

Zgłaszający:

Wrocław, 06.03.2026r.

Iwona Budych

Prezes Zarządu

Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe

e-mail: budych@wykluczenietransportowe.org.pl

tel.: 724-714-525

**UWAGI DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O PUBLICZNYM TRANSPORCIE
ZBIOROWYM ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (UD232)**

Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe przedstawia niniejszą opinię do Projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw, przekazanego do konsultacji. Celem opracowania jest ocena proponowanych zmian legislacyjnych w kontekście ich wpływu na funkcjonowanie systemu publicznego transportu zbiorowego w Polsce oraz na skuteczność działań podejmowanych w celu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

Jako organizacja społeczna zajmująca się problematyką dostępności transportu publicznego oraz analizą funkcjonowania systemu przewozów autobusowych i kolejowych w Polsce, Stowarzyszenie na co dzień obserwuje skutki niedostatecznej dostępności transportowej w wielu regionach kraju. Wykluczenie transportowe pozostaje jednym z istotnych problemów społecznych i rozwojowych, szczególnie na obszarach wiejskich oraz w mniejszych ośrodkach miejskich, gdzie brak regularnych połączeń komunikacyjnych ogranicza dostęp mieszkańców do pracy, edukacji, opieki zdrowotnej czy usług publicznych.

Projektowana nowelizacja wprowadza szereg zmian dotyczących m.in. organizacji transportu na żądanie, roli marszałka województwa jako integratora przewozów, zasad tworzenia schematu sieci komunikacyjnej województwa oraz mechanizmów finansowania przewozów autobusowych z Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu. Zmiany te mogą w istotny sposób wpłynąć na relacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz na sposób planowania i organizacji publicznego transportu zbiorowego w Polsce.

Przedstawione w niniejszym dokumencie uwagi mają na celu wskazanie potencjalnych ryzyk systemowych, problemów interpretacyjnych oraz konsekwencji organizacyjnych wynikających

z projektowanych regulacji. Intencją Stowarzyszenia jest wsparcie procesu legislacyjnego poprzez przedstawienie praktycznych uwag wynikających z doświadczeń związanych z analizą funkcjonowania transportu publicznego oraz potrzeb mieszkańców obszarów dotkniętych wykluczeniem transportowym.

W ZAKRESIE USTAWY O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM

I. Art. 1 ust. 1 lit. d „po pkt 23 dodaje się pkt 23 a w brzmieniu ...”

„a) przejazd na żądanie – przewóz o charakterze użyteczności publicznej uruchamiany przez gminę lub związek jednostek samorządu terytorialnego, do którego należy gmina, wykonywany na jej terenie w celu ograniczenia zjawiska wykluczenia transportowego mieszkańców tej gminy lub osób, dla których przejazd zamówi mieszkaniec gminy, z wyłączeniem przejazdu, którego punkt początkowy i końcowy znajduje się na terenie miasta, realizowany samochodem osobowym, lub” - Projektowana definicja „przejazdu na żądanie” budzi istotne wątpliwości interpretacyjne oraz może prowadzić do ograniczenia elastyczności w organizowaniu tego typu usług transportowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, przepis wskazuje, że przejazd na żądanie może być uruchamiany przez gminę lub związek jednostek samorządu terytorialnego, do którego należy gmina. W praktyce jednak jednostki samorządu terytorialnego często współpracują w oparciu o porozumienia międzygminne, bez konieczności tworzenia formalnego związku międzygminnego. Takie rozwiązanie jest powszechnie stosowane w wielu obszarach usług publicznych i pozwala na szybsze oraz bardziej elastyczne wdrażanie wspólnych przedsięwzięć. Ograniczenie możliwości organizacji przejazdów na żądanie wyłącznie do pojedynczej gminy lub związku międzygminnego może utrudniać współpracę sąsiadujących gmin, które chciałyby wspólnie zapewnić mieszkańcom dostęp do transportu na obszarach funkcjonalnie powiązanych.

Po drugie, niejasny jest zapis dotyczący wyłączenia przejazdów, których punkt początkowy i końcowy znajduje się na terenie miasta. Przepis nie precyzuje, czy chodzi wyłącznie o gminy miejskie, czy również o miasta będące siedzibą gmin miejsko-wiejskich. W praktyce może to prowadzić do poważnych wątpliwości interpretacyjnych. W szczególności nie jest jasne, czy dopuszczalne będzie realizowanie przejazdów na żądanie z miejscowości wiejskich do miasta stanowiącego siedzibę gminy miejsko-wiejskiej, które często pełni funkcję lokalnego centrum usługowego (np. dostęp do urzędów, szkół, opieki zdrowotnej czy handlu).

Tak sformułowany przepis może więc prowadzić do niepotrzebnego ograniczenia funkcjonalności transportu na żądanie, którego głównym celem powinno być właśnie zapewnienie mieszkańcom obszarów słabiej skomunikowanych dostępu do podstawowych usług zlokalizowanych w ośrodkach miejskich.

W związku z powyższym wskazane byłoby doprecyzowanie przepisów, tak aby jednoznacznie umożliwić organizowanie przejazdów na żądanie w ramach współpracy międzygminnej (również w formie porozumień) oraz jasno określić, w jakim zakresie dopuszczalne są przejazdy pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami stanowiącymi lokalne centra usługowe. Bez takiego doprecyzowania regulacja może prowadzić do licznych problemów interpretacyjnych oraz ograniczać skuteczność tego instrumentu w przeciwdziałaniu wykluczeniu transportowemu.

„b) przewóz na żądanie – przewóz osób funkcjonujący jako przewóz okazjonalny, o którym mowa w art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, realizowany pojazdem przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 9 osób łącznie z kierowcą” - Projektowany przepis wprowadza definicję „przewozu na żądanie”, wskazując, że jest to przewóz osób funkcjonujący jako przewóz okazjonalny, realizowany pojazdem przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 9 osób łącznie z kierowcą. Jednak zestawienie tej definicji z wcześniej wprowadzonym pojęciem „przejazdu na żądanie” rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne.

Przede wszystkim nie jest jasne, czy do przewozu na żądanie będą miały zastosowanie takie same ograniczenia terytorialne jak w przypadku przejazdu na żądanie, w szczególności dotyczące realizacji usługi wyłącznie na obszarze danej gminy lub związku jednostek samorządu terytorialnego. W projektowanym przepisie nie wskazano jednoznacznie, czy przewóz na żądanie może być wykonywany również pomiędzy różnymi gminami lub w szerszym obszarze funkcjonalnym.

Brak takiego doprecyzowania może prowadzić do poważnych problemów interpretacyjnych w praktyce stosowania przepisów. W szczególności nie jest jasne, czy przewóz na żądanie – realizowany pojazdami o większej pojemności – będzie mógł stanowić element transportu o charakterze ponadlokalnym, np. obsługujący kilka sąsiadujących gmin, czy też będzie podlegał takim samym ograniczeniom jak przejazd na żądanie.

Dodatkowo powiązanie tej usługi z definicją przewozu okazjonalnego z ustawy o transporcie drogowym może powodować dalsze wątpliwości dotyczące charakteru prawnego tej działalności, w szczególności w zakresie zasad organizacji przewozów, wymogów licencyjnych czy relacji z systemem publicznego transportu zbiorowego.

W związku z powyższym wskazane byłoby jednoznaczne doprecyzowanie relacji pomiędzy pojęciem „przejazdu na żądanie” a „przewozu na żądanie”, w tym określenie zasad dotyczących obszaru realizacji tych usług oraz zakresu stosowanych wymogów organizacyjnych. Bez takiego doprecyzowania istnieje ryzyko powstania niejednorodnych interpretacji przepisów oraz trudności w ich praktycznym stosowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego i przewoźników.

II. *Art. 1 ust. 4 - „Minimalne usługi publicznego transportu zbiorowego są zapewniane jako przewozy o charakterze użyteczności publicznej, z możliwością uwzględniania regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, realizowanych na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym”* – Rozwiązanie to budzi istotne wątpliwości, ponieważ w praktyce może prowadzić do osłabienia roli samorządów w organizowaniu publicznego transportu zbiorowego. Jeżeli obecność przewoźników komercyjnych będzie traktowana jako spełnienie minimalnych wymogów dostępności transportowej, jednostki samorządu terytorialnego mogą być mniej skłonne do podejmowania działań związanych z organizacją własnych przewozów publicznych.

Dodatkowym problemem jest brak spójności systemowej, jaki może wynikać z funkcjonowania wielu niezależnych przewoźników komercyjnych na tym samym obszarze. W praktyce może dojść do sytuacji, w której na terenie jednej gminy funkcjonować będzie kilka różnych linii obsługiwanych przez różnych przewoźników, oferujących odmienne standardy usług, różne taryfy biletowe, różny poziom komfortu podróży oraz odmienny standard taboru. Taki model nie sprzyja budowaniu spójnego i przewidywalnego systemu transportowego, który powinien charakteryzować się jednolitymi zasadami funkcjonowania, przejrzystą taryfą oraz określonym standardem jakości usług.

Co więcej, przewoźnicy komercyjni kierują się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym, a nie realizacją celów polityki transportowej. Oznacza to, że ich działalność koncentruje się zazwyczaj na najbardziej rentownych relacjach i godzinach największego popytu. W przypadku spadku liczby pasażerów lub pogorszenia opłacalności danej trasy przewoźnik może w każdej chwili ograniczyć liczbę kursów lub całkowicie zrezygnować z obsługi połączenia, co może prowadzić do nagłego pogorszenia dostępności transportowej mieszkańców.

Proponowane rozwiązanie może prowadzić do fragmentacji systemu transportowego, braku jednolitych standardów usług oraz zwiększenia zależności dostępności transportu od decyzji podmiotów komercyjnych. Z punktu widzenia pasażerów taki model nie buduje zaufania do transportu publicznego i nie sprzyja jego długofalowemu rozwojowi. Publiczny transport zbiorowy powinien być organizowany w sposób spójny i przewidywalny, a obecność przewoźników komercyjnych powinna

pełnić jedynie rolę uzupełniającą, a nie zastępować obowiązki samorządów w zakresie zapewnienia minimalnej dostępności transportowej.

III. *Art. 1 ust. 2 – „Połączenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1, zapewniają dostępność do co najmniej 4 par połączeń w danej miejscowości w dni robocze, a w soboty i dni wolne od pracy dostępność do co najmniej 2 par połączeń w danej miejscowości.”* - Standard 4 par połączeń w dni robocze jest uznawany raczej za minimalny poziom przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu tam gdzie jest możliwe poprowadzenie linii komunikacyjnej w sposób niezakłócony innymi czynnikami (takimi jak na przykład zły stan infrastruktury drogowej, ograniczone możliwości przepustowe drogi czy ograniczone możliwości dojazdu do miejscowości), a nie za standard dobrej dostępności. W celu zapewnienia odpowiedniej dostępności publicznego transportu zbiorowego w miejscowościach objętych siecią transportową zasadne jest przyjęcie standardu wyższego niż minimalny poziom określony w przepisach. W dni robocze: minimum 5–6 par połączeń, w soboty oraz dni wolne od pracy: minimum 3 pary połączeń, standard powinien obowiązywać przez cały rok, bez wyłączenia okresu wakacji i ferii. Przy 5–6 parach połączeń można zwykle uzyskać rozkład co ok. 2–3 godziny, np. rano, w południe i po południu, co jest znacznie bardziej funkcjonalne niż 4 pary. W literaturze dotyczącej planowania transportu publicznego przyjmuje się zwykle kilka poziomów standardu dostępności połączeń – od minimalnego (zapobiegającego wykluczeniu transportowemu – 5/6 par w dni robocze, 3 / 4 pary w weekendy) do docelowego (zapewniającego realną alternatywę dla samochodu – 8/10 par w dni robocze, 5-6 par w weekendy). Przyjęcie standardu minimum 6 par połączeń w dni robocze pozwala na rozłożenie kursów w kluczowych porach dnia (rano, w południe i w godzinach popołudniowych), co umożliwi dostosowanie podróży do różnych godzin pracy, zajęć szkolnych oraz potrzeb związanych z dostępem do usług publicznych.

IV. *„Do zadań marszałka województwa jako integratora przewozów należy koordynowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej i sieci komunikacyjnych organizatorów na obszarze województwa dla efektywnego funkcjonowania systemu transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej oraz realizowanego na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, w celu ograniczenia wykluczenia transportowego”* - Powierzenie marszałkowi województwa funkcji integratora przewozów publicznego transportu zbiorowego może budzić pewne wątpliwości. Do głównych ryzyk należy możliwość nadmiernej centralizacji decyzji dotyczących kształtowania sieci połączeń w skali województwa, a także potencjalne podejmowanie decyzji w oparciu o kryteria pozamerytoryczne, np. o charakterze politycznym. Istotną kwestią jest również zapewnienie odpowiednich

mechanizmów kontroli nad działaniami marszałka oraz możliwości odwołania od podejmowanych rozstrzygnięć.

V. „Po art. 8 dodaje się art. 8a w brzmieniu: „Art. 8a. 1. Do zadań marszałka województwa jako integratora przewozów należy koordynowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej i sieci komunikacyjnych organizatorów na obszarze województwa dla efektywnego funkcjonowania systemu transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej oraz realizowanego na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, w celu ograniczenia wykluczenia transportowego przez w szczególności: 1) sporządzanie Schematu sieci komunikacyjnej województwa i jego bieżące aktualizacje” - Większość województw uchwaliła pierwsze plany transportowe w 2014 r., czyli kilka lat po wejściu w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W latach 2018–2020 pojawiła się pierwsza fala aktualizacji planów. Kolejna fala aktualizacji nastąpiła w latach 2022–2024, głównie w związku z przygotowaniem Regionalnych Planów Transportowych dla funduszy UE 2021-2027. Dlaczego województwa nie aktualizują zbyt często planów transportowych? Przygotowanie takiego dokumentu wymaga przeprowadzenia analiz transportowych, konsultacji społecznych, uzgodnień między różnymi szczeblami samorządu oraz przyjęcia uchwały przez sejmik województwa. Proces ten jest czasochłonny i generuje dodatkowe koszty, dlatego w wielu przypadkach województwa decydowały się na utrzymywanie obowiązujących planów przez dłuższy okres. Dodatkowym czynnikiem był brak silnych bodźców finansowych lub instytucjonalnych do aktualizacji dokumentów. W praktyce jego przygotowanie trwa zwykle od około 9 do 18 miesięcy, co stanowi jedną z przyczyn stosunkowo rzadkiego aktualizowania tych dokumentów przez samorządy województw.

PLANY TRANSPORTOWE WOJEWÓDZTW W POLSCE		
Województwo	Pierwszy plan transportowy	Aktualizacje / nowe plany
dolnośląskie	2014	aktualizacje ok. 2018–2019
kujawsko-pomorskie	2014	aktualizacja 23.10.2023
lubelskie	2014 (uchwała sejmiku)	aktualizacje ok. 2019
lubuskie	2014	aktualizacja ok. 2018
łódzkie	2014	aktualizacja 20.12.2022
małopolskie	2014	aktualizacja 30.12.2024
mazowieckie	2014 (uchwała nr 217/14)	aktualizacja 17.10.2023
opolskie	22.07.2014	aktualizacja ok. 2019

podkarpackie	2014	aktualizacja ok. 2019
podlaskie	2014	nowy regionalny plan transportowy 2023
pomorskie	2014	aktualizacje ok. 2023
śląskie	2014	aktualizacja 2025
świętokrzyskie	2014	aktualizacja ok. 2020
warmińsko-mazurskie	2014	aktualizacja ok. 2019
wielkopolskie	2015	aktualizacje (kilka zmian planu, ostatnia 2024)
zachodniopomorskie	2014	aktualizacja ok. 2020

VI. „ 5) po art. 8 dodaje się art. 8a w brzmieniu: „Art. 8a. 1. Do zadań marszałka województwa jako integratora przewozów należy koordynowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej i sieci komunikacyjnych organizatorów na obszarze województwa dla efektywnego funkcjonowania systemu transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej oraz realizowanego na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, w celu ograniczenia wykluczenia transportowego przez w szczególności: [...], 4) możliwość zawierania porozumienia dotyczącego integracji sieci komunikacyjnej województwa. 2. Porozumienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, może zostać zawarte z organizatorem lub przewoźnikiem realizującym przewozy na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.” –Jednym z głównych ryzyk jest niestabilność przewozów komercyjnych. Przewoźnicy działający na zasadach rynkowych podejmują decyzje przede wszystkim w oparciu o opłacalność ekonomiczną. W przypadku spadku liczby pasażerów lub wzrostu kosztów prowadzenia działalności mogą oni zrezygnować z obsługi danej linii lub zmienić jej parametry. W sytuacji gdy połączenia te stanowią element zintegrowanej sieci transportowej, ich nagłe wycofanie może prowadzić do powstania luk w systemie transportu zbiorowego.

Kolejnym zagrożeniem jest konflikt interesów pomiędzy przewozami o charakterze użyteczności publicznej a przewozami komercyjnymi. Przewoźnicy komercyjni mogą być zainteresowani obsługą przede wszystkim najbardziej rentownych odcinków tras lub godzin największego popytu, podczas gdy organizatorzy transportu publicznego są zobowiązani do zapewnienia dostępności przewozów również na obszarach o mniejszym popycie. Może to prowadzić do sytuacji, w której przewozy publiczne będą koncentrować się na mniej opłacalnych odcinkach, co zwiększa koszty funkcjonowania systemu. Istnieje również ryzyko uzależnienia funkcjonowania sieci transportowej od decyzji podmiotów prywatnych.

Włączenie przewoźników komercyjnych do systemu poprzez porozumienia może powodować, że istotne elementy sieci komunikacyjnej będą zależne od podmiotów, które nie są bezpośrednio zobowiązane do realizacji zadań publicznych. Dodatkowym zagrożeniem może być ograniczona przejrzystość procesu zawierania porozumień. W przypadku braku jasno określonych kryteriów współpracy istnieje ryzyko, że decyzje o integracji określonych przewoźników z siecią transportową będą podejmowane w sposób uznaniowy, co może prowadzić do sporów między przewoźnikami lub zarzutów o nierówne traktowanie podmiotów działających na rynku.

VII. „4. *Propozycje do planu transportowego województwa przedkłada na jego wniosek i w wyznaczonym terminie: 1) powiat w uzgodnieniu z gminami leżącymi na jego terenie: a) w odniesieniu do gminnych przewozów pasażerskich, b) w odniesieniu do powiatowych przewozów pasażerskich [...]*” –Przepis przewidujący, że propozycje do planu transportowego województwa są przekazywane przez powiat w uzgodnieniu z gminami, może rodzić szereg problemów organizacyjnych i kompetencyjnych w systemie publicznego transportu zbiorowego. Jednym z podstawowych ryzyk jest nadmierna hierarchizacja relacji między jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z zasadą samodzielności samorządu gminy powinny mieć możliwość bezpośredniego przedstawiania swoich potrzeb transportowych organizatorowi planu, jakim jest województwo.

Wprowadzenie powiatu jako pośrednika może prowadzić do ograniczenia wpływu gmin na ostateczny kształt dokumentu, zwłaszcza w sytuacji gdy stanowisko gminy będzie odmienne od stanowiska powiatu. Kolejnym problemem jest ryzyko powstawania sporów kompetencyjnych. W praktyce może dojść do sytuacji, w której gmina i powiat będą prezentować odmienne priorytety dotyczące organizacji przewozów.

Przepis nie określa jednoznacznie mechanizmu rozstrzygania takich rozbieżności, co może prowadzić do sytuacji, w której powiat przekaże do województwa jedynie własne stanowisko, pomijając postulaty gmin lub przedstawiając je w ograniczonym zakresie. Dodatkowo taki model może powodować wydłużenie procesu planistycznego i zwiększenie jego złożoności, ponieważ wymaga wcześniejszych uzgodnień pomiędzy powiatem a wszystkimi gminami znajdującymi się na jego terenie. W przypadku braku porozumienia proces ten może być utrudniony lub prowadzić do opóźnień w opracowaniu planu transportowego.

W konsekwencji wskazany zapis może negatywnie wpływać na organizację publicznego transportu zbiorowego, ponieważ ogranicza bezpośredni dialog pomiędzy gminami a samorządem województwa, który odpowiada za opracowanie planu transportowego. Bardziej efektywnym

rozwiązaniem byłoby umożliwienie gminom i powiatom przekazywania swoich propozycji bezpośrednio do województwa, co zwiększyłoby transparentność procesu planistycznego oraz pozwoliło lepiej uwzględnić lokalne potrzeby transportowe mieszkańców.

VIII., w art. 12: a) w ust. 1: – pkt 1 otrzymuje brzmienie: „1) połączenia komunikacyjne planowane do uruchomienia na obszarze działania organizatora, które wskazuje się przez określenie miejscowości planowanych do skomunikowania lub określenie sposobu skomunikowania miejscowości w zależności od ich wzajemnych powiązań, a w przypadku planu transportowego sporządzanego dla komunikacji miejskiej przez organizatora, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2, sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej;” – Proponowany zapis może rodzić istotne problemy z punktu widzenia planowania i organizacji publicznego transportu zbiorowego. O pierwsze, przepis zakłada, że plan transportowy będzie wskazywał konkretne miejscowości planowane do skomunikowania lub sposób ich skomunikowania, co w praktyce oznacza bardzo szczegółowe określenie relacji komunikacyjnych już na etapie dokumentu strategicznego. Plan transportowy powinien mieć przede wszystkim charakter ramowy i kierunkowy, określający główne założenia funkcjonowania systemu transportowego, a nie szczegółowy wykaz relacji między miejscowościami. Nadmierne uszczegółowienie dokumentu może ograniczać elastyczność organizatorów transportu w reagowaniu na zmiany popytu, demografii czy potrzeb mieszkańców.

Drugim problemem jest ryzyko szybkiej dezaktualizacji planu transportowego. Wskazanie konkretnych miejscowości do skomunikowania powoduje, że każda zmiana w sieci połączeń – np. uruchomienie nowej linii, zmiana przebiegu trasy lub likwidacja połączenia – może wymagać formalnej aktualizacji planu. W praktyce proces zmiany planu transportowego jest czasochłonny i obejmuje analizy, konsultacje społeczne oraz przyjęcie uchwały przez właściwy organ samorządu, co może utrudniać sprawne dostosowywanie oferty przewozowej do bieżących potrzeb. Kolejnym ryzykiem jest ograniczenie kompetencji organizatorów transportu niższego szczebla, takich jak gminy czy powiaty.

Jeżeli plan transportowy województwa będzie szczegółowo określał sposób skomunikowania poszczególnych miejscowości, może to prowadzić do nadmiernej ingerencji w organizację przewozów lokalnych oraz ograniczenia samodzielności tych jednostek w kształtowaniu własnej sieci transportowej. W konsekwencji proponowane rozwiązanie może prowadzić do nadmiernej formalizacji procesu planowania transportu, zmniejszenia elastyczności systemu transportowego oraz zwiększenia liczby koniecznych aktualizacji planów transportowych, co może negatywnie wpływać na sprawność organizacji publicznego transportu zbiorowego.

IX. „Art. 14a. 1. Marszałek województwa jako integrator przewozów, na podstawie potrzeb transportowych przekazanych przez organizatorów, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 – 4b, opracowuje Schemat sieci komunikacyjnej województwa, zwany dalej „Schematem”. 2. Schemat zawiera w szczególności: 1) obecne i planowane sieci komunikacyjne organizatorów na obszarze województwa, na których są wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, w tym linie komunikacyjne utworzone w celu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu; 2) linie komunikacyjne, na których są realizowane przewozy, na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, zgłoszone przez organizatora, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 – 4b; 3) obecne i planowane obszary objęte transportem na żądanie. 3. Schemat sporządza się w formie graficznej oraz w formie tekstowej.” –

Wprowadzenie przepisu przewidującego opracowanie przez marszałka województwa Schematu sieci komunikacyjnej województwa może przyczynić się do lepszej koordynacji systemu transportowego, jednak niesie również ze sobą pewne zagrożenia dla funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Jednym z podstawowych ryzyk jest nadmierna centralizacja procesu planowania transportu na poziomie województwa. Marszałek, jako integrator przewozów, uzyskuje istotny wpływ na sposób kształtowania sieci komunikacyjnej w regionie, co może prowadzić do ograniczenia roli organizatorów transportu na poziomie lokalnym, takich jak gminy i powiaty.

W konsekwencji decyzje dotyczące funkcjonowania połączeń lokalnych mogą być podejmowane z perspektywy regionalnej, która nie zawsze w pełni uwzględnia specyficzne potrzeby poszczególnych społeczności. Kolejnym zagrożeniem jest uzależnienie jakości i kompletności schematu od informacji przekazywanych przez organizatorów transportu. Jeżeli dane dotyczące istniejących lub planowanych połączeń będą niepełne lub nieaktualne, opracowany schemat może nie odzwierciedlać rzeczywistej struktury sieci komunikacyjnej w województwie. Może to utrudniać skuteczne planowanie działań mających na celu ograniczenie wykluczenia transportowego.

Wątpliwości budzi również uwzględnianie w schemacie linii realizowanych na podstawie zezwoleń przez przewoźników komercyjnych. Przewozy tego typu funkcjonują w oparciu o mechanizmy rynkowe i mogą być w stosunkowo krótkim czasie zmieniane lub likwidowane przez przewoźników. Włączenie ich do schematu sieci komunikacyjnej może powodować, że dokument ten będzie zawierał elementy o niskiej trwałości, co w praktyce może prowadzić do jego szybkiej dezaktualizacji.

Dodatkowym problemem może być zwiększenie stopnia formalizacji procesu planowania transportu. Opracowanie schematu zarówno w formie graficznej, jak i tekstowej wymaga zebrania i przetworzenia znacznej ilości danych, co może wydłużać proces planistyczny oraz generować dodatkowe obciążenia administracyjne dla samorządu województwa oraz innych organizatorów transportu. W rezultacie wprowadzenie obowiązku sporządzania schematu sieci komunikacyjnej może prowadzić do zwiększenia złożoności systemu planowania transportu oraz do powstania

nowych problemów koordynacyjnych pomiędzy poszczególnymi szczeblami organizacji publicznego transportu zbiorowego.

X., 9. Marszałek województwa weryfikuje potrzeby transportowe, przedłożone do Schematu przez organizatora, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 - 4b, i opracowuje sieć komunikacyjną organizatorów na obszarze województwa, na której są wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, w tym linie komunikacyjne utworzone w celu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu oraz obszary, na których będzie wykonywany transport na żądanie.” - Proponowany przepis może budzić wątpliwości z punktu widzenia przejrzystości i równowagi kompetencyjnej w systemie organizacji publicznego transportu zbiorowego. Zakłada on, że marszałek województwa weryfikuje potrzeby transportowe zgłoszone przez organizatorów niższego szczebla oraz na tej podstawie opracowuje sieć komunikacyjną w skali całego województwa. W praktyce oznacza to przyznanie organowi regionalnemu bardzo szerokiej swobody w ocenie i selekcji zgłaszanych postulatów. Jednym z podstawowych problemów jest brak jasno określonych kryteriów weryfikacji potrzeb transportowych.

Przepis nie wskazuje, według jakich zasad marszałek ma oceniać zgłoszone propozycje ani w jaki sposób powinien rozstrzygać sytuacje, w których potrzeby zgłaszane przez różne jednostki samorządu będą sprzeczne. W takiej sytuacji decyzje mogą mieć charakter uznaniowy, co zwiększa ryzyko podejmowania rozstrzygnięć nie tylko na podstawie analiz transportowych, lecz również innych czynników.

W konsekwencji pojawia się ryzyko podejmowania decyzji według klucza politycznego. Marszałek województwa jest organem wybieranym przez sejmik województwa, a więc funkcjonuje w określonym układzie politycznym. Przy braku precyzyjnych kryteriów oceny może powstać obawa, że niektóre obszary lub projekty będą premiowane kosztem innych, np. ze względu na preferencje polityczne, presję lokalnych środowisk lub znaczenie danego obszaru w regionalnej polityce.

Kolejnym problemem jest ograniczenie roli organizatorów transportu na poziomie lokalnym. Gminy i powiaty najlepiej znają rzeczywiste potrzeby transportowe swoich mieszkańców, natomiast w omawianym modelu ich propozycje mogą zostać zmodyfikowane lub odrzucone w procesie weryfikacji przez marszałka. Może to prowadzić do sytuacji, w której ostateczny kształt sieci komunikacyjnej nie będzie w pełni odpowiadał lokalnym uwarunkowaniom.

Dodatkowo przepis przewiduje, że marszałek określa również obszary, na których będzie wykonywany transport na żądanie, co może oznaczać dalsze rozszerzenie kompetencji regionalnych kosztem samorządów lokalnych. Bez jasnych zasad ustalania takich obszarów istnieje ryzyko nierównomiernego rozwoju usług transportowych w różnych częściach województwa. W rezultacie proponowane rozwiązanie może prowadzić do nadmiernej centralizacji procesu planowania

transportu oraz zwiększenia uznaniowości decyzji dotyczących kształtu sieci komunikacyjnej, co może osłabić przejrzystość i efektywność organizacji publicznego transportu zbiorowego.

XI., „10. Przebieg linii komunikacyjnych zgłoszonych do Schematu w ramach potrzeb transportowych przez organizatora, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 - 4b, ustala marszałek województwa. 11. Organizatorzy lub przewoźnicy linii komunikacyjnych zawartych w Schemacie są obowiązani do uzgodnienia z marszałkiem województwa: 1) rozkładów jazdy tych linii w celu ich skomunikowania z transportem kolejowym; 2) każdej zmiany rozkładu jazdy linii wynikającej z przyczyn zależnych i niezależnych od operatora i przewoźnika” – Proponowane rozwiązanie budzi poważne wątpliwości organizacyjne i kompetencyjne. Przede wszystkim przepis przewiduje, że marszałek województwa ustala przebieg linii komunikacyjnych zgłoszonych przez innych organizatorów transportu, jednak nie wskazuje żadnych jasnych kryteriów podejmowania takich decyzji. Brak określonych zasad może prowadzić do uznaniowości w kształtowaniu sieci połączeń oraz do ograniczenia samodzielności organizatorów transportu na poziomie gmin i powiatów, którzy najlepiej znają lokalne potrzeby transportowe. Wątpliwości budzi również obowiązek uzgadniania z marszałkiem rozkładów jazdy autobusów w celu ich skomunikowania z transportem kolejowym. W praktyce rozkłady jazdy kolei są zmieniane wielokrotnie w ciągu roku, a wprowadzanie obowiązku każdorazowego uzgadniania rozkładów autobusowych z poziomem województwa może znacząco wydłużyć proces ich aktualizacji oraz utrudnić elastyczne reagowanie na zmiany w systemie transportowym.

Szczególnie problematyczny wydaje się zapis nakładający obowiązek konsultowania z marszałkiem każdej zmiany rozkładu jazdy, niezależnie od jej przyczyn. W praktyce rozkłady jazdy są często modyfikowane z powodów operacyjnych, takich jak zmiany organizacji ruchu, remonty infrastruktury czy dostosowanie godzin kursów do potrzeb pasażerów. Wprowadzenie takiego obowiązku mogłoby prowadzić do nadmiernej biurokratyzacji procesu zarządzania transportem oraz znacząco utrudniać bieżące funkcjonowanie przewozów.

W rezultacie proponowane regulacje mogą prowadzić do nadmiernej centralizacji decyzji transportowych na poziomie województwa, ograniczenia kompetencji lokalnych organizatorów oraz zwiększenia obciążeń administracyjnych, co w praktyce może utrudniać sprawne i elastyczne funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego.

XII., „Art. 14b. Schemat jest aktualizowany przez marszałka województwa na bieżąco, nie rzadziej niż raz w roku i nie później niż do końca trzeciego kwartału danego roku” – Proponowany przepis budzi wątpliwości przede wszystkim ze względu na brak określenia podstaw i procedur aktualizacji Schematu sieci komunikacyjnej. Wskazuje on jedynie, że marszałek województwa ma obowiązek aktualizować Schemat na bieżąco, nie rzadziej niż raz w roku, jednak nie precyzuje, na podstawie jakich kryteriów,

danych lub procedur taka aktualizacja powinna następować. Brak wskazania zasad aktualizacji może prowadzić do dużej uznaniowości w podejmowaniu decyzji przez marszałka województwa. Nie jest jasne, czy zmiany w Schemacie będą wynikały z analiz transportowych, zgłaszanych potrzeb organizatorów transportu, zmian w funkcjonowaniu rynku przewozów czy innych przesłanek. Taka nieprecyzyjność przepisów może powodować brak przejrzystości procesu planistycznego oraz utrudniać ocenę zasadności wprowadzanych zmian.

Kolejnym problemem jest brak określenia trybu konsultacji i udziału innych organizatorów transportu w procesie aktualizacji Schematu. Przepis nie wskazuje, czy gminy, powiaty lub inni organizatorzy będą mieli możliwość zgłaszania uwag do planowanych zmian, ani czy aktualizacja będzie wymagała formalnych uzgodnień. Może to prowadzić do sytuacji, w której zmiany w sieci komunikacyjnej będą wprowadzane bez odpowiedniego uwzględnienia lokalnych potrzeb transportowych.

Ponadto nie określono procedury zatwierdzania zaktualizowanego Schematu, co rodzi pytanie o zakres kontroli nad decyzjami marszałka. Nie jest jasne, czy dokument będzie podlegał zatwierdzeniu przez sejmik województwa, czy też pozostanie w wyłącznej gestii organu wykonawczego.

W rezultacie przepis w obecnym kształcie może prowadzić do niejednoznaczności proceduralnych, zwiększenia uznaniowości decyzji oraz ograniczenia transparentności procesu planowania transportu, co może negatywnie wpływać na stabilność i przewidywalność funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

XIII. „Art. 14c. 1. Po opublikowaniu przez marszałka województwa Schematu, o którym mowa w art. 14a, w Biuletynie Informacji Publicznej albo jego aktualizacji organizatorzy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 – 4b, w terminie 14 dni od dnia opublikowania Schematu w Biuletynie Informacji Publicznej, mogą złożyć do wojewody uwagi do Schematu w związku z nieuwzględnieniem lub zmianą przez marszałka województwa wnioskowanych przez nich potrzeb transportowych. 2. Wojewoda rozpatruje zgłoszone uwagi w terminie do 14 dni od dnia ich otrzymania. 3. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia zgłoszonych uwag wojewoda niezwłocznie informuje marszałka województwa o konieczności dokonania zmian w Schemacie w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia otrzymania tej informacji. 4. Do czasu rozpatrzenia przez wojewodę uwag aktualny pozostaje dotychczasowy Schemat. 5. W sprawach, o których mowa w ust. 1 – 3, nie przysługuje odwołanie” - Proponowany przepis wprowadza mechanizm zgłaszania uwag do Schematu sieci komunikacyjnej, jednak jego konstrukcja budzi szereg wątpliwości dotyczących przejrzystości procedury oraz realnej możliwości kontroli podejmowanych rozstrzygnięć.

Po pierwsze, bardzo krótki termin na zgłoszenie uwag (14 dni) może być niewystarczający dla jednostek samorządu terytorialnego na przeprowadzenie analizy opublikowanego dokumentu oraz uzgodnienie

stanowiska. W praktyce Schemat może obejmować rozległą sieć komunikacyjną całego województwa, dlatego tak krótki termin może utrudniać rzetelną ocenę wprowadzonych zmian.

Po drugie, przepis przewiduje, że uwagi są kierowane do wojewody, który rozpatruje je w terminie 14 dni. Oznacza to włączenie organu administracji rządowej w proces planowania regionalnego systemu transportowego. Taka konstrukcja może prowadzić do mieszania kompetencji samorządowych i rządowych, ponieważ wojewoda sprawuje przede wszystkim nadzór nad legalnością działań samorządu, a nie nad ich celowością czy zasadnością merytoryczną.

Kolejnym problemem jest brak możliwości odwołania od rozstrzygnięcia wojewody. Wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym w tej sprawie nie przysługuje odwołanie, ogranicza możliwość dalszej kontroli decyzji administracyjnej oraz może prowadzić do sytuacji, w której organizatorzy transportu nie będą mieli realnego instrumentu dochodzenia swoich racji. Wątpliwości budzi również fakt, że wojewoda może jedynie wskazać marszałkowi konieczność dokonania zmian w Schemacie, nie określając szczegółowego trybu ani zakresu tych zmian. Może to prowadzić do niejednoznaczności interpretacyjnych oraz sporów pomiędzy organami administracji.

W rezultacie proponowana regulacja może prowadzić do nadmiernego skomplikowania procedury planistycznej, ograniczenia realnej możliwości wpływu organizatorów transportu na kształt Schematu oraz wprowadzenia niejasnych relacji kompetencyjnych między administracją rządową a samorządową.

W ZAKRESIE USTAWY O „FUNDUSZU PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU TRANSPORTOWEMU”

I. „art. 6a otrzymuje brzmienie: „Art. 6a. 1. Dopłaty z Funduszu mogą podlegać wyłącznie zawarte w Schemacie sieci komunikacyjnej województwa, o którym mowa w art. 14a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, linie komunikacyjne realizowane w ramach przewozów o charakterze użyteczności publicznej, z uwzględnieniem ust. 2 i 3, oraz przejazdu na żądanie. 2. Dopłatą ze środków Funduszu może być objęta: 1) linia komunikacyjna przebiegająca wyłącznie poza granicami administracyjnymi miasta; 2) linia komunikacyjna na której przewozy, inne niż metropolitalne przewozy pasażerskie, są realizowane w granicach i poza granicami administracyjnymi miasta liczącego 80 000 mieszkańców lub mniej, w przypadku gdy linia komunikacyjna przebiega w granicach i poza granicami administracyjnymi tego miasta; – 22 – 3) część linii komunikacyjnej na której przewozy, inne niż metropolitalne przewozy pasażerskie, są realizowane poza granicami administracyjnymi miasta liczącego więcej niż 80 000 mieszkańców, w przypadku gdy linia komunikacyjna przebiega w granicach i poza granicami administracyjnymi tego miasta; 4) część linii komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich, na której przewozy są realizowane poza granicami administracyjnymi

miasta, w przypadku gdy linia komunikacyjna przebiega w granicach i poza granicami administracyjnymi tego miasta.” - Przede wszystkim przepis uzależnia możliwość uzyskania dopłaty od tego, czy dana linia komunikacyjna została ujęta w Schemacie sieci komunikacyjnej województwa. Oznacza to istotne uzależnienie dostępu do środków finansowych od decyzji marszałka województwa dotyczących kształtu Schematu.

W praktyce może to prowadzić do centralizacji procesu decyzyjnego na poziomie województwa, ponieważ organizatorzy transportu na poziomie gmin i powiatów będą mogli ubiegać się o dopłatę tylko w przypadku, gdy dana linia zostanie wcześniej uwzględniona w dokumencie opracowywanym przez marszałka. Taka konstrukcja może ograniczać samodzielność lokalnych organizatorów transportu oraz wydłużać proces uruchamiania nowych połączeń. Dodatkowo powiązanie dopłat z dokumentem aktualizowanym przez marszałka może prowadzić do niepewności finansowej organizatorów przewozów, zwłaszcza w sytuacji gdy zmiany w Schemacie będą wprowadzane w sposób uznaniowy lub bez jasno określonych kryteriów. W konsekwencji dostęp do środków Funduszu może zależeć nie tylko od rzeczywistych potrzeb transportowych, ale także od sposobu interpretacji i weryfikacji tych potrzeb przez organ regionalny.

Ponadto szczegółowe różnicowanie zasad dopłat w zależności od przebiegu linii względem granic administracyjnych miast może prowadzić do nadmiernej komplikacji systemu finansowania przewozów autobusowych. W efekcie organizatorzy transportu będą musieli analizować strukturę przebiegu linii w kontekście przepisów o dopłatach, co może utrudniać planowanie sieci połączeń w sposób odpowiadający rzeczywistym potrzebom mieszkańców.

W rezultacie proponowane rozwiązanie może prowadzić do zwiększenia stopnia centralizacji decyzji transportowych, ograniczenia elastyczności organizatorów transportu oraz komplikacji systemu finansowania przewozów autobusowych, co może negatywnie wpływać na efektywność przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

II. „3. Dysponent Funduszu dokonuje podziału środków, o których mowa w art. 8 ust. 1a, na poszczególne województwa proporcjonalnie do liczby organizatorów, którym przekazano dopłatę w roku poprzednim, którą ustala się na podstawie ostatniego złożonego Radzie Ministrów sprawozdania, o którym mowa w art. 20.” - Proponowany przepis wprowadza zasadę podziału środków Funduszu pomiędzy województwa proporcjonalnie do liczby organizatorów, którym przekazano dopłatę w roku poprzednim. Takie rozwiązanie może jednak rodzić kilka istotnych zagrożeń systemowych.

Po pierwsze, mechanizm ten może prowadzić do utrwalania istniejących dysproporcji w dostępie do środków finansowych. Województwa, w których w poprzednim roku funkcjonowało więcej organizatorów korzystających z dopłat, będą otrzymywały większą część środków w kolejnych latach,

niezależnie od aktualnych potrzeb transportowych lub poziomu wykluczenia transportowego. W efekcie regiony, które dotychczas w mniejszym stopniu korzystały z Funduszu, mogą mieć ograniczone możliwości rozwoju nowych połączeń.

Drugim zagrożeniem jest brak powiązania podziału środków z rzeczywistymi potrzebami transportowymi. Kryterium liczby organizatorów nie uwzględnia takich czynników jak liczba mieszkańców, powierzchnia województwa, gęstość sieci osadniczej czy skala wykluczenia transportowego. Może to prowadzić do sytuacji, w której środki będą rozdzielane w sposób nieodpowiadający faktycznemu zapotrzebowaniu na wsparcie transportu publicznego.

Kolejnym problemem jest ryzyko tworzenia zachęt do sztucznego zwiększania liczby organizatorów transportu. Jednostki samorządu terytorialnego mogą być motywowane do powoływania nowych organizatorów lub dzielenia zadań transportowych pomiędzy większą liczbę podmiotów, aby zwiększyć udział danego województwa w podziale środków. Ponadto taki mechanizm może utrudniać rozwój systemu transportowego w regionach, które dopiero zaczynają odbudowywać sieć połączeń autobusowych. Jeżeli w poprzednich latach liczba organizatorów korzystających z dopłat była niewielka, województwo otrzyma relatywnie mniejszą pulę środków, co może ograniczać możliwości tworzenia nowych linii przeciwdziałających wykluczeniu transportowemu.

III. „w ust. 1: – wstęp do wyliczenia otrzymuje brzmienie: „Marszałek województwa zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu marszałkowskiego informację o:”, – po pkt 1 dodaje się pkt 1a – 1c w brzmieniu: „1a) kwocie środków Funduszu, o którą zostanie pomniejszona kwota, o której mowa w pkt 1, w związku z przeznaczeniem środków na dofinansowanie realizacji zadań województwa, o których mowa w art. 6 pkt 1; 1b) kwocie środków Funduszu, o których mowa w art. 10 ust. 1, przyznanych dla województwa na dofinansowanie realizacji zadań, o których mowa w art. 6 pkt 1 przez organizatorów, o których mowa w art. 7 ust. 1 – 4b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą, o której mowa w pkt 1 i kwotą, o której mowa w pkt 1a; 1c) kwocie środków Funduszu które mogą zostać przeznaczone na dopłatę do przejazdu na żądanie wyodrębnionej z kwoty środków, o której mowa w pkt 1b, jednak nie więcej niż 10% środków, o których mowa w ust. 1;”, – pkt 2 i 4 otrzymują brzmienie: „2) kwocie środków Funduszu, o których mowa w art. 9a ust. 1 w podziale na kwotę przekazaną przez marszałka województwa i wojewodę; 4) terminach w ciągu roku na składanie przez organizatorów wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 – 4b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.”, b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu: „1a. Kwota, o której mowa w ust. 1 pkt 1 jest równa sumie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 1a – 1c.”, c) ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2. Marszałek województwa aktualizuje w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu marszałkowskiego informacje, o których mowa w ust. 1, stosownie do informacji otrzymanej od dysponenta Funduszu zgodnie z art. 16 ust. 13.”, d) po

ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu: „2a. Organizator, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, na podstawie Schematu sieci komunikacyjnej województwa, o którym mowa w art. 14a tej ustawy, przekazuje właściwemu wojewodzie dane i informacje niezbędne do zawarcia umowy o dopłatę w szczególności dane i informacje, o których mowa w ust. 4.” - W praktyce oznacza to, że organizatorzy publicznego transportu zbiorowego – tacy jak gminy, powiaty czy związki międzygminne – będą mogli ubiegać się o dopłatę tylko wtedy, gdy planowane przez nich połączenia zostaną wcześniej uwzględnione w tym dokumencie.

Jednym z głównych zagrożeń jest nadmierna centralizacja procesu decyzyjnego na poziomie województwa. Dotychczas organizatorzy lokalni mogli w większym stopniu samodzielnie decydować o uruchamianiu linii i ubiegać się o dopłaty z Funduszu. W nowym modelu ich działania będą w dużej mierze uzależnione od tego, czy marszałek uwzględni zgłaszane potrzeby transportowe w Schemacie. Drugim problemem jest brak jednoznacznych kryteriów uwzględniania linii w Schemacie. Jeżeli przepisy nie określają jasno zasad, według których marszałek podejmuje decyzje o włączeniu danej relacji do sieci komunikacyjnej, może to prowadzić do zwiększenia uznaniowości w procesie planowania transportu. W skrajnych przypadkach pojawia się ryzyko, że niektóre projekty będą preferowane lub pomijane nie tylko ze względów transportowych, lecz także z powodów politycznych lub instytucjonalnych.

Kolejnym zagrożeniem jest ograniczenie elastyczności organizatorów transportu. Uruchomienie nowej linii lub zmiana przebiegu istniejącej może wymagać wcześniejszego wprowadzenia odpowiedniej zmiany w Schemacie, co może wydłużyć proces podejmowania decyzji i utrudnić szybkie reagowanie na potrzeby mieszkańców. Dodatkowo takie rozwiązanie może prowadzić do opóźnień w uruchamianiu nowych połączeń, zwłaszcza w sytuacji, gdy Schemat będzie aktualizowany rzadko lub w sposób sformalizowany. Organizatorzy lokalni mogą być zmuszeni do oczekiwania na zmianę dokumentu wojewódzkiego, zanim będą mogli ubiegać się o wsparcie finansowe.

W rezultacie nowe regulacje mogą prowadzić do zwiększenia zależności lokalnych organizatorów transportu od decyzji podejmowanych na poziomie województwa, ograniczenia ich samodzielności oraz powstania ryzyka uznaniowości w procesie przyznawania środków finansowych na rozwój sieci transportowej.

- IV. *„e) ust. 5 otrzymuje brzmienie: „5. Umowa, o której mowa ust. 1, jest zawierana na 1 rok budżetowy, przy czym umowa obejmująca linie komunikacyjne zapewniające minimalne usługi publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 5a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, może zostać zawarta na czas oznaczony nie dłuższy niż 5 lat.”* - Zmiana polegająca na skróceniu maksymalnego okresu obowiązywania umów o dopłatę do przewozów

autobusowych z 10 lat do jednego roku budżetowego (z wyjątkiem do 5 lat dla linii zapewniających minimalne usługi transportowe) stanowi istotną zmianę systemową i budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia stabilności funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

Dotychczasowy model zakładający możliwość zawierania umów do 10 lat zapewniał stabilność organizacyjną i finansową zarówno organizatorom transportu, jak i operatorom wykonującym przewozy. Długi okres obowiązywania umowy umożliwiał planowanie działalności w perspektywie wieloletniej, w tym inwestycji w tabor, rozwój siatki połączeń czy optymalizację kosztów funkcjonowania przewozów. Skrócenie okresu obowiązywania umowy do jednego roku budżetowego znacząco ogranicza możliwość prowadzenia długofalowej polityki transportowej i wprowadza element niepewności co do dalszego finansowania przewozów.

Jednym z podstawowych zagrożeń jest destabilizacja systemu organizacji przewozów autobusowych. Krótkoterminowe umowy mogą powodować, że zarówno organizatorzy transportu, jak i operatorzy będą podejmować decyzje w oparciu o perspektywę roczną, co utrudnia planowanie inwestycji oraz rozwój sieci połączeń. W szczególności może to ograniczać skłonność operatorów do inwestowania w nowy tabor, ponieważ okres zwrotu takich inwestycji jest zdecydowanie dłuższy niż jeden rok.

Kolejnym problemem jest zwiększenie obciążeń administracyjnych. Zawieranie umów w cyklu rocznym oznacza konieczność corocznego przygotowywania wniosków, analiz finansowych oraz procedur związanych z przyznaniem dopłat. Może to prowadzić do nadmiernej biurokratyzacji systemu oraz angażować znaczące zasoby administracyjne zarówno po stronie organizatorów transportu, jak i organów administracji. Zmiana ta może również negatywnie wpływać na stabilność funkcjonowania połączeń autobusowych, zwłaszcza w obszarach zagrożonych wykluczeniem transportowym.

W przypadku braku pewności co do dalszego finansowania operatorzy mogą ograniczać zakres działalności lub rezygnować z obsługi mniej rentownych linii, co może prowadzić do zmniejszenia dostępności transportu publicznego.

Warto podkreślić, że w ocenie wielu uczestników debaty branżowej problemem nie była długość umów, lecz brak mechanizmów umożliwiających elastyczne dostosowywanie ich w trakcie obowiązywania. Znacznie bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby pozostawienie dłuższego, np. dziesięcioletniego okresu obowiązywania umów przy jednoczesnym wprowadzeniu regulacji pozwalających na wprowadzanie zmian w ich trakcie, takich jak dodawanie kursów, modyfikacja przebiegu tras czy wprowadzanie nowych przystanków.

W konsekwencji proponowana zmiana może prowadzić do ograniczenia stabilności systemu publicznego transportu zbiorowego, utrudnienia planowania inwestycji oraz zwiększenia niepewności finansowej organizatorów i operatorów przewozów, co w dłuższej perspektywie może negatywnie wpłynąć na rozwój sieci transportowej i skuteczność przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

V. *„2. Dopłatę ustala się w kwocie nie wyższej niż 1,15 zł do kilometra przejazdu, z zastrzeżeniem możliwości objęcia dopłatą w miesiącu nie więcej niż 20 przejazdów na żądanie danej gminy na obszarach objętych przejazdem na żądanie w Schemacie sieci komunikacyjnej województwa, o którym mowa w art. 14a ustawy z dnia 16 maja 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.”* – Proponowany przepis budzi poważne wątpliwości zarówno pod względem praktycznej wykonalności, jak i realnej skuteczności w przeciwdziałaniu wykluczeniu transportowemu. Ustalenie maksymalnej dopłaty na poziomie 1,15 zł do kilometra jest już samo w sobie kwotą bardzo ograniczoną w stosunku do rzeczywistych kosztów funkcjonowania przewozów pasażerskich, które w praktyce są wielokrotnie wyższe. W efekcie dopłata ta ma raczej charakter symboliczny i nie stanowi istotnego bodźca do uruchamiania nowych połączeń transportowych.

Szczególnie problematyczny jest zapis dotyczący możliwości objęcia dopłatą maksymalnie 20 przejazdów na żądanie w miesiącu dla danej gminy. W praktyce oznacza to mniej niż jeden kurs dziennie, co nie może być traktowane jako realna oferta transportowa. Tak niewielka liczba przejazdów nie jest w stanie zapewnić mieszkańcom regularnego dostępu do usług publicznych, pracy czy edukacji. W efekcie instrument ten może mieć jedynie charakter formalny, nie przynosząc rzeczywistej poprawy dostępności transportowej.

Dodatkowym problemem jest nieprecyzyjność pojęcia „20 przejazdów na żądanie”, ponieważ przepis nie wskazuje jednoznacznie, czy chodzi o pojedyncze kursy, przejazdy w jedną stronę, czy też pełne relacje tam i z powrotem. Brak takiej definicji może prowadzić do trudności interpretacyjnych oraz problemów przy stosowaniu przepisów w praktyce.

W rezultacie proponowane rozwiązanie może okazać się instrumentem o bardzo ograniczonej skuteczności, który nie będzie w stanie realnie przeciwdziałać wykluczeniu transportowemu. Zamiast tworzyć funkcjonalny system transportu na żądanie, wprowadza ono rozwiązanie o skrajnie ograniczonej skali działania, które w praktyce może okazać się niewystarczające dla zaspokojenia podstawowych potrzeb transportowych mieszkańców gmin.

VI. „17) po art. 11e dodaje się art. 11f i 11g w brzmieniu: „Art. 11f. Przewozy na liniach komunikacyjnych objętych dopłatą z Funduszu na zadania, o których mowa w art. 6 pkt 1, są realizowane: 1) od 2028 r. – autobusem, który w roku świadczenia usługi jest nie starszy niż 20 lat; 2) od 2036 r. - autobusem, który w roku świadczenia usług jest nie starszy niż 15 lat.” - Proponowany przepis określający dopuszczalny wiek autobusów wykorzystywanych na liniach objętych dopłatą z Funduszu budzi poważne wątpliwości zarówno z punktu widzenia jakości usług transportowych, jak i racjonalności przyjętego harmonogramu zmian.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że limit wieku autobusów na poziomie 20 lat od 2028 r. jest bardzo wysoki i w praktyce dopuszcza do realizacji przewozów pojazdy o bardzo niskim standardzie technicznym i użytkowym. W kontekście roku 2026 oznacza to, że jeszcze przez kilka kolejnych lat dopuszczone będą autobusy wyprodukowane nawet w pierwszej dekadzie XXI wieku. Trudno uznać takie rozwiązanie za spójne z deklarowanym celem poprawy jakości transportu publicznego oraz przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

Równie problematyczny jest bardzo długi okres przejściowy. Dopiero od 2036 r. wprowadzony miałby zostać limit wieku pojazdów wynoszący 15 lat. W praktyce oznacza to niemal dziesięcioletni okres utrzymywania bardzo liberalnych wymogów taborowych. Tak długi horyzont czasowy może prowadzić do utrwalenia wykorzystywania przestarzałego taboru w przewozach publicznych, zwłaszcza w regionach, w których transport autobusowy już dziś boryka się z problemem starzejącej się floty pojazdów.

Wątpliwości budzi również brak powiązania proponowanych regulacji z cyklem obowiązywania umów o świadczenie usług transportowych. W praktyce przetargi na obsługę linii komunikacyjnych są ogłaszane na kilka lat, co oznacza, że autobus spełniający wymóg wieku w momencie rozpoczęcia realizacji umowy będzie w chwili jej zakończenia znacząco starszy. W efekcie rzeczywisty wiek taboru wykorzystywanego w przewozach może być jeszcze wyższy niż zakłada ustawodawca.

Z punktu widzenia polityki transportowej bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby szybsze zaostrzenie wymogów dotyczących wieku pojazdów, np. poprzez wprowadzenie limitu 10–15 lat dla nowych postępowań przetargowych ogłaszanych po określonej dacie (np. od 2027 r.), przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowych zasad dla umów zawartych wcześniej. Takie rozwiązanie pozwoliłoby stopniowo odmładzać tabor autobusowy bez destabilizowania rynku przewozów.

W obecnym kształcie proponowany przepis może prowadzić do utrzymywania niskiego standardu taborowego przez kolejne lata, co pozostaje w sprzeczności z oczekiwaniami pasażerów oraz celami

polityki transportowej ukierunkowanej na poprawę jakości i atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego.

VII. „2. Operator jest obowiązany przechowywać dane, o których mowa w ust. 1, przez okres nie krótszy niż 1 rok po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym wykonywany był przewóz i udostępniać je na żądanie wojewody, marszałka województwa lub Inspekcji Transportu Drogowego” -

Przed wszystkim przepis nie określa w jakiej formie dane mają być przechowywane. Nie jest jasne, czy chodzi o formę elektroniczną, papierową, czy też o określony standard systemów informatycznych. Brak takiego doprecyzowania może prowadzić do dużej dowolności interpretacyjnej oraz różnic w sposobie realizacji obowiązku przez poszczególnych operatorów.

Kolejnym problemem jest brak wskazania zakresu i struktury danych, które mają być przechowywane. Jeżeli ustawodawca nie określa jednoznacznie katalogu informacji, może to prowadzić do niepewności po stronie operatorów co do tego, jakie dane należy gromadzić oraz w jakiej szczegółowości powinny być one archiwizowane.

Istotną kwestią pozostaje również brak regulacji dotyczących finansowania tego obowiązku. Gromadzenie i archiwizacja danych – szczególnie w formie elektronicznej – może wymagać wdrożenia odpowiednich systemów informatycznych, utrzymania infrastruktury technicznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa przechowywanych informacji. Przepis nie wskazuje jednak, kto ma ponosić koszty związane z realizacją tych obowiązków, co w praktyce oznacza ich przeniesienie na operatorów lub organizatorów transportu.

Dodatkowo przepis przewiduje możliwość udostępniania danych na żądanie różnych organów administracji (województwa, marszałka województwa lub Inspekcji Transportu Drogowego), jednak nie określa trybu ani terminów ich przekazywania. Może to prowadzić do sytuacji, w której operatorzy będą zobowiązani do przygotowywania danych w różnych formatach lub w krótkim czasie, co może generować dodatkowe obciążenia administracyjne.

W rezultacie regulacja ta w obecnym kształcie wprowadza nowy obowiązek administracyjny bez jasnego określenia jego zakresu, formy realizacji oraz źródeł finansowania, co może powodować trudności w praktycznym stosowaniu przepisów oraz zwiększać koszty funkcjonowania systemu publicznego transportu zbiorowego.

VIII. „Art. 15. Pierwszy po wejściu w życie ustawy: 1) Schemat sieci komunikacyjnej województwa, o którym mowa w art. 14a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym,

sporządza się w terminie do dnia 30 września 2026 r.;" - Proponowany przepis zakładający sporządzenie pierwszego Schematu sieci komunikacyjnej województwa do dnia 30 września 2026 r. należy ocenić jako całkowicie nierealistyczny i oderwany od realiów funkcjonowania administracji publicznej oraz systemu organizacji transportu zbiorowego.

W praktyce przygotowanie takiego dokumentu wymaga przeprowadzenia szerokiego procesu analitycznego i konsultacyjnego, obejmującego wszystkie gminy, powiaty oraz innych organizatorów publicznego transportu zbiorowego funkcjonujących na obszarze województwa. Każda z tych jednostek musi najpierw przeanalizować własne potrzeby transportowe, przygotować propozycje sieci połączeń oraz przekazać je do samorządu województwa. Sam proces zebrania i uporządkowania tych danych jest czasochłonny i wymaga odpowiedniej koordynacji.

Dodatkowo opracowanie Schematu – zgodnie z projektowanymi przepisami – ma obejmować zarówno część graficzną, jak i analityczną, co w praktyce oznacza konieczność przygotowania profesjonalnych analiz transportowych. Tego typu opracowania są zazwyczaj wykonywane przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne wyłaniane w drodze postępowań przetargowych. Sam proces przygotowania i przeprowadzenia zamówienia publicznego może trwać kilka miesięcy, nie licząc czasu potrzebnego na wykonanie samej analizy.

W sytuacji gdy mamy początek 2026 roku, a termin przygotowania dokumentu wyznaczono na koniec trzeciego kwartału tego samego roku, oznacza to w praktyce zaledwie kilka miesięcy na opracowanie dokumentu o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania transportu publicznego w całym województwie. Jest to termin całkowicie nierealny. Tak krótkie ramy czasowe prowadzą do oczywistego wniosku, że Schematy będą tworzone w pośpiechu, bez rzetelnych analiz i bez rzeczywistego udziału samorządów lokalnych, co podważa sens wprowadzania tego instrumentu planistycznego. W efekcie powstaną dokumenty o charakterze czysto formalnym, które nie będą odzwierciedlały rzeczywistych potrzeb transportowych mieszkańców.

Proponowane rozwiązanie świadczy o braku zrozumienia dla skali i złożoności procesu planowania transportu publicznego. Wprowadzanie obowiązków o tak fundamentalnym znaczeniu przy jednoczesnym wyznaczeniu nierealnego terminu ich realizacji prowadzi jedynie do zwiększenia chaosu organizacyjnego w systemie publicznego transportu zbiorowego.

W związku z powyższym należy jednoznacznie stwierdzić, że termin 30 września 2026 r. jest całkowicie nierealny i powinien zostać znacząco wydłużony, tak aby umożliwić przygotowanie dokumentów w sposób rzetelny, oparty na analizach i realnych konsultacjach z jednostkami samorządu terytorialnego.

W przeciwnym razie projektowane regulacje będą miały charakter wyłącznie pozorny i nie przyczynią się do poprawy funkcjonowania systemu transportu publicznego w Polsce.

KOMENTARZ DOTYCZĄCY POZOSTAŁYCH KWESTII

Ponadto, w projektowanych przepisach pominięto kluczowy problem zgłaszany przez przedstawicieli branży transportowej oraz organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Problemem nie jest bowiem długość obowiązywania umów, lecz brak mechanizmów umożliwiających ich elastyczne dostosowywanie w trakcie realizacji.

W toku prac eksperckich wielokrotnie wskazywano, że 10-letni okres obowiązywania umów jest rozwiązaniem optymalnym, ponieważ zapewnia stabilność organizacyjną i finansową zarówno operatorom, jak i organizatorom przewozów. Taki horyzont czasowy umożliwia racjonalne planowanie inwestycji taborowych, rozwój siatki połączeń oraz przygotowanie przetargów w oparciu o rzeczywiste potrzeby transportowe i prognozy ruchu.

Zamiast skracania okresu obowiązywania umów, postulowano wprowadzenie mechanizmów zwiększających elastyczność ich realizacji, w szczególności poprzez umożliwienie:

- dodawania nowych kursów na istniejących liniach,
- wprowadzania nowych przystanków,
- dokonywania drobnych korekt przebiegu tras w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby mieszkańców oraz rozwój jednostek samorządu terytorialnego.

Takie rozwiązanie pozwalałoby na bieżące reagowanie na potrzeby społeczne bez konieczności skracania lub zrywania obowiązujących umów. Skrócenie okresu ich obowiązywania do zaledwie kilku lat – a w praktyce nawet do jednego roku budżetowego – może natomiast prowadzić do destabilizacji systemu organizacji przewozów, ograniczenia możliwości planowania inwestycji oraz obniżenia jakości usług transportowych.

W ocenie środowiska transportowego utrzymanie 10-letnich umów z możliwością wprowadzania uzasadnionych modyfikacji w trakcie ich obowiązywania byłoby rozwiązaniem znacznie bardziej racjonalnym, zapewniającym zarówno stabilność systemu transportowego, jak i możliwość elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby mieszkańców

Dodatkowym istotnym problemem, który nie został uwzględniony w projektowanych przepisach, jest brak waloryzacji stawki dopłaty za wozokilometr. Obecnie maksymalna dopłata z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych wynosi 3,00 zł do wozokilometra i pozostaje na niezmiennym poziomie od kilku lat, pomimo znaczącego wzrostu kosztów funkcjonowania transportu publicznego.

W tym czasie nastąpił wyraźny wzrost cen paliw, energii, kosztów pracy kierowców, części zamiennych oraz usług serwisowych. W rezultacie realna wartość dopłaty systematycznie maleje, co powoduje, że wsparcie finansowe z Funduszu w coraz mniejszym stopniu rekompensuje rzeczywiste koszty wykonywania przewozów.

Brak mechanizmu waloryzacji tej stawki może prowadzić do sytuacji, w której organizatorzy transportu będą mieli coraz większe trudności w utrzymaniu istniejących połączeń, a tym bardziej w uruchamianiu nowych linii przeciwdziałających wykluczeniu transportowemu. W praktyce oznacza to stopniowe osłabianie skuteczności instrumentu, który miał stanowić jeden z podstawowych mechanizmów wspierania transportu autobusowego w Polsce.

W związku z powyższym w procesie legislacyjnym należałoby rozważyć podniesienie stawki dopłaty za wozokilometr oraz wprowadzenie mechanizmu jej regularnej waloryzacji, powiązanego np. z poziomem inflacji lub zmianami kosztów funkcjonowania transportu publicznego. Bez takich rozwiązań Fundusz rozwoju przewozów autobusowych może stopniowo tracić swoją realną efektywność jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

PODSUMOWANIE

Analiza projektowanych zmian wskazuje, że część proponowanych regulacji może prowadzić do nadmiernej centralizacji procesu planowania i finansowania publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwa, przy jednoczesnym ograniczeniu samodzielności lokalnych organizatorów transportu, takich jak gminy i powiaty.

Szczególne wątpliwości budzi uzależnienie dostępu do dopłat z Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu od ujęcia danej linii w Schemacie sieci komunikacyjnej województwa. W praktyce może to oznaczać, że uruchamianie nowych połączeń oraz dostęp do środków finansowych będą w dużej mierze zależały od decyzji podejmowanych na poziomie regionalnym. Jednocześnie projekt nie określa w sposób wystarczająco precyzyjny kryteriów podejmowania takich decyzji ani zasad aktualizacji dokumentów planistycznych, co może prowadzić do zwiększenia uznaniowości w procesie kształtowania sieci transportowej.

Wątpliwości budzą również proponowane rozwiązania dotyczące organizacji transportu na żądanie, zasad współpracy z przewoźnikami komercyjnymi, skrócenia okresu obowiązywania umów o dopłatę oraz bardzo ograniczonego poziomu wsparcia finansowego dla nowych form przewozów. W wielu przypadkach projektowane przepisy mogą prowadzić do zwiększenia obciążeń administracyjnych, utrudnienia planowania długoterminowego oraz zmniejszenia stabilności funkcjonowania połączeń transportowych.

W ocenie Stowarzyszenia istnieje ryzyko, że część proponowanych rozwiązań – zamiast wzmacniać system publicznego transportu zbiorowego – może prowadzić do jego dalszej fragmentacji, zwiększenia złożoności organizacyjnej oraz ograniczenia skuteczności działań podejmowanych w celu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

Z tego względu Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe rekomenduje ponowne przeanalizowanie części projektowanych regulacji oraz ich doprecyzowanie, tak aby tworzyły spójne, przejrzyste i stabilne ramy prawne dla funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego oraz realnie wspierały rozwój dostępnej i efektywnej sieci transportowej w Polsce.

Iwona Budych

Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe