

**ZESTAWIENIE PREZENTUJĄCE DOTYCHCZAS STOSOWANE W POLSCE MODELE USŁUGI DOOR-TO-DOOR**

Warszawa, luty 2020

Zamawiający/Wydawca*:*

**Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)**

Al. Jana Pawła II 13,

00-828 Warszawa

tel.: 22 50 55 500

www.pfron.org.pl

Opracowanie zostało przygotowane na zlecenie PFRON przez Bluehill Sp. z o.o. z siedzibą   
w Warszawie przy ul. Stępińskiej 22/30 w ramach projektu pozakonkursowego pt. „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych”, Działanie 2.8 PO WER.

Spis treści

[Słownik używanych pojęć 4](#_Toc33115984)

[I. Wprowadzenie 5](#_Toc33115985)

[II. Stosowane modele świadczenia usług transportowych door-to-door 7](#_Toc33115986)

[2.1. Model 1 – Samodzielne świadczenie usługi transportowej door-to-door przez JST lub spółkę komunalną 9](#_Toc33115987)

[2.2. Model 2 – Zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door podmiotowi zewnętrznemu wybranemu w oparciu o procedury zamówień publicznych. 18](#_Toc33115988)

[2.3. Model 3 – Zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door organizacji pozarządowej 25](#_Toc33115989)

[III. Podsumowanie i porównanie modeli 31](#_Toc33115990)

[IV. Aneks – charakterystyka modeli świadczenia usług door-to-door 34](#_Toc33115991)

# Słownik używanych pojęć

***Aktywizacja społeczno-zawodowa*** – rozwijanie aktywności w życiu publicznym, społecznym   
i zawodowym przez osoby z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności poprzez niwelowanie barier związanych z mobilnością tych osób. Aktywizacja ma przyczynić się m.in. do zwiększenia szans rozwoju tych osób, udziału w edukacji, korzystania z infrastruktury społecznej i zwiększenia aktywności zawodowej (określenie spójne z definicją usług aktywnej integracji zawartą w *Wytycznych Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego   
i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020*). Usługi aktywnej integracji definiują cel realizacji usług transportu door-to-door.

***Jednostki samorządu terytorialnego (jednostki, jednostki samorządu, JST)*** *–* gminy, związki i porozumienia gmin, powiaty oraz związki i porozumienia powiatów, które w ramach Projektu PFRON zamierzają uruchomić usługę indywidualnego transportu door-to-door dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności oraz – opcjonalnie - przeprowadzić niezbędne i odpowiednie usprawnienia w celu zapewnienia dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych.

***Koncepcja******transportu*** – kompleksowa koncepcja transportu osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności; dokument niezbędny do złożenia wniosku w ramach konkursu grantowego.

***Osoby z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności*** – osoby, które mają trudności w samodzielnym przemieszczaniu się np. ze względu na ograniczoną sprawność (w tym: poruszające się na wózkach inwalidzkich, poruszające się o kulach, niewidome, słabowidzące i inne). Będą to zarówno osoby   
z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności posiadające orzeczenie o stopniu niepełnosprawności (lub równoważne), jak i osoby nieposiadające takiego orzeczenia.

***PFRON*** – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

***Projekt PFRON*** – projekt *Usługi indywidualnego transportu door-to door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych* realizowany przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w ramach Działania 2.8 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020.

***Usługa door-to-door* –** usługa indywidualnego transportu osoby z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności, obejmująca pomoc w wydostaniu się z mieszkania lub innego miejsca, przejazd i pomoc w dotarciu do miejsca docelowego.

***Ustawa o dostępności*** – ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. 2019 poz. 1696, z późn. zm.).

***Użytkownicy/Użytkowniczki*** – osoby z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności i korzystające z usług door-to-door, które ukończyły 18 rok życia.

***Zestawienie*** – „Zestawienie prezentujące dotychczas stosowane w Polsce modele usługi door-to-door”.

# Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie jednostkom samorządu terytorialnego (JST) modeli funkcjonowania usługi transportowej door-to-door („od drzwi do drzwi”) dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności, które mogą stanowić punkt wyjścia do opracowania własnych rozwiązań w tym zakresie. W szczególności *Zestawienie* powinno pozwolić na przygotowanie i złożenie wniosku o finansowanie w konkursie grantowym ogłoszonym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) w ramach projektu *Usługi indywidualnego transportu door-to door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych* realizowanego przez, Działanie 2.8 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020 (PO WER).

Zestawienie ma charakter poglądowy i nie przedstawia modeli w sposób możliwy do wdrożenia bez ich uprzedniego dostosowania do charakterystyki JST oraz potrzeb ich mieszkańców. Szczególnie istotne w tym zakresie jest przeprowadzenie odpowiedniej diagnozy potrzeb oraz weryfikacji zasobów, które są w dyspozycji danej JST – w rozumieniu materialnym, ludzkim oraz podmiotów zdolnych do realizacji usługi.

Typizacja modeli występujących w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego została przeprowadzona na podstawie analizy danych zastanych, indywidualnych wywiadów pogłębionych (z przedstawicielami JST), analizy studiów przypadku oraz badania ilościowego w postaci wywiadów CATI i CAWI. Wywiady te zostały przeprowadzone z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstw świadczących usługi transportowe na potrzeby zadania badawczego, które dotyczyło między innymi oszacowania potencjału rynku pod kątem podmiotów świadczących usługi indywidualnego transportu door-to-door (Zadanie 1: Badanie potencjału rynku[[1]](#footnote-1)). . Zastosowana triangulacja zarówno metod badawczych, jak i źródeł informacji pozwoliła na pogłębienie wiedzy w zakresie analizowanego zagadnienia. Umożliwiło również wyodrębnienie i charakterystykę sposobów dostarczania usług transportu door-to-door dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że pomimo wyróżnienia trzech głównych modeli, ich zastosowanie oraz warunki dla użytkowników/użytkowniczek bywają ze sobą zbieżne w zakresie podstawowych charakterystyk związanych z funkcjonowaniem usługi. Niezależnie zatem od ogólnego podejścia do świadczenia usług (np. wyboru dostawcy zewnętrznego lub samodzielnego świadczenia usług) specyfikacja usług świadczonych finalnie na rzecz osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności jest do siebie zbliżona i odbiorcy otrzymują podobną ofertę. Ustalenia poczynione dzięki analizie danych zastanych wskazują przede wszystkim na różnice pomiędzy poszczególnymi JST w zakresie kompleksowości i zakresu świadczonych usług transportu door-to-door. Z jednej strony warunkuje to popyt na usługi transportu door-to-door, z drugiej zaś wpływa na potencjał gminy czy miasta w zakresie np. liczby dostarczanych usług. Nie bez znaczenia jest również potencjał lokalnego rynku w zakresie podaży usług transportowych. Różne są więc drogi dojścia do osiągnięcia zbliżonych efektów w postaci zapewnienia osobom z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności dostępności usług door-to-door.

# Stosowane modele świadczenia usług transportowych door-to-door

Przedmiotem zainteresowania w ramach poprowadzonych analiz jest świadczenie przez jednostki samorządu terytorialnego usług transportu door-to-door. Usługa tego rodzaju, kierowana do osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności (dalej: OzPWM), obejmuje zazwyczaj pełne lub ograniczone **wsparcie udzielane użytkownikowi/użytkowniczce przez** **osoby z obsługi** pojazdu (kierowcę lub inną osobę) w dotarciu z miejsca zamieszkania (lub innego wskazanego miejsca) do pojazdu, pomoc przy wsiadaniu i wysiadaniu oraz pomoc w dotarciu z pojazdu do miejsca docelowego. Specyfika usługi zakłada więc uzyskanie pomocy w celu zwiększenia poziomu niezależnego życia i pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Zastrzeżenie to jest o tyle istotne, że usługi transportowe dla OzPWM są realizowane na terenie wielu JST, jednak nie zawsze są to usługi door-to-door. Podstawowa kwestia różnicująca usługi door-to-door od pozostałych usług transportowych skierowanych do OzPWM wiąże się z zapewnieniem użytkownikom/ użytkowniczkom usługi door-to-door pomocy w wydostaniu się z mieszkania lub innego miejsca. W przypadku ograniczonego wsparcia osoba korzystająca z usług musi – poza zamówieniem transportu – zapewnić sobie pomoc fizyczną. Teoretycznie rzecz biorąc nie możemy wówczas mówić o występowaniu usługi transportu door-to-door w jej właściwej postaci. Biorąc jednak pod uwagę, że w Polsce jest to usługa stosunkowo nowa, która dopiero się popularyzuje i jest obecna w niewielu JST, można uznać, że są to również próby jej realizacji, mimo iż nie w pełni zgodnie z definicją. Mając na uwadze realia w zakresie świadczenia tego rodzaju usług (np. to że na ich dostępność wskazało jedynie 10% gmin uczestniczących w badaniu zrealizowanym na potrzeby badania potencjału rynku) należy uznać je bowiem za realnie dostępną alternatywę. Zdaniem Wykonawcy dokonane obserwacje i doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego można odnosić do usług door-to-door, nawet jeśli wiążą się z usługami transportu nie przewidującymi wspomnianego wyżej elementu usługi.

Z tego też względu zostały one, a konkretnie *modus operandi* ich realizacji, uwzględnione jako przedmiot analizy w niniejszy opracowaniu.

Przeprowadzone badania i analizy pozwoliły na zidentyfikowanie **trzech podstawowych modeli świadczenia/organizacji** usług door-to-door przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz OzPWM.

1. **Samodzielne świadczenie usługi transportowej door-to-door przez JST lub spółkę komunalną**.
2. **Zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door podmiotowi zewnętrznemu wybranemu w oparciu o procedury zamówień publicznych.**
3. **Zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door organizacji pozarządowej w oparciu o procedury z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**.

Wydzielenie modeli bazowało na identyfikacji podstawowych cech odróżniających je od pozostałych, przy czym zdarzają się sytuacje, w których poszczególne modele współwystępują ze sobą. Mamy wówczas do czynienia z modelem mieszanym, co ma chociażby miejsce w przypadku opisywanego dalej przykładu Gdyni. W przypadku modeli mieszanych każde z ich części składowych będą analizowane odrębnie. Trzeba bowiem podkreślić, że dobór narzędzi realizacji przez JST usług społecznych, w tym przypadku sposobów zapewniania usług transportowych, jest zależny od możliwości organizacyjnych i potrzeb danej gminy. Istotna jest w tym kontekście szczególnie diagnoza tych potrzeb, czyli wsłuchanie się w głosy potencjalnych klientów. Na tym polu poszczególne JST stosują różne rozwiązania, wśród których na uwagę zasługują zwłaszcza funkcjonujące zespoły doradcze (np. w Warszawie powstał zespół ds. transportu specjalistycznego przy Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. niepełnosprawności). Natomiast cechą wspólną różnych podejść do zapewnienia OzPWM dostępu do usług transportu jest ponoszenie kosztów z budżetu JST, a biorąc pod uwagę, że usługa ta nie jest obligatoryjna – stanowi to dodatkowe obciążenie, które warunkuje samą decyzję o rozpoczęciu świadczenia tego typu usług.

W dalszej części opracowania zostaną omówione poszczególne z modeli.

## 2.1. Model 1 – Samodzielne świadczenie usługi transportowej door-to-door przez JST lub spółkę komunalną

Model przewidujący samodzielne zaangażowanie danej jednostki samorządu terytorialnego może opierać się na dwóch schematach:

* realizacji usług własnymi siłami lub siłami własnych jednostek organizacyjnych;
* poprzez zlecenie świadczenia usługi własnej spółce.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z realizacją dodatkowego zadania w ramach już świadczonych usług (transport publiczny) przez wyodrębnione w strukturze organizacyjnej danej JST wyspecjalizowanej jednostki. W drugim z kolei w grę wchodzi możliwość, jaką stwarza ustawa Prawo zamówień publicznych, tj. zamówienie in-house (art. 67 ust 1 Pzp pkt 12), 13) i 14)) lub powierzenie świadczenia usług publicznych (tj. realizacji zadania własnego - zaspokajanie potrzeb z zakresu lokalnego transportu zbiorowego) własnej spółce jako podmiotowi wewnętrznemu (w rozumieniu rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.). Takie rozwiązanie zastosowane zostało w Łodzi: wśród zadań MPK w umowie[[2]](#footnote-2) o świadczenie usług publicznych w ramach organizacji lokalnego transportu zbiorowego (2010 r.) już w pkt. 2 wymieniono świadczenie przewozów osób niepełnosprawnych w systemie drzwi – do - drzwi.

Wybór schematu realizacji usług transportowych jest indywidualną decyzją lokalnej administracji samorządowej, która bazuje na ocenie potencjału własnych jednostek organizacyjnych czy spółek komunalnych.

Jednym z przykładów jednostki samorządu terytorialnego, która dysponuje własną flotą pojazdów dostosowanych do przewozu OzPWM i stworzyła możliwość ich udostępnienia mieszkańcom gminy w przypadkach wystąpienia takiej potrzeby, jest gmina miejsko-wiejska Skoczów. Gmina Skoczów dysponuje mikrobusem przystosowanym do przewozu osób z niepełnosprawnościami, zakupionym z wykorzystaniem dofinansowania z PFRON w ramach programu „Uczeń na wsi – pomoc w zdobyciu wykształcenia przez osoby niepełnosprawne zamieszkujące gminy wiejskie i miejsko-wiejskie”. Przeznaczeniem samochodu było więc świadczenie usług transportowych na rzecz uczniów wymagających wsparcia w tym zakresie. W 2009 roku Burmistrz Skoczowa wydał zarządzenie[[3]](#footnote-3), na mocy którego umożliwiono wykorzystanie samochodu do przewozu „niepełnosprawnych mieszkańców gminy, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, w ważnych życiowo sprawach, w uzasadnionych przypadkach.” Z usługi można korzystać w godzinach pracy Urzędu tj. 7.30-15.30. Usługa jest realizowana na podstawie pisemnego wniosku składanego w Urzędzie Miasta. Zarządzenie nie precyzuje, czy możliwe jest uzyskania wsparcia o charakterze door-to-door, a więc z uwzględnieniem pomocy w dotarciu do samochodu i z samochodu. Warto podkreślić, że w latach 2013-2016 zostały dookreślone kwestie związane z odpłatnością oraz wprowadzone zdalne formy zamawiania usługi.

Przywołane zarządzenie stanowi najprostszą formę regulacji usług transportowych świadczonych przez JST na rzecz mieszkańców gminy - OzPWM, choć konieczne jest zastrzeżenie, że w opisywanym wyżej przypadku mówi się o osobach z niepełnosprawnościami, a nie o OzPWM. Dokonane zawężenie wynika z pierwotnego przeznaczenia samochodu i źródła jego finansowania. Podobne rozwiązanie zastosowano także w innych JST, np. Pogorzeli (gmina miejsko-wiejska)[[4]](#footnote-4), Wasilkowie (gmina miejsko-wiejska)[[5]](#footnote-5) czy Bierawie (gmina wiejska)[[6]](#footnote-6). Szczegółowość i charakter zapisów regulaminów są w poszczególnych JST różne. Różnice polegają np. na odmiennym podejściu do określania kosztów usług. O ile w przypadku Wasilkowa w regulaminie zamieszczono tabelaryczne zestawienie wysokości opłat w zależności od zakresu przewozu (np. w obrębie gminy czy pomiędzy gminami), tak w przypadku Pogorzeli określa się poziom odpłatności w wysokości równowartości zużytego paliwa i wynagrodzenia kierowcy, a w Bierawie stosuje się stawkę kilometrową. Innym aspektem różnicującym regulaminy jest też opisany w nich sposób zgłaszania zapotrzebowania na usługę transportową przez zainteresowane nią osoby. . W przypadku Bierawy przewiduje się złożenie wniosku 14 dni przed planowanym terminem realizacji usługi, a jedynie w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się termin krótszy. Może to stanowić ograniczenie w możliwościach korzystania z usług w sytuacjach nagłych. W przypadku Pogorzeli i Wasilkowa nie wskazuje się z kolei terminów zgłaszania zapotrzebowania na usługi. Przywoływane regulaminy w różny sposób podchodzą także do określania formy, w jakiej powinno nastąpić zgłoszenie zapotrzebowania. Największe zróżnicowanie (tj. formę pisemną, telefoniczną lub elektroniczną) przewidziano w Wasilkowie, podczas gdy w Bierawie i Pogorzeli uwzględniono tylko formę pisemną.

Najbardziej rozbudowane zapisy odnoszące się do świadczenia usług transportowych na rzecz osób z niepełnosprawnościami można odnaleźć w zarządzeniu Prezydenta Miasta Płocka[[7]](#footnote-7), w którym doprecyzowane są obowiązki i uprawnienia usługodawcy, usługobiorcy oraz kierowcy. Dodatkowo w dokumencie został zamieszczony zapis (§ 4. Obowiązki kierowcy), zgodnie z którym kierowca obowiązany jest do bezpłatnej pomocy osobie z niepełnosprawnościami przy wsiadaniu i wysiadaniu z pojazdu. Ten zapis w bardzo wyraźny sposób zbliża charakter usługi w kierunku usługi door-to-door. Przywołany fragment nie wyczerpuje wprawdzie znamion usługi o charakterze door-to-door, lecz w porównaniu z innymi tego typu dokumentami, zbliża usługę do tej formuły. Ponadto zarządzenie zawiera istotne z punktu widzenia projektowania usług transportowych postanowienia i regulacje: mechanizm składania skarg i zażaleń, zasady przewozu bagażu oraz psa asystującego[[8]](#footnote-8), procedurę weryfikacji uprawnień do korzystania z usługi, ograniczenia.

Samodzielna realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego usług transportu wydaje się szczególnie wskazana w przypadkach, gdy na ich terenie zamieszkuje niewielka liczba OzPWM . Wówczas administracja samorządowa jest w stanie zorganizować usługę przy okazji realizacji zadań obligatoryjnych. Nie jest to co prawda wyłączny warunek, niemniej w takich przypadkach przekazanie podmiotowi zewnętrznemu usługi o niewielkim zakresie i wartości mogłoby być trudne. Sama organizacja postępowania ofertowego lub przetargowego, ustalenie kryteriów, a później nadzór nad realizacją usługi wymagają nakładu pracy, który w przypadku niewielkiego zamówienia jest nieadekwatny do efektów. Tym bardziej, że realizując dowozy dzieci z niepełnosprawnościami do szkół lub dorosłych np. na WTZ, JST dysponują często odpowiednimi pojazdami. Dodatkowo niewielka wartość zamówienia, wynikająca z małej skali realizacji przedsięwzięcia, nie będzie atrakcyjną propozycją dla większości podmiotów komercyjnych (za wyjątkiem sytuacji, w których przewozy komercyjne są realizowane i np. wymagałoby to od danego podmiotu jedynie rozszerzenia usługi). Z tego względu wiele jednostek uchwaliło regulaminy korzystania z pojazdu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych. Regulaminy te określają, że usługa transportowa jest wykonywana przy wykorzystaniu pojazdu przeznaczonego w pierwszej kolejności dla uczniów, uczestników Warsztatów Terapii Zajęciowej (WTZ) lub podopiecznych innych organizacji podległych jednostce. W ten sposób minimalizowane są koszty związane z zakupem dodatkowych pojazdów oraz ich utrzymaniem, a także wynagrodzeniami pracowników. W tym modelu najczęściej usługa jest świadczona w godzinach pracy urzędu oraz musi być zamawiana z wyprzedzeniem. W zrealizowanych badaniach taka organizacja transportu została zidentyfikowana także w miastach na prawach powiatu, co wskazuje, że rozwiązanie tego typu sprawdza się również w większych JST. Wydaje się więc, że kluczowe dla zastosowania analizowanego modelu jest dysponowanie przez daną JST potencjałem organizacyjnym wystarczającym do zaspokojenia bieżącego popytu na przedmiotowe usługi.

Jednocześnie w zapisach uchwał lub zarządzeń występuje pewna dowolność odnośnie zakresu świadczonych usług, a doprecyzowanie charakteru usługi – w tym dookreślenie „od drzwi do drzwi” zależy częściej od indywidualnego przypadku, a nie odgórnego regulaminu świadczenia usługi i jest realizowana w sposób ograniczony najczęściej do pomocy we wsiadaniu do samochodu, a nie wydostaniu się z mieszkania/domu.

Przykładem realizacji usługi w opisany wyżej sposób jest oferta powiatu ostrołęckiego, który zakupił w 2014 r. „bus-taxi” do przewozu osób z niepełnosprawnościami, w tym na wózkach inwalidzkich. Przewóz osób z niepełnosprawnościami świadczony jest odpłatnie, a zgłoszenia na świadczenie przewozów przyjmowane są z co najmniej 3-dniowym wyprzedzeniem. Usługa jest realizowana w dni powszednie tygodnia (od poniedziałku do piątku) w godzinach 8:00 – 16:00[[9]](#footnote-9).

Trzeba jednak podkreślić, że decyzja o samodzielnym świadczeniu usług transportowych nie musi wynikać jedynie z niewielkiego zapotrzebowania na usługi. Również w większych jednostkach administracji samorządowej tego rodzaju podejście ma rację bytu. Dysponują one bowiem także większym potencjałem pozwalającym na samodzielny zakup bądź dostosowanie pojazdów do przewozu osób z niepełnosprawnościami. Potwierdzają to badania przeprowadzone wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Na samodzielną realizację usług transportu door-to-door wskazały 3 na 14 jednostek samorządu terytorialnego, które w trakcie prowadzonych z nimi wywiadów telefonicznych zadeklarowały, że w zakres usług transportowych dla OzPWM wchodzi indywidualny transport z miejsca wskazanego przez usługobiorcę do miejsca docelowego (od drzwi do drzwi). Są to miasta na prawach powiatu (patrz tabela poniżej): Biała Podlaska, Suwałki oraz gmina miejska Zalewo. Dodatkowo w ramach wywiadów pogłębionych zidentyfikowano 5 jednostek samorządu terytorialnego: powiat Police, miasto Płock (samodzielnie własnym taborem) oraz Białystok, Łódź, Lublin (transport realizowany przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne). Biorąc pod uwagę pozyskane informacje można przyjąć, że samodzielna realizacja usług transportowych jest właściwa dla większych jednostek samorządu terytorialnego, które dysponują odpowiednimi zasobami organizacyjnymi i technicznymi wykorzystywanymi w bieżącej działalności.

**Tabela 1. Cechy charakterystyczne usługi transportowej door-to-door realizowanej samodzielnie na przykładzie gmin zidentyfikowanych w trakcie wywiadów telefonicznych**

|  | | | GM\* | MNP\* |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Liczba jednostek | |
| Odpłatność za usługę | | |  |  |
|  | | Model mieszany – uzależniony od sytuacji osoby | 1 | 2 |
| Czynniki wpływające na wysokość odpłatności | | |  |  |
|  | | Stopień niepełnosprawności | 0 | 1 |
| Sytuacja materialna | 1 | 1 |
| Cel transportu | 1 | 1 |
| Źródła finansowania | | |  |  |
|  | | Środki własne JST | 1 | 2 |
| Koszty poniesione przez JST w ujęciu rocznym | | |  |  |
|  | | Brak danych | 0 | 1 |
| 54 000,00 zł | 0 | 1 |
| 70 000,00 zł | 1 | 0 |
| Kto jest odpowiedzialny za usługę (jednostka budżetowa)? | | |  |  |
|  | | Gmina | 0 | 2 |
| Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej | 1 | 0 |
| Liczba pojazdów w dyspozycji JST | | |  |  |
|  | | 1 | 1 | 1 |
| 3 | 0 | 1 |
| Liczba zatrudnionych kierowców | | |  |  |
|  | | 1 | 1 | 1 |
| 2 | 0 | 1 |
| Liczba zatrudnionego pozostałego personelu | | |  |  |
|  | | 0 | 0 | 1 |
| 1 | 1 | 1 |
| Skład pozostałego personelu | | |  |  |
|  | | dyspozytorka osób niepełnosprawnych | 0 | 1 |
| opiekun | 1 | 0 |
| Czy zasoby (kadrowe i finansowe) będące w posiadaniu Państwa JST pozwalają na pełne zaspokojenie potrzeb transportowych osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności, w tym osób z niepełnosprawnościami? | | |  |  |
|  | Tak | | 1 | 2 |
| Czy pracownicy oddelegowani do realizacji usługi muszą posiadać dodatkowe kwalifikacje? | | |  |  |
|  | | Nie | 0 | 1 |
| Tak | 1 | 1 |
| Wymagane kwalifikacje | | |  |  |
|  | | kwalifikacje do przewozu osób i osób niepełnosprawnych | 0 | 1 |
| uprawnienia na przewóz osób | 1 | 0 |
| Formy zatrudnienia pracowników | | |  |  |
|  | | Umowa o pracę na czas określony | 0 | 1 |
| Umowa o pracę na czas nieokreślony | 1 | 1 |
| Liczba zrealizowanych przewozów w ostatnim roku | | |  |  |
|  | | 470 | 1 | 0 |
| 951 | 0 | 1 |
| 8514 | 0 | 1 |
| Liczba osób, które skorzystały z usługi | | |  |  |
|  | | 10 | 0 | 1 |
| 15 | 1 | 0 |
| 8514 | 0 | 1 |
| Możliwe formy zgłaszania zapotrzebowania na usługę | | |  |  |
|  | | Telefonicznie | 1 | 2 |
| Mailowo | 0 | 1 |
| Poprzez formularz zgłoszeniowy – fizyczny | 0 | 1 |
| Trudności napotkane w związku z realizacją usługi | | |  |  |
|  | | Odwoływanie usługi po przyjeździe kierowcy | 1 | 0 |
| Brak możliwości realizacji wszystkich zgłoszeń ze względu na brak pojazdów dostosowanych do wszystkich osób | 1 | 0 |
| Niedostateczna liczba pojazdów do obsługi wszystkich zgłoszeń | 0 | 1 |
| Brak możliwości realizacji wszystkich zgłoszeń ze względu na zapisy regulaminu (zgłoszenia niezgodne z założeniami usługi) | 1 | 0 |
| Brak możliwości realizacji wszystkich zgłoszeń ze względu na pory dnia, w których napływają zgłoszenia osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności, w tym osób z niepełnosprawnościami | 1 | 0 |
| Zbieranie informacji o celach zamawiania usługi | | |  |  |
|  | | Nie | 0 | 2 |
| Tak | 1 | 0 |
| Zbieranie informacji na temat charakterystyki osób korzystających z usługi | | |  |  |
|  | | Nie | 1 | 2 |
| Weryfikacja uprawnień do korzystania z usługi | | |  |  |
|  | | Poprzez okazanie orzeczenia o niepełnosprawności | 1 | 2 |
| Czy usługa w pełni odpowiada definicji door-to-door | | |  |  |
|  | | Tak | 1 | 2 |

*\* GM– gmina miejska, MNP – miasto na prawach powiatu*

*Źródło: CATI/CAWI z przedstawicielami JST, n=3*

W przypadku gmin zidentyfikowanych w ramach wywiadów pogłębionych mamy do czynienia z różnymi modelami realizacji. Wprawdzie JST deklarują, że na ich terenie odbywa się taki transport, jednak zwykle nie uczestniczą w żaden sposób – także finansowo – w jego realizacji. Najczęściej usługi transportowe są świadczone przed przedsiębiorstwa komunikacji i są to wówczas usługi odpłatne. Zlecanie nie odbywa się w drodze postępowania publicznego, ale polega na wprowadzaniu do oferty przewoźnika stosownych usług. Dzieje się to w porozumieniu z administracją samorządową. W tym przypadku usługa transportu ma więc charakter autonomicznej oferty danego przedsiębiorstwa skierowanej do konkretnej grupy odbiorców i ma charakter usługi komercyjnej.

W innych przypadkach, np. Polic czy Płocka, usługa jest nadzorowana bezpośrednio przez urząd miasta i jest świadczona z wykorzystaniem samochodu zakupionego ze środków zewnętrznych. Niezależnie od sposobu realizacji odpłatności za usługi są określane regulaminami. Sposoby ich naliczania są różne. Stosowane jest zarówno naliczanie opłat kilometrowe (np. w Policach, gdzie osoby korzystające z usługi pokrywają połowę kosztów w wysokości 50 gr za km) lub za przejazd (np. w Łodzi, gdzie dodatkowo rozróżnia się opłaty za przejazdy jednorazowe i abonamentowe[[10]](#footnote-10)). Ewentualnie system mieszany: opłata za przejazd obowiązuje w granicach miasta, a stawka kilometrowa poza jego granicami (Płock). Police są także ciekawym przykładem z uwagi na to, że usługi są dostępne całodobowo przez 7 dni w tygodniu. W innych miastach godziny ich świadczenia są ściśle określone, choć dopuszcza się także możliwość korzystania z usług poza wyznaczonym czasem, ale wymaga to zgłoszenia zapotrzebowania kilka dni wcześniej (Lublin). Jak widać nie ma w tym zakresie uniwersalnych zasad.

Dobrą ilustracją zastosowania w praktyce opisywanego modelu jest przywoływane wyżej miasto Łódź, w przypadku którego doświadczenia w realizacji działań liczą 26 lat. Pierwsze przewozy zostały bowiem zrealizowane w 1994 roku przez Zakład Przewozu Osób Niepełnosprawnych (ZPON), utworzony w strukturze Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego – Łódź Sp. z o.o. (MPK – Łódź). Powołanie ZPON było odpowiedzią na występujące zapotrzebowanie, którego Łódź nie była w stanie zaspokoić dostępnym ówcześnie taborem przewozowym komunikacji miejskiej, w którym dominowały autobusy i tramwaje wysokopodłogowe.

Usługi świadczone przez ZPON wpisują się w model usług door-to-door. Kierowcy i opiekunowie ZPON udzielają bowiem pomocy w przemieszczaniu się pasażerów od drzwi lokalu (mieszania, domu) do pojazdu i odwrotnie. Gwarantują też pełną obsługę włącznie z transportem osób poruszających się na wózkach po schodach oraz dbają o bezpieczeństwo osób z niepełnosprawnościami w trakcie całej podróży niezależnie od tego, że maja one prawo do podróży z opiekunem. Warto jednak podkreślić, że oferta jest skierowana tylko do osób z niepełnosprawnościami, a nie obejmuje szerzej kategorii OzPWM. Uprawnione do korzystania z oferty są zatem osoby posiadającą ważne, wydane przez właściwy organ, jedno z orzeczeń:

* niezdolności do samodzielnej egzystencji lub całkowitej niezdolności do pracy,
* znacznym albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
* niepełnosprawności w przypadku niepełnoletnich do 16 roku życia.

Instrukcja w zakresie przewozów specjalnych niepełnosprawnych mieszkańców miasta Łodzi[[11]](#footnote-11) przewiduje przy tym priorytetyzację zgłoszeń w następującej kolejności:

* uczniowie niepełnosprawni uczęszczający do wskazanej szkoły podstawowej lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego, którzy nie mogą korzystać z przewozów rozkładowych oraz uczniowie z niepełnosprawnością ruchową, z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym uczęszczający do najbliższej wskazanej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21 roku życia,
* osoby niepełnosprawne z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności poruszające się na wózkach inwalidzkich oraz osoby niepełnosprawne z tytułu upośledzenia narządu ruchu, chorób neurologicznych lub upośledzenia umysłowego posiadające znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności,
* w dalszej kolejności do korzystania z przejazdów uprawnione są pozostałe osoby niepełnosprawne z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

Ustalono zasadę, że przewozy realizowane są zarówno na terenie miasta, jak i poza nim, przy czym w drugim przypadku ich świadczenie nie może ograniczać ilości zamówionych przewozów w granicach miasta. Jeśli chodzi o godziny świadczenia usług, to są one realizowane we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 6:00 do 22:00. Dopuszcza się możliwość realizowania przewozów w godzinach nocnych, jednak tylko w uzasadnionych przypadkach i po wcześniejszym zgłoszeniu i przyjęciu zamówienia.

ZPON działa na podstawie umowy „O świadczenie usług publicznych w ramach organizacji lokalnego transportu zbiorowego” (w tym usług specjalnych) zawartej pomiędzy MPK-Łódź, a miastem Łódź. W zakresie powierzonego zadania wpisano m.in. świadczenie przewozów osób niepełnosprawnych w systemie drzwi – drzwi. Model transportu door-to-door jest zatem przewidziany umową. Przewozy specjalne realizowane są dla mieszkańców Gminy Miasta Łódź z priorytetem dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej objętej kształceniem specjalnym na podstawie art. 17 ust 3a ustawy z dnia 17 września 1991 r. o systemie oświaty[[12]](#footnote-12). Z budżetu miejskiego pokrywane jest 87,1 % wszystkich kosztów, a pozostałe 12,9 % pochodzi z opłat wnoszonych przez pasażerów.

Jeśli chodzi o posiadane zasoby to w chwili obecnej ZPON dysponuje **20** pojazdami marki FIAT Ducato w pełni przystosowanymi do przewozu osób niepełnosprawnych. W ciągu ostatnich czterech lat zostało wymienione 80% stanu taboru (wymieniono 16 pojazdów) w ramach kontynuacji przyjętej strategii wymiany taboru. Zakupy zostały sfinansowane w ramach środków własnych, bez dofinansowania PFRON. Pozyskanie nowych pojazdów skutkuje poprawą jakości świadczonej usługi pod względem komfortu przewozu oraz stabilizacją wydatków na naprawy i konserwacji eksploatowanego taboru.

MPK- Łódź w sektorze przewozów specjalnych w chwili obecnej zatrudnia 65 pracowników (w tym 38 kierowców i 19 opiekunów pasażerów niepełnosprawnych), przy czym należy wspomnieć, że od 1 stycznia 2016 roku zwiększono zatrudnienie w grupie stanowisk robotniczych o 10 etatów, a od 1 września 2019 roku o kolejne 2 etaty, aby zapewnić przede wszystkim bezpieczeństwo, ale również podnieść komfort przewożonych pasażerów.

Osoby korzystające z przewozów ponoszą w związku z tym określone opłaty, które są uzależnione od tego czy zamawiane przewozy mają charakter cykliczny, czy też są okazjonalne**. Przewozy cykliczne** są realizowane na podstawie abonamentów obejmujących minimum 8 przejazdów (przewóz tam i z powrotem liczony jest jako dwa przejazdy) i określających konkretne daty, adresy i godziny podstawienia pojazdu. Zmiany w zapisach abonamentowych są dopuszczalne na minimum 7 dni przed realizacją przewozu. Zamówienia są składane osobiście w siedzibie ZPON lub mailowo do 20 dnia każdego miesiąca poprzedzającego przejazdy. Abonamenty mogą kupować zarówno osoby indywidualne, jak i instytucje dla większej liczby użytkowników/ użytkowniczek. Różnią się one ceną. Przyjmowanie zleceń przewozów okazjonalnych (jednorazowych) odbywa się drogą telefoniczną i jest możliwe z 7-dniowym wyprzedzeniem daty realizacji usługi. W ogólnej strukturze dominują przewozy realizowane z tytułu abonamentów, z których korzysta około 94% pasażerów, na około 87 tysięcy, jakich ZPON obsłużył w 2019 roku.

**Tabela 2. Tabela opłat ponoszonych przez osoby uprawnione do korzystania z usługi**

| Pozycja kosztowa | Cena brutto |
| --- | --- |
| Abonament zbiorowy | 7 zł/przejazd |
| Abonament indywidualny | 8 zł/przejazd |
| Przejazd jednorazowy/okazjonalny | 12 zł/przejazd |
| Przejazd poza granice administracyjne miasta Łodzi | 1,4 zł/kilometr (kwota naliczana w obydwu kierunkach od wyjazdu z bazy do powrotu na bazę |

*Źródło: http://www.mpk.lodz.pl/files/instrukcja\_przewozy\_specjalne.pdf*

**Tabela 3. Liczba użytkowników/ użytkowniczek usług ZPON**

| Rok | Liczba pasażerów | Liczba zleceń |
| --- | --- | --- |
| 2015 | 92 048 | 85 050 |
| 2016 | 92 560 | 85 505 |
| 2017 | 94 145 | 87 022 |
| 2018 | 91 986 | 84 976 |
| 2019 | 87 256 | 81 080 |

*Źródło: Zakład Przewozu Osób Niepełnosprawnych MPK – Łódź*

Uprawnienia do korzystania przez daną osobę z usługi są weryfikowane przed rozpoczęciem przewozu przez kierowców, którzy mają prawo m.in. do żądania okazania przez pasażera stosownych dokumentów (np. legitymacji potwierdzającej stopień niepełnosprawności).

ZPON współpracuje ze szkołami, ośrodkami rehabilitacji, warsztatami terapii zajęciowej, placówkami szkolno-wychowawczymi, placówkami opiekuńczymi, stowarzyszeniami i wieloma innymi organizacjami. Ponad 25% korzystających z usług tej placówki każdego dnia roboczego to osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich, 25% z ograniczeniem ruchowo umysłowym, 30% to osoby z ograniczeniem ruchowym, zaś około 20% z upośledzeniem umysłowym i osoby niewidome.

W roku szkolnym 2019/2020 przyjęto do realizacji 320 zleceń abonamentowych, w tym:

* 271 dzieci (do szkół i ośrodków szkolno-wychowawczych) co stanowi 84,7 [%] wszystkich zleceń abonamentowych,
* 42 uczestników warsztatów terapii zajęciowej domów samopomocowych 13,1 [%] oraz
* 7 osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo (2,2%).

## 2.2. Model 2 – Zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door podmiotowi zewnętrznemu wybranemu w oparciu o procedury zamówień publicznych.

Drugim z analizowanych sposobów realizacji usług transportowych jest wybór usługodawców w drodze postępowania publicznego – przetargu bądź zapytania ofertowego. Warto podkreślić, że w ramach tego modelu postępowanie może wygrać spółka własna JST. W takich przypadkach pojazdy są rzadziej współdzielone pomiędzy różnymi grupami mieszkańców jednostki, np. uczniami i osobami dorosłymi. Zapisy dokumentacji stosowanej w ramach postępowania publicznego precyzyjnie określają bowiem odbiorców usługi.

W tym modelu stosowane są różne praktyki dotyczące szacowania ceny przedmiotu zamówienia, czy określania kryteriów oceny ofert. Najważniejszym kryterium pozostaje zwykle cena, natomiast warianty kryteriów pomocniczych obejmują np.: wiek pojazdów, czas na podstawienie pojazdu zastępczego w przypadku awarii, termin płatności, czy liczbę pojazdów oddelegowanych do realizacji usługi. Z jednej strony takie podejście pozwala na relatywnie prostszą formę realizacji usług – większość odpowiedzialności leży po stronie operatorów, z drugiej jednak generuje wyższe koszty – związane np. z szerszym zakresem godzin oferowania usługi.

Co warte podkreślenia, zapisy regulujące usługę transportu OzPWM bardzo często nie precyzują jej dokładnego charakteru. W szczególności można zauważyć brak doprecyzowania w zakresie tego, czy usługa jest realizowana jako door-to-door („od drzwi do drzwi”), przez co niezwykle trudno jest ją do takiej kategorii zaliczyć.

Zlecanie usług transportu podmiotom zewnętrznym było najczęściej wybieraną możliwością. Wykazało ją bowiem 8 na 14 gmin, które w trakcie prowadzonych z nimi wywiadów telefonicznych zadeklarowały, że w zakres usług transportowych dla OzPWM, głównie osób z niepełnosprawnościami wchodzi indywidualny transport z miejsca wskazanego przez usługobiorcę do miejsca docelowego (od drzwi do drzwi). Są to następujące jednostki samorządu terytorialnego: Pątnów, Raciąż, Ornontowice, Radzionków, Radlin, Iłowa, Jasień, Lądek-Zdrój. Również w ramach wywiadów pogłębionych zlecanie realizacji usług podmiotom zewnętrznym było najczęściej identyfikowaną formułą ich realizacji. Wykazywano ją w 6 przypadkach:

* Częstochowa – zlecenie wykonuje spółdzielnia socjalna;
* Katowice, Kraków, Poznań, Zielona Góra, Sopot – realizacja zlecona podmiotom komercyjnym – firmom transportowym.

Rozwiązanie to jest obecne właściwie w każdym typie JST. Usługi są finansowane ze środków własnych JST, przy czym skala zaangażowania finansowego jest mniejsza w gminach wiejskich, a większa w gminach miejskich lub miejsko-wiejskich. Ma to zapewne między innymi związek ze skalą popytu na tego rodzaju usługi (por. tabela poniżej w części poświęconej liczbie osób korzystających z usługi). W przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wybór wykonawcy częściej następuje w trybie zapytania ofertowego niż w drodze przetargu. Z kolei w miastach wyłonionych w trakcie wywiadów pogłębionych wskazywano głównie na stosowanie postępowań przetargowych. Wynika to z wartości zamówienia: mniejsza skala popytu w mniejszych JST przekłada się na niższą wartość zamówienia, co pozwala na zastosowanie zapytania ofertowego, zaś większe JST angażują większe środki finansowe – nierzadko w wysokości, dla której przepisy Ustawy Prawo zamówień publicznych przewidują tryb przetargowy.

Zasady świadczenia usług w przypadku stosowania modelu polegającego na zlecaniu usług podmiotom zewnętrznym w drodze postępowania publicznego nie różnią się istotnie od Modelu 1, zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy samodzielne świadczenie usług przez JST polega na ich wykonywaniu przez przedsiębiorstwo komunalne. Podstawowa różnica pomiędzy Modelami 1 i 2 polega na sposobie delegowania zadań. W przypadku ich zlecania podmiotowi zewnętrznemu dokumentacja postępowania precyzuje warunki świadczenia usługi, np. w przypadku Krakowa umowa wiąże się z tym, że nie tylko zapewniany jest transport, ale JST zapewnia pokrycie 50% kosztów związanych z przejazdami (5,70 zł brutto do każdego przejazdu). Operator prowadzi centralę telefoniczną, a umowa dookreśla, że transport może być zamawiany w wyprzedzeniem kilku dni bądź w tym samym dniu. Każde ze zgłoszeń musi być zrealizowane, nawet w późnych godzinach wieczornych. Kierowca odpowiada za pomoc osobom przy wsiadaniu i wysiadaniu z pojazdu. Po wcześniejszym zgłoszeniu istnieje możliwość, by osobie niepełnosprawnej towarzyszył opiekun/asystent. Zatrudnienie kierowców i asystentów leży po stronie operatora. Wykonawca jest zobowiązany do realizacji przedmiotu umowy przez określoną liczbą kierowców posiadających przeszkolenie w zakresie pomocy przedmedycznej lub pokrewne.

Z kolei w przypadku Sopotu, gdzie usługodawca jest wybierany na podstawie zapytania ofertowego dokument ten precyzuje oczekiwania administracji samorządowej odnośnie do wymogów, jakie musi spełnić usługodawca. Chodzi między innymi o zapewnienie samochodu dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami spełniającego wymogi techniczne umożliwiające wjazd do wewnątrz oraz wyjazd na zewnątrz na wózku inwalidzkim - pochylnię lub windę elektryczną oraz odpowiednie umocowania dla wózków wraz z pasażerem podczas transportu. Samochód powinien być oznakowany logo miasta Sopotu oraz wizerunkiem (piktogramem) osoby niepełnosprawnej na wózku. Opis warunków wskazuje także termin świadczenia usługi (w tym przypadku od poniedziałku do piątku w godzinach 8-18) oraz jej odbiorców (osoby zameldowane w Sopocie na pobyt stały lub czasowy, posiadający orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub inne równoważne).

Specyficznym przykładem jest Poznań, w którym administracja kupiła kilkanaście lat temu samochody. Miasto będąc właścicielem samochodów zleca tylko wykonanie samej usługi transportowej, użyczając nieodpłatnie samochody wyłonionemu wykonawcy. To zazwyczaj są podmioty, które realizują usługi transportowo i zatrudniają kierowców z odpowiednimi uprawnieniami.

Charakter gminy (gmina wiejska, miejsko-wiejska, miejska), a więc pośrednio jej potencjał finansowy i organizacyjny wpływa na liczbę pojazdów, jakie są w ich dyspozycji w kontekście świadczonych usług door-to-door. W gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich mamy do czynienia z większą liczbą pojazdów, ale też większą liczbą zatrudnionego personelu. Większa jest także w ich przypadku liczba zrealizowanych przewozów oraz osób, które z nich korzystają.

**Tabela 3. Cechy charakterystyczne usługi transportowej door-to-door realizowanej w trybie zlecania podmiotom zewnętrznym na przykładzie gmin zidentyfikowanych w trakcie wywiadów telefonicznych.**

|  | | | | GM\* | | GMW | | | GW |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Liczba jednostek | | | | | |
| Odpłatność za usługę | | | |  | |  | | |  |
|  | | Nie | | 3 | | 3 | | | 3 |
| Źródła finansowania | | | |  | |  | | |  |
|  | | Środki własne JST | | 3 | | 3 | | | 3 |
| Koszty poniesione przez JST w ujęciu rocznym | | | |  | |  | | |  |
|  | | 10000 | | 0 | | 0 | | | 1 |
| 20000 | | 0 | | 0 | | | 1 |
| 40000 | | 0 | | 0 | | | 1 |
| 50000 | | 1 | | 0 | | | 0 |
| 70000 | | 0 | | 1 | | | 0 |
| 100000 | | 1 | | 1 | | | 0 |
| 110000 | | 1 | | 0 | | | 0 |
| 356000 | | 0 | | 1 | | | 0 |
| Wybór operatora na podstawie | | | |  | |  | | |  |
|  | | PZP | | 2 | | 1 | | | 1 |
| Zapytanie ofertowe | | 1 | | 2 | | | 3 |
| Kryteria brane przy wyborze operatora | | | |  | |  | | |  |
|  | Cena | | | 3 | | 3 | | | 3 |
| Doświadczenie | | | 2 | | 1 | | | 1 |
| Dostępność (dni/godziny) | | | 1 | | 0 | | | 1 |
| Potencjał techniczny | | | 3 | | 1 | | | 2 |
| Potencjał kadrowy | | | 3 | | 1 | | | 2 |
|  | Inne kryteria (poziom zadowolenia) | | | 0 | | 0 | | | 1 |
| Sposób określania wartości zamówienia | | | |  | |  | | |  |
|  | Na podstawie zapotrzebowania zgłaszanego przez jednostki organizacyjne (np. OPS) | | | 2 | | 0 | | | 1 |
| Na podstawie konsultacji społecznych | | | 1 | | 0 | | | 0 |
| Na podstawie liczby osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności, w tym osób z niepełnosprawnościami zamieszkałych na terenie JST | | | 2 | | 3 | | | 2 |
| Liczba pojazdów w dyspozycji wykonawcy usługi | | | |  | |  | | |  |
|  | | 0 | | 0 | | 1 | | | 0 |
| 1 | | 1 | | 1 | | | 3 |
| 2 | | 1 | | 1 | | | 0 |
| 4 | | 1 | | 0 | | | 0 |
| Liczba zatrudnionych kierowców | | | |  | |  | | |  |
|  | | 1 | | 1 | | 2 | | | 3 |
| 2 | | 1 | | 1 | | | 0 |
| 4 | | 1 | | 0 | | | 0 |
| Liczba zatrudnionego pozostałego personelu | | | |  | |  | | |  |
|  | | 0 | | 0 | | 0 | | | 1 |
| 1 | | 1 | | 2 | | | 2 |
| 2 | | 1 | | 1 | | | 0 |
| 4 | | 1 | | 0 | | | 0 |
| Skład pozostałego personelu | | | |  | |  | | |  |
|  | | opiekunowie | | 3 | | 2 | | | 2 |
| Liczba zrealizowanych przewozów w ostatnim roku | | | |  | |  | | |  |
|  | | 200 | | 2 | | 0 | | | 0 |
| 220 | | 0 | | 1 | | | 0 |
| 360 | | 0 | | 1 | | | 2 |
| 500 | | 1 | | 0 | | | 0 |
| 1095 | | 0 | | 1 | | | 0 |
| B.d. | | 0 | | 0 | | | 1 |
| Liczba osób, które skorzystały z usługi | | | |  | |  | | |  |
|  | | 1 | | 0 | | 0 | | | 1 |
| 3 | | 0 | | 0 | | | 1 |
| 4 | | 1 | | 0 | | | 0 |
| 6 | | 0 | | 1 | | | 0 |
| 10 | | 0 | | 0 | | | 1 |
| 13 | | 1 | | 0 | | | 0 |
| 16 | | 0 | | 1 | | | 0 |
| 24 | | 0 | | 1 | | | 0 |
| 40 | | 1 | | 0 | | | 0 |
| Możliwe formy zgłaszania zapotrzebowania na usługę | | | |  | |  | | |  |
|  | | Telefonicznie | | 2 | | 0 | | | 1 |
| Mailowo | | 1 | | 0 | | | 0 |
| Poprzez formularz zgłoszeniowy – fizyczny | | 2 | | 3 | | | 3 |
| Zbieranie informacji o celach zamawiania usługi | | | |  | |  | | |  |
|  | | Nie | | 2 | | 3 | | | 1 |
| Tak | | 1 | | 0 | | | 2 |
| Zbieranie informacji na temat charakterystyki osób korzystających z usługi | | | |  | |  | | |  |
|  | | Nie | | 2 | | 3 | | | 1 |
| Tak | | 1 | | 0 | | | 2 |
| Weryfikacja uprawnień do korzystania z usługi | | | |  | |  | | |  |
|  | | Poprzez okazanie orzeczenia o niepełnosprawności | | 3 | | 3 | | | 3 |
| Poprzez dokument wydawany przez Jednostkę | | 1 | | 3 | | | 0 |
| Czy usługa w pełni odpowiada definicji door-to-door | | | | | | |  |  | |
|  | | | Tak | | 3 | | 3 | 3 | |

*\* GM – gmina miejska, GMW– gmina miejsko-wiejska, GW – gmina wiejska*

*Źródło: CATI/CAWI z przedstawicielami JST, n=9*

Przykładem gminy, w której usługa przewozu osób niepełnosprawnych door-to-door jest realizowana za pośrednictwem podmiotu komercyjnego są Katowice. W tym przypadku usługa jest częścią *„Miejskiego programu działania na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2017-2021, Katowice bez barier”*.

Usługa realizowana jest przez podmiot zewnętrzny wybierany w ramach postępowania przetargowego z określonym rocznym limitem kilometrów rozliczanym w cyklach miesięcznych. Organizacja działania i nadzór nad jego wykonaniem pozostają w gestii Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Katowice. Przedmiotowa usługa, pomimo tego, że jest adresowana do mieszkańców Katowic, świadczona jest na znacznie większym obszarze – Katowice oraz gminy sąsiednie: Chorzów, Mikołów, Mysłowice, Tychy, Ruda Śląska, Sosnowiec, Siemianowice Śląskie, Czeladź. Decyzja o oferowaniu przejazdów poza granice miasta wynikała z faktu, że Urząd Miasta w oparciu o badania potrzeb użytkowników/użytkowniczek zdiagnozował, że wielu mieszkańców Katowic korzysta z rehabilitacji czy terapii zajęciowej na terenie sąsiednich gmin. Skala zapotrzebowania wpływa na to, że konieczne było powtarzanie postępowań, tak jak miało to miejsce w 2019 roku (2 postępowania) oraz 2018 roku (3 postępowania). Opis przedmiotu zamówienia w ramach specyfikacji istotnych warunków zamówienia na 2020 rok wyznacza limit 30 708 km, z zastrzeżeniem, że może on ulec zwiększeniu, co zostanie uregulowane odrębną umową. Odpowiednia konstrukcja zamówienia publicznego, tj. umieszczenia odpowiednich zapisów w SIWZ (zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt. 6 ustawy PZP), daje taką możliwość. W przypadku braku odpowiednich zapisów w SIWZ, pozostaje odwołanie się do przepisów ogólnych PZP. Zgodnie z nimi choć co do zasady zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, w określonych sytuacjach jest to dopuszczalne (np. spowodowanych okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, a wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej).[[13]](#footnote-13)

Od ponad dwóch lat samorząd korzysta z usług tej samej firmy, która trzeci raz z rzędu wygrała przetarg na świadczenie usługi na okres dwóch lat. Przewoźnik ten dysponuje flotą 3 samochodów (dwa samochody marki Opel Vivaro oraz jeden samochód marki Renault Traffic) przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych (w tym osób poruszających się na wózkach) poprzez wyposażenie w m. in. szyny oraz czteropunktowe pasy bezpieczeństwa. Auta nie posiadają podnośników hydraulicznych.

Jak stanowi dokument „Zasady korzystania ze środków transportowych przez osoby niepełnosprawne w Mieście Katowice w 2019 roku” usługa adresowana jest do mieszkańców Katowic, będących osobami niepełnosprawnymi z widoczną dysfunkcją narządów ruchu, osoby niewidome i niedowidzące. Zakłada się stosowanie następujących zasad pierwszeństwa przy korzystaniu z usług:

1. osoby na wózkach inwalidzkich wraz z opiekunem,
2. osoby niepełnosprawne z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności z widocznym ograniczeniem sprawności ruchowej,.
3. osoby niewidome i niedowidzące z orzeczonym znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności z kodu „O”.

Według danych zebranych podczas wywiadu z pracownikiem Urzędu Miasta, najczęściej beneficjentami są osoby starsze i w średnim wieku, z niepełnosprawnością ruchową oraz osoby z zaburzeniami ze spektrum autyzmu. Celem transportu najczęściej jest dojazd do placówek medycznych i rehabilitacyjnych. Miasto nie prowadzi dokładnych statystyk użytkowników/użytkowniczek. Decyzja o niepozyskiwaniu dodatkowych danych od pasażerów wynika z chęci uniknięcia komplikacji związanych z przetwarzaniem danych osobowych.

Wykonawca jest objęty obowiązkiem ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w ramach świadczonej usługi do wysokości 20 000 zł oraz w ramach postępowania zobowiązany był udowodnić posiadane kompetencje zawodowe oraz możliwości techniczne. Wykonawca może korzystać z podwykonawców, w zakresie zaznaczonym podczas postępowania ofertowego.

Sposób i zakres świadczenia usług określają „Zasady korzystania ze środków transportowych przez osoby niepełnosprawne w Mieście Katowice w 2019 roku”, będące załącznikiem do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Określono w nim grupy użytkowników/użytkowniczek, zakres obowiązków kierowców, kwestie opłat oraz wystawiania dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty za przejazd, kwestie zachowania bezpieczeństwa w trakcie przejazdu, formę składania skarg przez pasażerów, zakaz palenia w pojeździe oraz zakres świadczenia usług w ramach miesięcznego limitu kilometrowego.

Usługa jest opłacana zarówno przez użytkowników/użytkowniczki, jak i z budżetu JST. Ustalony cennik opłat ponoszonych przez odbiorców usługi zakłada opłatę startową w wysokości 3 zł brutto, opłatę kilometrową w wysokości 1.20 zł/km brutto na terenie Katowic i gmin sąsiednich (Czeladź, Chorzów, Mikołów, Mysłowice, Ruda Śląska, Siemianowice, Tychy, Sosnowiec) oraz opłatę postojową w wysokości 10 zł/h brutto. Wysokość dopłaty ze strony miasta jest obliczana na podstawie przejechanych kilometrów. Wykonawca jest zabezpieczony zobowiązaniem samorządu do wypłacenia wynagrodzenia w postaci min. 80% miesięcznego limitu kilometrowego (w 2020 r jest to 2559,08 km), nawet jeśli w danym miesiącu nie został osiągnięty taki procent wykorzystania limitu. W 2020 roku ustalona wysokość dopłaty ze strony miasta to 6 zł/km brutto.

Usługa zamawiana jest drogą telefoniczną, bezpośrednio u przewoźnika, który zależnie od zapotrzebowania uruchamia do dyspozycji pasażerów od jednego do trzech samochodów jednocześnie. Weryfikacja uprawnień użytkownika/użytkowniczki do przejazdu leży po stronie wykonawcy. Dyspozytor przy odbieraniu zamówienia na przewóz przeprowadza wywiad na temat stopnia samodzielności w poruszaniu się oraz potrzeby zapewnienia pasażerowi opieki przy przemieszczaniu się z miejsca pobytu do samochodu. Po zgłoszeniu się do miejsca pobytu pasażera, kierowca podejmuje staranną opiekę nad nim, mając na uwadze bezpieczeństwo klienta i swoje oraz zachowanie wszystkich środków ostrożności. W sytuacji przekraczającej wskazany wyżej zakres usługi bądź fizyczne możliwości kierowcy (na przykład w przypadku nadwagi osoby poruszającej się na wózku) pasażer jest zobowiązany zapewnić dodatkową pomoc ze strony osób drugich w celu zapewnienia własnego bezpieczeństwa. Opiekunowie osoby niepełnosprawnej mogą z nią podróżować za darmo. Wykonawca może łączyć kursy użytkowników/użytkowniczek, jeśli uzna to za racjonalne i stosowne, z powodu np. udziału w tych samych zajęciach rehabilitacyjnych. Kierowca pomaga pasażerowi wysiąść z auta oraz w razie potrzeby dotrzeć do punktu docelowego lub zapakować/ rozpakować bagaże. Kierowca za opłatą może poczekać na pasażera, jednak nie bierze udziału w pomocy ani asyście w punkcie docelowym (np. nie pomaga dopełnić formalności w urzędzie).

Kontrola jakości świadczonej usługi odbywa się w sposób pasywny, tj. usługobiorcy mają możliwość zgłaszania nieprawidłowości poprzez kontakt telefoniczny oraz mailowy.

Warto również dodać, że Urząd Miasta w Katowicach organizuje, poza wyżej opisaną, osobną usługę transportową w ramach realizacji obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu do placówek oświatowych dzieciom niepełnosprawnym, co wynika z ustawy o systemie oświaty.[[14]](#footnote-14) W roku szkolnym 2016/17 z transportu takiego korzystało około 500 dzieci (w tym dzieci pełnosprawne, mieszkające w znacznej odległości od placówek szkolnych). Usługa świadczona jest zarówno w formie transportu indywidualnego jak i transportu zbiorowego (busów). Usługę tę również świadczy komercyjny operator, wyłoniony w drodze przetargu i nadzorowany przez Wydział Edukacji i Sportu Urzędu Miasta Katowice, Centrum Usług Wspólnych w Katowicach.

## 2.3. Model 3 – Zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door organizacji pozarządowej

Zlecanie usługi transportowej organizacji pozarządowej w oparciu o procedury z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest relatywnie najrzadziej stosowanym modelem świadczenia tego rodzaju usług. Zapisy ustawy[[15]](#footnote-15) dają organizacjom pozarządowym możliwość realizacji zadań publicznych w określonym zakresie, m. in. w zakresie pomocy społecznej (w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób) oraz działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W obrębie tych dwóch obszarów mogą mieścić się usługi transportu door-to-door.

Wskazany model został zidentyfikowany w przypadku 1 na 14 jednostek samorządu terytorialnego (Ostrołęka), która w trakcie prowadzonych z nią telefonicznych oraz pogłębionych wywiadów [[16]](#footnote-16) zadeklarowała, że w zakres usług transportowych dla OzPWM, w tym osób z niepełnosprawnościami wchodzi indywidualny transport z miejsca wskazanego przez usługobiorcę do miejsca docelowego (od drzwi do drzwi).

Analizując parametry modelu należy przede wszystkim podkreślić, że jest on realizowany w mieście na prawach powiatu. Może to wynikać z najprostszej przyczyny, jaką jest potencjał organizacji pozarządowych. Należy wziąć pod uwagę, że organizacja pozarządowa ubiegająca się o możliwość świadczenia tego rodzaju usług powinna dysponować odpowiednim potencjałem organizacyjnym, zarówno kadrowym, jak i sprzętowym. Funkcjonowanie w większych ośrodkach może być czynnikiem sprzyjającym rozwojowi potencjału tego rodzaju podmiotów. Pośrednio świadczy o tym także wysokość kosztów ponoszonych przez JST uwzględniane w analizie. W przypadku miasta na prawach powiatu są one kilkakrotnie wyższe niż w gminie miejskiej. W zależności od przyjętych przez JST założeń użytkownicy albo nie płacą za usługę, albo ponoszą część kosztów w wysokości uzależnionej od sytuacji danej osoby z niepełnosprawnością.

Operator danej usługi, czyli w tym przypadku organizacjae pozarządowa, jest wybierana przy uwzględnieniu szeregu kryteriów, wśród których główną rolę odgrywa cena oraz potencjał kadrowy i techniczny. Organizacja pozarządowa w analizowanym przypadk zapewnia dyspozycję kilku samochodów (4-5), co potwierdza poniekąd przyjęte wyżej założenie, zgodnie z którym działalność w miastach jest, przynajmniej do pewnego stopnia, skorelowana z potencjałem organizacyjnym organizacji pozarządowych (NGO). Na potrzeby realizacji usługi operator zatrudnia kierowców oraz personel obsługujący realizację zadania publicznego (np. koordynatora, dyspozytora).

W analizowanym przypadku nie są zbierane informacje o celach przejazdów, a jedynie pozyskiwane są charakterystyki osób korzystających z usługi.

W analizowanym przypadku nie są zbierane informacje o celach przejazdów, a jedynie pozyskiwane są charakterystyki osób korzystających z usługi.

**Tabela 5. Cechy charakterystyczne usługi transportowej door-to-door realizowanej przez NGO na przykładzie gmin zidentyfikowanych w trakcie wywiadów telefonicznych**

|  | |  | MNP |
| --- | --- | --- | --- |
| Liczba jednostek | |
| Odpłatność za usługę | |  |  |
|  | Model mieszany – uzależniony od sytuacji osoby | 1 | |
| Nie | 0 | |
| Czynniki wpływające na wysokość odpłatności | |  | |
|  | Cel transportu | 1 | |
| Źródła finansowania |  |  | |
|  | Środki własne JST | 1 | |
| Koszty poniesione przez JST w ujęciu rocznym | |  | |
|  | 25 000,00 zł | 0 | |
| 100 000,00 zł | 1 | |
| Kryteria brane przy wyborze operatora | |  | |
|  | Cena | 1 | |
| Doświadczenie |  | 1 |
| Dostępność (dni/godziny) | 1 | |
| Potencjał techniczny | 1 | |
| Potencjał kadrowy | 1 | |
| Liczba pojazdów w dyspozycji wykonawcy usługi | |  | |
|  | 4 | 0 | |
|  | 5 | 1 | |
| Liczba zatrudnionych kierowców | |  | |
|  | 3 | 1 | |
|  | 4 | 0 | |
| Liczba zatrudnionego pozostałego personelu | |  | |
|  | 2 | 1 | |
|  | 4 | 0 | |
| Skład pozostałego personelu | |  | |
|  | opiekun | 1 | |
| Liczba zrealizowanych przewozów w ostatnim roku | |  | |
|  | 27 | 1 | |
|  | 200 | 0 | |
| Liczba osób, które skorzystały z usługi | |  |  |
|  | 31 | 1 | |
|  | 40 | 0 | |
| Możliwe formy zgłaszania zapotrzebowania na usługę | |  | |
|  | Telefonicznie | 0 | |
|  | Mailowo | 0 | |
|  | Poprzez formularz zgłoszeniowy – fizyczny | 1 | |
| Zbieranie informacji o celach zamawiania usługi | |  | |
|  | Nie | 1 | |
| Zbieranie informacji na temat charakterystyki osób korzystających z usługi | |  | |
|  | Nie | 0 | |
|  | Tak | 1 | |
| Weryfikacja uprawnień do korzystania z usługi | |  | |
|  | Poprzez okazanie orzeczenia o niepełnosprawności | 1 | |
| Czy usługa w pełni opowiada definicji door-to-door? | |  | |
|  | Tak | 1 | |

*Źródło: CATI/CAWI z przedstawicielami JST, n=1*

Ilustracją modelu świadczenia usługi transportowej door-to-door za pośrednictwem organizacji pozarządowej jest także przykład Gdyni, w przypadku której realizacja usługi przewozu OzPWM jest realizowana między innymi w ramach zlecenia realizacji zadania organizacji pozarządowej - Stowarzyszeniu Na Rzecz Osób Niepełnosprawnych „Transport bez Barier” (zwanemu dalej Stowarzyszeniem).

Warto podkreślić, że usługi przewozu były w Gdyni realizowane już od 1994 roku przez Zarząd Komunikacji Miejskiej (ZKM). W drodze postępowania publicznego ZKM wybierał operatora obsługującego mieszkańców, przy czym skupiał się on na transporcie uczniów do placówek edukacyjnych. Dorosłe osoby miały możliwość skorzystania z usługi jedynie gdy operator nie realizował swoich podstawowych obowiązków. Jednocześnie usługi te nie miały pełnego charakteru door-to-door, tj. kierowcy nie mieli obowiązku asysty. Rozbudowa i uzupełnienie systemu nastąpiło w 2016 r., gdy z inicjatywy Prezydenta Miasta rozpisano pilotażowy konkurs na realizację usług w trybie zlecenia ich organizacji pozarządowej w oparciu o procedury wynikające z przywołanej wcześniej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Pierwszy program pilotażowy został rozpisany na 6 miesięcy i był realizowany przez inny podmiot niż obecnie (była to Fundacja Adaptacja M&K). Po tym okresie zweryfikowano wymagania dotyczące liczby pojazdów będących w dyspozycji podmiotu ubiegającego się o przyznanie dotacji. Obsługę konkursu, a w konsekwencji także nadzór nad realizacją umowy, zapewnia Gdyńskie Centrum Zdrowia – jednostka Miasta Gdyni.

Funkcjonowanie programu „Od drzwi do drzwi” ma na celu umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami taniego i bezpiecznego transportu oraz dostępu w szczególności do: placówek służby zdrowia, placówek rehabilitacyjnych, placówek oświatowych, placówek sportowych i kulturalnych, urzędów i instytucji publicznych, placówek opiekuńczych, zakładów pracy oraz uczestnictwa w szeroko rozumianej integracji społecznej. Założenia programu przewidują zatem wspierania aktywizacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z zapisami regulaminu, uprawnionymi do korzystania z usług transportowych są osoby z niepełnosprawnością zamieszkałe na terenie miasta Gdyni:

1. posiadające znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności wydany z tytułu:

upośledzenia narządu ruchu (w orzeczeniu o niepełnosprawności symbol przyczyny niepełnosprawności 05-R),

chorób neurologicznych (w orzeczeniu o niepełnosprawności symbol przyczyny niepełnosprawności 10-N),

chorób narządu wzroku (w orzeczeniu o niepełnosprawności symbol przyczyny niepełnosprawności 04-O);

1. posiadające I lub II grupę inwalidzką przyznaną przez stosowny organ;
2. dzieci do 16 roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności.

Osoby uprawnione do korzystania z usługi mogą ją zamawiać telefonicznie poprzez kontakt z dyspozytornią prowadzoną przez stowarzyszenie. W chwili obecnej prowadzone są prace nad ujednoliceniem systemu teleinformacyjnego, który połączy oba systemy przewozu osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności. Planowane jest również udostępnienie innych form kontaktu z operatorem – poprzez stronę internetową lub SMS.

Warto w tym miejscu podkreślić, że stowarzyszenie posiada własną dyspozytornię. Możliwość jej użytkowania wynika z faktu, że założycielami stowarzyszenia są osoby związane z podmiotem zajmującym się komercyjnym świadczeniem usług transportowych. Dzięki temu stowarzyszenie mogło się także wykazać posiadanym odpowiednim taborem, rozbudowywanym od kilku lat, jak również doświadczonym w świadczeniu usług skierowanych do OzPWM personelem. Zatrudnieni do realizacji zadania kierowcy przebyli szkolenia z zakresu przewozu oraz opieki nad osobami z niepełnosprawnościami.

Obecnie stowarzyszenie dysponuje sześcioma pojazdami, które są wykorzystywane przy świadczeniu usługi i planuje zakup dwóch dodatkowych:

* 1. VW CADDY, 2251 kg, 5 osób, auto posiada w dowodzie rejestracyjnym w rubryce przeznaczenie zamieszczoną informację - przewóz osób niepełnosprawnych, informacja taka jest wbijana na podstawie certyfikatów producenta odpowiadającym szczególnym warunkom i badania technicznego przeprowadzonego przez diagnostę.
  2. FORD TRANSIT, 3025 kg, 9 osób siedzących na fotelach lub 6 osób siedzących na fotelach i 1 lub 2 wózki lub 3 osoby siedzące na fotelach i 4 wózki, auto posiada w dowodzie rejestracyjnym w rubryce przeznaczenie zamieszczoną informację – przewóz osób niepełnosprawnych, informacja taka jest wbijana na podstawie certyfikatów producenta odpowiadającym szczególnym warunkom i badania technicznego przeprowadzonego przez diagnostę.
  3. CITROEN PICASSO, 1790 kg, 5 osób, auto typu kombi do przewozu osób nie poruszających się na wózku, istnieje możliwość przewiezienia kul, balkoniku lub złożonego wózka.
  4. DACIA DOKKER, 1959 kg, 5 osób, auto typu kombi do przewozu osób nie poruszających się na wózku, istnieje możliwość przewiezienia kul, balkoniku lub złożonego wózka.
  5. DACIA LODGY, 1869 kg, 7 osób, auto typu kombi do przewozu osób nie poruszających się na wózku, istnieje możliwość przewiezienia kul, balkoniku lub złożonego wózka.
  6. HONDA FRV, 1970 kg, 6 osób, auto typu kombi do przewozu osób nie poruszających się na wózku, istnieje możliwość przewiezienia kul, balkoniku lub złożonego wózka.

Przewozy są realizowane 7 dni w tygodniu – od poniedziałku do piątku w godzinach 700 do 2200 oraz w dni świąteczne w godzinach od 1800 do 2200 w obrębie administracyjnym miasta. Dyspozytor przy przyjmowaniu zamówienia na przewóz osoby z niepełnosprawnością, przeprowadza wywiad na temat stopnia samodzielności w poruszaniu się pasażera oraz zapewnienia mu opieki przy przemieszczaniu się z miejsca pobytu osoby z niepełnosprawnością do samochodu oraz ma prawo do uzyskania informacji na temat:

1. posiadania stosownego orzeczenia,
2. rodzaju ograniczenia ruchowego/innej niepełnosprawności,
3. zaopatrzenia ortopedycznego (wózek, balkonik, kule, itp.),
4. wieku, ogólnego stanu zdrowia i wagi osoby,
5. informacji czy przy danej usłudze potrzebny jest asystent transportowy,
6. danych osobowych osoby z niepełnosprawnością celem rejestracji w systemie,
7. numeru telefonu do osoby z niepełnosprawnością lub osoby upoważnionej.

Po pozytywnej weryfikacji osoby korzystającej z przewozu dyspozytorowi podawane są pełne informacje dotyczące:

1. adresu podstawienia samochodu (miejsce startu kursu),
2. miejsca odebrania osoby transportowanej, np. z przed budynku, z pomieszczenia, piętro, winda, podjazd, rodzaj schodów itp.,
3. adresu miejsca docelowego (koniec kursu),
4. godziny startu oraz godzinę, na którą trzeba dotrzeć na dane miejsce,
5. zakresu usługi, np. przewóz osoby poruszającej się o kulach, siedzącej na wózku, z innymi dysfunkcjami,
6. liczby pracowników do transportu (1 lub 2),
7. liczby osób towarzyszących osobie z niepełnosprawnością.

Ze względu na zakres zbieranych danych oraz potrzeby sprawozdawcze, Stowarzyszenie „Transport bez Barier” prowadzi rejestr kursów do celów statystycznych. Wg zestawienia w 2019 r. wykonano 3200 kursów w podziale na cel przejazdu:

1. instytucje pomocy społecznej (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Środowiskowy Dom Samopomocy) – 1795 kursów – około 56%,
2. integracja społeczna (fundacje, kluby seniora) - 540 kursów - 16,9%,
3. zakłady pracy - 380 kursów - około 11,9%,
4. placówki służby zdrowia (rehabilitacja, zabiegi) - 245 kursów - około 7,7%,
5. urzędy i instytucje publiczne - 145 kursów – około 4,5%,
6. prywatne - 100 kursów – 3,1%.

W podziale na rodzaj niepełnosprawności:

1. osoby z niepełnosprawnością na wózkach inwalidzkich - 1840 kursów - 57,5%,
2. pozostałe osoby z innymi niepełnosprawnościami - 1360 kursów – 42,5%.

Ponadto, stowarzyszenie prowadzi rejestr osób, które korzystały z usługi – pozwala to na uniknięcie potrzeby ponownej weryfikacji uprawnień do korzystania z usługi. Jednocześnie pozyskuje od pasażerów zgody na przetwarzanie danych osobowych zgodnie z ogólnie obowiązującymi przepisami.

Kontrola jakości świadczonej usługi jest prowadzona w sposób pasywny, tj. mieszańcy mogą zgłaszać wszelkie zastrzeżenia poprzez kontakt telefoniczny oraz elektroniczny ze stowarzyszeniem oraz Gdyńskim Centrum Zdrowia, które jest organizatorem usługi po stronie Urzędu Miasta. Obecnie prowadzone są prace nad koncepcją aktywnej weryfikacji jakości, między innymi poprzez badanie tajemniczego klienta, tj. osobistej weryfikacji jakości świadczonych usług przez organizatora wcielającego się w rolę klienta.

Korzystanie z usługi jest odpłatne dla osób uprawnionych:

**Tabela 6. Tabela opłat ponoszonych przez osoby uprawnione do korzystania z usługi**

| Pozycja kosztowa | Cena brutto |
| --- | --- |
| Opłata za jednorazowy przejazd 1 osoby w granicach administracyjnych Gdyni (niezależnie od odległości) | 12 zł |
| Opłata za karnet 20-przejazdowy ważny w granicach administracyjnych Gdyni | 180 zł |
| Opłata za przewóz każdej następnej osoby towarzyszącej niepełnosprawnemu (pierwsza korzysta z przejazdu bezpłatnie) dla każdego niepełnosprawnego w granicach administracyjnych Gdyni | 6 zł |
| Opłata za rezygnację z zamówionego kursu po podstawieniu pojazdu | 12 zł |
| Opłata za przekroczenie każdej granicy administracyjnej gminy (przy przyjęciu najkrótszej przestrzennie drogi) | 12 zł |
| Opłata za przewóz każdej następnej osoby towarzyszącej niepełnosprawnemu (pierwsza korzysta z przejazdu bezpłatnie) poza granicami administracyjnymi Gdyni – dodatkowo za przekroczenie każdej granicy administracyjnej gminy (przy przyjęciu najkrótszej przestrzennie drogi) | 6 zł |
| Opłata za postój na życzenie pasażera – za każdą godzinę | 36 zł |

*Źródło: https://www.gdynia.pl/mieszkaniec/aktualnosci,3805/transport-bez-barier,483335*

Usługa jest subsydiowana z budżetu miasta oraz z dofinansowania PFRON – obecnie umowa ze Stowarzyszeniem „Transport bez Barier” została podpisana na okres 3 lat, a jej wartość wynosi 464 225 PLN. Na tę kwotę składa się 150 tys. zł pochodzących z budżetu miasta, pozostała część to środki PFRON przesunięte przez urząd w ramach zapisu wynikającego z art. 36 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1172, z późn. zm.).

# Podsumowanie i porównanie modeli

Dokonana wyżej charakterystyka stosowanych w JST sposobów dostarczania usług transportu door-to-door skierowanych do OzPWM pokazała różne sposoby osiągania efektów. Oczywiście poszczególne modele cechują się innymi charakterystykami (por. Aneks – charakterystyka modeli świadczenia usług door-to-door). Należy jednak mieć na uwadze, że decyzja o zastosowaniu konkretnych rozwiązań wynikała z decyzji lokalnej administracji samorządowej, bazującej na dostępności zasobów, zidentyfikowanych potrzebach społeczności lokalnej oraz celach, jakie przyświecały decyzjom o uruchomieniu usług. Wobec powyższego wydaje się, że każdy z przedstawionych modeli może zostać wdrożony w każdym typie JST. To jednak, czy będzie to model funkcjonujący w sposób efektywny, zależy w dużej mierze od charakterystyki danej jednostki.

W przywołanych w niniejszym dokumencie przykładach funkcjonowania systemu usług transportowych dla OzPWM kluczowym elementem jest utworzenie przez JST wyodrębnionego systemu specyficznych usług transportowych dla mieszkańców (OzPWM), co wiąże się z oddelegowaniem posiadanych zasobów lub pozyskaniem nowych. Aspekt związany z doprecyzowaniem obowiązków kierowcy, tj. asysty w wydostaniu się z mieszkania, dotarcia do pojazdu, a następnie z pojazdu do miejsca docelowego wydaje się stosunkowo prostym zabiegiem – zwłaszcza w przypadku mniejszych gmin.

Najprostszym w realizacji, ale jednocześnie najmniej dostępnym dla wszystkich typów JST jest model uwzględniający zlecenie organizacji pozarządowej świadczenia usług przewozowych. Pomimo tego, że procedura konkursowa wynikająca z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest relatywnie prostsza od postępowania prowadzonego w trybie zamówień publicznych, to głównym ograniczeniem jest liczba podmiotów, które są w stanie realizować taką usługę, jak również ich potencjał kadrowy czy sprzętowy. Wynika to w dużej mierze ze znaczących kosztów, jakie trzeba ponieść na zakup pojazdu dostosowanego do przewozu OzPWM. Koszty te, jak wykazały badania potencjału rynku, mogą być nawet dwukrotnie wyższe niż cena standardowego samochodu i znacząco przekraczać 100 tys. zł.

Wobec powyższego zastrzeżenia wydaje się zatem, że model ten sprawdzi się jedynie w przypadku największych ośrodków miejskich, dla których wskaźnik zagęszczenia ludności i organizacji pozarządowych jest stosunkowo wysoki i w których działają duże organizacje pozarządowe, dysponujące relatywnie dużymi zasobami. W przypadku gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich, na terenie których odnotowuje się małą aktywność organizacji pozarządowych, trudno będzie wdrożyć model bez uprzedniego zainspirowania społeczności lokalnej do powołania takiego podmiotu. Zarazem wśród istniejących NGO występują głównie niewielkie podmioty o niedużym zasięgu działalności. Warto zwrócić uwagę, że model ten, poza uproszczoną procedurą wyboru operatora, umożliwia JST wykorzystanie środków finansowych pochodzących spoza budżetu – np. PFRON.

Podobna sytuacja występuje w przypadku zlecania realizacji usługi komercyjnym podmiotom zewnętrznym, przy czym w tym przypadku liczba podmiotów posiadających odpowiedni tabor jest zdecydowanie większa aniżeli w przypadku NGO. Wynika to z komplementarności usługi przewozu OzPWMz obligatoryjnym zapewnieniem transportu osobom niepełnoletnim z podobnymi potrzebami. Na rynku funkcjonują prywatni przewoźnicy, którzy świadczą usługi tego typu na podstawie umów z poszczególnymi JST, a ponadto na rynku są już oferowane komercyjne usługi przewozu dla osób z niepełnosprawnościami. Co ważne, procedury wyboru wykonawców są powszechnie stosowane w administracji samorządowej. Jednocześnie ze względu na zróżnicowanie rynków lokalnych oraz ich specyfikę, rozwiązanie to może być bardziej kosztowne. W przypadku jednak małych gmin, które nie dysponują własnym taborem, ani też na terenie których nie działają organizacje pozarządowe o potencjale pozwalającym na podjęcie się zadań związanych z transportem door-to-door, zlecanie tego rodzaju usług podmiotom komercyjnym może być rozwiązaniem optymalnym. Tym bardziej przy tym osiągalnym, że w postępowaniu publicznym mogą brać udział nie tylko lokalne przedsiębiorstwa transportowe. Znacząco poszerza to możliwości pozyskania potencjalnych świadczeniodawców.

Wykorzystanie potencjałów własnych jednostek wydaje się natomiast najbardziej racjonalne kosztowo, ze względu na posiadanie przez JST określonych zasobów kadrowo-infrastrukturalnych. Ich dostosowanie do wdrożenia nowej usługi nie powinno nastręczyć zbyt wielu trudności – zwłaszcza w niewielkich gminach wiejskich, miejsko-wiejskich lub miejskich, gdzie liczba osób uprawnionych do skorzystania z usługi może być niewielka. Pewną trudność w tym zakresie stanowi potencjalnie niskie zagęszczenie ludności w tych gminach, które będzie generowało większe koszty w przeliczeniu na osobę uprawnioną do skorzystania z usługi.

Realizacja usług w każdy ze wskazanych rozwiązań cechuje się zbliżoną wydajnością. W przypadku modelu świadczenia usług transportu door-to-door przez JST lub spółkę komunalną istnieje większa elastyczność w dokonywaniu ewentualnych zmian w czasie realizacji działania (np. na wniosek klientów). Zwykle regulamin jest bardziej sformalizowany i dokładniej określa zasady korzystania z transportu m.in. dlatego, że obejmuje standardowe regulacje odnoszące się do transportu publicznego na terenie danej JST oraz ich uszczegółowienie w związku z dodatkową usługą skierowaną do OzPWM. Realizacja zadania w całości opiera się na zasobach JST. Dotyczy to również zasobów finansowych, które w razie potrzeby mogą zostać zwiększone. W przypadku dwóch pozostałych modeli podmioty świadczące usługi transportu indywidualnego door-to-door mają mniej możliwości dokonywania zmian w zakresie lub sposobie realizacji zamówienia – pozostają związane złożoną i wybraną do realizacji ofertą, składaną co najmniej kilka miesięcy przed rozpoczęciem świadczenia usługi. Regulaminy są przez to bardziej ogólne, uniwersalne; określają wprawdzie szczegółowo podstawowe zasady korzystania z usługi, nie zawsze jednak istnieje możliwość, by zawrzeć w nich specyficzne rozwiązania. JST pełni w tym przypadku zawsze rolę z jednej strony jednostki kontrolującej, a z drugiej – wspomagającej promocję zadania.

Analizując możliwości aplikowania poszczególnych rozwiązań należy podkreślić, że w zależności od potrzeb i możliwości danej gminy można je stosować łącznie. Będą one wówczas pełniły wobec siebie role komplementarne. Wybór metody powinien być poprzedzony dokładnymi diagnozami z jednej strony posiadanych zasobów, z drugiej potrzeb w zakresie usług transportu door-to-door. Tylko wówczas będzie możliwy wybór optymalnej metody zaspokajania potrzeb w zakresie mobilności. Dodatkowym aspektem mogącym wpłynąć na zwiększenie dostępności usług mogłoby być przejęcie roli organizatora/koordynatora usługi przez powiat. Dysponując wiedzą na temat dostępnych zasobów (personelu i taboru), jak również obejmując zasięgiem szerszy obszar mógłby skuteczniej koordynować realizację usługi dla mieszkańców. Wymaga to jednak daleko idących prac przygotowawczych (ustalenie procedur przekazywania informacji o dostępności zasobów, powołanie dyspozytora) oraz porozumień pomiędzy poszczególnymi JST a powiatem.

# Aneks – zbiorcza charakterystyka modeli świadczenia usług door-to-door

| Nr | **Aspekt oceny modelu** | **MODELE USŁUGI DOOR-TO-DOOR** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Model 1 - samodzielne świadczenie ww. usług przez JST lub spółkę komunalną** | **Model 2 - zlecenie usług door-to-door podmiotowi komercyjnemu** | **Model 3 - powierzenie usług usług door-to-door organizacji pozarządowej** |
| **1** | **opis użytkowników/użytkowniczek** | Dorosłe osoby z niepełnosprawnością, mające problem z poruszaniem się (niepełnosprawność ruchowa, osoby niewidome); w niektórych przypadkach przewiduje się pierwszeństwo dla osób na wózkach.  Warunek: orzeczenie o niepełnosprawności/ legitymacja osoby niepełnosprawnej (w większości przypadków – stopień znaczny lub umiarkowany) oraz zamieszkiwanie na terenie danej gminy.  Dodatkowy użytkownik/użytkowniczka: asystent/ opiekun osoby z niepełnosprawnością – przejazd bezpłatny lub za symboliczną opłatą.  Osoby zainteresowane korzystają z usługi w każdym potrzebnym celu (dojazd na studia/zajęcia, do pracy, ale też dojazd do placówek kulturalnych, sportowych itp.). | | |
| **2** | **skala świadczonych usług tj.:** |  |  |  |
| 2a | ***liczba użytkowników/użytkowniczek*** | 300-500 kursów/ m-c [miasto od ok. 100 tys. mieszkańców do ponad 300 tys. mieszkańców] | min. 110 kursów/ m-c [teren GOP] | 260 kursów/ m-c [miasto pow. 200 tys. mieszkańców] |
| 2b | ***liczba przejechanych kilometrów*** | 20 tys./rok | 30 tys./ rok | b.d. |
| **3** | **środki zewnętrzne wykorzystane (pozyskane) na realizację usługi** | Nie korzysta się z dofinansowań (angażowane są środki finansowe z budżetu JST). | Środki finansowe przekazywane z budżetu JST w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. | Środki finansowe z budżetu JST, czasami z udziałem środków z PFRON (znajdujących się w dyspozycji JST. |
| **4** | **system regulacji prawnych, tj.** |  |  |  |
| **4a** | ***podstawa prawna*** |  | Zastosowanie przepisów prawa zamówień publicznych – wyłonienie podmiotu w drodze przetargu. | Zastosowanie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – zlecenie zadania ngo w drodze wsparcia lub powierzenia zadania publicznego (przeważnie wsparcia). |
| **4b** | ***wymagania wobec wykonawcy*** | Konieczność przeszkolenia kierowców (uwzględnienie potrzeb osób z niepełnosprawnościami).Oparcie o wymagania prawne obowiązujące jednostkę miejską wykonującą przewozy. | Obowiązek posiadania OC oraz konieczność dysponowania odpowiednio wykwalifikowanymi kadrami (kierowcy).Czasami dopuszcza się możliwość korzystania z usług podwykonawców. | Konieczność przeszkolenia kierowców (uwzględnienie potrzeb osób z niepełnosprawnościami).  Obowiązek posiadania OC. |
| **5** | **sposób finansowania usługi** | Częściowa odpłatność za usługi ze strony klientów.  Możliwość przejazdów jednorazowych lub abonamentowych. | | |
| **6** | **zakres i sposób świadczenia usług** | Zakres usługi door-to-door: od drzwi mieszkania do drzwi danej instytucji/ miejsca docelowego, jeśli jest taka konieczność. | | |
| Usługi świadczone zwykle na terenie danej gminy (granice administracyjne), możliwość wyjazdu dalszego za dodatkową opłatą | | |
| Sposób zamawiania – telefonicznie lub mailowo/przez formularz, zwykle wcześniej niż w dniu, w którym ma być realizowany kurs. Istotnym elementem jest dokładny wywiad (konieczność podania dokładnych informacji) na temat adresu podstawienia samochodu i miejsca dojazdu, miejsca odebrania osoby transportowanej, godzin wyjazdu/ dotarcia, zakresu usługi, ewentualnych osób towarzyszących (asystent). | | |
| Przewozy realizowane w systemie zbliżonym do kursowania komunikacji miejskiej, codziennie w godzinach min. 6:00 – 22:00.  W niektórych przypadkach zastrzega się, że klient musi być podstawiony pod drzwi. | Przewozy realizowane w różnym systemie – co najmniej 5 dni w tygodniu (pn-pt) w godzinach min. 8:00 – 18:00.  Kierowca nie bierze udziału w pomocy na miejscu (np. dopełnienie formalności itp.) | Przewozy realizowane w różnym systemie – co najmniej 5 dni w tygodniu (pn-pt) w godzinach min. 7:00 – 22:00. |
| **7** | **stopień zaspokojenia potrzeb** | Zakres usługi niewystarczający w stosunku do potrzeb, teoretycznie istnieje możliwość wyasygnowania z budżetu gminy dodatkowych środków na realizację przewozów. Możliwość modyfikacji regulaminu korzystania w zależności od zgłaszanych uwag/ potrzeb. | Zakres usługi niewystarczający w stosunku do potrzeb, niewielka elastyczność (konieczność realizacji zapisów przetargu w okresie, na jaki została zawarta umowa).  Ograniczeniem może być wycena stosowana przez podmioty komercyjne – mniejsze JST mogą mieć trudności ze sfinansowaniem usługi. | Zakres usługi niewystarczający w stosunku do potrzeb, niewielka elastyczność (konieczność realizacji zapisów oferty realizacji zadania publicznego w okresie, na jaki została zawarta umowa – rok, dwa lata).  Do realizacji raczej w większych JST, na terenie których działają ngo dysponujące odpowiednimi zasobami rzeczowymi i kadrowymi |
| **8** | **prezentacja i analiza regulaminu świadczenia usług** | Regulamin dostępny na stronie JST (zwykle BIP) oraz realizatora – miejskiej jednostki organizującej przewozy (MPK, MZK itp.). Regulamin aktualizowany okresowo, także w drodze konsultacji z zainteresowanymi (osoby z niepełnosprawnością i ich przedstawicielstwa – rady, rzeczników).  Regulamin precyzuje przede wszystkim: warunki, jakie powinny być spełnione przez osobę zamierzającą skorzystać z usługi, sposób i zakres ich świadczenia oraz zasady zgłaszania nieprawidłowości.  Zasady świadczenia usług zostają przyjęte w drodze uchwały rady miasta (sformalizowany dokument).  Regulamin ma różny stopień szczegółowości, zwykle jednak zasady realizacji określane są bardzo dokładnie. | Regulamin dostępny na stronie www przewoźnika (wykonawcy) oraz JST (zamawiającego). Postanowienia regulaminu wynikają z dokumentacji przetargowej.  Regulamin stosunkowo mało rozbudowany, zawiera najważniejsze informacje.  Nie ma postaci sformalizowanego dokumentu – jest to zbiór najważniejszych informacji zaprezentowany na stronie www i np. w ulotce, na plakacie. | Regulamin dostępny zwykle na stronie www organizatora (ngo), a także JST, na obszarze której realizowane są przejazdy.  Regulamin precyzuje przede wszystkim: warunki, jakie powinny być spełnione przez osobę zamierzającą skorzystać z usługi, sposób i zakres ich świadczenia oraz zasady zgłaszania nieprawidłowości.  Zwykle regulamin/ zbiór zasad załączany do oferty realizacji zadania publicznego.  Regulamin stosunkowo mało rozbudowany, zawiera najważniejsze informacje.  Nie ma postaci sformalizowanego dokumentu – jest to zbiór najważniejszych informacji zaprezentowany na stronie www i np. w ulotce, na plakacie. |
| **9** | **mechanizm monitorowania i kontroli prawidłowości i jakości świadczonych usług** | Kontrola po stronie JST (płatnika) - możliwość zgłoszenia nieprawidłowości do JST (telefon) | Kontrola ze strony Zamawiającego w zakresie, jaki przewiduje umowa. Istotne jest określenie miesięcznego limitu kilometrowego. | Kontrola po stronie zleceniodawcy (grantodawcy) – na podstawie sprawozdania składanego przez organizację, a także kontrole w organizacji; na bieżąco realizowana jest kontrola ewentualnych skarg, nieprawidłowości zgłaszanych przez mieszkańców/użytkowników/mieszkanek/użytkowniczek.  W jednym przypadku – badanie „Tajemniczy Klient”. |
| **10** | **opis rozwiązania/ń służących pozyskiwaniu danych osobowych użytkowników/użytkowniczek usługi i sposób przetwarzania tych danych** | Dane osobowe nie są zbierane/ przetwarzane w związku z realizacją usługi, wyjątkiem są sytuacje zakupu biletów okresowych/ abonamentów. W efekcie obowiązują zasady takie, jak w odniesieniu do każdego innego klienta komunikacji miejskiej, który wykupuje imienny bilet miesięczny itp. Dane są przetwarzane zgodnie z Ustawą o ochronie danych osobowych, z uwzględnieniem RODO, | Dane osobowe nie są przetwarzane w związku z realizacją usługi, wyjątkiem są sytuacje zakupu biletów okresowych/ abonamentów.  Regulacje, powinności i odpowiedzialność z tego tytułu w całości przeniesiona na Wykonawcę. | Osoby korzystające podpisują odpowiednie zgody na przetwarzanie danych (w przypadku NGO są to adresaci zadania publicznego, zatem niepodpisanie zgody wyklucza z możliwości udziału w projekcie). Prowadzone są rejestry osób (dla celów sprawozdawczych/ udokumentowania realizacji usługi – prawidłowości wydatkowania środków). |
| **11** | **opis kluczowych zasobów JST** |  |  |  |
| 11a | ***infrastrukturalnych*** | Bazowanie na zasobach infrastrukturalnych jednostki odpowiedzialnej za realizację przewozów na terenie JST | JST nie angażuje swoich zasobów –warunkiem udziału w przetargu jest dysponowanie odpowiednią flotą. | JST nie angażuje swoich zasobów – warunkiem udzielenia dotacji jest dysponowanie odpowiednią flotą. |
| 11b | ***kadrowych*** | Zasoby kadrowe JST:  - osoby przyjmujące zamówienia kursów (dyspozytorzy),  - osoby kontrolujące realizację przewozów, odpowiadające na skargi,  - kierowcy. | Zasoby kadrowe Wykonawcy. | Osoby kontrolujące realizację zadania publicznego. |
| 11c | ***informacyjnych*** | Działania promocyjne (wydruk i dystrybucja plakatów, ulotek; strona www JST) | Strona www danej JST na informację o usłudze. | JST angażuje się w promocję (strona www danej JST, wykorzystanie bazy kontaktów do organizacji/ instytucji działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, udostepnienie przestrzenie na plakaty lub przestrzeni reklamowej w gazecie JST, jeśli jest wydawana itp.). |
| 11d | ***finansowych, które są zaangażowane do realizacji usługi door-to-door*** | Realne środki: ok. 200 000 -250 000 PLN rocznie; środki planowane w budżetach są z reguły nieco niższe, co wymaga elastyczności w realizacji wydatków budżetowych. | Budżet zlecenia różny w zależności od wycen przetargowych, min. ok. 200 000 PLN. | Dofinansowanie dla organizacji, kwoty w przedziale 190 000 – 470 000 PLN (kwota 470 000 PLN dotyczyła projektu dwuletniego) |

Opracowano na podstawie: studiów przypadku, IDI

Porównując efektywność scharakteryzowanych wyżej modeli, należy wziąć pod uwagę następujące aspekty:

1. techniczny/ sprzętowy – konieczność zapewnienia odpowiednich pojazdów (zakup specjalnego taboru lub przystosowanie taboru będącego w posiadaniu JST), a także posiadanie własnego zaplecza technicznego umożliwiające wykonywania niezbędnych napraw we własnym zakresie,
2. organizacyjny – konieczność zapewnienia obsługi całego przedsięwzięcia, tj. przygotowania odpowiednich regulaminów, dokumentów np. zgłoszeniowych, kadr (kierowcy, dyspozytorzy itp.) oraz
3. kosztowy, który wiąże się z kosztami, jakie należy w budżecie przeznaczyć na obsługę przedsięwzięcia.

Biorąc pod uwagę koszt przypadający na kilometr w każdym modelu (kluczowe zasoby finansowe JST a liczba kilometrów) zauważymy, że kształtują się one podobnie i wynoszą ok. 200 tys. zł na rok. Z uwagi na brak porównywalnych danych nie ma możliwości odnieść ich do liczby zrealizowanych kilometrów, warto jednak zauważyć, że bez względu na występujący w danej JST model, koszty te kształtują się na zbliżonym poziomie. Największą liczbę kursów realizuje się w Modelu 1, jednak należy wnioskować ostrożnie uwagi na fakt, że kursy te mają różną długość. Najmniej realizowane jest w Modelu 2, jednak w analizowanym przypadku model ten uwzględniał relatywnie duży obszar, w związku z czym kursy te były odpowiednio dłuższe. Wydaje się zatem, że Modele 2 i 3 są pod tym względem zbliżone, zaś Model 1 – najbardziej efektywny.

Uwzględniając aspekty 1) i 2) należy wskazać, że realizacja usług skierowanych do OzPWM przez podmioty zewnętrzne wymaga uwzględnienia: kategorii zysku/ rentowności w przypadku Modelu 2 i kwestii obsługi projektu (zadania publicznego) w Modelu 3.

Jakość taboru, dostosowanie do potrzeb OzPWM, regularne przeglądy i naprawy, konserwacja itp. to elementy generujące dodatkowe koszty, podobnie jak przeszkolenie kierowców czy utworzenie i obsługa dyspozytorni. Szczególne znaczenie mają w Modelu 2, stanowią bowiem koszty wpływające ostatecznie na zysk przedsiębiorcy. W przypadku Modelu 3 warto zwrócić uwagę na specyfikę realizacji zadań publicznych przez NGO w formie projektów. Wiele NGO nie działa w sposób ciągły (a w formule „od projektu do projektu”), skutkiem czego nie zawsze posiadają biuro, telefon itp. Realizacja zadania publicznego wiąże się z koniecznością odpowiedniego dokumentowania działań, opisywania dokumentów, monitorowania budżetu oraz harmonogramu, a ostatecznie sprawozdania z realizacji projektu – wszystkie te działania wykonuje zwykle zespół projektowy powoływany na potrzeby realizacji zadania. Wszystkie te koszty określane jako koszty administracyjne są elementem zwiększającym wartość przedsięwzięcia i w NGO jest to najbardziej zauważalne. Ponadto niewiele jest NGO, które mają odpowiedni tabor oraz zaplecze techniczne.

Kluczowe dla wyboru Modelu są zasoby, w posiadaniu których jest dana JST. Ograniczeniem dla zastosowania Modelu 2 jest kwestia rentowności. Usługi transportowe będące przedmiotem niniejszego opracowania są świadczone w sferze użyteczności publicznej (choć nie stanowią zadań obligatoryjnych gminy), dlatego też rentowność nie jest podstawowym czynnikiem decydującym o ich uruchomieniu. Podmiot działający na rynku komercyjnym na ten jednak element zwróci uwagę przede wszystkim, w związku z czym można wnioskować, że w małych gminach z niewielką liczbą OzPWM trudno będzie takiego zleceniobiorcę pozyskać. Podobny problem, choć warunkowany innym czynnikiem, wystąpi w przypadku Modelu 3. W małych gminach rzadko działają NGO z potencjałem kadrowym i rzeczowym, który będzie wystarczający dla realizacji tego typu usługi. Zapewnienie zaś w ramach zlecenia realizacji zadania publicznego środków zarówno na obsługę, jak i sprzęt (tabor), będzie wiązało się ze stosunkowo wysokimi kosztami. Efektywność analizowanych modeli jest zatem zbliżona, jednak możliwość ich zastosowania (tj. dostępność dla JST) już różna.

1. Ogółem badanie obejmowało trzy moduły. Poza obszarem wspomnianym w tekście, odnoszącym się do usług indywidualnego transportu door-to-door, dotyczyło także oszacowania potencjału rynku pod kątem podmiotów produkujących lub adaptujących pojazdy do przewozu osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności oraz podmiotów wykonujących adaptacje budynków mieszkalnych do potrzeb osób wymagających wsparcia w zakresie mobilności. [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.mpk.lodz.pl/showarticle.action?article=22077 [↑](#footnote-ref-2)
3. Zarządzenie Burmistrza z dnia 23.10.2009 r., https://bip.skoczow.pl/zarzadzenie-nr-0151-233-09-burmistrza-miasta-skoczowa-w-sprawie-zasad-korzystania-z-mikrobusu-przystosowanego-do-przewozu-osob-niepelnosprawnych-miszkancow-gminy-skoczow [↑](#footnote-ref-3)
4. Zarządzenie Nr 6/2013 Burmistrza Pogorzeli z dnia 01 marca 2013 r., https://bip.pogorzela.pl/dokument/1469 [↑](#footnote-ref-4)
5. Zarządzenie Nr 75 Burmistrza Wasilkowa z dnia 9 lipca 2015 r., http://bip.wasilkow.pl/resource/file/download-file/id.163 [↑](#footnote-ref-5)
6. Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 270/08 z dnia 14.11.2008r., http://bip.bierawa.pl/3322/zasady-korzystania-z-mikrobusu-przystosowanego-do-przewozu-uczniow-niepelnosprawnych.html [↑](#footnote-ref-6)
7. Zarządzenie nr 2306/2016 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 05 sierpnia 2016 roku, http://dane.plock.eu/bip//dane/zarzadzenia/vii/2306\_16.pdf [↑](#footnote-ref-7)
8. Zgodnie z art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2016.2046) osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, [↑](#footnote-ref-8)
9. https://www.powiatostrolecki.pl/648,przewoz-osob-niepelnosprawnych [↑](#footnote-ref-9)
10. Por. http://www.mpk.lodz.pl/showarticleslist.action?category=1397&Przew%C3%B3z+os%C3%B3b+ niepe%C5%82nosprawnych [↑](#footnote-ref-10)
11. Załącznik do Zarządzenia nr 20/16 Prezesa Zarządu MPK – Łódź Spółka z o.o. z dnia 5 października 2016 r., http://www.mpk.lodz.pl/files/instrukcja\_przewozy\_specjalne.pdf [↑](#footnote-ref-11)
12. Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572z późn. Zm. [↑](#footnote-ref-12)
13. Por. Art. 144 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2019.0.1843) [↑](#footnote-ref-13)
14. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 z późn. zm.) [↑](#footnote-ref-14)
15. Art. 4 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873 (Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570, 2020) [↑](#footnote-ref-15)
16. Ostrołęka została zidentyfikowana zarówno w ramach wywiadów kwestionariuszowych, jak i pogłębionych. [↑](#footnote-ref-16)