

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borsiewicz

Or. A.0531/76/26

Warszawa, 6 marca 2026 roku

Szanowny Pan
Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 26 lutego 2026 r., doręczone w dniu 27 lutego 2026 r. w sprawie konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustawy (UD232), podtrzymuję wielokrotnie przedstawiane stanowisko, zgodnie z którym Związek Powiatów Polskich popiera wszystkie działania mające na celu skuteczną likwidację wykluczenia transportowego. Doceniamy również wolę współpracy ze strony resortu, aczkolwiek głęboko ubolewamy nad tym, że pomimo konsekwentnie podnoszonych uwag Ministerstwo Infrastruktury dalej promuje niefunkcjonalną koncepcję przekazania w ręce samorządu województwa i marszałka województwa – nie będącego przecież organem wykonawczym – nadmiernej władzy w zakresie kształtowania systemu publicznego transportu zbiorowego.

W związku z powyższym w poczuciu wspólnej odpowiedzialności za funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego przedkładamy niniejsze uwagi oczekując rzetelnego pochylenia się nad ich treścią. Jednocześnie deklarujemy wolę dalszej współpracy, w szczególności poprzez ewentualne spotkanie robocze, czy pomoc w przygotowaniu konkretnego brzmienia przepisów.

1. Umocowanie legislacyjne pojęcia „wykluczenia transportowego”

Komentarz wprowadzający: Wykluczenie transportowe stało się ważnym hasłem w toczącej się debacie publicznej. Nie powinno być jednak traktowane jako hasło marketingowe, a jako realny problem społeczny.

Ocena zaproponowanego rozwiązania: Aktualna wersja projektu ustawy drastycznie spłyca pojęcie wykluczenia transportowego. Sprowadza je bowiem do braku dostępności do minimalnych usług publicznego transportu zbiorowego (w definicji jest mowa jeszcze o braku zapewnienia transportu na żądanie – jednak jest to

zestawienie o tyle nietrafne, że transport na żądanie jest jedną z form realizacji minimalnego standardu usług publicznego transportu zbiorowego). Jeśli tak to pod warunkiem realizacji wszystkich obowiązków ustawowych mamy sytuację, w której wykluczenie transportowe staje się pojęciem bez desygnatów, a w konsekwencji staje się pojęciem nadmiarowym. Przykładem może być nowo dodany art. 5b ustawy, zgodnie z którym za linię komunikacyjną utworzoną w celu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu uznaje się linię, która spełnia minimalne standardy usług – tyle tylko, że nie może być inaczej jeśli wykluczenie transportowe definiujemy poprzez niespełnianie tych standardów.

Propozycja legislacyjna: rezygnacja ze stosowania pojęcia „wykluczenie transportowe” w treści ustawy (ewentualnie pozostawienie go w tytule) albo operacjonalizacja pojęcia, np. w oparciu o wyniki badania Gospostrateg. Wówczas na terenach szczególnie zagrożonych wykluczeniem transportowym możliwe byłoby np. dotowanie linii w większej skali niż na pozostałych obszarach.

2. Minimalny standard usług publicznego transportu zbiorowego

Komentarz wprowadzający: Wprowadzenie minimalnych standardów usług publicznego transportu zbiorowego jest rozwiązaniem niezbędnym do realnej likwidacji białych plam transportowych. Trudno jest bowiem uznać, że taka likwidacja ma miejsce, gdy linie publicznego transportu zbiorowego prowadzą w ograniczoną liczbę miejsc z symboliczną częstotliwością (np. jednej pary kursów dziennie).

Ocena zaproponowanego rozwiązania: Zaproponowane w projekcie nowelizacji rozwiązanie jest kierunkowo dobre, jednak wymagające dopracowania szczegółów. W swoim obecnym kształcie zawiera bowiem kilka rozwiązań w naszej ocenie błędnych:

- obecne brzmienie dodawanego w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym art. 5a ust. 1 pkt 1 lit. a ze względu na użycie spójnika „lub” oznacza, że dla spełnienia minimalnego standardu połączeń wystarczające będzie zapewnienie połączenia tylko z jednym z ośrodków. Takie rozwiązanie może prowadzić do sytuacji, w której mieszkańcy miast powiatowych mieliby zagwarantowany bezpośredni dostęp tylko do jednego z dwóch głównych ośrodków administracyjnych województwa, bez gwarancji połączenia z drugim, a to wszystko w granicach obowiązujących przepisów. Tymczasem oba ośrodki pełnią zasadnicze funkcje administracyjne i usługowe wobec mieszkańców całego województwa i mieszkańcy powinni mieć zapewniony względnie bezpośredni dostęp do obu miast centralnych;
- zaproponowany w art. 5a ust. 1 pkt 1 standard komunikacyjny jest pomyślany przede wszystkim jako układ gwiazdowy. Gwarantuje co prawda połączenia między miastami powiatowymi a stolicą województwa, ale oznacza to, że w minimalnym układzie połączenia następują między kolejnymi miastami powiatowymi położonymi wzdłuż drogi do stolicy województwa, natomiast nie istnieją połączenia między sąsiednimi miastami powiatowymi – jeśli położone są one wzdłuż innej drogi wychodzącej ze stolicy województwa. W sposób szczególny widać to na granicy województw, gdyż tam dotarcie do stolicy sąsiedniego powiatu – ale położonego w innym województwie – wymaga dotarcia do stolicy jednego województwa, przejechania do stolicy drugiego województwa i stamtąd do danego miasta powiatowego. Nie realizuje to potrzeb transportowych lokalnych wspólnot. Miasta

powiatowe nie funkcjonują bowiem w izolacji, lecz w praktyce tworzą sieć wzajemnie powiązanych ośrodków, między którymi zachodzi stały ruch ludności wynikający z rozmieszczenia specjalistycznych placówek leczniczych, instytucji sądowych, urzędów skarbowych, szkół ponadpodstawowych oraz miejsc pracy. Mieszkaniec jednego powiatu może być zmuszony do korzystania z usług lub instytucji zlokalizowanych w sąsiednim mieście powiatowym, czy to z uwagi na brak danej placówki we własnym mieście powiatowym, czy też ze względu na bliższe położenie sąsiedniego ośrodka. Wykluczenie komunikacyjne dotyczy zatem nie tylko relacji na linii wieś – miasto powiatowe, lecz także relacji między sąsiednimi miastami powiatowymi, których obsługa przez komunikację zbiorową jest równie elementarną potrzebą mieszkańców;

- zaproponowany w art. 5a ust. 2 standard jest wadliwie skonstruowany i to z dwóch powodów. Po pierwsze – nie wiadomo skąd ma być możliwość dojazdu do wskazanych miejscowości (z każdego miejsca w gminie?). Po drugie – został prawdopodobnie zredagowany w oparciu o potoczne rozumienie pojęcia obiektu użyteczności publicznej. W przypadku, gdy pojęcie to będzie utożsamiane z budynkiem użyteczności publicznej należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z §3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pod pojęciem budynku użyteczności publicznej rozumie się budynek przeznaczony na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, oraz inny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny. Przy tak szerokiej definicji zaproponowany standard obejmuje właściwie dojazd do każdej większej miejscowości.

Propozycja legislacyjna:

W art. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) po art. 5 dodaje się art. 5a w brzmieniu:

„Art. 5a.

1. Publiczny transport zbiorowy jest organizowany w sposób zapewniający zagwarantowanie jego dostępności przestrzennej i czasowej.
2. Minimalny standard dostępności przestrzennej usług publicznego transportu zbiorowego jest spełniony, gdy:
 - 1) realizowane są bezpośrednie połączenia pomiędzy:
 - a) miejscowościami stanowiącymi siedziby władz powiatów wchodzących w skład danego województwa a miastem stanowiącym siedzibę wojewody i sejmiku województwa, a w przypadku, gdy siedziby te mieszczą się w różnych miastach – każdym z tych miast,

- b) miejscowościami stanowiącymi siedziby władz gmin wchodzących w skład danego powiatu a miejscowością stanowiącą siedzibę władz tego powiatu,
 - c) miejscowościami stanowiącymi siedziby graniczących ze sobą powiatów, nawet jeśli powiaty te znajdują się w różnych województwach;
- 2) w przypadku, gdy budynki odległe od przystanku, z którego realizowane są połączenia o charakterze użyteczności publicznej, o więcej niż 3 kilometry objęte są przejazdami na żądanie;
 - 3) odległość między miejscem zamieszkania a przystankiem, z którego realizowane są połączenia o charakterze użyteczności publicznej jest większa niż 3 km realizowany jest przejazd na żądanie.
3. Minimalny standard dostępności czasowej usług publicznego transportu zbiorowego jest spełniony, gdy:
- 1) w przypadku połączeń, o których mowa w ust. 2 pkt 1 lit. a – zapewniona jest dostępność co najmniej 5 par połączeń w danej miejscowości w dni robocze, a w soboty i dni wolne od pracy dostępność do co najmniej 3 par połączeń w danej miejscowości;
 - 2) w przypadku połączeń, o których mowa w ust. 2 pkt 1 lit. b - zapewniona jest dostępność co najmniej 4 par połączeń w danej miejscowości w dni robocze, a w soboty i dni wolne od pracy dostępność do co najmniej 3 par połączeń w danej miejscowości;
 - 3) w przypadku połączeń, o których mowa w ust. 2 pkt 1 lit. c zapewniona jest dostępność 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.”

3. Rola marszałka województwa

Komentarz wprowadzający: Polska jest krajem, który przyjął absurdalnie dużą liczbę organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Analiza potrzeb transportowych wskazuje, że wykraczają one poza granice gmin. Przykładowo – dwie duże grupy pasażerów mają potrzeby transportowe w granicach powiatu – młodzież w wieku szkolnym, która ze względu na wiek nie może jeszcze prowadzić pojazdu, a musi dotrzeć do szkół ponadpodstawowych zlokalizowanych zwykle w miastach powiatowych oraz seniorzy potrzebujący dostępu do specjalistycznej opieki medycznej. Tym samym, racjonalna skala organizacji transportu zaspokajającego wspomniane potrzeby, to zatem skala powiatu.

Rozdrobnienie organizatorów doprowadziło do nieefektywnej organizacji systemu, zwłaszcza w obszarach peryferyjnych.

Ocena zaproponowanego rozwiązania: O ile samo wdrożenie rozwiązań integrujących system jest niezbędne, to jednak zaproponowane rozwiązanie jest jeszcze bardziej kuriozalne niż rozwiązanie z pierwotnej wersji projektu. Obecne rozwiązanie m.in. (pełna lista byłaby znacznie dłuższa):

- jest sprzeczne z zasadami decentralizacji. Co więcej – abstrahuje od faktu, że decentralizacja to nie tylko idea, ale też praktyczne narzędzie. Przypisanie organowi działającemu na dużym obszarze konieczności rozstrzygania szczegółowych spraw lokalnych jest nieefektywne. Najwyraźniej zbyt

dużo czasu upłynęło od upadku PRL i zanikła pamięć o tym, że właśnie m.in. nadmierna centralizacja doprowadziła do kolapsu systemu jako całości. Konieczność ustalania wszystkich szczegółów sieci na poziomie województwa będzie całkowicie nieefektywna;

- pozbawia większość organizatorów władztwa w zakresie ustalania kształtu sieci komunikacyjnej, którą muszą obsługiwać – co jest sprzeczne z jakimkolwiek zasadami zarządzania;
- w sposób całkowicie nieuzasadniony traktuje różnie związki międzygminne i związki powiatowo-gminne. Te pierwsze będą dalej uchwały plany transportowe, podczas gdy te drugie zostają tej możliwości pozbawione. Jest to o tyle paradoksalne, że oba związki mogą funkcjonować w takich samych granicach. Różnica polega tylko na tym, czy w skład związku będą wchodziły powiaty, czy nie. Takie podejście uznajemy za wyraz dyskryminacji powiatu i ślepego zapatrzenia się Ministerstwa na interesy miast;
- prowadzi do sytuacji, w której linie publicznego transportu zbiorowego organizowane na poziomie lokalnym będą ustalone w dokumencie nie mającym żadnego znaczenia prawnego, gdyż nie będzie nawet aktem prawa wewnętrznego;
- głos decydujący w sprawie kształtu sieci publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa ma mieć marszałek województwa, który nie jest nawet organem wykonawczym samorządu województwa;
- wojewoda kontroluje rozstrzygnięcia marszałka województwa pod względem merytorycznym, co jest wątpliwe z punktu widzenia konstytucyjnych granic nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Propozycja legislacyjna:

1. Przebieg linii prowadzonych przez poszczególnych organizatorów jest ustanawiany w postaci schematu sieci danego organizatora. Schemat jest przyjmowany jako akt prawa miejscowego przez właściwy organ stanowiący. Schemat obejmuje:
 - 1) listę linii wraz ze wskazaniem standardu czasowego ich obsługi;
 - 2) zakres przestrzenny i standard czasowy realizacji przewozów na żądanie;
 - 3) w przypadku gmin – wyznaczenie obszaru, który jest obsługiwany przejazdami na żądanie.

Schemat sieci w większości przypadków zastępuje plan transportowy.

2. Gminy wyznaczają w formie uchwały stanowiącej akty prawa miejscowego węzły przesiadkowe (np. dworce kolejowe, dworce autobusowe, przystanek zlokalizowany centralnie).
3. Województwo przyjmuje schemat sieci w przewozach wojewódzkich realizujący co najmniej standard połączeń między miastami powiatowymi a siedzibą wojewody/sejmiku województwa oraz pomiędzy miastami powiatowymi w granicach województwa. Jeśli na danym obszarze funkcjonuje związek jednostek samorządu terytorialnego (związek międzygminny, związek powiatów, związek powiatowo-gminny) województwo ujmuje w ramach swojej sieci jedynie linie wykraczające poza granice działania związku. Priorytetem w przypadku linii wojewódzkich jest oparcie ich o transport kolejowy. Linie

wojewódzkie mają przystanki co najmniej w węzłach przesiadkowych wyznaczonych odpowiednio przez miasto powiatowe i miasto wojewódzkie.

4. W przypadku linii łączących siedziby graniczących ze sobą powiatów z dwóch województw linie organizuje województwo, po którego stronie leży większa część trasy mierzona wzdłuż najkrótszego przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich między tymi miastami.
5. Organizatorzy z poziomu subregionalnego (związki powiatów, duże związki innych typów) lub powiatowego (powiaty, związki międzygminne, związki powiatowo-gminne) ustalają swój schemat sieci tak, aby spełnić minimalne warunki dostępności przestrzennej i czasowej i powiązanie z liniami organizowanymi przez województwo w węzłach przesiadkowych.
6. Linie pokrywające się na określonym kawałku z liniami organizatora o większym zasięgu terytorialnym wymagają uzgodnienia z nim. Brak uzgodnienia nie zamyka możliwości uruchomienia takiej linii, jednak na niezgodnionych odcinkach pokrywających się nie może być przyznane na nią dofinansowanie z Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

W przypadku zainteresowania ze strony Ministerstwa Infrastruktury jesteśmy gotowi przedłożyć powyższą propozycję w formie konkretnych przepisów.

Jednocześnie sygnalizujemy, że w przypadku utrzymania obecnych rozwiązań będą one wymagały naniesienia daleko idących poprawek – w obecnym kształcie mają one liczne luki i niedoskonałości mogące prowadzić do rozregulowania systemu tam, gdzie on funkcjonuje dobrze, w szczególności na obszarach działania dedykowanych związków powiatowo-gminnych.

4. Idea schematu komunikacyjnego województwa

Komentarz wprowadzający: Problematyka schematu komunikacyjnego województwa została już zasygnalizowana w poprzednim punkcie. Jest to jednak twór w tak znaczącym stopniu łamiący podstawowe zasady ustrojowe, że zasługuje na odrębne omówienie.

Ocena zaproponowanego rozwiązania: W obecnym stanie prawnym organizator uchwała plan transportowy, w którym wytycza przebieg linii komunikacyjnych, i na podstawie tak określonych linii ujętych w akcie prawa miejscowego wyłania operatora oraz ubiega się o dofinansowanie. Procedura ta jest prawnie spójna: akt prawa miejscowego stanowi podstawę prawną dla kolejnych czynności organizatora, w tym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z kolei, schemat sieci komunikacyjnej województwa nie posiada waloru aktu prawnego, lecz jest dokumentem o charakterze informacyjno-technicznym, publikowanym w BIP. Tymczasem wyłonienie operatora dla danej linii komunikacyjnej musi wiązać się z jej wytyczeniem w akcie prawnym stanowiącym podstawę postępowania o udzielenie zamówienia. Schemat tej funkcji spełnić nie może, co oznacza, że wprowadzenie go jako głównego instrumentu planistycznego de facto uniemożliwia organizatorom lokalnym prowadzenie postępowań zmierzających do wyłonienia operatora w oparciu o obowiązujące przepisy prawa zamówień publicznych. Zmiany w zakresie linii komunikacyjnych będą się zatem odbywały w trybie pozaustawowym, bez należytej podstawy prawnej, co jest rozwiązaniem niedopuszczalnym z punktu widzenia zasad państwa prawnego.

Ponadto, zastrzeżenia budzi projektowany model wpływu organizatorów lokalnych na ostateczny kształt schematu, bowiem akt przewiduje, jakoby JST szczebla gminnego i powiatowego nie będą mogły mieć żadnego bezpośredniego wpływu na jego treść. Narzędzie w jakie zostały wyposażone te jednostki w przedmiocie sugerowania istotnych zmian, to jedynie możliwość zgłoszenia uwag do marszałka województwa, których uwzględnienie zależy od uznania jego samego. Jest to radykalne ograniczenie samodzielności organizatorów lokalnych i przyznanie tej kompetencji marszałkowi województwa, który, nie posiada pełnego rozeznania co do potrzeb oraz uwarunkowań w zakresie lokalnego transportu publicznego. Powierzenie marszałkowi kompetencji do ostatecznego ustalania przebiegu linii lokalnych oznacza zatem, że decyzje o kluczowym znaczeniu dla codziennego życia mieszkańców będą podejmowane przez podmiot pozbawiony niezbędnej wiedzy o lokalnych uwarunkowaniach komunikacyjnych, demograficznych i społecznych, którą rzetelnie pozyskać może jedynie organizator bezpośrednio związany z danym obszarem i jego mieszkańcami.

Należy także zwrócić uwagę na przepis zobowiązujący organizatorów lub przewoźników linii komunikacyjnych zawartych w schemacie do uzgadniania z marszałkiem województwa każdej zmiany rozkładu jazdy linii wynikającej z przyczyn zależnych i niezależnych od operatora i przewoźnika. Rozkłady jazdy podlegają bieżącym modyfikacjom wynikającym z sezonowych zmian popytu, remontów dróg, zmian w rozkładzie zajęć szkolnych czy doraźnych potrzeb mieszkańców. Wprowadzenie wymogu uzgadniania każdej takiej zmiany z marszałkiem województwa spowoduje dramatyczne wydłużenie procedur i sparaliżuje bieżące zarządzanie siecią komunikacyjną. Co istotne, obowiązek ten dotyczy wszystkich linii ujętych w Schemacie, a zatem również linii, na które organizator nie ubiega się o dofinansowanie z Funduszu, co oznacza, że nawet organizatorzy finansujący transport wyłącznie ze środków własnych zostaną pozbawieni możliwości samodzielnego zarządzania rozkładami jazdy. JST utracą w ten sposób jakąkolwiek sprawczość i decyzyjność w zakresie bieżącej organizacji transportu na swoim obszarze.

Osobnego komentarza wymaga przewidziany w projekcie udział wojewody w procesie zatwierdzania schematu. Tak ukształtowana kompetencja budzi poważne zastrzeżenia konstytucyjne. Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP nadzór wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego może być sprawowany wyłącznie z punktu widzenia legalności. Tymczasem ocena prawidłowości schematu sieci komunikacyjnej obejmująca zasadność przebiegu linii, dobór przystanków czy częstotliwość kursów ma charakter merytoryczny. Przyznanie wojewodzie kompetencji do weryfikacji lub zatwierdzania schematu wykracza zatem poza konstytucyjnie dopuszczalne granice nadzoru i wkracza w sferę oceny celowościowej, zastrzeżonej dla samodzielności samorządu.

Propozycje legislacyjne: Bezwzględnie wycofać się z tak kontrowersyjnego rozwiązania.

5. Transport na żądanie

Komentarz wprowadzający: Związek Powiatów Polskich bardzo pozytywnie ocenia wprowadzenie do ustawy przepisów związanych z problematyką transportu na żądanie. Jest to realizacja postulatu zgłaszanego przez naszą organizację od lat. Praktyka pokazuje bowiem, że na terenach o rozproszonej zabudowie transport na

żądanie może być skutecznym narzędziem ograniczania skali wykluczenia transportowego. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego wprowadziły już zresztą takie rozwiązania, choć wymagało to ekwilibrystyki prawnej.

Ocena zaproponowanego rozwiązania: Z punktu widzenia systemu publicznego transportu istotne jest promowanie przewozu na żądanie, gdyż jest to element przyzwyczajania ludzi do publicznego transportu. Z tego powodu priorytet powinien mieć przewóz na żądanie. Ustawa natomiast – zarówno ze względu na kolejność wymienienia poszczególnych form transportu na żądanie w definicji, doprecyzowanie w przepisach ustawy jedynie przejazdu na żądanie, a także wykluczenie (być może niezamierzone) przewozu na żądanie z możliwości uzyskania dofinansowania ze środków Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu odwraca tę kolejność.

Same przepisy są zresztą wadliwe:

- na poziomie definicji (art. 1 pkt 1 lit. d) nastąpiło przemieszanie cech definiujących z właściwościami definiowanych pojęć. Przykładowo fakt, że do transportu na żądanie nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego jest wyborem ustawodawcy, a nie cechą definicyjną tego transportu;
- nie jest wystarczające zdefiniowanie przewozu na żądanie poprzez samo odwołanie do pojęcia przewozu okazjonalnego w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Ustawa nie zawiera bowiem żadnego upoważnienia dla organizatora publicznego transportu zbiorowego do dookreślenia zasad według których przewóz taki miałby być realizowany. W szczególności obecna definicja nie zawiera żadnego odniesienia do infrastruktury przystankowej, co rodzi poważne wątpliwości w kwestii charakteru tej formy transportu. Przewóz na żądanie powinien bowiem różnić się od przewozów regularnych jedynie elastycznością uruchamiania kursów w odpowiedzi na zgłoszone zapotrzebowanie, nie zaś rezygnacją z infrastruktury przystankowej jako podstawy organizacji przewozu. Tymczasem brak odniesienia trasy do lokalizacji przystanków komunikacyjnych stwarza ryzyko, że przewóz na żądanie, realizowany pojazdem mogącym pomieścić powyżej 9 osób, w rzeczywistości będzie funkcjonował jako przewóz de facto door-to-door, co nie jest uzasadnione z punktu widzenia logiki systemu publicznego transportu zbiorowego;
- zakres możliwości stosowania przejazdów na żądanie jest zdecydowanie zbyt szeroki. W szczególności w obecnym kształcie przepisów nie jest on w żaden sposób ograniczony do funkcji uzupełniającej względem przewozów regularnych. Pomijając wyłączenie przejazdów, których punkt początkowy i końcowy leży na terenie miasta, regulacja nie zawiera żadnego ograniczenia wykluczającego stosowanie tej instytucji na obszarach już obsługiwanych przez regularną komunikację zbiorową. Przykładowo dopuszczalny byłby przejazd na żądanie z gminy wiejskiej do miasta powiatowego – choć ustalany standard połączeń gwarantuje istnienie linii regularnych między siedzibą gminy a miastem powiatowym;
- wątpliwości budzi również sformułowanie „osoba, dla której przejazd zamawia mieszkaniec gminy”. Ustawa nie określa żadnych kryteriów, którym musiałaby odpowiadać wspomniana osoba, co

oznacza, iż może to być dosłownie każdy, w tym osoby spoza gminy, które nie mają z nią ani z jej potrzebami transportowymi żadnego związku. W konsekwencji definicja przejazdu na żądanie obejmuje w istocie przejazd zamawiany przez mieszkańca gminy dla kogokolwiek, co rodzi ryzyko, że instytucja ta stanie się *de facto* rozwiązaniem parataksówkowym, które będzie współfinansowane ze środków publicznych, a które niekoniecznie musi być wykorzystywane przez podmioty dotknięte wykluczeniem transportowym;

- przepisy nowelizacji wykluczają jednocześnie możliwość uzyskania dofinansowania z Funduszu na rzecz przewozów na żądanie. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 6a ust. 1 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych dopłata z Funduszu może dotyczyć wyłącznie linii komunikacyjnych zawartych w Schemacie sieci komunikacyjnej oraz przejazdu na żądanie.

Propozycja legislacyjna:

W art. 1 pkt 1 lit. d otrzymuje brzmienie:

„d) po pkt 23 dodaje się pkt 23a w brzmieniu:

„23a) transport na żądanie:

- a) przewóz na żądanie – przewóz osób realizowany pojazdem przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 9 osób łącznie z kierowcą, w określonych z góry godzinach, pomiędzy wyznaczonymi przystankami, pod warunkiem wcześniejszego zgłoszenia zapotrzebowania na dany kurs,
- b) przejazd na żądanie – przewóz osób realizowany przez gminę w jej granicach samochodem osobowym pomiędzy punktem adresowym zlokalizowanym w odległości co najmniej 3 kilometrów od przystanku obsługiwanego przez linie publicznego transportu zbiorowego lub przewóz na żądanie a wskazanym przez gminę przystankiem.

W art. 1 pkt 18 otrzymuje brzmienie:

„18) po rozdziale 3 dodaje się rozdział 3a w brzmieniu:

„Rozdział 3A. Transport na żądanie.

Art. 42a.

1. Przewóz na żądanie stanowi przewóz okazjonalny, o którym mowa w art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.
2. Organizator publicznego transportu zbiorowego organizujący przewóz okazjonalny określa sposób zgłaszania potrzeby uruchomienia danego kursu przewozu na żądanie.

Art. 42b.

1. Przejazd na żądanie może zamówić mieszkaniec gminy na swoją rzecz albo na rzecz osób trzecich, w tym osób nie będących mieszkańcami gminy.
2. W przypadku osób nie będących mieszkańcami gminy punkt odpowiednio początkowy albo końcowy przejazdu musi pokrywać się z miejscem zamieszkania osoby zamawiającej przejazd.

Art. 42c.

1. Przejazd na żądanie może być wykonywany samochodem osobowym:
 - 1) pozostającym w dyspozycji gminy lub
 - 2) przez przedsiębiorcę posiadającego licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.
2. W przypadku wykonywania przejazdu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, nie stosuje się przepisu art. 5b ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.
3. Kierujący pojazdem wykonujący przejazd, o którym mowa w ust. 1 pkt 1a:
 - 1) nie jest prawomocnie skazany za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, a także za przestępstwa, o których mowa w art. 59 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939), a ponadto nie orzeczono prawomocnie wobec niemu zakazu wykonywania zawodu kierowcy;
 - 2) posiada odpowiednie uprawnienie do kierowania pojazdem samochodowym, określone w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2025 r. poz. 1226 i 1676 oraz z 2026 r. poz. 180);
 - 3) nie ma przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy;
 - 4) nie ma przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy.
4. Do przejazdu na żądanie, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się art. 5b ust. 2 pkt 2 oraz art. 18 ust. 4a - 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Art. 42d. Rada gminy w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego określa zasady organizacji i wykonywania przejazdu na żądanie, w tym sposób jego zamawiania, wysokość opłaty pobieranej od pasażera, sposób rozliczania opłaty za przejazd oraz listę dokumentów potwierdzających uprawnienia do realizowania takiego przejazdu.

Art. 42e. Do transportu na żądanie nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.”

Dodatkowo niezbędne są odpowiednie zmiany w ustawie o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych.

6. Problem utrzymania nieuzasadnionych preferencji w pozyskiwaniu środków z Funduszu dla samorządu województw.

Komentarz wprowadzający: Fundusz przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu powinien być dedykowany przede wszystkim tym organizatorom, którzy mają szczególne problemy w zapewnieniu odpowiedniej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego (nieco więcej na ten temat znajduje się w pkt 1 uwag). Projekt ustawy nie gwarantuje takiej alokacji środków i coraz bardziej przypomina narzędzie nieograniczonego transferu środków do budżetu samorządu województw – które niekoniecznie znajdują się w najgorszej sytuacji.

Ocena zaproponowanego rozwiązania: Zgodnie z postulatami Związku Powiatów Polskich w nowej wersji projektu istotnie nastąpiła zmiana hierarchii pierwszeństwa dostępu do środków przewidzianej w art. 10a ust. 2b ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych. W szczególności zniknęło uwidocznienie na

pierwszym miejscu województwa – w to miejsce pojawiło się jednak niemożliwe do zaakceptowania rozwiązanie, w którym marszałek województwa arbitralnie pomniejsza kwotę środków przewidzianych do rozdziału między lokalnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego (nowo dodany pkt 1a w art. 10a ust. 1 ustawy). Decyzja o pomniejszeniu kwoty nie podlega jakiegokolwiek kontroli – marszałek województwa może zabezpieczyć sobie 80% środków ze szkodą dla wszystkich pozostałych organizatorów publicznego transportu zbiorowego, co jest niedopuszczalne. Wariant ten jest tym bardziej prawdopodobny, że akurat w przypadku województw nie ma ograniczenia odnośnie dofinansowywania linii realizującej minimalny standard dostępności transportowej.

Propozycja legislacyjna:

W art. 4 pkt 10 lit. a tiret drugi w zakresie dodawanego pkt 1a otrzymuje brzmienie:

„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, jednak nie więcej niż 10% środków, o których mowa w ust. 1;”.

Alternatywnie ze względu na charakter linii w ramach wojewódzkich przewozów pasażerskich – znieść możliwość dofinansowywania linii prowadzonych przez województwa.

7. Zagwarantowanie integracji transportu na dworcach

Propozycja legislacyjna: Postuluje się o uzupełnienie projektowanych przepisów w przedmiocie regulacji zobowiązującej przewoźników i operatorów do zatrzymywania się na dworcu wskazanym przez organizatora, jeżeli dworzec ten jest zlokalizowany w miejscowości, przez którą dana linia komunikacyjna przebiega i został udostępniony na warunkach określonych przez właściwą JST. Takie rozwiązanie pozwoli na przywrócenie dworcom ich właściwej funkcji jako węzłów integrujących ruch pasażerski.

Uzasadnienie: Obecne przepisy nie wprowadzają żadnego mechanizmu zobowiązującego przewoźników do korzystania z dworców w przypadku, gdy ten na danym obszarze funkcjonuje. W obecnej praktyce przewoźnicy nagminnie omijają dworce autobusowe, zatrzymując się na pobliskich ulicach lub prowizorycznych przystankach zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie dworca, kierując się wyłącznie względami finansowymi — opłaty za korzystanie z dworców są wyższe niż opłaty za korzystanie ze zwykłych przystanków komunikacyjnych. Skutkiem jest faktyczna degradacja dworców jako węzłów komunikacyjnych, rozproszenie ruchu pasażerskiego, utrudnienia dla podróżnych szukających połączeń oraz marnotrawstwo infrastruktury wybudowanej ze środków publicznych.

8. Odpowiedzialne podejście do umów wieloletnich

Komentarz wprowadzający: Wytworzenie się w społeczeństwie nawyku korzystania z publicznego transportu zbiorowego wymaga minimum 2-3 lat. Zwrot inwestycji w nowy autobus wymaga wg szacunku około 7 lat. Oznacza to, że w publicznym transporcie zbiorowym niezbędne są perspektywy wieloletnich umów i stabilnego finansowania.

Ocena zaproponowanego rozwiązania: Ministerstwo Infrastruktury zaproponowało szereg zmian sprowadzających w praktyce kontraktowanie usług w ramach Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu do kontraktowania rocznego.

Propozycja resortu w przedmiocie obniżenia limitu środków przewidzianych na umowy wieloletnie z 70% do 20% jest zbyt radykalna i nie znajduje przekonujących przesłanek w uzasadnieniu do projektu. Argument o „dynamicznym reagowaniu na zmieniające się potrzeby” w istocie przemawia przeciwko stabilności finansowania transportu zbiorowego. Publiczny transport zbiorowy wymaga bowiem ze swojej natury stabilnego, wieloletniego planowania — zarówno po stronie organizatorów, którzy muszą zawierać umowy z operatorami na okresy wieloletnie, jak i po stronie samych operatorów, którzy na podstawie zawartych umów dokonują inwestycji w tabor i infrastrukturę. Gwałtowne ograniczenie puli środków możliwych do zaangażowania w umowy wieloletnie z 70% do 20% podważa tę stabilność w sposób, który może skutkować masowym nieprzedłużaniem umów z operatorami i faktyczną likwidacją sieci komunikacyjnych, a to stanowi rezultat dokładnie odwrotny od deklarowanego celu, jakim jest przeciwdziałanie wykluczeniu transportowemu.

Propozycja legislacyjna:

W art. 4 pkt 8 zmieniany art. 9a ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Kwota środków, o których mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 20% kwoty środków przekazanych wojewodzie i marszałkowi województwa w roku poprzednim.”

W art. 4 pkt 14 lit. e otrzymuje brzmienie:

„e) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Umowa, o której mowa ust. 1, jest zawierana na czas oznaczony nie dłuższy niż 5 lat, 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 10 lat.”;

9. Zapewnienie waloryzacji dopłaty

Propozycja legislacyjna:

W art. 4 pkt 14 po lit. b dodaje się (brakującą składiną) lit. c w brzmieniu:

„c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Maksymalna stawka dopłaty, o której mowa w ust. 2, podlega corocznej waloryzacji w oparciu o planowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, ustalony w ustawie budżetowej na dany rok. Zmiana następuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym została ogłoszona ustawa budżetowa.”;

Uzasadnienie: Należy wskazać, że stawka dopłaty, która została ustalona sztywno na poziomie ustawowym, bez wprowadzenia mechanizmu cyklicznej waloryzacji, będzie z upływem czasu traciła realną wartość ekonomiczną wskutek inflacji oraz wzrostu kosztów paliwa, energii, pracy i utrzymania taboru, co z kolei

oznacza, że nominalne stawki dopłat niewaloryzowane przez kilka lat przestaną odpowiadać rzeczywistym kosztom operacyjnym. Brak wprowadzenia mechanizmu waloryzacji przez projektodawców jest zatem mechanizmem stopniowego realnego obniżania poziomu dofinansowania i przerzucania kosztów organizacji transportu publicznego, w coraz to większym zakresie, na poszczególne JST.

10. Uwagi redakcyjne

Niezależnie od przedstawionych powyżej kwestii merytorycznych zwracamy również uwagę, że projekt zawiera błędy o charakterze redakcyjnym i legislacyjnym – muszą być one poprawione. W szczególności zwracamy uwagę na następujące błędy:

- a) Art. 1 pkt 6 lit. b) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 9 ust. 1a p.t.z.

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„uchyla się ust. 1a i 2”

Należałoby uchylić również ust. 2 z uwagi na rezygnację z postanowień odnoszących się do liczby mieszkańców danej JST.

- b) Art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 15 ust. 1 pkt 6a) lit. e) p.t.z.

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„liczy nie więcej niż 50 tys. mieszkańców – co najmniej dwóch takich obiektów”

Zmiana dotyczy zastąpienia terminu „obektu” poprzez zwrot „obektów” dla zachowania spójności redakcyjnej i poprawności językowej.

- c) Art. 1 pkt 19 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 46 ust. 1 pkt 5a p.t.z.

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„a) pkt 5 otrzymuje brzmienie:”

Zmiana dotyczy modyfikacji treści pkt 5; dopiero w dalszej części projektu następuje dodanie pkt 5a.

- d) Art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 50 pkt 1 lit. n) u.t.d. oraz art. 3 pkt 8 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 86 ust. 2 pkt 2a u.t.d. oraz art. 3 pkt 11 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do załącznika nr 1 do ustawy lp. 6.4. u.t.d. oraz art. 3 pkt 12 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do załącznika nr 3 do ustawy lp. 2.2a u.t.d. oraz art. 8 ustawy nowelizującej w odniesieniu 321b p.o.ś.

Proponuje się zmianę we wszystkich wymienionych jednostkach terminu „komunikacyjnemu” na „transportowemu”, co ujednolici treść aktu oraz zapewni spójność z nową definicją Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

- e) Art. 4 pkt 10 lit. g) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 10a ust. 6 f.r.p.a.

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„6. W przypadku braku wystarczających środków do objęcia dopłatą wniosków, o których mowa w ust. 1 pkt 4, w ramach danej grupy organizatorów, o której mowa w ust. 2b, marszałek województwa obejmuje dopłatą wnioski złożone przez wszystkich organizatorów z tej grupy udzielając dofinansowania, w ramach tej grupy, proporcjonalnie do zgłoszonego zapotrzebowania.”

Zmiana polega na zastąpieniu zwrotu „obejmują” terminem „obejmuje”, celem dopasowania do całościowego brzmienia i sensu regulacji oraz dla zachowania poprawności językowej.

- f) Art. 4 pkt 15 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 11d1 ust. 3 pkt 8 f.r.p.a.

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„8) zasady i termin składania wniosku o dopłatę oraz jego wzór.”

Uzupełnienie normy o brakujący spójnik „i”.

- g) Art. 15 pkt 2 ustawy nowelizującej

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„2) Schemat sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, o którym mowa w art. 14d ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, sporządza się w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”

Modyfikacja polega na zastąpieniu terminu „przewozów” określeniem „przewozach”, co zapewnia spójność i poprawność językowo-redakcyjną przepisu.

Pragniemy również zaznaczyć, że z uwagi na oddziaływanie procedowanego projektu ustawy na jednostki samorządu terytorialnego, akt ten po zakończeniu ponownego uzgadniania i konsultacji musi zostać przedłożony do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka