

# MODEL ZARZĄDZANIA WE WROCŁAWSKIM OBSZARZE METROPOLITARNYM NA PRZYKŁADZIE PARK & RIDE

Piotr Drzewiński, 15.12.2014, Wrocław

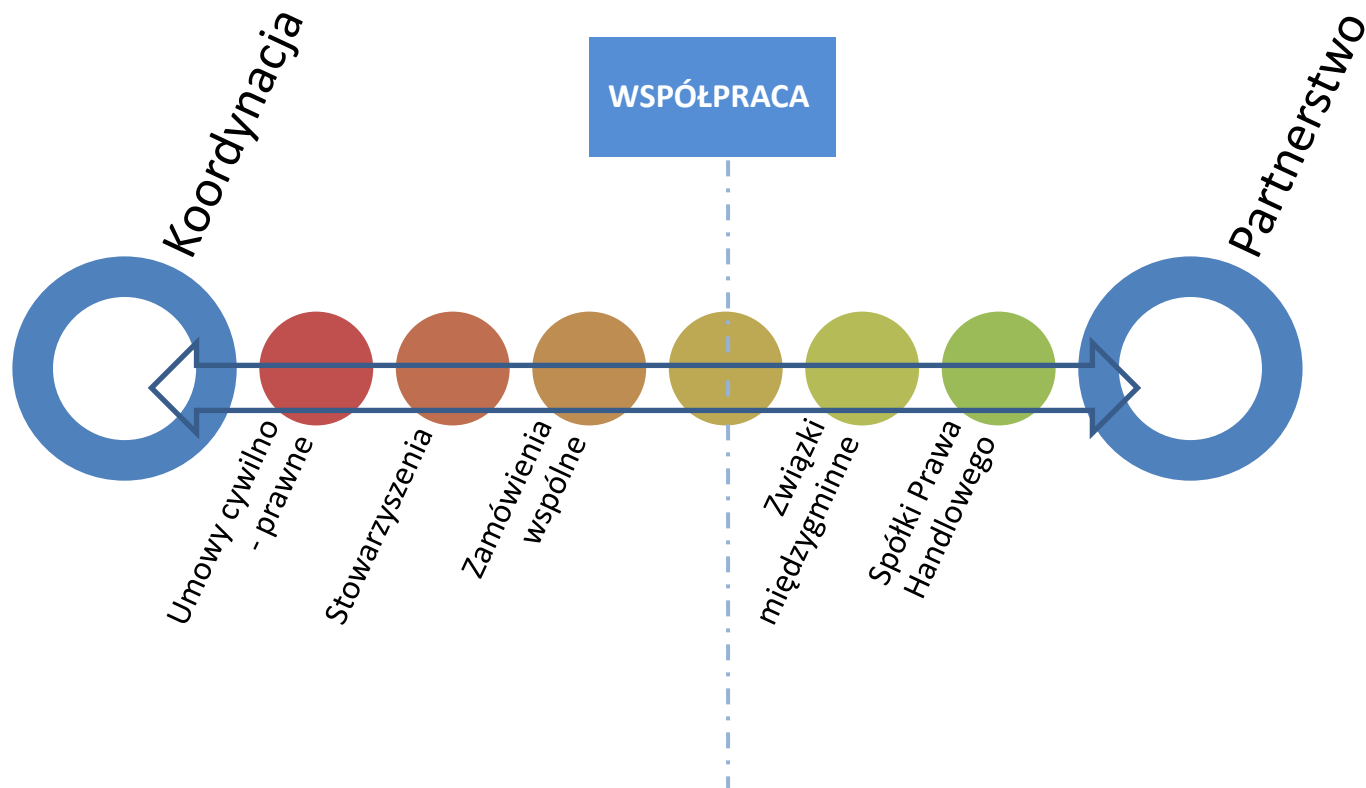
# Publiczne usługi sieciowe

- Wśród usług zapewnianych przez samorządy lokalne występują tzw. publiczne usługi sieciowe, które ze względu na charakter i realny zasięg rzadko organizowane są niezależnie przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.
- Efektywne zarządzanie takimi usługami wymaga sprawnej współpracy przynajmniej kilku podmiotów publicznych. Rozpatrując tę współpracę, należy uwzględnić przynajmniej dwie płaszczyzny możliwych rozstrzygnięć, od których uzależniony jest model zarządczy.
  - Pierwszy dotyczy aspektu prawnego, a ściślej organizacyjnych form współpracy.
  - Drugi liczby i układu przestrzennego gmin biorących udział w tworzeniu systemu.

# Formy współpracy

- Zasadnicze znaczenie ma forma zinstytucjonalizowania współpracy, tj. wybór formy prawnej i zakresu współpracy. Wpływa to bowiem na proces jej organizowania oraz potencjalną efektywność.
- Dla zdefiniowania współpracy określono model, w którym na jednym jego krańcu znajdują się działania koordynacyjne, a na drugim partnerstwo.
  - Koordynacja koncentruje się na harmonizacji i ujednolicaniu działań poszczególnych podmiotów. Umożliwia podmiotom łatwo podjąć, ale również porzucić współpracę.
  - Partnerstwo natomiast związane jest ze znacznie wyższym poziomem zinstytucjonalizowania, najczęściej wymagającym podpisania formalnej deklaracji.

# Formy współpracy



## Umowy cywilno-prawne

Gminy mogą współpracować na podstawie umów cywilno-prawnych (np. listy intencyjne, umowy o współpracy, porozumienia). W takich wypadkach występują jako podmioty prawne (strony), podejmujące zobowiązanie. Tego typu porozumienia dotyczyć mogą tylko wybranych kwestii, a egzekwowanie postanowień jest długie i skomplikowane (tylko przed sądem). W kontekście Park&Ride umowy zawierane przez poszczególne gminy mogłyby służyć koordynacji działań związanych z organizacją systemu. Poszczególne gminy mogą się w ten sposób umawiać np. co do wytycznych związanych z organizacją parkingów lub wspólnego systemu identyfikacji wizualnej. Jednocześnie, wszystkie działania związane z pozyskaniem terenu, jego budową i późniejsze zarządzanie leżałoby po stronie konkretnych gmin.

## Stowarzyszenia

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że, w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855). Również w tym przypadku większość kwestii związanych z tworzeniem systemu przypadłoby poszczególnym gminom. Stowarzyszenie funkcjonowałoby jako forum, na którym uzgadniano by pojawiające się kwestie oraz jako koordynator monitorujący działania gmin w zakresie systemu. Mogłoby także wydawać zalecenia czy propozycje realizowane następnie przez gminy.

# Formy współpracy

## Zamówienia wspólne

Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych wspólne prowadzenie postępowania przetargowego polega na wyznaczeniu przez zainteresowanych zamawiających, spośród własnego grona, zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz. Następuje to w drodze zgodnego i dobrowolnego porozumienia stron, przyjmując zwykle postać dwu- lub wielostronnej umowy cywilno-prawnej. Co więcej, z powodu braku ustawowego zakazu, można założyć, że wyznaczony zamawiający może przeprowadzać postępowanie o udzielenie zamówienia także wyłącznie na rzecz i w imieniu innych zamawiających – wówczas pełni wyłącznie funkcję usługodawczą. W takim wypadku gminy mogą, po uzgodnieniu warunków przetargu, wyznaczyć ze swojego grona zamawiającego lub zlecić to np. powołanemu stowarzyszeniu. Przetarg może dotyczyć zarówno budowy jak i późniejszej obsługi parkingów. Pozyskanie terenu pod inwestycje dalej leżałoby po stronie gmin.

## Związki międzygminne, spółki prawa handlowego

W oparciu o Ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1998 Nr 162, poz. 1126) gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w drodze uchwały rad zainteresowanych gmin, mogą tworzyć związki międzygminne (art. 64. ust 1.). Są to wyodrębnione pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmioty, których główny cel stanowi realizacja wskazanych zadań publicznych. Oznacza to, że gminy tworząc taki związek, mogą przekazać mu całość zadań związanych z systemem Park&Ride. Związek może przeprowadzić cały proces, łącznie z pozyskaniem terenu pod parking, co w przypadku pakietowych negocjacji z PKP wydaje się być korzystne. Zbliżoną alternatywą jest powołanie przez gminy spółek prawa handlowego (gminy jako założyciele i akcjonariusze), jednak podmioty te muszą się same finansować.

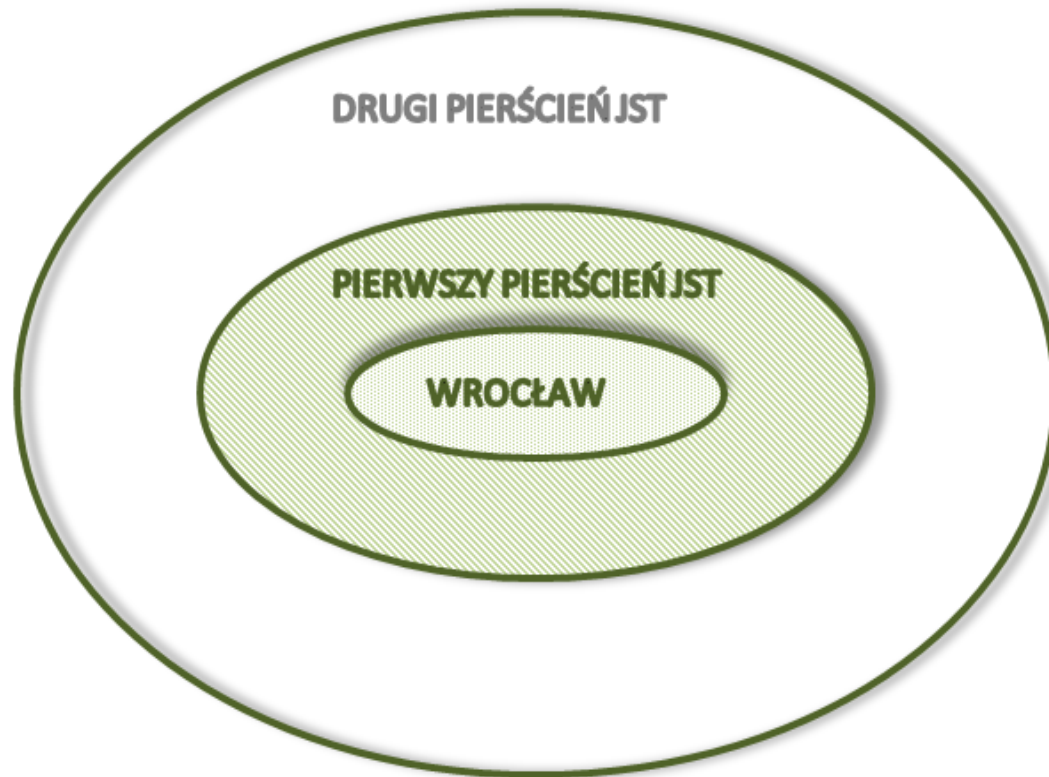


# Liczba gmin i układ przestrzenny

- W przypadku obszarów funkcjonalnych, gdzie wiele procesów społeczno-gospodarczych determinuje te same efekty na terenie wielu jednostek administracyjnych, liczba i układ przestrzenny współpracujących podmiotów są ważnymi czynnikami. W tym kontekście, w obszarze metropolitalnym Wrocławia wskazać można trzy grupy podmiotów:
  - miasto centralne (Wrocław),
  - gminy bezpośrednio z nim sąsiadujące (tzw. pierwszy pierścień)
  - gminy oddalone od Wrocławia (tzw. drugi pierścień).

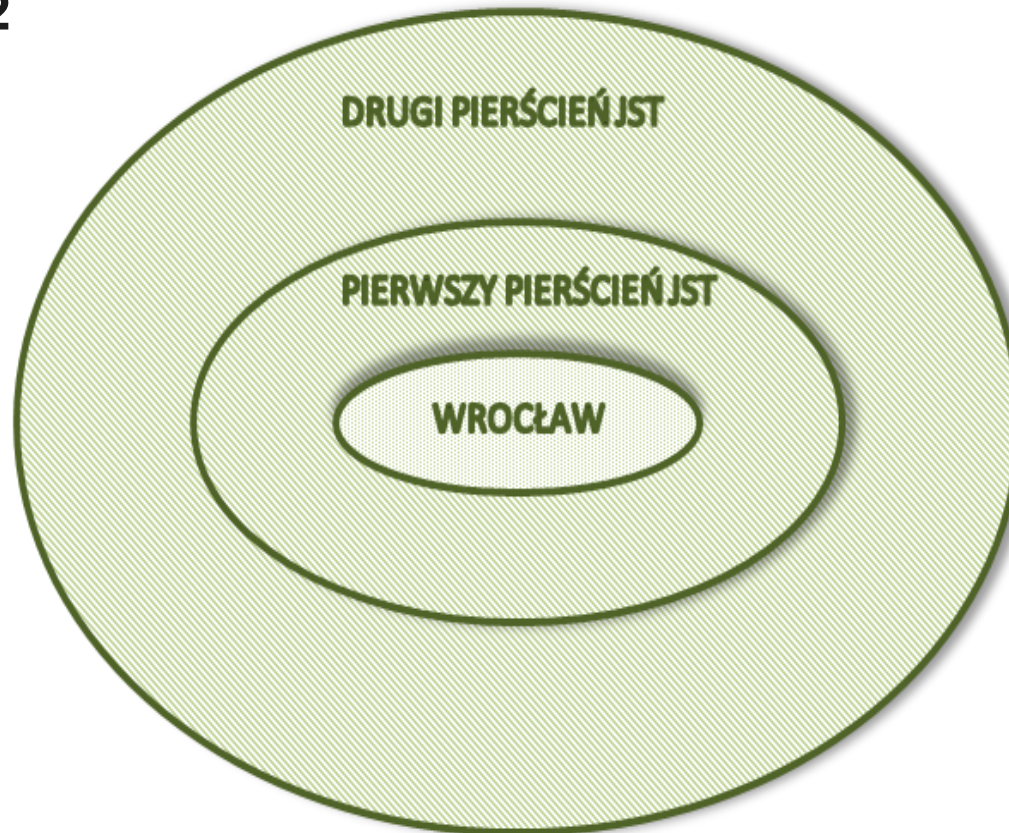
# Liczba gmin i układ przestrzenny

- **Wariant 1**



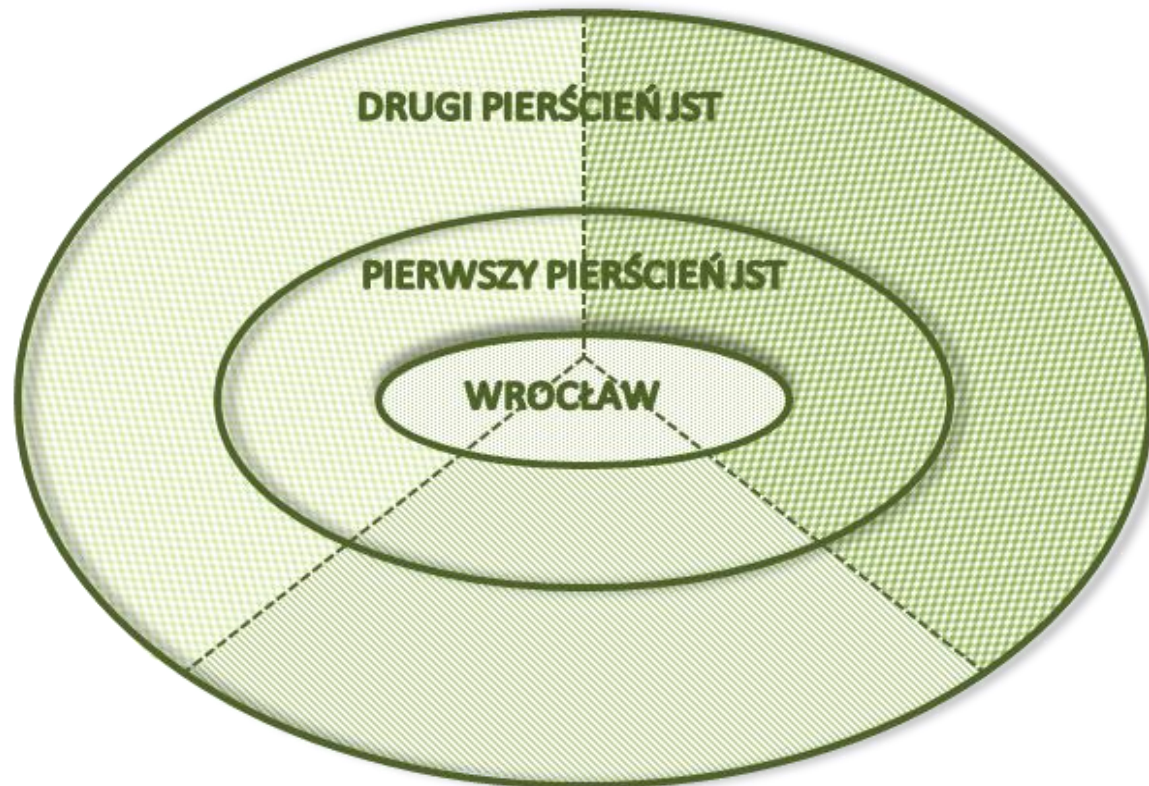
# Liczba gmin i układ przestrzenny

- **Wariant 2**



# Liczba gmin i układ przestrzenny

- **Wariant 3**





# Liczba gmin i układ przestrzenny

- Pożądane byłoby, aby w każdym z wariantów Wrocław był aktywnym podmiotem współpracy, dzięki czemu stałby się naturalnym „zwornikiem” zapewniającym komplementarność całego systemu.
- Podsumowując należy zaznaczyć, iż dążąc do osiągnięcia oczekiwanego rezultatu, ostateczny kształt systemu zarządczego musi uwzględniać obie zarysowane powyżej płaszczyzny: organizacyjno-prawną oraz przestrzenną.

# Interesariusze

- Planując model zarządzania systemem Park & Ride, należy uwzględnić wszystkie podmioty, które mogą wpływać na przedsięwzięcie i/lub pozostają pod wpływem jego działalności, czyli tzw. interesariuszy. Podmioty te mogą wspierać projekt, włączając się lub wspierając go (względnie „nie przeszkadzając”) bądź mogą ograniczać czy też utrudniać działanie systemu.
- By zapewnić możliwie jak największą efektywność systemu należy:
  - „zlokalizować” te podmioty z otoczenia społeczno-ekonomicznego
  - rekonstrukcja ich interesów, powiązana z projektowanym modelem zarządczym w celu przynajmniej ich częściowego uwzględnienia

## INTERESARIUSZE

### ZEWNĘTRZNI

#### INSTYTUCJE PUBLICZNE

- Województwo Dolnośląskie,
- Powiaty z obszaru WrOF

#### INSTYTUCJE KOMERCYJNE

- PKP Polskie Linie Kolejowe;
- PKP Intercity;
- Przewozy Regionalne;
- Koleje Dolnośląskie;
- Przewoźnicy autobusowi;
- Operatorzy parkingów

### WEWNĘTRZNI

- Miasto Wrocław
- Gminy sąsiadujące z Wrocławiem (pierwszy pierścień)
- Gminy oddalone od Wrocławia (drugi pierścień)

- **Miasto Wrocław:**

- W jego interesie mieści się ograniczenie ruchu samochodowego na terenie całego miasta, więc z perspektywy władz miasta system powinien obejmować jak najwięcej gmin z całego obszaru funkcjonalnego.
- W interesie Wrocławia leży także taki kształt systemu, by względnie łatwo można go było dopasować do systemu P & R projektowanego przez samo miasto.



- **Gminy z pierwszego kręgu:**
  - Są zainteresowane głównie ograniczeniem ruchu „tranzytowego” czyli generowanego między miastem centralnym a gminami z drugiego kręgu. W związku z tym jednostki te zainteresowane będą włączeniem do systemu przede wszystkim tych gmin z drugiego pierścienia, z których generowany jest ruch przez ich teren.
  - Poza tym chcą zapewnić możliwie jak najwygodniejsze połączenie komunikacyjne między gminą a Wrocławiem dla swoich mieszkańców.
  - Jako że przynajmniej początkowo parkingi będą sytuowane na ich obszarze, będą one zainteresowane stworzeniem systemu umożliwiającego stosunkowo proste pozyskanie terenu pod parkingi.

- **Gminy z drugiego pierścienia:**
  - Będą starały się dopasować system Park & Ride do potrzeb swoich mieszkańców. Dotyczyć to może głównie lokalizacji parkingów i systemu preferencyjnych opłat.
  - W ich interesie będzie także ograniczenie wysokości dopłat do funkcjonowania całego systemu.

- **Województwo Dolnośląskie i Powiaty z obszaru WrOF:**
  - Ich obszar działania nie pokrywa się dokładnie z obszarem funkcjonalnym, co pozwala przypuszczać, iż będą one zainteresowane integracją systemu P & R z innymi systemami komunikacji zbiorowej.
  - Powiatom będzie zależało na włączeniu do niego gmin spoza WrOF, zaś samorząd województwa będzie rozpatrywał go w kontekście całego regionu.
  - Ponadto samorząd Dolnego Śląska posiada własnego przewoźnika (Koleje Dolnośląskie), w związku z czym może próbować skorelować trasy połączeń z głównymi węzłami przesiadkowymi, jakimi mogą się stać parkingi P & R.

- **Instytucje Komercyjne:**

- W przypadku PKP Polskie Linie Kolejowe ich główny cel stanowi korzystne rozporządzanie majątkiem w postaci terenów, jak i obiektów przy stacjach kolejowych. Mogą one zarówno chcieć sprzedać bądź przekazać te nieruchomości.
- Dążeniem przewoźników jest – co oczywiste – zwiększenie liczby obsługiwanych podróżnych. Do tego może się przysłużyć sprawnie działający system P & R. Kwestiami wymagającymi jednak uzgodnienia i wdrożenia są dopasowany do potrzeb rozkład jazdy, sprawnie funkcjonująca komunikacja publiczna we Wrocławiu czy też stworzenie atrakcyjnej oferty biletowej.
- Ostatnią grupą interesariuszy komercyjnych są operatorzy parkingów, czyli podmioty, które prowadziłyby parkingi na zlecenie gmin. W ich przypadku główny cel stanowi maksymalizacja zysków głównie w postaci opłat za parking, jak i dopłat do miejsc parkingowych z budżetu gmin.

# Dziękuję za uwagę

Piotr Drzewiński  
drzewinski.piotrek@gmail.com