



Wrocław, dnia 09.07.2025

Zgłaszający:

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)

Utworzenie Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej było działaniem pożądanym. Celem było zwiększenie dostępności przewozów autobusowych, w szczególności w tych obszarach kraju, w których pasażerowie są pozbawieni dostępu do transportu publicznego.

Zgodnie z danymi opublikowanymi w 2019 roku przez Polski Instytut Ekonomiczny, dostępność publicznego transportu zbiorowego w Polsce systematycznie się pogarsza. Od 2004 roku liczba kursów komunikacji autobusowej poza obszarami miejskimi zmniejszyła się aż o 40%. To niepokojące zjawisko ma bezpośredni wpływ na ograniczenie mobilności obywateli, co z kolei przekłada się na utrudniony dostęp do rynku pracy, usług publicznych oraz aktywności i wydarzeń dostępnych głównie w miastach – takich jak spektakle teatralne, koncerty czy wydarzenia kulturalne.

Brak rozwiniętej sieci transportu zbiorowego szczególnie dotyka regiony o wysokiej stopie bezrobocia. w takich obszarach niedostateczna komunikacja publiczna zniechęca mieszkańców do podejmowania zatrudnienia poza miejscem zamieszkania, co może skutkować pogorszeniem ich pozycji na rynku pracy. Ograniczenie możliwości dojazdu sprawia, że pracownicy mają mniej alternatyw i są zmuszeni akceptować mniej korzystne warunki zatrudnienia. w dłuższej perspektywie wpływa to negatywnie nie tylko na jednostki, ale również na rozwój społeczno-gospodarczy całych regionów.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzony w 2019 roku Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych przyczynił się do podtrzymania w niektórych regionach sieci transportu publicznego. Jednak, jak wielokrotnie wskazywało Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe – m.in. podczas debat branżowych, warsztatów oraz konferencji – projekt ten wymaga dalszego dopracowania. Podkreślamy konieczność wprowadzenia zmian systemowych, które w dłuższej perspektywie mogłyby przynieść wymierne korzyści społeczne, takie jak zwiększenie mobilności mieszkańców mniejszych miejscowości,



a także pozytywnie wpłynąć na budżety jednostek samorządu terytorialnego poprzez lepsze wykorzystanie środków publicznych i poprawę efektywności funkcjonowania lokalnych systemów komunikacyjnych.

W odpowiedzi na liczne głosy środowiska branżowego oraz praktyków, Ministerstwo Infrastruktury w okresie od sierpnia do grudnia 2024 roku podjęło działania mające na celu rewizję funkcjonowania Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA). w tym czasie powołano Zespół Ekspercki, którego zadaniem było opracowanie propozycji zmian legislacyjnych, stanowiących odpowiedź na aktualne potrzeby i oczekiwania wszystkich uczestników rynku transportu publicznego.

Inicjatywa ta miała na celu nie tylko usprawnienie dotychczasowych mechanizmów wsparcia przewozów autobusowych, ale również stworzenie bardziej elastycznych i dostosowanych do lokalnych uwarunkowań rozwiązań, które przyczynią się do realnej poprawy dostępności transportu publicznego w całym kraju.

Podczas dwóch posiedzeń Zespołu Eksperckiego, Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe, sygnalizowało, że proponowany kształt projektu "Ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw" nie tylko nie odpowiada rzeczywistym potrzebom rynku, ale może również pogłębić problem wykluczenia transportowego w Polsce.

Projekt w obecnej formie nie gwarantuje poprawy dostępności usług przewozowych, a wręcz może doprowadzić do dalszego ograniczenia połączeń w regionach już dziś dotkniętych brakiem komunikacji publicznej. Zamiast stanowić impuls do rozwoju i integracji systemu transportu zbiorowego, nowe regulacje mogą utrwalić istniejące nierówności i pogłębić problemy obszarów peryferyjnych, gdzie mieszkańcy już teraz mają ograniczony dostęp do pracy, edukacji czy usług publicznych.

Projekt „Ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw” przewiduje takie zmiany jak:

1) wprowadzenie definicji legalnej "wykluczenia komunikacyjnego" – stanowi krok w dobrym kierunku, jako że porządkuje pojęcie istotne dla oceny dostępności usług transportu publicznego i tworzenia skutecznej polityki publicznej. Jest to zmiana pożądana, jednak wymaga głębszej refleksji co do jej zakresu i powiązań z innymi, pokrewnymi terminami – w szczególności z „ubóstwem transportowym”, którego definicji ustawa nie zawiera.

Brak odniesienia do „ubóstwa transportowego” może prowadzić do niepełnego zrozumienia problematyki wykluczenia, szczególnie w kontekście społeczno-ekonomicznym, gdzie ograniczenie dostępu do transportu jest ściśle powiązane z poziomem dochodów, wykluczeniem społecznym czy ograniczeniami infrastrukturalnymi.

Co więcej, zaproponowana definicja „wykluczenia komunikacyjnego” – jako ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich – może w przyszłości generować poważne trudności interpretacyjne. Taki zapis może prowadzić do zwiększonej liczby skarg do



Rzecznika Praw Obywatelskich, opierających się na zarzucie braku realizacji podstawowych praw konstytucyjnych obywateli wynikającego z niedostatecznej dostępności transportu publicznego.

W związku z powyższym, wskazane byłoby ponowne, pogłębione przeanalizowanie tej kwestii – zarówno pod względem prawnym, jak i praktycznym – z uwzględnieniem skutków, jakie taka definicja może wywołać w systemie prawnym oraz w działaniach administracji publicznej.

2) marszałkowie województw zostaną ustanowieni integratorami przewozów – integracja transportu autobusowego i kolejowego to rozwiązanie nie tylko racjonalne, ale wręcz niezbędne – transport publiczny funkcjonuje bowiem jako „system naczyń połączonych”, którego poszczególne elementy powinny się wzajemnie uzupełniać, a nie konkurować ze sobą. Skuteczna integracja może znacząco zwiększyć dostępność komunikacyjną całych regionów, a tym samym poprawić jakość życia mieszkańców.

Jednak poważne zastrzeżenia budzi niejasność w zakresie terminu wdrożenia tych zmian oraz metod ich realizacji. Integracja tak rozbudowanego systemu wymaga nie tylko czasu, ale także odpowiedniego przygotowania instytucjonalnego i kadrowego. W wielu urzędach marszałkowskich brak jest obecnie wyspecjalizowanej kadry posiadającej kompetencje niezbędne do zarządzania zintegrowanym systemem przewozów publicznych.

Co więcej, brakuje jasno określonych procedur tworzenia spójnej sieci połączeń autobusowych, skoordynowanych z rozkładami jazdy kolei, co jest kluczowe dla zapewnienia realnej dostępności i funkcjonalności całego systemu. Bez precyzyjnego planu działania i harmonogramu zmian istnieje ryzyko, że zamiast poprawy, dojdzie do organizacyjnego chaosu na poziomie regionalnym.

Dlatego konieczne jest szczegółowe określenie etapów wdrażania nowych rozwiązań, wraz z jasnym przypisaniem odpowiedzialności, zapewnieniem wsparcia merytorycznego i finansowego dla jednostek samorządu oraz realnym określeniem czasu potrzebnego na przygotowanie i wdrożenie reformy. Należy pamiętać, że jest to proces złożony, wieloetapowy i długofalowy, który – jeśli ma zakończyć się sukcesem – wymaga starannego zaplanowania i konsekwentnej realizacji.

Niepokojącymi zmianami, na które Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe zwraca szczególną uwagę, są m.in. kwestie związane z nową rolą Marszałków Województw jako integratorów przewozów publicznych.

Po pierwsze, Stowarzyszenie podnosi zastrzeżenia dotyczące obowiązku opracowania kompleksowego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego województwa, który zgodnie z projektem mają tworzyć właśnie marszałkowie województw. Kluczowym problemem jest to, że plan ten ma być sporządzany na podstawie propozycji składanych przez inne jednostki samorządu terytorialnego z terenu danego województwa – czyli gmin, powiatów i związków powiatowo-gminnych.

Jednakże plan wojewódzki ma obejmować wszystkie poziomy przewozy pasażerskich – od gminnych i powiatowych, przez powiatowo-gminne, aż po wojewódzkie. W praktyce oznacza to ogromną



odpowiedzialność, jaką obarcza się marszałków, przy jednoczesnym uzależnieniu planowania od jakości i spójności informacji przekazywanych przez pozostałe jednostki samorządowe. Brakuje przy tym jasnych mechanizmów koordynacji, wytycznych metodologicznych oraz gwarancji, że wszystkie JST będą w stanie i chciały w tym procesie aktywnie uczestniczyć.

Stowarzyszenie wskazuje, że zaproponowana procedura tworzenia wojewódzkiego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, obejmującego także przewozy gminne, powiatowe i powiatowo-gminne, w obecnym kształcie grozi wprowadzeniem chaosu organizacyjnego i instytucjonalnego.

Ustanowienie tak szerokiego planu to proces wielostopniowy i czasochłonny – tym bardziej, jeśli uwzględni się konieczność:

- zebrania propozycji od wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa (które będą do tego zobligowane),
- przeprowadzenia konsultacji społecznych,
- analizy i selekcji zgłoszeń,
- uchwalenia linii komunikacyjnych o statusie „utworzonych w celu walki z wykluczeniem komunikacyjnym” przez zarząd województwa.

Z praktycznego punktu widzenia, zamknięcie całej procedury w ciągu jednego roku jest nierealne. Wątpliwości budzi również brak elastyczności tego systemu – co stanie się w sytuacji, gdy np. po roku gmina zdecyduje się uruchomić nową linię, która będzie rzeczywiście redukować wykluczenie transportowe, lub wprowadzi modyfikacje trasy istniejącej linii, np. poprzez dodanie nowych przystanków?

Nie wiadomo, w jaki sposób takie zmiany mają być zgłaszane, rozpatrywane i włączane do planu transportowego, ani jak będą się miały do rocznych naborów do Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych. Taka sytuacja rodzi poważne pytania o spójność, aktualność i elastyczność systemu oraz możliwość szybkiego reagowania na lokalne potrzeby komunikacyjne.

Stowarzyszenie jednoznacznie podkreśla, że ten element projektu wymaga ponownej, pogłębionej dyskusji z udziałem samorządów, praktyków oraz organizacji społecznych. Zgłaszaliśmy te zastrzeżenia dwukrotnie podczas posiedzeń Zespołu Ekspertskiego, wskazując na konieczność opracowania bardziej realistycznego harmonogramu wdrażania oraz elastycznych mechanizmów aktualizacji planów transportowych, które będą odpowiadały na realne i zmieniające się potrzeby mieszkańców.

Po drugie, Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe pozytywnie ocenia propozycję wprowadzenia minimalnych standardów dostępności publicznego transportu zbiorowego, szczególnie w zakresie przebiegu linii komunikacyjnych. Jest to krok w stronę zapewnienia obywatelom przewidywalnego



i funkcjonalnego systemu komunikacji, który nie będzie zależny wyłącznie od rachunku ekonomicznego.

Jednakże, za niewystarczające uznajemy zaproponowane minimum w postaci 3 par kursów dziennie. Taki poziom oferty nie spełnia kryteriów realnej dostępności i nie może być traktowany jako "standard", ponieważ nie gwarantuje pasażerom elastyczności w planowaniu dnia, możliwości dojazdu i powrotu w różnych porach, ani pełnej funkcjonalności w dostępie do pracy, edukacji czy usług publicznych.

Z perspektywy pasażera podstawowy standard dostępności powinien obejmować:

- co najmniej 5–6 par kursów dziennie w dni robocze – zarówno w okresie szkolnym, jak i wakacyjnym,
- 4–5 par kursów dziennie w weekendy i święta – aby transport publiczny był także dostępny w czasie wolnym i umożliwiał uczestnictwo w życiu społecznym czy kulturalnym.

Dopiero taki model może być uznany za minimalny, ale realny i funkcjonalny standard komunikacyjny, który daje pasażerom rzeczywistą alternatywę wobec transportu indywidualnego i ogranicza zjawisko wykluczenia transportowego.

W związku z tym Stowarzyszenie postuluje ponowne przeanalizowanie katalogu minimalnych standardów dostępności i jego dostosowanie do faktycznych potrzeb mieszkańców oraz założeń zrównoważonego rozwoju transportu publicznego.

Po trzecie, Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe zwraca uwagę na zmianę dotyczącą okresu obowiązywania tzw. „umów wieloletnich FRPA” – z obecnych 10 lat do zaledwie 3 lat. Skrócenie ich maksymalnej długości do trzech lat budzi istotne zastrzeżenia branży, co było wielokrotnie podkreślane podczas prac Zespołu Eksperckiego.

W ocenie niemal wszystkich uczestników debaty, okres 10 lat jest optymalny, ponieważ:

- zapewnia stabilność organizacyjną i finansową Operatorom oraz Organizatorom przewozów,
- pozwala na rzetelne planowanie inwestycji taborowych i rozwój siatki połączeń,
- umożliwia realne przygotowanie i przeprowadzenie przetargów w oparciu o analizę potrzeb transportowych i prognoz ruchu,

Problemem nie jest długość umowy, lecz brak mechanizmów umożliwiających elastyczność w jej trakcie. Stowarzyszenie postulowało zatem pozostawienie 10-letniego okresu obowiązywania umów, ale z równoczesnym wprowadzeniem przepisów umożliwiających:

- dodawanie nowych kursów na istniejących liniach,
- wprowadzanie nowych przystanków,



- drobne modyfikacje tras w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby mieszkańców i rozwój jednostek samorządu terytorialnego.

Taka elastyczność pozwoliłaby reagować na bieżące potrzeby społeczne bez konieczności zrywania lub skracania umów. Trzyletni okres umowy to czas zdecydowanie zbyt krótki. Takie ograniczenie może zniechęcać Organizatorów PTZ, skutkować niższą jakością świadczonych usług i utrudniać długofalowe planowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Dlatego Stowarzyszenie jednoznacznie opowiada się za utrzymaniem 10-letnich umów z możliwością modyfikacji w ich trakcie, co byłoby rozwiązaniem zarówno praktycznym, jak i korzystnym społecznie.

Wśród rozwiązań zaproponowanych w projekcie nowelizacji „Ustawy o zmianie ustawy publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw” znajdują się również **zmiany pozytywne**, które wymagają podkreślenia. **Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe** wskazuje, że są to propozycje, które mogą realnie poprawić funkcjonowanie systemu PTZ w Polsce. Są to:

- 1. Przyznanie ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych** - wprowadzenie przepisów, zgodnie z którymi przewoźnicy, organizatorzy publicznego transportu zbiorowego oraz osoby przez nich upoważnione będą objęte ochroną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu Kodeksu karnego, to zmiana słuszna i długo oczekiwana. Podnosi ona prestiż oraz bezpieczeństwo osób zaangażowanych w organizację i realizację usług transportowych, a także może działać prewencyjnie wobec zachowań agresywnych wobec kierowców, kontrolerów i pracowników zaplecza operacyjnego.
- 2. Uchylenie obowiązku przekazywania nadwyżki środków z FRPA do Funduszu Rozwoju Dróg** - dotychczasowa praktyka przekazywania niewykorzystanych środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA) na rzecz Funduszu Rozwoju Dróg osłabiała potencjał finansowania transportu publicznego. Uchylenie tego przepisu daje szansę na pełniejsze i bardziej elastyczne wykorzystanie dostępnych środków w ramach sektora komunikacji zbiorowej – również w perspektywie kilkuletniej.
- 3. Cyfryzacja danych rozkładowych** - wprowadzenie obowiązku publikowania rozkładów jazdy w formatach GTFS lub NeTEx to ważny krok w kierunku standaryzacji danych i ułatwienia ich przetwarzania przez aplikacje mobilne oraz systemy planowania podróży.

Wątpliwości budzi jednak pomysł tworzenia 16 regionalnych portali rozkładów jazdy, finansowanych ze środków FRPA. Koncepcja ta może prowadzić do rozproszenia informacji, dublowania funkcji, wyższych kosztów utrzymania oraz braku jednolitego standardu technicznego. Zamiast tego, Stowarzyszenie ponownie apeluje o stworzenie jednego, ogólnopolskiego portalu – centralnej bazy danych o rozkładach jazdy transportu publicznego, zintegrowanej z formatami GTFS i NeTEx, dostępnej dla wszystkich użytkowników, operatorów oraz organizatorów przewozów. Taka centralizacja zapewniłaby spójność, przejrzystość i efektywność całego systemu informacji pasażerskiej.



**STOWARZYSZENIE
WYKLUCZENIE
TRANSPORTOWE**

Podsumowując, rewizja Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA) dotyczy materii o szczególnym znaczeniu społecznym. Proponowane zmiany ustawowe mają na celu przeciwdziałanie realnemu i wciąż pogłębiającemu się zjawisku wykluczenia transportowego, które dotyczy nie tylko mieszkańców małych miasteczek, ale przede wszystkim osoby zamieszkujące niewielkie miejscowości i obszary słabiej zurbanizowane.

Zwiększenie dostępności autobusowego transportu publicznego na tych terenach powinno być jednym z kluczowych celów państwowej polityki transportowej, ponieważ mobilność jest podstawowym warunkiem dostępu do pracy, edukacji, usług zdrowotnych, kultury i życia społecznego.

FRPA jako instrument wsparcia samorządów oraz operatorów nie może pozostać narzędziem jedynie w teorii. Musi być skuteczny w praktyce – elastyczny, dobrze skoordynowany, przewidywalny i odpowiadający na lokalne potrzeby. Tylko wówczas może rzeczywiście spełniać swoją rolę i przyczynić się do realnej redukcji wykluczenia transportowego, zamiast je utrzymywać.

Dlatego tak istotne jest, by projektowane zmiany legislacyjne były poprzedzone rzetelną analizą skutków, szerokimi konsultacjami społecznymi i uwzględniały głosy praktyków, w tym samorządów, przewoźników i organizacji społecznych – takich jak Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe, które od lat sygnalizuje kluczowe potrzeby i zagrożenia w tym obszarze.

IWONA BUDYCH



PODPIS ZAUFANY

**IWONA EWELINA
BUDYCH**

11.07.2025 21:47:02 [GMT+2]

Dokument podpisany elektronicznie
podpisem zaufanym

Prezes Stowarzyszenia

Wykluczenie Transportowe