

## Uzasadnienie

Transport odgrywa ogromną rolę w promowaniu rozwoju gospodarczego, dobrostanu i sprawiedliwości społecznej, umożliwiając dostęp do wysokiej jakości miejsc pracy osobom zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz niektórym grupom społecznym znajdującym się w trudnej sytuacji. Może także przyczyniać się do zwiększenia sprawiedliwości i solidarności międzypokoleniowej.<sup>1</sup> Zgodnie z zasadą nr 20 Europejskiego filaru praw socjalnych<sup>2</sup>, że każdy ma prawo dostępu do podstawowych usług, w tym transportu, zaś osoby potrzebujące powinny otrzymywać wsparcie w zakresie dostępu do tych usług. Transport umożliwia również dostęp do innych usług, które są bardzo ważne dla aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i w rynku pracy, takich jak zatrudnienie, opieka zdrowotna i edukacja. W tym kontekście ubóstwo transportowe staje się coraz większym problemem – w szczególności dla grup znajdujących się w trudnej sytuacji – ponieważ ogranicza dostęp do tych usług i w konsekwencji przyczynia się do wykluczenia społecznego.

W niektórych regionach Polski brak jest odpowiedniej dostępności do autobusowego transportu publicznego lub nie funkcjonuje on w ogóle. Taka sytuacja ogranicza dostęp do podstawowych usług i miejsc pracy oraz stanowi również poważną barierę w dostępie do właściwej oferty edukacyjnej i kulturalnej dzieci i młodzieży. Taka sytuacja ma wpływ m.in. na wybór miejsca kształcenia osób młodych, powodując rezygnację z wybranej szkoły na rzecz placówki oświatowej znajdującej się bliżej miejsca zamieszkania. Z problemem wykluczenia transportowego zmagają się także seniorzy z obszarów wiejskich.

W obszarach oddalonych od aglomeracji miejskich transport publiczny dociera w ograniczonym zakresie a oferta przewozowa jest często niedostosowana do potrzeb lokalnych społeczności, w tym także ze względu na kryterium częstotliwości i dni wykonywania kursów.

Problemy z odpowiednią dostępnością do transportu publicznego wynikają z:

- występującego deficytu linii komunikacyjnych w transporcie autobusowym,
- braku stabilnego finansowania przewozów regionalnych i lokalnych oraz przeniesienia ciężaru organizacji transportu na samorządy, które często nie mają wystarczających środków,
- niskiego zainteresowania przewoźników działających na zasadach komercyjnych obsługą nierentownych tras, co prowadzi do rezygnacji z kursów szczególnie w mniej zaludnionych obszarach,
- wzrostu kosztów paliwa i pracy kierowców, co znacząco wpływa na opłacalność przewozów,
- ograniczonego dostępu do transportu autobusowego w wielu regionach kraju;
- wyboru transportu indywidualnego jak podstawowego środka przemieszczania się.

Uruchomiony w 2019 r. Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, zwany dalej „Funduszem”, wpłynął pozytywnie na ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego osób zamieszkujących tereny oddalone od aglomeracji miejskich niemniej jednak nadal występują problemy z dostępnością do transportu publicznego a na mapie kraju nadal pozostają obszary wykluczone transportowo.

Mając na uwadze konieczność poprawy dostępności do transportu publicznego i eliminacji zjawiska wykluczenia komunikacyjnego została przeprowadzona rewizja podstaw prawnych dotyczących publicznego transportu zbiorowego tj. ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285) oraz funkcjonowania Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 402, z późn. zm.) jak

---

<sup>1</sup> Economic Perspectives on Transport and Equality [Perspektywy gospodarcze dotyczące transportu i równości] (OECD, 2011); Study on the social dimension of the future EU transport system regarding users and passengers [Badanie na temat społecznego wymiaru przyszłego systemu transportowego UE w odniesieniu do użytkowników i pasażerów] (UE 2022).

<sup>2</sup> [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles\\_pl](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles_pl).

i innych aktów prawnych odnoszących się do publicznego transportu zbiorowego tj. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1539, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262).

W ramach prowadzonej rewizji został powołany przez Ministra Infrastruktury i pracował Zespół Ekspercki do spraw przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. Zespół zakończył swoje prace z dniem 31 marca 2025 r. Do udziału w pracach Zespołu zaproszeni zostali m.in. przedstawiciele reprezentujący korporacje samorządowe tj. Związek Powiatów Polskich, Związek Województw RP, Związek Gmin Wiejskich RP, Unia Miasteczek Polskich oraz Związek Miast Polskich.

Projektowane przepisy stanowią efekt prac ww. Zespołu Eksperckiego.

### **Zmiany w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285)**

Projekt ustawy zakłada dokonanie zmian w zakresie niektórych definicji.

Dotychczasowa definicja przewozu o charakterze użyteczności publicznej, określona w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy została rozszerzona. Przewozem o charakterze użyteczności publicznej będzie także przewóz osób na żądanie wykonywany na podstawie planu transportowego, w celu zapewnienia przewozu osobom powyżej 75 roku życia, niepełnosprawnym lub o ograniczonej zdolności ruchowej, w przypadku gdy wykonywanie regularnego przewozu osób nie jest uzasadnione ekonomicznie. Powyższa zmiana jest zgodna z zaleceniami *Komisji Europejskiej z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie ubóstwa transportowego: jak zapewnić przystępną cenowo, dostępną i sprawiedliwą mobilność*, które wskazują, że w odniesieniu do nieopłacalnych z komercyjnego punktu widzenia lokalnych i regionalnych usług transportu publicznego zaleca się rozważenie możliwości dofinansowania usług na żądanie, takich jak zbiorowy transport drogowy lub współdzielone taksówki, na obszarach o niedostatecznym dostępie do transportu, w szczególności na obszarach słabo zaludnionych.

W związku z powyższym do słowniczka ustawy została także wprowadzona definicja „transportu na żądanie” (art. 4 ust. 1 pkt 31). Przewozy na żądanie (*door to door*) będą organizowane przez gminę i realizowane jako przewozy okazjonalne. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (plan transportowy) będzie określał obszary, na których mogą być realizowane przewozy w formule transportu na żądanie.

Ponadto w ramach projektowanej nowelizacji definicja wojewódzkich przewozów pasażerskich zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 25 ustawy została rozszerzona o rozwiązania dotyczące przewozów w transporcie drogowym. W odpowiedzi na liczne postulaty jednostek samorządu terytorialnego i sugestie dotyczące problemów z organizacją przewozów na styku dwóch województw. W definicji tej określono, że przewozem wojewódzkim będzie także przewóz do miejscowości w województwie sąsiednim, która jest położona nie dalej niż 30 km od granic województwa oraz przewozów powrotny. Ww. zmiana definicji wojewódzkich przewozów pasażerskich usprawni proces organizacji publicznego transportu zbiorowego na styku dwóch województw.

Przepisy art. 4 ust. 1 pkt 30 ustawy zostaną także uzupełnione o definicję „wykluczenia komunikacyjnego”.

Wprowadzenie definicji legalnej „wykluczenia komunikacyjnego” (art. 1) jest kluczowe w celu właściwego zdefiniowania problemu oraz wprowadzenia skutecznych narzędzi walki z tym zjawiskiem. Wykluczenie komunikacyjne zostanie zdefiniowane jako ograniczenia możliwości korzystania z konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, takich jak wolność poruszania się, prawo do ochrony zdrowia, prawo osób z niepełnosprawnościami do pomocy ze strony władz publicznych w komunikacji społecznej, prawo do nauki, w następstwie braku lub ograniczonej dostępności do podstawowych usług publicznego transportu zbiorowego.

Dotychczasowy stan prawny w przepisach prawa krajowego nie definiował pojęcia wykluczenia komunikacyjnego. Wyjaśnienia również wymaga, że przepisy prawa Unii Europejskiej nie zawierają definicji legalnej tego pojęcia. Natomiast przepis art. 2 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060 (Dz. U. L 130 z 16 maja 2023 r.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego”, zawiera pierwszą i jedyną obowiązującą w całej Unii Europejskiej definicję pojęcia zbliżonego, tj. ubóstwa transportowego. Odnosi się ona do *niezdolności osób i gospodarstw domowych do pokrycia kosztów transportu prywatnego lub publicznego lub trudności w tym zakresie lub braku dostępu lub ograniczonego dostępu dla tych osób lub gospodarstw domowych do transportu niezbędnego, by mieli oni dostęp do podstawowych usług i czynności społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem kontekstu krajowego i przestrzennego.*

W odniesieniu do definicji ubóstwa transportowego zawartej w rozporządzeniu w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego wyróżnia się kryteria takie jak:

- a) przystępność cenowa - zdolność osób i gospodarstw domowych do pokrycia kosztów transportu prywatnego lub publicznego;
- b) dostęp do transportu - istnienie usług transportowych i częstotliwość kursowania środków transportu;
- c) dostępność - zdolność osób i gospodarstw domowych do dotarcia w rozsądnym czasie do podstawowych usług społeczno-gospodarczych i zajęć.

Ponadto należy zwrócić uwagę również na tzw. „adekwatność systemu transportowego” rozumianą jako użyteczność systemu transportowego. „Adekwatność” obejmuje różne dodatkowe elementy, takie jak niezawodność, przydatność dla osób, które korzystają z niego na potrzeby pracy lub obowiązków opiekuńczych (jak dojazd do i z miejsc pracy oraz transport dzieci), bezpieczeństwo i ochrona systemu transportowego oraz jego dostępność poza godzinami szczytu, brak barier w dostępie do tego systemu oraz powszechna dostępność informacji o możliwościach podróżowania.<sup>3</sup>

W związku z wprowadzeniem definicji „wykluczenia komunikacyjnego” art. 8 pkt 1 ustawy wskazujący na zadanie organizatora publicznego transportu zbiorowego polegające na planowaniu rozwoju transportu został rozszerzony o konieczność planowania tego transportu w sposób mający na celu walkę lub przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu.

W projektowanej nowelizacji dodaje się art. 5a wprowadzający minimalny standard dostępności komunikacyjnej w zakresie transportu drogowego. Zgodnie z projektem na poziomie ustawowym zostaną zagwarantowane połączenia pomiędzy:

- miastem stanowiący siedzibę wojewody i sejmiku województwa a miejscowościami stanowiącymi siedziby władz powiatów wchodzących w skład danego województwa,
- połączenia między miejscowościami stanowiącymi siedziby władz gmin wchodzących w skład danego powiatu a miejscowością stanowiącą siedzibę władz tego powiatu.

Proponowane rozwiązanie ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu dostępności komunikacyjnej w skali kraju, a minimalne wymagania tej dostępności będą wynikać z ustawy. Powyższe spowoduje, że organizatorzy publicznego transportu zbiorowego będą zobowiązani do organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej z ich uwzględnieniem, co z pewnością zwiększy dostępność transportu publicznego dla pasażerów.

W ramach projektowanej nowelizacji po wspomniany już art. 8 ustawy określającym zadania organizatora publicznego zostanie dodany art. 8a określający nowe zadania marszałka województwa w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego.

Zgodnie z nowododanym art. 8a ust. 1 ustawy marszałek województwa otrzyma nowe zadanie polegające na koordynowaniu przewozów o charakterze użyteczności publicznej planowanych w województwie. Kolejnym nowym zadaniem marszałka województwa, zgodnie z art. 8a ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, będzie integracja przewozów wykonywanych na terenie

---

<sup>3</sup> Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Cludius, J., Noka, V., Unger, N., Delfosse, L. i in., sprawozdanie końcowe, „Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies” [„Ubóstwo transportowe: definicje, wskaźniki, uwarunkowania i strategie przeciwdziałania”], październik 2024.

województwa. Zadanie to będzie polegało na koordynowaniu sieci komunikacyjnej w województwie pod kątem jej zgodności z potrzebami pasażerów oraz wymaganiami dotyczącymi częstotliwości przewozów i jakości taboru oraz tworzeniu linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym do jak największej liczby miast (o ile ma to uzasadnienie w liczbie pasażerów korzystających z takiej sieci) oraz w tworzeniu linii w transporcie drogowym, które będą stanowiły uzupełnienie ww. linii w transporcie kolejowym.

Ustanowienie marszałka województwa koordynatorem oraz integratorem przewozów w województwie jest kluczowym rozwiązaniem w przeciwdziałaniu wykluczeniu komunikacyjnemu. Dotychczasowa sieć przewozów o charakterze użyteczności publicznej organizowana przez jednostki samorządu terytorialnego na poziomie gmin, powiatów, lub związków tych jednostek była rozdrobniona i niespójna. Powyższe powodowało, że dostępna oferta przewozowa nie odpowiadała potrzebom mieszkańców obszarów rzeczywiście wykluczonych komunikacyjnie.

W projektowanej zmianie art. 9 ustawy ograniczono liczbę organizatorów publicznego transportu zbiorowego, którzy będą zobowiązani do opracowania planu transportowego. Gminy i związki międzygminne będą zobowiązane do opracowania planu transportowego w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w komunikacji miejskiej, jeżeli podejmą decyzję o jej organizacji. Obowiązek opracowania planu transportowego w zakresie gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich nałożono na marszałków województw, którzy zostali wyznaczeni koordynatorami i integratorami przewozów w województwie.

Marszałkowie województw będzie sporządzali kompleksowy plan transportowy województwa na podstawie propozycji do tego planu opracowanych przez innych organizatorów z obszaru województwa tj. gminy, związki międzygminne, powiaty, związki powiatów, związki powiatowo-gminne. Propozycje te zostaną przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego marszałkowi województwa na jego wniosek w terminie dwóch miesięcy.

Następnie, zgodnie z nowym brzmieniem art. 11 ustawy, marszałek województwa dokona weryfikacji propozycji do planu transportowego zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa. Weryfikacja zostanie dokonana pod kątem wykluczenia linii komunikacyjnych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej pokrywających się częściowo lub całościowo z inną linią komunikacyjną w ramach takich przewozów.

Jeżeli marszałek województwa zidentyfikuje takie linie, to w dalszej kolejności zobowiąże organizatorów takich linii do przewozów do dokonania uzgodnienia i optymalizacji. Celem optymalizacji jest wyeliminowanie linii komunikacyjnych pokrywających się częściowo lub w całości z inną linią komunikacyjną. Jednocześnie przesądzono, że w przypadku braku uzgodnienia decyzję o przebiegu linii komunikacyjnej podejmie marszałek województwa.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 12 ustawy zmieniony został zakres planu transportowego. W planie transportowym zamiast dotychczas określanej sieci komunikacyjnej, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej marszałek województwa będzie określał:

- sieć komunikacyjną, na której będą wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, z uwzględnieniem przewozów utworzonych w celu walki lub przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu z wyłączeniem międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym, których organizatorem jest minister właściwy do spraw transportu,
- obszary, na których mogą być realizowane przewozy w formule transportu na żądanie,
- procentowy udział środków Funduszu z puli przyznanej dla województwa, które mogą zostać przeznaczone na dopłatę do przewozów transportu na żądanie,
- minimalne standardy częstotliwości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym, który zostanie ustalony na poziomie co najmniej 3 par kursów dziennie (rano, popołudniu i wieczorem a także w soboty i w dni wolne od pracy).

Linie komunikacyjne, które będą mogły zostać zakwalifikowane jako utworzone do walki lub przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu będą wyznaczone przez organizatorów z uwzględnieniem kryterium:

- a) dostępności czasowej dojazdu transportem zbiorowym do dowolnego miasta powiatowego i do dowolnej siedziby gminy,
- b) dostępności pieszej do najbliższego przystanku obsługiwanego przez transport zbiorowy,
- c) łącznej liczby kursów na liniach komunikacyjnych do dowolnego miasta powiatowego oraz dowolnej siedziby gminy obsługujących przystanki zlokalizowane w promieniu dostępności pieszej.

Przewozy w ramach transportu na żądanie będą mogły być realizowane na obszarach właściwości organizatora, które zostaną wyznaczone w planie transportowym. Kryterium wyznaczania tych obszarów będzie uwzględniało liczbę mieszkańców oraz gęstość zaludnienia (art. 12 ust. 1b – 1c ustawy).

Rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu, wydane na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy, które dotychczas określało zakres planu transportowego w podziale na część tekstową i graficzną zostanie także uzupełnione o upoważnienie ustawowe do określenia zasad stosowania kryteriów służących do wyznaczenia linii komunikacyjnej jako utworzonej w celu walki i przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu na podstawie kryteriów z art. 12 ust. 1b ustawy oraz wyznaczenia obszarów, na których mogą być realizowane przewozy w formule transportu na żądanie, na podstawie kryteriów, o których mowa z art. 12 ust. 1c tej ustawy.

W art. 13 ustawy dokonano zmian wynikowych związanych z ograniczeniem liczby podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu transportowego.

W art. 25 dodano ust. 4a, który ma na celu doprecyzowanie przepisów związku z wyrokiem TSUE w sprawie 186/22 poprzez wprowadzenie przepisu wskazującego na konieczności uzyskania w formie decyzji zgody Komisji Europejskiej na przekazywanie pomocy publicznej udzielanej w postaci rekompensaty w odniesieniu do transportu linowego lub umów mieszanych o świadczenie usług publicznych w zakresie multimodalnego transportu pasażerskiego.

W art. 46 ustawy, który określa zasady organizacji i funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego dodano pkt 5a zobowiązujący operatorów i przewoźników do sporządzenia i udostępnienia rozkładów jazdy w standardzie cyfrowej wymiany informacji GTFS lub NeTex na stronie internetowej tych podmiotów. Rozwiązanie to z pewnością będzie miało pozytywny wpływ na zwiększenie dostępności danych dotyczących rozkładów jazdy ale będzie także ułatwienie do rozpoczęcia w przyszłości prac nad ogólnopolską bazą godzin odjazdów i przyjazdów w całym kraju.

Projekt niniejszej ustawy zmienia także przepisy art. 49 ustawy odnoszący się do informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z dotychczasowymi przepisami jednostki samorządu terytorialnego były zobowiązane do przekazania marszałkowi województwa danych dotyczących publicznego transportu zbiorowego. Następnie na podstawie otrzymanych danych marszałek województwa sporządza zbiorcze zestawienie z obszaru województwa, które jest przekazywane ministrowi właściwemu do spraw transportu. Minister jest zobowiązany do udostępnienia danych w BIP.

Dotychczasowa praktyka pokazuje jednak, że marszałkowie województw mają problem z wyegzekwowaniem sprawozdań od jednostek samorządu terytorialnego, a te jednostki, które przekazały sprawozdania często sporządziły je bez pełnych danych.

Mając na uwadze dbałość o jakość i kompletność danych dotyczących publicznego transportu zbiorowego projektowana nowelizacja przewiduje zmiany w przepisach odnoszących się do tych sprawozdań.

W art. 49 ust. 2 ustawy zgodnie, z którym marszałek województwa, na podstawie otrzymanych informacji, przygotowuje zbiorczą informację dotyczącą publicznego transportu zbiorowego na całym obszarze objętym swoją właściwością w ramach projektowanych przepisów usunięte zostanie sformułowanie „na podstawie otrzymanych informacji”. Nowe brzmienie art. 49 ust. 2 ustawy

zobowiąże marszałka województwa do zebrania danych od wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z obszaru właściwości marszałka. Jednocześnie poprzez przepisy art. 49 ust. 2a - 2c ustawy zostaną wprowadzone sankcje dla jednostek samorządu terytorialnego za nieprzekazanie danych marszałkowi województwa. Za nieprzekazanie danych w wymaganym ustawowo terminie marszałek będzie mógł nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek uiszczenia opłaty w wysokości 1000 zł. Nieprzekazanie tych danych i każde kolejne wezwanie do zapłaty będzie skutkowało nałożeniem przez marszałka na jednostkę kary w wysokości 2000 zł za każde wezwanie. Środki w tych opłat będą przeznaczone przez marszałka na zadania w zakresie transportu publicznego i dróg publicznych.

Projektowana nowelizacja przewiduje także zmianę art. 81 ustawy. Jest to przepis przejściowy dotyczący daty objęcia przewoźników lub operatorów publicznego transportu zbiorowego wykonujących przewozy w transporcie kolejowym obowiązkiem stosowania kas rejestrujących, o których mowa w art. 57 ust. 1 normującym przesłanki rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku z ustawowymi uprawnieniami do ulgowych przejazdów – od dnia 1 kwietnia 2026 r. Zgodnie z § 8 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas (Dz. U. poz. 1902) obowiązek prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących (fiskalnych) dla podatników dokonujących dostawy towarów lub świadczących usługi, inne niż wymienione w ust. 3 § 8, przy użyciu automatów vendingowych, z wyłączeniem usług mycia, czyszczenia samochodów i podobnych usług wejdzie w życie od 1 kwietnia 2027 r. W związku z tym, że zwolnienie z obowiązku stosowania kas rejestrujących sprzedaży posiłków i towarów na pokładach pociągów za pośrednictwem automatów (maszyn) vendingowych będzie obowiązywać do 31 marca 2027 r., skorelowany z tym terminem powinien być także termin zwolnienia wynikający z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W związku z powyższym w ramach projektowanej nowelizacji zaproponowano aby w art. 81 zmianie uległ termin wskazany w tym przepisie z dnia 1 stycznia 2026 r. na dzień 1 kwietnia 2027 r.

#### **Zmiany w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262)**

W art. 33a ww. ustawy zostanie dodany ust. 9, który wprowadzi dla przewoźników, organizatorów publicznego transportu zbiorowego lub osób przez nich upoważnionych dokonujących kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu, ochronę przewidzianą w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383, z późn. zm.) dla funkcjonariuszy publicznych.

Objęcie tych podmiotów ochroną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych jest związane z pojawiającymi się w ostatnim czasie przypadkami aktów agresji, szczególnie w komunikacji miejskiej. Osoby te mają bezpośredni kontakt z osobami korzystającymi z tej formy transportu i są narażone na potencjalne akty agresji z ich strony, do których faktycznie dochodzi. Dlatego też zasadne jest zrównanie ochrony materialno-prawnej kontrolerów biletów z już istniejącą ochroną prawną przewidzianą dla osób kierujących środkami transportu w publicznym transporcie zbiorowym. Proponowana zmiana stanowi realizację postulatu organizatorów publicznego transportu zbiorowego oraz przedstawicieli związków zawodowych.

#### **Zmiany w ustawie z dnia 6 września 2010 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1539, z późn. zm.)**

W art. 18b ustawy, który określa zasady wykonywania regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym zostanie dodany ust. 8 wskazujący na konieczność wykonywania przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym z uwzględnieniem wymogu minimalnej częstotliwości określonej w planie transportowym województwa. Obowiązek ten nie będzie miał zastosowania do przewozów regularnych wykonywanych na liniach komunikacyjnych wykraczających poza obszar co najmniej jednego województwa.

Projektowane przepisy wprowadzają także zmiany w art. 50 pkt 1 tej ustawy, który określa zadania kontrolne Inspekcji Transportu Drogowego. Dotychczasowe zadania zostaną uzupełnione o nowe zadania kontroli standardów krajowych przewozów osób objętych dofinansowaniem ze środków Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu (poprzednia nazwa: Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej). Odpowiednie zmiany zostaną także wprowadzone w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o

charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 402, z późn. zm.), której tytuł zostanie zmieniony w ramach przedkładanej nowelizacji na ustawę o Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu.

W związku z powyższą zmianą i przyznaniem Inspekcji Transportu Drogowego nowych zadań kontrolnych zmianie uległ także art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy wskazujący na nadzór wojewódzkiego inspektora transportu drogowego nad wydawaniem licencji i zezwoleń w krajowym transporcie drogowym. Przepis ten został uzupełniony o nadzór nad wydawaniem zaświadczeń na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, w tym w szczególności w zakresie związanym z wydaniem tych zaświadczeń na linię komunikacyjną objętą dopłatą ze środków Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu w celu ustalenia przestrzegania standardów dostępności transportu publicznego (art. 5a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

W związku ze zmianami w ustawie o Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu (poprzedni tytuł: ustawa o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej) tj. art. 11g, który zobowiązuje operatora do wyposażenia autobusu i używania w trakcie całej trasy przewozu objętego dopłatą z Funduszu w lokalizator zmianie, w ramach projektowanej nowelizacji zmianie ulegnie art. 87 ustawy o transporcie drogowym określający obowiązki kierowcy podczas kontroli drogowej. Zgodnie z nowym ust. 8 dodanym w ww. artykule kierowca podczas kontroli drogowej krajowego przewozu drogowego osób na linii komunikacyjnej objętej dopłatą z Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu jest obowiązany do umożliwienia kontroli spełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 11g ustawy o Funduszu tj. wyposażenia pojazdu w lokalizator i jego stosowania w trakcie przewozu na linii objętej dopłatą z Funduszu.

W związku z wprowadzonym w art. 11g ustawy o Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu obowiązkiem wyposażenia autobusu w lokalizator i obowiązkiem jego stosowania podczas przewozu drogowego osób na linii komunikacyjnej objętej dopłatą z Funduszu w załączniku nr 1 i załączniku nr 3 do ustawy przewidziano sankcje za nierealizowanie tego obowiązku.

Wykonywanie krajowego przewozu drogowego osób na linii komunikacyjnej objętej dopłatą z Funduszu z naruszeniem obowiązku korzystania z lokalizatora będzie podlegało karze pieniężnej w wysokości 2 000 zł nakładanej na kierowcę (załącznik nr 1 lp. 6.4.). Natomiast dla przedsiębiorcy, który nie wyposażył pojazdu, którym jest wykonywany krajowy przewóz drogowych osób na liniach objętych dopłatą z Funduszu przewidziano karę pieniężną w wysokości 12 000 zł.

Obowiązek wyposażenia pojazdów w lokalizator i ich stosowania podczas krajowego przewozów drogowych osób na liniach objętych dopłatą z pewnością wzmacni skuteczności kontroli wydatkowania środków Funduszu i usprawni nowe zadania kontrolne Inspekcji Transportu Drogowego.

W ramach działań deregulacyjnych zmianie ulegnie także art. 83 ust. 3 – 3b ustawy. Dotychczasowe sprawozdanie z uprawnień udzielonych w transporcie drogowym, które było dotychczas składane za I i II półrocze przez powiaty (zbiorcze na podstawie danych z gmin), miasta na prawach powiatu i marszałka województwa do ministra właściwego do spraw transportu zostanie zastąpione jednym sprawozdaniem składanym, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego (art. 83 ust. 3c ustawy). Takie rozwiązanie zmniejszy obciążenie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań sprawozdawczych z transportu drogowego.

Jednocześnie mając na uwadze potrzebę zapewnienia spójności danych służących do monitorowania i oceny funkcjonowania krajowego transportu drogowego w art. 83 ust. 6 ustawy wprowadzono fakultatywną możliwość wydania przez ministra właściwego do spraw transportu rozporządzenia określającego wzory formularzy do przekazywania danych w zakresie wydanych przez jednostki samorządu terytorialnego uprawnień dotyczących publicznego transportu zbiorowego. W sytuacji gdy minister zidentyfikuje problem z niekompletnością przekazywanych danych będzie miał możliwość interwencji legislacyjnej polegającej na wydaniu aktu wykonawczego określającego obligatoryjny wzór formularza z danymi sprawozdawczymi.

**Zmiany w zakresie ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 402)**

Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zmieni nazwę na Fundusz przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu, a w konsekwencji zmianie ulegnie także tytuł ustawy.

Zmiany w ustawie obejmą także zakres przedmiotowy ustawy określony w art. 1 ust. 2 tej ustawy.

Wychodząc na przeciw licznym postulatom organizatorów publicznego transportu zbiorowego na poziomie gminy, zarówno miejskiej jak i wiejskiej zakres przedmiotowy ustawy. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 1 ust. 2 ustawy, przepisy tej ustawy zostaną rozszerzone na przewozy komunikacji miejskiej, z wyłączeniem odcinka linii komunikacyjnej w części obejmującej odcinek do granic lub od granic miasta.

Jednocześnie zmianie ulegnie brzmienie art. 6a ustawy, określającego generalną zasadę odnośnie do linii komunikacyjnych, które mogą podlegać dopłacie z Funduszu. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu dopłacie z Funduszu będą podlegały wyłącznie linie komunikacyjne, które zostaną wskazane w planie transportowym województwa jako utworzone w celu walki lub przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu oraz wskazane w planie transportowym przewozy w formule transportu na żądanie. Zmiana ta ma na celu przeznaczenie środków Funduszu stricte na przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. Linie komunikacyjne, które zostały utworzone w celu walki z wykluczeniem komunikacyjnym zostaną wskazane w planie przez marszałka województwa na podstawie propozycji jednostek samorządu terytorialnego zgłoszonych do tego planu. To marszałek województwa jako integrator przewozów w województwie, analizując propozycje zgłoszone przez jednostki samorządu terytorialnego, określi takie linie komunikacyjne. Linie te powinny być odpowiedzią na potrzeby pasażerów. Dopłatą będą mogły być również objęte przewozy okazjonalne (na żądanie), które będą realizowane w gminach na obszarach o niskim zaludnieniu, w razie potrzeby, dla pasażerów najbardziej narażonych na wykluczenie komunikacyjne, np. dla osób starszych, poddawanych długotrwałemu leczeniu, dzieci lub młodzieży, na określonej trasie.

Nowelizacja ustawy o Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu w zasadniczej części dotyczy przekazania marszałkom województw zadań z zakresu obsługi Funduszu w województwie. Marszałkowie będą realizowali dotychczasowe zadania wojewodów w zakresie obsługi Funduszu dysponując środkami przyznanymi na województwo. Do zadań marszałków będzie należało ogłaszanie naborów wniosków o objęcie dopłatą w danym roku budżetowym dopłatą z Funduszu, rozpatrywanie wniosków, zawieranie umów o dopłatę z innymi organizatorami. Ponadto marszałek województwa tak jak dotychczas wojewoda zawrze, na podstawie art. 11 ustawy, z dysponentem Funduszu Porozumienia w sprawie określenia warunków dofinansowania z Funduszu.

Marszałkowie województw, w związku z przejęciem zadania obsługi Funduszu w województwie, otrzymają dodatkowe środki na wydatki związane z obsługą Funduszu w województwie. W ramach środków Funduszu przeznaczonych na dofinansowanie zadań własnych organizatorów dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zostanie wyodrębniona kwota 1,6% tych środków. Środki te zostaną podzielone na województwa proporcjonalnie do wielkości środków przyznaných na województwo dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (art. 6 pkt 3 i art. 8 ust. 1a ustawy).

W związku ze stale zwiększającym się zapotrzebowaniem na środki Funduszu zasadne jest zakończenie przekazywania nadwyżki środków finansowych z danego roku budżetowego na rachunek bankowy Funduszu Rozwoju Dróg. Zasadne jest, aby niewykorzystane w danym roku budżetowym środki Funduszu mogły być w pełnej wysokości przeznaczone na dopłaty dla jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym uchylony zostanie przepis art. 9, który zobowiązuje dysponenta Funduszu do przekazywania na rachunek Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg ewentualnych niewykorzystanych środków Funduszu.

Mając na uwadze, że marszałek województwa będzie integratorem sieci komunikacyjnej na obszarze województwa, w ramach projektowanej zmiany przepisów art. 11a ust. 2 ustawy o Funduszu, marszałek uzyska pierwszeństwo w objęciu dopłatą z Funduszu. W dalszej kolejności dopłata będzie przyznawana w następującej kolejności:

- związek powiatowo-gminny,
- związek powiatów,
- związek międzygminny,
- powiat,
- gmina.

Zmiana dotychczasowej kolejności pierwszeństwa w objęciu dopłatą z Funduszu jest kompromisową propozycją ustaloną w ramach wspomnianego na wstępie Zespołu Eksperckiego do spraw przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu.

Projektowana nowelizacja zakłada także zmianę sposobu podziału środków 10% rezerwy przewidzianej w planie finansowym Funduszu (art. 11b ustawy). W celu zapewnienia równego dostępu marszałków województw do środków rezerwy zostanie wprowadzony proporcjonalny podział środków tej rezerwy. Takie rozwiązanie pozwoli na dostępność tych środków dla wszystkich marszałków, którzy zgłoszą stosowne zapotrzebowanie. Dotychczasowy sposób podziału środków tej rezerwy na zasadzie kolejności wpływu okazał się nieefektywny. Dystrybucja środków z rezerwy wraz ze zmianą sposobu podziału tych środków, a także zwiększenie rezerwy z 5% do 10% pozwolą na szybsze i bardziej skuteczne reagowanie na bieżące zapotrzebowanie jednostek samorządu terytorialnego na środki Funduszu.

Art. 11d określający zasady i warunki zawarcia umowy o dopłatę zostanie uzupełniony o ust. 1a przesądzający, że marszałek województwa, który będzie prowadził obsługę Funduszu w województwie, ale jednocześnie będzie mógł wnioskować o środki z tego Funduszu będzie zawierał umowę o dopłatę z właściwym wojewodą. Ponadto wojewoda, na podstawie art. 11 ust. 1b ustawy, będzie zawierał z marszałkiem porozumienie określające zasady i tryb przekazania danych i informacji niezbędnych do zawarcia umowy o dopłatę.

Ponadto projektowane przepisy (art. 11d ust. 2a ustawy) wprowadzą możliwość zróżnicowania wysokości dopłaty z Funduszu w zależności od obiektywnych kryteriów. Nastąpi to poprzez wprowadzenie delegacji ustawowej dla ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia kryteriów i szczegółowego sposobu i trybu ustalania wysokości dopłaty z Funduszu, z uwzględnieniem wielkości pojazdu, którym wykonywane są przewozy na linii komunikacyjnej objętej dopłatą i standardów wykonywania przewozów oraz liczby mieszkańców na obszarze, przez który przebiega ta linia. Maksymalny poziom dopłaty pozostanie na poziomie stawki dopłaty 3,00 zł do 1 wozokilometra przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Zasadne jest prowadzenie przez marszałka województwa jako integratora przewozów o charakterze użyteczności publicznej na obszarze województwa ewaluacji linii komunikacyjnych określonych w planie transportowym jako utworzonych w celu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. Ze względu na prowadzoną ewaluację linii komunikacyjnych, których utworzenie jest zasadne pod względem eliminacji walki z wykluczeniem komunikacyjnym zasadne jest również skrócenie możliwości zawierania umów o dopłatę na okres nie dłuższy niż 3 lata. Jest to wystarczający czas na dokonanie przez marszałka województwa jako integratora przewozów oceny zasadności dalszego dotowania danej linii komunikacyjnej z Funduszu, którego głównym celem jest walka z wykluczeniem komunikacyjnym. W związku z powyższym zamianie ulegnie art. 11d ust. 5 ustawy stanowiący podstawę zawierania umów wieloletnich.

Celem projektowanej nowelizacji jest także podniesienie jakości usług przewozowych realizowanych na liniach objętych dopłatą z Funduszu. W związku z powyższym w art. 11f ustawy określono minimalne standardy jakości taboru w zakresie wieku autobusów, którymi realizowane są przewozy na liniach komunikacyjnych objętych dopłatą z Funduszu. Mając na uwadze możliwości finansowe operatorów publicznego transportu zbiorowego zaproponowano, aby pojazdy te były nie starsze niż 20 lat. Natomiast od 2036 r. pojazdy te nie będą mogły być starsze niż 15 lat. Rozwiązanie to nie będzie dotyczyło zawartych już umów wieloletnich.

W związku z wprowadzonymi wymaganiami jakościowymi w zakresie taboru, w ramach projektowanych przepisów zmianie uległy także wymagane elementy wniosku o objęcie dopłatą, który został uzupełniony o wykaz autobusów, z określeniem roku produkcji, którymi będą realizowane

przewozy na liniach objętych dopłatą z Funduszu (art. 10a ust. 4 pkt 7 ustawy). Wykaz ten będzie stanowił wymagany ustawowo element umowy o dopłatę (art. 11d ust. 4 pkt 9 ustawy).

W celu wzmocnienia skuteczności kontroli wykorzystania środków Funduszu wprowadzony zostanie obowiązek wyposażenia w geolokalizator autobusów, którymi realizowane są przewozy objęte dopłatą z Funduszu. Operator publicznego transportu zbiorowego (przewoźnik) będzie zobowiązany do zapewnienia w trakcie całej trasy przewozu objętego dofinansowaniem ze środków Funduszu przekazywania aktualnych danych globalizacyjnych autobusu. Ponadto operator będzie obowiązany do przechowywania danych przez okres nie krótszy niż 1 rok i ich udostępniania na żądanie właściwego organu. (art. 11g ustawy).

Jednocześnie wzmocnienie kontroli wydatkowania środków Funduszu, nastąpi poprzez zmianę art. 18 ustawy o Funduszu. Art. 18 rozszerzony zostanie o ust. 5 stanowiący upoważnienia ustawowe do wydania przez ministra właściwego do spraw transportu rozporządzenia, które określi kryteria i warunki kontroli wykonania zadania, na które została przyznana dopłata z Funduszu. Podmiotami kontrolowanymi będą operator i organizator publicznego transportu zbiorowego.

Ponadto nadanie inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego uprawnień do kontroli używania lokalizatora w pojazdach powinno stanowić skuteczne dodatkowe narzędzie kontrolne nad prawidłowością wydatkowania środków Funduszu.

Mając na uwadze potrzebę zwiększenia kompletności i dostępności danych dotyczących funkcjonowania Funduszu zmianie ulegnie art. 19 ustawy o Funduszu określający wymagane elementy rocznego sprawozdania z realizacji zadań Funduszu, które marszałek województwa będzie składał dysponentowi Funduszu. Dotychczasowe sprawozdanie zostało uzupełnione o wykaz miejscowości przez, które przebiegają linie komunikacyjne, na których w danym roku były wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, które zostały częściowo sfinansowane ze środków Funduszu. Ponadto mając na uwadze dbałość o rzetelność danych przekazywanych ww. sprawozdaniu i konieczność terminowej realizacji złożenia sprawozdania przez dysponenta Funduszu do Rady Ministrów, termin na złożenie rocznego sprawozdania przez marszałka województwa dysponentowi Funduszu zostanie ustalony na dzień 10 marca każdego roku.

W celu poprawy dostępności dla pasażerów informacji o przewozach o charakterze użyteczności publicznej funkcjonujących na obszarze województwa projektowane przepisy (art. 20a ustawy) przewidują utworzenie przez marszałków województw regionalnych portali rozkładów jazdy linii komunikacyjnych częściowo sfinansowanych ze środków Funduszu. Marszałkowie województw prowadząc obsługę Funduszu w województwie będą zobowiązani do utworzenia ww. regionalnych portali na stronach podmiotowych urzędów i ich bieżącej aktualizacji. Portale będą odgrywały istotną rolę w celu poprawy dostępności dla pasażerów informacji o przewozach o charakterze użyteczności publicznej funkcjonujących na obszarze województwa. Informacje te będą dostępne na stronie podmiotowej urzędu obsługującego marszałka województwa, który jest integratorem sieci komunikacyjnej na obszarze województwa w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

W projekcie ustawy zawarte zostały także odpowiednie przepisy przejściowe i końcowe.

Zgodnie z art. 5 projektowanej ustawy do czasu uchwalenia planu transportowego publiczny transport powinien być realizowany z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 12 ust. 1b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W art. 6 przesądzono, że do postępowań w sprawach umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 7 odnosi się do przepisów, których nie stosuje się do zawartych umów wieloletnich z Funduszu. Zgodnie z tym przepisem zastosowania do tych umów nie będzie miał art. 12 ust. 1 pkt 6a i ust. 1b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (w brzmieniu nadanym przez niniejszą nowelizację) oraz art. 6a, art. 11d ust. 2 i 5 i art. 11f ustawy o Funduszu (w brzmieniu nadanym niniejszą nowelizacją).

W art. 8 wskazano, że operatorzy realizujący przewozy na liniach objętych dopłatą z Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu są obowiązani dostosować, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, pojazdy w celu realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 11g ustawy o Funduszu tj. obowiązku posiadania i używania lokalizatora w przewozach objętych dopłatą z Funduszu.

W art. 9 określono, że do postępowań wszczętych a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy decyzją ostateczną lub prawomocną w sprawach dotyczących zwrotu dopłat z Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu stosuje się przepisy dotychczasowe.

Do czasu zawarcia z dysponentem Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu porozumienia, o którym mowa w art. 11 ustawy o Funduszu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu, nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, marszałek województwa będzie stosował dotychczasowe porozumienie, które zostało zawarte przez wojewodę z dysponentem Funduszu (art. 10).

Zgodnie z art. 11 projektowanej ustawy marszałek województwa stosuje dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 11c ustawy zmienianej w art. 4, które zachowują moc nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych, w związku z czym nie wymaga notyfikacji na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnień, o których mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2004 r. poz. 806).

Przedmiotowy projekt ustawy, stosownie do art. 5 i art. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) został udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej.

Ponadto stosownie do § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.