

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Ustawa o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

1. Opis problemu

Identyfikuje się dwa, ściśle połączone problemy, które proponowana ustawa rozwiązuje lub jest znaczącym krokiem na drodze do ich rozwiązania. Pierwszym z nich, który może być w dłuższej perspektywie czasowej zupełnie wyeliminowany, jest problem **wykluczenia transportowego** (inaczej wykluczenia komunikacyjnego). Drugim, którego rozwiązanie nie leży w mocy żadnej pojedynczej ustawy, ale do którego rozwiązania proponowana ustawa się przyczyni, jest problem **negatywnych konsekwencji antropogenicznych zmian klimatu**. Obejmują one, według sformułowań z raportu IPCC z 2022 roku „częstsze i bardziej intensywne zjawiska ekstremalne, oraz straty i zniszczenia, często nieodwracalne, w przyrodzie i dla ludzi”. Ze względu na wszechobecny charakter, dotyczący każdej dziedziny ludzkiego życia, nazywany dalej również „kryzysem klimatycznym”.

Dotkliwość skutków kryzysu klimatycznego w Polsce nie jest wypadkową jedynie zaniechań ustrukturyzowanych procesów dbania o klimat i środowisko, lecz przede wszystkim wynikiem **braku kompleksowych, systemowych rozwiązań adaptacyjnych i przeciwdziałających**. Polska doświadcza tempa ocieplenia klimatu dwukrotnie przekraczającego średnią globalną, co implikuje istotne konsekwencje ekologiczne, społeczne oraz ekonomiczne.¹

Ekstremalne zjawiska klimatyczne, takie jak wzrost częstotliwości i intensywności fal upałów, długotrwałe susze, powodzie czy przesunięcia stref klimatycznych wywierają negatywny wpływ na zdrowie publiczne, produkcję rolniczą oraz integralność ekosystemów. Zaburzenia fenologiczne i biotyczne, związane z inwazją patogenów oraz szkodników, obniżają zdolność środowiska do

¹ <https://climate.copernicus.eu/esotc/2024>

świadczenia podstawowych usług ekosystemowych, takich jak regulacja klimatu, utrzymanie bioróżnorodności czy gospodarka wodna.

W efekcie gospodarka rolna notuje coroczne straty rzędu 6,5 mld zł, co odpowiada przeciętnemu poziomowi utraconych plonów spowodowanych suszami.² Ponadto rośnie częstotliwość i skala powodzi oraz pożarów lasów, które powodują wielomiliardowe straty infrastrukturalne, środowiskowe oraz społeczne.

Roczne straty gospodarcze w EU spowodowane suszami wynoszą ok. 9 mld euro (głównie w rolnictwie, energetyce i wodociągach). Przewiduje się, że przy wzroście temperatury o 3°C, liczba susz w Europie się podwoi, a straty sięgną 40 mld euro/r. Ryzyko pożarów obejmie nowe regiony, dotychczas uważane za bezpieczne.³

Powódź z września 2024 roku wygenerowała szkody o wartości przekraczającej 13 mld zł. Zjawiska te skutkują degradacją gleby, obniżeniem jakości zasobów wodnych oraz zwiększonym ryzykiem erozji i zasolenia terenów przybrzeżnych, co prowadzi do dalszego ograniczenia dostępności słodkiej wody, jak też osłabienia funkcji ochronnych naturalnych ekosystemów. W konsekwencji obserwuje się także wzrost obciążenia systemów ochrony zdrowia, nasilenie nierówności społecznych oraz zagrożenie stabilności rynku pracy, zwłaszcza w sektorach wrażliwych na zmiany klimatu jak rolnictwo, leśnictwo, energetyka. Negatywne skutki zdrowotne obejmują zwiększoną śmiertelność i zachorowalność związaną z upałami, rozprzestrzenianiem się chorób wektorowych, a także spadkiem jakości powietrza.⁴

Brak adekwatnych, skoordynowanych działań systemowych w obszarze adaptacji i łagodzenia skutków zmian klimatycznych doprowadzi do istotnego pogłębienia już istniejących problemów społeczno-ekonomicznych i środowiskowych. **Najbardziej zagrożone skutkami zmian klimatu są osoby o niskich dochodach, starsze i z problemami zdrowotnymi, mieszkające w miejscowościach o słabo rozwiniętej infrastrukturze.**

Zmiany klimatu i ich negatywne skutki są już odczuwalne dla większości Polaków. 73% badanych wskazuje jako odczuwalne problemy suche, upalne lata i ciepłe zimy bez opadów śniegu, 48% - burze, powódzie i silne wiatry. Tylko 15% twierdzi, że nie odczuwa żadnych skutków, i liczba ta z roku na rok spada.⁵ Również 74% badanych wskazuje, że obawia się lub obawia się w znacznym stopniu zmian klimatu.⁶

Drugim problemem, który adresuje i rozwiązuje proponowana ustawa, jest problem wykluczenia transportowego. Wykluczenie transportowe jest definiowane jako „zjawisko ograniczenia możliwości uczestniczenia mieszkańców danego obszaru w życiu społecznym, gospodarczym, politycznym i korzystania z podstawowych praw na równi z innymi, w następstwie braku lub ograniczonej dostępności do podstawowych usług publicznego transportu zbiorowego”.⁷ Wykluczenie transportowe wiąże się z szeregiem negatywnych skutków społecznych, takich jak **wykluczenie osób starszych i młodzieży** oraz innych grup nie mających możliwości kierowania pojazdami. Dla młodzieży brak transportu publicznego oznacza niższe szanse edukacyjne i rozwojowe (np. przez brak możliwości dotarcia na zajęcia dodatkowe), brak wyboru w kwestii edukacji (bycie skazanym na wybór szkoły, do której jest się w stanie dojechać), utrudnienia w dostępie do usług publicznych i ograniczony kontakt z rówieśnikami. Według raportu UNICEF, nawet 14% młodzieży boryka się z zupełnym brakiem transportu publicznego w miejscu zamieszkania lub jego bardzo rzadkim kursowaniem, a 30% wskazuje problem z dostępem do transportu publicznego jako kluczowy.⁸ Dla osób dorosłych i seniorów wykluczenie transportowe oznacza mniejsze szanse na zatrudnienie, problem z dojazdem do pracy i innych kluczowych usług, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, a także wpływa na korzystanie z indywidualnego transportu samochodowego jako jedynej możliwości. W krytycznej sytuacji stawia to rodziny o najniższych dochodach, które przy rosnących cenach utrzymania samochodu nie są sobie w stanie na ten środek transportu pozwolić.

W tym momencie skala wykluczenia komunikacyjnego w Polsce nie jest dokładnie oszacowana, co wskazuje również na zaniedbanie tego problemu. Według raportów z 2018 i 2019 roku,

² https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/11/PIE_Gospodarcze-koszty-suszy-dla-polskiego-rolnictwa.pdf

³ https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_pl

⁴ https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_pl

⁵ <https://multiconsult-polska.com/polskie-miasta-szykuja-sie-na-zmiany-klimatu>

⁶ <https://arc.com.pl/czy-przestalismy-sie-bac-zmian-klimatycznych/>

⁷ Definiowane według „projektu ustawy ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw” Nr w wykazie prac UD232.

⁸ UNICEF, *Wykluczenie transportowe dzieci i młodzieży w Polsce. Raport z badań*, Warszawa 2024.

zagrożonych wykluczeniem komunikacyjnym jest ok. **13,8 mln** osób, zwłaszcza z gmin wiejskich.⁹ Według danych Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN z 2023 ok. 26% w skali kraju nie ma żadnego dostępu do transportu publicznego.¹⁰ Wreszcie częściowe wyniki analizy w ramach projektu badawczo-rozwojowym T-Included GOSPOSTRATEG-V/0005/2021 (ograniczone do województwa zachodniopomorskiego i przeskalowane na obszar całego kraju) wskazują na **10,5 mln** osób (28%) wykluczonych transportowo.

Przyczyn takiej sytuacji jest wiele i są one rozciągnięte na kilka dziesięcioleci wstecz. Najważniejsze to:

- brak skutecznej polityki transportowej na poziomie lokalnym - działania władz samorządowych są często nieskoordynowane, a decyzje inwestycyjne faworyzują obszary o większym potencjale gospodarczym kosztem peryferii;
- **niedostateczne finansowanie transportu publicznego** - ograniczone budżety gmin przekładają się na cięcia w kursach, brak modernizacji i niską jakość usług transportowych;
- dominacja inwestycji drogowych nad transportem zbiorowym - samorządy preferują budowę nowych dróg ze względu na ich widoczność polityczną, kosztem modernizacji i integracji transportu publicznego;
- masowa likwidacja połączeń autobusowych, zwłaszcza w XXI wieku, prowadząca do izolacji wielu obszarów wiejskich i małych miejscowości. W latach 1993–2016 liczba połączeń autobusowych spadła o 50%, a liczba klientów – aż o 75%.¹¹ Z kolei według Banku Danych Lokalnych GUS w latach 2014 – 2021 całkowita długość podmiejskich i regionalnych linii autobusowych **spadła aż o 42%**.
- upadek państwowych przewoźników (np. PKS) - prywatni operatorzy nie są w stanie zapewnić odpowiedniej dostępności na mniej dochodowych trasach;
- niekorzystna struktura przewozów - samorządy koncentrują się na utrzymaniu połączeń rentownych, co skutkuje eliminacją kursów w mniej zaludnionych obszarach;
- **60% gmin nie organizuje żadnego transportu publicznego** - brak lokalnych systemów komunikacji publicznej w większości jednostek samorządu terytorialnego;
- zamykanie regionalnych połączeń kolejowych - brak alternatyw dla mieszkańców powiatów i wsi, co ogranicza ich mobilność.¹²

Jednocześnie badanie zwyczajów transportowych Polaków przeprowadzone przez Blue Media Research w 2021 r. pokazuje, że zwłaszcza mieszkańcy mniejszych miejscowości **byliby skłonni przesiąść się z samochodu na transport publiczny**, gdyby tylko mieli taką możliwość. Chęć rezygnacji z samochodu deklarowało aż 47% badanych, jednocześnie tylko 19% korzysta z autobusów kursujących między miastami. Luka popytowa wynosi więc 28 p.p. Można spodziewać się, że w momencie poprawienia się dostępności transportu autobusowego, mniej osób byłoby zmuszonych do korzystania z samochodów indywidualnych, a co za tym idzie spadłyby emisje z transportu.

Kolejnym czynnikiem pogłębiającym wykluczenie transportowe, zwłaszcza grup szczególnie narażonych jak seniorzy czy osoby o niskich dochodach, są wysokie ceny biletów. Potrafią być one zaporą tam, gdzie transport publiczny dociera. Według badania GUS z 2024, co czwarte gospodarstwo domowe oceniło koszty transportu publicznego jako „odczuwalne obciążenie finansowe”.¹³ Przy czym najmniej gospodarstw deklarowało wysokie obciążenie kosztami biletów w miastach, a najwięcej - w małych miejscowościach (na terenach wiejskich o małej gęstości zaludnienia - ok. 39%). **Wskazuje to na kolejne poziomy wykluczenia mieszkańców mniejszych miejscowości, dla których transport publiczny jest nie tylko najmniej dostępny przez niską liczbę połączeń, ale również płacą za niego najwięcej.** Powyższe dane dotyczą również obszarów aglomeracyjnych o niskim stopniu zaludnienia, co wskazuje, że bliskość większego miasta nie gwarantuje wcale dobrego dojazdu do niego.

⁹<https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/>;

¹⁰https://www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/badania/MROW_IV.pdf

¹¹<https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/>

¹² za: <https://sciendo.com/article/10.2478/czoto-2025-0007>

¹³ GUS, *Korzystanie z transportu publicznego przez gospodarstwa domowe*, 2025.

Oba opisane powyżej problemy są ze sobą głęboko połączone. **Poprawa jakości transportu publicznego ma bezpośredni i faktyczny wpływ na przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian klimatu.** Najważniejszym i koniecznym krokiem przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu jest ograniczenie emisji CO₂, aż do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku. Redukcja emisji z transportu jest ważnym krokiem na drodze do osiągnięcia tego celu, ponieważ emisje z transportu stanowią znaczący procent wszystkich emisji.¹⁴ Inwestycje w transport zbiorowy przyczyniają się do tego celu, zwłaszcza w transport kolejowy, ograniczając emisje z prywatnych samochodów (stanowiące, według badań, nawet połowę wszystkich emisji z transportu¹⁵), a także pozytywnie wpływając na jakość powietrza w miastach.

2. Proponowane rozwiązania

Rozwiązania przewidziane w niniejszym projekcie obejmują:

- 1) **przekierowanie wpływów z opłaty paliwowej do Funduszu Kolejowego i Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej** (dalej jako "Fundusz Autobusowy"), w proporcji odpowiednio 70% i 30%, uzasadnionej różnymi kosztami w obu sektorach;
- 2) wprowadzenie mechanizmu automatycznego **przekazywania środków zgromadzonych w Krajowym Funduszu Drogowym (dalej jako "KFD) do Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego**, które dotychczas były przeznaczone na budowę i przebudowę (np. poszerzanie) dróg ekspresowych i autostrad. Środki na finansowanie programów budowy obwodnic, ale również na przedsięwzięcia służące poprawie bezpieczeństwa drogowego, w szczególności rozwoju systemu automatycznego nadzoru, zostały zarezerwowane poprzez wprowadzenie maksymalnych limitów wydatkowych. Pułap limitów oszacowano na podstawie planu finansowego KFD. Przepisy zapewniają niezakłócone finansowanie niezbędnych wypłat do spółek drogowych oraz obsługi zadłużenia i obligacji;
- 3) wprowadzenie **zakazu finansowania szkodliwych społecznie, gospodarczo i strategicznie inwestycji w autostrady i drogi ekspresowe z środków publicznych**, jak również obowiązek przekazywania środków zaplanowanych na ten cel do Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego;
- 4) **unieważnienie przetargów i wygaszenie umów z deweloperami na budowę lub przebudowę autostrad i dróg ekspresowych**, których realizacja jest szkodliwa z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, konkurencyjności i odporności polskiej gospodarki oraz zdrowia i życia ludzkiego, w związku z napędzaniem zmian klimatycznych;
- 5) **wprowadzenie Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta** (pierwszego Ministra Kolei Żelaznych w II RP, odznaczonego za swoje zasługi Orderem Odrodzenia Polski¹⁶), który jest ważny 30 dni na obszarze całej Polski, w całym publicznym transporcie zbiorowym, niezależnie od liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu, a którego cena wynosi 50 zł (dalej jako "ogólnopolski bilet za 50 zł"); do biletu nie stosuje się ulg ustawowych;
- 6) wprowadzenie **obowiązku uwzględniania biletu w cennikach opłat lub taryfach i honorowania przez wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich**;
- 7) uwzględnienie **pokrywania kosztów przewoźników związanych z obsługą biletu w systemie rekompensat od organizatorów transportu**, na podstawie podpisanej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, której zawarcia z przewoźnikiem organizator nie może odmówić; jednoczesne podwyższenie dopłat do deficytów linii komunikacyjnych z Funduszu Autobusowego **do kwoty 11 zł, a w przypadku pojazdu zeroemisyjnego do kwoty 15 zł, do wozokilometra**;
- 8) uzupełnienie katalogu kar o kary za brak wprowadzenie ogólnopolskiego biletu za 50 zł do cennika lub taryfy, odmowę sprzedaży lub sprzedaż biletu po innej cenie, a także odmowę honorowania biletu zakupionego u innego przewoźnika; kary nakłada marszałek województwo w drodze decyzji administracyjnej;
- 9) kolejnym krokiem powinno być **radikalne zmniejszenie ilości ulg ustawowych (ale z korzyścią dla pasażerów), zebranie ich w jednym akcie prawnym i zrezygnowanie z odrębnego systemu dopłat do ulg, a zamiast tego rozliczanie ich w jednolitym**

¹⁴ <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector>

¹⁵ <https://www.transportenvironment.org/state-of-european-transport/state-of-transport-2025>

¹⁶ <https://gigancinauki.pl/gn/biogramy/84221,Eberhardt-Julian.html>

systemie rekompensat przekazywanych przez organizatorów, którzy z kolei na bieżąco wspierani są przez środki z Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego.

3. Skutki braku zmiany stanu obecnego

Jak wskazano wyżej, stan obecny charakteryzuje się wieloma negatywnymi konsekwencjami, które jego zachowanie będzie tylko pogłębiać. Dla problemu wykluczenia komunikacyjnego jest to dalsze wykluczanie grup najbardziej narażonych, jak seniorzy, osoby chore, z niepełnosprawnościami itp., wykluczenie młodzieży i ograniczenie ich szans na rozwój, a co za tym idzie obniżenie poziomu wykształcenia, wreszcie dalsza marginalizacja obszarów i gmin wiejskich i małych miejscowości.

Dodatkowym argumentem za odchodzeniem od indywidualnego transportu samochodowego na rzecz transportu zbiorowego, zwłaszcza kolejowego, są niebezpieczeństwa dla polskiej gospodarki wynikające z uzależnienia od paliw kopalnych. Wydatki Polski na import paliw kopalnych stanowią poważne obciążenie dla gospodarki, systemu energetycznego oraz polityki bezpieczeństwa.

W 2022 roku, **Polska wydała rekordowe 193 mld złotych na import paliw**, niemal dwukrotnie więcej niż rok wcześniej. **Od 2000 r. łączna kwota wydana na ten cel przekroczyła bilion zł, z czego 733 mld zł trafiło do Rosji, finansując jej przygotowania do wojen napastniczych.** Taka zależność od zewnętrznych dostawców - zwłaszcza w kontekście rosnących napięć geopolitycznych - znacząco obniża bezpieczeństwo energetyczne kraju.¹⁷

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

Nie

Nie, ponieważ zalecenia nauki i umowy międzynarodowe wyraźnie wskazują, że redukcja emisji jest konieczna, a transport jest jednym z obszarów, który wciąż przyczynia się do znacznych emisji i nie pojawiają się inne, konkurencyjne rozwiązania tego problemu. Wspomniany „Projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw” zawiera pewne ustalenia korzystne dla walki z wykluczeniem komunikacyjnym, ale skupia się na poprawianiu błędów w Funduszu autobusowym i kolejowym oraz zmianach definicyjnych, nie proponując rozwiązań wystarczająco ambitnych dla walki z tym problemem. Nie zajmuje się również kwestią cen biletów. Proponowana ustawa kompleksowo rozwiązuje kilka różnych czynników wpływających na wykluczenie transportowe - oferty połączeń oraz cen biletów - lokując ten problem w szerszym kontekście walki z negatywnymi skutkami zmian klimatu.

Biorąc pod uwagę zagrożenie, jakie niosą zmiany klimatu, należy podjąć działania, które pozwolą znacząco obniżyć emisję gazów cieplarnianych. Transport jest drugim najsilniej wpływającym na globalne ocieplenie sektorem, zaś wewnątrz tego sektora największym problemem są samochody indywidualne. Proponowane jako alternatywa rozpowszechnienie samochodów elektrycznych nie może rozwiązać problemu o tak wielkiej skali. Głównym przeciwwskazaniem jest bariera finansowa. Zakup takiego samochodu jest ogromnym wydatkiem dla większości gospodarstw domowych. Średni wiek używanego samochodu w Polsce wynosi ponad 15 lat¹⁸, co wskazuje na fakt, że **zakup nowego, niskoemisyjnego samochodu nie jest dla większości Polaków dostępny. Wiele osób wykluczonych komunikacyjnie nie jest w posiadaniu nawet tańszego, wysokoemisyjnego pojazdu. Osoby niezmotoryzowane w słabo skomunikowanych obszarach nie posiadają żadnej możliwości transportu.**

Nie można przeciwdziałać zmianom klimatu ani wykluczeniu komunikacyjnemu bez reformy sektora transportowego poprzez stworzenie ogólnodostępnego niskoemisyjnego transportu

¹⁷<https://www.forum-energii.eu/en/poland-has-spent-more-than-a-trillion-zloty-eur-220-billion-on-fossil-fuel-imports-since-2000>; <https://eko-unia.org.pl/en/how-poland-risks-locking-itself-into-gas-dependency>

¹⁸<https://klimatycznabazawiedzy.org/raport/wplyw-zmiany-klimatu-na-bezpieczenstwo-narodowe-polski>

zbiorowego. Rozwiązanie to jest zarazem koniecznym działaniem środowiskowym, jak i społecznym.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy nie ingeruje w istotny sposób w system prawny i generalnie opiera się na istniejących mechanizmach i instytucjach.

Biorąc pod uwagę przekierowanie środków z KFD do Funduszu Kolejowego i Autobusowego, uzasadniona jest zmiana tytułu ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (dalej jako "ustawa o KDF"), a także zmiana samej nazwy KFD na "Krajowy Fundusz Odbudowy Polskiej Kolei i Transportu Autobusowego. Odpowiednie zmiany wprowadzono do przepisów wstępnych ustawy o KFD.

Przepisy dot. opłaty paliwowej zmieniono w celu przekierowania środków, a odpowiednie zmiany dot. wysokości wpływów z opłaty paliwowej wprowadzono także w ustawie o Funduszu Kolejowym i ustawie o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. W tej drugiej podwyższono również maksymalną wysokość dopłat do wozokilometra, aby uwzględnić nowe wpływy do Funduszu Autobusowego.

W ustawie o KFD zmieniono cele, na które można przeznaczать środki, a także wprowadzono na BGK obowiązek przekazywania do Funduszu Autobusowego i Funduszu Kolejowego wszystkich środków, które nie zostały przeznaczone na inny cel (np. na obsługę zadłużenia, obligacji, wypłaty dla spółek, budowę obwodnic). Wykreślono przepisy dot. budowy i przebudowy autostrad.

W samej ustawie zmieniającej wprowadzono zakaz finansowania budowy i przebudowy autostrad i dróg ekspresowych z środków publicznych, obowiązek przeznaczania środków zaplanowanych na te cele do Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego, a także unieważnienie przetargów i wygaszenie umów z deweloperami z mocy ustawy. Zakaz przebudowy wynika z potrzeby uniemożliwienia dalszego poszerzania autostrad i dróg ekspresowych. Wskazano na środki z systemu ETS jako pierwszego źródła, z którego należy sfinansować ewentualne kary umowne lub odszkodowania związane z wygaszeniem umów z deweloperami.

Termin 30 dni na wejście w życie ustawy uzasadniony jest tym, że przekierowanie środków z punktu widzenia technicznego jest proste, mianowicie polega na zmianie numerów rachunków, na które przekazuje się środki. Termin 6 miesięcy przewidziano na wejście w życie ogólnopolskiego biletu za 50 zł, co jest terminem wystarczającym na wprowadzenie biletu do systemów przewoźników.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Z przedstawionych powyżej analiz transportu publicznego wynika nawet, że wykluczenie komunikacyjne najczęściej występuje na obszarach wiejskich (również aglomeracyjnych) oraz w mniejszych miejscowościach. Bez wprowadzenia ambitnych zmian nie tylko utrwala się obecny, wykluczający stan rzeczy, ale również istotnie pogłębiają się różnice w komforcie życia i możliwościach rozwoju w regionach wiejskich i poza granicami największych miast.

Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania wpłyną w okresie krótkoterminowym (dzięki umożliwieniu korzystania z usług przewozowych przez osoby wykluczone dotychczas z przyczyn ekonomicznych) **na wzrost popytu na wykorzystanie transportu publicznego, a w okresach średnio- i długoterminowych zmienią gruntownie także i podaż usług w zakresie transportu publicznego.**

Skalę uwolnionych dla publicznego transportu zbiorowego środków można zobrazować tym, że tylko w 2025 r. pozwoliłyby one na zakup aż 4673 elektrycznych autobusów i 409 elektrycznych pociągów regionalnych. Do 2030 r. byłoby to już 28036 autobusów i 2452

pociągi (założenia wyliczeń znajdują się w broszurze “Postulaty Ostatniego Pokolenia – korzyści dla samorządów i mieszkańców”¹⁹).

W okresie krótkoterminowym głównymi beneficjentami proponowanej regulacji staną się osoby zaliczające się do jednej z dwóch grup zdefiniowanych w polskiej statystyce: osoby objęte skrajnym ubóstwem (czyli żyjące poniżej przyjętego minimum egzystencji) ok. 6,6 % populacji kraju co oznacza ok. 2,5 mln osób oraz osoby objęte ubóstwem relatywnym (czyli takie, których poziom dochodów, dla danej osoby lub rodziny jest znacznie niższy niż przeciętny poziom życia w danym społeczeństwie lub regionie, co powoduje trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb i uczestniczeniu w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym) – 12,2 %, populacji kraju co oznacza ok. 4,7 mln osób. To te osoby przede wszystkim skorzystają na proponowanym bilecie za 50 zł, a **możliwość taniego transportu otwiera im szansę na lepszy dostęp do edukacji, zatrudnienia i innych usług publicznych, w skali długoterminowej przyczyniając się do ogólnej poprawy warunków życia.**

Kolejną grupą, która w oczywisty sposób skorzysta z proponowanych rozwiązań, są mieszkańcy gmin i sołectw wykluczonych transportowo (od 10 do 13 mln osób według przytoczonych wyżej szacunków), a także młodzież i osoby starsze.

Beneficjentami ustawy są również samorzady i spółki przewozowe (autobusowe i kolejowe), które zostaną wsparte znacznymi środkami na rozbudowę połączeń i dalszy rozwój.

Wreszcie w perspektywie długoterminowej na proponowanych przez ustawę zmianach skorzystają wszyscy mieszkańcy Polski, ponieważ w jej założenia jest wpisane dążenie do ograniczenia emisji z transportu, a w dalszej perspektywie całkowita zeroemisyjność. Zrozumienie wagi rozwoju i promocji transportu publicznego jako ekologicznej alternatywy dla samochodów prywatnych jest jednym z kluczowych kroków do osiągnięcia zeroemisyjności w 2050 roku oraz innych celów zrównoważonego rozwoju.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

W wyniku niesprawiedliwej i przeprowadzonej w nieprzemysłany sposób transformacji ekonomicznej po 1989 r. polski publiczny transport zbiorowy **został doprowadzony nie tylko do upadku, ale również do skrajnego rozdrobnienia.** Co ciekawe, tego typu neoliberalnych eksperymentów, do których, zmuszono takie państwa jak Polska, nie przeprowadzono np. w Niemczech, dzięki czemu transport tam jest zintegrowany wokół DB, a wprowadzanie wspólnych biletów jest łatwiejsze.

Naprawienie tego stanu rzeczy i reforma systemu publicznego transportu zbiorowego będzie wiązała się z korzyściami gospodarczymi i organizacyjnymi. Wynikają one przede wszystkim z tego, że **istniejący system finansowania publicznego transportu zbiorowego jest bardzo skomplikowany, niepewny i podatny na patologie. Kolejne rządy ignorowały bowiem problemy sygnalizowane przez samorzady i przewoźników. Wśród polityków brakowało kompetencji i odwagi.**

System ulg ustawowych jest zbędnie skomplikowany, rozproszony i nieczytelny, zarówno dla organizatorów transportu i przewoźników, ale i samych pasażerów. Samorzady i przewoźnicy niejednokrotnie mają problemy w interpretacji przepisów oraz poprawnym skonstruowaniem cenników i taryf. Z ulgami wiąże się odrębny do rekompensat, skomplikowany system dopłat, który generuje koszty finansowe i organizacyjne zarówno dla samych organizatorów i przewoźników, ale również pracowników administracji publicznej. Koszty obsługi systemu niestety obniżają korzyści z jego finansowania. Dodać również należy, że system jest wrażliwy na wyłudzenia, co stanowi szkodę dla samorządów, pasażerów i zdecydowanej większości, uczciwych przedsiębiorców.

Wprowadzenie ogólnopolskiego biletu za 50 zł stanowi pierwszy, ale bynajmniej nie ostatni krok w niezbędnej reformie systemu. Po pierwsze, w praktyce **zastępuje on szereg ulg ustawowych**, a same ulgi nie mają do niego zastosowania. Po drugie, nie opiera się on na systemie dopłat do ulg, ale jego **koszty po prostu są rozliczane w jednolitym systemie rekompensat** przewozów, które przekazywane są przez organizatorów w ramach standardowych umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Po trzecie, jeżeli przewoźnik zdecyduje się podpisać

¹⁹ https://drive.google.com/file/d/1quAq4r6ov3t1w5UEDNwSRc7uSdIA5SPg/view?usp=drive_link

umowę, **wpływy z biletu trafiają bezpośrednio lub są przekazywane do organizatora**, a następnie zasilają środki przekazywane przewoźnikom (po podpisaniu umowy uzyskują status operatora) w ramach rekompensat (zawierających uzasadnione zyski na dalszy rozwój transportu publicznego). Po czwarte, konstrukcja biletu i zasilenie Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego **wzmacniają rolę organizatorów transportu, w szczególności województwa**, zwiększając przejrzystość i pewność dla przewoźników.

Zmianie ulega więc filozofia istniejącego systemu, a mianowicie jego **podstawową logikę staje się zapewnienie stabilnego finansowania i pewności dla przewoźników, natomiast same ceny biletów stają się w pewnej mierze kwestią wtórną**, którą i tak już są, biorąc pod uwagę, że w większości nie pokrywają kosztów funkcjonowania przewoźników.

W przypadku tego rodzaju strategicznych z punktu widzenia interesów państwa i społeczeństwa sektorów, jak właśnie publiczny transport zbiorowy, **nie można być zakładnikiem zysku i rentowności konkretnych linii, ponieważ jest bardzo wiele znacznie ważniejszych wartości, w tym prawo do transportu, równomierny rozwój społeczny i gospodarczy kraju, umacnianie spójności państwowej**. Kierowanie się wąsko pojętą rentownością doprowadziłoby do sytuacji absurdalnych, a mianowicie, że transport kolejowy, sieć drogowa czy publiczna ochrona zdrowia nigdy by nie powstały.

Kolejnym krokiem powinno być **radykałne zmniejszenie ilości ulg ustawowych (ale z korzyścią dla pasażerów), zebranie ich w jednym akcie prawnym i zrezygnowanie z odrębnego systemu dopłat do ulg**, a zamiast tego **rozliczanie ich w jednolitym systemie rekompensat** przekazywanych przez organizatorów, którzy z kolei na bieżąco wspierani są przez środki z Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego.

Sumarycznie więc niniejszy projekt ustawy upraszcza system i zapewnia pewność dla przewoźników (czego przede wszystkim potrzebują), ale również radykalnie zwiększa ilość środków, która do organizatorów i przewoźników będzie przekazywana, zarówno na zwiększenie liczby i częstotliwości połączeń, ale także podniesienie ich standardu i polepszenia warunków pracy pracowników.

Kolejne z wielu korzyści gospodarczych będą wynikać z **unikniętych kosztów zmian klimatycznych, unikniętych kosztów finansowych emisji gazów cieplarnianych, unikniętych kosztów importu paliw kopalnych z zagranicy, a tym samym ze zwiększenia konkurencyjności i odporności polskiej gospodarki (np. mniejsze koszty obsługi finansowania zagranicznego) i radykalnego podniesienia bezpieczeństwa strategicznego Polski**.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Jeżeli chodzi o przekierowanie środków z opłaty paliwowej do Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego, jak również zmianę celów, na które przeznaczane są środki z KFD, to **nie będą generować one dodatkowych kosztów**. Czynności związane z przekazywaniem środków dokonywane są w ramach istniejących zadań BGK i Krajowej Administracji Skarbowej.

Koszt refinansowania ze środków publicznych ogólnopolskiego biletu za 50 zł został oszacowany na ok. **6,29 mld zł rocznie**.

W celu oszacowania kosztów funkcjonowania biletu, oparto się na następujących źródłach danych:

- raporcie Urzędu Transportu Kolejowego "Podsumowanie 2024 r. w przewozach pasażerskich i towarowych" (roczna liczba pociągokilometrów pokonywanych w kolei regionalnej);²⁰

²⁰<https://dane.utk.gov.pl/sts/analizy-i-opracowania/22060,Podsumowanie-2024-r-w-przewozach-pasazerskich-i-towarowych.html>;

- opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego "Transport drogowy w Polsce w latach 2022 i 2023" (długość linii regularnej komunikacji autobusowej (dalej jako "PKS") i komunikacji miejskiej),²¹;
- analizach BizRaport (roczne przychody regionalnych przewoźników kolejowych),²²
- informacjach publicznie dostępnych i konsultacjach z ekspertami (założenia dotyczące średniej częstotliwości przejazdów w PKS i komunikacji miejskiej, średnich kosztów wozokilometrów i pociągokilometrów, średni stopień pokrycia kosztów przez bilety, średni udział biletów miesięcznych we wpływach ogólnych z biletów).

Na potrzeby analizy dokonano następujących założeń:

- średnia dzienna liczba kursów na potrzeby obliczenia liczby wozokilometrów: 12 dla PKS, 30 dla komunikacji miejskiej;
- koszt wozokilometra w PKS i komunikacji miejskiej na 13 zł, w pociągach regionalnych na 60 zł;
- średni poziom pokrycia kosztów przez wpływy ze sprzedaży biletów (z wyłączeniem dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych) w publicznym transporcie zbiorowym jako 36%;
- średni udział przychodów z biletów długookresowych, w tym miesięcznych, w publicznym transporcie zbiorowym jako 60%;
- średnie ceny biletów długookresowych, w tym miesięcznych: 200 zł dla PKS, 120 zł dla komunikacji miejskiej, 400 zł dla pociągów regionalnych.

Liczba pociągokilometrów wyniosła ponad 123 mln w 2023 r., a koszt ich koszt wyniósł ok. 7,41 mld zł. Liczba ta jest porównywalna z wysokością przychodów regionalnych przewoźników kolejowych, która w 2024 r. wyniosła ok. 7,29 mld zł. Liczba wozokilometrów PKS wyniosła w 2023 r. ponad 1806 mln, a ich koszt ok. 23,48 mld zł, natomiast w komunikacji miejskiej liczby te wyniosły odpowiednio ponad 649 mld i 8,44 mld zł. **Łączny roczny koszt utrzymania całego sektora publicznej komunikacji zbiorowej wyniósł więc ok. 39,33 mld zł.**

Publiczny transport zbiorowy jest jednak tym sektorem, którego koszty w zdecydowanej większości pokrywane są z środków publicznych, a średni udział pokrycia kosztów przez przychody ze sprzedaży biletów można **ostrożnie założyć na poziomie 36%** (często jest to mniej, szczególnie w przypadku komunikacji miejskiej). Łączne przychody ze sprzedaży biletów można więc oszacować na ok. **14,16 mld zł**, natomiast z samych **biletów miesięcznych będzie to ok. 8,50 mld zł rocznie** w całym publicznym transporcie zbiorowym.

Bilet za 50 zł może średnio obniżyć wpływy z biletów miesięcznych w publicznym transporcie zbiorowym o ok. 74% (w komunikacji miejskiej będzie to ok. 58%, w PKS 75%, a w pociągach regionalnych 87%). Na refinansowanie tych wpływów należy więc zabezpieczyć środki publiczne w wysokości ok. **6,29 mld zł rocznie. Jest to znacznie mniej niż środki, które uzyskuje publiczny transport zbiorowy poprzez przekierowanie ich ze szkodliwych inwestycji w drogi ekspresowe i autostrady, finansowych z KFD, których wysokość wynosi ponad 16,35 mld zł rocznie.**

Oznacza to, że oprócz sfinansowania bieżących kosztów ogólnopolskiego biletu za 50 zł na odbudowę polskiej kolei i transportu autobusowego pozostanie wciąż ponad 10 mld zł rocznie.

Podsumowując, przekierowanie środków z opłaty paliwowej i KDF, a także wprowadzenie ogólnopolskiego biletu za 50 zł będzie nie tylko **neutralne dla sektora finansów publicznych (nie ma potrzeby nakładania dodatkowych danin publicznych na ten cel), ale wręcz bardzo korzystne finansowo, zarówno dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, ale także dla przewoźników i pasażerów. Z czasem oszczędności mogą rosnąć, m.in. dzięki korzyściom skali oraz zwiększeniu potoków pasażerskich. Radykalne zwiększenie zainteresowania transportem zbiorowym jest bowiem strategicznym celem ustawy i warunkiem, spełnienie którego urzeczywistni opisane w DSR korzyści finansowe, gospodarcze i społeczne.**

²¹<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/transport-drogowy-w-polsce-w-latach-2022-i-2023,6,8.html>

²² <https://www.bizraport.pl/kontakt>

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Koszty refinansowania ogólnopolskiego biletu za 50 zł, których wysokość to ok. 6,29 mld zł rocznie, **zostaną pokryte w całości ze środków przekierowanych ze zbędnych i szkodliwych inwestycji w drogi ekspresowe i autostrady, finansowych z KFD**, których wysokość wynosi ponad 16,35 mld zł rocznie. Pozostałe środki, czyli ponad 10 mld zł rocznie z tego przeniesienia zostaną przeznaczone na dalszy rozwój publicznego transportu zbiorowego.

Kary umowne i odszkodowania dla deweloperów związane z **wygaszeniem ich umów na budowę i przebudowę autostrad i dróg ekspresowych** zostaną pokryte z środków zebranych w ramach systemu ETS, co jest uzasadnione **ogromnymi korzyściami klimatycznymi i gospodarczymi**, które zostaną uzyskane poprzez uniknięte emisje gazów cieplarnianych, dzięki wygaszeniu tych umów.

Nie ma więc potrzeby pozyskiwania nowych środków, np. z danin publicznych.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

Nie

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

Nie

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

Nie

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

Nie

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.