

Tworzenie związku powiatowo-gminnego organizującego publiczny transport zbiorowy wymaga rozstrzygnięcia szeregu kwestii finansowych i organizacyjnych. Analiza statutów już funkcjonujących związków pozwala wskazać powtarzalne rozwiązania, które warto rozważyć przy projektowaniu nowej struktury. Należy jednak podkreślić, że nie istnieje jeden, powszechnie obowiązujący model w tym zakresie, a ostateczny kształt regulacji zależy od ustaleń przyjętych przez samych uczestników, ich zadeklarowanych preferencji oraz specyfiki planowanego związku. Poniżej przedstawiono dopuszczalne warianty regulacji, które znajdują odzwierciedlenie w praktyce.

### Dwie kategorie kosztów

Z analizowanych dokumentów w postaci statutów wynika jedna powtarzalna zasada konstrukcyjna, wedle której koszty dzielą się na dwie odrębne kategorie, tj.: koszty obsługi organów i biura (składka administracyjna) oraz koszty organizacji samej komunikacji (deficyt przewozowy). To rozróżnienie porządkuje całą konstrukcję finansową związku i warto zachować je jako punkt wyjścia przy projektowaniu statutu.

### Koszty administracyjne — cztery główne modele

W zakresie kosztów administracyjnych w praktyce funkcjonują cztery główne modele. Pierwszy z nich, czyli model równych udziałów zakłada jednakową składkę dla każdego uczestnika, stanowiącą iloraz kosztów ogólnych i liczby uczestników. Jest prosty i przejrzysty, lecz przy zróżnicowanej wielkości jednostek może być niesprawiedliwy wobec małych gmin, obciążając je stałym ryczałtem nieadekwatnym do ich możliwości. Model demograficzny (*per capita*) uzależnia obciążenie od udziału mieszkańców danego uczestnika w łącznej populacji związku, zdejmując z małych jednostek ciężar stałej opłaty i przenosząc koszty na większych uczestników proporcjonalnie do ich skali. Model mieszany powiat/gmina zakłada natomiast, że stawka za mieszkańca powiatu stanowi ułamek stawki gminnej — najczęściej 1/5 lub 1/3. Przelicznik ten wynika z efektu skali demograficznej, co oznacza, że z racji iż populacja powiatu stanowi sumę mieszkańców wszystkich tworzących go gmin, potraktowanie go pełną stawką (1:1) prowadziłoby do skrajnej dysproporcji finansowej. Najbardziej rozbudowany jest model mieszany 50/50, w którym składka jest sumą dwóch iloczynów: połowy planowanej pracy przewozowej (wozokilometrów określanych przez zarząd) i stawki od wozokilometra oraz połowy liczby mieszkańców (według danych GUS) i stawki od mieszkańca. Model ten wprowadza mechanizm solidarnościowy działający na poziomie podstawy naliczenia — dla powiatu przyjmuje się bazę równą 1/5 wozokilometrów oraz 1/5 liczby mieszkańców każdej gminy, a jednocześnie o te same wielkości pomniejsza się podstawę naliczenia składki każdej gminy, przenosząc część ciężaru z gmin na powiat.

### Koszty przewozów — kilometry czy wynik finansowy

W zakresie kosztów bezpośredniej organizacji przewozów praktyka jest bardziej jednolita i opiera się na zasadzie, że uczestnik pokrywa koszty proporcjonalnie do pracy przewozowej wykonywanej na jego rzecz, ustalonej według rzeczywistego przebiegu wynikającego z rozkładów jazdy. Funkcjonują tu dwa warianty. Wariant wozokilometry dzieli całkowity koszt przewozów między uczestników w proporcji, w jakiej pozostają wozokilometry zrealizowane na terenie każdego z nich do sumy wozokilometrów całego związku. Jego zaletą jest przejrzystość i mierzalność, co ogranicza pole do sporów interpretacyjnych, zaś wadą — całkowite nieuwzględnianie rentowności poszczególnych linii, przez co dwie linie o identycznym przebiegu obciążają uczestnika tak samo, choć jedna może być intensywnie obłożona, a druga niemal pusta. Z kolei wariant oparty na wyniku finansowym linii liczy koszty osobno

dla każdej linii jako różnicę między kosztami jej funkcjonowania a przychodami z biletów i dofinansowaniem zewnętrznym, przypisując powstały deficyt jednostce, na której rzecz linia jest realizowana. Jest trudniejszy rachunkowo, ale sprawiedliwszy, gdyż obciąża uczestnika rzeczywistym wynikiem prowadzonych przez niego linii. W obu wariantach rozliczenia bieżące odbywają się zwykle dwuetapowo: uczestnicy wnoszą wpłaty zaliczkowe (najczęściej kwartalnie z góry), a po zakończeniu okresu następuje rozliczenie według faktycznie poniesionych kosztów, z ewentualną dopłatą uzupełniającą.

### Finansowanie pierwszego okresu działalności

Osobnym zagadnieniem jest finansowanie pierwszego okresu działalności, gdy nie są jeszcze znane rzeczywiste koszty realizacji zadań ani ustalone stawki jednostkowe. Praktyka posługuje się tu dwoma uzupełniającymi się instrumentami: wpisowym (udziałem założycielskim), czyli jednorazową wpłatą tworzącą kapitał na uruchomienie biura i pokrycie pierwszych wydatków oraz składką pierwszego roku, ustalaną przez Zgromadzenie Związku odrębną uchwałą na pierwszym posiedzeniu w oparciu o koszty planowane.

### Rozliczanie dopłaty z FRPA

W odniesieniu do dopłaty z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych (FRPA) należy pamiętać, że jest ona przypisana do konkretnych linii komunikacyjnych, a nie stanowi jednolitej puli przekazywanej związkowi do rozdzielania. Beneficjentem dopłaty jest związek jako całość, jednak z mocy ustawy dopłata jest ustalana od deficytu pojedynczej linii przeliczonego na jeden wozokilometr. Sprawdzony mechanizm sprowadza się zatem do potraktowania dotacji jako dofinansowania pomniejszającego deficyt danej linii, zanim pozostała część rozdzieli się między uczestników według pracy przewozowej. Warto zasygnalizować, że ustawa o Funduszu jest przedmiotem procedowanej nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2700), przewidującej m.in. zmianę nazwy Funduszu na Fundusz przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu, przeniesienie kompetencji do zawierania umów o dopłatę z wojewody na marszałka województwa oraz wprowadzenie ustawowej kolejności pierwszeństwa organizatorów. Zmiany te według stanu na dzień sporządzenia analizy nie weszły jeszcze w życie.

### Gmina spoza powiatu macierzystego

Odrębnej uwagi wymaga włączenie do związku gminy spoza powiatu macierzystego. Praktyka pokazuje, że taka konfiguracja jest realizowalna już na etapie zawiązania związku. Obecnie już funkcjonują związki obejmujące gminę z sąsiedniego powiatu, a nawet obejmujące kilka powiatów wraz z gminami. Do dobrych praktyk należy wymienienie wprost wszystkich jednostek członkowskich, w tym gminy zewnętrznej oraz precyzyjne zdefiniowanie terenu działania przez wskazanie powiatu macierzystego i imiennie gminy spoza niego, bez rozciągania terenu działania na cały obszar jednostki z sąsiedniego powiatu i bez czynienia jej członkiem związku. Należy także zwrócić uwagę na trzy kwestie: algorytm składkowy (modele wiążące stawkę powiatu ze stawką jego gmin zakładają członkostwo powiatu, dlatego przy gminie zewnętrznej trzeba przesądzić w statucie, że jej powiat nie uczestniczy w związku), klauzulę likwidacyjną (skoro w części statutów wystąpienie powiatu skutkuje likwidacją związku, warto rozstrzygnąć, czy dotyczy to wyłącznie powiatu macierzystego, oraz zabezpieczyć trwałość związku np. progiem liczbowym członków) oraz okresy wypowiedzenia i zasady rozliczeń przy wyjściu członka.

## Jak zaprojektować związek powiatowo-gminny? Przegląd rozwiązań ze statutów

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: piątek, 21, sierpień 2026 12:51

Mateusz Jabłoński

Odsłony: 95

---

### Podsumowanie

Przedstawione rozwiązania stanowią sugestie wynikające z analizy praktyki, a nie gotowe recepty. Każdy z modeli ma swoje zalety i ograniczenia, a dobór właściwego wariantu powinien uwzględniać liczbę uczestników, ich zróżnicowanie oraz cele planowanego związku.