obszarach metropolitalnych, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko:

1. Projekt 7.3-23 „Budowa i przebudowa torowisk w Szczecinie” o orientacyjnym koszcie całkowitym 222 mln zł i szacunkowej kwocie dofinansowania

³ W Szczecinie, ze względu na duże odległości między prawo- i lewobrzezną częścią miasta, oprócz planowanej inwestycji tzw. szybkiego tramwaju rozważane są koncepcje uruchomienia szybkiej kolei miejskiej.

⁴ Zintegrowany Plan Rozwoju Transportu Publicznego w Szczecinie w latach 2004-2013. Uchwala nr XXIX/580/04 Rady Miasta Szczecina z 22 listopada 2004 r.

z Unii Europejskiej na poziomie 111 mln zł. Czas realizacji projektu rozplanowano na lata 2008-2014. Projekt zakłada przebudowę najbardziej zdekapitalizowanych śródmiejskich torowisk wraz z modernizacją i rozbudową sieci trakcyjnych oraz dostosowanie ich do wymogów eksploatacyjnych nowoczesnego taboru. Realizacja projektu ma się przyczynić do skrócenia czasu podróży poprzez zwiększenie prędkości i płynności ruchu pojazdów transportu publicznego, a także integrację różnych środków transportu. Jednostką organizacyjną odpowiedzialną za realizację projektu jest gmina Miasto Szczecin.

2. Projekt 7.3-24 „Zakup niskopodłogowego taboru tramwajowego w Szczecinie” o orientacyjnym koszcie całkowitym 242 mln zł, w tym szacunkowej kwocie dofinansowania z Unii Europejskiej na poziomie 99 mln zł. Czas realizacji projektu rozplanowano na lata 2010-2013. Jednostką organizacyjną odpowiedzialną za realizację projektu jest spółka z o.o. Tramwaje⁵. W wyniku realizacji tej inwestycji zakłada się skrócenie czasu podróży poprzez zwiększenie prędkości handlowej tramwajów oraz poprawę płynności ruchu dzięki wyeliminowaniu wyeksploatowanych i awaryjnych pojazdów. Inwestycja ma się również przyczynić do poprawy bezpieczeństwa przewozów, komfortu podróżowania oraz zmniejszenia kosztów utrzymania infrastruktury komunikacji tramwajowej.

3. Projekt 7.3-25 „Budowa Szczecińskiego Szybkiego Tramwaju” o orientacyjnym koszcie całkowitym 220 mln zł i szacunkowej kwocie dofinansowania z Unii Europejskiej na poziomie 106 mln zł. Orientacyjny czas realizacji projektu rozłożono na lata 2012-2015. Jednostką organizacyjną odpowiedzialną za realizację projektu jest gmina Miasto Szczecin.

Realizacja projektu 7.3-24 wymusza na spółce Tramwaje Szczecińskie zabezpieczenie środków na zaciągnięcie kredytu zewnętrznego, potrzebnego do sfinansowania inwestycji dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie zakupu nowego taboru. Spółka nie dysponuje wystarczającymi własnymi zasobami, głównie pochodzącymi z zasilenia w ramach corocznej umowy przewozowej z miastem, aby dokonać takiego zabezpieczenia. Stąd rekomendowanym⁶ rozwiązaniem w tym zakresie jest zawarcie przez spółkę z gminą Miasto Szczecin wieloletniej umowy na funkcjonowanie komunikacji

⁵ Podstawą prawną funkcjonowania komunikacji tramwajowej w Szczecinie jest zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin z lutego 2001 r. w sprawie zasad świadczenia publicznych usług przewozowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego w ramach komunikacji tramwajowej. Wykonanie zarządzenia powierza się dyrektorowi Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie oraz zarządowi spółki Tramwaje Szczecińskie. Na realizację zadań przewozowych corocznie zostają zabezpieczone środki w miejskiej uchwale budżetowej.

⁶ Autorzy niniejszego opracowania sporządzili studium wyboru i zasadności sposobu zabezpieczenia potrzeb kapitałowych spółki Tramwaje Szczecińskie w odniesieniu do realizacji projektu 7.3-24.

tramwajowej – przy niezmiennym stanowisku władz miasta,⁷ aby jednostką organizacyjną odpowiedzialną za realizację projektu była spółka Tramwaje Szczecińskie.

Zawarcie umowy na świadczenie usług przewozowych – – uwarunkowania prawne

Możliwości zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego precyzują zapisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym⁸:

Art. 19. 1. Organizator dokonuje wyboru operatora w trybie:

- 1) ustawy prawo zamówień publicznych⁹, albo
- 2) ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁰, albo
- 3) art. 22 ust. 1.

2. Organizator może realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Podstawowym trybem zlecenia usług przewozowych podmiotom zewnętrznym jest tryb w ramach ustawy prawo zamówień publicznych. Organizator (gestor zlecenia) mając do dyspozycji prognozowane wpływy ze sprzedaży biletów oraz założoną w budżecie miasta dotację na pokrycie kosztów funkcjonowania komunikacji miejskiej może ogłosić postępowanie przetargowe na wieloletnią obsługę linii komunikacyjnych w publicznym transporcie zbiorowym. W ogłoszeniu muszą być zawarte wszystkie dane dotyczące parametrów ilościowych oraz jakościowych przedmiotu zamówienia.

Zawarcie umowy na okres dłuższy niż trzy lata wymaga zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, który bada zasadność zawarcia umowy na tak długi okres pod kątem ograniczania konkurencji i możliwości uzyskania przez zamawiającego lepszych warunków zamówienia. W opinii Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zawarcie wieloletniej umowy może spowodować powsta-

⁷ Powierzenie realizacji przedmiotowego projektu podmiotowi wewnętrznemu nie obciąża miasta zobowiązaniami finansowymi zaciąganymi z tego tytułu przez ten podmiot.

⁸ Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13.

⁹ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759, nr 161, poz. 1078, nr 182, poz. 1228.

¹⁰ Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. nr 19, poz. 101, z późn. zm.

nie faktycznego monopolu na świadczenie konkretnego rodzaju usługi, dlatego taka zgoda może być wydana jedynie w uzasadnionych przypadkach¹¹.

Problemem, który komplikuje zawarcie umowy wieloletniej między organizatorem a operatorem (wykonawcą usługi transportowej) może być sytuacja, w której operator wyszacował swoje potencjalne koszty znacznie powyżej limitu środków przewidzianych na przedmiotowy cel przez organizatora. W takiej sytuacji organizator może podjąć starania o pozyskanie dodatkowych środków (np. poprzez zmianę uchwały budżetowej miasta), co umożliwi podpisanie umowy, może też dążyć do unieważnienia postępowania. Żadne z tych rozwiązań nie jest pożądane zarówno przez organizatora, jak i operatora. Zmiana uchwały budżetowej wymaga poparcia zarządu miasta oraz radnych i skutkuje koniecznością przeniesienia na przedmiotowy cel środków z innych pozycji. Powtórzenie procedury przetargowej, po uprzednim uzyskaniu zgody prezesa urzędu zamówień publicznych, jest natomiast znacząco czaso- i kosztochłonne. Należy zaznaczyć, że do zbliżenia stanowisk organizatora i operatora może nie dojść. Nadmierne wysokie oczekiwania organizatora odnośnie do jakości i ilości zamawianych usług mogą ponadto skutkować znacznym niedoszacowaniem wartości umowy i w dalszej kolejności koniecznością ograniczenia przedmiotu zamówienia.

Kolejną, wskazaną w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, możliwością zlecenia usług przewozowych jest tryb w ramach ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi w przypadku koncesji na usługi wyłącznie prawo do korzystania z usługi albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy, przy czym płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Istotnym faktem jest zatem ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji, które musi być ponoszone głównie lub przynajmniej w zasadniczej części przez koncesjonariusza. Zasadnicza różnica między zamówieniem na usługi a koncesją na usługi w praktyce polega na tym, że w przypadku koncesji zamawiający w niewielkiej części lub w ogóle nie przekazuje swoich środków w zamian za zrealizowaną usługę. Płatność koncesjodawcy, w przypadku jej stosowania, może mieć formę stałego wynagrodzenia ryczałtowego albo być uzależniona od liczby użytkowników przedmiotu koncesji. Poprzez ponoszoną płatność koncesjodawca może np. pokryć część kosztów eksploatacji taboru w celu obniżenia opłat pobieranych od użytkowników.

¹¹ W przypadku komunikacji tramwajowej w polskich miastach monopol jest stanem faktycznym. Wszystkie, w liczbie czternastu, istniejące w kraju podsystemy tramwajowej komunikacji miejskiej są własnością miast, w których się znajdują. W żadnym z tych miast nie ma konkurencyjnego przewoźnika tramwajowego.

Odniesienie powyższych uwag do publicznego transportu zbiorowego wskazuje, że nie ma możliwości powierzenia zadań z zakresu komunikacji miejskiej w drodze koncesji na świadczenie usług w sytuacji, w której organizator emituje bilety i płaci przewoźnikom za zrealizowane wozokilometry. Przewoźnik nie ponosi wtedy żadnego ryzyka ekonomicznego, otrzymując zapłatę nawet w sytuacji, w której przykładowy, eksploatowany tramwaj nie przewiózł żadnego pasażera.

Kolejną ustawową możliwością zawarcia umowy zlecenia usług przewozowych prezentuje artykuł 22 ust. 1 stanowiący, że organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy:

- 1) średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 mln euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie, albo
- 2) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007¹², powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, albo
- 3) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym, albo
- 4) wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2.

Przywołana definicja podmiotu wewnętrznego z rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w art. 2. lit. j) określa mianem „podmiotu wewnętrznego” odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami.

Biorąc pod uwagę strukturę właścicielską, 100% udziałów w spółce Tramwaje Szczecińskie należy do gminy Miasto Szczecin. Spółka od chwili powstania spełniała warunki, aby zostać uznaną za podmiot wewnętrzny w myśl art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) 1370/2007.

¹² Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

U odniesieniu do ostatniej, wskazanej przez zapisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym możliwości realizowania przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego, tj. w formie samorządowego zakładu budżetowego, należy zauważyć, że w Szczecinie do końca 2008 r. istniał zakład budżetowy Miejski Zakład Komunikacyjny, któremu corocznie powierzano świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – komunikacji tramwajowej. Z dniem 1 stycznia 2009 r. Miejski Zakład Komunikacyjny został przekształcony w spółkę Tramwaje Szczecińskie Spółka z o.o., której, podobnie jak wcześniej MZK, przygotowywanym co roku zarządzeniem prezydenta miasta powierzano świadczenie usług w komunikacji tramwajowej.

Analiza zasadności podpisania umowy wieloletniej na świadczenie usług przewozowych w Szczecinie

Przytoczone możliwości prawne zawarcia umowy między organizatorem a operatorem w publicznej komunikacji tramwajowej są punktem wyjścia do rozważań odnośnie do zasadności zastosowania przedmiotowego rozwiązania w ramach funkcjonującego modelu komunikacji miejskiej w Szczecinie, w którym występuje organizator – Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie oraz operator – Tramwaje Szczecińskie Sp. z o.o.

Podpisanie umowy wieloletniej jest wskazane ze względu na ustabilizowanie sytuacji finansowej spółki. Umożliwi ono, w oparciu o założone przychody, planowanie działalności w okresie dłuższym niż rok. Bardzo ważnym aspektem jest absorpcja środków pomocowych, możliwych do pozyskania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Wskazany projekt 7.3-24 „Zakup niskopodłogowego taboru tramwajowego w Szczecinie” nie będzie możliwy do zrealizowania bez wieloletniej umowy, gdyż mając umowę roczną spółka nie ma zdolności kredytowej, aby pozyskać w latach 2011-2023¹³ zewnętrzne źródło finansowania (w postaci kredytu bankowego) w wynikającej z kalkulacji wykonalności projektu kwocie 70 mln zł. Wnioskowany czas trwania umowy to 15 lat, tj. od 2011 r. do 2026 r., a zatem z uwzględnieniem maksymalnego okresu¹⁴, na jaki może zostać zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w innym transporcie szynowym.

¹³ Orientacyjny, zweryfikowany przez banki, okres spłaty kredytu.

¹⁴ Artykuł 25. ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym precyzuje czas zawarcia umowy w transporcie innym szynowym (m.in. w komunikacji tramwajowej) na nie więcej niż 15 lat. Okres obowiązywania umowy można jednak przedłużyć maksymalnie o połowę, jeżeli podmiot świadczący usługi publiczne zapewnia środki trwałe, które mają istotne znaczenie dla wszystkich środków trwałych potrzebnych do realizacji usług transportu pasażerskiego, stanowiących przedmiot umowy o świadczenie usług publicznych oraz są związane przede wszystkim z usługami w zakresie transportu pasażerskiego stanowiącymi przedmiot tej umowy.

W praktyce uzasadnione byłoby wydzielenie w ramach przedmiotowego przedsięwzięcia dwóch rozdzielnych czasowo umów na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – tramwajowej komunikacji miasta Szczecin, tj. umowy na okres pierwszych 3 lat oraz umowy na okres pozostałych 12 lat. Taki podział uzasadniają aspekty o charakterze planistycznym oraz inwestycyjnym. Do końca 2014 r. gminy mają obowiązek opracowania własnych planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, tzw. planów transportowych¹⁵. Obowiązek opracowywania planu transportowego nakłada na gminę art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Założony czas na opracowanie planu musi uwzględniać okres na przygotowanie planu transportowego województwa, którego opracowanie leży w gestii marszałka województwa¹⁶.

Drugim ważnym czynnikiem mającym wpływ na przyszły stan sieci tramwajowej są prowadzone w Szczecinie inwestycje infrastrukturalne. Zarówno projekt dotyczący budowy i przebudowy torowisk w Szczecinie, jak i budowa Szczecińskiego Szybkiego Tramwaju będą miały zasadniczy wpływ na kształt przyszłej sieci połączeń tramwajowych oraz ilość i strukturę taboru potrzebnego do zapewnienia efektywnego funkcjonowania komunikacji tramwajowej. Należy w tym miejscu wspomnieć, że działania te będą miały również wpływ na przyszły kształt sieci komunikacji autobusowej, która w Szczecinie pełni rolę uzupełniającą dla komunikacji tramwajowej.

Wnioski

W publicznym transporcie zbiorowym w Polsce zawieranie wieloletnich umów na świadczenie usług przewozowych należy uznać za optymalne z punktu widzenia możliwości finansowania inwestycji zarówno taborowych, jak infrastrukturalnych (w przypadku, kiedy operator posiada własną infrastrukturę). Dłuższe, niż trzyletnie, umowy stabilizują sytuację finansową operatora w zakresie umożliwiającym zaciąganie zobowiązań kredytowych na inwestycje współfinansowane ze środków własnych, jak i ze środków Unii Europejskiej.

Ewentualną alternatywą wobec realizacji inwestycji taborowych w oparciu o zabezpieczenie finansowe wynikające z zawarcia umowy wieloletniej na świadczenie usług przewozowych jest bezpośrednio dokapitalizowanie operatora

¹⁵ Art. 84 ust. 2 pkt 2. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym reguluje kwestie czasu trwania umów przed uchwaleniem przez Radę Miasta Szczecin pierwszego planu transportowego.

¹⁶ Kolejność opracowywania planów transportowych wskazana jest w art. 11 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

(oba te działania mogą być realizowane łącznie). Należy jednak zaakcentować, że wieloletnia umowa daje większą pewność realizacji zamierzonych działań inwestycyjnych niż dokapitalizowanie, które w zależności od sytuacji finansowej lub politycznej miasta może zostać przesunięte na inny cel.

THE LONG-TERM AGREEMENT TO PROVIDE SERVICES FOR PUBLIC TRANSPORT ON THE EXAMPLE OF SZCZECIN CITY

Summary

Modernisation and development of public transport is an important and actual task for many Polish local governments. Very high cost of investment in tram fleet compel municipal authorities to seek solutions to the relatively least aggravating local budgets. This text presents examples of concluding long-term contracts for the provision of transport services from an internal operator. The content focuses primarily on organizational and legal aspects of the described case.