

Ulgi ustawowe jako bariera w integracji transportu autobusowego i kolejowego

Statutory discounts as a barrier to the integration of bus and rail transport



Karol Wach

Doktor nauk prawnych

TransInfo.pl

k.wach@transinfo.pl

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest problematyka ulg ustawowych stosowanych w publicznym transporcie zbiorowym. Poziom ich zróżnicowania, zwłaszcza w odniesieniu do transportu autobusowego i kolejowego, stanowi poważną barierę w integracji taryfowej tych dwóch środków transportowych. Stąd też w toku prac nad nowelizacją ustawy o publicznym transporcie zbiorowym celowe wydaje się podjęcie próby ujednoczenia ulg ustawowych, jak również włączenie przepisów regulujących te kwestie do wskazanego aktu normatywnego. W obecnym stanie prawnym zostały one zawarte w co najmniej kilku ustawach. Przyjęcie założenia zakładającego ich ujednoczenie prowadzić powinno w konsekwencji do uproszczenia aktualnie obowiązującego systemu, a co za tym idzie przyspieszyć proces integracji taryfowej. Ma to istotne znaczenie zarówno dla organizatorów publicznego transportu zbiorowego, jak również dla operatorów i przewoźników, a także pasażerów, korzystających z ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego.

Słowa kluczowe: Integracja taryfowa; Bilet; Ulgi ustawowe

Abstract: The subject of the article is the issue of statutory concessions applied in public collective transport. The level of their differentiation in relation to bus and rail transport is a serious barrier to the tariff integration of these two means of transport. Hence, in the course of works on the amendment to the act on public collective transport, it seems advisable to attempt to standardize statutory concessions, as well as to include provisions relating to them to the indicated normative act. In the current legal state, the provisions regulating this issue have been included in at least a few acts. The adoption of the assumption assuming their unification should lead to simplification of the currently applicable system, and thus accelerate the process of ticket integration.

Keywords: Tariff integration; Ticket; Statutory discount

Wstęp

Przyjęta w 2010 roku ustawa o publicznym transporcie zbiorowym [11] miała kompleksowo regulować zasady organizacji rynków transportu publicznego, zarządzania usługami przewozowymi na tych rynkach, a także kwestie związane z finansowaniem transportu publicznego w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej [19, s. 83]. Skoro zatem wskazany akt prawny odnosi się również do kwestii finansowych, to zastanawiające jest prawie całkowite pominięcie w nim zagadnienia uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego

transportu zbiorowego. Regulowane są one przez osobny akt prawny, tj. ustawę o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego [14]. Z 12-letniej perspektywy obowiązywania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wydaje się to rozwiązaniem nietrafionym, zwłaszcza, iż kwestie dotyczące ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego regulowane są także przez szereg innych aktów prawnych, odnoszących się zazwyczaj do jednej, skonkretyzowanej grupy ich interesariuszy. Słuszne założenie, przyjęte przez ustawodawcę, a obejmujące konieczność

kompleksowego uregulowania zagadnień, dotyczących publicznego transportu zbiorowego, nie zostało tym samym zrealizowane w sposób pożądanym. Kwestia ulg ustawowych budzi uzasadnione wątpliwości, przede wszystkim w kontekście braku ustawowych definicji kluczowych pojęć, odnoszących się do sposobu ich stosowania, jak również określenia grup uprawnionych do korzystania w nich w konkretnych środkach transportu publicznego.

Przyjęcie rozwiązania, zmierzającego do wprowadzenia zagadnień, dotyczących ulgowych przejazdów, wydaje się być koniecznym, zwłaszcza w kontekście prowadzonych

prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W niniejszym artykule przedstawione zostaną obowiązujące regulacje prawne, odnoszące się do ulowych przejazdów środkami transportu zbiorowego, które – w zamyśle autora – mają potwierdzić tezę, iż ich brak w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym stanowi istotny mankament tego aktu prawnego, a przez to stwarza podstawę do podjęcia dyskusji o konieczności ujęcia ich w sposób kompleksowy.

Prawna regulacja ulg ustawowych

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym – w art. 46 ust. 1 pkt 6 – odwołuje się do innych aktów prawnych, regulujących kwestie ulgowych przejazdów. Użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności” wskazuje, że ich katalog jest otwarty. Zawarto w nim następujące akty normatywne: ustawę o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, ustawę o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin [15], ustawę o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego [10], ustawę – Prawo oświatowe [18], ustawę o systemie oświaty [12]; ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce [17], ustawę o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych [13] oraz ustawę o Karcie Polaka [9].

Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym operator, a więc podmiot świadczący usługę publicznego transportu zbiorowego na mocy podpisanej z organizatorem umowy [1, s. 60], zobowiązany jest do uwzględnienia uprawnień pasażerów do ulgowych przejazdów, określonych we wskazanych powy-

żej ustawach. Skoro katalog aktów prawnych, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 6, jest otwarty, operatorzy mają obowiązek uwzględniania również innych ulg ustawowych, wynikających z kolejnych, niewskazanych w nim aktów prawnych.

Taka koncepcja budzi określone problemy – także interpretacyjne – zarówno dla organizatorów oraz operatorów, jak i pasażerów. Przemawia jednocześnie za koniecznością usystematyzowania wszystkich obowiązujących ulg ustawowych poprzez wprowadzenie stosownych przepisów do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Dodatkowo na celowość takiego rozwiązania wskazuje zawarcie we wskazanej ustawie przepisów, dotyczących finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, w tym przekazywania operatorowi rekompensaty, z tytułu m.in. utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym (art. 50 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego należy wskazać, że są one zaledwie jedną z kategorii, upoważniających do skorzystania z przysługujących określonej grupie pasażerów praw. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym dopuszcza również stosowanie ulg, ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora (art. 25 ust. 3 pkt 10 oraz art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. b). Te ostatnie nie są jednak regulowane na poziomie ustawowym, a – co do zasady – przyjmowane aktami prawa miejscowego. Każda jednostka samorządowa ma prawo do swobodnego ich kształtowania [4, s. 28]. Nie sposób zatem zapisać ich wszystkich w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Najważniejszym aktem prawnym,

aktualnie regulującym omawiane kwestie ulg ustawowych, jest ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Co najistotniejsze – zgodnie z art. 1 ust. 2 – jej przepisów nie stosuje się do komunikacji miejskiej. Stanowi to zasadę ogólną korzystania z uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Istotne jest również, iż wskazane ulgi znajdują zastosowanie w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez uprawnionych przewoźników kolejowych i autobusowych (art. 1 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego). Wskazany akt prawny nie definiuje pojęcia komunikacja miejska, nie zawiera również bezpośredniego odniesienia do innego aktu normatywnego. Stąd też należy posiłkować się określeniem z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Komunikację miejską definiuje ona w art. 4 ust. 1 pkt 4 jako gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo: a) miasta i gminy, b) miast, albo c) miast i gmin sąsiadujących – jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie. Przez gminne przewozy pasażerskie należy natomiast rozumieć, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 3 tego aktu prawnego, przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, powiatowo gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie. Dopiero przytoczenie i zestawienie tych dwóch określeń daje obraz ro-

dzajów transportu zbiorowego, w których możliwe jest stosowanie ulg ustawowych, wynikających z ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Innymi słowy nie stosuje się ich do tych wszystkich przewozów, które zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym są wykonywane jako komunikacja miejska.

Jeszcze większe problemy interpretacyjne może sprawiać terminologia, odnosząca się do rodzajów komunikacji. Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcie to nie jest tożsame ze wskazaną i zdefiniowaną powyżej komunikacją miejską, a odnosi się raczej do publicznego transportu zbiorowego, a ściślej do poszczególnych kategorii linii komunikacyjnych (połączeń), w ramach niego uruchamianych. Ustawodawca wskazał zatem na komunikację: zwykłą, pospieszną, przyspieszoną i ekspresową, nie definiując jednocześnie żadnej ze wskazanych kategorii. Określenia każdej z nich zawiera natomiast rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy [7]. Rozróżnienie, ale i odpowiednie zdefiniowanie, poszczególnych kategorii komunikacji ma istotne znaczenie dla zakresu obowiązywania w każdej z nich ulg ustawowych, a co za tym idzie przekazywania z budżetu państwa środków z tytułu stosowania przez wskazane w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym podmioty ulg ustawowych. Zważywszy na powyższe celowe wydaje się uporządkowanie tych kwestii na poziomie ustawowym, poprzez wprowadzenie stosownych przepisów do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Jest to tym bardziej uzasadnione, że rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy definiuje poszczególne rodzaje komunikacji jedynie w odniesieniu do transportu drogowego. Ustawa o uprawnieniach do ulgo-

wych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego odnosi się natomiast także do transportu kolejowego.

Koncepcja wprowadzenia definicji poszczególnych rodzajów komunikacji do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie jest nowa. Pojawiła się ona już w trakcie prac legislacyjnych i – co istotne – przeżyła proces legislacyjny, zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym, nie budziła wątpliwości [6]. Ostatecznie jednak określeń tych nie wprowadzono ani do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ani też do ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, przyjmując, iż wystarczające będzie zdefiniowanie ich w rozporządzeniu w sprawie rozkładów jazdy.

Przyjęcie takiego założenia może budzić uzasadnione wątpliwości. Jak już wcześniej wskazano rozróżnienie poszczególnych rodzajów komunikacji (ekspresowej, pospiesznej, przyspieszonej i zwykłej) ma istotne znaczenie w systemie wypłacania rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych. Tymczasem pojęcia te zdefiniowane zostały jedynie na gruncie aktu wykonawczego (rozporządzenia), co więcej – jak wskazano w doktrynie – wydane go bez odpowiedniej podstawy [5, s. 31]. Prowadzi to w konsekwencji do wniosku, że zarówno organy, jak i sądy administracyjne nie są zobowiązane do stosowania definicji komunikacji zwykłej, przyspieszonej, pospiesznej i ekspresowej, przyjętych na gruncie rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy. Daje to oczywiste podstawy do postawienia tezy, o konieczności uregulowania – na poziomie ustawowym – nie tylko kwestii dotyczących uprawnień do ulgowych przejazdów, ale również zdefiniowania poszczególnych rodzajów komunikacji (ekspresowej, pospiesznej, przyspieszonej i zwykłej). Wartym rozważenia jest rów-

nież zastąpienia wyrazu „komunikacja” terminem bardziej czytelnym jak chociażby „linia komunikacyjna”, odpowiednio ekspresowa, pospieszna, przyspieszona i zwykła.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym odnoszą się nie tylko do transportu drogowego, do którego odwołują się definicje z rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy, ale także transportu kolejowego, innego szynowego, linowego, linowo-terenowego, morskiego oraz żeglugi śródlądowej (art. 1 ust. 1). Tymczasem ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego reguluje jedynie uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez uprawnionych przewoźników kolejowych i autobusowych (art. 1 ust. 1), z wyłączeniem komunikacji miejskiej. Z praktycznego punktu widzenia istotne znaczenie mają przede wszystkim regulacje odnoszące się do transportu drogowego i kolejowego, choć w teorii przewozy użyteczności publicznej, a przede wszystkim zasady ich finansowania określa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (art. 1 ust. 2), mogą być wykonywane również z wykorzystaniem innych rodzajów transportu. O ile zatem nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych stosowanie ulg ustawowych wskazanych w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego o tyle mogą one pojawiać się w przypadku przepisów innych aktów prawnych, regulujących przedmiotowe kwestie.

Wynika to z niespójnej terminologii, stosowanej w różnych aktach normatywnych. Przykładowo w art. 16 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych

oraz ich rodzin wskazano, iż inwalidzie wojennemu przysługuje prawo do ulgi 100% przy przejazdach tramwajami i autobusami (trolejbusami) komunikacji miejskiej, bez względu na miejsce zamieszkania. Literalna wykładnia tego przepisu dowodzi, iż ta grupa pasażerów może korzystać z ulgowych przejazdów komunikacją miejską, ale nie tą w znaczeniu przyjętym przez ustawę o publicznym transporcie zbiorowym, a jedynie obejmującą tramwaje, autobusy i trolejbusy. Poza regulacją cytowanego przepisu pozostaje metro, a poważne wątpliwości budzi stosowanie konkretnej ulgi w pociągach przykładowo Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie – jak należy przyjmować – funkcjonującej w ramach komunikacji miejskiej, w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i stanowiącej jej istotny element. Całkowicie zbędne jest zatem wyliczanie w ustawie o zapatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin konkretnych środków transportu zbiorowego (autobusów, trolejbusów i tramwajów), powodujące z jednej strony poważne wątpliwości interpretacyjne, z drugiej zaś ograniczające możliwość stosowania ulgi do jedynie trzech w niej wymienionych.

Korzystanie przez wskazaną grupę pasażerów z ulgowych przejazdów metrem jest w praktyce możliwe, ale nie w oparciu o przepisy cytowanej powyżej ustawy, a uchwały Rady m. st. Warszawy [8]. Niekonsekwencja ustawodawcy skutkowałą koniecznością uregulowania wskazanych kwestii aktem prawa miejscowego. Niezrozumiałym wydaje się wyłączenie możliwości korzystania z ulgowych przejazdów metrem, przy jednoczesnym wskazaniu na autobusy, trolejbusy i tramwaje.

Omówiony powyżej przypadek stanowi kolejne potwierdzenie stawianej tezy, o konieczności kompleksowego uregulowania kwestii ulg ustawowych. Ustawa o publicz-

nym transporcie zbiorowym operuje pojęciem „komunikacja miejska”, stanowiącym podstawę do ustalenia zasad korzystania przez przywołaną grupę pasażerów z ulgowych przejazdów. Ten akt prawny zawiera również określenie transportu innego szynowego, które do jednej kategorii przewozów zalicza nie tylko tramwaje i metro, ale również środki transportu poruszające się po jednej szynie lub na poduszkach powietrznych lub magnetycznych (art. 4 ust. 1 pkt 19). Co do zasady wszystkie one mogą być wykorzystywane do realizacji przewozów w ramach komunikacji miejskiej, w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W proponowany sposób określone zostały ulgi w ustawie o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Art. 20 ust. 1 tego aktu prawnego stanowi, iż kombatantom i innym osobom uprawnionym przysługuje ulga taryfowa w wysokości 50% przy przejazdach środkami komunikacji miejskiej. Takie sformułowanie nie budzi wątpliwości co do konkretnego środka transportu, realizującego przewozy w ramach komunikacji miejskiej. Ustawodawca posłużył się sformułowaniem „komunikacja miejska” również w art. 105 oraz art. 214 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Ten swoisty „dualizm” odnoszący się do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego dobrze widać na przykładzie ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych. W art. 10 ust. 1 pkt 1 tego aktu normatywnego zapisano mianowicie, iż osobie uprawnionej przysługuje prawo do ulgi 100% przy przejazdach publicznymi środkami komunikacji miejskiej, bez względu na miejsce zamieszkania, zaś w art. 10 ust. 2 pkt 4 wskazano, iż osobie uprawnionej przysługuje

także prawo do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, na podstawie art. 2 ust. 7 oraz art. 4 ust. 3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż przepisów tego ostatniego aktu normatywnego nie stosuje się do komunikacji miejskiej. Postulowane włączenie przepisów odnoszących się do ulgowych przejazdów do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, pozwoliłoby na całkowite usunięcie cyt. powyżej przepisów z ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych, bądź zawarcie w niej właściwego odwołania. W obecnym stanie prawnym konieczne jest natomiast wskazanie, iż osobom uprawnionym przysługują określone ulgi w komunikacji miejskiej. Nie wydaje się natomiast konieczne odesłanie do ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, skoro i tak ulga ta wynika z konkretnego aktu normatywnego. Taka konstrukcja może powodować problemy z odnalezieniem ulg, przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych, uznanych za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji, tym bardziej że mimo ujęcia tego problemu przez ustawę o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych wysokość konkretnej ulgi, dotyczącej przejazdów w środkach publicznego transportu zbiorowego, innych niż komunikacja miejska, została wskazana w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Jest to zatem kolejny konkretny przykład, pozwalający na postulowanie wprowadzenia zmian w tym zakresie w polskim systemie prawnym.

W ustawie o Karcie Polaka przepis dotyczący ulgowych przejazdów stanowi natomiast powtórzenie przepisu art. 4 ust. 4 pkt 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego i nie daje posiadaczom Karty Polaka żadnych dodatkowych uprawnień, w zakresie przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Problemy z integracją taryfową

Swoisty dualizm ulg ustawowych, stosowanych w transporcie kolejowym i autobusowym stanowi w praktyce istotną barierę do wdrażania koncepcji zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, który został zdefiniowany w art. 4 ust. 1 pkt 26 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Stanowi on, iż jest to rozwiązanie polegające na umożliwieniu wykorzystywania przez pasażera biletu, uprawniającego do korzystania z różnych środków transportu na obszarze właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego. Innymi słowy, oznacza to możliwość korzystania z różnych środków transportu z wykorzystaniem biletu jednego z organizatorów bądź operatorów (autobusowego) w pojazdach innego organizatora bądź operatora (kolejowego) lub odwrotnie [3, s.71] W takim przypadku zazwyczaj zawierana jest stosowna umowa pomiędzy poszczególnymi podmiotami, na mocy której dokonywane są rozliczenia finansowe. Bez wątplenia jest to model propasażerski, ale nie idealny, z uwagi na barierę w postaci różnych ulg ustawowych, stosowanych w transporcie kolejowym i autobusowym. Katalog ulg dla obu tych środków komunikacji zbiorowej jest inny. Tym samym – jak słusznie podnosi się w literaturze – bardzo mocno zróżnicowany jest katalog osób uprawnionych do korzystania z przejazdów ulgowych [6, s. 23]. Pod kątem ustalenia konkretnej ulgi na-

leży rozpatrywać czy pasażer podróżuje pociągiem czy autobusem, czy jest to podróż komunikacją miejską, czy korzysta z biletu jednorazowego czy miesięcznego, i wreszcie do której grupy podmiotów uprawnionych należy go zaliczyć. W praktyce ustalenie konkretnej ulgi pozostaje w gestii organizatora rzadziej zaś operatora bądź przewoźnika. To właśnie te podmioty muszą stosować liczne przepisy, spośród których konieczne jest odnalezienie tych właściwych, odnoszących się do jednostkowych przypadków. Stąd też postulowane już wielokrotnie zgromadzenie ich w jednym akcie normatywnym stanowiłoby znaczące ułatwienie. W obecnym stanie prawnym nie są bowiem rzadkością – co podkreśla się w literaturze – problemy z dostępnością informacji taryfowych, chociażby w odniesieniu do osób niepełnosprawnych. Jak się wydaje mnogość przepisów w tym zakresie, jak również poziom ich skomplikowania skutkuje tym, iż struktura taryfowa jest nieprzystępna, zaś przewoźnicy, zwłaszcza mniejsi autobusowi, nie są w stanie udostępnić pełnego wykazu przysługujących poszczególnym grupom uprawnionych podmiotów ulg ustawowych [6, s. 24]. To zaś utrudnia planowanie podróży, co – zwłaszcza w przypadku osób niepełnosprawnych – nie pozostaje bez znaczenia.

Ujednolicenie ulg ustawowych

Jeszcze bardziej skomplikowanym zagadnieniem, aczkolwiek bardzo pożądanym, wydaje się ujednolicenie ulg ustawowych, w odniesieniu do transportu autobusowego i kolejowego. Przywołany już ich dualizm stanowi praktyczną barierę wprowadzenia jednego (wspólnego) biletu dla tych rodzajów komunikacji zbiorowej. W przypadku zakupu biletu ulgowego, wymagane będzie stosowanie dwóch różnych systemów ulg ustawowych. Bardzo dobrze ilustru-

je to przykład współpracy dwóch państwowych przewoźników – kolejowego PKP Intercity oraz autobusowego – PKP Polonus Warszawa. Obie firmy podjęły próbę zaoferowania pasażerom wspólnego biletu na podróże, realizowane pociągami i autobusami. Dotychczas nie udało się jednak wypracować możliwości zakupu jednego biletu na całą podróż, a jedynie udostępniono jedną „ścieżkę zakupową”, z wykorzystaniem dwóch osobnych systemów. W praktyce oznacza to, że pasażer planując podróż na części trasy pociągiem PKP Intercity, a na części autobusem PKS Polonus, może jedynie wyszukać w całości interesujące go połączenia. W przypadku zakupu biletu na znalezione wcześniej kursy konieczne jest skorzystanie z dwóch systemów sprzedaży biletów, tj. systemu e-IC, który umożliwia zakup na przejazd pociągiem PKP Intercity, a następnie z systemu dworzeconline.pl, celem zakupu biletu na dalszą część podróży autobusem PKS Polonus. Pomijając kwestie techniczne, a konkretniej brak spójności obu systemów w zakresie sprzedaży dwóch biletów przez każdy z nich, a także jednego wspólnego na całą podróż, istotną barierę w ich integracji stanowi katalog ulg ustawowych, jak wspomniano wcześniej różny dla obu środków transportu. Nie ulega zatem wątpliwości, że ujednolicenie ulg ustawowych znacząco przyspieszyłoby proces wdrażania wspólnego biletu kolejowo-autobusowego.

Różnicę w katalogu ulg w odniesieniu do transportu autobusowego i kolejowego widać już po pobieżnej analizie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Art. 2 ust. 1 tego aktu prawnego stanowi bowiem, iż do ulgi 100% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego, na podstawie biletów jednorazowych, są uprawnione: 1) dzieci w wieku do 4 lat; 2) umundurowani

funkcjonariusze Straży Granicznej w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z ochroną granicy państwowej, a także w czasie konwojowania osób zatrzymanych, służby patrolowej oraz wykonywania czynności związanych z kontrolą ruchu granicznego; 2a) funkcjonariusze Straży Granicznej w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji, realizowanych na szlakach komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym; 3) funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej w czasie wykonywania czynności służbowych kontroli określonej w dziale V ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej; 4) umundurowani funkcjonariusze Policji w czasie konwojowania osób zatrzymanych lub chronionego mienia, przewożenia poczty specjalnej, służby patrolowej oraz udzielania pomocy lub asystowania przy czynnościach organów egzekucyjnych; 5) żołnierze Żandarmerii Wojskowej oraz wojskowych organów porządkowych wykonujący czynności urzędowe patrolowania i inne czynności służbowe w środkach transportu zbiorowego. W przypadku transportu autobusowego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 i ust. 2a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego katalog ten jest znacznie mniej rozbudowany, a dodatkowo zostało wprowadzone rozróżnienie na komunikację zwykłą, pospieszną, przyspieszoną i ekspresową. Zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 2 wskazanego powyżej aktu normatywnego do ulgi 100% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych, są uprawnione dzieci do 4 lat, pod warunkiem niekorzystania przez dziecko z oddzielnego miejsca do

siedzenia, zaś zgodnie z art. 2 ust. 2a cyt. aktu normatywnego do tej samej ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej, pospiesznej, przyspieszonej i ekspresowej, na podstawie biletów jednorazowych, a także funkcjonariusze Straży Granicznej w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji, realizowanych na szlakach komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym. Już ten konkretny przykład jednoznacznie wskazuje na poziom skomplikowania systemu stosowania ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym. Kolejne rozróżnienia, ze względu na transport kolejowy i autobusowy, wynikające również z ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, dotyczą ulg w wysokości 91%, 78%, 51%, 49%, 37% czy 33%. Omówienie wszystkich konkretnych przypadków nie jest w tym miejscu możliwe. Stanowią one natomiast kolejne potwierdzenie skali skomplikowania omawianego zagadnienia, zwłaszcza mając na uwadze, iż ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego nie jest jedynym aktem prawnym regulującym przedmiotową materię.

Dodatkowo ustawodawca zdecydował się na dodanie do katalogu ulg ustawowych kolejnej ulgi, wprowadzając ją do ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw [16]. Została ona przyznana honorowemu dawcy krwi, który oddał co najmniej 3 donacje krwi lub jej składników, w tym osocze po chorobie COVID-19, przysługuje ulga w wysokości 33% na przejazdy

w komunikacji krajowej środkami publicznego transportu zbiorowego: a) kolejowego w 1 i 2 klasie pociągów osobowych i pospiesznych oraz autobusowego w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, b) kolejowego w 2 klasie pociągów innych niż osobowe i pospieszne – na podstawie biletów jednorazowych.

Podsumowanie

Przeprowadzana powyżej analiza prowadzi do wniosku, iż w toku prac nad nowelizacją ustawy o publicznym transporcie zbiorowym warto pochylić się nad zagadnieniem ulg ustawowych. Przy czym należy wyraźnie zaznaczyć, iż pojęciem tym powinny zostać objęte jedynie te ulgi, które wynikają – także w obowiązującym stanie prawnym – z konkretnych ustaw. Takie ich usytuowanie nakazuje przyjmować założenie, że ulgi te powodują konieczność przekazania z budżetu państwa uprawnionemu podmiotowi refinansowania z tytułu ich stosowania utraconych przychodów. W ocenie autora artykułu katalog tych ulg powinien zostać wskazany w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, nawet kosztem zwiększenia jej objętości (zakresu). Jest to o tyle uzasadnione, że to właśnie ten akt prawny stwarza i reguluje zasady ubiegania się przez uprawnione podmioty otrzymania środków finansowych z budżetu państwa, pokrywających straty poniesione z tytułu stosowania ulg ustawowych. Jak podniesiono w doktrynie jedną z barier ograniczających możliwość realizacji pełnej integracji jest bowiem brak refundacji ulg ze środków skarbu państwa dla operatorów kolejowych, w odniesieniu do biletów zintegrowanych z komunikacją komunalną [2, s. 209]. ◀

Materiały źródłowe

- [1] K. Czarnecki, Rola gminy w systemie organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, Nr 1(1)/2013
- [2] K. Grzelec, H. Kołodziejski, O. Wyszomirski, Koncepcja integracji taryfowej transportu zbiorowego w obszarze metropolitalnym Trójmiasta, *Ekonomika Transportu i Logistyka*, Nr 57/2015
- [3] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy*, Komentarz, Warszawa 2021
- [4] M. Lada, Integracja taryfowa w obszarach metropolitalnych jako istotny element kształtowania oferty transportu zbiorowego, *Transport Miejski i Regionalny*, Nr 11/2015
- [5] A. Misiejko, Komunikacja zwykła, pospieszna, przyspieszona i ekspresowa na gruncie przepisów o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, *Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia*, Nr 4/2018
- [6] Odpowiedź Sekretarza Stanu na oświadczenie z dnia 16.05.2013 r. skierowane do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zmiany regulacji prawnych w sprawie rozkładów jazdy, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/szewinski/3301o.pdf, dostęp 22.04.2022 r.
- [7] E. Raczyńska-Buława, Osoby niepełnosprawne w systemie transportu publicznego, *TTS*, Nr 5/2017
- [8] Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 10.04.2012 r. w sprawie rozkładów jazdy, *Dz. U.* 2018 r., poz. 202
- [9] Uchwała Nr XXXIII/828/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 25 sierpnia 2016 r. w spra-

wie ustalenia cen za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego w m.st. Warszawie (tekst ujednoczony), <https://warszawa19115.pl/documents/20184//40908//Uchwa-%C5%82a-tekst+ujednoczony>, dostęp 22.04.2022 r.

- [10] Ustawa z 7.09.2007 r. o Karcie Polaka, *Dz. U.* 2019 r. poz. 1598
- [11] Ustawa z 24.01.1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, *Dz. U.* 2020 r. poz. 517
- [12] Ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, *Dz. U.* 2021, poz. 1371
- [13] Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty, *Dz. U.* 2020 r. poz. 1327
- [14] Ustawa z 16.11.2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych, *Dz. U.* 2020 r. poz. 684
- [15] Ustawa z 20.06.1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, *Dz. U.* 2018, poz. 295
- [16] Ustawa z 29.05.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, *Dz. U.* 2021, poz. 1656
- [17] Ustawa z 21.01.2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, *Dz. U.* 2021, poz. 159
- [18] Ustawa z 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, *Dz. U.* 2020 r. poz. 85, 374, 695, 875 i 1086
- [19] Ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe, *Dz. U.* 2020 r. poz. 910 i 1378
- [20] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, druk nr 2916

Wrocław dostał 65 milionów z rządowego programu Polski Ład na tramwaj na Jagodno. Na co je ostatecznie wyda?

Maciej Rajfur, *Gazeta Wrocławska*, 31.05.2022

Pieniądze zostały przyznane z Programu Inwestycji Strategicznych na budowę linii tramwajowej na Jagodno. Chodzi o kwotę 65 milionów złotych. Miasto na razie wybrało rozwiązanie tymczasowe, mianowicie wybuduje buspas. Jagodno to jedno z najdynamiczniej rozwijających się osiedli w aglomeracji wrocławskiej. Przypomnijmy, że realizacja trasy tramwajowej na Jagodno znalazło się na liście pięciu priorytetów Wrocławskiego Programu Tramwajowego 2.0. Była to także obietnica przedwyborcza Jacka Sutryka. W ramach drugiej edycji rządowego Programu Inwestycji Strategicznych miasto otrzymało 65 milionów złotych. To prawie cała suma wartości inwestycji pod nazwą: "Przebudowa ulic Bardzkiej oraz Buforowej i rozbudowa ul. Kajdasza polegająca na budowie trasy komunikacji zbiorowej na Jagodno we Wrocławiu" (...).

Warszawa rozpoczęła odbiór gazowych autobusów z Sanoka

Dorota Mękarśka, *nowiny24.pl*, 1.06.2022

Ostatniego dnia maja do Warszawy trafił pierwszy przegubowy autobus sanockiego AUTOSANA na skroplony gaz ziemny (LNG). Historyczny kontrakt jest już realizowany. Kontrakt na dostawę 90 pojazdów przegubowych AUTOSAN SANCITY 18LF LNG dla Miejskich Zakładów Autobusowych w Warszawie sanocka firma podpisała we wrześniu 2020 roku. Wartość kontraktu to 166 mln zł (...). Sam Autosan określał ten kontrakt jako historyczny i wyjątkowy, gdyż był to pierwszy tak duży kontrakt na autobusy AUTOSANA od wielu lat. Zarazem był to pierwszy kontrakt na dostawę sanockich autobusów dla warszawskiej komunikacji miejskiej i pierwszy kontrakt na przegubowe autobusy AUTOSAN. Na dodatek był to pierwszy kontrakt na autobusy z napędem LNG z Sanoka (...).

Osiem firm chce budować odcinek S19 między Domaradzem a Iskrzynią. Teren, przez który pobiegnie droga, jest bardzo wymagający

Ewa Gorczyca, *nowiny24.pl*, 1.06.2022

GDDKiA poinformowała o ofertach, jakie wpłynęły w przetargu na projekt i budowę drogi ekspresowej S19 między Domaradzem a Iskrzynią. Inwestycja ma kosztować 1,4 mld złotych. Oferty złożyło osiem firm. - Sześć z nich mieści się w budżecie, jaki zaplanowaliśmy przeznaczyć na to zadanie - informuje Joanna Rarus, rzecznik rzeszowskiego oddziału GDDKiA (...). Oferty w przetargu złożyły firmy: Mostostal Warszawa - 1 063 251 940,57 zł, Kolin Insaat Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Sirketi - 1 144 332 960,00 zł, Budimex - 1 183 978 975,59 zł, Intercor - 1 205 400 000,00 zł, Strabag - 1 215 803 308,02 zł, Mota - Engil - 1 394 332 154,94 zł, PORR - 1 519 871 640,00 zł, POLAQUA - 1 676 950 048,29 zł (...).