



## Stanowisko w sprawie wykluczenia transportowego

Transport jest jednym z sektorów kluczowych dla ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń powietrza, a także zmniejszenia zależności od importu paliw kopalnych. Bez zmian w transporcie nie staniemy się neutralną klimatycznie gospodarką. Jednym z podstawowych sposobów na osiągnięcie tych celów jest zamiana wyżej emisyjnych środków transportu – jak samochody osobowe, na mniej emisyjne – jak transport zbiorowy (tzw. przesunięcia modalne). Dlatego postulujemy o naprawę systemu publicznego transportu zbiorowego i ograniczenie wykluczenia transportowego, które zmusza obywateli i obywatelki Polski do podróżowania samochodem.

## Wykluczenie transportowe – problem gospodarczy i społeczny

Problem wykluczenia transportowego trudno zdefiniować, ponieważ nie sprowadza się tylko do braku możliwości korzystania z komunikacji publicznej. Dotyka kwestii społecznych i gospodarczych – równego dostępu do służby zdrowia, edukacji, możliwości rozwoju, rynku pracy, kultury. Według Rzecznika Praw Obywatelskich, wykluczenie transportowe jest przeszkodą w realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, takich jak: wolność poruszania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji), prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji), prawo osób z niepełnosprawnościami do pomocy ze strony władz publicznych w komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji), prawo do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji), a bez dostępnego transportu nie można korzystać z usług publicznych gwarantujących godny poziom życia (art. 30 Konstytucji).

Trudno przy tym oszacować rzeczywistą skalę wykluczenia transportowego, bo nie ma jednej, sprecyzowanej metodologii badania tego problemu, a jego uciążliwość dla danej społeczności zależy od wielu czynników. Wiemy, że najczęściej doświadczają go mieszkańcy terenów wiejskich, gospodarstwa domowe o niższych dochodach, osoby starsze i osoby z problemami zdrowotnymi lub niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi prowadzenie samochodu, a także młodzież. Warto zaznaczyć, że kobiety są bardziej narażone na wykluczenie, ponieważ przy braku transportu publicznego i jednym samochodzie w gospodarstwie domowym, zwykle z pojazdu korzysta mężczyzna, a kobieta pozostaje bez środka transportu, więc jej mobilność, a co za tym idzie niezależność, są ograniczone. Dla młodzieży brak dostępu do komunikacji publicznej oznacza ograniczenie możliwości rozwoju intelektualnego, fizycznego i psychicznego, korzystania z edukacji i oferty kulturalnej oraz kontaktów rówieśniczych. Dla osób starszych z problemami zdrowotnymi wykluczenie przekłada się przede wszystkim na zmniejszenie dostępności opieki zdrowotnej, co skutkuje pogorszeniem stanu zdrowia.

Upadek publicznego transportu zbiorowego zaczął się już w latach 90. ubiegłego wieku. Z 180 firm Państwowej Komunikacji Samochodowej działających w tamtym czasie, obecnie zostało około połowy. Znikło też wiele lokalnych połączeń kolejowych. W 2018 roku eksperci szacowali, że aż 13,8 miliona Polaków mieszka na terenie gmin, w których samorzady nie organizują lokalnego transportu<sup>1</sup>. Nie jest to tożsame z liczbą osób wykluczonych transportowo, ponieważ z jednej strony część mieszkańców tych gmin korzystających na co dzień z samochodu wykluczenia nie odczuwa, a z drugiej, jest wiele innych gmin, w których oferta usług transportowych jest dalece niewystarczająca, z trasami i rozkładami jazdy niedostosowanymi do potrzeb mieszkańców. Mieszkańcy tych gmin także mogą doświadczać wykluczenia komunikacyjnego, choć teoretycznie transport publiczny jest dostępny.

### Przyczyny wykluczenia transportowego w Polsce

Jest wiele różnych nakładających się na siebie przyczyn wykluczenia transportowego, więc rozwiązanie tego problemu także jest kwestią złożoną, wymagającą przeprowadzenia szerokiej debaty ze społeczeństwem i głębokiej reformy całego systemu publicznego transportu zbiorowego.

W Polsce zachodzą długoterminowe niekorzystne procesy demograficzne na obszarach słabo zaludnionych prowadzące do spadku „opłacalności” utrzymania publicznego transportu zbiorowego. Błędy w zakresie urbanistyki i gospodarki przestrzennej doprowadziły do znacznego rozproszenia zabudowy na terenach podmiejskich, co utrudnia organizację usług transportowych. Jednocześnie po zmianach ustrojowych długo utrzymywało się błędne przekonanie, że nie trzeba martwić się transportem publicznym, ponieważ zadziałają

<sup>1</sup> <https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/>

mechanizmy rynkowe i tam, gdzie będzie to „naprawdę potrzebne”, usługi zapewnią prywatni przewoźnicy. Postawiono na inwestycje w infrastrukturę drogową i ułatwienia dla poruszania się samochodem, ignorując fakt, że nie wszyscy obywatele mogą z niego korzystać. Transport publiczny był przez dziesięciolecia zaniedbywany. Ostatnio nałożyły się na to problemy związane z utrzymującymi się skutkami likwidacji połączeń w czasie pandemii, wzrostem cen paliw i kosztów zatrudnienia kierowców, których na rynku pracy obecnie brakuje.

Wśród przyczyn wykluczenia związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem transportu zbiorowego można wymienić:

- Rozproszenie i rozmycie odpowiedzialności – brak jednoznacznego podziału kompetencji w zakresie organizacji transportu publicznego, w tym brak wskazania organizatora transportu na terenach wiejskich, przekładający się na znacznie mniejszą skuteczność zarządzania transportem poza miastami.
- Brak integracji systemu publicznego transportu zbiorowego, współistnienie różnych systemów (np. szkolnego, osób z niepełnosprawnościami) zamiast zapewnienia inkuzywności, brak koordynacji połączeń między różnymi organizatorami (np. komunikacji miejskiej, PKS-ów i kolei).
- Brak ram ustawowych integracji taryfowej (różne i różnie refundowane ulgi) – obecny system ulg jest wadliwy i nadmiernie skomplikowany. Tymczasem możliwość wprowadzenia tych samych zniżek i sprawiedliwych zasad refundacji jest warunkiem koniecznym dla ułatwienia integracji systemu transportu zbiorowego, w tym rozwijania współpracy między różnymi organizatorami przewozów, między przewozami autobusowymi i kolejowymi, a także umożliwienia wprowadzania wspólnych biletów na różne środki transportu.
- Brak stabilnego, sprawiedliwego, długoterminowego finansowania publicznych usług transportowych ze środków publicznych.

### **Dotychczasowe rozwiązania: problemy i wyzwania**

Sytuację miał poprawić uruchomiony w 2019 roku Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA). Samorządy zaczęły wnioskować o dofinansowanie i uruchomiły setki nowych kursów. Jednak często są to lokalne trasy w małych gminach, nie łączące się z innymi środkami komunikacji zbiorowej. Dlatego, choć na papierze liczba gmin nie organizujących transportu zmalała, nie przełożyło się to na wzrost osób korzystających ze zbiorowego transportu publicznego. Zasady funkcjonowania Funduszu są poprawiane – ostatnia nowelizacja obejmuje wprowadzenie umów wieloletnich i przeznaczenie na nie większości nieco zwiększonego budżetu. Można jednak z góry założyć, że środków dla wszystkich chętnych zabraknie, a przyczyni się do tego sam sposób przyznawania środków w formule konkursowej. Jest ona oparta na założeniu, że jedne samorządy zorganizują transport publiczny ze wsparciem, a inne bez niego lub wcale. Oznacza to nierówne traktowanie samorządów oraz obywateli i obywaterek.

Korzystnym rozwiązaniem mogłoby być przekształcenie Funduszu w dotację celową i połączenie tego rozwiązania z wprowadzeniem proponowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich prawa obywatela do transportu publicznego. Realizacja tego prawa powinna obejmować zapewnienie możliwości codziennego (regularnego) dotarcia środkami transportu publicznego do siedziby władz danej gminy, a także z miejscowości będącej siedzibą władz gminy do najbliższego miasta powiatowego i z każdego takiego miasta do najbliższego miasta wojewódzkiego. Obecnie ustawa o publicznym transporcie zbiorowym takiego prawa nie przyznaje, choć zadaniem organizatora transportu jest zapewnienie takiej sieci połączeń komunikacji publicznej, która w jak największym stopniu zaspokaja potrzeby mieszkańców.

Wykluczeniu komunikacyjnemu miał także przeciwdziałać przyjęty w tym samym roku Program Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej +, poprzez wsparcie uzupełniania sieci kolejowej o połączenia miejscowości o populacji powyżej 10 tys. osób bez dostępu do kolei z miastami wojewódzkimi. Program zakłada między innymi współfinansowanie rewitalizacji istniejących linii kolejowych oraz przywracania zlikwidowanych połączeń. Niestety tempo wdrażania jest zbyt powolne. Sama kwalifikacja propozycji złożonych przez samorządy przeciągała się aż dwa lata, część planowanych inwestycji będzie realizowanych dopiero w końcówce programu, w latach 2026-2029.

Działaniom w zakresie przywracania połączeń kolejowych tam, gdzie miałyby to największe znaczenie dla likwidacji wykluczenia komunikacyjnego, mogłyby pomóc ułatwienie jednostkom samorządowym przejmowania i remontowania linii oraz organizacji przewozów. Przydatne byłoby na przykład zróżnicowanie wymagań technicznych dla infrastruktury. Dla lokalnych, mniej obciążonych linii wymagania te mogłyby być mniejsze niż dla tych wykorzystywanych na potrzeby szybkich połączeń między metropoliami. Zdolność samorządów do szybszego przygotowania inwestycji oraz bezpiecznej organizacji przewozów przy niższych kosztach potwierdzają doświadczenia województwa dolnośląskiego.

## Rekomendacje

W związku z powyższym rekomendujemy podjęcie następujących działań naprawczych:

- Rozpoczęcie szerokiej debaty publicznej dotyczącej kierunków rozwoju zintegrowanego, efektywnego transportu publicznego, w tym nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i innych powiązanych ustaw. Celem reformy powinno być:
  - o uporządkowanie podziału kompetencji, zadbanie o jego przejrzystość i spójność oraz o to, by planowaniem i organizacją zbiorowego transportu publicznego był w jakiejś formie objęty cały obszar kraju,
  - o zaprojektowanie ram współpracy organizatorów transportu różnych szczebli
  - o zapewnienie stabilnych ram finansowania, w tym zagwarantowanie środków z budżetu państwa,
  - o zapewnienie wszystkim obywatelom i obywatelkom prawa do publicznego transportu drogowego w podstawowym wymiarze, zgodnie z postulatem Rzecznika Praw Obywatelskich.

Debata i realizująca wnioski z niej reforma powinna być przeprowadzona w czasie nie dłuższym niż 4 lata oraz oparta na szerokim konsensusie społecznym i politycznym, w celu zapewnienia stabilności nowych kierunków rozwoju systemu publicznego transportu zbiorowego.

- Pilna eliminacja barier we wprowadzaniu integracji taryfowo-biletowej, w tym uproszczenie i ujednoczenie systemu ulg ustawowych między przewozami realizowanymi w ramach reżimu użyteczności publicznej oraz poza tym reżimem, a także pomiędzy różnymi gałęziami transportu oraz transportem o różnym zasięgu.
- Pilne pogłębienie reformy FRPA poprzez wprowadzenie pierwszeństwa i/lub korzystniejszych warunków wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego współpracujących ze sobą w ramach związków powiatowo-gminnych i związków międzygminnych i chcących tworzyć wspólny system komunikacyjny oraz takich organizatorów, którzy będą w stanie zapewnić likwidację „białych plam transportowych” na szerszym obszarze niż bezpośrednio otoczenie większego ośrodka miejskiego.

Uwzględnienie możliwości wsparcia dla linii podmiejskich komunikacji miejskiej oraz elastycznych form transportu publicznego takich jak transport na życzenie/żądanie.

- Drugim elementem przyspieszonej reformy FRPA powinno być wprowadzenie klauzuli waloryzacyjnej dopłat do wozokilometra, gwarantującej utrzymanie poziomu dofinansowania przewozów przez cały okres finansowania ze strony budżetu państwa.

Stanowisko w sprawie wykluczenia transportowego, przygotowane przez Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki we współpracy z innymi organizacjami i ekspertami, zostało poparte przez następujące organizacje: Bydgoski Ruch Miejski, Clean Cities Campaign, Ekowborca, Federacja Organizacji Socjalnych Województwa Warmińsko Mazurskiego FOSa, Frank Bold, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Fundacja GAP Polska, Fundacja Napraw Sobie Miasto, Fundacja NO.BA, Fundacja Otwarty Plan, Fundacja Promocji Pojazdów Elektrycznych, Fundacja Sendzimira, Fundacja Stocznia, Fundacja Ziemia i Ludzie, HEAL Polska, Instytut Miejskich Inicjatyw, Instytut Zielonej Gospodarki, Kaczuchy Dziennikarskie, Kieleckie Forum Organizacji Pozarządowych, Koalicja Klimatyczna, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych OFOP, Podróże z Pazurem , Polski Alarm Smogowy, Polski Klub Ekologiczny Okręg Pomorski, Pracownia Zrównoważonego Rozwoju, Rodzice dla Klimatu - Parents for Future PL, Ruch Miejski Ludzie Dla Miasta, Społeczny Instytut Ekologiczny, Społeczni Opiekunowie Drzew Toruń, Stowarzyszenie Ekonomiki Transportu, Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA, Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne "Wspólna Ziemia", Stowarzyszenie Wykluczenie Transportowe, Stowarzyszenie Zielone Mazowsze, WiseEuropa, WWF Polska, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich.

Kontakt: Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, ul. Mazowiecka 11/16, 00-052 Warszawa, tel. +48 22 827 33 70, e-mail: pkeom.org@gmail.com