Załącznik
do Uchwały Nr XLVI/407/2009 Rady Miasta Starogard Gd
z dn. 30.09.2009r.

OPTYMALIZACJA EKSPLOATACYJNA KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W STAROGARDZIE GDAŃSKIM

opracowana na podstawie analizy sytuacji rynkowej komunikacji miejskiej

na lata 2009 – 2016

Starogard Gdański, wrzesień 2009

Zespół Autorów

prof. dr hab. Olgierd Wyszomirski – kierownik Zespołu

dr Krzysztof Grzelec

dr Katarzyna Hebel

mgr Grzegorz Guździoł

mgr Janusz Wensierski

Spis treści

Wprowadzenie.....3

1. Sytuacja rynkowa starogardzkiej komunikacji miejskiej.....4

2. Koncepcja optymalizacji eksploatacyjnej komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim.....7

2.1. Wariant umiarkowany zmian w ofercie przewozowej starogardzkiej komunikacji miejskiej.....7

2.2. Wariant radykalny zmian w ofercie przewozowej starogardzkiej komunikacji miejskie.....10

2.3. Przedsięwzięcia rozwojowe starogardzkiej komunikacji miejskiej związane ze zgłaszanymi pod jej adresem postulatami.....12

3. Prawne, organizacyjne i ekonomiczne uwarunkowania obsługi komunikacyjnej Starogardu Gdańskiego publicznym transportem zbiorowym.....15

Załączniki.....23

Wprowadzenie

Opracowanie pt.: „Analiza sytuacji rynkowej komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim wraz z koncepcją jej optymalizacji eksploatacyjnej i Zintegrowanym Planem Rozwoju Transportu Publicznego w Starogardzie Gdańskim na lata 2009-2016", jest opinią naukową, której zadaniem jest przedstawienie założeń:

- optymalizacji układu linii i rozkładów jazdy komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim;
- ewentualnej restrukturyzacji organizacyjnej komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim;
- planów i zamierzeń rozwojowych komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim.

Opracowanie powstało na podstawie analizy dokumentów Urzędu Miasta w Starogardzie Gdańskim oraz Miejskiego Zakładu Komunikacji w Starogardzie Gdańskim. Ważnym źródłem opracowania są też wyniki badań marketingowych wielkości popytu przeprowadzonych w Starogardzie Gdańskim wiosną 2009 r. i przygotowana na ich podstawie analiza podaży i popytu na usługi komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim.

Wprowadzenie w życie zaproponowanych zmian optymalizacyjnych powinno zwiększyć jakość usług i poprawić efektywność ekonomiczną funkcjonowania komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim, a przyjęcie przez Radę Miasta uchwały o Zintegrowanym Planie Rozwoju Transportu Publicznego w Starogardzie Gdańskim na lata 2009-2016, powinno umożliwić ubieganie się o wsparcie projektów inwestycyjnych z funduszy Unii Europejskiej.

1. Sytuacja rynkowa starogardzkiej komunikacji miejskiej

Podstaw empirycznych do oceny sytuacji rynkowej starogardzkiej komunikacji miejskiej dostarczyło opracowanie pt. „Analiza podaży i popytu na usługi komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim", wykonane przez firmę Marcin Gromadzki Public Transport Consulting, w oparciu o kompleksowe badania marketingowe wielkości popytu na jej usługi z marca i kwietnia 2009 r. W opracowaniu tym i w załączonym do niego suplemencie, zawierającym szczegółowe wyniki badań zapełnienia w odniesieniu do poszczególnych kursów i przystanków oraz ich analizy w odniesieniu do linii, grup linii i całej sieci komunikacyjnej MZK w Starogardzie Gdańskim, w wyczerpujący sposób przedstawione zostały dane dotyczące wielkości popytu, jego zmienności w czasie (zestawienie z wynikami analogicznych badań marketingowych w jesieni 2003 r.) i dopasowania podaży usług do występującego popytu. Obliczone w przywołanym opracowaniu **parametry, charakteryzujące po stronie podaży i popytu starogardzką komunikację miejską, w szczególności: miesięczna liczba pasażerów i wielkość przewozów w przeliczeniu na jeden wozokilometr, na tle wielkości miasta i obsługiwanych przez MZK w Starogardzie Gdańskim kilku przyległych miejscowości, świadczą o solidnej i ugruntowanej pozycji rynkowej starogardzkiej komunikacji miejskiej. Można by zatem było wysnuć wstępną tezę o właściwie ukształtowanej ofercie przewozowej komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim, niewymagającej prac optymalizacyjnych. Konieczność zaprojektowania zmian w ofercie przewozowej determinuje jednak zaobserwowany na przestrzeni 5,5 minionych lat spadek wielkości popytu o 27,5% oraz zgłaszane pod adresem MZK w Starogardzie Gdańskim postulaty w zakresie zmian tras istniejących lub uruchomienia nowych linii komunikacyjnych, związane z rozwojem infrastruktury drogowej miasta i przyległych miejscowości.**

Uznano, że zaproponowanie w koncepcji optymalizacji eksploatacyjnej starogardzkiej komunikacji miejskiej takich zmian w ofercie przewozowej, które skutkować będą zmniejszeniem liczby realizowanych wozokilometrów, jest konieczne ze względu na odnotowany spadek wielkości popytu na usługi MZK w Starogardzie Gdańskim i związany z nim wzrost udziału środków publicznych w kosztach funkcjonowania starogardzkiego przewoźnika miejskiego. Ewentualne ograniczenie podaży usług w charakteryzujących się najmniejszym popytem porach doby i obszarach działania MZK w Starogardzie Gdańskim, powinno spowodować wzrost efektywności eksploatacyjnej i ekonomicznej funkcjonowania tego przewoźnika, przyczynia-

jąc się tym samym do racjonalizacji wydatkowania środków publicznych na dofinansowanie funkcjonowania starogardzkiej komunikacji miejskiej.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej determinanty zmian w ofercie przewozowej starogardzkiej komunikacji miejskiej, zdecydowano się zaproponować dwa warianty optymalizacji eksploatacyjnej podaży jej usług:

- **wariant umiarkowany – w którym zakres zmian ograniczono do niezbędnego minimum: wybranych linii i pór doby o najmniejszym popycie, zakładając konieczność zmniejszenia oferty przewozowej, mierzonej liczbą wykonywanych wozokilometrów jedynie o około 5%;**
- **wariant radykalny – w którym założono konieczność zmniejszenia oferty przewozowej, mierzonej liczbą wykonywanych wozokilometrów o około połowę odnotowanego względnego spadku wielkości popytu, tj. o 12-14%.**

Możliwa jest także kombinacja rozwiązań zaproponowanych dla obu wariantów ograniczenia podaży usług przewozowych MZK w Starogardzie Gdańskim, skutkująca finalnie ich ograniczeniem o 6-11%.

Ponad dwukrotnie większy spadek popytu na liniach uzupełniających (51,3% w skali przeciętnego miesiąca) niż na liniach podstawowych (24,9%) stanowi przesłankę skupienia się w pracach racjonalizacyjnych przede wszystkim nad pierwszą z wymienionych grup linii.

Nie rozważano możliwości jeszcze większego ograniczenia podaży usług przewozowych, gdyż istnieje duże prawdopodobieństwo, że w jego rezultacie nastąpiłby dalszy spadek wielkości popytu, co negatywnie wpłynęłoby na sytuację eksploatacyjną i ekonomiczną starogardzkiego przewoźnika miejskiego. Skala tego spadku mogłaby być na tyle duża, że poddałaby w wątpliwość utrzymywanie w Starogardzie Gdańskim odrębnego podmiotu zajmującego się przewozami miejskimi. Nieuzasadnione byłoby w takiej sytuacji formułowanie pod adresem starogardzkiej komunikacji miejskiej jakichkolwiek planów rozwojowych – zarówno realizowanych na bieżąco, dotyczących budowy nowej zajezdni MZK, jak i przyszłych – dotyczących zakupów taborowych o charakterze inwestycyjnym.

Niezależnie od przedstawionych wariantów zmian w podaży usług starogardzkiej komunikacji miejskiej, analizie poddano wszystkie zgłaszane pod adresem MZK w Starogardzie Gdańskim postulaty dotyczące ekspansji przestrzennej jej funkcjonowania, nakreślając w odniesieniu do tych postulatów, które uznano za możliwe do zrealizowania, plany zmian w ofercie przewozowej zmierzające do ich zaspokojenia. Przyjęto zasadę, że plany rozwojowe muszą być tak formułowane, aby ich

ewentualna realizacja możliwa była w każdym z przedstawianych wariantów zmian w podaży usług starogardzkiej komunikacji miejskiej.

Wprowadzone w 2004 r. w Starogardzie Gdańskim rozwiązanie, zakładające funkcjonowanie systemu skategoryzowanych linii komunikacyjnych, powiązanych ze sobą wspólną częstotliwością modułową, dobrze sprawdza się w praktyce. Zaproponowane w niniejszej koncepcji zmiany optymalizacyjne nawiązują do istniejącego rozwiązania, zakładając jedynie jego aktualizację.

2. Koncepcja optymalizacji eksploatacyjnej komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim

2.1. Wariant umiarkowany zmian w ofercie przewozowej starogardzkiej komunikacji miejskiej

Linia szkolna 27, uruchomiona w 2004 r. w związku z postulatami zapewnienia bezpośredniego połączenia rejonu dworców kolejowego i autobusowego komunikacji regionalnej ze szkołami przy ul. Kościuszki, nie wygenerowała oczekiwanego popytu. Z związku z powyższym, w wariancie umiarkowanym zmian w ofercie przewozowej MZK w Starogardzie Gdańskim, proponuje się skrócenie jej trasy do relacji: Dworzec – Przedmieście i ograniczenie jej funkcjonowania tylko do dwóch kursów: o 7.40 z Dworca PKP i o około 13.25 z Przedmieścia.

Ze względu na bardzo słabe wykorzystanie, zaleca się wprowadzenie następujących zmian w rozkładach jazdy pozostałych linii uzupełniających:

- na linii 7 w dniu powszednim likwidacji mogłyby ulec kursy poranne: o 6.09 z ul. Kościuszki i o 6.21 z Drog-Transu (a kurs o 7.05 z Przedmieścia mógłby rozpoczynać się dopiero od centrum Starogardu Gdańskiego) oraz popołudniowe: o 15.30 i 16.30 z Przedmieścia i o 15.46 i 16.46 z Drog-Transu (kurs o 14.46 z Drog-Transu mógłby kończyć się w centrum miasta);
- linia 15 mogłaby zostać w całości zlikwidowana, a wybrane jej kursy mogłyby zostać wcielone do rozkładu jazdy linii 25 – dotyczy to kursów popołudniowych oraz kursu o godzinie 7.38 z Nowej Wsi Rzecznej, od którego rozpoczynałoby się funkcjonowanie linii 25 (z powodu uwolnienia numeru 15 wskutek jej likwidacji, można rozważyć przenumerowanie linii 25 na 15);
- funkcjonowanie linii 17 w dniu powszednim mogłoby zostać ograniczone do godzin od 6.20 – odjazd ze Stadniny (można rozważyć jego opóźnienie) do 19.15 – odjazd ze Stadniny;
- w sobotę pierwszy kurs linii 17 można zaplanować dopiero na godzinę 7.41 z Zakładu Energetycznego;
- niedzielne kursy linii 17 należy zaplanować naprzemiennie z linią 25 (lub 15 – w przypadku zmiany numeracji), przeznaczając do obsługi obydwu linii jeden autobus, od-

jeżdżający ze Stadniny co 60 minut – raz na linii 17 i raz na linii 25, zapewniając na obydwu liniach częstotliwość 120-minutową – podobne rozwiązanie należy zastosować po godzinie 19 w dniu powszednim i po godzinie 18 w soboty, przy czym pierwszy kurs jakiejkolwiek linii ze Stadniny w niedzielę mógłby być wykonywany dopiero około godziny 9;

rozważyć należy celowość kierowania do Zakładu Energetycznego wszystkich kursów linii 17, wprowadzając na wydłużony wariant trasy kursy tylko w wybranych godzinach lub przyjmując zasadę wykonywania do Zakładu Energetycznego np. co drugiego kursu na tej linii;

- ostatni kurs linii 25 ze Stadniny, wykonywany w dni powszednie i soboty o godzinie 22.07 może kończyć się w centrum miasta, wycofaniu ze Stadniny (ze względu na zupełny brak popytu) może ulec także skierowany tam przedostatni kurs linii 14 z Hermanowa.

Dotkliwość ograniczenia intensywności obsługi Nowej Wsi Rzecznej liniami 15 i 25 można złagodzić wprowadzając do tej miejscowości wybrane kursy linii 16, której pętla – po likwidacji pętli na Os. Nad Jarem – położona jest obecnie na granicy miasta i gminy wiejskiej Starogard Gdański, zaledwie 900 m od pętli linii 15 w środku Nowej Wsi Rzecznej. Rozwiązanie to zapewni korzyści w liczbie zaangażowanych autobusów i wykonywanych przez nie kilometrów.

Na podstawie analizy zmian w popycie na usługi linii podstawowych, skorygować można przedziały obowiązywania poszczególnych wartości częstotliwości modułowej dla sieci starogardzkiej komunikacji miejskiej. Zmodyfikowane godziny obowiązywania i poziomu częstotliwości modułowej, przedstawiono w tabeli 1.

W przedstawionej propozycji utrzymana została szczytowa częstotliwość kursowania autobusów na liniach podstawowych, równa 12 min, ale zakres czasowy jej obowiązywania skrócono do godzin od 7.00 do 8.00 i od 13.00 do 16.00. Częstotliwość modułową równą 15 min zaplanowano w dniu powszednim na godziny: 6.00-7.00, 8.00-13.00 i 16.00-18.00, a równą 20 min – na godziny 5.00-6.00 i 18.00-20.00. Po godzinie 20.00 na liniach podstawowych przewidziano 30-minutową częstotliwość modułową. W sobotę skrócono przedział obowiązywania częstotliwości modułowej równej 20 min do godzin 8.00-15.00, w pozostałych godzinach zakładając częstotliwość 30-minutową. W niedzielę założono kursowanie autobusów na liniach podstawowych do około godziny 8.00 co 60 min, natomiast po godzinie 8.00 – co 30 min.

Wdrożenie zaproponowanego rozwiązania pozwoli wprawdzie na zmniejszenie liczby wykonywanych w starogardzkiej komunikacji miejskiej kilometrów – o założone około 5% – ale jednocześnie nie zmniejszy liczby ekspediowanych na trasy autobusów. W dniu powszednim, w okresach szczytowego zaangażowania pojazdów, nadal do obsługi sieci komunikacyjnej niezbędne będą 22 autobusy rano (godziny 7.00-8.00) i 23 po południu (godziny 13.00-16.00). Liczba wysyłanych na trasy pojazdów zmniejszy się tylko o 5 w niedzielę – z powodu skierowania do obsługi linii 17 i 25 (lub 15 – w przypadku zmiany numeracji) jednego autobusu i z powodu spadku maksymalnej częstotliwości obowiązującej w niedzielę na linach: 12, 14, 16 i 19 – z 20 na 30 min.

Przewidywane zmniejszenie liczby wozogodzin w rezultacie wdrożenia wariantu umiarkowanego zmian w podaży usług starogardzkiej komunikacji miejskiej wyniesie 14 wozogodzin w skali dnia powszedniego, 16 w sobotę i aż 59 wozogodzin w niedzielę.

Tabela 1

Przedziały modułowej częstotliwości na liniach podstawowych starogardzkiej komunikacji miejskiej w poszczególnych rodzajach dni – wariant umiarkowany

<table>
<tr><th rowspan="2">Przedział godzinowy</th><th colspan="3">Częstotliwość modułowa [min]</th></tr>
<tr><th>Dzień powszedni</th><th>Sobota</th><th>Niedziela</th></tr>
<tr><td>5.00-6.00</td><td>20</td><td rowspan="3">30</td><td rowspan="3">60</td></tr>
<tr><td>6.00-7.00</td><td>15</td></tr>
<tr><td>7.00-8.00</td><td>12</td></tr>
<tr><td>8.00-13.00</td><td>15</td><td rowspan="2">20</td><td rowspan="7">30</td></tr>
<tr><td>13.00-15.00</td><td>12</td></tr>
<tr><td>15.00-16.00</td><td></td><td rowspan="4">30</td></tr>
<tr><td>16.00-18.00</td><td>15</td></tr>
<tr><td>18.00-20.00</td><td>20</td></tr>
<tr><td>20.00-23.00</td><td>30</td></tr>
</table>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań marketingowych.

W wariancie umiarkowanym, oprócz zasygnalizowanego spadku liczby autobusów ekspediowanych na trasy w niedzielę, oszczędności zapewni także zmniejszenie liczby wozogodzin w soboty, skutkujące zmniejszeniem liczby zatrudnionych kierowców o 2.

Zmiany zaproponowane do wdrożenia w wariancie umiarkowanym można zrealizować bez zmiany struktury pojemnościowej taboru eksploatowanego przez MZK w Starogardzie Gdańskim.

Szczegółowo, częstotliwość kursowania obowiązującą w wariancie umiarkowanym w poszczególnych porach doby na każdej linii wraz z niezbędną do ich obsługi liczbą pojazdów, przedstawiono w tabelach w Załączniku nr 1 do opracowania. Tabela 1A odnosi się do dnia powszedniego, 1B – do soboty, a 1C – do niedzieli.

Schemat sieci komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim, obowiązujący na dzień 30 kwietnia 2009 r., przedstawiono w Załączniku nr 3A do opracowania. Analogiczny schemat dla zmian zaproponowanych w wariancie umiarkowanym, zawarto w Załączniku nr 3B.

2.2. Wariant radykalny zmian w ofercie przewozowej starogardzkiej komunikacji miejskie

W wariancie radykalnym postuluje się wdrożenie wszystkich zmian zaproponowanych dla linii uzupełniających w wariancie umiarkowanym plus dodatkowo:

- **likwidację linii 7 w całości – z wprowadzeniem do Drog-Transu dodatkowo kursów linii 25 wykonywanych w dzisiejszych godzinach funkcjonowania linii 15;**
- **likwidację linii 27 w całości.**

W sytuacji opisanego szerzej wcześniej przenumerowania linii 25 na 15, w grupie linii uzupełniających po wdrożeniu wariantu radykalnego funkcjonowałyby wyłącznie dwie linie – 15 i 17.

W odniesieniu do linii podstawowych postuluje się w wariancie radykalnym zmniejszenie szczytowej częstotliwości kursowania autobusów z 12 do 15 min. Przedziały czasowe obowiązywania częstotliwości modułowej wraz z jej poziomami, przedstawiono w tabeli 2.

W wariancie radykalnym, zmiana w stosunku do wariantu umiarkowanego, polega na utrzymywaniu na liniach podstawowych w dniu powszednim w godzinach od 6.00 do 16.00 częstotliwości 15-minutowej. Wdrożenie tego wariantu wymaga jednak obsługi wszystkich zadań przewozowych na linii 19 oraz jednego na linii 12 (z kursami wydłużonymi do Koteż) taborem o standardowej pojemności. Oznacza to konieczność dysponowania przez MZK w Starogardzie Gdańskim przynajmniej 6 autobusami standardowymi – 5 w ruchu i 1 rezerwowym. Jest to o 2

pojazdy tego typu mniej od obecnego stanu taborowego starogardzkiego przewoźnika miejskiego.

W rezultacie wdrożenia wariantu radykalnego zmian w podaży usług starogardzkiej komunikacji miejskiej, w dniu powszednim – jedynym, w którym obydwa warianty różnią się od siebie – maksymalna liczba pojazdów na trasie spadnie z 23 do 18, a liczba wozogodzin zmniejszy się o 28 w skali dnia. Liczbę niezbędnych do obsługi sieci komunikacyjnej pojazdów oszacowano w tym wariancie przy założeniu, że nowa trasa linii 16 (wariant podstawowy do ul. Wiejskiej, wybrane kursy do Nowej Wsi Rzecznej) wymagać będzie 60-minutowego czasu trwania kółka przez cały dzień, a na linii 14 – ze względu na pogarszające się warunki ruchowe w Starogardzie Gdańskim – czas kółka równy 60 minutom obowiązywać będzie po godzinie 8.

Tabela 2

Przedziały modułowej częstotliwości na liniach podstawowych starogardzkiej komunikacji miejskiej w poszczególnych rodzajach dni – wariant radykalny

<table>
<tr><th rowspan="2">Przedział godzinowy</th><th colspan="3">Częstotliwość modułowa [min]</th></tr>
<tr><th>Dzień powszedni</th><th>Sobota</th><th>Niedziela</th></tr>
<tr><td>5.00-6.00</td><td>20</td><td rowspan="3">30</td><td rowspan="7">60</td></tr>
<tr><td>6.00-7.00</td><td rowspan="2">15</td></tr>
<tr><td>7.00-8.00</td></tr>
<tr><td>8.00-15.00</td><td></td><td>20</td></tr>
<tr><td>15.00-16.00</td><td></td><td rowspan="3">30</td></tr>
<tr><td>18.00-20.00</td><td>20</td></tr>
<tr><td>20.00-23.00</td><td>30</td></tr>
</table>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań marketingowych.

Szczegółowo, częstotliwość kursowania obowiązującą w wariancie radykalnym w poszczególnych porach doby na każdej linii wraz z niezbędną do ich obsługi liczbą pojazdów, przedstawiono w tabeli w Załączniku nr 2A do opracowania (tabela ta odnosi się do dnia powszedniego).

Związane z wdrożeniem wariantu radykalnego konieczne zmiany w strukturze pojemnościowej taboru MZK w Starogardzie Gdańskim wskazują na bieżące zastosowanie wariantu umiarkowanego, a ewentualne wdrożenie wariantu radykal-

nego przekładają na okres po zrealizowaniu planowanych w najbliższej przyszłości inwestycji taborowych.

Schemat sieci komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim, uwzględniający propozycje zmian zawarte w wariancie radykalnym, przedstawiono w Załączniku nr 3C do opracowania.

2.3. Przedsięwzięcia rozwojowe starogardzkiej komunikacji miejskiej związane ze zgłaszanymi pod jej adresem postulatami

Z reguły, podczas badań marketingowych, ich uczestnikom zgłaszane są opinie pasażerów, kierowane pod adresem oferty przewozowej lub szerzej – funkcjonowania komunikacji miejskiej w badanym mieście. W Starogardzie Gdańskim, podczas badań marketingowych wielkości popytu, przeprowadzonych wiosną 2009 r., zgłoszono stosunkowo niewiele uwag dotyczących funkcjonowania starogardzkiej komunikacji miejskiej, a już w szczególności bardzo mało uwag odnosiło się do tras linii i rozkładów jazdy.

Spośród zgłaszanych uwag i wniosków, kształtowania podaży usług przewozowych dotyczyły następujące wnioski:

- prośba o wycofanie z ruchu wszystkich autobusów wysokopodłogowych marki Autosan H9-35, jako konstrukcji z jednej strony niewygodnej dla pasażerów, ale i z drugiej strony jako pojazdów psujących wizerunek miasta (najczęściej zgłaszana uwaga);
- postulat wydłużenia wybranych kursów linii 16 do Nowej Wsi Rzecznej;
- postulat zapewnienia bezpośredniego połączenia Os. 800-lecia Starogardu z rejonem Szkoły nr 1.

Poza wymienionymi uwagami, do MZK w Starogardzie Gdańskim drogą mailową lub listownie dotarły postulaty, dotyczące:

- wprowadzenia komunikacji miejskiej na ul. Pomorską na odcinku pomiędzy al. Jana Pawła II i ul. Pelplińską;
- wprowadzenia komunikacji miejskiej na tzw. małą obwodnicę południową miasta, tj. ciąg ulic Żwirki i Wigury oraz al. Armii Krajowej;
- zwiększenia liczby zajazdów linii 14 na pętlę przy Zakładzie Energetycznym;
- objęcia komunikacją miejską okolic wsi Okole, tj. położonych w bezpośrednim sąsiedztwie tej miejscowości ulic: Niemojewskiego, Pola, Rogali i Zamenhoffa;

- wprowadzenia komunikacji miejskiej na ul. Kochanki i dalej na północ, do miejscowości Kokoszkowy.

Realizacja postulatu dotyczącego wymiany taboru na niskopodłogowy możliwa będzie dopiero po zakończeniu projektów inwestycyjnych w tym zakresie, przewidzianych w Zintegrowanym Planie Rozwoju Transportu Publicznego w Starogardzie Gdańskim, stanowiącym suplement do niniejszego opracowania.

Pomysł skierowania do Nowej Wsi Rzecznej wybranych kursów linii 16 został już zasygnalizowany przy przedstawianiu obydwu wariantów optymalizacji eksploatacyjnej starogardzkiej komunikacji miejskiej, jednak zespół autorski stoi na stanowisku, że wprowadzenie dodatkowej oferty przewozowej do Nowej Wsi Rzecznej, musi odbyć się kosztem racjonalizacji kursów już funkcjonujących do tej miejscowości.

Postulat wprowadzenia komunikacji miejskiej na tzw. małą obwodnicę południową zbiega się z postulatem zapewnienia bezpośredniego połączenia południowo-zachodniej i południowo-wschodniej części miasta. Stosunkowo najłatwiej zrealizować ten postulat wydzielając z linii 14 nowe połączenie (najlepiej z osobnym, numerem, np. 13), które połączy Dworzec PKP z ul. Pelplińską po obecnej trasie linii 14 i dalej połączy tę ulicę z pętlą przy Szkole nr 1. Można założyć, że na obydwu liniach odjazdy z Dworca PKP odbywałyby się naprzemiennie, tzn. na każdej z linii wykonywany byłby co drugi kurs dzisiejszej linii 14.

Podczas badań marketingowych z przystanków linii 14 przy ul. Hermanowskiej w dniu powszednim skorzystała następująca liczba pasażerów:

- Hermanowo (pętla) – przyjazd 124, odjazd 103 osoby;
- Prusa / Południowa n/ż – przyjazd 85, odjazd 83 osoby;
- Prusa / Andersa – przyjazd 138, odjazd 125 osób.

Przedstawione dość ograniczone wykorzystanie przystanków do i z Hermanowa pozwala na realizację przedstawionej propozycji bez zbytniego zagrożenia znaczącą utartą popytu, wymaga jednak zapewnienia 60-miutowego czasu trwania kółka na linii 14 we wszystkich porach doby, co w określonych godzinach w dniu powszednim wiąże się z koniecznością zaangażowania dodatkowego autobusu do obsługi tej linii. Nie ma przeszkód, aby przy zmianach spowodowanych wydzieleniem z linii 14 nowej linii, dowolną liczbę kursów obydwu tych linii wprowadzić zajazdem na pętlę przy Zakładzie Energetycznym.

Dość problematyczna byłaby realizacja postulatu wprowadzenia komunikacji na pozbawiony jej obecnie odcinek ul. Pomorskiej. Od wykorzystywanych przez pojazdy komunikacji regio-

nalnej przystanków przy tej ulicy (na wysokości sklepu „Jubilatka”) do najbliższych przystanków komunikacji miejskiej – obok SCK przy al. Jana Pawła II – jest zaledwie 350 metrów. Walorem starogardzkiej komunikacji miejskiej jest w tym rejonie miasta skupienie tras wszystkich linii w ciągu al. Jana Pawła II, a realizacja tego postulatu spowodowałaby konieczność skierowania którejś z linii ulicami Pomorską i Pelplińską – a więc poprzez obszary o mniejszej intensywności zabudowy niż al. Jana Pawła II i ul. Kopernika – dezintegrując przestrzennie ofertę komunikacji miejskiej w południowo-wschodniej części Starogardu Gdańskiego. Reasumując, wprowadzenie w życie przedmiotowego postulatu, aczkolwiek technicznie i eksploatacyjnie możliwe – spowoduje, zdaniem zespołu autorów, finalne pogorszenie jakości obsługi opisywanego rejonu miasta i – w rezultacie – spadek popytu na usługi komunikacji miejskiej.

Ostatnie dwa postulaty, polegające na objęciu starogardzką komunikacją miejską nowych obszarów miasta i sąsiedniej gminy, aktualnie nie są możliwe do zrealizowania, ze względu na brak wymaganej dla ruchu pojazdów komunikacji miejskiej infrastruktury drogowej. Docelowo jednak, w przypadku wybudowania nowych dróg, można połączyć realizację obu postulatów, uruchamiając nową linię w relacji: Kokoszkowy: Gdańska – Lipowa – Kwiatowa – Starogard Gdański (przebieg trasy w mieście do szczegółowego ustalenia w późniejszym terminie) – Skarszewska – Cmentarz Łapiszewo – Niemojewskiego – Okole. Warunkiem funkcjonowania takiej linii jest jednak zawarcie – na podstawie porozumienia komunalnego – stosownej umowy z Gminą Starogard Gdański, dotyczącej dofinansowania tego połączenia. Uruchomienie nowej linii jest korzystniejsze od zmian tras istniejących połączeń, bo pozwala na swobodę kształtowania jej trasy i doboru godzin odjazdów zgodnych z preferencjami zainteresowanych jej funkcjonowaniem grup mieszkańców. Należy jednak w tym miejscu dodać, że ze względu na ekstensywność zabudowy obsługiwanych obszarów i jej jakość (rezydencje, z więcej niż jednym samochodem osobowym w gospodarstwie domowym), postulowana nowa linia z pewnością będzie połączeniem głęboko deficytowym.

Schemat sieci komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim, uwzględniający zamierzenia rozwojowe, przedstawiono w Załączniku nr 3D do opracowania.

3. Prawne, organizacyjne i ekonomiczne uwarunkowania obsługi komunikacyjnej Starogardu Gdańskiego publicznym transportem zbiorowym

Miejski Zakład Komunikacji w Starogardzie Gdańskim jest gminnym zakładem budżetowym. Z mocy prawa realizuje on obsługę komunikacyjną miasta i Gminy Starogard Gdański, z którą Gmina Miejska Starogard Gdański zawarło porozumienie komunalne w sprawie wspólnego wykonywania zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Zakład ten jest zarówno organizatorem obsługi komunikacyjnej, jak i przewoźnikiem, świadczącym usługi przewozowe.

W projekcie nowej ustawy o finansach publicznych, jak i przepisów wprowadzających tę ustawę, wg stanu na początek 2009 r., założono likwidację zakładów budżetowych, wykonujących m. in. usługi w zakresie lokalnego transportu zbiorowego[1]. Biorąc pod uwagę przedstawioną ewentualność, w sytuacji nieuwzględnienia, jak dotąd, możliwości dalszego funkcjonowania zakładów budżetowych w projekcie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, należy rozważyć przekształcenie komunalnego zakładu budżetowego MZK w Starogardzie Gdańskim w spółkę kapitałową, która będzie stanowiła własność gminy.

Chcąc przekształcić komunalny zakład budżetowy w spółkę kapitałową, nie czekając na uchwalenie ustawy o finansach publicznych i przepisów wprowadzających tę ustawę, można uczynić to na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z późn. zm.). Wykorzystując przedmiotową ustawę, Rada Miasta w Starogardzie Gdańskim powinna podjąć uchwałę w sprawie likwidacji komunalnego zakładu budżetowego i powołania spółki kapitałowej (z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnej), przez wniesienie – na pokrycie udziałów gminy w kapitale zakładowym – wkładu w postaci mienia zlikwidowanego zakładu budżetowego. Rada Miasta w swej uchwale powinna wyraźnie wskazać, że celem jednoosobowej spółki komunalnej jest prowadzenie zbiorowego transportu lokalnego na obszarze gminy, jako zadania własnego gminy w zakresie zaspokajania lokalnych potrzeb wspólnoty, o których mowa w ustawie o samorządzie gminnym[2].

[1] C. Radziewicz: Przekształcenia komunalnego zakładu budżetowego w spółkę kapitałową stanowiącą własność gminy – kwestią najbliższego czasu. „Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 105". Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2009, s. 17.

[2] Ibidem, s. 17.

Mając do wyboru w ramach spółki kapitałowej, spółkę akcyjną lub z ograniczoną odpowiedzialnością, za lepsze rozwiązanie w świetle specyfiki działalności komunikacji miejskiej i doświadczeń praktycznych, należy uznać drugą z wymienionych form prawnych.

Ewentualność przekształcenia MZK w Starogardzie Gdańskim w spółkę kapitałową, wymaga rozważenia kwestii organizacji i zarządzania komunikacją miejską w tym mieście po przekształceniu, roli tej spółki w nowych uwarunkowaniach organizacyjno-zarządczych i w dostosowaniu do tej roli – sposobu jej zakontraktowania przez gminę.

Dokonując wyboru modelu organizacji i zarządzania komunikacją miejską, z punktu widzenia zakresu regulacji, należy wskazać dla Starogardu Gdańskiego model komunikacji regulowanej. W modelu tym władza publiczna decyduje o standardzie obsługi komunikacyjnej miasta, mając do dyspozycji trzy podstawowe instrumenty, którymi są:

- rozkłady jazdy;
- taryfa komunikacyjna;
- dopłaty budżetowe do usług komunikacyjnych.

W ramach modelu komunikacji regulowanej, należy dokonać wyboru rozwiązania w zakresie podmiotu wykonującego zadania organizatorskie, wynikające z funkcji regulacyjnej władzy publicznej. Do zadań tych należy:

- badanie rynku usług komunikacji miejskiej;
- projektowanie rozwoju komunikacji miejskiej;
- opracowywanie rozkładów jazdy;
- przygotowywanie projektów taryfowych;
- określanie niezbędnego poziomu dopłaty budżetowej do usług komunikacji miejskiej;
- promowanie usług komunikacji miejskiej;
- utrzymywanie przystanków, dworców i węzłów integracyjnych;
- emitowanie i dystrybucja biletów komunikacji miejskiej;
- kontrolowanie wnoszenia opłat przez pasażerów i windykacja należności;
- zatrudnianie przewoźnika (przewoźników) do realizacji zadań przewozowych;
- kontrolowanie standardu usług komunikacji miejskiej i przestrzegania umowy na świadczenie usług przewozowych.

W praktyce wykształciły się rozwiązania, w których władza publiczna przedstawione zadania realizuje we własnym zakresie, powołując do tego celu wyspecjalizowany podmiot (tzw. zarząd komunikacji miejskiej) lub powierza znaczną ich część operatorowi świadczącemu usługi przewozowe, pozostawiając sobie jedynie te, których przewoźnik – z racji specyfiki swojej działalności – wykonywać nie może.

W 2009 r., wobec przewidywanych nowych uwarunkowań prawnych, determinujących ewentualne przekształcenie MZK w Starogardzie Gdańskim w spółkę kapitałowa, występuje konieczność podjęcia decyzji dotyczącej oddzielenia zadań organizatorskich od przewozowych, względnie ich realizacji w jednej strukturze. Podejmując tę decyzję, należy uwzględnić:

- specyfikę miasta, determinowaną jego wielkością, zagospodarowaniem przestrzennym oraz powiązaniami z gminą wiejską;
- poziom i strukturę pracy eksploatacyjnej;
- zakres i siłę rzeczywistej oraz potencjalnej konkurencji w działalności przewozowej;
- dotychczasową obsługę komunikacyjną miasta, poddaną analizie i ocenie pod względem funkcjonalno-eksploatacyjnym i ekonomiczno-finansowym.

Biorąc pod uwagę przedstawione czynniki w odniesieniu do Starogardu Gdańskiego, w szczególności na podstawie przeprowadzonych w tym mieście badań marketingowych komunikacji miejskiej i przygotowanych na ich podstawie wniosków w zakresie kształtowania oferty przewozowej, można stwierdzić, że nie występuje celowość oddzielenia działalności organizatorskiej od przewozowej i powołania wyspecjalizowanego zarządu komunikacji miejskiej. Większość zadań organizatorskich może wypełniać MZK w Starogardzie Gdańskim, przekształcony w spółkę kapitałową. Spośród przedstawionych wcześniej zadań organizatorskich, rolą gminy wykonywaną bezpośrednio, powinno być przede wszystkim zatrudnienie przewoźnika oraz kontrolowanie standardu usług komunikacji miejskiej (w tym nakładanie kar za odstępstwa od realizacji umowy). Zadania te mogą być wykonywane przez gminę w jej własnych strukturach, przy ewentualnym zlecaniu kontroli na zewnątrz wyspecjalizowanemu podmiotowi.

MZK w Starogardzie Gdańskim – jako spółka kapitałowa wypełniająca zadania organizatorskie – nie musiałaby wszystkich zadań wykonywać we własnej strukturze. Każde z nich może być bowiem realizowane w określonym zakresie na zasadzie outsourcingu przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne. Można nawet przyjąć, że określony poziom outsourcingu będzie warunkował osiągnięcie wysokiego poziomu merytorycznego i ekonomiczno-finansowego realizacji wybranych zadań.

Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia, jest sposób zatrudnienia przez gminę własnej spółki do realizacji zadań organizatorskich i przewozowych. Uznanie za właściwe rozwiązania, w którym spółka ta będzie wykonywała przedmiotowe zadania, wyklucza przetarg nieograniczony, jako tryb prowadzący do jej zatrudnienia, ponieważ z samego założenia nie bierze się pod uwagę konkurencji.

W ramach obowiązującej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.), rozważenia wymaga zatrudnienie przez Gminę Miejską Starogard Gdański MZK Sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim w trybie zamówienia z wolnej ręki. Decydując się na zastosowanie tego trybu, należy uwzględnić, że:

- jest to tryb całkowicie niekonkurencyjny i w związku z tym zamawiający mogą z niego skorzystać na zasadzie wyjątku – w ściśle określonych przypadkach;
- nadrzędną przesłanką jego zastosowania w transporcie jest możliwość świadczenia usług tylko przez jednego wykonawcę, wynikająca z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, które zachodzą, gdy niezbędnie konieczne jest posiadanie szczególnych kwalifikacji albo sprzętu lub innego wyposażenia;
- przyczyny techniczne uzasadniające udzielenie zamówienia bez przeprowadzenia procedury konkurencyjnej muszą mieć zasadniczy charakter, tak by można było wykazać, że wykonanie zamówienia przez innego wykonawcę jest ze względów technicznych rzeczywiście niemożliwe, i że ta niemożliwość ma charakter nieprzezwyciężalny.

Trudno byłoby udowodnić, że w Starogardzie Gdańskim istnieje możliwość świadczenia usług tylko przez MZK Sp. z o.o., wynikająca z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, będąca konsekwencją posiadania przez ten podmiot szczególnych kwalifikacji, sprzętu i wyposażenia.

Inną możliwością zatrudnienia MZK Sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim w trybie niekonkurencyjnym, jest wykorzystanie prawodawstwa europejskiego, pozwalającego na powierzenie realizacji zadań własnej spółce, mającej charakter podmiotu wewnętrznego. Zastosowanie w tym celu obowiązującego do 2 grudnia 2009 r. Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich, dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz. Urz. WE L 156 z 28.06.1969 r.), ze zmianami wprowadzonymi Rozporządzeniem Rady (WE) Nr 193/91 z dnia 20 czerwca 1991 r. (Dz. Urz. UE L 169 z 29.06.1991 r.) można uznać za niemożliwe, ponieważ konieczna byłaby notyfikacja umowy w tej sprawie przez Komisję Europejską, co jest niewykonalne przed wejściem w życie nowego rozporzą-

dzenia. Nowe Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1370/07 z dnia 23 października 2007 r., dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 (Dz. Urz. UE L 315 z 30.12.2007 r.), wejdzie w życie 3 grudnia 2009 r.

Zgodnie z przedmiotowym Rozporządzeniem (WE) Nr 1370/07, istnieje możliwość bezpośredniego (bezprzetargowego) udzielenia zamówienia na usługi komunikacji miejskiej podmiotowi wewnętrznemu, nad którym organ zamawiający sprawuje kontrolę i który co do zasady świadczy usługi na rzecz tego organu zamawiającego.

W ramach Rozporządzenia (WE) Nr 1370/07 bezprzetargowe zlecanie zadań w zakresie komunikacji miejskiej będzie możliwe w sytuacji, gdy:

- **przewoźnik będzie spełniał kryteria podmiotu wewnętrznego;**
- **gmina zawrze z przewoźnikiem umowę o świadczenie usług publicznych, na podstawie nałożenia w drodze uchwały rady gminy na podmiot wewnętrzny obowiązku świadczenia usług;**
- **rekompensata za świadczenie usług będzie obliczana zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia, a więc nie będzie nadmierna.**

MZK Sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim spełni kryteria podmiotu wewnętrznego, ponieważ 100% udziałów w spółce będzie w posiadaniu gminy tego miasta. Rada Miasta Starogardu Gdańskiego może podjąć uchwałę nakładającą na swoją spółkę obowiązek świadczenia usług w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Możliwe jest też zapewnienie spółce rekompensaty, zgodnie z załącznikiem do Rozporządzenia (WE) nr 1370/07, tj. opartej na prowadzeniu rachunkowości w sposób umożliwiający prawidłową alokację kosztów i przychodów związanych ze świadczeniem usługi publicznej, rozdzielając je od kosztów i przychodów związanych z inną działalnością spółki.

Wraz z Rozporządzeniem (WE) 1370/07 ma zacząć obowiązywać nieuchwalona jeszcze krajowa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, której zadaniem jest określenie zasad organizacji, funkcjonowania i finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, realizowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej. Przepisy tej projektowanej ustawy nie mogą naru-

szać rozporządzenia (WE) nr 1370/07, z którym są merytorycznie powiązane i z założenia powinny ułatwić jego stosowanie.

Do najważniejszych unormowań projektowanej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, można zaliczyć:

ustanowienie prezydenta, burmistrza, wójta lub zarządu związku metropolitalnego organizatorem transportu, któremu przypisano konkretne obowiązki w zakresie planowania, organizowania i zarządzania komunikacją miejską;

- zobowiązanie samorządów do stosowania zasad konkurencji regulowanej, zakładającej określone zasady dostępu do rynku;
- umożliwienie wyboru przewoźnika zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz w ściśle określonych przypadkach bezpośrednio, w szczególności przez podmiot wewnętrzny, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- określenie zakresu zarządzania publicznym transportem zbiorowym, obejmującego w szczególności negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem, ocenę i kontrolę realizacji usług, nadzór nad przestrzeganiem zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, współpracę przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy oraz analizę zaspokajania potrzeb przewozowych;
- określenie zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, dotyczących w szczególności środków transportu, informacji dla pasażerów i regulaminu przewozów;
- sprecyzowanie źródeł finansowania przewozów realizowanych na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – w postaci opłat za usługi, refundacji utraconych przychodów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych, rekompensaty dla operatora z tytułu wykonywania przewozów i udostępnienia operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, w przypadku jej uchwalenia, wyznaczy więc określone ramy organizacji, zarządzania, funkcjonowania i finansowania komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim, w której podstawową rolę będzie mogło odgrywać MZK Sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim, wykonując z upoważnienia prezydenta miasta określone zadania organizatorskie oraz świadcząc usługi przewozowe. Wybór spółki do zadań organiza-

torskich i przewozowych będzie mógł nastąpić bezpośrednio – na zasadzie ich powierzenia spółce jako podmiotowi wewnętrznemu.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań, uwzględniających prawne, organizacyjne i ekonomiczne uwarunkowania obsługi komunikacyjnej Starogardu Gdańskiego przez publiczny transport zbiorowy, można zaproponować następujące modelowe ujęcie:

- MZK w Starogardzie Gdańskim funkcjonuje jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, wykonując określone zadania organizatorskie i świadcząc usługi przewozowe w zakresie komunikacji miejskiej;
- MZK w Starogardzie Gdańskim obejmuje swoją działalnością Gminę Miejską Starogard Gdański oraz obszar Gminy Starogard Gdański, z którą Gmina Miejska Starogard Gdański podpisała stosowne porozumienia komunalne;
- MZK Sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim pełni określone zadania organizatorskie i świadczy usługi przewozowe w zakresie komunikacji miejskiej na podstawie ich bezpośredniego powierzenia jako podmiotowi wewnętrznemu w drodze uchwały Rady Miasta Starogardu Gdańskiego, zgodnie z Rozporządzeniem (WE) 1370/07 i ustawą o publicznym transporcie zbiorowym (pod warunkiem jej uchwalenia w przedstawionym kształcie);
- w umowie wykonawczej do bezpośredniego powierzenia bardzo szczegółowo określone są:
    - zakres ilościowy usług;
    - standard jakościowy usług;
    - zasady finansowania usług;
    - zasady kontroli ilości i i jakości usług;
    - warunki, na jakich dopuszczalne jest podwykonawstwo w zakresie świadczenia usług;
    - zasady przestrzegania praw pasażerów;
    - zasady rozliczeń za realizację usług, z uwzględnieniem stosowania ulg ustawowych oraz samorządowych;
- źródłami finansowania zadań organizatorskich i usług przewozowych świadczonych przez MZK Sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim są:

    - przychody z biletów;
    - rekompensata na pokrycie kosztów w zakresie przekraczającym przychody przy uwzględnieniu uzasadnionego zysku;
- koszty MZK Sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim, ustalane odrębnie dla działalności w ramach umowy powierzenia oraz dla pozostałej działalności spółki, poddawane są corocznie zewnętrznemu audytowi, stanowiącemu podstawę do ustalenia rekompensaty;
- Urząd Miasta Starogard Gdański we własnym zakresie – lub zlecając na zewnątrz – dokonuje okresowej reprezentacyjnej oceny stopnia zaspokojenia potrzeb przewozowych przez komunikację miejską oraz kontroli ilości i jakości świadczonych usług i na tej podstawie zgłasza określone wnioski do zmian w obsłudze komunikacyjnej i nakłada kary umowne za odstępstwa od zamawianych standardów usług.

Załączniki