

Mikołaj Tomaszuk  
WNPID UAM  
Poznań

## Partycypacja mieszkańców miast w bieżącej działalności organizatora przewozów publicznym transportem zbiorowym

Stan badań: XII.2018

Autorzy prac z zakresu nowych metod zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego podkreślają konieczność poszerzenia sfery aktywności mieszkańców w kształtowaniu bieżącej polityki miejskiej. Na uwagę zasługują opracowania wiążące problem niskiej frekwencji w wyborach przedstawicieli do jednostek pomocniczych, w wyborach samorządowych, z niskim udziałem mieszkańców w konsultacjach społecznych, brakiem w głosowaniu nad projektami wybieranymi do realizacji w ramach tzw. budżetów obywatelskich. Dość często autorzy tych prac za wzór udziału w mieszkańców we współtworzeniu lokalnej polityki uznają miasta zachodnioeuropejskie lub skandynawskie. Wskazuje się nowe formy zachęty mieszkańców do aktywniejszego udziału w bieżącym życiu ich gminy. W polskich realiach demokracja lokalna jest w dalszym ciągu na etapie budowania relacji między mieszkańcami a władzami, opartych na zaufaniu zależnym do wiarygodności i transparentności życia publicznego. Budowanie tych relacji jest długotrwałym procesem bezpośrednio związanym ze zmianą sposobu myślenia o roli i miejscu mieszkańców w lokalnej polityce, roli jej organów uchwałodawczych wykonawczych na każdym szczeblu władzy samorządowej. Przykłady takich miast jak Poznań, Warszawa, Gdańsk, Wrocław, Kraków i in, w których coraz większą aktywnością wykazują się członkowie ruchów miejskich pokazują, że w mieszkańcach drzemie niewykorzystany potencjał aktywności na rzecz lokalnej społeczności. Głos mieszkańców w sprawach bezpośrednio ich dotyczących może pomóc w podjęciu przez władze gmin trafniejszej decyzji, lepiej odpowiadającej na rzeczywiste potrzeby.

Zmiana postrzegania władzy dotyczy również osób ją sprawujących. To od nich w dużej mierze zależy to, czy i z jakiego rodzaju formy zostaną przez nich wykorzystane w celu włączania grup mieszkańców w bieżące życie miasta i do wzięcia współodpowiedzialności za podejmowane decyzje. To w ich dyspozycji są również takie kanały kontaktu z mieszkańcami jak np. otwarte spotkania, podczas których porusza się tematy istotne

z punktu widzenia dzielnicy i całego miasta. W odniesieniu do zarządzania publicznym transportem zbiorowym, gotowość organizatorów przewozów do otwarcia się na opinie pasażerów jest krokiem w kierunku lepszej identyfikacji potrzeb przewozowych i postulatów pasażerskich artykułowanych w odniesieniu do jakości świadczonych usług, planowania nowych połączeń, barier architektonicznych ograniczających dostępność przystanków, czy też konsultowania liczby kursów na określonej linii.

Niniejsze opracowanie podejmuje problem dotyczący udziału mieszkańców w działaniach miasta związanych z organizacją przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego. Doświadczenia niemieckich organizatorów przewozów pokazują, że oprócz cyklicznie odbywanych konsultacji społecznych dotyczących np. zmian w rozkładach jazdy, planów remontów infrastruktury komunikacyjnej i in. działają przez nich powołane rady pasażerów komunikacji miejskiej. Autor w pierwszej części tekstu wskaże teoretyczne uzasadnienie powołania gremiów doradczych w transporcie zbiorowym, w drugiej części tekstu omówi niemieckie i polskie modele rad pasażerów i ich uprawnienia, w trzeciej części tekstu przedstawi koncepcję rady pasażerów dla miasta Poznania organizującego przewozy pasażerskie na terenie aglomeracji poznańskiej. Celem opracowania jest udzielenie odpowiedzi na sformułowany w następujący sposób problem badawczy: W jaki sposób mieszkańcy miast będących organizatorami przewozów w PTZ (gmin objętych porozumieniem/ tworzących związek międzygminny) mogą zostać włączeni w proces konsultacji i opinii ws. dotyczących miejskiej polityki transportowej? Autor stawia tezę, iż deliberacyjny charakter zarządzania przestrzenią miejską otwiera ją na mieszkańców, upodmiotowia, angażuje i buduje nowe formy identyfikacji z miejscem życia. Zmienia charakter relacji na linii mieszkańiec – władza lokalna i aparat administracji samorządowej. Tworzenie wysokiej jakości, efektywnej polityki publicznej wymaga klimatu do dyskusji, zbudowania sfery relacji, która ułatwia prowadzenie dojrzałej deliberacji w różnorodnych postaciach. Wywód systematyzują odpowiedzi udzielone na następujące pytania badawcze: Jakimi są warunki i zagrożenia dla deliberatywnej demokracji lokalnej? Która ze znanych teorii deliberatywnych opisuje lokalne formy konsultacji i opinii w odniesieniu do rad pasażerów publicznego transportu zbiorowego? Za pomocą jakich środków mieszkańcy miast zachodnioeuropejskich mają wpływ na politykę transportową? Czy w Polsce są przykłady działań rad pasażerów? Które z doświadczeń innych miast można implementować dla poznańskiego organizatora przewozów?

## 1. Przegląd literatury poświęconej współczesnym miastom

W miastach można lepiej niż w innych miejscach obserwować zachodzące w nich makroprocesy zmian społecznych. Zdaniem S. Sassen to w wielkich miastach dokonuje się globalizacja i rewolucja informacyjna, w miastach koncentruje się globalny kapitał i osiedlają się rzesze imigrantów (Piłat-Borcuch, s. 133; Za. Gałkowski, s. 95). Na gruncie urbanistyki postrzeganej jako „sztuka kształtowania przestrzeni, a także jako dziedzina nauki” (Paszowski, s. 10), uznaje się, że miasto jest zbiorem nakładających się w czasie form architektonicznych, krajobrazowych, symboli, wartości i struktur społecznych. Są one wyrazem kondycji moralnej człowieka i pokazują jego osiągnięcia na kanwie techniki, estetyki czy też modnego w dzisiejszych czasach designu. Przestrzeń miejska jest zatem wyzwaniem architektonicznym. Można ją w określony sposób meblować, determinując funkcje określonych kwartałów miasta i tym samym wywierać wpływ na styl życia w mieście. Stąd „w cieniu wielkiej urbanistyki rozwijane są alternatywne sposoby społecznego współzamieszkiwania, stanowiące urbanistyczną ripostę na mega rozwój. Są to idee „nowego urbanizmu”, „smart grow” i „slow city” lansujące modele miast zrównoważonych. Bazują one na wartościach społecznych i przestrzennych, ignorując deweloperski, zorientowany na zysk, model przyspieszonego rozwoju urbanistycznego nowych dzielnic i całych miast” (Tamże, s. 13). Proponują przy tym inny od obecnego model współuczestnictwa mieszkańców w życiu osiedla, dzielnicy, gminy. Zachęcają i niejako „wymuszają” partycypację na różnych forach, różnego szczebla decydowania lokalnego. Tym samym miasto jest czymś więcej niż tylko aglomeracją jednostek wyposażonych w dobra komunalne, jest czymś więcej niż prostą konstelacją instytucji i aparatów administracyjnych miasto jest produktem natury ludzkiej (Jałowiecki, Szczepański, s. 19; Za. Park, s. 20). I jest przez tę naturę ludzką współkształtowane.

**Miasto jest organizmem społeczno-politycznym wyposażonym w aparat administracyjny wspomagający zarządzanie sprawami publicznymi.** Badacze miast współczesnych podkreślają wieloaspektowość zjawisk zachodzących na terenach zurbanizowanych, która sprowadza się do podkreślania wagi interdyscyplinarnego podejścia w pojmowaniu, rozumieniu i badaniu tego zagadnienia. Miasto jest bowiem „(...) odzwierciedleniem sił rynkowych w czasie i przestrzeni, w której zapisane są zarówno okresy gospodarczego wzrostu, jak i kryzysów gospodarczych i politycznych. Miasto jako przestrzeń społeczno-kulturowa jest miejscem wymiany myśli i rozwoju cywilizacyjnego odzwierciedlającego dążenia, aspiracje i kulturę jego mieszkańców” (Parszowski, s. 17).

Trafnie ujmuje to B. Barber pisząc, iż „Bez względu na to, czy miejskość leży, czy też nie leży w naturze ludzi, jest częścią naszej historii i – zbiegiem okoliczności, lub z wyboru – określa sposób, w jaki żyjemy, pracujemy, bawimy się i tworzymy wspólnoty. Niezależnie od umów, które projektujemy w makroskali, polityka zaczyna się tuż obok – w naszym sąsiedztwie i mieście.(...)” (Barber, rozdz. I).

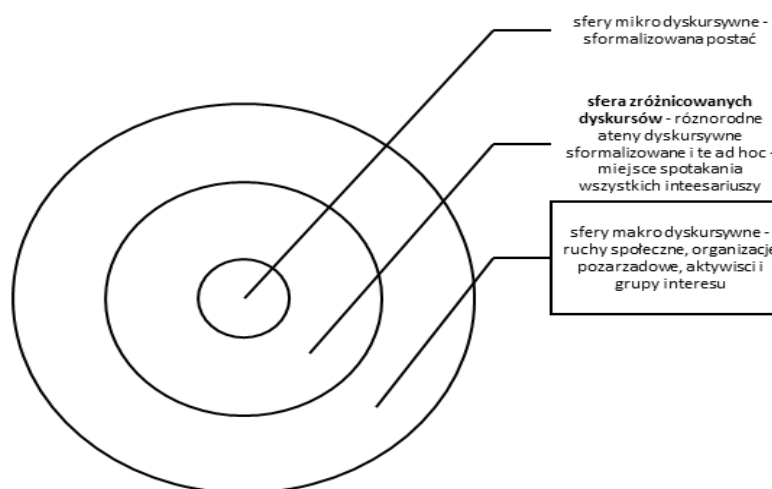
Zwrot ku mieszkańcom jest najczęściej świadomą decyzją władz miast, które w ten sposób angażują się w kluczowe dla nich projekty. Kwestie takie jak: działalność gospodarcza, zagospodarowanie przestrzenne, polityka transportowa, polityka mieszkaniowa, zapewnienie przestrzeni rekreacyjnej, ustanawianie lokalnych form ochrony przyrody, stanowią przedmiot debat publicznych i partnerstwa we współrzędzeniu miastem (Szymańska, Korolko, 2015, s. 31 i 32). Wśród dostępnych metod deliberacyjnych wyróżnić można: metodę deliberatywnego ustalenia preferencji opinii publicznej, metodę paneli obywatelskich, metodę komórek planujących i konferencje konsensusu (Sroka, 2009, s. 120 i nast.). Metody te stanowią element zarządzania wielopasmowego zorientowanego na koordynację relacji pomiędzy ośrodkami władzy a podmiotami z tymi ośrodkami kooperującymi, zwłaszcza w sytuacji tzw. niepełnych kontaktów (Tamże, s. 86), które charakteryzują społeczeństwa dużych ośrodków miejskich (Tomaszyk, 2016).

Partycypacja obywatelska w przestrzeni miejskiej szczególnie rozwinęła się w dużych miastach, którym przypisywane są funkcje metropolitalne. Nie zmienia to faktu, że również mniejsze gminy mogą z jej form korzystać. Działalność taka wychodzi naprzeciw oczekiwaniom zmieniającej się społeczności mieszkańców, która na skutek wielu czynników staje się mniej stabilna i bardziej heterogeniczna (tzw. społeczność niepełnych kontaktów). Miasta tworzące aglomeracje charakteryzuje zróżnicowanie interesów, inflacja oczekiwań i roszczeń, które nie zawsze mogą zostać zaspokojone. Stąd włączenie mieszkańców w proces decyzyjny bywa świadomym zabiegiem rządzących, który ma pokazać uwarunkowania podejmowanych decyzji i nauczyć odpowiedzialności za skutki ich podjęcia. Nazywana smart governance koncepcja obywatelskiego włączenia w rozwój miast jest de facto polityką deliberacyjną łączącą społeczeństwa – systemu politycznego z sieciami politycznej sfery publicznej (Tamże). „Jednym z najistotniejszych efektów tego procesu jest dynamicznie „przesuwanie punktów ciężkości” w stosunkach, w jakich pozostają do siebie trzy główne zasoby niezbędne do społecznej integracji oraz polityczno-administracyjnego sterowania” (Sroka, s. 26). Entuzjazm związany z wdrażaniem nowych form partycypacji mieszkańców, również w odniesieniu do sektorowych polityk komunalnych, może ostudzić brak bądź niski

poziom zdolności deliberatywnej rozumianej za Johnem Dryzkiem jako „zakres do jakiego system polityczny posiada struktury, które umożliwiają deliberację, która jest *autentyczna, inkluzywna i ważka*” (Juchacz, s. 431; Za. Dryzek, s. 1384). Przy czym *inkluzywność* jest rozumiana jako rzeczywiste włączenie wszystkich interesariuszy i szerokiego zakresu dyskursów obecnych w danym środowisku politycznym, zaś *ważkość* wiąże się z posiadaniem – bezpośredniego lub pośredniego – wpływu na decyzje czy też zmiany społeczne. (Juchacz, s. 432). Deliberacji jako takiej, zagraża szereg patologii funkcjonowania systemu deliberacyjnego np. głęboko zakorzeniona stronniczość odmawiająca prawa do współuczestnictwa w debacie określonym grupom interesu (Juchacz 2015, s. 405). Etykietyzacja deliberacji jest krokiem wstecz w poszerzaniu sfery debaty publicznej. Deliberacja powinna bowiem otwierać przestrzeń miejską dla mieszkańców, upodmiotawiać, angażować i budować nowe formy identyfikacji z miejscem życia. Zmienia charakter relacji na linii mieszkańiec – władza lokalna i aparat administracji samorządowej. Tworzenie wysokiej jakości polityki publicznej wymaga klimatu, który ułatwia prowadzenie dojrzałej deliberacji w różnorodnych postaciach. W jej wyniku powinna być wytwarzana racjonalna wiedza ukazująca skalę i złożoność problemów publicznych (Por. Zybala, s. 4).

Inkorporowanie form deliberacji do przestrzeni miejskiej i bieżącej polityki władz samorządowych, nie może ograniczać się tylko i wyłącznie do korzystania z obligatoryjnych form konsultacji społecznych. Ciekawą koncepcję zintegrowanego systemu deliberatywnego formułuje Carolyne Hendriks.

Rycina 2. Sfery dyskursu deliberatywnego wg. Carolyne Hendriks



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Juchacz W. P., (2015), *Deliberatywna filozofia publiczna. Analiza instytucji wysłuchania publicznego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej z perspektyw systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej*, Poznań

Zgodnie z powyższym diagramem system deliberatywnego dyskursu składa się z „szeregu różnorodnych sfer dyskursywnych, a więc takich obszarów w przestrzeni publicznej, w ramach których odbywa się deliberacja”. (Juchacz, s. 420.) Kluczowym zadaniem dobrze funkcjonującego systemu defibracyjnego w mieście jest budowanie związków pomiędzy różnorodnymi arenami deliberacji oraz zwalczanie form wykluczenia z deliberacji (Por. Juchacz, s. 420). W odniesieniu do omawianej w tym opracowaniu koncepcji rad pasażerów publicznego transportu zbiorowego, sfera makro dyskursywna obejmuje swym opisem formę aktywności pasażerskiej. **Charakteryzuje ją niski poziom formalizacji, szerokie forum debaty pozwalające na reprezentację i aktywność ruchów społecznych, organizacji pozarządowych, aktywistów, grup interesu czy też liderów opinii** (Por. Juchacz, s. 423). Twórcza wymiana idei pomiędzy różnymi typami aktorów łączy szerszy dyskurs publiczny z konwersacją i decyzjami elity politycznej. (Por. Juchacz, s. 423; za. Hendriks, s. 501).

## 2. Niemieckie i polskie modele rad pasażerów

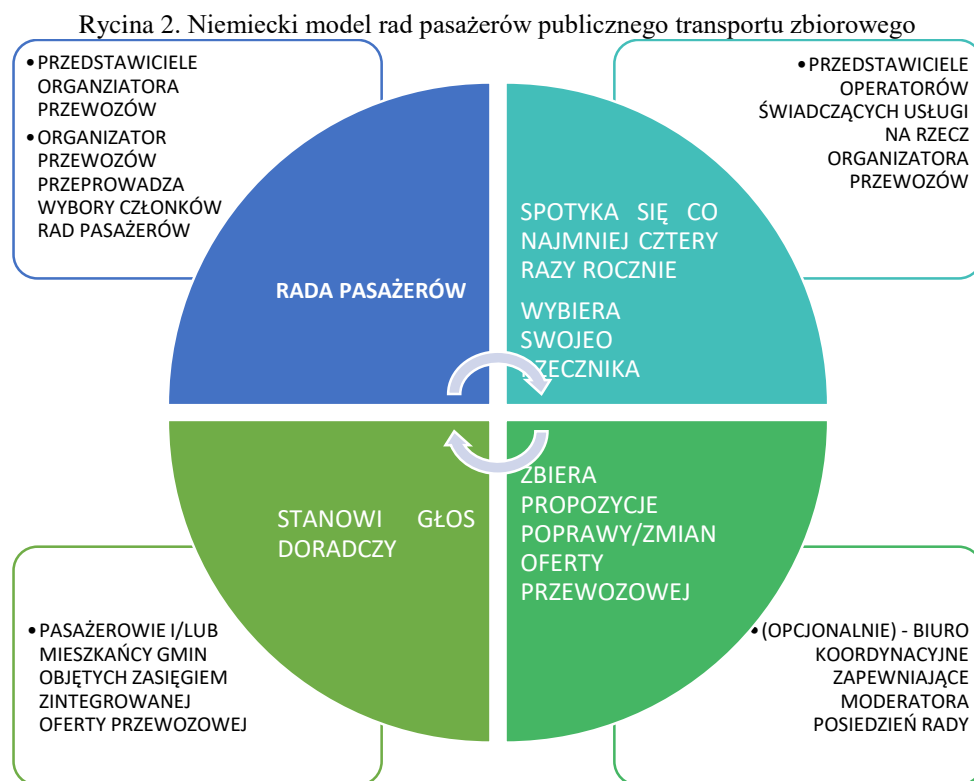
Powoływanie rad pasażerów działających przy organizatorach przewozów pasażerskich jest cechą charakterystyczną niemieckiego modelu organizacji i zarządzania pasażerskim transportem publicznym. Działalność rad pasażerów jest wyrazem otwartości i zaufania organizatora przewozów do pasażerów i mieszkańców.

Spośród katalogu zadań stojących przed organizatorami przewozów pasażerskich w publicznym transporcie miejskim, szereg z nich może być wykonywana we współpracy z odbiorcami usług. Należą do nich m. in.:

- a) badanie i analiza potrzeb przewozowych w PTZ z uwzględnieniem potrzeb niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej
- b) podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu
- c) zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania PTZ w szczególności poprzez określanie standardów przystanków i dworców, zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców, funkcjonowania, zintegrowanych węzłów przesiadkowych oraz zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego i systemu informacji pasażerskiej (...)
- d) określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego i tych należących do innych właścicieli (...)

- e) ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie PTZ (...) (Ustawa o PTZ, art. 15).

Poniżej przedstawiono rycinę ilustrującą niemiecki model rad pasażerów działających przy organizatorach przewozów publicznego transportu zbiorowego.



Źródło: Opracowanie własne

Jak wynika z powyższego diagramu niemieckie rady pasażerów powstają z inicjatywy organizatora przewozów, usługodawców lub też związków komunikacyjnych związków komunalnych. Ich członkowie pochodzący częściowo z bezpośrednich wyborów spotykają się regularnie. (Por. Meyer-Liesenfeld 1999, s. 89) (Por. Schnippe 2000, s. 176). **Znane są przykłady rad pasażerów składające się tylko z przedstawicieli osób korzystających z komunikacji miejskiej, jednak równie popularne są „rady mieszane“ stanowiące reprezentację organizatora przewozów, przewoźników oraz innych instytucji o zakresie kompetencji odnoszących się do transportu miejskiego.** Na przykład pracująca od 27 lutego 1997 roku rada pasażerów we Frankfurcie nad Menem składa się z możliwie jak najszerszej reprezentacji podmiotów lokalnej polityki transportu publicznego, mieszkańców gmin objętych wspólnym systemem organizacji przewozów oraz pasażerów. Z uwagi na bieżącą ewaluację

prac rady, gremium to zostało w czerwcu 2013 poddane reformie.(Fahrgastbeirat FF Main: Konzeption). W skład rady wchodzi: 11 reprezentatów pasażerów, następujące podmioty:

- rowerzyści - Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club
- samorząd studencki - Allgemeiner Studierenden-Ausschuss(AStA)der Universität Frankfurt a. M.
- samorząd gospodarczy - Deutscher Gewerkschaftsbund, Region Frankfurt/Rhein-Main
- osoby niepełnosprawne - Frankfurter Behinderten-Arbeitsgemeinschaft (FBAG)
- przedstawiciele przemysłu i handlu - Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main
- reprezentanci imigrantów - Kommunale Ausländer- und Ausländerinnenvertretung
- reprezentanci związku na rzecz kolei - Pro Bahn, Regionalverband Großraum Frankfurt
- seniorzy - Seniorenbeirat der Stadt Frankfurt am Main
- przedstawiciele rad rodziców - Stadelternbeirat Frankfurt am Main
- klub miłośników transportu - Verkehrsclub Deutschland (VCD)<sup>1</sup>.

**Pasażerowie niezrzeszeni w radzie mogą składać swoje wnioski**, reklamacje i rekomendacje pisemnie, drogą elektroniczną bądź telefonicznie. Obsługą tak zgłoszonych wniosków zajmuje się centrum obsługi klientów: traffiQ<sup>2</sup>.

Średnia liczba członków rad w Niemczech<sup>3</sup> oscyluje od 12 do 50 osób. **Przedstawiciele pasażerów wybiera się najczęściej w wyborach bezpośrednich spośród kandydatów zgłoszonych przez uprawnione do tego stowarzyszenia, ruchy miejskie, grupy pasażerów.** W przeciwieństwie do znanych również w Niemczech klubów klientów komunikacji miejskiej, **rady pasażerów powinny stanowić jak najszerszą reprezentację mieszkańców nie korzystających na co dzień z tramwajów, czy autobusów.** Ich spostrzeżenia i uwagi są istotne dla opracowania takich rozwiązań, które pozwolą na pozyskanie nowych, najlepiej stałych klientów i tym samym przyczyniających się do zmiany lokalnej kultury mobilności.

Na przykład w Bremie, rada została powołana jako koordynator dialogu między klientami a usługodawcami, klientami a organizatorem przewozów pasażerskich. Rada spotyka się 6 razy w ciągu roku. Co do zasady, członkowie są odpowiedzialni za współpracę przy planowaniu sieci połączeń na obszarze związku, ocenę aktualnej i planowanej oferty przewozowej, zgłaszanie projakościowych postulatów zarówno kierowanych do firm

---

<sup>1</sup> <https://www.traffiQ.de/1487.de.fahrgastbeirat.html#a71714>

<sup>2</sup> E-Mail: fahrgastbeirat@traffiQ.de

<sup>3</sup> Landy na terenie, których działają rady pasażerów: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.



przewozowych jak i do zarządu związku. Rada jest podzielona na grupy robocze, które spotykają się raz w miesiącu. Kadencja członków rady trwa trzy lata. Rada składa się z 19 członków, z czego sześcioro to członkowie wskazani przez związek komunikacyjny, zaś 13-ścioro to przedstawiciele mieszkańców .

**Rady mają charakter opiniodawczo-doradczy i służą organizatorowi przewozów podejmowania tematów niedostrzeganych przez administrację oraz przedkładania propozycji zmian.** W celu uwiarygodnienia sensu powołania tego typu ciał doradczych, rola organizatora przewozów i przewoźników musi być sprowadzona do analizy propozycji pod kątem możliwości ich wdrożenia, oraz do systematycznego wprowadzania artykułowanych przez radę postulatów. **Sens funkcjonowania rady jest tylko wówczas, gdy efekty jej pracy są możliwe do wdrożenia.** Deliberacja dotycząca transportu miejskiego jak i mobilności tylko wówczas będzie autentyczna jeśli będzie się odbywała bez jakichkolwiek środków przymusu. System decyzyjny w tej dziedzinie musi wykazywać zdolność deliberatywną, tzn. posiadać struktury, które umożliwiają prowadzenie deliberacji.

W przeciwieństwie do niemieckich rad, zakres uprawnień ich brytyjskich odpowiedników jest szerszy. **Brytyjscy członkowie rad pasażerów, mają możliwość współdecydowania w odniesieniu do taryfy przewozowej i oferty biletowej oraz zmian sieci połączeń.** Dysponują też budżetem przeznaczonym na promocję transportu publicznego i dofinansowywanie modernizacji przystanków bądź eliminację drobnych barier architektonicznych. **W przypadku austriackich gremiów doradczych** zakres kompetencji opiniodawczych lub decyzyjnych obejmuje swym zakresem m. in. rozkłady jazdy, taryfę przewozową, linie komunikacji miejskiej, dopasowanie taboru do obciążeń na linii, jakość świadczonych usług, czystość przystanków i środków transportu publicznego. (Blümel, s. 72).

### 3. Polskie przykłady działalności rad pasażerów - Rada Warszawskiego Transportu Publicznego (dalej: RWTP)

Spośród polskich miast, których włodarze są organizatorami przewozów w publicznym transporcie zbiorowym, tylko miasto stołeczne Warszawa podjęło decyzję o powołaniu rady pasażerów. Skład, zakres kompetencji, sposób wyboru członków jak i kompetencje i harmonogram spotkań Warszawskiej Rady Transportu Publicznego odpowiada niemieckim doświadczeniom w tym zakresie. Zgodnie z przyjętym Regulaminem (Por. Regulamin) organem wyborczym członków rady jest Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie. Prawo zgłaszania kandydatów na członków rady mają wskazane w regulaminie podmioty. **Pozycja**

**ustrojowa rady zakłada, iż jest ona organem opiniotwórczo-doradczym przy dyrektorze Zarządu Transportu Miejskiego.** W skład RWTP wchodzi przedstawiciele następujących podmiotów: organizacji pozarządowych działających na terenie miasta stołecznego Warszawy, przedstawiciele operatorów, przedstawiciele jednostek samorządowych aglomeracji warszawskiej oraz tych gmin, które podpisały z miastem Warszawą porozumienie międzygminne ws. wspólnej organizacji i zarządu transportem publicznym. Rada składa się łącznie z 18 członków. Liczba miejsc objętych wyborem została zlimitowana do 10. **Miejsca objęte naborem są rodzajowo określone** i tak: 2 – dla przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz ekologii; 2- dla NGO's działających w obszarze interesu społecznego i pomocy społecznej, ale niereprezentowanych w Branżowej Komisji Dialogu Społecznego m. st. Warszawy, w tym 1 miejsce dla przedstawiciela osób niepełnosprawnych; 2 - dla organizacji pozarządowych zrzeszających przedsiębiorców; 1 - dla przedstawiciela Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Transportu; 2 – dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego aglomeracji warszawskiej, z tym, że **1 – miejsce przysługuje tym przedstawicielom tych jednostek, które podpisały z m. st. Warszawą porozumienie międzygminne ws. organizacji przewozów autobusowych i kolejowych, zaś drugie miejsce tym jednostkom, które podpisały porozumienie wyłącznie w zakresie usług przewozowych świadczonych komunikacją autobusową.** Jedno miejsce przysługuje operatorom świadczonych usług. W celu zapewnienia ciągłości pracy rady, wprowadzono rozwiązanie polegającym na wskazaniu przez właściwe podmioty **tzw. członków rezerwowych.** Pozostałe zasady wyboru członków rady wydają się być oczywiste jak np. nieobjęcie stosunkiem pracy z Urzędem m. st. Warszawy, czy też ograniczenie liczby kandydatów wskazanych przez uprawnione podmioty - do jednego. Członkiem Rady zgodnie z pkt. 2. 8 regulaminu może zostać kandydat z poparciem co najmniej dwóch organizacji pozarządowych działających na rzecz rozwoju m. st. Warszawy lub 5 gmin aglomeracji warszawskiej lub trzech operatorów (Por. Regulamin).

W bieżącej kadencji rady, wyboru reprezentantów poszczególnych podmiotów dokonano podczas dwóch spotkań inicjujących powstanie Warszawskiej Rady Transportu Publicznego, które odbyły się w marcu 2018 roku. W przypadku braku porozumienia i zgłoszenia kandydatów z wymaganym poparciem, prawo wskazania członków rady, pozostaje wyłączną kompetencją dyrektora ZTM Warszawa. Nad prawidłowym trybem wyboru członków Rady Pasażerów ZTM Warszawa, weryfikacją dokumentów potwierdzających status stowarzyszenia, listy poparcia kandydatów czuwa powołana przez Komisja Wyborcza, która ze swoich prac przygotowuje protokół zawierający listę członków pozytywnie zweryfikowanych do

zatwierdzenia dyrektorowi ZTM. W skład Rady wchodzi również eksperci reprezentujący środowisko naukowe. Formalnej nominacji na członka WRTP dokonuje Prezydent m. st. Warszawy. Ich kadencja trwa trzy lata. Członkiem rady przestaje się być z chwilą podjęcia zatrudnienia w Urzędzie m. st. Warszawy, lub na skutek decyzji dyrektora ZTM na wniosek podpisany przez co najmniej 2/3 składu Rady WTP. Regulamin określa nadto maksymalną liczbę członków Rady – 20 osób, do której dyrektor ZTM może rozszerzyć jej grono w uzasadnionych przypadkach.

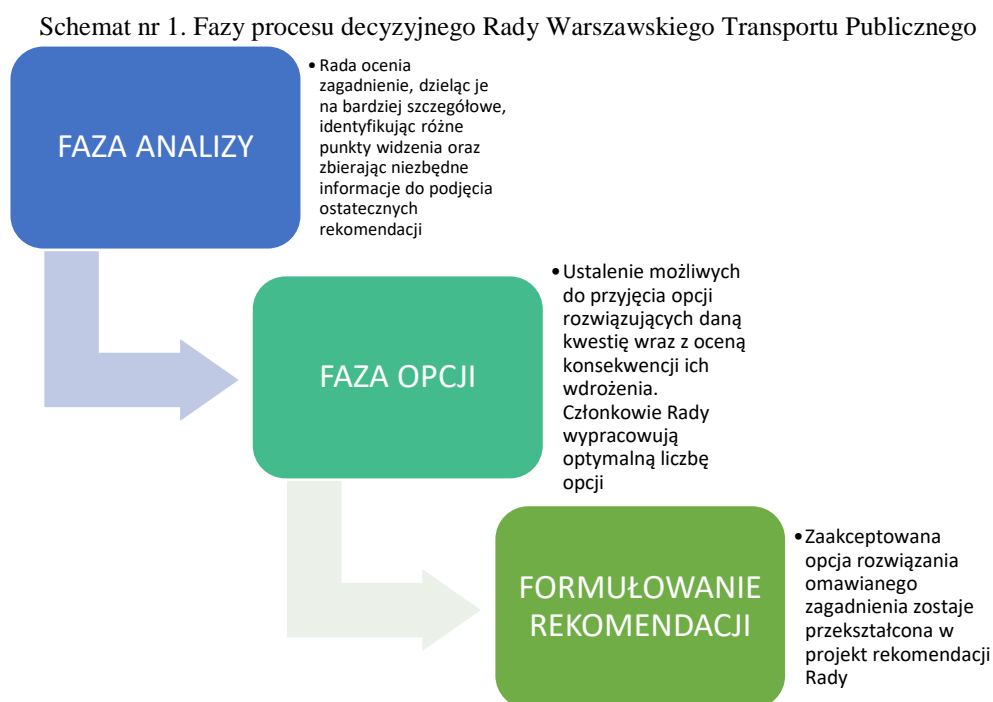
Rycina 3. Skład Warszawskiej Rady Transportu Publicznego



Źródło: Opracowanie własne

Pracami rady kieruje moderator. Rada podejmuje decyzję w formie konsensusu. W przypadku braku porozumienia powołana zostaje dodatkowa grupa robocza, której zadaniem jest wypracowanie konsensusu. Pracę grupy roboczej może wesprzeć niezależny ekspert. Zarząd Transportu Miejskiego dwa razy do roku organizuje otwarte spotkania z mieszkańcami, w których biorą udział członkowie rady zdający przy tej okazji sprawozdanie ze swej działalności i wypracowanych opiniach. Jest to znana również w Niemczech praktyka polegająca na organizacji tzw. forum transportowego, czy też forum mobilności. Tematyka obrad rady jest opracowana w oparciu o zgłoszenia dokonywane podczas spotkań konsultacyjno-wyborczych z organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządowymi aglomeracji warszawskiej. Dopuszcza się zgłaszanie dodatkowych tematów obrad w tzw. nadzwyczajnym trybie, ale po uzyskaniu akceptacji przez co najmniej połowę uczestników spotkania Rady (Por. Rada WTP). Harmonogram posiedzeń rady wskazuje, że

gremium to spotyka się raz w miesiącu w siedzibie dyrektora ZTM. Poniższy diagram przedstawia schemat procesu decyzyjnego RWTP.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rada Warszawskiego Transportu Publicznego – zasady funkcjonowania, Warszawski Transport Publiczny, ppt., Pobrano z <http://www.ztm.waw.pl/?c=711&l=1> , dnia 12.08.2018.

Warszawska rada pasażerów, jest jedynym polskim przykładem formalnej współpracy pasażerów, przedstawicieli organizacji pozarządowych, operatorów transportu zbiorowego, organizatora przewozów i ekspertów. Należy mieć nadzieję, że efekty pracy tego gremium będą zachęcały do dzielenia się doświadczeniami z innymi organizatorami przewozów.

#### 4. Koncepcja rady pasażerów ZTM Poznań

Prace nad poznańską radą pasażerów są na etapie wymiany poglądów i kreślenia wstępnych koncepcji. W Poznaniu przywiązuje się coraz większą wagę do partycypacyjnego stylu zarządzania miastem aktywizując przy tym społeczników i pozostałych mieszkańców do deliberowania na temat miasta i jego przyszłości. Jednoznaczna ocena tych działań z punktu widzenia demokracji deliberatywnej wymagałaby pogłębionych badań i odrębnego opracowania. Z uwagi na to, że zintegrowany system transportu publicznego obejmuje zasięgiem prawie wszystkie gminy aglomeracji poznańskiej, której łączna liczba mieszkańców oscyluje wokół 900 tysięcy, jak również z uwagi na działania miasta na rzecz poprawy mobilności mieszkańców przyjaznej dla środowiska jako kolejny, ważny etap zmiany relacji

mieszkaniec- organizator przewozów, warto rozważyć powołanie również w tym mieście – rady pasażerów transportu publicznego. Zakres kompetencji poznańskiej rady pasażerów mógłby nawiązywać do wyżej omówionych przykładów. Członkowie poznańskiej rady pasażerów mogliby wyrażać opinie ustne i pisemne. Pisemna forma opinii wymagana byłaby w przypadku np. zmian w regulaminie przewozów, taryfie opłat i ulg w opłacie za przejazd, zmian w planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zmian w układzie linii autobusowych i tramwajowych, zmian w rozkładzie jazdy dotyczących częstotliwości kursowania autobusów i tramwajów. Ponadto rada pasażerów z głosem doradczym służyłaby organizatorowi przewozów działającemu za pośrednictwem ZTM Poznań w następujących obszarach:

1. Jakości świadczonych usług przewozowych przez wybranych przez organizatora operatorów systemu a związanych z: punktualnością, czystością środków transportu jak i przystanków, kulturą jazdy, estetyką pojazdów, czytelnością rozkładów jazdy, sprawnością informacji pasażerskiej, estetyką przystanków, ekologią w transporcie, komfortem podróżowania i in.
2. Częstotliwości połączeń dziennych i nocnych
3. Lokalizacji stacji Poznańskiego Roweru Miejskiego
4. Identyfikacji i niwelowania barier architektonicznych w dostępie do infrastruktury przystankowej
5. Oferty prywatnych podmiotów świadczących usługi car sharing, bike sharing
6. Testów przyjazności dla pasażerów nowych środków transportu
7. Dostępnością stacjonarnych i elektronicznych punktów zakupu biletów
8. Polityki taryfowej miasta Poznania
9. Kierunków rozwoju publicznej komunikacji miejskiej
10. Bezpieczeństwa w środkach transportu miejskiego.

W zakresie objętym koniecznością pisemnej opinii przyjmuje się, że dla jej wydania niezbędny jest konsensus członków rady obecnych na posiedzeniu rady pasażerów. W przypadku niemożności jego osiągnięcia, moderator prac rady może powołać składającą się z członków rady, grupę roboczą pracującą pod kierownictwem zewnętrznego eksperta. Posiedzenia rady odbywałyby się raz na kwartał w siedzibie Zarządu Transportu Miejskiego. Rada pracowałaby pod kierunkiem moderatora wybranego przez dyrektora ZTM spoza grona jej członków. Posiedzenia rady byłyby zwoływane przynajmniej raz na kwartał, lub częściej na wniosek dyrektora ZTM. Ze swoich prac, rada przedkłada na ręce dyrektora ZTM,

sprawozdanie do końca pierwszego kwartału nowego roku. Kadencja rady, z uwagi na pięcioletnią kadencję władz samorządowych wynosiłaby 2,5 roku. Mandat członka rady pasażerów mógłby być odnawialny. Za pracę w radzie pasażerów, jej członkom nie powinno przysługiwać żadne uposażenie. Jednak celem zachęcenia do aktywnego uczestnictwa w jej pracach należy przewidzieć możliwość ufundowania członkom pochodzącym z bezpośredniego wyboru trzymiesięcznego biletu na całą sieć komunikacji miejskiej. Członkowie rady, pochodzący z bezpośredniego wyboru, nie mogliby być pracownikami ani członkami rodzin pracowników operatorów, z którymi ZTM Poznań podpisał umowę na świadczenie usług przewozowych oraz pracowników administracji samorządowej gmin aglomeracji poznańskiej.

Biernym prawem wyborczym członków rady dysponować mieliby wszyscy zameldowani mieszkańcy gmin, dla których miasto Poznań jest organizatorem przewozów pasażerskich. Czynnym prawem wyborczym objęci byłiby zameldowani mieszkańcy gmin objętych systemem ZTM, którzy: w dniu zgłoszenia swojej kandydatury ukończyli 15-sty rok życia, są posiadaczami karty PEKA i wykupili na bieżący rok kalendarzowy jeden z okresowych biletów na linię komunikacyjną, na sieć, lub też w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym dokonali przynajmniej dwukrotnie transakcji w ramach t-portmonetki.

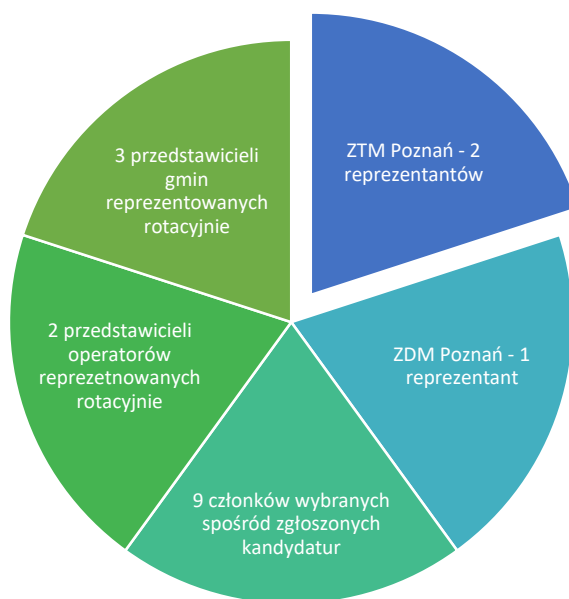
Prawo zgłaszania pochodzących z bezpośrednich wyborów kandydatów na członków rady pasażerów miałyby osoby zameldowane lub podmioty zarejestrowane na terenie jednej z gmin objętych systemem wspólnej z Poznaniem komunikacji miejskiej:

- a) reprezentujące osoby z orzeczoną niepełnosprawnością ruchową
- b) reprezentujące osoby niedowidzące i ociemniałe
- c) porozumienia samorządów studentów poznańskich uczelni wyższych
- d) uniwersytety III wieku
- e) młodzieżowe rady gmin
- f) jednostki pomocnicze – sołectwa, rady osiedli
- g) organizacje pozarządowe działające na rzecz lokalnej społeczności
- h) przedsiębiorcy i instytucje je reprezentujące.

Każdy z podmiotów spełniających powyższe kryteria miałby prawo zgłaszania jednego kandydata. Zgłoszenie kandydata musi zyskać poparcie przynajmniej trzech organizacji branżowych działających na terenie objętym siecią połączeń ZTM Poznań. Wyboru 9-ciu członków rady dokonywaliby wszyscy uprawnieni do oddania głosu drogą elektroniczną za

pośrednictwem konta w systemie Poznańskiej Elektronicznej Karty Aglomeracyjnej. W skład poznańskiej rady pasażerów wchodziłoby również wskazani przez Dyrektora ZTM Poznań pracownicy Zarządu Transportu Miejskiego, wskazani przez Dyrektora ZDM Poznań pracownicy Zarządu Dróg Miejskich. Przedstawiciele operatorów systemu, z którymi ZTM podpisał umowy na świadczenie usług przewozowych, jak i przedstawiciele gmin, powinni być reprezentowani na zasadach równej rotacji. Rycina nr 4 przedstawia proponowany skład członków Rady Pasażerów Transportu Publicznego.

Rycina 4. Projekt składu członkowskiego Poznańskiej Rady Pasażerów Transportu Publicznego



Źródło: Opracowanie własne

Po wyłonieniu całego składu rady pasażerów jej pierwsze posiedzenie zwołuje dyrektor ZTM. Na pierwszym posiedzeniu członkowie dokonywaliby wyboru członków prezydium rady w składzie trzech członków. W skład prezydium wchodzi każdorazowo moderator oraz dwóch członków wybieranych spośród członków pochodzących z wyboru. Łączna liczba członków rady pasażerów wyniosłaby 17 osób. W pracach rady pasażerów, jednak nie na prawach jej członków, lecz z głosem doradczym wchodziłoby wykazujących się wiedzą i doświadczeniem eksperci jednak w liczbie nie większej niż dwie osoby.

## 5. Podsumowanie

Celem opracowania było udzielenie odpowiedzi na sformułowany we wstępie problem badawczy. Organizator publicznego transportu zbiorowego pełniąc określone w ustawie zadania, może w ich realizację włączać mieszkańców i pasażerów. Z racji tego, że polityka transportu publicznego, jest mocno skorelowana z potrzebami mieszkańców, celem jej efektywnego wykonywania należy bardzo dobrze rozeźnić postulaty pasażerskie i ich potrzeby oraz dokonywać ich bieżącej ewaluacji. Służą temu znane w państwach o dłuższej tradycji demokratycznej, deliberatywne metody włączenia mieszkańców we współdecydowanie o polityce lokalnej. **Niemieccy, brytyjscy i austriaccy organizatorzy przewozów lub operatorzy świadczący usługi przewozowe, w celu dopasowania ich oferty do potrzeb mieszkańców powołują do życia rady pasażerów.** Są to organy o charakterze doradczym, w Wielkiej Brytanii mają swój budżet i współdecydują o jego przeznaczeniu. Deliberacyjny charakter zarządzania przestrzenią miejską otwiera ją na mieszkańców, upodmiotowia, angażuje i buduje nowe formy identyfikacji z miejscem życia. Zmienia charakter relacji na linii mieszkańiec – władza lokalna i aparat administracji samorządowej. Polskie samorządy otwierają się na nowe trendy w myśleniu o mieście, jego funkcji i roli w życiu mieszkańców.. W odniesieniu do transportu publicznego tylko władze Warszawy zdecydowały się skorzystać z zachodnioeuropejskich doświadczeń i powołały pierwszą w Polsce radę transportu publicznego. Ten sposób realizacji bieżącej polityki transportowej może przynieść obopólne korzyści.

Notka biograficzna

Mikołaj Tomaszuk, dr, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UE. Zainteresowania naukowe: finanse publiczne UE, polityka miejska., zasady organizacji publicznego transportu zbiorowego w Polsce i w świecie, Europejska Agenda Miejska, Smart City, Transport publiczny i polityka transportowa UE.  
mikołaj.tomaszuk@amu.edu.pl

### Streszczenie

Organizacja i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym jest jednym z ważniejszych zadań władz samorządowych. Mając na względzie dynamicznie zmieniające się uwarunkowania polityki transportowej współczesnych miast, działania w tym obszarze stanowią wyzwanie polegające na standaryzacji oferty przewozowej, dopasowaniu jej do potrzeb przewozowych i oczekiwań mieszkańców nie tylko pojedynczych miast, ale całych obszarów metropolitalnych. Jednym ze sposobów na dopasowanie oferty przewozowej do potrzeb przewozowych jest jej bieżące koordynowanie w oparciu o diagnozę i analizę zgłaszanych postulatów przewozowych. Forum wymiany poglądów na ten temat stanowią rady pasażerów publicznego transportu zbiorowego. W Polsce tylko władze Warszawy zdecydowały się na powołanie tego gremium.

Słowa kluczowe: zarządzanie publicznym transportem miejskim, obszary funkcjonalne dużych miast, partycypacja obywatelska



## Bibliografia:

- Barber B. R. (2014), *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa. przełożyły: Hanna Jankowska i Katarzyna Makaruk.
- Blümel, H. (2004), *Mobilitätsdienstleister ohne Kunden: Kundenorientierung im öffentlichen Nahverkehr* (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Organisationen und Wissen, Abteilung Innovation und Organisation, 2004-109). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-117891>
- Dryzek, J. S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford
- Fahrgastbeirat Frankfurt am Main: Konzeption 2014 (PDF, 0.1 MB)
- Gałkowski J. P. (2009), *Socjologia miasta w epoce globalnej*, [w:] J. Lubecka (red.), „Kultura i polityka” (Miasto) 4/2008, Wyższa Szkoła Europejska im. Ks. Józefa Tischnera, Kraków.
- Hendriks, C. M., (2006), *Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy*, “Political Studies”, Vol. 54, Newbury, Kalifornia.
- Juchacz W. P. (2015), *Deliberatywna filozofia publiczna. Analiza instytucji wysłuchania publicznego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej z perspektyw systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej*, Poznań
- Park R. E., *The City: Suggestion for Investigation of Human Behavior in an Urban Environment*, „The American Journal of Sociology” 1915, vol. 20, za: B. Jałowicki, M. S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Paszkowski Zb. (2011), *Miasto idealne w perspektywie europejskiej i jego związki z urbanistyką współczesną*, Universitas, Kraków.
- Piłat-Borcuch M. (2012), *Socjologia miasta jako źródło wiedzy na temat zarządzania miastem*, „Studia i Materiały”, Miscellanea Oeconomicae, Rok 16, Nr 2/2012.
- Rada Warszawskiego Transportu Publicznego – zasady funkcjonowania, Warszawski Transport Publiczny, ppt., Pobrano z: <http://www.ztm.waw.pl/?c=711&l=1>, dnia 12.08.2018.
- Regulamin wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych i jednostek samorządowych i operatorów na członków Rady Warszawskiego Transportu Publicznego, Pobrano z: <http://www.ztm.waw.pl/?c=711&l=1>, dnia 12.08.2018r.
- Schnippe Ch., (2000), *Psychologische Aspekte der Kundenorientierung: die Kundenzufriedenheit mit der Qualität von Dienstleistungsinteraktionen am Beispiel des ÖPNV*, Lang.
- Sroka J. (2009), *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław.
- Szymańska D., Korolko M. (2015), *Inteligentne miasta. Idea, koncepcje i wdrożenia*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń .
- Tomaszyk M. (2016), *Przykłady działań polskich i niemieckich organizatorów publicznego transportu zbiorowego na rzecz partycypacji mieszkańców miast w bieżącym koordynowaniu i zarządzaniu siecią transportu miejskiego*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2016, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań
- Turzyński M. (2015), *Analiza delimitacji gdańskiego obszaru metropolitalnego i jego stref* [w:] „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 29, 2015 Warszawa
- Uziębło P. (2009), *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk.
- Zybała A. (2013), *Polityki publiczne wobec wzorców zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” nr 4(26)/2013, Kraków.