



Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy posłanki Annę Marię Żukowską i Darię Gosek-Popiołek.

(-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Jacek Czerniak; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Daria Gosek-Popiołek; (-) Katarzyna Kotula; (-) Piotr Kowal; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Wanda Nowicka; (-) Dorota Olko; (-) Arkadiusz Sikora; (-) Wiesław Szczepański; (-) Andrzej Szejna; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Tomasz Trela; (-) Katarzyna Ueberhan; (-) Joanna Wicha; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Anna Maria Żukowska.

USTAWA

z dnia ... 2025 r.

o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej¹⁾

Zważywszy, że niesprawiedliwa transformacja ekonomiczna po 1989 r. doprowadziła do upadku polskiej kolei, PKS-u i pozostawienia w tyle milionów Polek i Polaków ze wsi i Polski powiatowej,

łącząc się w solidarności z kilkunastoma milionami Polek i Polaków, których prawo do godnego transportu nie jest respektowane, a wolność i możliwość samorealizacji są ograniczane,

wyrażając stanowczy sprzeciw wobec przeznaczania publicznych pieniędzy na cele, które uzależniają naszą Ojczyznę od importu paliw kopalnych, często z autorytarnych i wrogo nastawionych państw, co uderza w same fundamenty bezpieczeństwa Polski, odporności i konkurencyjności Jej gospodarki,

wyrażając frustrację, że polskie pieniądze wspierają przemysł motoryzacyjny i interesy obcych państw zamiast polskich pracowników i przedsiębiorców,

uwzględniając strategiczną rolę kolei w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, obronie cywilnej oraz zdolności do obrony militarnej,

biorąc pod uwagę, że postępujące zmiany klimatyczne stanowią egzystencjalne zagrożenie dla Państwa Polskiego i ciągłości Narodu, czyli wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej,

dostrzegając, że efekty katastrofy klimatycznej uderzają w nieproporcjonalnym stopniu w mieszkańców obszarów wiejskich i małych miejscowości, szczególnie w tych niezamożnych, a także plony rolników, warunki pracy robotników i ich rodzin,

stawiając opór wobec pozbawiania młodych ludzi przyszłości oraz szansy na dobre życie i realizację marzeń w imię krótkoterminowych zysków najbogatszych i globalnych korporacji,

stanowczo nie zgadzając się na dalsze zwiększanie nierówności społecznych, marginalizowanie mieszkańców i samorządów obszarów wiejskich,

stanowczo sprzeciwiając się obciążaniu najbiedniejszych kosztami polityki klimatycznej,

będąc przekonany, że walka o klimat to wyjątkowa i niepowtarzalna szansa na rozwój i wzmocnienie pozycji Polski, urzeczywistnienie sprawiedliwości społecznej i naprawienie błędów niesprawiedliwej transformacji ekonomicznej po 1989 r.,

uważając, że podstawową rolą Państwa Polskiego, w którym władza należy do całego Narodu, a nie wąskiej grupy najbogatszych, jest dbanie o dobro wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i interes publiczny,

nawiązując do najlepszych polskich tradycji historycznych, zgodnie z którymi jednolity i rozwinięty publiczny transport zbiorowy stanowi fundament jednolitego Państwa Polskiego oraz powód do dumy Polek i Polaków,

kontynuując misję Juliana Eberhardta, pierwszego Ministra Kolei Żelaznych w II Rzeczypospolitej, który przejmował kolej od okupantów i ujednolicał ją, scalając rozdartą przez zaborców Ojczyznę,

wierząc, że przeznaczeniem Państwa Polskiego jest odważne budowanie swojej potęgi i kształtowanie dobrej przyszłości dla całego Narodu, będąc przykładem dla społeczności międzynarodowej i przyczyniając się do dobra Rodziny Ludzkiej,

uchwała się, co następuje:

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, ustawę z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, ustawę z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel, ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym oraz ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

Art. 1. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2025 poz. 561) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 37i ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Opłata paliwowa stanowi przychód Funduszu Kolejowego oraz Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 402 i 1572 oraz z 2025 r. poz. 303), zwanego dalej „Funduszem Autobusowym”, z tym że kwota stanowiąca 30% opłaty stanowi przychód Funduszu Kolejowego, z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, o których mowa w art. 4 pkt 2a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 697, 731), 15% tej opłaty – przychód Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c tejże ustawy, niebędących infrastrukturą prywatną w rozumieniu art. 4 pkt 1c tejże ustawy, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, jeżeli stanowi infrastrukturę nieczynną w rozumieniu art. 4 pkt 1b tejże ustawy, 5% przychód Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie linii kolejowych o znaczeniu obronnym, o których mowa w art. 4 pkt 2b tejże ustawy, a kwota stanowiąca 50% tej opłaty – przychód Funduszu Autobusowego.”;

2) w przepisach następujących po art. 37i ust. 1 słowa „Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej” zamienia się słowami „Fundusz autobusowy”;

3) w art. 39a:

a) po pkt 1a dodaje się pkt 1b-1e w brzmieniu:

„1b) gromadzi środki finansowe na rozwój przewozów o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285);

1c) gromadzi środki finansowe na rozwój infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, o których mowa w art. 4 pkt 2a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 697, 731);

1d) gromadzi środki finansowe na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c ustawy z ust. 1c, niebędących infrastrukturą prywatną w rozumieniu art. 4 pkt 1c tejże ustawy, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, jeżeli stanowi infrastrukturę nieczynną w rozumieniu art. 4 pkt 1b tejże ustawy;

1e) gromadzi środki na rozwój linii kolejowych o znaczeniu obronnym, o których mowa w art. 4 pkt 2b ustawy z ust. 1c;”;

b) w pkt 2 słowa „w pkt 1 i 1a” zastępuje się słowami „w pkt 1-1e”.

4) w art. 39b uchyla się ust. 1 pkt 1;

5) w art. 39d ust. 1 pkt 1 usuwa się średnik i dodaje słowa „i celów, o których mowa w art. 39f pkt 1a-1e;

6) w art. 39f:

a) w ust. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a-1f w brzmieniu:

„1a) finansowanie rozwoju przewozów o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285) poprzez przekazywanie środków do Funduszu Kolejowego i do Funduszu Autobusowego;

1b) finansowanie rozwoju infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, o których mowa w art. 4 pkt 2a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 697, 731), poprzez przekazywanie środków do Funduszu Kolejowego;

1c) finansowanie rozwoju przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c ustawy z ust. 1c, niebędących infrastrukturą prywatną w rozumieniu art. 4 pkt 1c tejże ustawy, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, jeżeli stanowi infrastrukturę nieczynną w rozumieniu art. 4 pkt 1b tejże ustawy, poprzez przekazywanie środków do Funduszu Kolejowego;

1d) rozwijanie linii kolejowych o znaczeniu obronnym, o których mowa w art. 4 pkt 2b ustawy z ust. 1c, poprzez przekazywanie środków do funduszu kolejowego;

1e) poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach publicznych, w szczególności rozwój systemu automatycznego nadzoru; przy czym na ten cel przeznaczają się przynajmniej 10% sumarycznych środków, które przeznaczają się na cel, o którym mowa w niniejszym punkcie i cele, o których mowa w pkt 1 i 1f;

1f) rozwój dróg lokalnych i infrastruktury lokalnej, poprzez przekazywanie środków do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, o który mowa w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2025 r. poz. 94); przy czym na ten cel przeznaczają się przynajmniej 60% sumarycznych środków, które przeznaczają się na cel, o którym mowa w niniejszym punkcie i cele, o których mowa w pkt 1 i 1e;”;

b) w ust. 4a kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje słowa „a także na finansowanie celów, o których mowa art. 39f pkt 1a-1e:

c) po ust. 4b dodaje się ust. 4c w brzmieniu:

„4c. Bank Gospodarstwa Krajowego comiesięcznie przekazuje 24% wpływów Funduszu do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, o których mowa w art. 4 pkt 2a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 697, 731), 12% wpływów Funduszu przekazuje do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c tejże ustawy, niebędących infrastrukturą prywatną w rozumieniu art. 4 pkt 1c tejże ustawy, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, jeżeli stanowi infrastrukturę nieczynną w rozumieniu art. 4 pkt 1b tejże ustawy, 4% wpływów Funduszu przekazuje do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie linii kolejowych o znaczeniu obronnym, o których mowa w art. 4 pkt 2b tejże ustawy, a do Funduszu Autobusowego 40% wpływów Funduszu.”;

d) w ust. 6 słowa „pkt 1 i 3” zamienia się słowami „pkt 1-1e”.

Art. 2. W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7 po ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Do organizacji i rozwoju wojewódzkich przewozów kolejowych jest obowiązane i wyłącznie właściwe województwo.”

2) w art. 25 ust. 3 po pkt 24 dodaje się pkt 25 w brzmieniu:

„25) zasady przekazywania środków, o których mowa w art. 58f, w tym wskazanie numeru rachunku bankowego organizatora do ich przekazywania.”;

3) w dziale II po rozdziale 6 dodaje się rozdział 7 w brzmieniu:

„Rozdział 7

Polski Bilet Powszechny im. Juliana Eberhardta

Art. 58b. 1. Ustanawia się Polski Bilet Powszechny im. Juliana Eberhardta, zwany dalej „Biletem”.

2. Bilet jest uwzględniany w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich.

3. Bilet jest ważny 30 dni od momentu skasowania lub aktywacji w całym publicznym transporcie zbiorowym w przewozach, o których mowa w ust. 2, we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od, w szczególności, liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników.

4. Bilet kosztuje 50,00 zł.

5. Do Biletu nie mają zastosowania ulgi ustawowe, w szczególności o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. a; przepis stosuje się bez uszczerbku dla stosowania zniżek ustawowych w stosunku do innego rodzaju biletów.

Art. 58c. W przypadku zakupu u operatora, opłaty za Bilet, o którym mowa w art. 58b ust. 4, stanowią przychód organizatora, który jest przeznaczany na cel, o którym mowa w art. 50 pkt 3, lub inne cele związane z finansowaniem przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Art. 58d. Operator przekazuje na rachunek bankowy organizatora, o którym mowa w art. 25 ust. 3 pkt 25, pobrane opłaty za Bilet, o którym mowa w art. 58b ust. 4, przed upływem 7 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym opłata została pobrana, chyba, że opłata została uiszczona bezpośrednio organizatorowi.

Art. 58e. 1. W celu otrzymania rekompensaty, o której mowa w art. 50 pkt 3, w stosunku do linii komunikacyjnych, których dotyczy obowiązek, o którym mowa w art. 58b ust. 2, przewoźnik nie będący operatorem zawiera z organizatorem umowę, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 24.

2. Organizator nie może odmówić zawarcia umowy, o której mowa w ust. 1; art. 19 ust. 1 nie stosuje się.

3. W ramach rekompensaty, o której mowa w ust. 1, operatorowi przysługuje rozsądny zysk, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, który przeznaczany jest wyłącznie na rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym zwiększenie liczby linii komunikacyjnych, częstotliwości przejazdów, zakup pojazdów zeroemisyjnych, modernizację taboru i podnoszenie standardu przewozów.

4. Do rekompensaty, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się art. 55.”;

4) Po art. 65 dodaje się art. 66 w brzmieniu:

„**Art. 66.** 1. Operator lub przewoźnik, który uchyla się od obowiązku, o którym mowa w art. 58b ust. 2, podlega karze pieniężnej w wysokości 5000 zł.

2. Operator lub przewoźnik, który odmawia sprzedaży Biletu lub sprzedaje Bilet po cenie innej niż określona w art. 58b ust. 4 podlega karze pieniężnej w wysokości 2000 zł.

3. Operator lub przewoźnik, który nie honoruje Biletu zakupionego od innego operatora lub przewoźnika podlega karze pieniężnej w wysokości 2000 zł.

4. Kary, o których mowa w ust. 1-3, nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zakupu Biletu lub miejsce realizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej przez operatora lub przewoźnika wobec którego toczy się postępowanie administracyjne.

5. Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1-3, stanowią dochód województwa, z przeznaczeniem na realizację zadań, o których mowa w art. 58d i 58e, lub zadań związanych z rozwojem publicznego transportu zbiorowego.

6. W przypadku, gdy przewoźnikiem lub organizatorem transportu jest województwo, kary nakłada wojewoda.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1133) w art. 5 ust. 1 pkt 1 liczbę „19,45 %” zastępuje się słowami „50%, przy czym przynajmniej 60% z tych wpływów przeznacza się na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, o których mowa w art. 4 pkt 2a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 697, 731), przynajmniej 30% na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury

wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c tejże ustawy, niebędących infrastrukturą prywatną w rozumieniu art. 4 pkt 1c tejże ustawy, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, jeżeli stanowi infrastrukturę nieczynną w rozumieniu art. 4 pkt 1b tejże ustawy, a przynajmniej 10% na finansowanie zadań w zakresie linii kolejowych o znaczeniu obronnym, o których mowa w art. 4 pkt 2b tejże ustawy.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 402, 1572, z 2025 r. poz. 303):

1) w art. 1:

a) ust. 2 kropkę zamienia się przecinkiem, a następnie dodaje słowa “z wyjątkiem dofinansowania rekompensat, o których mowa w art. 58e ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285), w celu pokrycia kwoty deficytu linii, który powstał w związku z obowiązkiem, o którym mowa w art. 58b ust. 2 tej ustawy;

b) po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do przewoźników kolejowych w zakresie dofinansowania rekompensat, o których mowa w art. 58e ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285), w celu pokrycia kwoty deficytu linii, który powstał w związku z obowiązkiem, o którym mowa w art. 58b ust. 2 tej ustawy.”;

2) w art. 5 w pkt 3 liczbę „3,65 %” zastępuje się liczbą „50%”;

3) art. 11d ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Dopłatę ustala się w kwocie nie wyższej niż 11,00 zł, a w przypadku pojazdu zeroemisyjnego nie wyższej niż 15,00 zł, do 1 wozokilometra przewozu autobusowego o charakterze użyteczności publicznej.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel po art. 15 dodaje się art. 15a w brzmieniu:

“Art. 15a. Minister właściwy do spraw informatyzacji udostępnia w aplikacji mObywatel możliwość obsługi Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta, o którym mowa w art. 58b ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285), w szczególności obejmującej:

- 1) możliwość założenia w aplikacji profilu sprzedającego i kontrolującego bilet, który umożliwia wprowadzenie informacji o zakupie i okresie ważności biletu przez danego użytkownika, jak również weryfikację biletu;
- 2) możliwość wyświetlania biletu przez danego użytkownika;
- 3) możliwość założenia w aplikacji profilu organizatora z możliwością pobrania statystyk zakupów biletu dotyczących operatorów, z którymi ten organizator ma zawarte umowy;
- 4) możliwość wprowadzania informacji o zakupie i okresie ważności biletu, jak również jego kontroli, jedynie na podstawie numeru PESEL, bez potrzeby zainstalowania aplikacji przez danego użytkownika.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 13ha:

a) w ust. 3 po pkt 3 dodaje się pkt 4-8 w brzmieniu:

“4) kategoria 4 – pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton;

5) kategoria 5 – pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 32 tony;

6) kategoria 6 – pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 34 tony;

7) kategoria 7 – pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 36 ton;

”8) kategoria 8 – pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 38 ton.

- b) po ust. 4c dodaje się ust. 4d w brzmieniu:

“4d. Stawka opłaty elektronicznej wynosi dla pojazdów:

- 1) kategorii 4 nie mniej niż 2,00 zł;
- 2) kategorii 5 nie mniej niż 2,50 zł;
- 3) kategorii 6 nie mniej niż 3,00 zł;
- 4) kategorii 7 nie mniej niż 3,50 zł;
- 5) kategorii 8 – nie mniej niż 4,00 zł

i pobierana jest na wszystkich drogach ekspresowych i autostradach; przepisy rozdziału 5a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym stosuje się odpowiednio; przepis ust. 4a stosuje się.”;

- 2) w art. 41 po ust. 15 dodaje się ust. 16-19 w brzmieniu:

„16. Właściwa rada gminy (miasta) w drodze uchwały może także wprowadzić zakaz poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach lub ich odcinkach, znajdujących się w granicach gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton.

17. Uchwała, o której mowa w ust. 16, jest aktem prawa miejscowego i określa:

- 1) obszar obowiązywania zakazu ze wskazaniem całego obszaru gminy, dróg publicznych lub ich odcinków;
- 2) dopuszczalną masę całkowitą pojazdów, które mogą poruszać się na obszarze obowiązywania zakazu.

18. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przynajmniej na 45 dni przed przyjęciem uchwały, o której mowa w ust. 16, udostępnia jej projekt w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu gminy lub miasta oraz stronie podmiotowej urzędu gminy z informacją o możliwości zgłaszania do niej uwag, wskazując sposób i czas ich składania, który nie może być krótszy niż 30 dni od dnia ogłoszenia; informację o udostępnieniu projektu uchwały i możliwości zgłaszania do niej uwag, w tym sposobu i czasu ich składania, ogłasza się także w prasie miejscowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

19. Obszar obowiązywania zakazu, o którym mowa w ust. 16, oznacza się znakami drogowymi wskazującymi dopuszczalną masę całkowitą pojazdów, które mogą poruszać się na obszarze obowiązywania zakazu.

20. Do zakazu, o którym mowa w ust. 16, stosuje się ust. 8 i 14, nie stosuje się ust. 2-7 i 9-13 i 15”.

Art. 7. W ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Z 2024 r. Poz. 697, 731) w art. 33:

- 1) uchyla się art. 33 ust. 3, 10 i 11;
- 2) po art. 35a dodaje się art. 35b w brzmieniu:

„Art. 35b. W zakresie przewozów towarowych lub przewozów o przeważającym charakterze towarowym, w przypadku opłaty o której mowa w:

- 1) art. 33 ust. 4, jej jednostkowa stawka, o której mowa w art. 33 ust. 5, nie może być wyższa niż 0,70 zł;
- 2) art. 33 ust. 8, jej jednostkowa stawka nie może być wyższa niż 0,20 zł”.

Art. 8. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 1130, 1907, 1940, z 2025 r. poz. 527, 680) w art. 14 po ust. 6a dodaje się ust. 6b w brzmieniu:

”6b. Obiekty w przeważającej mierze służące do prowadzenia działalności logistycznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1799), o powierzchni przekraczającej 50 ha, lokalizuje się w odległości nie większej niż 10 km od najbliższej bocznicy kolejowej lub terminalu towarowego w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 697, 731).”.

Art. 9. 1. Ustanawia się program wieloletni pod nazwą „Program Integracji i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych – Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”, zwany dalej „Programem”.

2. Celem programu jest integracja towarowych przewozów kolejowych z innymi środkami transportu towarowego, w szczególności transportem drogowym, w celu osiągnięcia celu ponad 25% wolumenu towarów, wyrażonego w tonokilometrach, przewożonych koleją towarową do 2030 r. oraz 50% do 2035 r.

3. Nadzór nad realizacją Programu sprawuje minister właściwy do spraw transportu.

4. Wykonawcą Programu jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

5. Ustanawia się limit wydatków na realizację Programu z Funduszu Kolejowego, o którym mowa w art. 1 ustawy zmienianej w art. 3, w wysokości 15 mld zł.

Art. 10. 1. Trasa przejazdu, wyznaczana od miejsca załadunku do miejsca rozładunku, nie może przekroczyć dla pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej:

- 1) 30 ton – 170 km
- 2) 32 tony – 140 km
- 3) 34 tony – 110 km
- 4) 36 ton – 80 km
- 5) 38 ton – 50 km.

2. Przepisy ust. 1 nie mają zastosowania do:

1) pojazdów Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Ochrony Państwa, pogotowia technicznego, jednostek ochrony przeciwpożarowej, jednostek ratownictwa chemicznego oraz jednostek służb ochrony radiologicznej i ochrony przed skażeniami;

2) pojazdów biorących udział w:

- a) akcjach ratowniczych,
- b) akcjach humanitarnych,
- c) usuwaniu skutków klęsk żywiołowych,
- d) usuwaniu awarii;

3) pojazdów używanych:

- a) do przewozu żywych zwierząt,
- b) dla potrzeb skupu mleka, zbóż lub zwierząt,
- c) dla potrzeb bezpośredniego zaopatrzenia statków morskich w paliwo, materiały olejowe, olej smarowy, części zamienne oraz wodę pitną,
- d) do przewozu sprzętu transmisyjnego stacji radiowych i telewizyjnych,
- e) do przewozu sprzętu dla obsługi imprez masowych, w związku z organizacją tych imprez,
- f) do przewozu prasy stanowiącej znaczną część ładunku lub znaczną część dostępnej przestrzeni ładunkowej,
- g) do przewozu lekarstw i środków medycznych,
- h) do przewozu przesyłek w ramach działalności pocztowej stanowiących znaczną część ładunku lub znaczną część dostępnej przestrzeni ładunkowej,
- i) w związku z niezbędnym utrzymaniem ciągłości cyklu produkcyjnego lub świadczenia usług przedsiębiorstwa pracującego w ruchu ciągłym,
- j) do przewozu towarów niebezpiecznych w ilościach, dla których wymagane jest oznakowanie pojazdu tablicami ostrzegawczymi barwy pomarańczowej,
- k) do przewozu artykułów szybko psujących się i środków spożywczych, określonych w załączniku do przepisów wydanych na podstawie art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, z późn. zm.), stanowiących znaczną część ładunku lub znaczną część dostępnej przestrzeni ładunkowej,
- l) do przewozu betonu oraz pomp do jego tłoczenia,
- m) do przewozu odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych,
- n) dla potrzeb bezpłatnych medycznych badań profilaktycznych,

4) pojazdów wolnobieżnych używanych do prac rolnych i ciągników rolniczych;

3. Przepis ust. 2 pkt 3 dotyczy także pojazdów pustych w drodze po ładunek lub w drodze powrotnej po rozładunku.

4. Przepis ust. 1 ma zastosowanie w każdy wtorek, czwartek i sobotę.

5. W każdą niedzielę obowiązuje zakaz ruchu pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej

przekraczającej 30 ton na drogach na obszarze całego kraju, z wyjątkiem pojazdów, o których mowa w ust. 2.

6. Na obszarze form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, 1940, z 2025 r. poz. 884), obowiązuje zakaz ruchu pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton, z wyjątkiem pojazdów, o których mowa w ust. 2.

Art. 11. 1. Przewoźnik kolejowy, którego przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe, nie dokonuje zwolnień grupowych w rozumieniu ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Rozwiązanie stosunku pracy z naruszeniem ust. 1 jest nieważne.

3. W przypadku, w którym zwolnienia grupowy uzasadnione są faktem, że przewoźnik kolejowy, o którym mowa w ust. 1, jest przedsiębiorcą znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, minister właściwy do spraw gospodarki udziela mu pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania miejsc pracy, o których mowa w ust. 1, na zasadach określonych w tej ustawie.

Art. 12. 1. Przedsiębiorca, dla którego prowadzenie działalności logistycznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1799) stanowi przeważającą działalność gospodarczą, będący przedsiębiorcą większym niż średni przedsiębiorca w rozumieniu art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222, 1871, z 2025 r. poz. 222, 621, 622, 769) zapewnia, aby określony procentowo, minimalny roczny wolumen towarów danego rodzaju, odbieranych lub wysyłanych, określony w tonach, był odbierany lub wysyłany za pośrednictwem kolei, przy czym minimalny wolumen wynosi:

- 1) dla roku 2027 – 10%;
- 2) dla roku 2028 – 15%;
- 3) dla roku 2029 – 20%;
- 4) dla roku 2030 – 25%;
- 5) dla roku 2031 – 30%;
- 6) dla roku 2032 – 35%;
- 7) dla roku 2033 – 40%;
- 8) dla roku 2034 – 45%;
- 9) dla roku 2035 – 50%.

2. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, spoczywa także na przedsiębiorcy, będącym przedsiębiorcą większym niż średni przedsiębiorca w rozumieniu ustawy, o której mowa w ust. 1, wysyłającemu i odbierającemu towary danego rodzaju, o których mowa w ust. 1.

3. Minister do spraw transportu określa w drodze rozporządzenia rodzaje towarów, których dotyczy obowiązek, o którym mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę logistyczne i ekonomiczne uzasadnienie transportowania ich koleją.

Art. 13. Minister właściwy do spraw transportu wydaje rozporządzenie, o którym mowa w art. 12 ust. 3, w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 14. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem:

- 1) art. 2 pkt 2-4, które wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia w przypadku przewoźników kolejowych;
- 2) art. 2 pkt 2-4, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy w przypadku innych przewoźników;
- 3) art. 5, który wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy.

Uzasadnienie

Ustawa jest odpowiedzią na trzy, ściśle powiązane ze sobą problemy społecznie: katastrofę klimatyczną, wykluczenie transportowe oraz zapaść polskiej kolei towarowej prowadzącą do utraty tysięcy miejsc pracy.

Po pierwsze, Polska doświadcza tempa ocieplenia klimatu dwukrotnie przekraczającego średnią globalną, co niesie za sobą wiele fundamentalnych zagrożeń społecznych i ekonomicznych. Zmiany klimatyczne prowadzą do wzrostu częstotliwości i intensywności fal upałów, długotrwałych susz, powodzi, huraganów. Wywiera to destrukcyjny wpływ na zdrowie publiczne, produkcję rolniczą czy gospodarkę wodną. 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.

Po drugie, na drodze to skutecznego przeciwdziałania zmianom klimatycznym stoi ogromna skala wykluczenia transportowego w naszym kraju. Zgodnie z szacunkami wykluczeniem dotkniętych jest kilkanaście milionów Polek i Polaków. 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. Dla osób dorosłych i seniorów wykluczenie transportowe oznacza mniejsze szanse na zatrudnienie, problem z dojazdem do pracy, ośrodków kultury, ośrodków religijnych, miejsc integracji i innych kluczowych usług, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, a także wpływa na korzystanie z indywidualnego transportu samochodowego jako jedynej możliwości.

Dla mieszkańcy mniejszych miejscowości transport publiczny jest nie tylko najmniej dostępny przez niską liczbę połączeń, ale również płacą za niego najwięcej. Według GUS, dla co czwartego gospodarstwa domowego, szczególnie na wsi, koszt transportu publicznego to "odczuwalne obciążenie finansowe". Badanie Blue media podkreśla, że aż 47% osób na wsi, a 57% a małych i średnich miasta byłaby gotowa przesiąść się do transportu zbiorowego, gdyby był tańszy i dostępniejszy.

Po trzecie, skuteczne przeciwdziałanie zmianom klimatu nie jest możliwe w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z zapaścią kolei towarowej i utratą tysięcy miejsc pracy. W przewozach towarowych identyfikuje się niesprawiedliwe i uniemożliwiające konkurencję faworyzowanie transportu drogowego nad kolejowym. Niedawne protesty Związku Zawodowego maszynistów Kolejowych w PKP Cargo to tylko jeden z przejawów szeregu problemów, z którymi borykają się kolejowe przewozy towarowe. Koleją przewozi się coraz mniej towarów - nawet takich, które ze względu na swoje cechy fizyczne mniej nadają się do przewozu samochodami ciężarowymi. Obecnie to ok. 10%, czyli aż o połowę mniej niż np. Niemczech.

Wpływ na taki stan rzeczy ma szereg czynników. Ceny energii i opłaty dla kolei w Polsce należą do najwyższych w Europie. Podczas gdy przewoźnicy samochodami ciężarowymi płacą jedynie za co 5 km, przewoźnicy kolejowi płacą za każdy. Ponadto, Polska ma jedną z niższych liczb terminali w Europie, a także zbyt małą i wciąż spadającą liczbę bocznic kolejowych.

Podczas kiedy rosyjskie drony wdzierają się do Polski, a rosyjskie myśliwce do Estonii, nie można dopuścić, aby gwarancja bezpieczeństwa naszego kraju, którą jest kolej towarowa, uległa destrukcji. Kolej towarowa jest kluczowa dla bezpieczeństwa wszystkich Polek i Polaków, nie tylko dla przeciwdziałania katastrofie klimatycznej, ale także dla obrony cywilnej, ewakuacji ludności w czasie zagrożenia, transportu wojska i zaopatrzenia. Jest kluczowa dla realizacji strategicznych inwestycji, np. w elektrownię atomową czy odbudowę Ukrainy.

Niniejsza ustawa składa się z trzech komponentów, które systemowo odpowiadają na opisane powyżej problemy. Ściśle łączą one rozwiązania nakierowane na przeciwdziałanie zmianom z prospołecznymi rozwiązaniami, które również wzmacniają państwo i podnoszą poziom bezpieczeństwa narodowego.

Pierwszym z komponentów jest sprawiedliwa transformacja transportowa, której służy bardziej sprawiedliwy podział publicznych środków pomiędzy inwestycje w autostrady i drogi ekspresowe, drogi lokalne, regionalne przewozy kolejowe, przewozy autobusowe i regionalne linie kolejowe.

W szczególności uwzględniono tutaj linie kolejowe o znaczeniu obronnym. Oznacza to przekierowanie środków na walkę z wykluczeniem komunikacyjnym na wsi i w małych miejscowościach.

Drugim z komponentów jest realizacja idei zgodnie z którą transport publiczny to prawo człowieka. Wyrazem tego jest wprowadzenie Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta (pierwszego Ministra Kolei Żelaznych w II RP, który scalał polską kolej po zaborach). Jest to bilet miesięczny za 50 zł, który jest ważny w całym publicznym transporcie zbiorowym od regionalnego w dół. Oznacza to, że jednym biletem są objęte komunikacje miejskie, transport lokalny, PKS-y i kolej regionalna.

Trzecim z komponentów jest wsparcie rozwoju kolei towarowej i zapewnienie równych zasad konkurencji na rynku transportowym. W tym celu przewidziano szereg rozwiązań, w tym bardziej sprawiedliwe rozłożenie opłat na różne środki transportu, wsparcie rozbudowy infrastruktury intermodalnej i bocznic kolejowych czy bardziej sprawiedliwe uregulowanie kwestii transportu ciężarowego.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

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

Projekt nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów regulacyjnych lub przepisów określających 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projekt ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Anna-Maria Żukowska, Daria Gosek - Popiołek

I. Część wstępna

[1] Zwięźły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

1. Opis problemu

Identyfikuje się trzy, ściśle połączone problemy, które proponowana ustawa rozwiązuje lub jest znaczącym krokiem na drodze do ich rozwiązania. Pierwszym, 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”**. Drugim z nich, który może być w dłuższej perspektywie czasowej zupełnie wyeliminowany, jest problem **wykluczenia transportowego** (inaczej wykluczenia komunikacyjnego). Trzecim jest **zapaść polskiej kolei towarowej i utrata tysięcy miejsc pracy**, co jest problemem rozwiązywalnym, ale co do którego działania muszą być podejmowane **natychmiast**.

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, powodzie 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 pojazdów. Dla

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 o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw” Nr w wykazie prac UD232.

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, ośrodków kultury, ośrodków religijnych, miejsc integracji 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 w stanie na ten środek transportu pozwolić.

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

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

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

¹⁰ https://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/>

- **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.

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.

Trzeci problem dotyczy zapaści kolei towarowej i utraty tysięcy miejsc pracy. **Również w przewozach towarowych identyfikuje się niesprawiedliwe i uniemożliwiające konkurencję faworyzowanie transportu drogowego nad kolejowym. Niedawne protesty Związku Zawodowego Maszynistów Kolejowych w PKP Cargo to tylko jeden z przejawów szeregu problemów, z którymi borykają się kolejowe przewozy towarowe.** Koleją przewozi się coraz mniej towarów - nawet takich, które ze względu na swoje cechy fizyczne mniej nadają się do przewozu samochodami ciężarowymi. Jak podaje Główny Urząd Statystyczny w swoim raporcie¹⁶, **pod względem rodzaju ładunków przewożonych transportem samochodowym w porównaniu z 2022 r. odnotowano wzrost w przewozach węgla kamiennego i brunatnego; ropy naftowej i gazu ziemnego (o 40,2%). Wskazuje to na występowanie patologii, jaką jest przewóz tirami towarów kompletnie nie**

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

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

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

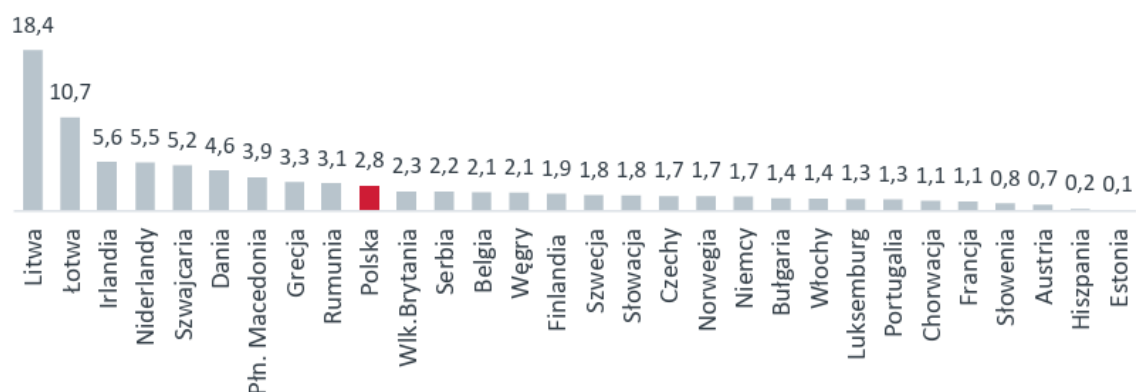
¹⁵ <https://www.transportenvironment.org/state-of-european-transport/state-of-transport-2025>

¹⁶ Transport drogowy w Polsce w 2023, GUS.pdf

nadających się do transportu ciężarowego. To infrastruktura kolejowa oraz specjalnego typu wagony tj. cysterny, węglarki czy wagony do przewozu kruszyw są odpowiednie dla transportu towarów, które odnotowały najwyższy wzrost w badanym okresie. Mowa o węglu kamiennym, węglu brunatnym, ropie naftowej i gazie ziemnym (o 40,2 %). Budowa takich wagonów jest przystosowana do bezpiecznego i sprawnego przewozu tysięcy ton tego typu ładunków, co potwierdza prasa branżowa¹⁷. Co więcej, ich przewóz koleją jest konieczny ze względu na:

1. Masowy charakter ładunków;
2. Specjalizowane wagony (węglarki, cysterny i in.);
3. Bezpieczeństwo transportu materiałów niebezpiecznych.

**Średnie opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej w 2022 r.
[euro/pockm] – średnia 2,0**



Stawki opłat za dostęp do infrastruktury drogowej dla transportu ciężkiego [EUR/km]



źródło: Analiza potencjału rozwoju infrastruktury intermodalnej.¹⁸

Kolej przewozi obecnie w Polsce tylko ok. 10% towarów, podczas gdy w Niemczech ok. 20%. Wynika to z kilku czynników, przede wszystkim finansowych. Stawki za dostęp do koniecznej infrastruktury kolejowej są w Polsce znacząco wyższe, niż za dostęp do infrastruktury drogowej. Przy czym opłaty od pojazdów ciężarowych są pobierane jedynie na 3.677 km dróg, co stanowi

¹⁷ Na jaki transport węgla się zdecydować – drogowy czy kolejowy?

¹⁸ www.bgk.pl/files/public/Raporty/Analiza_potencja%C5%82u_rozwoju_infrastruktury_intermodalnej_oraz_ma%C5%82ych_i_%C5%9Brednich_port%C3%B3w_morskich_w_poszczeg%C3%B3lnych_Regionach.pdf

niewielką część sieci dróg krajowych liczącą łącznie 19.400 km. Z drugiej strony, w transporcie kolejowym przewoźnicy muszą ponosić opłaty za przejazd po całej sieci kolejowej.

Drugim czynnikiem jest **brak odpowiedniego dostępu do infrastruktury intermodalnej**. W Europie, wiele przewozów zaczyna się lub kończy na bocznicach; największe generatory ładunków to bocznice dużych zakładów, centra logistyczne i skupiska terminali. Sprawny system transportowy powinien działać sieciowo i być oparty na terminalach, punktach ładunkowych i bocznicach. W Polsce, liczba bocznic jest mała i systematycznie spada, co stanowi obecny trend europejski, wymagający natychmiastowych działań systemowych.

W 2021 r., w Polsce było 849 bocznic (43/1000 km linii), silnie skupionych na Śląsku (152), Dolnym Śląsku (113), w Wielkopolsce (84) i na Mazowszu (63). Znaczna ich część obsługuje ładunki masowe (np. węgiel), **mało perspektywiczne w kontekście polityki klimatycznej i transformacji energetycznej czy transportowej**. Obecnie w Polsce na 10 tys. mkw. powierzchni przypada 1,41 terminali intermodalnych, co jest znacznie niższym wskaźnikiem zagęszczenia tego typu obiektów usługowych niż w innych krajach europejskich. W Czechach wskaźnik ten wynosi 2,79, na Węgrzech 2,47, w Holandii 4,82, natomiast w Niemczech 5,98. Oznacza to, że obecna sieć terminali intermodalnych w Polsce **nie jest rozwinięta na tyle, by przewóz kombinowany był konkurencyjny względem samochodowego**.¹⁹

2. Proponowane rozwiązania

Rozwiązania przewidziane w niniejszym projekcie, w zależności od obszaru, zostały zainspirowane (aczkolwiek często w zmodyfikowanej wersji), obserwacjami, postulatami, opracowaniami i koncepcjami **wielu polskich organizacji eksperckich i społecznych**, w szczególności:

- Kujawsko-Pomorskiej Fundacji Rozwoju Transportu Publicznego;
- Związku Zawodowego Maszynistów Kolejowych w Polsce;
- Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego;
- Fundacji ProKolej;
- Instytutu Sobieskiego;
- Koalicji Klimatycznej;
- Ruchu obywatelskiego oporu Ostatnie Pokolenie;
- Kampanii Tiry na tory;
- Instytutu Spraw Obywatelskich.

Obejmują one:

- 1) **wyrównanie szans i równouprawnienie transportu publicznego oraz kolei towarowej w dostępie do finansowania poprzez zapewnienie, że:**
 - a) 50% będzie trafiać do Funduszu Autobusowego (duża liczba wynika z potrzeby finansowania wspólnego biletu);
 - b) 30% będzie trafiać do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich (których ogromna ilość została zlikwidowana, co pogłębia wykluczenie);
 - c) 15% będzie przeznaczone na wsparcie kolei towarowej, która jest w stanie upadku i zwalniania tysięcy pracowników, finansowana będzie też infrastruktura w tym budowę terminali intermodalnych i bocznic, które umożliwią realizację idei „tiry na tory”, co zapewni większy wolumen towarów dla kolei i odbicie rynku;
 - d) 5% będzie przeznaczone na rozwój linii kolejowych o znaczeniu obronnym, w związku z **zagrożeniami ze strony Rosji (kolej jest kluczowa dla obrony cywilnej, ewakuacji, transportu wojska, itd.)**;

¹⁹<https://intermodalnews.pl/2023/11/09/transport-intermodalny-w-polsce-z-dobrymi-perspektywami-rozwoju/>

- 2) **wprowadzenie mechanizmu automatycznego przekazywania należnej części środków zgromadzonych w Krajowym Funduszu Drogowym (dalej jako "KFD) do Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego**, przy czym sprawiedliwy będzie podział:
 - a) 20% wpływów na autostrady, drogi ekspresowe, ale również gwarantowana część na drogi lokalne i bezpieczeństwo (powinno to być przynajmniej 60-70%);
 - b) 40% na Fundusz Autobusowy (duża liczba wynika z potrzeby finansowania wspólnego biletu);
 - c) 24% wpływów do Funduszu Kolejowego na rozwój wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich;
 - d) 12% na rozwój przewozów towarowych, w tym budowę terminali intermodalnych i bocznic, które umożliwią skuteczną realizację idei „tiry na tory”;
 - e) 4% na finansowanie linii kolejowych o znaczeniu obronnym;
- 3) **wprowadzenie Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta** (pierwszego Ministra Kolei Żelaznych w II RP, odznaczonego za swoje zasługi Orderem Odrodzenia Polski²⁰), **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;
- 4) **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**;
- 5) **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**;
- 6) **wprowadzenie do aplikacji mObywatel funkcjonalności pozwalających na kontrolę biletów, bez potrzeby dostosowywania systemów wielu przewoźników**;
- 7) **sprecyzowanie, że za organizację i rozwój kolejowych przewozów wojewódzkich odpowiada wyłącznie województwo**; o ile Instytut Sobieskiego już w 2019 r.²¹ podkreślał, że bardzo istotne wskazanie jest podmiotu odpowiedzialnego za województwo a dotychczasowe przepisy również to w sposób ogólny wskazywały, to nie były one wystarczająco jasne i występowały w praktyce problemy interpretacyjne, co w praktyce było rezultatem **braku rozwoju nowych linii przez województwa, które były postulowane przez mieszkańców i gminy**;
- 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 radykalne 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**;
- 10) **ustawa przewiduje następujące instrumenty zapewnienia równouprawnienia kolei, zapewnienia uczciwej konkurencji pomiędzy koleją i transportem samochodowym, a także wsparcia przewozów towarowych i ich integrację z systemem logistycznym kraju („tiry na tory”)**:
 - a) **wprowadzenie uczciwych i sprawiedliwych opłat dla najcięższych tirów na wszystkich drogach ekspresowych i autostradach**. Za niesprawiedliwy i szkodliwy można uznać fakt, że 90% dróg jest darmowa dla transportu samochodowego, podczas

²⁰ <https://gigancinauki.pl/gn/biogramy/84221,Eberhardt-Julian.html>

²¹ <https://sobieski.org.pl/komentarz-is-195/>

gdy kolej płaci za infrastrukturę kolejową jedne z najwyższych stawek w Europie. W obecnie obowiązujących przepisach przewiduje się jedną stawkę dla wszystkich pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej 12 ton, podczas gdy występują pojazdy również o wadze do 40 czy nawet 44 ton. Nie jest uzasadnione, **aby wielokrotnie cięższe pojazdy płaciły taką samą stawkę co lżejsze, dlatego ustawa wprowadza zróżnicowane stawki dla tirów powyżej 30, 32, 34, 36 i 38 ton.** Cięższe tiry powinny płacić więcej, jako, że bardziej przyczyniają się do degradacji dróg, wydzielają ogromne ilości trujących gazów i stanowią zagrożenia dla życia oraz zdrowia ludzkiego, szczególnie dzieci oraz osób starszych;

- b) **wprowadzenie wolności, aby gmina, w konsultacji z mieszkańcami, mogła wprowadzić zakazy poruszania się najcięższych tirów** po wszystkich lub części dróg na terenie gminy. Tiry zagrażają zdrowiu, życiu, bezpieczeństwu, powodują ogromny hałas i zanieczyszczenie dla lokalnych społeczności;
- c) **sprawiedliwe obniżenie opłat za dostęp pociągów do infrastruktury kolejowej, a także usunięcie niektórych opłat**, które obecnie należą do najwyższych w Europie i są przyczyną tego, że kolej nie jest w stanie uczciwie konkurować z transportem ciężarowym, który w zdecydowanej większości przypadków nie ponosi opłat za dostęp do dróg w ogóle. **Zaproponowana wysokość stawki opłaty podstawowej dla pociągów towarowych wynosząca 0,70 zł jest podyktowana zapewnieniem uczciwej konkurencji z transportem drogowym, w przypadku bowiem dróg krajowych i autostrad najwyższy poziom stawki elektronicznej na rok 2025 wynosi 0,76 zł, a i tak na 90% dróg nie jest pobierana. Biorąc pod uwagę, że kolej płaci opłaty na wszystkich liniach kolejowych, płaci wiele innych opłat nieponoszonych przez transport drogowy oraz że jest znacznie bardziej istotna dla kwestii bezpieczeństwa, obronności i polityki klimatyczno-energetycznej, zaproponowana wysokość stawki jest w pełni uzasadniona.**
Dodatkowym uzasadnieniem obniżek opłat jest to, że udział przewozów towarowych w rynku kolejowym jest znacznie mniejszy niż udział przewozów pasażerskich, przy czym to te pierwsze stają teraz w obliczu kompletnego załamania (np. w 2024 transportem samochodowym przewieziono ok. 87% towarów, a kolejowym tylko ok. 10%). Obniżki i likwidacja opłat zostaną sfinansowane poprzez równouprawnienie kolei w dostępie dofinansowanie w formie zasilenia istniejącego funduszu utrzymaniowego, co wyrówna przychody zarządcy infrastruktury, ale także przez napływ nowych zamówień i efekt skali;
- d) **wprowadzenie obowiązku, aby największe centra logistyczne musiały się lokalizować w niedalekiej odległości od terminali towarowych lub bocznicy.** Rozwój infrastruktury musi być planowany w perspektywie długoterminowej, z wizją, aby różne środki transportu były zintegrowane. Jest to kluczowe dla **zrównoważonej transformacji transportowej i energetycznej;**
- e) **ustanowienie wieloletniego programu „Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”, aby zapewnić integrację różnych środków transportu i zapewnić zrównoważoną transformację transportową. Celem byłoby to, aby o 2030 r. 25% towarów wozić koleją (z ok. 10% w 2024 r.), a do 2035 r. wozić 50%;**
- f) **ograniczenie długości tras najcięższych tirów, aby promować transport długodystansowy koleją towarową.** Tiry powinny przede wszystkim dowozić towar na kolej, a nie jeździć setki, czy tysiące kilometrów, generując ogromne emisje gazów cieplarnianych, zanieczyszczeń. Ograniczenia obowiązywać będą w każdy wtorek, czwartek i sobotę;
- g) **ograniczenie poruszania się najcięższych pojazdów ciężarowych w niedziele.** Już obecnie przepisy wprowadzają zakazy jeżdżenia ciężkich pojazdów ciężarowych w różne święta, w różnych godzinach i okresach. Dla najcięższych tirów zakaz powinien być ustanowiony w każdą niedzielę, aby umożliwić ludziom odpoczynek po całym tygodniu pracy, który nie będzie przerywany przez ogromny hałas tirów;

- h) **ograniczenie poruszania się najcięższych pojazdów ciężarowych na obszarze objętym formami ochrony przyrody, jak np. parki narodowe czy krajobrazowe.** Uzasadnieniem jest ochrona przyrody, zwierząt oraz spokój i bezpieczeństwo lokalnych mieszkańców;
- i) **wprowadzenie obowiązku, aby towary określone w rozporządzeniu ministra do spraw transportu musiały być w określonym procencie przewożone koleją.** Wyeliminuje to nieprawidłowości związane z tym, że nawet kompletnie nienadające się do wożenia tirami towary, jak kruszywa, towary masowe, itd., były wożone nieekonomicznie i nieekologicznie setki kilometrów. Rozwiązanie też jest znane z przepisów dotyczących transformacji energetycznej. Procent określający zakres obowiązku rozpoczynałyby się **od 10% w 2027 r., poprzez 25% w 2030 r., do 50% w 2035 r., co wyznacza długoterminową politykę państwa w zakresie zrównoważonej transformacji transportowej, energetycznej i klimatycznej. Cele są bardzo ostrożne, ponieważ już w 2023 r. udział kolei towarowej wynosił ok. 10%, celem do 2027 r. będzie więc de facto tylko utrzymanie obecnych poziomów przewozów poprzez uchronienie kolei towarowej przed upadkiem;**
- j) wszystkie te środki, w szczególności o których mowa w lit. f, g i h, spowodują, że kolej będzie bardziej atrakcyjna, przybędą nowe zamówienia, a więc zwolnienia nie będą potrzebne. Pozostałe środki w perspektywie średnio i długoterminowej przyczynią się do zrównoważonego rozwoju kolei. Tym samym działaniem sprzecznym z interesem państwowym będzie zwalnianie tysięcy pracowników, którzy już niedługo będą niezbędni w funkcjonowaniu spółki. **Dlatego ustawa wprowadza obowiązek wstrzymania zwolnień grupowych przez 3 lata, z możliwości udzielenia przejściowej pomocy publicznej przez ministra do spraw gospodarki, która wesprze spółki do czasu odbicia rynku. Przepis dotyczy wszystkich spółek, nie ma więc mowy o nieuzasadnionej pomocy publicznej.**

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.²²

Wreszcie pozostawienie kolejowych przewozów towarowych w tak złej pozycji, jak obecnie, będzie skutkować ich postępującą degradacją i jeszcze mniejszą konkurencyjnością. Istnieje obawa, że transport samochodowy, ze względu na swoją uprzywilejowaną pozycję, przejmie cały ten sektor.

²²<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>

Tańsza, mniej szkodliwa środowiskowo i społecznie kolej zostanie zrujnowana nie przez swoją nieprzydatność, a przez niesprawiedliwości w finansowaniu, opłatach i brak infrastruktury. Będzie to ciągle oddalanie się od standardu w Unii Europejskiej, co prowadzi również do spadku konkurencyjności polskiej gospodarki²³.

Należy z całą mocą podkreślić, że wsparcie kolei towarowej to strategiczne, epokowe przedsięwzięcie dla budowy silnego i bezpiecznego Państwa Polskiego, ponieważ:

- to kolej jest kluczowa w zakresie obrony cywilnej i ewakuacji ludności w sytuacjach konfliktów i katastrof, a nie samochody ciężarowe;
- kolej jest kluczowa do transportu wojska i materiałów wojskowych w razie konfliktów;
- pociągi są bardziej efektywne energetycznie niż samochody ciężarowe, co przekłada się na oszczędności finansowe, mniejszą ilość emisji, mniejsze zmiany klimatu i większą konkurencyjność gospodarki;
- pociągi są znacznie łatwiejsze do dekarbonizacji, np. przez elektryfikację, niż samochody ciężarowe, co sprzyja transformacji energetycznej i konkurencyjności gospodarki;
- kolej jest kluczowa dla realizacji wielkich inwestycji, takich jak elektrownie atomowe czy odbudowa Ukrainy. W sytuacji zapaści kolei towarowej nie będzie dostępny adekwatny system transportowy do obsługi tych inwestycji, a np. w zakresie odbudowy Ukrainy rynek przejmą całkowicie zagraniczni przewoźnicy;
- w przypadku kolei local content jest wyższy, ponieważ w obszarze produkcji taboru dominują polscy producenci, ale w przypadku produkcji samochodów ciężarowych producenci zagraniczni.

Dopuszczenie do upadku kolei towarowej i zdominowania rynku przez transport samochodowy w praktyce prowadzi do osłabienia zdolności obronnych Polski, radykalnego zmniejszenia bezpieczeństwa ludności i osłabienia strukturalnego państwa jako takiego.

[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

²³ <https://sobieski.org.pl/dr-michal-beim-w-strefa-biznesu/>

pozwołą 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 lat²⁴, 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 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.

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.

Dodawany do ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel art. 15a zobowiązuje ministra właściwego do spraw informatyzacji do udostępnienia w aplikacji mObywatel możliwości obsługi Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta. **Zakres** nowej funkcjonalności powinien obejmować:

- 1) możliwość założenia w aplikacji profilu sprzedającego i kontrolującego bilet, który umożliwia wprowadzenie informacji o zakupie i okresie ważności biletu przez danego użytkownika, jak również weryfikację biletu;
- 2) możliwość wyświetlania biletu przez danego użytkownika;
- 3) możliwość założenia w aplikacji profilu organizatora z możliwością pobrania statystyk zakupów bilet dotyczących operatorów, z którymi ten organizator ma zawarte umowy;

²⁴<https://klimatycznabazawiedzy.org/raport/wplyw-zmiany-klimatu-na-bezpieczenstwo-narodowe-polski>

- 4) możliwość wprowadzania informacji o zakupie i okresie ważności biletu, jak również jego kontroli, jedynie na podstawie numeru PESEL, bez potrzeby zainstalowania aplikacji przez danego użytkownika.

Podczas wdrażania funkcjonalności minister **powinien kierować się** potrzebą zapewnienia przyjazności funkcjonalności dla wszystkich użytkowników, niezawodnością systemu w sytuacji obsługi wysokiej liczby operacji w tym samym czasie i zapewnieniem bezpieczeństwa danych użytkowników.

Art. 12 ust. 3 ustawy zobowiązuje ministra do spraw transportu do wydania rozporządzenia, obejmującego swoim **zakresem** określenie rodzajów towarów, których dotyczy obowiązek procentowy, o którym mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu.

Wydając rozporządzenie minister **powinien kierować się** logistycznym i ekonomicznym uzasadnieniem transportowania tych towarów koleją.

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 w przypadku kolei, co jest terminem wystarczającym na wprowadzenie biletu do systemów przewoźników. W przypadku innych przewoźników przewidziano rok, ponieważ wdrożenie biletu tam powiązane jest z aktualizacją aplikacji mObywatel.

Przepisy dotyczące wsparcia kolei towarowej wprowadzono w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozwiązania związane z przedmiotem niniejszej ustawy wprowadzono bezpośrednio w jej przepisach.

[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 utrwała 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.**

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 samorządy 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.

Przeniesienie większej części transportu towarowego na kolej przyniesie również kilka ważnych odczuwalnych korzyści, **zwłaszcza dla lokalnych społeczności mieszkających w okolicy dróg** wojewódzkich czy miejscowości nie mających obwodnic, przez które kierowany jest transport ciężarowy. Mniej tirów na drogach to:

- 1) **zwiększenie bezpieczeństwa na drogach - w 2023 wypadki z udziałem pojazdów o DMC powyżej 3,5 tony stanowiły 6% wszystkich wypadków, oraz 7% wszystkich kolizji. Przy czym ofiary śmiertelne w wypadkach z udziałem samochodów ciężarowych stanowiły aż 16% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach.** Pokazuje to, że choć wypadki z udziałem samochodów ciężarowych nie stanowią większości wypadków na polskich drogach, są **znacznie bardziej niebezpieczne niż wypadki z udziałem mniejszych pojazdów.**²⁵ Ograniczenie ruchu tirów pozytywnie wpłynie więc na bezpieczeństwo na drogach, a zwłaszcza ilość ofiar śmiertelnych wypadków.
- 2) **mniejsze wystawienie na hałas, zwłaszcza w miejscowościach pozbawionych obwodnicy, w których ruch (również tirów) kierowany jest przez tereny gęsto zabudowane: pierwsze negatywne efekty dla człowieka wywołuje już ekspozycja na hałas powyżej 55 dbA. Dopuszczalna norma hałasu dla samochodów**

²⁵ obserwatoriumbrd.pl/wp-content/uploads/2025/02/MI-wypadki-ciezarowek-na-AS-raport.pdf

ciężarowych to 80 dbA. Transport drogowy jest najpowszechniejszym źródłem nadmiernego hałasu, na które narażeni są obywatele, i na terenach mocno zurbanizowanych, i mniej. Ograniczenie ruchu najbardziej hałaśliwych pojazdów pozytywnie wpłynie więc na ekspozycję na hałas, a co za tym idzie poprawa zdrowia/ograniczenie problemów zdrowotnych: nadmierne narażenie na hałas wpływa na takie elementy zdrowotne jak jakość snu, poziom stresu, a nawet ryzyko zawału serca (wzrasta nawet o 20%)²⁶.

Transport kolejowy to również **niższa emisja CO₂ i brak narażenia lokalnej społeczności na spaliny, również przy tak samo wysokiej efektywności przewozu:** Transport kolejowy generuje emisję zanieczyszczeń na poziomie 18% średniej emisji gazów cieplarnianych na tonokilometr pojazdów ciężarowych, które mogą emitować nawet **ponad 5 razy więcej CO** od transportu kolejowego, przewożąc tą samą ilość ładunku, na tą samą odległość. Kolej pozostaje środkiem transportu o najniższej emisji gazów cieplarnianych.²⁷ **Transport samochodowy podnosi ryzyko występowania chorób płuc oraz układu sercowo-naczyniowego. Cząstki pyłów uwalniane są na skutek zużycia opon, nawierzchni dróg oraz klocków hamulcowych** – emisje te pozostają w dużej mierze nieuregulowane prawnie.²⁸ Zmniejszenie transportu towarowego samochodowego, a także ograniczenie dni, w czasie których jest prowadzony, wpłynie więc **pozytywnie na stan zdrowia lokalnej społeczności, bezpieczeństwo na drogach a także na stan infrastruktury drogowej, a także mieszkalnej, na którą drgania powodowane przez ciężkie tiry mają fatalny wpływ.**²⁹

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

²⁶<https://maxito.pl/halas-jako-wszechobecny-czynnik-wystepujacy-we-wspolczesnym-srodowisku/>;
www.powietrze.mazovia.pl/uploaded_images/1557922987_halas-komunikacyjny-zrodla-i-metody-przeciwdzialania.pdf

²⁷ <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/10mCohee7mR7eWYmtHQcajixPxvwyhKj9>

²⁸ <https://pulmonologiczny.pl/nauka/nie-tylko-spaliny-pyl-hamulcowy-rowniez-z-elektrykow-moze-prowadzic-do-zapalen-i-uszkodzen-pluc/>

²⁹ https://mostwiedzy.pl/pl/publication/download/1/koncepcja-szacowania-wplywu-drgan-komunikacyjnych-na-budynki-i-na-ludzi-przy-uzyciu-sztucznych-sieci_92786.pdf

W wyniku niesprawiedliwej i przeprowadzonej w nieprzemyślany 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, zmuszano 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 samorządy 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**. Samorządy i przewoźnicy niejednokrotnie mają problemy w interpretacji przepisów oraz poprawnym skonstruowaniu 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 **jest on korzystniejszy niż 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 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 tylko 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.**

Transport towarowy za pomocą samochodów jest, w porównaniu do kolejowego, również droższy. Według wyliczeń GUS, ekwiwalentem jednego składu towarowego na kolei może być flota aż 77 ciężarówek.³⁰ Transport drogowy w znaczący sposób zwiększa koszty:

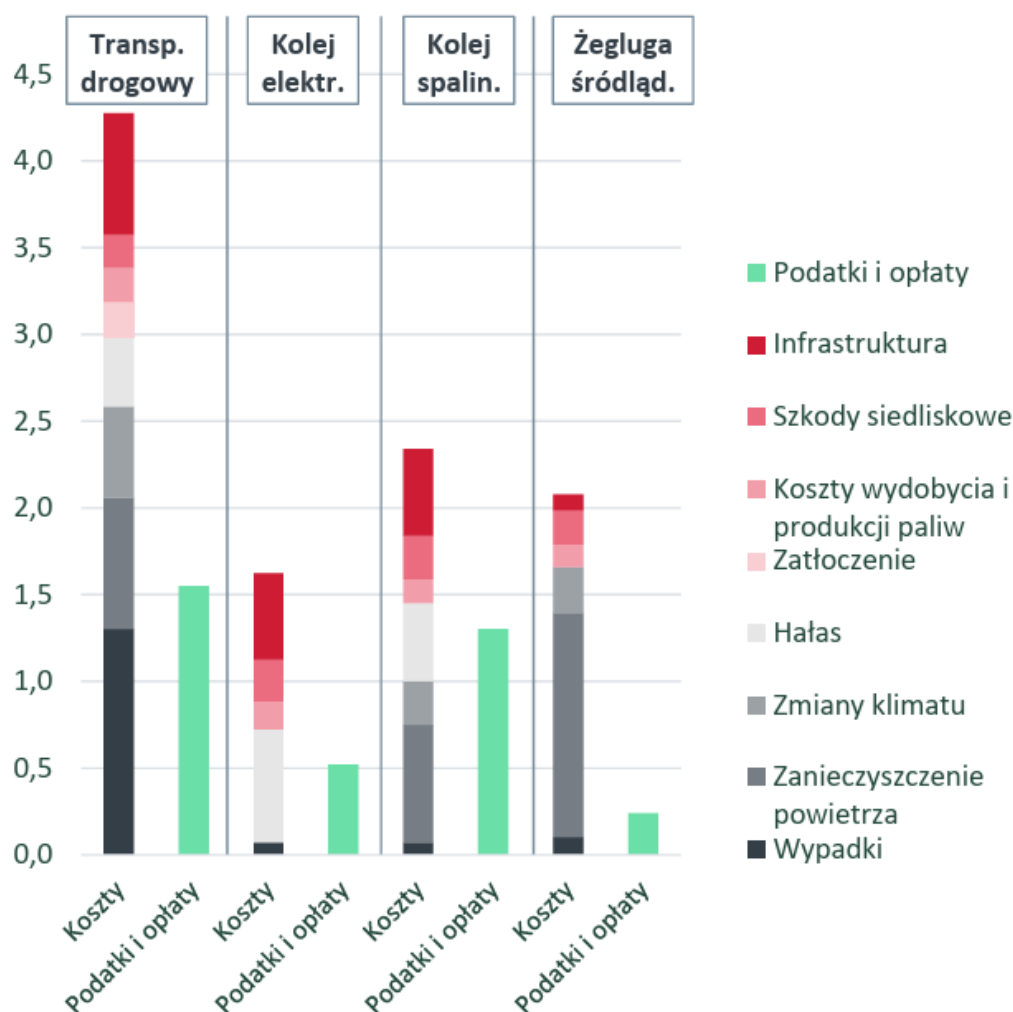
1. eksploatacji pojazdów;
2. zakupu zdecydowanie większej liczby ciągników siodłowych;
3. zatrudnienia dużo większej liczby kierujących pojazdami;
4. kilometrowe przy długodystansowych przewozach.

Wg analiz CE Delft, w UE28 średni poziom kosztów zewnętrznych tworzonych przez pojazdy ciężarowe z uwzględnieniem **kosztów zmiennych dostępu do infrastruktury**

³⁰ Towary_na_tory.pdf

wynosił 4,3 €-centa/tkm tj. **ponad 2,5-krotnie wyższe niż w przypadku składu towarowego prowadzonego lokomotywą elektryczną (1,6) i blisko 2-krotnie wyższe niż dla składu z lokomotywą spalinową (2,3).** ▪ Największe koszty zewnętrzne transportu drogowego wiążą się z **wypadkami drogowymi** (1,3 €-centa/tkm), zanieczyszczeniem powietrza (0,8) i przyczynianiem się do zmian klimatu (0,5). W przypadku pociągów elektrycznych, niemal całość (0,7) dotyczy emisji hałasu, a w składach spalinowych dochodzą do tego koszty zanieczyszczenia powietrza.”³¹

Przeciętne koszty zewnętrzne i zmienne infrastruktury vs. wpływy z opłat i podatków [€-centy/tkm]



Wskazane koszty mogą być zdecydowanie ograniczone w przypadku wprowadzenia rozwiązań zawartych w ustawie oraz przeniesienia i utrzymania transportu towarów masowych, oraz innych wspomnianych wcześniej, na kolei. **Przeprowadzając załadunek**

³¹ www.bggk.pl/files/public/Raporty/Analiza_potencja%C5%82u_rozwoju_infrastruktury_intermodalnej_oraz_ma%C5%82ych_i_%C5%9Brednich_port%C3%B3w_morskich_w_poszczeg%C3%B3lnych_Regionach.pdf

na kolei możemy przewieźć nawet 25 ton w każdym kontenerze w porównaniu do 10% mniej masy możliwej do załadowania na tira³². Zwiększa to automatycznie rentowność transportu i rażąco zmniejsza koszty. Przełoży się to bardzo pozytywnie na konkurencyjność polskiego biznesu.

Cele przedłożone w ustawie są niezwykle ostrożne, co **pozwoili na bezproblemowe wprowadzenie korzystnych zmian**. Jak wskazano w uzasadnieniu, cel 10% na 2027 r. odpowiada obecnemu udziałowi przewozu towarowego koleją, więc stanowi zabezpieczenie przed dalszym spadkiem, a nie rewolucyjną zmianę **zabezpieczając w ten sposób polskich przedsiębiorców**. Harmonogram do 2035 r. daje przedsiębiorcom czas na dostosowanie łańcuchów dostaw i inwestycje w infrastrukturę kolejową. Niewątpliwie zapewni to **impuls dla gospodarki poprzez duże inwestycje zapewniające kontrakty wielu firmom i przełoży się na wzrost zatrudnienia w branży transportowej i budowlanej**.

Zaproponowane rozwiązania stanowią zabezpieczenie kolei towarowej przed upadkiem, co przekłada się w bezpośredni sposób na ochronę i zapewnienie większej liczby miejsc pracy w przyszłości. **Kolej towarowa zatrudnia tysiące osób, a jej upadek pogłębiłby bezrobocie w regionach uzależnionych od transportu**.

Rzadszy ruch tirów na drogach zapewni również ich **mniejszą eksploatację oraz niższe koszty utrzymania, co przełoży się na większe oszczędności budżetu państwa oraz samorządów**. Ciężkie pojazdy odpowiadają za nieproporcjonalny udział w zużyciu nawierzchni, co potwierdzają przeglądy międzynarodowe i europejskie - **1 tir wpływa na drogę tak, jak przejazd 3 200 000 aut osobowych**.³³

To również mniejsze zanieczyszczenie hałasem, które nie bez przyczyny jest jednym z większych problemów (i kosztów) krajów wysoko rozwiniętych. Z zanieczyszczenia hałasem pochodzącym ze środków transportu powoduje **utratę 1,3 mln lat zdrowego życia** rocznie w Europie, co odpowiada rocznym kosztom gospodarczym wynoszącym **co najmniej 95,6 mld EUR**, co stanowi około 0,6% produktu krajowego brutto (PKB) regionu każdego roku.³⁴

Wreszcie rozwój kolei, i towarowej, i pasażerskiej, to **zysk dla Polski jako jednego z krajów przodujących w produkcji pojazdów szynowych**. Polska posiada własny, kompletny potencjał produkcyjny w zakresie budowy pociągów pasażerskich, lokomotyw i tramwajów. Zakłady w Bydgoszczy, Nowym Sączu, Gliwicach, Poznaniu, Wrocławiu czy Chorzowie **zatrudniają tysiące pracowników i tworzą lokalne łańcuchy dostaw, wspierając rozwój gospodarczy wielu regionów**. Ponieważ w przypadku ciężarówek

³² Tiry na tory – Transport drogowy czy kolejowy?

³³ <https://instytutprawobywatelskich.pl/1-tir-niszczy-droge-jak-160-tys-aut-osobowych-nieprawda/#:~:text=%E2%80%9ETiry%20na%20tory%E2%80%9D%20przepraszaj%C4%85%201%20samoch%C3%B3d%20ci%C4%99%C5%BCarowy,drogi%20tak%2C%20jak%20160%20000%20aut%20osobowych>

³⁴ <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/environmental-noise-in-europe-2025?utm>

jesteśmy zdani wyłącznie na import (podobnie jak w przypadku samochodów osobowych, w tym często używanych, o wysokiej emisji spalin, np. z Niemiec), wsparcie dla kolei przekłada się na realne wsparcie dla krajowego przemysłu, polskich inżynierów i miejsc pracy. Rozwój produkcji pociągów w Polsce przyczynia się do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki, realizacji celów klimatycznych oraz zwiększenia bezpieczeństwa i niezależności technologicznej kraju. Zakłady takie jak Alstom (Wrocław, Chorzów, Świętochłowice, Nadarzyn), NEWAG (Nowy Sącz, Gliwice), PESA (Bydgoszcz), H. Cegielski – FPS (Poznań) zatrudniają tysiące polskich pracowników i tworzą lokalne łańcuchy dostaw obejmujące hutnictwo, automatykę, IT czy obróbkę metali. **Polska kolej towarowa może odegrać kluczową rolę w odbudowie Ukrainy, stąd jej wsparcie jest strategicznym posunięciem w celu zwiększania konkurencyjności i długoterminowego rozwoju naszego kraju.**

Ograniczenie ruchu samochodów ciężarowych w niektóre dni może budzić obawy o utrudnienia w rozwoju branży transportowej. Jednak, jak pokazuje przykład choćby Niemiec, nie jest to realny problem. W Polsce obowiązują już przepisy ograniczające poruszanie się tirów na drogach. Są to jednak **regulacje o znaczeniu marginalnym**, dlatego istnieje uzasadniona **potrzeba rozszerzenia ich o ograniczenie poruszania się najcięższych pojazdów ciężarowych w niedziele**. Nie sparaliżuje to branży transportowej, a **zrówna ją w tym zakresie do powszechnej praktyki europejskiej**. W samych Niemczech, które zajmują pierwsze miejsce pod względem wielkości gospodarki w Europie, **system ten sprawdza się od 1956 r. (69 lat)**. Wynika z tego, że firmy logistyczne są **w stanie skutecznie planować łańcuch dostaw**, nawet w obliczu ograniczeń transportowych. Efektywne planowanie własnej logistyki, zwiększa konkurencyjność przedsiębiorców w sektorze usług.³⁵

³⁵ <https://mtonroad.com/pl/news/lkw-fahrverbot>

[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?

Zrealizowane wydatki budżetowe samorządów w roku 2024 (źródło: Ministerstwo Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych7)	Rozdział 60003: Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe (w mld)	Rozdział 60004: lokalny transport zbiorowy (w mld)	Rozdział 60001: Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (w mld)
Warszawa	0,00	4,77	0,00
Miasta na prawach powiatu	0,00	13,88	0,01
Powiaty	0,02	0,43	0,01
Województwa	0,98	0,14	4,74
Gminy wiejskie	0,01	0,91	0,01
Gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	0,00	1,21	0,00
Gminy miejsko-wiejskie	0,01	0,83	0,01
Związki JST	0,01	2,45	0,00
Zakłady budżetowe	0,00	0,16	0,00
Razem	1,03	20,01	4,78
Razem rozdziały 60003 i 60004	21,04		
Tylko komunikacja miejska (mld)	15,09		

Jeżeli chodzi o bardziej sprawiedliwy podział opłaty paliwowej i zwiększenie wpływów do Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego, jak również rozszerzenie 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. **4,76-5,2 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);³⁶
- opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego “Transport drogowy w Polsce w latach 2022 i 2023” (długość linii regularnej komunikacji autobusowej (dalej jako “PKS”) i komunikacji miejskiej, jak również dzienny przebieg autobusów);³⁷
- analizach BizRaport (roczne przychody regionalnych przewoźników kolejowych);³⁸
- bazy danych Ministerstwa Finansów dotyczące wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w 2024 r.;³⁹
- 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:

- 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%, przy czym liczbę tę wspiera analiza Stowarzyszenia Demagog (34,66% w 18 miastach wojewódzkich w 2023 r.);⁴⁰
- 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, liczony jako iloczyn z ceną za pociągokilometr równą 60 zł, wyniósł ok. 7,41 mld zł. Kwota ta jest porównywalna z wysokością przychodów regionalnych przewoźników kolejowych, która w 2024 r. wyniosła ok. 7,29 mld zł. Zakładając, że wysokość przychodów z biletów to ok 36%, to część przychodów ze sprzedaży biletów wyniosła ok. 2,62 mld, a z samych biletów długookresowych (60%) ok. 1,57 mld. Wysokość wpływów bez wpływów z biletów wynosi ok. 4,67 mld zł co jest porównywalne z wysokością wydatków województw na kolejowe przewozy pasażerskie, która w 2024 r. wyniosła ok. 4,74 mld zł. Zakładając, że bilet za 50 zł może obniżyć przychody z biletów długoterminowych o ok. 87,5%, koszt jego finansowania

³⁶ <https://dane.utk.gov.pl/sts/analizy-i-opracowania/22060,Podsumowanie-2024-r-w-przewozach-pasazerskich-i-towarowych.html>;

³⁷ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/transport-drogowy-w-polsce-w-latach-2022-i-2023,6,8.html>

³⁸ <https://www.bizraport.pl/kontakt>

³⁹ <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych7>

⁴⁰ <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/ile-miasta-doplacaja-do-komunikacji-miejskiej-dla-mieszkancow/>

to **ok. 1,38 mld zł.**

Wydatki na komunikacje miejskie, szacują na podstawie wydatków budżetowych gmin miejskich, wyniosły w 2024 r. ok. 15,10 mld zł, przy czym zdecydowanie dominowała w nich Warszawa z wydatkami w wysokości 4,77 mld zł. Szacunkowo 5,44 mld zł pochodziło z biletów, w tym 3,26 mld z biletów długookresowych. Finansowanie biletu wyniesie więc **ok. 1,9 mld zł** (zakładając ubytek w wysokości 58,3%).

Liczba autobusów używanych w krajowej regularnej komunikacji autobusowej wyniosła w 2023 r. 11 628, a dzienny przebieg jednego autobusu w krajowej regularnej komunikacji autobusowej w 2023 r. 166 km. 704,54 mln wozokilometrów. Przy cenie 13 zł za wozokilometr cena utrzymania tych przewozów to ok. 9,16 mld zł. Wpływy z biletów założyć można na 3,3 mld zł, w tym biletów długookresowych w wysokości 1,98 mld zł. Zakładając, że bilety zredukują wpływy o 75%, koszt finansowania wyniesie **1,48 mld zł.**

Jest to liczba porównywalna z innym sposobem liczenia. Na transport publiczny, poza komunikacjami miejskimi i przewozami kolejowymi, samorządy wydają ok. 5,93 mld zł na publiczny transport zbiorowy (można założyć, że ok. 14% z tego jest zwraca w formie refundacji ulg ustawowych). Zakładając, że stanowi to ok. 50% finansowania to całość nakładów wynosi ok. 11,86 mld zł. Założyć można, że bilety pokryją ok. 4,27 mld, w tym bilety długookresowe 2,56 mld, koszty finansowania biletu (obniżka o 75%) to **1,92 mld zł.**

Koszt finansowania biletu zostanie w całości pokryty przez nowe środki, które zasila Fundusz Autobusowy. 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.**

Jeżeli chodzi o obniżenie wysokości stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, to głównym kosztem w tym zakresie będzie obniżenie stawki podstawowej. Zakładając wagę pociągu towarowego na 3600 ton, najwyższą kategorię linii kolejowych oraz trakcję elektryczną, to stawka jednostkowa opłaty podstawowej, zgodnie z cennikiem PKP PLK na 2025/2026, wyniosłaby ok. 29 zł.⁴¹

⁴¹http://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Reg_przydzielania_tras/Regulamin_sieci_2025-

Zakładając, za danymi UTK, że praca eksploatacyjna pociągów towarowych w 2024 r. wyniosła ok. 82,3 mln pociągokilometrów to koszt finansowania obniżki stawki można oszacować na ok. 2,39 mld zł. **Obniżki lub likwidacja innych opłat** będą się wiązały ze znacznie niższymi kosztami, a więc całość nie powinna przekroczyć **3 mld zł**. Są to środki, które zostaną pokryte przez zasilenie Funduszu Kolejowego oraz kolejowego programu utrzymaniowego.

Z kolei roczny koszt finansowania programu **“Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”** to maksymalnie **3 mld zł**.

Likwidacja opłaty postojowej ponadto będzie zachęcać do budowania lub ponownego uruchamiania zamkniętych bocznicy kolejowych, a przez to do rozwoju infrastruktury. **W skali całej gospodarki zwiększenie konkurencyjności kolei towarowej przełoży się na ogromne oszczędności finansowe, ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, ponieważ pod tymi wszystkimi względami kolej towarowa generuje znacznie mniej kosztów niż transport drogowy. Jeden pociąg towarowy może przewieźć więcej niż kilkadziesiąt tirów, transport kolejowy ostatecznie więc generuje ogromne oszczędności dla podatnika. Obniżenie poziomu emisyjności będzie kolejnym źródłem oszczędności i konkurencyjności dla polskiej gospodarki.**

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

Całkowite koszty realizacji wykonania ustawy dla sektora finansów publicznych to ok. **11,2 mld zł rocznie**. Zostaną one w **całości pokryte przez nowe środki, które zasila Fundusz Autobusowy i Fundusz Kolejowy**, jako rezultat równouprawnienia różnych sektorów w dostępie do środków. Reszta środków będzie mogła zostać wykorzystana na dalszy rozwój infrastruktury i przewozów kolejowych oraz autobusowych. Ponadto, dodatkowe, ogromne wpływy zapewnione zostaną poprzez wprowadzenie sprawiedliwych opłat dla najcięższych samochodów ciężarowych na wszystkich autostradach i drogach ekspresowych.

[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.

Warszawa, 10 października 2025 r.

BEOS-WPEiM-1924/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-III.020.286.10.025

Data wpływu 10.10.025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej (przedstawicielki wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska i poseł Daria Gosek-Popiołek)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ośmiu ustaw.

1. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹ (dalej: ustawa o autostradach) proponuje się zmiany polegające na modyfikacji przeznaczenia przychodów z opłaty paliwowej – zgodnie z projektem opłata paliwowa przestanie być przychodem Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD). Ponadto projekt zakłada poszerzenie zadań KFD oraz poszerzenie listy przykładowych celów, na które mogą być przeznaczane środki KFD. Projekt zakłada także, że Bank Gospodarstwa Krajowego comiesięcznie będzie przekazywał 24% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, 12% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych, niebędących infrastrukturą prywatną, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, 4% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie linii kolejowych o znaczeniu obronnym, a do Funduszu Autobusowego 40% wpływów KFD.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 561.

2. W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym² proponuje się dodanie rozdziału 7 „Polski bilet powszechny im. Juliana Eberhardta”. Bilet ten ma być uwzględniany w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej, z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich. Bilet ma być ważny 30 dni od momentu skasowania lub aktywacji w całym publicznym transporcie zbiorowym w przewozach, o których mowa w zdaniu poprzednim, we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od, w szczególności, liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników. Bilet ma kosztować 50 zł. Ponadto projekt przewiduje, że do organizacji i rozwoju wojewódzkich przewozów kolejowych będzie obowiązane i wyłącznie właściwe województwo.

3. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym³ proponuje się zmiany, zgodnie z którymi jednym ze źródeł dochodu Funduszu Kolejowego będzie 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 19,45%). Równocześnie projekt przewiduje podział tych środków na rozwój różnych gałęzi kolejnictwa.

4. W ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁴ proponuje się dostosowanie regulacji zakresu przedmiotowego ustawy do zmian proponowanych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Ponadto proponuje się, by źródłem środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej było 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 3,65%). Projekt przewiduje także podniesienie maksymalnej kwoty dofinansowania realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dopłaty) i wyodrębnienie dopłaty w przypadku pojazdu zeroemisyjnego.

5. W ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel⁵ proponuje się dodanie przepisu zobowiązującego ministra właściwego do spraw informatyzacji do udostępnienia w aplikacji mObywatel możliwości obsługi projektowanego Polskiego biletu powszechnego im. Juliana Eberhardta.

6. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ proponuje się zwiększenie liczby kategorii pojazdów w celu określenia stawki opłaty elektronicznej pobieranej za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach oraz określenie stawek opłat dla nowych kategorii pojazdów.

Ponadto projekt przewiduje upoważnienie rad gmin do wprowadzania zakazów poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach lub ich odcinkach,

² Dz. U. z 2025 r. poz. 285.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1133.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 402, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1275, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

znajdujących się w granicach gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton.

7. W ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁷ przewiduje się uchylenie niektórych przepisów dotyczących pobierania opłat przez zarządców infrastruktury oraz dodanie przepisu, który będzie określał maksymalne stawki niektórych opłat pobieranych przez zarządcę infrastruktury w zakresie przewozów towarowych lub przewozów o przeważającym charakterze towarowym.

8. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ proponuje się dodanie przepisu, zgodnie z którym obiekty w przeważającej mierze służące do prowadzenia działalności logistycznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁹, o powierzchni przekraczającej 50 ha, lokalizuje się w odległości nie większej niż 10 km od najbliższej bocznicy kolejowej lub terminalu towarowego.

Oprócz zmian proponowanych w wymienionych wyżej ustawach projekt przewiduje ustanowienie programu wieloletniego pod nazwą „Program Integracji i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych – Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”. Celem programu ma być integracja towarowych przewozów kolejowych z innymi środkami transportu towarowego, w szczególności z transportem drogowym, w celu osiągnięcia celu ponad 25% wolumenu towarów, wyrażonego w tonokilometrach, przewożonych koleją towarową do 2030 r. oraz 50% do 2035 r. (art. 9 projektu).

Projekt przewiduje także wyznaczenie maksymalnej długości trasy przejazdu dla pojazdów i zespołów pojazdów w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej, przy czym regulacja ta będzie dotyczyć pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton. Ograniczenia mają obowiązywać w każdy wtorek, czwartek i sobotę. W niedziele ma natomiast obowiązywać zakaz poruszania się takich pojazdów i zespołów pojazdów na obszarze całego kraju, z wyjątkiem pojazdów uprzywilejowanych, wymienionych w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy (art. 10 projektu).

Zgodnie z projektem przewoźnik kolejowy, którego przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe, nie będzie mógł dokonywać zwolnień grupowych w rozumieniu ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹⁰ w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. W przypadku, w którym zwolnienia grupowe będą uzasadnione faktem, że przewoźnik kolejowy jest przedsiębiorcą znajdującym się

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 697, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1799.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 570.

w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców¹¹, minister właściwy do spraw gospodarki będzie zobowiązany udzielić mu pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania miejsc pracy, na zasadach określonych w tej ustawie (art. 11 projektu).

Projekt zobowiązuje także przedsiębiorców, dla których prowadzenie działalności logistycznej stanowi przeważającą działalność gospodarczą, będących przedsiębiorcami większymi niż średni przedsiębiorca w rozumieniu art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹², do zapewnienia, aby określony procentowo, minimalny roczny wolumen towarów danego rodzaju, odbieranych lub wysyłanych, określony w tonach, był odbierany lub wysyłany za pośrednictwem kolei, przy czym projekt określa minimalny wolumen w kolejnych latach. Ma on wynosić 10% w 2027 r. i wzrastać do 50% w 2035 r. (art. 12 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z tym że część przepisów wejdzie w życie po upływie 6 albo 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać następujące akty prawa Unii Europejskiej:

- art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) zakazujący ograniczeń ilościowych w przywozie [towarów] oraz wszelkich środków o skutku równoważnym między państwami członkowskimi;

- art. 35 TfUE zakazujący ograniczeń ilościowych w wywozie [towarów] oraz wszelkich środków o skutku równoważnym między państwami członkowskimi;

- art. 36 TfUE dopuszczający w drodze wyjątku od art. 34 i art. 35 TfUE stosowanie m.in. zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej, o ile zakazy te i ograniczenia nie stanowią środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi;

- art. 49 TfUE zakazujący ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego;

¹¹ Dz. U. poz. 1298, ze zm.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

- art. 56 TfUE zakazujący ograniczeń w świadczeniu usług wewnątrz Unii w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia;

- art. 93 TfUE (przepis dotyczy wspólnej polityki transportowej), zgodnie z którym zgodna z Traktatami jest pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej;

- art. 107 i art. 108 TfUE ustalające zasady przyznawania pomocy przedsiębiorstwom przez państwa członkowskie;

- art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE) uznający wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi;

- dyrektywę Rady nr 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych¹³ (dalej: dyrektywa 98/59);

- dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym¹⁴ (dalej: dyrektywa 2006/123)

- rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70¹⁵ (dalej: rozporządzenie 1370/2007);

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego¹⁶ (dalej: dyrektywa 2012/34);

- rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu¹⁷.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Art. 2 projektu ustawy przewiduje dodanie do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym rozdziału 7 – „Polski bilet powszechny im. Juliana Eberhardta”. Projektowane przepisy ustanawiają Polski bilet powszechny im. Juliana Eberhardta (dalej: Bilet). Bilet ma być uwzględniany w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących

¹³ Dz. Urz. WE L 225 z 12.8.1998, s. 16, ze zm.

¹⁴ Dz. Urz. WE L 376 z 27.12.2006, s. 36.

¹⁵ Dz. Urz. WE L 315 z 3.12.2007, s. 1, ze zm.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, s. 32, ze zm.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 148 z 13.6.2015, s. 17.

przewozy o charakterze użyteczności publicznej z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich. Bilet będzie ważny 30 dni od momentu skasowania lub aktywacji w całym publicznym transporcie zbiorowym w przewozach, o charakterze użyteczności publicznej, we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od, w szczególności, liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników. Bilet ma kosztować 50,00 zł. W przypadku zakupu u operatora opłaty za Bilet stanowić będą przychód organizatora, który jest przeznaczany na cel, o którym mowa w „art. 50 pkt 3”, lub inne cele związane z finansowaniem przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Operator ma co miesiąc przekazywać organizatorowi pobrane opłaty za Bilet (proponowane art. 58b-58d ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Proponowany art. 58e ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym określa warunki otrzymania przez przewoźnika niebędącego operatorem rekompensaty w stosunku do linii komunikacyjnej, na której honorowany jest Bilet. Projektowany przepis odnosząc się do rekompensaty odsyła do „art. 50 pkt 3” ustawy. Należy zaznaczyć, że w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym nie ma przepisu oznaczonego „art. 50 ust. 3”. Także projekt ustawy nie przewiduje dodania takiego przepisu. Treść projektu ustawy ani jego uzasadnienie nie pozwalają na jednoznaczne rozstrzygnięcie, o który przepis chodziło Wnioskodawcom.

Z kolei proponowany art. 58e ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, że operatorowi „w ramach rekompensaty, o której mowa w ust. 1,” przysługuje rozsądny zysk, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Propozycje zmian należy rozpatrywać łącznie z przewidzianymi w art. 4 projektu ustawy zmianami art. 1 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, które zmieniają zakres stosowania tej ustawy.

Proponowane zmiany należy ocenić pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej w zakresie pomocy państwa.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Stosownie do art. 108 ust. 3 TfUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ustępie 2. Dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki procedura ta nie

doprowadzi do wydania decyzji końcowej.

Zgodnie z art. 109 TfUE Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może wydać wszelkie właściwe rozporządzenia w celu zastosowania artykułów 107 i 108, a w szczególności może określić warunki stosowania artykułu 108 ustęp 3 i kategorie pomocy zwolnione z tej procedury. Na tej podstawie prawnej wydane zostało m.in. rozporządzenie 1370/2007. Celem rozporządzenia, zgodnie z jego art. 1, jest określenie, w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych. W tym celu rozporządzenie określa warunki, na podstawie których właściwe organy, nakładając zobowiązania do świadczenia usług publicznych lub zawierając umowy dotyczące wykonywania tych zobowiązań, rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty lub przyznają wyłączne prawa w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia wspomnianych usług. Rozporządzenie ma zastosowanie do usług publicznych świadczonych w kraju lub na skalę międzynarodową w sektorze transportu pasażerskiego kolejną oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego, z wyjątkiem usług świadczonych przede wszystkim ze względu na ich znaczenie historyczne lub atrakcyjność turystyczną.

Proponowane art. 58e ust. 1 i ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przewidują rekompensatę z tytułu honorowania Biletu. Uwzględniając definicję rekompensaty (art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym), należy uznać, że stanowi ona pomoc państwa, o której stanowi art. 107 ust. 1 TfUE. Oceniając dopuszczalność takiej pomocy, należy zaznaczyć, że proponowany art. 58e ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym odsyła do rozporządzenia 1370/2007. Rozporządzenie 1370/2007 faktycznie reguluje kwestie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w sektorze pasażerskiego transportu publicznego. Rekompensata ta uwzględnia rozsądny zysk przedsiębiorcy świadczącego takie usługi (zob. załącznik do rozporządzenia). Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia 1370/2007 rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego lub z tytułu dostosowania się do zobowiązań taryfowych ustanowionych zgodnie z ogólnymi zasadami wypłacane zgodnie z rozporządzeniem, są zgodne z zasadami wspólnego rynku i nie podlegają obowiązkowi wcześniejszego informowania, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TfUE.

Przewidziane w projekcie ustawy odesłanie do rozporządzenia 1370/2007 może świadczyć o intencji Wnioskodawców, by rekompensaty związane z Biletem były zgodne z prawem UE, niemniej należy zwrócić uwagę, że projekt ustawy reguluje rekompensatę dla operatora przez odesłanie do rekompensaty dla

przewoźnika, który nie jest operatorem. Projektowana regulacja rekompensaty dla tego ostatniego odsyła zaś do nieistniejącego przepisu. Powoduje to, że nie można jej ostatecznie ocenić pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej. W szczególności nie można jednoznacznie stwierdzić, że jest to pomoc zwolniona z obowiązku poinformowania o niej Komisji Europejskiej.

3.2. Proponowane zmiany w ustawie o transporcie kolejowym (art. 7 projektu ustawy) należy ocenić pod kątem zgodności z dyrektywą 2012/34.

Dyrektywa 2012/34 określa m.in. zasady i procedury mające zastosowanie do ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i do alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej (art. 1 ust. 1 lit. c). Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2012/34 zarządca infrastruktury odpowiada za zarządzanie, administrację i kontrolę wewnętrzną, przy jednoczesnym przestrzeganiu ram oraz szczególnych zasad pobierania opłat i dokonywania alokacji, ustalonych przez państwa członkowskie (art. 4 ust. 2). Państwa członkowskie zapewniają, aby zarządca infrastruktury miał organizacyjną i decyzyjną niezależność w granicach określonych w art. 4 ust. 2 oraz art. 29 (...), w odniesieniu do funkcji podstawowych (art. 7a ust. 1). Funkcje podstawowe zarządzania infrastrukturą oznaczają podejmowanie decyzji dotyczących alokacji tras pociągów, w tym zarówno określania, jak i oceny dostępności oraz alokacji poszczególnych tras pociągów, oraz podejmowanie decyzji dotyczących pobierania opłat za dostęp do infrastruktury, w tym ustalania i pobierania opłat, zgodnie z ramami pobierania opłat i ramami alokacji zdolności przepustowej ustanowionymi przez państwa członkowskie na mocy art. 29 (...) (art. 3 pkt 2f).

Państwa członkowskie ustalają ramy pobierania opłat [za infrastrukturę], nie naruszając niezależności zarządzania przewidzianej w art. 4. Z zastrzeżeniem powyższego warunku, państwa członkowskie ustalają także specjalne zasady pobierania opłat lub przekazują takie uprawnienia zarządcy infrastruktury. Zarządca infrastruktury wyznacza i pobiera opłatę za użytkowanie infrastruktury zgodnie z ustalonymi ramami pobierania opłat oraz zasadami pobierania opłat (art. 29 ust. 1 akapity pierwszy, drugi i czwarty).

Bez uszczerbku dla niezależności zarządzania określonej w art. 4 i pod warunkiem, że prawo to zostało bezpośrednio przyznane w prawie konstytucyjnym przed dniem 15 grudnia 2010 r., parlament narodowy może mieć prawo do kontrolowania oraz, w stosownym przypadku, przeglądu poziomu opłat określonego przez zarządcę infrastruktury. Każdy taki przegląd zapewni, aby opłaty były zgodne z dyrektywą 2012/34, z ustanowionymi ramami i zasadami pobierania opłat (art. 29 ust. 1 akapit piąty).

Opłaty za użytkowanie infrastruktury kolejowej są wpłacane zarządcy infrastruktury i wykorzystywane do finansowania jego działalności gospodarczej (art. 31 ust. 1).

Zarządcy infrastruktury mogą pobierać odpowiednią opłatę za zdolność przepustową, która została przydzielona, ale nie jest wykorzystywana. Ta opłata

za niewykorzystywanie zapewnia zachęty do efektywnego wykorzystywania zdolności przepustowej. Pobór takiej opłaty od wnioskodawców, którym przydzielono trasę pociągu, jest obowiązkowy w przypadku, gdy regularnie nie wykorzystują oni przyznanych tras lub ich części (art. 36 zdanie pierwsze, drugie i trzecie dyrektywy 2012/34).

Zgodnie z art. 33 ustawy o transporcie kolejowym zarządca pobiera od przewoźnika kolejowego opłatę za usługi wykonane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, związane ze zrealizowanym przejazdem pociągu, zwaną dalej „opłatą podstawową” (ust. 4). Opłata podstawowa jest obliczana jako iloczyn przebiegu pociągu i stawki jednostkowej określonej dla przejazdu pociągu na odległość jednego kilometra (ust. 5). Stawki jednostkowe opłaty podstawowej ustalane są przez zarządcę po kosztach bezpośrednich, jakie zarządca ponosi jako rezultat przejazdu pociągu. W celu odzyskania całości ponoszonych kosztów zarządca może, jeżeli wykaże, że kondycja rynku to umożliwia, dokonać podwyżki stawek (ust. 6). Ponadto, zarządca może pobierać od przewoźników kolejowych opłatę za usługi wykonane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, związane ze zrealizowanymi manewrami, zwaną dalej „opłatą manewrową” (ust. 8). Stawki jednostkowe opłaty manewrowej ustalane są przez zarządcę po kosztach bezpośrednich, jakie zarządca ponosi jako rezultat wykonania manewrów (ust. 9).

Projekt ustawy przewiduje ustalenie maksymalnej wysokości opłaty podstawowej oraz opłaty manewrowej przez ustalenie maksymalnej stawki jednostkowej dla przewozów towarowych i przewozów o przeważającym charakterze towarowym (art. 7 pkt 2 projektu ustawy).

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE lub Trybunał) ustalenie przez państwo członkowskie maksymalnej wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej należy uznać za niezgodne z art. 29 ust. 1 dyrektywy 2012/34¹⁸, gdyż narusza niezależność zarządcy infrastruktury.

Ponadto projekt ustawy przewiduje uchylenie przepisów upoważniających zarządcę do pobierania od aplikanta opłaty rezerwacyjnej za niewykorzystaną zdolność przepustową, oraz opłaty rezerwacyjnej od przewoźników kolejowych za niewykorzystanie przydzielonej zdolności przepustowej.

Propozycje te należy uznać za niezgodne z art. 36 dyrektywy 2012/34. Zgodnie z tym przepisem zarządca infrastruktury może pobierać opłaty

¹⁸ Wyrok Trybunału z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie C-545/10 Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej, pkt. 33-40. Wyrok został wydany w odniesieniu do dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. WE L 75 z 15.3.2001 r., s. 29, ze zm.), uchylonej przez dyrektywę 2012/34, jednak, zgodnie z załącznikiem X do dyrektywy 2012/34 w związku z jej art. 65 akapitem drugim, można uznać, że wyrok zachowuje aktualność na gruncie dyrektywy 2012/34.

rezerwacyjne za niewykorzystana zdolność przepustową. Pobieranie takich opłat zależy więc od zarządcy od infrastruktury, a nie od państwa członkowskiego. Ponadto, w niektórych przypadkach pobieranie takich opłat jest – zgodnie z dyrektywą – obowiązkowe (art. 36 zdanie drugie dyrektywy 2012/34).

W konsekwencji należy uznać, że proponowane zmiany w ustawie o transporcie kolejowym są niezgodne z art. 29 ust. 1 i art. 36 dyrektywy 2012/34.

3.3. Projekt ustawy (art. 8) przewiduje dodanie ust. 6b w art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z projektem ustawy obiekty w przeważającej mierze służące do prowadzenia działalności logistycznej o powierzchni przekraczającej 50 ha, lokalizuje się w odległości nie większej niż 10 km od najbliższej bocznicy kolejowej lub terminalu towarowego.

Przewidywane w projekcie ustawy ograniczenia dla inwestorów w zakresie budowy obiektów logistycznych dotyczą swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 56 TfUE. W celu zapobieżenia wprowadzaniu przez państwa członkowskie niedozwolonych ograniczeń swobody świadczenia usług przyjęta została dyrektywa 2006/123. Dyrektywa ta ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług (art. 1 ust. 1). Dyrektywa 2006/123 ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim (art. 2 ust. 1).

Stosownie do art. 4 pkt 7 dyrektywy 2006/123 „wymóg” oznacza wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe, lub też wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej; zasady ustanowione na mocy układów zbiorowych wynegocjowanych przez partnerów społecznych nie są uznawane za wymogi w rozumieniu dyrektywy.

Jak stanowi art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123, „nadrzędny interes publiczny” oznacza względy określone jako takie w orzecznictwie TSUE i obejmuje: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej¹⁹.

¹⁹ W pkt 40 preambuły dyrektywy 2006/123/WE wskazano, że pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego”, do którego odnoszą się niektóre przepisy dyrektywy, zostało ukształtowane przez TSUE w jego orzecznictwie dotyczącym art. 43 i 49 Traktatu i może ono podlegać dalszej

Zgodnie z art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123 państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszelkich nowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które ustanawiają określone w tej dyrektywie wymogi oraz o przyczynach wprowadzenia takich wymogów. Komisja informuje inne państwa członkowskie o takich przepisach. Powiadomienie takie nie stanowi przeszkody w przyjęciu tych przepisów przez państwa członkowskie. W ciągu 3 miesięcy od daty wpływu powiadomienia Komisja bada zgodność wszelkich nowych wymogów z prawem unijnym, a w odpowiednich przypadkach podejmuje decyzję wzywającą dane państwo członkowskie do odstąpienia od ich przyjęcia lub do ich uchylecia.

Wymogi, do których odnosi się wskazany obowiązek notyfikacyjny, zostały określone w art. 15 ust. 6 w związku z ust. 2 i ust. 3 dyrektywy 2006/123. W myśl art. 15 ust. 6 dyrektywy 2006/123, od 28 grudnia 2006 r. państwa członkowskie nie wprowadzają nowych wymogów tego rodzaju, które zostały wyszczególnione w ust. 2, chyba że wymóg taki spełnia warunki określone w ust. 3. Zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123 państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregośkolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów: a) ilościowe lub terytorialne ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami; b) obowiązek przyjęcia przez usługodawcę określonej formy prawnej; c) wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji w spółce; d) wymogi inne niż dotyczące kwestii objętych dyrektywą 2005/36/WE²⁰ lub przewidziane w innych unijnych aktach prawnych, które zastrzegają możliwość podjęcia działalności usługowej dla wybranych usługodawców z uwagi na szczególny charakter działalności; e) zakaz posiadania więcej niż jednego przedsiębiorstwa na terytorium tego samego państwa; f) wymogi określające minimalną liczbę pracowników; g) określone

ewolucji. Pojęcie to, zgodnie z wykładnią TSUE obejmuje co najmniej następujące elementy: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, w rozumieniu art. 46 i 55 TfUE, utrzymanie porządku społecznego, cele polityki społecznej, ochronę usługobiorców, ochronę konsumentów, ochronę pracowników, w tym zabezpieczenie społeczne pracowników, dobrostan zwierząt, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, zapobieganie nieuczciwej konkurencji, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, ochronę wierzycieli, zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwo drogowe, ochronę praw własności intelektualnej, cele polityki kulturalnej, w tym zabezpieczenie swobody wyrażania różnych poglądów, w szczególności, społecznych, kulturowych, religijnych i filozoficznych wartości społeczeństwa, potrzebę zapewnienia edukacji na wysokim poziomie, utrzymanie zróżnicowania prasy oraz propagowanie języka narodowego, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, oraz politykę weterynaryjną.

²⁰ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.9.2005, s. 22, ze zm.).

minimalne lub maksymalne taryfy, do których usługodawca musi się stosować; h) zobowiązanie usługodawcy, aby wraz ze świadczoną przez niego usługą wykonywał też inne szczególne usługi.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 wymogi te muszą być niedyskryminacyjne, konieczne (uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym), proporcjonalne (wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek).

W art. 8 projektu ustawy określono zasady lokalizacji obiektów logistycznych, co można zakwalifikować jako „ilościowe lub terytorialne ograniczenie” w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/123. Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy można przyjąć, że jednym z celów projektowanych zmian jest ochrona środowiska, stanowiąca jeden z nadrzędnych interesów publicznych (art. 15 ust. 3 w zw. z art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123). W uzasadnieniu brak jest danych, które pozwalałyby na ocenę, czy proponowany środek jest proporcjonalny.

Zgodnie z dyrektywą 2006/123 wprowadzenie takiego wymogu podlega obowiązkowi notyfikacyjnemu. Art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123 stanowi, że notyfikacja dotyczy „nowych przepisów” i nie stanowi przeszkody w ich przyjęciu przez państwa członkowskie.

Notyfikacja Komisji odbywa się za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki, który jest koordynatorem krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (zob. § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych²¹).

Należy uznać, że projekt ustawy, w zakresie art. 8, wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123.

3.4. Wart. 6 pkt 2 projektu ustawy proponuje się dodanie ust. 16-19 w art. 41 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z proponowanymi przepisami właściwa rada gminy (miasta) w drodze uchwały będzie mogła wprowadzić zakaz poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach lub ich odcinkach, znajdujących się w granicach gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton. Do zakazu, o którym mowa w ust. 16, stosuje się ust. 8 i 14, nie stosuje się ust. 2-7 i 9-13 i 15 art. 41.

Artykuł 10 projektu ustawy przewiduje wprowadzenie ograniczeń w ruchu pojazdów ciężkich o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 30 ton. Przewidziane są trzy kategorie instrumentów: po pierwsze, limity maksymalnej

²¹ Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.

długości trasy (od 170 km dla pojazdów 30-tonowych do 50 km dla pojazdów 38-tonowych), stosowane w określone dni tygodnia (wtorki, czwartki i soboty); po drugie, generalny zakaz ruchu takich pojazdów w niedziele; po trzecie, całkowity zakaz ruchu pojazdów ciężkich na obszarach form ochrony przyrody²².

Należy ocenić te rozwiązania z punktu widzenia zgodności z art. 34 i art. 35 TfUE, które zakazują krajowych ograniczeń o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 36 TfUE i w orzecznictwie TSUE. Ograniczenia ilościowe w rozumieniu art. 34 TfUE zostały zdefiniowane przez Trybunał jako środki prowadzące do całkowitego lub częściowego – zależnie od okoliczności – zakłócenia importu, eksportu lub tranzytu towarów (w handlu wewnątrz Unii Europejskiej)²³. Natomiast środki o podobnym skutku do ograniczeń ilościowych zostały zdefiniowane jako wszelkie regulacje prawne wydawane przez państwa, które mogą naruszać bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie handel wewnątrz Unii Europejskiej (przy czym nie jest konieczna dyskryminacja towarów importowanych w stosunku do towarów krajowych, by środki te były objęte zakazem z art. 34 TfUE)²⁴.

Nie ulega wątpliwości, że opisane środki w istotny sposób utrudniają przewóz towarów, zarówno w ruchu krajowym, jak i transgranicznym. W praktyce mogą one wydłużać czas dostaw, zwiększać koszty przewoźników i zaburzać dostęp do rynku usług transportowych. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem TSUE tego rodzaju regulacje należy kwalifikować jako środki o skutku równoważnym w rozumieniu art. 34 i art. 35 TfUE²⁵. Ograniczenia tego typu mogą być jednak usprawiedliwione, jeżeli służą ochronie środowiska naturalnego lub zdrowia publicznego, a więc celom uznawanym w prawie UE za nadrzędne względy interesu ogólnego. Warunkiem ich zgodności jest jednak spełnienie kryterium proporcjonalności.

W odniesieniu do proponowanej regulacji szczególne znaczenie mają ustalenia orzecznicze Trybunału dokonane w sprawach dotyczących wprowadzanych przez Austrię sektorowych zakazów poruszania się samochodów ciężarowych o masie przekraczającej 7,5 tony²⁶. TSUE podkreśla, że środki szczególnie dolegliwe, takie jak generalne zakazy przejazdu ciężarówek określonymi trasami, mogą być zgodne z prawem jedynie wtedy, gdy państwo członkowskie wykaże, że są one absolutnie konieczne i że nie istnieją mniej

²² O których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.).

²³ Wyrok Trybunału z 12 lipca 1973 r., Geddo przeciwko Ente Nazionale Risi, C-2/73.

²⁴ Wyrok Trybunału z 11 lipca 1974 r., Procureur du Roi przeciwko Dassonville, C-8/74.

²⁵ Zob. wyrok Trybunału, C-8/74, oraz wyrok Trybunału z 15 listopada 2005 r., Komisja przeciwko Austrii, C-320/03 (pkt 63–69). W tym ostatnim wyroku przypomniano, że ze swobody przepływu towarów wynika ogólna zasada swobody tranzytu towarów wewnątrz Wspólnoty (obecnie: UE) – zob. tamże, pkt 65 i przywołane tam orzecznictwo).

²⁶ Wyrok Trybunału, C-320/03, oraz wyrok Trybunału z 21 grudnia 2011 r., Komisja przeciwko Austrii, C-28/09.

restrykcyjne, ale równie skuteczne środki alternatywne.

W sprawie *Komisja przeciwko Austrii* (C-320/03) TSUE uznał, że wprowadzenie sektorowego zakazu ruchu pojazdów ciężkich na odcinku autostrady A12 w Tyrolu naruszało art. 34 TfUE, ponieważ Austria nie wykazała, że cel ochrony środowiska (ochrona jakości powietrza) nie mógł zostać osiągnięty za pomocą innych środków, które w mniejszym stopniu ograniczają swobodę przepływu²⁷. W sprawie *Komisja przeciwko Austrii* (C-28/09) Trybunał powtórzył, że władze krajowe muszą udowodnić, iż rozważyły wszystkie racjonalne alternatywy i że całkowity zakaz jest środkiem ostatecznym²⁸.

Analizując zgodność projektowanej regulacji z przepisami prawa UE interpretowanymi przez TSUE, można stwierdzić, że uzasadnienie projektu ustawy w sposób ogólny powołuje się na cele klimatyczne, konieczność ograniczenia emisji oraz potrzebę ochrony bezpieczeństwa. W uzasadnieniu nie przedstawiono danych, modeli ani porównania skuteczności alternatywnych środków, takich jak różnicowanie opłat drogowych czy ograniczenia według klas emisji, co uniemożliwia ocenę spełnienia testu konieczności. Brakuje szczegółowej analizy, która wykazywałaby, że wybrane rozwiązania – zwłaszcza całkowite zakazy ruchu określonych pojazdów po drogach danej gminy lub limity długości tras w trzy dni tygodnia – są faktycznie konieczne, a mniej restrykcyjne instrumenty byłyby niewystarczające. Bez tego istnieje ryzyko, że środki przyjęte w art. 6 pkt 2 i art. 10 projektu ustawy zostaną uznane przez TSUE za nadmierne w rozumieniu art. 34 i art. 35 TfUE.

W odniesieniu do generalnego zakazu niedzielnego ruchu pojazdów ciężkich można zauważyć, że projekt przewiduje liczne wyłączenia, obejmujące m.in. przewóz zwierząt, produktów szybko psujących się, paliw, leków czy przesyłek pocztowych. Taka konstrukcja zwiększa szanse na uznanie zakazu niedzielnego za proporcjonalny środek, odpowiadający standardowi wskazanemu w orzecznictwie Trybunału.

Zakaz wjazdu pojazdów ciężkich na obszary form ochrony przyrody może być uzasadniony celami ochrony środowiska. Zgodność proponowanej regulacji z prawem UE wymaga wykazania przez państwo członkowskie, że istnieją realne alternatywy transportowe i że zakaz nie prowadzi do faktycznego zamknięcia istotnych korytarzy komunikacyjnych. W sprawie *Mickelsson i Roos* Trybunał wskazał, że generalne zakazy korzystania z określonych urządzeń lub pojazdów są dopuszczalne, jeśli są ściśle konieczne dla ochrony środowiska i jeśli inne, mniej restrykcyjne środki nie mogłyby przynieść tego samego efektu²⁹.

Podsumowując, art. 6 pkt 2 i art. 10 projektu ustawy mogą być uznane za

²⁷ Zob. wyrok Trybunału, C-320/03, pkt 70–91. Należy zauważyć, że oprócz redukcji emisji zanieczyszczeń deklarowanym celem zaskarżonej regulacji państwa członkowskiego było przeniesienie transportu odnośnych towarów z drogowego na kolejowy (tamże, pkt 87 i 88).

²⁸ Zob. wyrok Trybunału, C-320/03, pkt 140.

²⁹ Wyrok Trybunału z 4 czerwca 2009 r., Åklagaren przeciwko Percy Mickelsson i Joakim Roos, C-142/05, pkt 36–38.

zgodne z prawem UE wyłącznie wtedy, gdy zostanie wykazana proporcjonalność proponowanych regulacji. Oznacza to, że w uzasadnieniu projektowanej ustawy należy wykazać, że mniej restrykcyjne środki (takie jak różnicowanie opłat drogowych, ograniczenia emisji w zależności od klasy pojazdu czy zarządzanie ruchem) były analizowane i ocenione jako niewystarczające. W obecnym brzmieniu uzasadnienia brak jest danych i analiz pozwalających uznać ten warunek za spełniony. Bez takiej analizy istnieje ryzyko, że TSUE uznałby przyjęte środki za nadmierne i niezgodne z art. 34 i art. 35 TfUE.

Art. 6 pkt 2 i art. 10 projektu ustawy mogą być uznane za sprzeczne z art. 34 i art. 35 TfUE ze względu na brak wykazania, że zawarte w nich regulacje są proporcjonalne.

3.5. Art. 11 projektu ustawy przewiduje trzyletni zakaz dokonywania zwolnień grupowych przez przewoźników kolejowych, których przeważającą działalnością są przewozy towarowe (ust. 1 i 2). Jednocześnie przewiduje, że w przypadku, w którym zwolnienia grupowe uzasadnione są faktem, że przewoźnik kolejowy jest przedsiębiorcą znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców³⁰, minister właściwy do spraw gospodarki udzielałby mu pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania miejsc pracy na zasadach określonych w tej ustawie (ust. 3). Ocena tego rozwiązania wymaga rozważenia go w kontekście prawa UE, w szczególności dyrektywy 98/59, swobody przedsiębiorczości (art. 49 TfUE), wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 KPP) oraz reguł pomocy państwa (art. 107–108 TfUE).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 projektu przewoźnik kolejowy, którego przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe, nie będzie mógł dokonywać zwolnień grupowych³¹ w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Rozwiązanie stosunku pracy z naruszeniem tego zakazu byłoby nieważne. Proponowaną regulację należy odnieść do przepisów dyrektywy 98/59/WE. Dyrektywa ta harmonizuje przede wszystkim procedurę informacyjno-konsultacyjną i notyfikacyjną, nie zaś materialne przesłanki dopuszczalności zwolnień. Zgodnie z art. 5 dyrektywy 98/59/WE nie narusza ona prawa państw członkowskich do stosowania lub wprowadzania przepisów korzystniejszych dla pracowników. Należy uznać, że proponowana regulacja nie narusza przepisów dyrektywy 98/59.

Projektowany trzyletni zakaz dokonywania zwolnień grupowych należy również ocenić pod kątem art. 49 TfUE i art. 16 KPPUE, regulujących odpowiednio swobodę przedsiębiorczości i wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Istotne znaczenie dla oceny proponowanej regulacji mają ustalenia

³⁰ Dz. U. poz. 1298 oraz z 2025 r. poz. 769.

³¹ W rozumieniu ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

Trybunału zawarte w wyroku w sprawie *AGET Iraklis*³² dotyczącej greckich regulacji prawnych, które w praktyce pozwalały władzom państwowym zablokować zwolnienia grupowe. Trybunał potwierdził, że regulacje ograniczające możliwość przeprowadzenia zwolnień grupowych stanowią ingerencję w swobodę przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) i w wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 KPPUE)³³. Jednocześnie Trybunał wskazał, że tego rodzaju ograniczenia mogą być dopuszczalne, pod warunkiem, że są uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, w szczególności ochroną pracowników i stabilnością zatrudnienia, oraz spełniają test proporcjonalności³⁴.

Należy stwierdzić, że przewidziany w art. 11 ust. 1 projektu ustawy czasowy zakaz dokonywania zwolnień grupowych może zostać uznany za uzasadnione ograniczenie swobody przedsiębiorczości i wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Zakaz zwolnień grupowych nie ma charakteru bezterminowego ani powszechnego — ogranicza się do ściśle określonego sektora (przewozy towarowe kolejną) i jest ograniczony czasowo (3 lata). Ponadto, jest on powiązany z celem ochrony miejsc pracy w branży uznanej w uzasadnieniu projektu za strategiczną z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, ochrony klimatu i stabilności społecznej. Tak ukształtowany środek może być oceniany jako proporcjonalny, gdyż jest ukierunkowany, czasowy i związany z celem interesu ogólnego, podobnie jak uznawał to TSUE w sprawie *AGET Iraklis*.

Art. 11 ust. 3 projektu ustawy odsyła do ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców. Ustawa ta określa warunki, tryb i formy udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom na ich ratowanie, tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne oraz restrukturyzację. Reguluje zasady notyfikacji pomocy Komisji Europejskiej (art. 11 tej ustawy). Zgodnie z art. 11 tej ustawy pomoc na ratowanie i pomoc na restrukturyzację podlega notyfikacji Komisji Europejskiej. Odesłanie w art. 11 ust. 3 projektu ustawy gwarantuje, że ewentualne wsparcie dla przewoźników kolejowych będzie udzielane zgodnie z unijnymi regulacjami udzielania pomocy państwa.

Reasumując, należy stwierdzić, że art. 11 projektu ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE, ponieważ wprowadzone ograniczenie ma charakter sektorowy, czasowy i proporcjonalny oraz zostało powiązane z dopuszczalnym mechanizmem pomocy państwa.

3.6. Zgodnie z art. 12 projektu ustawy przedsiębiorcy będący przedsiębiorcami większymi niż średni przedsiębiorca³⁵, dla których prowadzenie

³² Wyrok Trybunału z 21 grudnia 2016 r., *AGET Iraklis*, C-201/15.

³³ Tamże, pkt 53–57.

³⁴ Tamże, pkt 61–78.

³⁵ W rozumieniu art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

działalności logistycznej stanowi przeważającą działalność gospodarczą, mają zapewnić, aby określony procentowo, minimalny roczny wolumen towarów danego rodzaju, odbieranych lub wysyłanych, określony w tonach, był odbierany lub wysyłany za pośrednictwem kolei. Udział ten ma wzrastać od 10% w 2027 r. do 50% w 2035 r. Rodzaje tych towarów określiłby minister do spraw transportu, w drodze rozporządzenia, biorąc pod uwagę logistyczne i ekonomiczne uzasadnienie transportowania ich koleją. Proponowaną regulację należy ocenić z punktu widzenia unijnych przepisów regulujących swobodny przepływ towarów oraz zasady dostępu do rynku transportu.

Po pierwsze, nałożenie na określoną kategorię przedsiębiorców obowiązku korzystania w coraz większym stopniu z określonego rodzaju transportu (kolejowego zamiast drogowego) może zostać uznany za środek równoważny ograniczeniom ilościowym w rozumieniu art. 34 lub art. 35 TfUE, jeżeli powoduje istotne utrudnienie przepływu towarów (w tym ich tranzytu) w UE. TSUE wielokrotnie podkreślał, że ograniczenia w dostępie do rynku, nawet pośrednie, mieszczą się w zakresie art. 34 lub art. 35 TfUE. Proponowana regulacja bez wątpienia ogranicza przedsiębiorcom możliwość wyboru środka transportu i w praktyce może utrudniać przewozy drogowe. Jak zauważył Trybunał w wyrokach w sprawie C-320/03 i sprawie C-28/09, istnienie alternatywnych tras lub innych środków transportu pozwalających na przewóz towarów nie eliminuje samych ograniczeń swobodnego przepływu, jeżeli skala utrudnienia dostępu do rynku jest znaczna³⁶.

Jednocześnie zgodnie z ustaloną linią orzecniczą TSUE ograniczenia takie są dopuszczalne, jeśli służą nadrzędnym celom interesu ogólnego, takim jak ochrona środowiska i zdrowie publiczne. Zastosowany przez państwo członkowskie środek musi być odpowiedni (rzeczywiście służyć celowi) i nie wykraczać poza to, co konieczne (proporcjonalny). W przywoływanych wyżej wyrokach w sprawach *Komisja przeciwko Austrii* Trybunał wymagał, by państwo członkowskie wykazało, że cel związany z redukcją emisji nie mógł być osiągnięty innymi, mniej restrykcyjnymi metodami, oraz że istnieje rzeczywista przepustowość infrastruktury kolejowej umożliwiająca wykonanie obowiązku³⁷.

Wskazane przez Wnioskodawców cele związane m.in. z przeciwdziałaniem zmianom klimatu, zwiększeniem bezpieczeństwa na drogach i ochroną zdrowia, można uznać za nadrzędne cele interesu ogólnego zgodne z prawem UE. W uzasadnieniu projektu przedstawiono argumenty za przeniesieniem większej części transportu towarowego na kolej, takie jak dążenie do ograniczenia emisji z transportu, zwiększenie bezpieczeństwa na drogach, mniejsze wystawienie na hałas czy niższa emisja CO₂ w transporcie kolejowym. Uzasadnienie nie zawiera analizy alternatywnych środków ani danych o wykonalności infrastrukturalnej. Tym samym nie można jednoznacznie uznać,

³⁶ Por. wyrok Trybunału, C-320/03, pkt 63–68 oraz wyrok Trybunału, C-28/09, pkt 114–117.

³⁷ Por. wyrok Trybunału, C-320/03, pkt 88–91 oraz wyrok Trybunału, C-28/09, pkt 114–150.

że wymóg proporcjonalności został wykazany. Należy jednak podkreślić, że ostateczna ocena, czy uzasadnienie projektu ustawy zawiera wystarczające argumenty uzasadniające proporcjonalność wprowadzanych ograniczeń swobody przepływu towarów wykracza poza ramy niniejszej opinii prawnej.

Podsumowując należy stwierdzić, art. 12 projektu ustawy może być uznany za zgodny z prawem UE wyłącznie wtedy, gdy zostanie wykazane, że mniej restrykcyjne środki były analizowane i ocenione jako niewystarczające. W uzasadnieniu projektu brak jest takich dowodów, dlatego nie sposób stwierdzić, że test proporcjonalności z art. 34 TfUE został spełniony. Bez takiej analizy istnieje ryzyko, że TSUE uznałby przyjęte środki za nadmierne i niezgodne z art. 34 TfUE.

4. Konkluzje

4.1. Poselski projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

4.2. Art. 2 projektu ustawy przewiduje udzielanie pomocy publicznej. Ze względu na odesłanie do nieistniejącego przepisu nie można przesądzić, czy projekt jest zwolniony w tym zakresie z obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TfUE.

4.3. Art. 7 projektu ustawy jest niezgodny z dyrektywą 2012/34.

4.4. Art. 6 pkt 2, art. 10 i art. 12 projektu ustawy w zakresie, w jakim ustanawiają środki ograniczające swobodę przepływu (w tym tranzytu) towarów – budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z prawem UE. Wskazane przepisy mogą być uznane za sprzeczne z prawem UE ze względu na brak wykazania ich proporcjonalności.

4.5. Projekt ustawy w zakresie art. 8 wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123.

4.6. W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski

Marcin Fryźlewicz

eksperci ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 10 października 2025 r.

BEOS-WPEiM-1925/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SE-III.020.286.11.2025

Data wpływu 10.10.2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej (przedstawicielki wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska i poseł Daria Gosek-Popiołek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ośmiu ustaw.

1. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹ (dalej: ustawa o autostradach) proponuje się zmiany polegające na modyfikacji przeznaczenia przychodów z opłaty paliwowej – zgodnie z projektem opłata paliwowa przestanie być przychodem Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD). Ponadto projekt zakłada poszerzenie zadań KFD oraz poszerzenie listy przykładowych celów, na które mogą być przeznaczane środki KFD. Projekt zakłada także, że Bank Gospodarstwa Krajowego comiesięcznie będzie przekazywał 24% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, 12% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznicy kolejowych i intermodalnych terminali towarowych, niebędących infrastrukturą prywatną, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, 4% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie linii kolejowych o znaczeniu obronnym, a do Funduszu Autobusowego 40% wpływów KFD.

2. W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym² proponuje się dodanie rozdziału 7 „Polski bilet powszechny im. Juliana Eberhardta”. Bilet ten ma być uwzględniany w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 561.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 285.

przewozy o charakterze użyteczności publicznej, z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich. Bilet ma być ważny 30 dni od momentu skasowania lub aktywacji w całym publicznym transporcie zbiorowym w przewozach, o których mowa w zdaniu poprzednim, we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od, w szczególności, liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników. Bilet ma kosztować 50 zł. Ponadto projekt przewiduje, że do organizacji i rozwoju wojewódzkich przewozów kolejowych będzie obowiązane i wyłącznie właściwe województwo.

3. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym³ proponuje się zmiany, zgodnie z którymi jednym ze źródeł dochodu Funduszu Kolejowego będzie 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 19,45%). Równocześnie projekt przewiduje podział tych środków na rozwój różnych gałęzi kolejnictwa.

4. W ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁴ proponuje się dostosowanie regulacji zakresu przedmiotowego ustawy do zmian proponowanych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Ponadto proponuje się, by źródłem środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej było 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 3,65%). Projekt przewiduje także podniesienie maksymalnej kwoty dofinansowania realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dopłaty) i wyodrębnienie dopłaty w przypadku pojazdu zeroemisyjnego.

5. W ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel⁵ proponuje się dodanie przepisu zobowiązującego ministra właściwego do spraw informatyzacji do udostępnienia w aplikacji mObywatel możliwości obsługi projektowanego Polskiego biletu powszechnego im. Juliana Eberhardta.

6. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ proponuje się zwiększenie liczby kategorii pojazdów w celu określenia stawki opłaty elektronicznej pobieranej za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach oraz określenie stawek opłat dla nowych kategorii pojazdów.

Ponadto projekt przewiduje upoważnienie rad gmin do wprowadzania zakazów poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach lub ich odcinkach, znajdujących się w granicach gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton.

7. W ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁷ przewiduje się uchylenie niektórych przepisów dotyczących pobierania opłat przez

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1133.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 402, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1275, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 697, ze zm.

zarządców infrastruktury oraz dodanie przepisu, który będzie określał maksymalne stawki niektórych opłat pobieranych przez zarządcę infrastruktury w zakresie przewozów towarowych lub przewozów o przeważającym charakterze towarowym.

8. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ proponuje się dodanie przepisu, zgodnie z którym obiekty w przeważającej mierze służące do prowadzenia działalności logistycznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁹, o powierzchni przekraczającej 50 ha, lokalizuje się w odległości nie większej niż 10 km od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu towarowego.

Oprócz zmian proponowanych w wymienionych wyżej ustawach projekt przewiduje ustanowienie programu wieloletniego pod nazwą „Program Integracji i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych – Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”. Celem programu ma być integracja towarowych przewozów kolejowych z innymi środkami transportu towarowego, w szczególności z transportem drogowym, w celu osiągnięcia celu ponad 25% wolumenu towarów, wyrażonego w tonokilometrach, przewożonych koleją towarową do 2030 r. oraz 50% do 2035 r. (art. 9 projektu).

Projekt przewiduje także wyznaczenie maksymalnej długości trasy przejazdu dla pojazdów i zespołów pojazdów w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej, przy czym regulacja ta będzie dotyczyć pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton. Ograniczenia mają obowiązywać w każdy wtorek, czwartek i sobotę. W niedziele ma natomiast obowiązywać zakaz poruszania się takich pojazdów i zespołów pojazdów na obszarze całego kraju, z wyjątkiem pojazdów uprzywilejowanych, wymienionych w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy (art. 10 projektu).

Zgodnie z projektem przewoźnik kolejowy, którego przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe, nie będzie mógł dokonywać zwolnień grupowych w rozumieniu ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹⁰ w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. W przypadku, w którym zwolnienia grupowe będą uzasadnione faktem, że przewoźnik kolejowy jest przedsiębiorcą znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców¹¹, minister właściwy do spraw gospodarki będzie zobowiązany

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1799.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 570.

¹¹ Dz. U. poz. 1298, ze zm.

udzielić mu pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania miejsc pracy, na zasadach określonych w tej ustawie (art. 11 projektu).

Projekt zobowiązuje także przedsiębiorców, dla których prowadzenie działalności logistycznej stanowi przeważającą działalność gospodarczą, będących przedsiębiorcami większymi niż średni przedsiębiorca w rozumieniu art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹², do zapewnienia, aby określony procentowo, minimalny roczny wolumen towarów danego rodzaju, odbieranych lub wysyłanych, określony w tonach, był odbierany lub wysyłany za pośrednictwem kolei, przy czym projekt określa minimalny wolumen w kolejnych latach. Ma on wynosić 10% w 2027 r. i wzrastać do 50% w 2035 r. (art. 12 projektu).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski

Marcin Fryźlewicz

eksperci ds. legislacji

Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

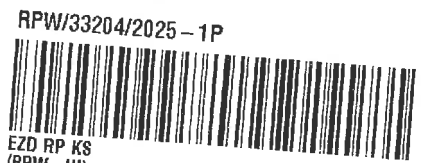
/podpisano elektronicznie/

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 06 października 2025 r.



EZD RP KS
(BPW-III)
Data rejestracji: 2025-10-08
Data wpływu: 2025-10-08

1001-1.0280.310.2025

dot. SPS-III.020.286.6.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 września 2025 r., dotyczące poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej (bez numeru druku sejmowego), przekazanego do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), uprzejmie informuję, że nie przedstawiam opinii o tym projekcie, normującym problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.286.8.2025

Data wpływu 08.10.25r.



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH**
Mirośław Wróblewski

Warszawa, 09-10-2025

DPNT.401.389.2025.WL.OJ

**Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP
Kancelaria Sejmu RP**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.286.9.2025*

Data wpływu *10.10.25r.*

ePUAP
/KSRP/SkrytkaESP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 29 września 2025 r., znak: SPS-III.020.286.6.2025, działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych², uprzejmie informuję, że do przedstawionego poselskiego **projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej**, dalej: projekt, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych zgłasza następujące uwagi.

Projektowana ustawa w art. 5 wprowadza **zmiany do ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel** (Dz. U. z 2024 r. poz. 1275 ze zm.), dalej: ustawa o aplikacji mObywatel poprzez dodanie po art. 15 **art. 15a** w brzmieniu:

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.), dalej: rozporządzenie 2016/679.

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

„Art. 15a. Minister właściwy do spraw informatyzacji udostępnia w aplikacji mObywatel możliwość obsługi Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta, o którym mowa w art. 58b ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285), w szczególności obejmującej:

- 1) możliwość założenia w aplikacji profilu sprzedającego i kontrolującego bilet, który umożliwia wprowadzenie informacji o zakupie i okresie ważności biletu przez danego użytkownika jak również weryfikację biletu;
- 2) możliwość wyświetlania biletu przez danego użytkownika;
- 3) możliwość założenia w aplikacji profilu organizatora z możliwością pobrania statystyk zakupów biletu dotyczących operatorów, z którymi ten organizator ma zawarte umowy;
- 4) możliwość wprowadzania informacji o zakupie i okresie ważności biletu, jak również jego kontroli, jedynie na podstawie numeru PESEL, bez potrzeby zainstalowania aplikacji przez danego użytkownika.”.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych przypomina uprzejmie, że przetwarzanie numeru PESEL, stanowiącego krajowy numer identyfikacyjny zgodnie z art. 87 rozporządzenia 2016/679, podlega wzmocnionej ochronie prawnej. Projektowany art. 15a pkt 4 ustawy o aplikacji mObywatel wprowadza natomiast **możliwość kontroli ważności biletu jedynie na podstawie numeru PESEL**, bez potrzeby zainstalowania aplikacji przez danego użytkownika.

Zarówno z projektowanych przepisów, jak z i uzasadnienia projektu, nie wynika jak taka kontrola miała by w praktyce być prowadzona i w jaki sposób numer PESEL w trakcie tej kontroli miałby być przetwarzany³.

Zaniepokojenie organu nadzorczego budzi ponadto **dorożumiana** możliwość uzyskiwania danych numerów PESEL osób fizycznych posiadających Polski Bilet Powszechny im. Juliana Eberhardta przez osoby dokonujące kontroli, a także inne osoby uczestniczące w tym procesie, co w poważny sposób wpływa na **ryzyka związane z ujawnieniem tej danej osobom nieuprawnionym**. Dodatkowo, rozwiązanie to nie jest niezbędne dla przeprowadzenia kontroli biletu, ponieważ może się ona odbywać na podstawie innych danych, a jednocześnie projektowana ustawa daje możliwość wyświetlania biletu przez danego użytkownika, co umożliwia kontrolę jego posiadania.

W obecnym kształcie projektowany art. 15a pkt. 4 ustawy o aplikacji mObywatel godzi więc w zasady określone unijnym rozporządzeniem 2016/679: zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit. a), minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c), ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b), integralności i poufności (art. 5 ust. 1 lit. f) oraz rozliczalności (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679). Biorąc pod uwagę powyższe Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych **wnioskuje o jego ponowną analizę**.

³ W uzasadnieniu projektu określono jedynie, że „Podczas wdrażania funkcjonalności minister powinien kierować się potrzebą zapewnienia przyjazności funkcjonalności dla wszystkich użytkowników, niezawodnością systemu w sytuacji obsługi wysokiej liczby operacji w tym samym czasie i zapewnieniem bezpieczeństwa danych użytkowników.”.

Pragnę jednocześnie podkreślić, że uwagi organu nadzorczego przedstawiane w toku prac legislacyjnych mają charakter eksperckich wskazówek dla projektodawcy, który podejmuje decyzję co do ostatecznego kształtu przyjmowanych przepisów i odpowiada za zapewnienie ich zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

/ - dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY

Marcin Stanecki

Warszawa, 2025-10-0913



UNP:GIP-25-298669

GIP-GNN.021.7.2025.2

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępcą Szefa

Kancelarii Sejmu

Kancelaria Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz.

SPS-III.020.286.12.2025

Data wpływu

14.10.25

dotyczy: opinii do projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 września 2025 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej, przedstawiamy nasze stanowisko.

Projekt ustawy stanowi próbę zreformowania polskiego systemu transportowego, stawiając publiczny transport zbiorowy na priorytetowym miejscu. Jego główną zaletą jest dążenie do rozwiązania problemu wykluczenia komunikacyjnego, szczególnie dotkliwego w małych miejscowościach i na wsiach.

Proponowane zmiany, takie jak znaczące zwiększenie finansowania transportu kolejowego i autobusowego, wprowadzenie taniego biletu regionalnego oraz rozwój przewozów towarowych (w tym bocznik kolejowych i terminali intermodalnych), zwiększają atrakcyjność i dostępność komunikacji zbiorowej. Ułatwi to obywatelom codzienne dojazdy do pracy czy szkoły, obniżając ich koszty. Co więcej, inicjatywa ta przyczyni się do ratowania miejsc pracy w sektorze kolejowych przewozów towarowych.

Mając na uwadze intencje i zakres proponowanych rozwiązań, należy pozytywnie ocenić tę inicjatywę ustawodawczą, ponieważ odpowiada ona na strategiczne wyzwania stojące przed naszym krajem.

Z poważaniem,
Marcin Stanecki
Główny Inspektor Pracy
/-podpisano elektronicznie/

UWAGI W RAMACH UZGODNIENÍ Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Poselski projekt ustawy (RPW/31538/2025) - o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowe.
Autor	
Projekt z dnia	

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	
Organizacja samorządowa	Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej
Osoba do kontaktu	Lidia Sztramska
e-mail	l.sztramska@zwrp.pl
tel.	22 831 14 13

Uwagi:

Podmiot wnoszący uwagę	lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	1.	Uwagi ogólne / OSR	Uzupełnić OSR o pełnozakresową ocenę skutków (ekonomiczną, społeczną i środowiskową) oraz test samorządowy (impact na JST). W szczególności: - Analiza równowagi sieciowej transportu (drogi/kolej/TPR) w horyzoncie 10 lat, z przepływami finansowymi KFD + fundusze autobusowy/kolejowy. - Scenariusze cenowe: wpływ stawek e-toll, limitów tras i zakazów na koszty dostaw (ceny żywności, budowlanki, handlu), dostępność wsi/powiatów i emisje CO₂/NO_x/PM. - Ocena ryzyk prawnych (1370/2007/WE, 2012/34/UE, TFUE 107–108, Eurovignette) oraz kosztów potencjalnych sporów/zwrotów pomocy. - Analiza zdolności wdrożeniowych JST	Projekt ma charakter systemowy i ingeruje w kilka polityk publicznych jednocześnie (finansowanie dróg, kolej towarowa, PTZ, opłaty drogowe, urbanistyka). Bez rzetelnego OSR istnieje wysokie ryzyko destabilizacji finansowej JST i skokowej inflacji kosztów logistyki. Brak testu samorządowego oznacza przerzucenie zadań i ryzyk na województwa bez zapewnienia środków i czasu na wdrożenie.		

			(kadry, IT, budżet) w zakresie PBP i PSO oraz harmonogram przejściowy.			
	2.	Art. 1 – opłata paliwowa / Fundusz Autobusowy i Kolejowy	1) Wprowadzić ustawowy „bezpiecznik” dla dróg: minimalny poziom finansowania utrzymania dróg (gminnych/powiatowych/wojewódzkich) $\geq$ średnia z 3 ostatnich lat + wskaźnik inflacji + indeks degradacji. 2) Uwarunkować nowe cele funduszy audytem równowagi sieciowej i OSR branżowym. 3) Dodać klauzulę rewizyjną: automatyczny przegląd po 12 i 24 miesiącach z możliwością korekty/wyłączeń.	Pompowanie dwóch funduszy kosztem drogownictwa i KFD bez analizy skutków uderzy w drogi lokalne, tj. w grupy, które projekt deklaruje chronić (wieś/powiat). Zła alokacja środków podniesie koszty utrzymania i napraw awaryjnych, generując koszty społeczne i fiskalne w dłuższym okresie.		
	3.	Art. 1 – rozdzielniki (30% + 15% + 5% + 50%)	Skreślić sztywny procentowe rozdzielniki z ustawy. Zastąpić je: • widełkami (np. 20–60% + reguły korekty na cykl koniunktury) ustalonymi coroczną uchwałą RM, • algorytmem opartym o KPI (np. dostępność PTZ, stan nawierzchni, bezpieczeństwo, emisyjność).	Tak wysoka szczegółowość w akcie ustawowym usztywnia budżet i uniemożliwia racjonalne programowanie w cyklu wieloletnim. Problemy techniki legislacyjnej – poziom właściwy programom rządowym/uchwałom RM, nie ustawie. Brak elastyczności = rosnące koszty alternatywne.		
	4.	Art. 2 – art. 58b ust. 2–5 (Polski Bilet Powszechny 50 zł)	1) Skreślić przymus honorowania i sztywną cenę 50 zł w całym PTZ. Zastąpić: a) dobrowolnością przystąpienia JST/operatorów (opt-in) na warunkach umów PSC; b) ceną maksymalną lub widełkami, negocjowaną w PSC, z powiązaniem do realnych kosztów i podaży usług; c) pilotażem w 2–3 makroregionach (12–18 mies.), z ewaluacją efektów i	Obecny zapis de facto wprowadza ogólnopolską taryfę urzędową narzuconą wszystkim organizatorom i operatorom. Najpierw narzuca cenę i obowiązek, dopiero potem obiecuje rekompensatę – to zaproszenie do sporów o nad-/niedokompensatę (UTK, UOKiK, KIO, sądy). Z perspektywy marszałka –		

			stopniowym skalowaniem. 2) Wymóg: pełna zgodność z 1370/2007/WE – koszt, metoda, rozsądny zysk i tryb zawierania umów. 3) Dodać klauzulę zachowującą i porządkującą mechanizmy współfinansowania połączeń kolejowych przez inne JST (gminy/powiaty/miasta metropolitalne), w tym produkty typu PKM: współfinansowanie nie może skutkować utratą rekompensaty PBP ani blokować zawierania porozumień między-JST; należy wskazać zasady rozliczeń współfinansowania i priorytet dla istniejących porozumień; 4) czy transport miejski też będzie elementem proponowanego sposobu finansowania przewozów?	ryzyko lawiny roszczeń przy przepełnieniach i braku taboru/kadr. Dodatkowo: przypisanie pełnej organizacji przewozów kolejowych wyłącznie marszałkowi w obecnym brzmieniu może wygasić produkty takie jak PKM oraz inne porozumienia współfinansowania połączeń przez samorządy. Konsekwencją może być ograniczenie lub nawet wstrzymanie funkcjonowania takich połączeń, bo część JST nie ma środków na samodzielne pokrywanie kosztów. W województwie kujawsko-pomorskim skala współfinansowania jest dziś niewielka, ale w sąsiednich samorządach mechanizmy te są szeroko rozwinięte — ich wygaszenie uderzy w dostępność i spójność siatki połączeń.		
	5.	Art. 2 – art. 58c–58d (rozliczenia PBP)	Dodać rozdział o rozliczeniach między JST: • niezależna izba rozliczeniowa (clearing house) z algorytmem podziału przychodów (pasażer-km, węzły, potoki); • obowiązkowe źródła danych (bilety, kasowniki, bramki, ankiety) + audyt danych; • mechanizm rozstrzygania sporów (arbitraż + terminy); określić właściwość jst wypłacającej rozsądny zysk.	Skierowanie całych wpływów do organizatora wojewódzkiego bez mechanizmu między-JST gwarantuje spory miasto–powiat–województwo. Marszałek dostaje środki i odpowiedzialność, ale bez narzędzi do uczciwego podziału strumieni i ryzyk.		

6.	Art. 2 – art. 58e ust. 2 (przymus kontraktowy)	Skreślić przymus zawarcia umowy „na żądanie” przewoźnika niebędącego operatorem. W zamian: • tryb konkursowy (przetarg/negocjacje) zgodny z planem transportowym i budżetem JST; • obowiązek wykazania spójności z siecią i finansowania; • klauzule wydolności sieci i bezpieczeństwa finansów JST.	Przymus kontraktowy ingeruje w samodzielność JST (Konstytucja art. 16, 165–166) i wolność działalności (art. 22). Powszechne żądania umów rozsadzają plan sieci i budżet województwa.		
7.	Art. 2 – art. 66 (kary)	Wyłączyć marszałka z orzekania w sprawach PBP; przekazać kompetencję niezależnemu organowi (np. wojewoda/UTK) + sformalizować tryb odwoławczy i zasady dowodowe.	Marszałek jako strona rozliczeń Biletu i jednocześnie organ karający to konflikt ról; „bezpiecznik” z ust. 6 jest niewystarczający praktycznie. Brak bezstronności = podważalne decyzje i spory.		
8.	Art. 3–4 – zwiększenie udziałów funduszy i dopłaty do wzkm	Dopłaty uzależnić od: • standardów jakości (punktualność, niezawodność, dostępność), KPI publikowanych jako open data; • benchmarkingu kosztów i audytów ex-post; • mechanizmu podziału ryzyka popytowego (bonus-malus) i limitów kosztowych (price cap).	Podniesienie udziałów do 50% oraz stawek 11/15 zł/wzkm bez progów jakości i kontroli kosztów tworzy silny moral hazard i polityczną redystrybucję pieniędzy zamiast optymalizacji oferty.		
9.	Art. 3–4 – pomoc publiczna	Dopisać klauzulę zgodności z art. 107–108 TFUE oraz zobowiązanie do notyfikacji/zwolnienia blokowego, zanim popłyną stałe strumienie kompensacyjne; przygotować matrycę zgodności pomocy (eligible costs, net avoided cost, reasonable profit).	Bez notyfikacji lub jasnych podstaw prawnych grozi wstrzymanie wypłat i zwroty wraz z odsetkami. Ryzyko systemowe dla budżetów JST i operatorów.		
10.	Art. 5 – mObywatel / PESEL	1) Obowiązkowa DPIA (ocena skutków dla ochrony danych) + minimalizacja danych; 2) precyzyjne role ADO/PP; 3) retencja i pseudonimizacja; 4) alternatywy offline (papier/kod) dla wykluczonych; 5) plan reagowania na	Centralny, obowiązkowy system oparty na PESEL i profilach kontrolerskich bez DPIA zwiększa ryzyko incydentów i skarg do UODO. Koszty i obowiązki spadają na marszałków/organizatorów –		

			incydenty i audyt bezpieczeństwa; 6) finansowanie IT po stronie JST.	bez finansowania to przepis na luki i spory.		
	11.	Art. 6 – minima stawek e-toll (2,00–4,00 zł/km)	Powiązanie stawki z kosztami zewnętrznymi zgodnie z dyrektywą Eurovignette; różnicować po emisjach, porach dnia i dystansie; przewidzieć mechanizmy osłonowe dla krytycznych łańcuchów (żywność, leki, budowlanka).	Sztynne minima nie realizują celu środowiskowego – to czysta fiskalizacja przerzucająca koszty na konsumentów i podbijająca inflację kosztową. Brak różnicowania = brak bodźców do modernizacji flot i planowania tras.		
	12.	Art. 6 – gminny zakaz ruchu >30/35 t	Ograniczyć uprawnienie do decyzji poprzedzonych analizą skutków w układzie regionalnym i uzgodnionych z województwem/ZDW; obowiązkowo wskazać objazdy o nośności ≥ DMC, cykliczny przegląd co 12 mies., konsultacje międzygminne.	„Atomowe” narzędzie bez koordynacji grozi rozpadem spójności sieci dystrybucyjnych i skokiem kosztów lokalnych dostaw. Efektem będą konflikty i turystyka ciężarówek przez gminy sąsiednie.		
	13.	Art. 6 – objazdy, emisje i konflikty JST	Wprowadzić: (i) zasadę braku zwiększenia emisji i kosztów łącznych, (ii) mechanizm koordynacji i kompensacji międzygminnej (np. opłaty wyrównawcze), (iii) narzędzie arbitrażu na poziomie województwa.	Wymuszone objazdy to dłuższe trasy, wyższe ceny i emisje. Bez koordynacji rosną konflikty JST i koszty społeczne.		
	14.	Art. 7 – opłaty dostępu do infrastruktury kolejowej (plafony)	Skreślić sztywne maksima 0,70/0,20 zł. Zastąpić odesłaniem do 2012/34/UE: „koszty bezpośrednie + dopuszczalne mark-ups”, nadzór UTK i zasada niedyskryminacji. Jeżeli cokolwiek limitować – wyłącznie przejściowo, po OSR i konsultacjach z PLK i UTK.	Plafony bez odniesienia do kosztów i dyrektywy uderzają w niezależność i finansowanie zarządcy, zagrażając utrzymaniu i rozwojowi sieci. Rosną ryzyka interwencji UTK/KE.		
	15.	Art. 8 – logistyki >50 ha w promieniu 10 km	Zastąpić arbitralny dystans katalogiem kryteriów funkcjonalnych: dostępność linii i slotów, przepustowość, skrajnia P400, dojazdy drogowe (nośność), środowisko, własność, uzbrojenie.	Centralny urbanizm ignoruje realia – w wielu powiatach blokuje to inwestycje lub wymusza sztuczne projekty (puste terminale). Narusza		

			Wprowadzić mechanizm derogacji i zgodność z planami gmin.	samodzielność gmin i zasadę proporcjonalności.		
	16.	Art. 9 – „Terminal w każdym powiecie do 2030” (15 mld)	Przekształcić w konkurencyjny program grantowy z etapowaniem i twardymi progami: listy intencyjne załadowców, minimalne wolumeny, analiza łańcuchów dostaw, TSI (≥ 740 m, P400, 22,5 t/oś, TAF-TSI), zasada use-it-or-lose-it, współfinansowanie (PPP/koncesje), kolejność wg efektu na tonokm.	Sieć „po równo” geograficznie ≠ „mądrze” logistycznie. Bez popytu, standardów i partnerów powstaną martwe CAPEX-y i trwałe OPEX na JST. Ryzyko kolizji z ruchem pasażerskim, długich procedur, dublowania prywatnych terminali i kannibalizacji.		
	17.	Art. 9 – kolizje z ruchem i planami	Dodać obowiązek: analizy przepustowości linii (konflikt z ruchem pasażerskim), zgodność z planami zagospodarowania, zakaz finansowania duplikatów istniejących terminali, etapowanie według gotowości i efektu sieciowego.	Bez tych bezpieczników powstaną obiekty niskowydajne, które będą drenować budżety i obniżać konkurencyjność całego systemu.		
	18.	Art. 10 – limity długości tras i zakazy dniowe	Skreślić regulację limitów 170/140/110/80/50 km i szerokich zakazów (wt/czw/sob/niedz.). Zastąpić pakietem: (i) cenniki dostępu oparte o externalities, (ii) strefy/okna czasowe w węzłach, (iii) zachęty intermodalne, (iv) egzekwowalne wyjątki ADR i tranzytu.	Reglamentacja dystansu to centralne sterowanie niewykonalne i nieegzekwowalne. Narusza swobody UE i art. 22 Konstytucji, a długie listy wyjątków tworzą pole do nadużyć i masowych sporów (ITD).		
	19.	Art. 11 – zakaz zwolnień i nakaz pomocy (3 lata)	Skreślić zakaz. Ewentualne wsparcie prowadzić wg Wytocznych R&R (tymczasowe wsparcie płynności, szkolenia, outplacement) i prawa pracy – bez blokowania restrukturyzacji i bez trwałego wypaczania konkurencji.	Twardy zakaz restrukturyzacji to frontalna ingerencja w własność i wolność działalności; ryzyko utrzymywania „sztywnego zatrudnienia” bez zleceń, bankructw i spadku jakości usług.		

	20.	Art. 12–13 – przymusowy udział kolei (10–50%)	Skreślić kwoty przymusowe. Jeśli utrzymać – podstawowe elementy (towary, progi, metody) muszą być w ustawie, nie w rozporządzeniu; wdrożyć zamiast nakazów system zachęt: ulgi intermodalne, gwarantowane sloty, stabilne taryfy dostępu, dopłaty do „ostatniej mili”.	Blankietowe upoważnienie (art. 92 Konstytucji), kolizje ze swobodą towarów/usług i zasadami konkurencji – wnioski o naruszenie w KE realny. Koszty zostaną przerzucone na ceny i pogorszą dostępność towarów.		
	21.	Art. 14 – vacatio legis i przepisy przejściowe	Wydłużyć vacatio: min. 12 mies. dla finansów/PSO/IT, 24 mies. dla zmian sieciowych. Ustalić harmonogram: pilotaż PBP, budowa clearing house, wdrożenie rozporządzeń wykonawczych, kampania informacyjna i szkolenia służb (ITD, UTK).	Skala reform wymaga czasu na taryfy, PSO, clearing, mObywatel, oznakowanie i koordynację JST. Krótkie vacatio narusza zasadę zaufania i przyzwoitej legislacji, zwiększa chaos wdrożeniowy.		
	22.	Konsekwencje dla obywateli i cen	Ująć w OSR: scenariusze skoku kosztów logistyki (żywność, AGD, materiały), spadek dostępności peryferii przy zakazach >30/35 t, ryzyko przepiętnie przy PBP bez taboru/kadr, wykluczenie cyfrowe i alternatywy offline.	Limity tras i zakazy wymuszają przebudowę łańcuchów, przeładunki i puste przebiegi – to nie „zielona transformacja”, lecz kosztowa inflacja. Pasażerowie odczują spadek jakości przy braku wyprzedzającego finansowania taboru i kadr. Część obywateli (seniorzy, bez smartfonów) będzie miała utrudniony dostęp do uprawnień.		
	23.	Ryzyka i koszty po stronie Województwa	Zapewnić finansowanie i kadry na: rozliczenia PBP (58c–58e), setki PSC, rekompensaty, kontrolę i kary (art. 66), obsługę skarg; utworzyć zespół ds. zgodności UE (1370/2007, 2012/34/UE, TFUE), rezerwę na spory i narzędzia IT.	Bez zasobów marszałek nie udźwignie nowych zadań. Ryzyko sporów z przewoźnikami (niedokompensata), gminami (zakazy), PLK (przydziały vs. plafony), przedsiębiorcami (art. 12) i wojewodą (nadzór) – możliwe zamrożenia finansowania.		

	24.	Zasady dobrej legislacji – pakiet alternatywny	Zrezygnować z topornych nakazów/zakazów (art. 10, 12). Wprowadzić przewidywalny pakiet: prawidłowe cenniki dostępu (externalities), ulgi intermodalne, harmonogram inwestycji krytycznych, etapowanie PBP, KPI i mechanizmy „use-it-or-lose-it”. Usunąć z ustawy sztywne rozdzielniki – przenieść do polityk wykonawczych.	Centralizm i ad-hoc rozstrzygnięcia niszczą przewidywalność rynku i podbijają ceny. Pakiet cenowo-systemowy + etapowanie ogranicza ryzyko, zachowuje zgodność z UE oraz realnie poprawia dostępność i efektywność wydatkowania środków.		
Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	1.	Uwaga generalna	Proponowane zmiany legislacyjne powinny być elementem jednej kompleksowej nowelizacji przepisów prawa regulujących zasady organizacji transportu zbiorowego w Polsce (kolejowego i autobusowego), np. w ramach konsultowanego projektu w czerwcu/lipcu br.	Przepisy prawa regulujące zasady organizacji publicznego transportu zbiorowego w Polsce (kolejowego i autobusowego) wymagają zmian, to nie ulega wątpliwości. Nowelizacja przepisów powinna być jednak wdrożona jednym kompleksowym dokumentem a nie w kilku odrębnych aktach. Takie rozdrobnienie nowelizacji aktów wprowadza chaos prawny. Generalnie projektowane zmiany legislacyjne są chaotyczne i oderwane od realiów organizacji publicznego transportu zbiorowego na poziomie lokalnym i regionalnym.		
	2.	Art. 1 ust. 1	Pozytywnie należy ocenić zaproponowany podział środków z opłaty paliwowej. Proponuje się jednak określenie mechanizmu przydziału tych środków dla poszczególnych organizatorów. Kryterium powinien być tutaj wskaźnik efektywnościowy czyli stawka jednostkowa wozokilometra w transporcie autobusowym i	W budżecie Państwa na rok 2025 założono wpływ z opłaty paliwowej na poziomie 7,6 mld zł, co przekłada się na 3,8 mld zł przeznaczonych na rozwój transportu autobusowego a 2,28 mld zł na rozwój wojewódzkich połączeń kolejowych. Są to realne środki		

			pociągokilometra w transporcie kolejowym. W art. 4 ust. 3 określono taką stawkę dla transportu autobusowego ale nie określono dla transportu kolejowego.	przekazywane organizatorom na rozwój transportu publicznego, kolejowego i autobusowego.		
	3.	Art. 2 ust. 3 (Art. 58b)	Wprowadzenie biletu miesięcznego w cenie 50 zł spowoduje: - spadek przychodów z pozostałych taryf, a więc wzrost deficytu i zapotrzebowania na rekompensatę z budżetu organizatorów; - dynamiczny wzrost liczby pasażerów, który może okazać się niemożliwy do zaspokojenia podażą miejsc w środkach transportu i przepustowością infrastruktury (szczególnie duże ryzyko w transporcie kolejowym).	Wprowadzenie biletu miesięcznego w cenie 50 zł, spowoduje spadek sprzedaży biletów w taryfach autobusowych i kolejowych, gdyż bilet miesięczny będzie tańszy niż bilet jednorazowy tam/powrót w wielu relacjach. Spowoduje to znaczący spadek przychodów operatorów publicznego transportu zbiorowego, zwiększając deficyt usług przewozowych, który musi być pokryty z budżetu organizatora. W nowelizacji nie przewidziano środków na ten cel, a zwiększony udział w Funduszu Kolejowym z przeznaczeniem na wojewódzkie przewozy pasażerskie oraz Fundusz Autobusowy nie pokryją utraconych przychodów.		
	4.	Art. 2 ust. 3 (Art. 58c i 58d)	Rekomendacja usunięcia zapisów.	Przychody ze sprzedaży biletów mogą stanowić zarówno przychód operatora jak i organizatora. Organizator wypłaca operatorowi deficyt, czyli koszty pomniejszone o przychody, plus rozsądny zysk. Nie ma podstaw do tego aby ograniczać organizatorom możliwości wyboru: przychody ze sprzedaży biletów mogą		

				stanowiąć przychód organizatora (wówczas deficyt jest kosztem) lub przychody ze sprzedaży biletów mogą stanowić przychód operatora (wówczas deficyt jest kosztem pomniejszonym o uzyskane przychody).		
	5.	Art. 2 ust. 3 (Art. 58e)	Ustawa nie przewiduje pokrycia utraconych przychodów z tytułu honorowania Polskiego Biletu Powszechnego.	Zgodnie z projektowanymi zapisami utracone przychody zwiększą deficyt, który będzie musiał być pokryty z budżetu organizatorów co dla wielu organizatorów będzie niemożliwe do udźwignięcia.		
	6.	Art. 2 ust. 3 (Art. 58e ust. 3)	Błąd prawny.	Rozsądny zysk zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007, jest rynkową stopą zwrotu z kapitału zaangażowanego w świadczenie usługi publicznej. Rozsądny zysk powinien być zatem przeznaczony na odbudowę (i rozbudowę) zasobów rzeczowych Spółki w celu utrzymania (i zwiększenia) jej zdolności przewozowych. Takie czynniki jak rozbudowa sieci komunikacyjnej, czy częstotliwości obsługi danej linii stanowi koszt realizacji usługi przez operatora i jest rekompensowana przez organizatora.		
	7.	Art. 2 ust. 3 (Art. 58b ust. 2)	Dużą luką systemu wspólnego biletu jest wyłączenie z jego honorowania połączeń międzywojewódzkich i międzynarodowych. Polski Bilet Powszechny powinien obowiązywać we wszystkich środkach transportu	Na wielu liniach komunikacyjnych połączenia regionalne i międzywojewódzkie wzajemnie się uzupełniają lub nawet połączenia międzywojewódzkie		

			publicznego realizowanych na podstawie umów PSC, w tym tych zawieranych przez ministra właściwego ds. transportu. Wykluczenie powinno obejmować wyłącznie przewozy realizowane komersyjnie w transporcie autobusowym i kolejowym.	pełnią funkcję regionalną, są wykorzystywane przez pasażerów przy codziennych podróżach do/z pracy czy miejsc nauki.		
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	1.	Art. 2 pkt 1 w zakresie art. 7 ust. 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym	Proponuje się nie dodawać ust. 5 w art. 7	Dodanie w art. 7 po ust. 4 ust. 5 wydaje się zbędne, gdyż organizacja wojewódzkich przewozów kolejowych przez właściwe województwo wynika z art. 4 ust. 25 oraz art. 7 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.		
	2.	Art. 2 pkt 2 w zakresie art. 25 ust. 3 pkt 25 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym	Proponuje się nie dodawać pkt 25 w art. 25 ust. 3	W proponowanym art. 25 ust. 3 pkt 25 jest odwołanie do art. 58f, podczas gdy w projekcie ustawy brak jest art. 58f		
	3.	Art. 2 pkt 3 i pkt 4 w zakresie Dział II od art. 58b do 58e, art. 66 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym	Proponuje się nie dodawać art. od 58b do 58e, oraz art. 66	Ustanowienie Polskiego Biletu Powszechnego (dalej: Bilet) w proponowanym kształcie wpłynie znacząco na wzrost wysokości wypłacanej operatorom rekompensaty. W ujęciu praktycznym ustawowe określenie ceny biletu miesięcznego (na proponowanym poziomie 50 zł) może przełożyć się na jakość świadczonych usług przewozowych świadczonych przez operatorów. Niska cena biletu obowiązującego w przewozach wojewódzkich, może skłonić pasażerów		

				korzystających z przewozów realizowanych przez operatorów międzywojewódzkich do zmiany środka transportu. Co za tym idzie pogorszeniu ulegnie jakość świadczonych usług, operatorzy wojewódzcy nie zadysponują większej ilości taboru do obsługi połączeń niż tą którą posiadają w parkach taborowych. Problematycznym aspektem będzie również sposób wyliczenia należnej rekompensaty. Projekt nie zawiera wskazania, jaki należałoby przyjąć punkt odniesienia dla dopłat, brak jest wskazań od jakiej ceny nominalnej biletu należałoby rozliczać dopłatę (np. cena najdroższego biletu relacyjnego/ obszarowego, etc.). Wprowadzenie oferty biletu miesięcznego ustawą ograniczy ofertę przewozową kierowaną do podróżnych. Ministerstwo Infrastruktury we współpracy z JST prowadzi prace nad ofertą przewozową - Ogólnopolski Bilet Zintegrowany (zarządzenie nr 6 Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie Zespołu do spraw realizacji projektu pn. „Ogólnopolski Bilet		
--	--	--	--	---	--	--

				Zintegrowany”), którego obowiązywanie nie wykluczy istnienia innych ofert, a zwiększy możliwości podróży do swobody wyboru przewoźnika i trasy przewozu Ponadto: – narzucenie w art. 58b ust. 4 ceny biletu jest zbyt dużą ingerencją ustawodawcy w wykonywanie przez JST zadań organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej; – zawarte w art. 58c odesłanie do art. 58b ust. 4 jest nieprawidłowe. O tym, czym jest bilet stanowi art. 58b ust. 1; – zawarte w art. 58c odesłanie do art. 50 pkt 3 jest nieprawidłowe. W ustawie PTZ brak art. 50 pkt 3. Jest art. 50 ust. 1 pkt 3 i jest art. 50 ust. 3, ale żaden z tych przepisów nie mówi o celu, o którym jest mowa w proponowanym art. 58c;		
--	--	--	--	---	--	--

				– w art. 58d odesłanie do art. 58b ust. 4 jest nieprawidłowe. O tym, czym jest bilet stanowi art. 58b ust. 1; – w art. 58e ust. 1 odesłanie do art. 50 pkt 3 jest nieprawidłowe. W art. 50 nie ma takiego przepisu. Jest art. 50 ust. 1 pkt 3 i jest art. 50 ust. 3, jednak nie stanowią one o rekompensacie. Natomiast o rekompensacie jest mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2; – art. 58e ust. 2 jest sprzeczny z zasadą konkurencyjności, wyrażoną w przepisach unijnych, w tym w Rozporządzeniu 1370/2007 oraz ustawie PZP – w art. 58e ust. 4 jest nieprawidłowe odesłanie do 55. W art. 55 mowa jest bowiem o operatorze realizującym usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego w	
--	--	--	--	---	--

				transporcie kolejowym w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich (ust. 1) i międzynarodowych przewozach pasażerskich (ust. 2), tymczasem zgodnie z proponowanym projektem (art. 58b ust. 2) bilet nie jest uwzględniany z międzywojewódzkich przewozach pasażerskich i międzynarodowych przywozach pasażerskich; – w art. 58e ust. 1 nieprawidłowe jest odesłanie do umowy, o której mowa w ust. 1, gdyż w ust. 1 z kolei wskazano, że umowa jest określona w art. 4 ust. 1 pkt 24; – w art. 58e ust. 4 nieprawidłowe jest odesłanie do rekompensaty, o której mowa w ust. 1, gdyż w ust. 1 z kolei wskazano, że rekompensata jest określona w art. 50 ust. 3; – w art. 66 ust. 1 - 3 – brak jest		
--	--	--	--	---	--	--

				precyzyjnego określenia, kiedy ma być wymierzana kara pieniężna; nie wiadomo, czy chodzi o możliwość jej naliczania od każdego stwierdzonego przypadku, czy na innych bliżej nieokreślonych zasadach; w art. 66 ust. 4 brak jest precyzyjnego określenia, który z marszałków nakłada kary w drodze decyzji. Brak jasnego wskazania marszałka właściwego może spowodować albo podwójne wydawanie decyzji w tej samej sprawie albo sytuację, w której marszałkowie nie będą mieli pewności czy inny marszałek wydał decyzję w sprawie, a związku z tym konieczność kierowania zapytań do innych marszałków przed wszczęciem postępowania, albo też spór kompetencyjny w przypadku, gdy obaj marszałkowie zainteresowani będą wydaniem decyzji.		
Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	1.	Art. 2. pkt 2)	„25) zasady przekazywania środków, o których mowa w art. 58f... „– nie wiadomo o jakie środki chodzi...	Brak w projekcie art. 58 f		

	2.	Art. 2 pkt 3)	Art. 58 b ust 2. „... operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej...”	Przewoźnicy nie wykonują przewozów o char. użyteczności publicznej. Zgodnie z definicją w art. 4 ust 1. pkt 11): przewoźnik - przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób <u>na podstawie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym</u> , a w transporcie kolejowym - przewoźnik kolejowy, o którym mowa w <u>art. 4 pkt 9</u> ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 697 i 731), wykonujący przewóz osób; Zgodnie z definicją w art. 4 ust 1. pkt 12): przewóz o charakterze użyteczności publicznej - powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego <u>wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze;</u>		
--	----	---------------	--	--	--	--

	3.	Art. 2 pkt 3)	Zgodnie z treścią art. 58 b ust. 3 bilet J. Eberhardta jest ważny w przewozach o charakterze użyteczności publicznej (z wyjątkiem przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych). Nie będzie zatem musiał być honorowany przez przewoźników komercyjnych, którzy z różnych względów, nie zdecydują się na zawarcie umowy z organizatorem, zgodnie z art. 58 e. Nie będzie również honorowany na liniach o charakterze użyteczności publicznej „na styku województw”. Linie te, mimo, iż formalnie „międzywojewódzkie”, często pełnią rolę transportu lokalnego. Ponadto, cena biletu jest na tyle atrakcyjna, że oferta będzie cieszyła się dużym zainteresowaniem podróżnych, co spowoduje konieczność wysokich rekompensat dla Operatorów.	Mieszkańcy terenów, na których nie będą funkcjonowały linie o charakterze użyteczności publicznej, a jedynie komunikacja regularna (komercyjna), będą wykluczeni z systemu i zmuszeni do korzystania ze znacznie droższych (niż za 50 zł) przejazdów - np. kupienia biletu miesięcznego na linię regularną za ok. 300 zł. Wydaje się to społecznie niesprawiedliwe.		
	4.	Art. 2 pkt 3)	Art. 58 e ust. 1 i 2 Obowiązkowe zawarcie umowy o świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym z przewoźnikiem, który w takim razie automatycznie stanie się operatorem, bez stosowania trybów określonych w art. 19 ust 1. bez względu na wartość tej umowy?	Na jaki okres ma być zawarta ta umowa? Operatorowi, po zawarciu umowy wydaje się zaświadczenie, ważne na okres, na jaki została zawarta umowa. Co ma się stać z ważnym, obowiązującym zezwoleniem udzielonym wcześniej temu przewoźnikowi np. na 5 lat?		

5.	Art. 2 pkt 3)	Art. 58 e ust 3. Rozsądny zysk przysługujący operatorowi, przeznaczany jest wyłącznie na rozwój ptz, w tym zwiększenie linii komunikacyjnych, częstotliwości przejazdów, zakup pojazdów zeroemisyjnych, modernizację taboru i podnoszenie standardów Zwracamy uwagę, że brak jest jednoznacznego określenia kryteriów wyliczania tego zysku w odniesieniu do różnych kategorii operatorów: kolejowych (wojewódzkich, aglomeracyjnych, międzyregionalnych), autobusowych (miejskich i międzymiastowych).	Jaki ma być sposób kontroli i egzekwowania tego przepisu w odniesieniu do przewoźników komercyjnych, którzy staną się operatorami po zawarciu umowy w myśl art. 58 e ust. 1?		
6.	Art. 2 pkt 4)	Art. 66 ust. 6. „W przypadku, gdy przewoźnikiem lub organizatorem transportu jest województwo, kary nakłada wojewoda” Art. 66 (pkt 2,3,4) Rozbudowany mechanizm kontroli i kar pociąga za sobą konieczność rozbudowy aparatu kontrolującego w urzędach marszałkowskich.	Czy województwo może być przewoźnikiem??? Czy w związku z proponowanym przepisem, pracownicy urzędów wojewódzkich uzyskają uprawnienia do kontrolowania prawidłowości sprzedaży biletów i stosowanych cen przez przewoźników/operatorów na liniach wojewódzkich? Przed nałożeniem kary w drodze decyzji administracyjnej powinno zostać przeprowadzone stosowne postępowanie... Czy kary nałożone przez wojewodę na województwo będące organizatorem transportu będą stanowiły dochód województwa?		

				Województwo zapłaci karę sobie?		
	7.	Art. 4 pkt 1)	„(...) w celu pokrycia kwoty deficytu linii, który powstał w związku z obowiązkiem, o którym mowa w art. 58 b ust. 2 tej ustawy”	Jaki ma być mechanizm ustalania kwoty tego deficytu?		
Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	1.	Str. 2, art. 37i ust. 1	W przytoczonym artykule, jego fragment mówi, że „30% opłaty stanowi przychód Funduszu Kolejowego, z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym (...) 15% tej opłaty – przychód Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe”. Zapis ten jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż myli przewozy z utrzymaniem i modernizacją infrastruktury kolejowej. Należy precyzyjnie i jednoznacznie rozgraniczyć jaka kwota przychodu ma zostać przeznaczona na dofinansowanie wojewódzkich przewozów pasażerskich, jaka kwota ma wspierać przewozy towarowe, a jaka ma wspomagać zarządcę infrastruktury w procesie utrzymania i modernizacji infrastruktury kolejowej lub skrócić treść artykułu, uogólnić go i wskazać w nim, że szczegółowy rozdział środków opisuje art. 39a i 39f.	Zapis wprowadza niejednoznaczność i pozwala na dowolność interpretacji, co będzie rodziło konflikty lub roszczenia co do środków dostępnych w ramach Funduszu Kolejowego oraz niejasności dotyczące gospodarowania zgromadzonymi środkami.		

	2.	Str. 3-4, art. 2, dział II, rozdział 7	Cena Polskiego Biletu Powszechnego (PBP) w wysokości 50 zł. jest za niska. Proponuje się jej podniesienie do poziomu 100 zł.	Proponowana cena biletu jest bardzo niska. Spowoduje ona gwałtowny wzrost liczby pasażerów w transporcie kolejowym, przy jednocześnie wysokim spadku przychodów ze sprzedaży biletów. Spowoduje to konieczność zwiększenia rekompensat wypłacanych operatorom przewozów z budżetów województw. Poza tym, zachodzi obawa, że polski system transportu publicznego jeszcze przez kilka lat nie udźwignie tak zwiększonego poziomu przewozów (zbyt mała liczba taboru regionalnego i jego niska pojemność, niska przepustowość wielu linii kolejowych). Postuluje się podniesienie ceny do poziomu 100 zł. Nadal będzie ona bardzo niska zważywszy na ogromne możliwości podróżowania jakie da PBP, ale pozwoli nieco odciążyć budżety samorządów i Funduszu Kolejowego, a zaoszczędzone środki pozwoli w większym stopniu skierować na działania związane z poprawą stanu infrastruktury kolejowej.		
	3.	Str. 4, art. 2, dział II, rozdział 7 art. 58e ust. 3	Zysk operatora jest jego własnością. Nie można mu narzucać na co ma przeznaczyć zarobione środki finansowe, tym bardziej, że to nie on decyduje o liczbie uruchamianych linii komunikacyjnych, czy o częstotliwości	Doprecyzowanie i skrócenie zapisu.		

			kursowania autobusów i pociągów na danej linii. Proponuje się wykreślenie całej treści ustępu, następującej po słowach: „rozporządzenia (WE) nr 1370.2007”			
	4.	Str. 4, nowy art. 66 – ust. 1, 2, 3.	Treść ustępów nr 1, 2 i 3, w których mowa o karach za niehonorowanie PBP rozszerzyć o dopisek na ich końcu: „za każdy stwierdzony przypadek”.	Doprecyzowanie i dookreślenie przypadków, w których organ może nałożyć kary.		

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP
-------	--

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi						
1.	Art. 58b ust. 2 Ustawy o PTZ po nowelizacji	Rażąca wręcz niska cena wskazanego biletu, nawet w stosunku do zarobków.	W poniższej tabeli przedstawiono porównanie podobnych do proponowanych w projekcie biletów sieciowych:						
					Cena biletu		Mediana zarobków (w EUR)	Udział kosztu biletu w medianie zarobków	Uwagi
				Nazwa biletu	Ogółem	Miesięcznie w EUR			
			Niemcy	Deutschlandticket	58 EUR	58,00 EUR	2 800 EUR	2,1%	
			Austria	KlimaTicket O	1300 EUR	108,33 EUR	2 691 EUR	4,0%	Dostępny wyłącznie w opcji rocznej
			Węgry	Orszagberlet	18 900 HUF	48,63 EUR	948 EUR	5,1%	
			Portugalia	Passe Verde	20 EUR	20,00 EUR	1 069 EUR	1,9%	Dostępny wyłącznie na kolej, bez autobusów ani komunikacji miejskiej

			<table><tr><td>Szwajcaria</td><td>General-Abo</td><td>3995 CHF</td><td>355,70 EUR</td><td>5930 EUR</td><td>6,0%</td><td>Przyjęto wariant roczny dla jednego dorosłego</td></tr><tr><td>POLSKA</td><td>Polski Bilet Powszechny</td><td>50 PLN</td><td>11,75 EUR</td><td>1 111 EUR</td><td>1,1%</td><td>Zgodnie z projektem</td></tr></table> Z powyższego wynika, że bilet za 50 zł nawet na polskie realia byłby biletem o bardzo niskiej cenie czyli tańszym nawet od biletów w komunikacji miejskiej. (dane o zarobkach: mediana zarobków w euro, 2022 r, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_ses_monthly__custom_18254820/default/table)	Szwajcaria	General-Abo	3995 CHF	355,70 EUR	5930 EUR	6,0%	Przyjęto wariant roczny dla jednego dorosłego	POLSKA	Polski Bilet Powszechny	50 PLN	11,75 EUR	1 111 EUR	1,1%	Zgodnie z projektem
Szwajcaria	General-Abo	3995 CHF	355,70 EUR	5930 EUR	6,0%	Przyjęto wariant roczny dla jednego dorosłego											
POLSKA	Polski Bilet Powszechny	50 PLN	11,75 EUR	1 111 EUR	1,1%	Zgodnie z projektem											
2.	Str. 25/26 – pkt. 5 DSR	Konieczna jednoczesna zmiana w systemie ulg ustawowych	Wprowadzenie tak znaczących zmian w systemie taryfowym wymaga przebudowania obecnego systemu refundacji ulg ustawowych (ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego). Proponowana ustawa bez przebudowania systemu refundacji spowoduje dalsze skomplikowanie systemu taryfowego.														
3.	Str. 30-33 – pkt. 6-7 DSR	Brak wskazania alternatywnych źródeł finansowania KFD	Uzasadnienie projektu nie uwzględnia, w jaki sposób odebranie źródła finansowania z opłaty paliwowej będzie mieć wpływ na infrastrukturę transportową z której również korzystają linie użyteczności publicznej.														
4.	Str. 30-33 – pkt. 6-7 DSR	Brak uwzględnienia skutków zmiany ceny	Analiza finansowania nie przewiduje wzrostu zapotrzebowania na tabor w wyniku prawdopodobnego drastycznego skoku liczby podróżnych, a także koniecznych inwestycji w celu zwiększenia przepustowości linii kolejowych. Wprowadzenie projektu z zaproponowanym kształcie doprowadzi do przepełnienia pociągów.														

L.DZ.FZZ/155/17/10/2025

Warszawa, 17 października 2025 r.

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Forum Związków Zawodowych, w nawiązaniu do otrzymanego *poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej*, przekazuje opinię oraz uwagi merytoryczne Federacji Związków Zawodowych Kolejarzy, organizacji zrzeszonej w Forum Związków Zawodowych, do ww. projektu.

Z poważaniem

Dorota Gardias


Przewodnicząca
Forum Związków Zawodowych

Załącznik:

1. Opinia Federacji Związków Zawodowych Kolejarzy do *poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej*;
2. Uwagi ogólne Federacji Związków Zawodowych Kolejarzy do poszczególnych artykułów *poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej*.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III, 1020, 286, 18, 2025*

Data wpływu *20.10.25r.*



FEDERACJA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH KOLEJARZY

ul. Stefana Jaracza 2, 00-378 Warszawa

tel.: +48 22 622 98 30 web: www.fzzk.pl e-mail: sekretariat@fzzk.pl

Warszawa 17.10.2025 r.

F-40/10/2025

Forum Związków Zawodowych

Mając na uwadze przedstawiony projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej, Federacja Związków Zawodowych Kolejarzy popiera tę propozycję, w szczególności co do realizacji celów takich jak zmniejszenie wykluczenia komunikacyjnego, wzmocnienie transportu autobusowego (który jest obecnie niedofinansowany), zrównoważenie wydatków na inwestycje drogowe i kolejowe, integracji systemu biletowego oraz wsparcia dla kolejowych przewozów towarowych, w tym ochrony miejsc pracy, co w efekcie ma przynieść poprawę jakości życia i zdrowia publicznego.

1. Zmniejszenie wykluczenia komunikacyjnego

Kilkanaście milionów Polaków mieszka na terenach bez realnego dostępu do transportu publicznego (czyli m.in. bez stacji kolejowej lub regularnego autobusu). Ustawa zakłada odbudowę połączeń w regionach głównie wiejskich i mniejszych miastach. To może przełamać barierę dostępu do pracy, edukacji, czy usług publicznych.

Ponadto mieszkańcy wsi i małych miast często czują się zostawieni przez państwo – co przekłada się na brak zaufania do instytucji publicznych. Nawet częściowa realizacja ustawy byłaby silnym symbolem, że władza dba nie tylko o wielkie inwestycje w metropoliach, ale o realne potrzeby codzienne zwykłych ludzi. Rozwój transportu zbiorowego sprzyja także większej mobilności ludzi starszych, dzieci i osób z niepełnosprawnościami.

2. Wzmocnienie transportu autobusowego

Transport autobusowy (PKS-y i lokalne przewozy) niemal zniknął w wielu powiatach. Fundusz Autobusowy jest niewystarczający, a samorządy nie mają

środków na dopłaty. Przekierowanie większych środków z opłaty paliwowej właśnie na autobusy może doprowadzić do reaktywacji siatki połączeń międzygminnych i szkolnych, zwłaszcza w miejscach, gdzie aktualnie nie ma połączenia kolejowego.

3. Zrównoważenie inwestycji drogowych i kolejowych

Polska przez ostatnie lata inwestowała w szczególności w drogi niestety kosztem kolei. Nawet małe gminy mają obwodnice, ale nie mają zapewnionego połączenia kolejowego. Wprowadzenie nowego podziału opłaty paliwowej to krok w kierunku bardziej zrównoważonej polityki transportowej, która bierze pod uwagę klimat, koszty społeczne i demografię.

4. Integracja systemu biletowego (tzw. Polski Bilet Powszechny)

Polska ma rozdrobniony system biletowy – różne taryfy, przewoźnicy, brak wspólnej oferty między autobusami a koleją. Propozycja biletu ogólnokrajowego (na wzór niemieckiego Deutschlandticket) ułatwi codzienne życie pasażerom, zwiększy liczbę podróżnych i ograniczy konieczność korzystania z samochodu.

5. Wsparcie dla kolei towarowej

PKP Cargo i inne spółki tracą udział w rynku przewozów towarowych, a kolej towarowa jest najbardziej ekologicznym i efektywnym sposobem przewozu ładunków. Propozycja odbudowy terminali i bocznic – to krok w kierunku unowocześnienia i zwiększenia bezpieczeństwa systemu logistycznego Polski, także w kontekście niestabilności na granicach.

6. Zgodność z celami klimatycznymi i unijnymi

UE wymaga ograniczenia emisji w sektorze transportu. Polska, jako jeden z najbardziej zmotoryzowanych krajów UE, ma w tej dziedzinie duże zaległości. Zmiana finansowania na transport zbiorowy pomoże przybliżyć się do realizacji celów wynikających z tzw. Zielonego Ładu i innych zobowiązań bez konieczności wprowadzania bardziej radykalnych regulacji (np. zakazu korzystania z aut spalinowych). Mniej aut to mniej spalin i hałas, dlatego koniecznością wydaje się inwestowanie w pasażerski transport zbiorowy oraz kolejowy transport towarowy.

FEDERACJA
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH KOLEJARZY
PRZEWODNICZĄCY

Jan Przywoźny



FEDERACJA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH KOLEJARZY

ul. Stefana Jaracza 2, 00-378 Warszawa

tel.: +48 22 622 98 30 web: www.fzzk.pl e-mail: sekretariat@fzzk.pl

Warszawa 17.10.2025 r.

F-40/10/2025

Forum Związków Zawodowych

Po zapoznaniu się z treścią projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej, Federacja Związków Zawodowych Kolejarzy przedstawia poniżej uwagi merytoryczne i praktyczne dotyczące proponowanych rozwiązań.

Pozytywnie należy ocenić intencję ustawodawcy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu, wsparcia kolei regionalnej i towarowej oraz rozwoju transportu publicznego. Niemniej jednak, wiele zapisów projektu wymaga doprecyzowania lub ponownego rozważenia ze względu na skutki finansowe, systemowe i legislacyjne.

Uwagi ogólne w odniesieniu do poszczególnych artykułów ustawy

Artykuł / Przepis	Treść uwagi
Art. 1 (Fundusz Autobusowy i Kolejowy)	Zmiana podziału wpływów z opłaty paliwowej może ograniczyć środki na utrzymanie dróg krajowych i lokalnych (szczególnie istotnych na terenach wiejskich, gdzie nie ma połączeń kolejowych, a ich budowa może być odległa w czasie). Może to pogłębić to wykluczenie komunikacyjne tam, gdzie transport zbiorowy nigdy nie był realnie opłacalny.
Art. 2 ust. 3 (Polski Bilet Powszechny) Art. 58b ust. 4	Cena biletu 50 zł wydaje się nierealna ekonomicznie; brakuje dokładnej analizy kosztów rekompensaty dla przewoźników i źródeł finansowania. Ogólnopolski bilet miesięczny za 50 zł został stworzony na wzór „Deutschlandticket” w Niemczech, który kosztuje 49 EUR. W Niemczech koszt wprowadzenia tego systemu to kilka miliardów euro

	rocznie – mimo większej skali i zasobów. W Polsce, przy obecnym stanie finansów publicznych i ogromnych brakach w infrastrukturze, taka cena może nie pokryć nawet kosztów operacyjnych.
Art. 6	Wzrost opłat drogowych w przypadku transportu ciężarowego z pewnością odbije się na cenach przewożonych towarów. Ponadto może doprowadzić do chaosu komunikacyjnego, ponieważ zapis ten umożliwia każdej gminie ustalać własne zasady poruszania się pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton. Wzrost opłat drogowych dla pojazdów powyżej 30 ton zwiększy przychody Krajowego Funduszu Drogowego, ale równocześnie może doprowadzić do: spadku liczby przejazdów płatnych (ucieczka w trasy lokalne) i w konsekwencji pogorszenia stanu dróg niższej kategorii (wojewódzkich, powiatowych), które przejmą część ruchu. Zakazy lokalne mogą powodować przeniesienie ruchu ciężarowego na sąsiednie gminy i nieproporcjonalne obciążenie ich dróg. Brak mechanizmu koordynacji z systemem logistycznym – np. planowany Program Terminali Intermodalnych (art. 9) nie jest powiązany z planowaniem lokalnych ograniczeń ruchu, co może osłabić efekt synergii.
Art. 7	Narzucenie sztywnych limitów ustawowych (0,70 zł i 0,20 zł) jest zbyt restrykcyjne i nieelastyczne - nie uwzględnia kosztów utrzymania infrastruktury ani różnic między odcinkami sieci. PKP PLK S.A., jako zarządca infrastruktury, może utracić znaczną część przychodów z opłat dostępowych, co przełoży się na mniejsze możliwości inwestycyjne.
Art. 8	Brak dokładnej definicji "działalności logistycznej" - Przepis odsyła do „przepisów wydanych na podstawie ustawy o statystyce publicznej” (klasyfikacji PKD), ale to odesłanie jest bardzo ogólne i może prowadzić do wątpliwości: Czy chodzi tylko o magazyny i terminale, czy także np. fabryki z dużą powierzchnią magazynową?

	Co z centrami dystrybucyjnymi, które obsługują logistykę e-commerce, ale nie prowadzą przeładunku towarów? Nieproporcjonalność limitu 50 ha - 50 ha to bardzo wysoki próg - obejmie jedynie największe inwestycje (typu Amazon, Panattoni Park, centra multimodalne). W praktyce większość nowych centrów logistycznych w Polsce ma powierzchnię 10-30 ha - nieobjęcie ich obowiązkiem osłabi efekt ekologiczny i transportowy. Odległość 10 km od bocznic lub terminalu - dla wielu regionów, zwłaszcza wschodniej i północnej Polski, spełnienie tego warunku może być niemożliwe - sieć terminali i bocznic jest zbyt rzadka. Może to zablokować nowe inwestycje w tych rejonach i zwiększyć nierówności regionalne. Brak przepisów przejściowych - przepis nie wskazuje, czy dotyczy wyłącznie nowych inwestycji, czy także tych w toku procedury planistycznej lub z wydanym już pozwoleniem środowiskowym. To może skutkować sporami i blokadą inwestycji na etapie planowania miejscowych planów. Brak powiązania z systemem transportowym - nie ma mechanizmu, który pozwalałby np. samorządom lub PKP PLK planować budowę bocznic lub terminali w sposób zintegrowany z planowaniem przestrzennym. Przepis działa jednostronnie („nie budujesz bez bocznic”), ale nie przewiduje, kto i z jakich środków miałby tę infrastrukturę stworzyć.
Art. 9	Wybór PKP PLK S.A. jako jedyne go wykonawcy budzi wątpliwości – spółka jest zarządcą infrastruktury, nie operatorem logistycznym. Budowa i eksploatacja terminali wymaga współpracy z podmiotami prywatnymi, operatorami portowymi i samorządami. Włączenie jednego wykonawcy może ograniczyć konkurencję i efektywność. Art. 9 realizuje ambitną i potrzebną ideę rozwoju sieci terminali intermodalnych, ale jego konstrukcja jest zbyt ogólna i nierealistyczna finansowo. Bez doprecyzowania zasad, programu wdrożenia i źródeł finansowania może pozostać deklaracją bez realnego efektu.

Art. 10	Ograniczenie przejazdów ciężarowych w określone dni tygodnia może zakłócić łańcuchy dostaw i logistykę krajową.
Art. 12	Obowiązek minimalnego udziału przewozów kolejowych w działalności logistycznej jest trudny do egzekwowania i może ograniczać swobodę działalności gospodarczej.

Uwagi ogólne do projektu ustawy

Zaleca się przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych z jednostkami samorządu terytorialnego, przewoźnikami i organizacjami branżowymi.

Konieczne jest doprecyzowanie pojęć, odesłań i przygotowanie rozporządzeń wykonawczych. Projekt proponuje dużo jednocześnie: ratowanie PKP Cargo, rozwój kolei regionalnej, bilety za 50 zł, transport autobusowy, przebudowę linii kolejowych, terminali i bocznic itp. Z ustawy nie wynika, co jest priorytetem na najbliższe 2 lata, a co na 10. Bez etapowania realizacja będzie chaotyczna i w efekcie niewykonalna.

Istotne jest również poruszenie tematu wsparcia kolejowych przewoźników prywatnych, szczególnie w obszarze przewozów towarowych. Z aktualnych danych statystycznych wynika, że przewoźnik PKP CARGO S.A. posiada niecałe 26% udziałów w rynku przewozów towarowych zarówno wg masy przewiezionych ładunków, jak i wykonanej pracy eksploatacyjnej, co wskazuje, że większość przewozów realizują przewoźnicy prywatni, którzy zmagają się z podobnymi problemami ekonomicznymi oraz prawnymi co narodowy przewoźnik kolejowy.

Projekt jest ambitny, społecznie atrakcyjny i jak najbardziej potrzebny, ale w obecnej formie:

- nie przekonuje do swojej wykonalności,
- nie zabezpiecza finansowo ryzyk,
- nie daje jasnego planu etapowania działań.

FEDERACJA
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH KOLEJARZY
PRZEWODNICZĄCY
Jan Przywóźny



RPW/35086/2025 – 1P



EZD RP KS
(BPW – III)
Data rejestracji: 2025 – 10 – 22
Data wpływu: 2025 – 10 – 22

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, października 2025 r.

DP.IV.024.162.2025.MJ

Pan

Jacek Cichocki

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 29 września 2025 r. (znak: SPS-III.020.286.6.2025) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.286.20.2025

Data wpływu 23.10.25r.

BEOS-1929/25

Warszawa, 27 listopada 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.286.23.2025
Data wpływu 27.11.2025

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc
pracy na kolei towarowej
(przed nadaniem numeru druku)¹**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) Wnioskodawcy wskazują trzy, ściśle połączone ze sobą problemy:

- 1) negatywne konsekwencje antropogenicznych zmian klimatu;
- 2) wykluczenie transportowe (wykluczenie komunikacyjne);
- 3) zapaść polskiej kolei towarowej i utrata tysięcy miejsc pracy.

Ad.1) Wnioskodawcy podają, że Polska doświadcza tempa ocieplenia klimatu dwukrotnie przekraczającego średnią globalną, co niesie za sobą wiele fundamentalnych zagrożeń społecznych i ekonomicznych. Zmiany klimatyczne prowadzą do wzrostu częstotliwości i intensywności fal upałów, długotrwałych susz, powodzi, huraganów. Wywiera to destrukcyjny wpływ na zdrowie publiczne, produkcję rolniczą czy gospodarkę wodną. 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. Dotkliwość skutków kryzysu klimatycznego w Polsce jest przede wszystkim wynikiem braku kompleksowych, systemowych rozwiązań adaptacyjnych i przeciwdziałających.

Ad 2) Zgodnie z uzasadnieniem projektu i DSR 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”. Wykluczenie transportowe wiąże się – zdaniem Wnioskodawców – z szeregiem

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: RPW/31538/2025. Przedstawiciel Wnioskodawców: pos. Anna Maria Żukowska, pos. Daria Gosek-Popiołek.

negatywnych skutków społecznych, takich jak wykluczenie osób starszych i młodzieży oraz innych grup niemających 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. Dla osób dorosłych i seniorów wykluczenie transportowe oznacza mniejsze szanse na zatrudnienie, problem z dojazdem do pracy, ośrodków kultury, ośrodków religijnych, miejsc integracji 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 dochodzie, które przy rosnących kosztach utrzymania samochodu nie są w stanie pozwolić sobie na ten środek transportu.

Ad 3) Zdaniem Wnioskodawców skuteczne przeciwdziałanie zmianom klimatu nie jest możliwe w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z zapaścią kolei towarowej i utratą tysięcy miejsc pracy. W przewozach towarowych identyfikuje się niesprawiedliwe i uniemożliwiające konkurencję faworyzowanie transportu drogowego nad kolejowym. Ceny energii i opłaty dla kolei w Polsce należą do najwyższych w Europie. Podczas gdy przewoźnicy samochodami ciężarowymi płacą jedynie za co 5 km, przewoźnicy kolejowi płacą za każdy. Ponadto Polska ma jedną z najniższych w Europie liczb terminali oraz zbyt małą i wciąż spadającą liczbę bocznic kolejowych.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ośmiu ustaw.

1. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym² proponuje się zmiany polegające na modyfikacji przychodów z opłaty paliwowej – zgodnie z projektem opłata paliwowa przestanie być przychodem Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). Ponadto projekt zakłada poszerzenie zadań KFD, poszerzenie listy przykładowych celów, na które mogą być przeznaczane środki KFD. Projekt zakłada także, że Bank Gospodarstwa Krajowego co miesiąc będzie przekazywał 24% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, 12% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych, niebędących infrastrukturą prywatną, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, 4% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie linii kolejowych o znaczeniu obronnym, a do Funduszu Autobusowego 40% wpływów KFD.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 561.

2. W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³ proponuje się dodanie rozdziału 7 „Polski Bilet Powszechny im. Juliana Eberhardta”. Bilet ma być uwzględniany w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej, z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich. Bilet ma być ważny 30 dni od momentu skasowania lub aktywacji w całym publicznym transporcie zbiorowym w przewozach, o których mowa w zdaniu poprzednim, we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od, w szczególności, liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników. Bilet ma kosztować 50 zł.
Ponadto projekt przewiduje, że do organizacji i rozwoju wojewódzkich przewozów kolejowych będzie obowiązane i wyłącznie właściwe województwo.
3. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym⁴ proponuje się zmiany, zgodnie z którymi jednym ze źródeł dochodu Funduszu Kolejowego będzie 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 19,45%). Równocześnie projekt przewiduje podział tych środków na rozwój różnych gałęzi kolejnictwa.
4. W ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁵ proponuje się dostosowanie regulacji zakresu przedmiotowego ustawy do zmian proponowanych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Ponadto proponuje się, by źródłem środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej było 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 3,65%). Projekt przewiduje także podniesienie maksymalnej kwoty dofinansowania realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dopłaty) i wyodrębnienie dopłaty w przypadku pojazdu zeroemisyjnego.
5. W ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel⁶ proponuje się dodanie przepisu zobowiązującego ministra właściwego do spraw informatyzacji do udostępnienia w aplikacji mObywatel możliwości obsługi projektowanego Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta.
6. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷ proponuje się zwiększenie liczby kategorii pojazdów w celu określenia stawki opłaty elektronicznej pobieranej za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach oraz określenie stawek opłat dla nowych kategorii pojazdów.
Ponadto projekt przewiduje upoważnienie rad gmin do wprowadzania zakazów poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach lub ich odcinkach, znajdujących się w granicach gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton.
7. W ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁸ przewiduje się uchylene niektórych przepisów dotyczących pobierania opłat przez zarządców infrastruktury oraz dodanie przepisu, który będzie określał maksymalne stawki niektórych opłat pobieranych przez zarządcę infrastruktury w zakresie przewozów towarowych lub przewozów o przeważającym charakterze towarowym.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 285.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1133.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 402, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1275, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 697, ze zm.

8. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ proponuje się dodanie przepisu, zgodnie z którym obiekty w przeważającej mierze służące do prowadzenia działalności logistycznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁰, o powierzchni przekraczającej 50 ha, lokalizuje się w odległości nie większej niż 10 km od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu towarowego.

Niezależnie od zmian proponowanych w wymienionych wyżej ustawach projekt przewiduje ustanowienie programu wieloletniego pod nazwą „Program Integracji i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych – Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.” Celem programu ma być integracja towarowych przewozów kolejowych z innymi środkami transportu towarowego, w szczególności z transportem drogowym, w celu osiągnięcia celu ponad 25% wolumenu towarów, wyrażonego w tonokilometrach, przewożonych koleją towarową do 2030 r. oraz 50% do 2035 r. (art. 9 projektu).

Projekt przewiduje także wyznaczenie maksymalnej długości trasy przejazdu dla pojazdów i zespołów pojazdów w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej, przy czym regulacja ta będzie dotyczyć pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton. Ograniczenia mają obowiązywać w każdy wtorek, czwartek i sobotę. W niedziele ma natomiast obowiązywać zakaz poruszania się takich pojazdów i zespołów pojazdów na obszarze całego kraju, z wyjątkiem pojazdów uprzywilejowanych, wymienionych w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy (art. 10 projektu).

Zgodnie z projektem przewoźnik kolejowy, którego przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe, nie będzie mógł dokonywać zwolnień grupowych w rozumieniu ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹¹ w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. W przypadku, w którym zwolnienia grupowe będą uzasadnione faktem, że przewoźnik kolejowy jest przedsiębiorcą znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców¹², minister właściwy do spraw gospodarki będzie zobowiązany udzielić mu pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania miejsc pracy, na zasadach określonych w tej ustawie (art. 11 projektu).

Projekt zobowiązuje także przedsiębiorców, dla których prowadzenie działalności logistycznej stanowi przeważającą działalność gospodarczą, będących przedsiębiorcami większymi niż średni przedsiębiorca w rozumieniu art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹³ do zapewnienia, aby określony procentowo, minimalny roczny wolumen towarów danego rodzaju, odbieranych lub wysyłanych, określony w tonach, był odbierany lub wysyłany za

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1799.

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 570.

¹² Dz. U. poz. 1298, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

pośrednictwem kolei, przy czym projekt określa minimalny wolumen w kolejnych latach. Ma on wynosić 10% w 2027 r. i wzrastać do 50% w 2035 r. (art. 12 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z tym że część przepisów wejdzie w życie po upływie 6 albo 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali rozwiązań alternatywnych. Jak wskazano w DSR, nie można przeciwdziałać zmianom klimatu ani wykluczeniu komunikacyjnemu bez reformy sektora transportowego poprzez stworzenie ogólnodostępnego niskoemisyjnego transportu zbiorowego. Zdaniem Wnioskodawców rozwiązanie to jest zarazem koniecznym działaniem środowiskowym i społecznym.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W państwach europejskich w odpowiedzi na problem wykluczenia komunikacyjnego wdrażane są różnorodne rozwiązania mające na celu zwiększenie dostępności transportu. Do często stosowanych narzędzi należą transport na żądanie oraz usługi przewozowe dla osób starszych i niepełnosprawnych. W niektórych państwach realizowane są projekty, które łączą transport publiczny z elastycznymi formami przewozu. Istnieją też przykłady wprowadzenia zintegrowanego systemu biletowego, który umożliwia pasażerom nieograniczone korzystanie z transportu publicznego, obejmując zarówno pociągi, jak i autobusy międzymiastowe. Wdrażane są również mechanizmy finansowego wsparcia, takie jak subsydiowane leasingi samochodów elektrycznych czy bezpłatna komunikacja publiczna.

Jedną z form przeciwdziałania wykluczeniu jest transport na żądanie. W całej Europie uruchomiono różne inicjatywy tego typu. Przykładowo, słoweńskie miasta Maribor i Lublana wprowadziły pilotażowe programy transportu na żądanie, przeznaczone dla osób z ograniczoną mobilnością. Transport na żądanie umożliwia przewóz osób z miejsca początkowego do miejsca docelowego, jeśli oba znajdują się w obrębie wyznaczonego obszaru w Lublanie lub Mariborze, przy czym odległość nie może przekraczać 50 km. W przypadku podróży poza ten obszar, pasażerowie dowożeni są do najbliższego dostępnego przystanku transportu publicznego. Zgłoszenia przejazdów odbywają się poprzez centrum obsługi dostępne od poniedziałku do piątku w godzinach 8:00-14:00, telefonicznie lub e-mailowo, z obowiązkiem rezerwacji co najmniej 24 godziny wcześniej. W miarę możliwości możliwe jest także zgłoszenie w krótszym terminie. Przejazdy realizowane są w dni robocze w godzinach 7:00-22:00. Pilotażowy projekt obejmuje wszystkie rodzaje przejazdów, jednak w pierwszej kolejności jest przeznaczony do realizacji celów zdrowotnych, urzędowych i innych niezbędnych czynności. Wyniki projektu mają stanowić podstawę do opracowania modelu ogólnokrajowego transportu na

żądanie, który w przyszłości ma objąć cały kraj, zwiększając mobilność i dostępność usług dla osób z niepełnosprawnościami¹⁴.

Rozwiązania w zakresie transportu na żądanie dla mieszkańców obszarów wiejskich i słabiej skomunikowanych funkcjonują w Słowacji¹⁵ w regionach Trnava i Koszyce. Usługa transportu na żądanie została uruchomiona w regionie Trnava w 2019 r., aby zaspokoić potrzebę bardziej efektywnego transportu w obszarach o niskiej liczbie pasażerów, takich jak Prietrž i Rovensko. Celem usługi było zapewnienie mieszkańcom obszarów słabiej skomunikowanych elastycznego środka transportu, co miało przyczynić się do obniżenia kosztów transportu i poprawy dostępności komunikacji publicznej. Usługa została rozszerzona o trasy weekendowe, aby mieszkańcy mieli lepszy dostęp do transportu w weekendy i dni świąteczne. W kolejnym roku, w odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie i pozytywne opinie mieszkańców, usługa została rozszerzona o kolejne miejscowości. Usługa jest przede wszystkim wykorzystywana przez mieszkańców terenów wiejskich, którzy potrzebują niezawodnych połączeń do szkół, miejsc pracy i innych instytucji. Autobusy są wysyłane na podstawie rezerwacji telefonicznych, które można dokonać do 48 godzin wcześniej, nie później niż 30 minut przed planowanym odjazdem. Usługa transportu na żądanie została wprowadzona także w regionie Koszyce w celu poprawy usług transportowych w odległych obszarach, takich jak Hažín, Koňuš i Kašov. Zgłoszenia potrzeby transportu muszą być dokonane co najmniej 60 minut przed planowanym odjazdem. Autobusy kursują wyłącznie po potwierdzeniu zapotrzebowania, dzięki czemu usługa jest dostosowana do rzeczywistych potrzeb mieszkańców. Cena biletu odpowiada taryfie regularnej komunikacji podmiejskiej.

W Chorwacji różne regiony oferują bezpłatny transport od drzwi do drzwi w celu realizacji codziennych potrzeb, takich jak zakupy, wizyty lekarskie, sprawy urzędowe czy uczestnictwo w wydarzeniach społecznych i kulturalnych. Program ten jest skierowany przede wszystkim do osób powyżej 65. roku życia i mieszkańców zagrożonych ubóstwem. Celem jest ograniczenie wykluczenia społecznego i zapewnienie dostępu do podstawowych usług i opieki zdrowotnej. Inicjatywa została uruchomiona w 2020 r. przy wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego. Dzięki pozytywnym opiniom użytkowników projekt został rozszerzony z początkowych 3 do 12 pojazdów terenowych z kierowcami. Pojazdy te codziennie przewożą użytkowników w regionach Lika, Dalmacja, Banija i Kordun, gdzie transport publiczny jest niedostępny lub niewystarczający. Każdy użytkownik może korzystać z usługi kilka razy w miesiącu, zgodnie z ustaleniami z kierowcą, przy czym zazwyczaj kilku użytkowników podróżuje razem do tych samych miejsc¹⁶.

W Budapeszcie i jego obszarze metropolitalnym mieszkańcy mniejszych dzielnic mieszkaniowych mogą zamówić przejazd online lub telefonicznie. Usługa

¹⁴ Družba za upravljanje javnega potniškega prometa prevzela pilotno testiranje izvedbe prevoza na klic, <https://www.gov.si/novice/2024-09-09-druzba-za-upravljanje-javnega-potniskega-prometa-prevzela-pilotno-testiranje-izvedbe-prevoza-na-klic/> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 27 XI 2025 r.].

¹⁵ Informacja o sytuacji na Słowacji na podstawie: *Good Practices to Address Transport Poverty in Central and Eastern Europe*, 2024, <https://focus.si/wp-content/uploads/2024/12/Transport-poverty-in-CEE-region-Good-practice.pdf>, s. 25.

¹⁶ *Good Practices* ..., op. cit. s. 31.

Telebus odpowiada na potrzebę zapewnienia transportu publicznego w mniejszych osiedlach mieszkaniowych i jest przyjazna dla środowiska, gdyż unika się niepotrzebnych kursów w godzinach poza szczytem¹⁷.

Innym innowacyjnym podejściem jest wprowadzony we Francji społeczny leasing pojazdów elektrycznych¹⁸, w ramach którego państwo kupuje i wynajmuje samochody elektryczne po subsydiowanych stawkach. Program leasingu społecznego umożliwia gospodarstwom domowym o niskich dochodach wynajem nowych samochodów elektrycznych w ramach długoterminowych umów na korzystnych warunkach. Umowy trwają co najmniej trzy lata i obejmują minimum 12 000 km rocznie. Po zakończeniu okresu najmu kierowcy mogą zwrócić samochód lub wykupić go po wartości rezydualnej. Główne cechy programu to: docelowa liczba pojazdów – 50 000 w 2025 r.; wkład państwa: 27% całkowitego kosztu pojazdu (do 7 000 euro); warunki kwalifikacyjne: dochód podatkowy ≤ 16 300 euro na część gospodarstwa domowego, regularne dojazdy na odległość ≥ 15 km w jedną stronę lub przejazd co najmniej 8 000 km rocznie w celach zawodowych.

Innym rozwiązaniem, które zastosowały niektóre państwa lub miasta jest wprowadzenie bezpłatnego transportu publicznego. Dla przykładu od 1 października 2022 r. wszyscy obywatele i mieszkańcy Malty i wyspy Gozo posiadający spersonalizowaną kartę Tallinja mogą korzystać z bezpłatnej komunikacji publicznej¹⁹.

Są też inne strategie mające na celu łagodzenie ubóstwa transportowego oraz zmniejszanie obciążeń finansowych gospodarstw domowych. W Słowenii wprowadzono zintegrowany system biletowy, który umożliwia pasażerom nieograniczone korzystanie z transportu publicznego na terenie całego kraju i obejmuje zarówno pociągi, jak i autobusy międzymiastowe²⁰. Głównymi beneficjentami systemu są regularni użytkownicy transportu publicznego, którzy nie kwalifikują się do ulg przysługujących studentom lub emerytom. Dzieci w wieku od 6 do 15 lat korzystają ze specjalnej 50% zniżki. Zintegrowany bilet jest dostępny w kilku wariantach czasowych: jednodniowym, trzydniowym, tygodniowym, miesięcznym i rocznym. Ceny biletów warunkowane są długością trasy i objęte maksymalnymi limitami. Po ich osiągnięciu pasażer otrzymuje tzw. „bilet Słowenia”, który uprawnia do nieograniczonego podróżowania po całym kraju. Od października 2024 r. system został rozszerzony o transport miejski w Lublanie. Władze zapowiedziały regularne monitorowanie efektów wprowadzenia zintegrowanego biletu, w tym jego wpływu na użytkowników, stabilność finansową oraz cele środowiskowe²¹.

Na Węgrzech²² wprowadzono system usług opiekuna wsi i gospodarstw (*falusi tanyagondnoki szolgálat*), który ma na celu łagodzenie niedogodności

¹⁷ *Good Practices ...*, op. cit. s. 18..

¹⁸ *France launches 2025 round of social leasing for electric cars*, <https://alternative-fuels-observatory.ec.europa.eu/general-information/news/france-launches-2025-round-social-leasing-electric-cars>.

¹⁹ *Free Public Transport*, <https://infrastructure.gov.mt/free-public-transport/>.

²⁰ *General IJPP tickets*, <https://potniski.sz.si/en/tickets/ijpp-tickets-integrated-public-transport/general-ijpp-tickets-integrated-public-transport/>.

²¹ *Good Practices ...*, op. cit. s. 7.

²² Na podstawie: 1) *Good Practices ...*, op. cit. s. 14; 2) *Falu- és tanyagondnoki szolgálat*, <https://tamogatoweb.hu/falu-es-tanyagondnoki-szolgalat/>.

wynikających z braku urzędów w małych wsiach, na terenach podmiejskich oraz w innych trudno dostępnych zamieszkałych obszarach, a także będące wynikiem ograniczonego dostępu do transportu publicznego. Usługa obejmuje trzy główne elementy: 1) transport, 2) odwiedziny i 3) pomoc osobistą oraz rozwój społeczności lokalnej. Funkcjonowanie opiekuna wsi i gospodarstw regulowane jest przez lokalne przepisy, a świadczenie usług może być realizowane zarówno przez samorządy lokalne, jak i przez kościoły lub organizacje pozarządowe. Usługi mogą być organizowane w ramach instytucji socjalnych lub samorządów lokalnych, zwłaszcza w małych gminach, które nie prowadzą własnych usług socjalnych lub realizują je w formie stowarzyszeń. Finansowanie usług zapewniają środki państwowe.

W kilku słowackich miastach funkcjonuje usługa transportowa „social cab” (taxi społeczne). Taxi społeczne świadczy usługi przewozowe dla osób mających ograniczenia zdrowotne lub starszych. Usługa ta jest często dostępna dla seniorów powyżej określonego wieku, osób z niepełnosprawnościami, ich opiekunów oraz innych osób o ograniczonej mobilności. Celem usługi jest zapewnienie tym grupom sprawnego dostępu do placówek medycznych i społecznych, a także do wydarzeń kulturalnych i społecznych. Taxi społeczne jest zazwyczaj zarządzane na poziomie administracji miejskiej, która może świadczyć usługę bezpośrednio lub poprzez podwykonawców. Niektóre miasta udzielają dotacji lub subwencji na utrzymanie usługi, co zmniejsza koszty dla użytkowników. W niektórych przypadkach zarządzanie usługą może zostać przekazane organizacjom non-profit lub prywatnym firmom świadczącym usługi taksówkarskie, które zapewniają pojazdy i kierowców²³.

W odniesieniu do kwestii dotyczących rozwoju kolejowego transportu towarowego, Szwajcaria i Austria należą do państw, które od lat konsekwentnie realizują politykę przenoszenia transportu towarowego z dróg na kolej. W Szwajcarii²⁴ podstawą tych działań stała się Inicjatywa Alpejska z 1994 r., dzięki której do konstytucji federalnej wpisano zasadę, że transalpejski transport towarów z granicy do granicy odbywa się koleją. Parlament ustalił limit 650 tysięcy ciężarówek rocznie mogących przekraczać przełęcz alpejskie, jednak cel ten – mimo licznych inwestycji – wciąż nie został osiągnięty. Aby zmniejszyć obciążenie wynikające z transportu kołowego, Szwajcaria wprowadziła szereg instrumentów wspierających transport kolejowy. Jednym z kluczowych jest opłata uzależniona od wydajności transportu ciężkiego (LSVA), obowiązująca od 2001 r. Jest naliczana w zależności od całkowitej masy pojazdu, poziomu emisji spalin oraz liczby przejechanych kilometrów na terenie Szwajcarii; pobierana jest od wszystkich pojazdów silnikowych i przyczep, które: mają dopuszczalną masę całkowitą powyżej 3,5 tony, są wykorzystywane do przewozu towarów, są zarejestrowane w Szwajcarii lub za granicą i poruszają się po szwajcarskiej sieci dróg publicznych.

Austria²⁵ już od lat 70. XX wieku realizuje strategię równoważenia środków transportu, łącząc inwestycje w infrastrukturę kolejową z ograniczeniami dla transportu drogowego. Wprowadzono m.in. limity prędkości dla ciężarówek, zakazy

²³ *Good Practices ...*, op. cit. s. 28.

²⁴ Informacje na podstawie: *Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene*, <https://proalps.ch/themen/verlagerung/>.

²⁵ Informacje na podstawie: *Comparing transport infrastructure investment policies around the globe*, <https://www.itf-oecd.org/modal-shift-cleaner-transport-fails-materialise>.

ruchu nocnego oraz rozwinięto system *piggyback*, czyli przewozu ciężarówek na wagonach kolejowych. W 2021 r. w Austrii aż 82% inwestycji transportowych przeznaczono na rozwój kolei, osiągając 51% udziału przewozów towarowych realizowanych koleją.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Projekt zawiera regulacje, które prowadzą do ograniczenia chronionych praw podmiotowych przedsiębiorców. Taki charakter ma między innymi określenie maksymalnej długości trasy przejazdu pojazdów i zespołów pojazdów ciężarowych w wybrane dni tygodnia (art. 10 ust. 1 i 4 projektu) oraz propozycja dodania ust. 6b w art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.), zgodnie z którym obiekty w przeważającej mierze służące prowadzeniu działalności logistycznej, w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o statystyce publicznej, o powierzchni przekraczającej 50 ha, lokalizuje się w odległości nie większej niż 10 km od najbliższej bocznicy kolejowej lub terminalu towarowego (art. 8 projektu). To ostatnie rozwiązanie w praktyce jest równoznaczne z nakazem wykonywania pewnych działań gospodarczych na wyznaczonych obszarach kraju, co stanowi normę ograniczenia konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej. W toku konsultacji społecznych zgłaszano obawy, że zmuszanie przedsiębiorców do korzystania z określonych środków transportu może doprowadzić do wzrostu kosztów prowadzenia działalności oraz obniżenia jakości świadczonych usług²⁶. Z drugiej strony zgłoszono postulat, że odległość 10 km jest zbyt duża i należałoby raczej wymagać od inwestorów budujących duże centra logistyczne zapewnienia odpowiedniej infrastruktury transportowej we własnym zakresie²⁷.

Również z perspektywy ograniczenia swobody działalności gospodarczej należy ocenić zaproponowany w projekcie zakaz dokonywania zwolnień grupowych przez przewoźnika kolejowego, którego przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe (art. 11 ust. 1 projektu). W literaturze prawniczej zwraca się uwagę, że normy prawa pracy wyznaczają zakres swobody działań przedsiębiorcy wobec zatrudnionych osób fizycznych, a jedną z instytucji prawa pracy, najczęściej krytykowanych jako nadmiernie ograniczających wolność gospodarczą, jest ochrona trwałości stosunku pracy²⁸. W związku z pomocą publiczną przewidzianą w art. 11 ust. 3 projektu można zauważyć, że w toku konsultacji społecznych wyrażono sprzeciw wobec wspierania przez państwo podmiotów, które nie radzą sobie ekonomicznie, a które w znacznej mierze mają charakter prywatny. Zwracano

²⁶ ID ankiety: 59069.

²⁷ ID ankiety: 79882.

²⁸ M. Skąpski, *Elastyczność numeryczna* [w:] *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006, rozdz. VI, pkt 6.2, akapit 1. Podobnego zdania jest S. Koczur, który zauważa, że prawo pracy stanowi jedną z granic wolności gospodarczej, *Zakres przedmiotowy ochrony pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i jej implikacje w kształtowaniu ustroju gospodarczego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 9, s. 12, <https://www.pwe.com.pl/czasopisma/praca-i-zabezpieczenie-spoleczne/zakres-przedmiotowy-ochrony-pracy-w-konstytucji-rzeczypospolitej-polskiej-i-jej-implikacje-w-ksztaltowaniu-ustroju-gospodarczego,a2084954804>.

uwagę, że takie rozwiązanie jest sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji i prowadzi do zakłócenia warunków rynkowych²⁹.

Ograniczenie swobody działalności gospodarczej wynika również z proponowanej treści art. 58e ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (dalej: u.p.t.z.), poprzez wprowadzenie regulacji dotyczącej przeznaczenia zysku przedsiębiorstwa uzyskanego w ramach rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej (art. 2 pkt 4 projektu). Tymczasem rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (dalej: rozporządzenie 1370/2007)³⁰ gwarantuje przedsiębiorstwu prawo do rekompensaty obejmującej „rozsądny zysk” (art. 3 ust. 1 i 2), co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 8 września 2022 r. w sprawie C-614/20³¹. Wprawdzie pkt 7 załącznika do rozporządzenia 1370/2007 („Zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty w przypadkach, o których mowa w art. 6 ust. 1”) stanowi, że metoda rekompensowania musi promować utrzymanie lub rozwój systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne oraz usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości, lecz nie wydaje się, aby pozwalało to na narzucenie z góry przeznaczenia zysku przedsiębiorcy uzyskanego tytułem rekompensaty za usługę publiczną.

Z kolei ograniczenie swobody umów (swobody kontraktowania) można wiązać z regulacją przewidzianą w art. 12 ust. 1 projektu, zgodnie z którą przedsiębiorca prowadzący działalność logistyczną ma obowiązek zapewnienia, aby określony procentowo minimalny roczny wolumen towarów danego rodzaju, odbieranych lub wysyłanych (w tonach), był transportowany za pośrednictwem kolei. Zasadę swobody umów należy traktować jako pochodną wolności działalności gospodarczej, chociaż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że pozostaje ona raczej w związku z ochroną wolności człowieka i zakazem zmuszania do czynienia tego, czego prawo nie nakazuje (art. 31 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP). W toku konsultacji społecznych wyrażono pogląd, że omawiana regulacja stanowi „cios wymierzony w przedsiębiorców”³² i zgłoszono obawę, że będzie ona stosunkowo łatwa do obejścia poprzez „podział przedsiębiorstwa”³³. Z tym ostatnim poglądem należy się zgodzić; rzeczywiście istnieje ryzyko, że przedsiębiorcy prowadzący działalność logistyczną będą „omijać” proponowaną regulację art. 12 projektu poprzez tworzenie nowych spółek kapitałowych i lokowanie w nich części działalności w taki sposób, aby poszczególne podmioty nie kwalifikowały się jako przedsiębiorcy więksi niż średni w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

²⁹ ID ankiety: 80859.

³⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE. L. z 2007 r., nr 315, s. 1, ze zm.).

³¹ Wyrok TSUE z 8.9.2022 r., C-614/20, AS LUX EXPRESS ESTONIA przeciwko Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, LEX nr 3399892, pkt 75.

³² ID ankiety: 56588.

³³ ID ankiety: 60920.

Zasada swobody umów, wyrażona w art. 353¹ Kodeksu cywilnego³⁴ ma rangę ustawową, jednak w doktrynie oraz orzecznictwie przyjmuje się, że posiada również wymiar konstytucyjny, wynikający z modelu państwa liberalnego, gospodarki rynkowej, ochrony wolności człowieka oraz ochrony własności, o której mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zasada ta stanowi podstawowe założenie prawa zobowiązań i obejmuje swobodę zawarcia lub niezawarcia umowy, wyboru kontrahenta oraz kształtowania treści stosunku umownego. W tym kontekście regulacja art. 12 ust. 1 projektu, nakładająca na przedsiębiorców obowiązek odbioru i wysyłania określonej ilości towarów z wykorzystaniem kolei, może być postrzegana jako ingerencja w konstytucyjnie chronioną sferę swobody umów.

Ograniczenie konstytucyjnych praw podmiotowych, w tym wolności działalności gospodarczej oraz prawa własności, jest dopuszczalne, jednak wymaga odpowiednio silnego uzasadnienia aksjologicznego. Zgodnie z art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej może być ograniczona wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wskazanie interesu publicznego nie może mieć charakteru ogólnego czy abstrakcyjnego – ustawodawca powinien sprecyzować jego rodzaj, na przykład poprzez wskazanie, iż chodzi o ochronę określonych zasobów środowiskowych. Musi też zachodzić funkcjonalny związek między celem mieszczącym się w kategoriach interesu publicznego a wprowadzanym ograniczeniem. Interes publiczny musi mieć też przymiot „ważności”, a przy wprowadzaniu wszelkich ograniczeń konieczne jest przestrzeganie zasady proporcjonalności ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa³⁵.

Z obszernego uzasadnienia projektu wynika, że Wnioskodawcy upatrują uzasadnienia w celach klimatycznych i związanych z nimi celach środowiskowych i gospodarczych. Wskazują, że Polska doświadcza tempa ocieplenia klimatu dwukrotnie przekraczającego średnią globalną, co rodzi fundamentalne zagrożenia społeczne i ekonomiczne. Odwołują się do koncepcji zrównoważonej transformacji transportu i energetyki, akcentując, iż kolej pozostaje środkiem transportu o niższej emisji gazów cieplarnianych niż transport towarowy samochodowy. Podnoszą również, że ograniczenie drogowego transportu towarów oraz dni, w których się on odbywa, pozytywnie wpłynie na zdrowie lokalnych społeczności, bezpieczeństwo na drogach, a także na stan infrastruktury drogowej i mieszkaniowej, na którą drgania powodowane przez pojazdy ciężkie oddziałują niekorzystnie. Wskazane cele mieszczą się w pojęciu interesu publicznego czy ważnego interesu publicznego, ale trzeba stwierdzić ich związek z poszczególnymi regulacjami ograniczającymi prawa podmiotowe jednostek, jak również przestrzegać zasadę proporcjonalności – wyrażoną w art. 31 ust. Konstytucji – która jest środkiem wyważania wartości i wyznaczania konstytucyjnych granic ingerencji w konstytucyjne wolności lub prawa. Pozwala ona ustalić, w jakim stopniu można ograniczyć dane prawa konstytucyjne ze względu na konieczność realizacji jakiegoś celu czy wartości³⁶.

³⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071).

³⁵ Wyrok TK z 13.10.2010 r., Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.

³⁶ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, kom. do art. 31, pkt 2, ak. 2.

Z lektury projektu wyłania się jednak również inne uzasadnienie ograniczeń, to znaczy ochrona interesu ekonomicznego kolei i ochrona miejsc pracy. Przykładowo przewidziano bezwzględny zakaz dokonywania zwolnień grupowych i w związku z nim obowiązek udzielenia pomocy państwa w celu ochrony miejsca pracy (art. 11 ust. 1 i 3 projektu). Obowiązek z art. 12 ust. 1 projektu, który dotyczy minimalnego rocznego wolumenu towarów odbieranych lub wysyłanych koleją, ma zostać określony przez ministra właściwego do spraw transportu w drodze rozporządzenia, który ma kierować się jedynie „logistycznym i ekonomicznym uzasadnieniem transportowania ich koleją”. W tym przypadku również wyeksponowano zatem interes ekonomiczny przedsiębiorców kolejowych. Jednak sam interes ekonomiczny określonego przedsiębiorstwa, a nawet grupy przedsiębiorstw, jeśli nie jest powiązany z interesem publicznym, nie może stanowić podstawy ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Co więcej, tego rodzaju uzasadnienie może pozostawać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji. Regulacje, które w sposób arbitralny uprzywilejowują określoną grupę podmiotów gospodarczych, mogą prowadzić do naruszenia mechanizmu konkurencji, który stanowi podstawę gospodarki rynkowej.

W pojęciu interesu publicznego może mieścić się potrzeba ograniczenia emisji gazów cieplarnianych czy ochrona stanu dróg publicznych w związku z poruszaniem się po nich pojazdów o bardzo dużej masie. W każdym jednak przypadku musi zostać wykazany rzeczywisty związek pomiędzy realizowanym celem politycznym a wprowadzoną regulacją ograniczającą prawa podmiotowe i zachowana zasada proporcjonalności ograniczenia. W tym kontekście warto zauważyć, że w toku konsultacji społecznych zakwestionowano zasadność wprowadzenia nakazu przewidzianego w art. 12 projektu, wskazując, iż należałoby rozważyć zastąpienie tej regulacji dodatkowymi opłatami dla przewoźników realizujących przewozy drogowe. Podniesiono w ten sposób argument braku proporcjonalności zaproponowanego rozwiązania³⁷.

Wątpliwości budzi upoważnienie udzielone ministrowi właściwemu do spraw transportu, zgodnie z którym ma on określić w drodze rozporządzenia rodzaje towarów objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 12 ust. 1 i 2 projektu (art. 12 ust. 3). W praktyce oznacza to przekazanie organowi władzy wykonawczej kompetencji do decydowania o tym, które podmioty gospodarcze zostaną objęte ustawowym obowiązkiem. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie może być wydane wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W analizowanym przypadku wydaje się, że delegacja wykracza poza wykonawczy charakter rozporządzenia, a wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego eksponują tylko interes sektora kolejowego.

Dodać należy, że w orzecznictwie TK utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym pełniejszy powinien być zakres unormowania ustawowego, a tym samym – tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Wskazuje się, że zakres spraw, które mogą zostać przekazane do uregulowania w drodze

³⁷ ID ankiety: 75330.

rozporządzenia, zależy od charakteru regulowanej materii oraz jej związku z sytuacją jednostki. Wskazuje się nawet, że ustawodawca nie może co do zasady przekazywać do unormowania w rozporządzeniu spraw mających istotne znaczenie dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela, zagwarantowanych w Konstytucji, lecz kwestie te powinny być regulowane bezpośrednio w ustawie³⁸. W realiach sprawy minister, działając na podstawie art. 12 ust. 3 projektu, może ograniczyć zakres obowiązku do jednego rodzaju towarów, ale może także objąć nim wszystkie towary, kierując się wyłącznie kryterium logistyczno-ekonomicznym po stronie kolei. Tak sformułowana delegacja ustawowa przyznaje ministrowi zbyt szeroką władzę dyskrecyjną.

Zwraca uwagę, że projekt przewiduje finansowanie rozwoju przewozów o charakterze użyteczności publicznej, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym ze środków przekazywanych z Krajowego Funduszu Drogowego (propozycja dodania art. 39a pkt 1b, art. 39f ust. 1 pkt 1a oraz ust. 4b w art. 39f ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym – art. 1 pkt 3 projektu). W tym kontekście należy doprecyzować, co oznacza „finansowanie rozwoju przewozów”. Jeśli kryje się pod tym finansowanie samych przewozów o charakterze użyteczności publicznej, to po pierwsze – zagadnienie to jest już kompleksowo regulowane w art. 50 i nast. u.p.t.z., zaś po drugie – należy bezwzględnie przestrzegać warunków rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych określonych w rozporządzeniu 1370/2007, w szczególności w art. 3, rozdziale 6 oraz w Załączniku („Zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty w przypadkach, o których mowa w art. 6 ust. 1”). Zatem przy projektowaniu regulacji dotyczących finansowania przewozu osób o charakterze użyteczności publicznej – również w przypadku projektowania specjalnego biletu, który ma być honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej (projektowane art. 58b i art. 58e ust. 1) – należy kierować się systemowymi rozwiązaniami zawartymi w u.p.t.z. oraz wymaganiami rozporządzenia 1370/2007.

Stosowanie Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta należy traktować jako nałożenie ogólnego obowiązku świadczenia usług publicznych w rozumieniu art. 2 lit. I oraz art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007. Do podobnego wniosku doszedł TSUE w sprawie C-614/20, oceniając estońską regulację nakazującą bezpłatny przewóz określonych kategorii pasażerów na trasach krajowych, uznając, że ma do czynienia z zasadą ogólną w rozumieniu art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007. Skoro mamy do czynienia z ustanowieniem zasady ogólnej dotyczącej świadczenia usług publicznych w odniesieniu do wszystkich kategorii pasażerów, to w takim przypadku należy przestrzegać art. 3 ust. 2 oraz art. 4 rozporządzenia 1370/2007 – w tym wymogu uprzedniego, obiektywnego i przejrzystego określenia parametrów obliczania ewentualnej rekompensaty. Wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, obejmującego również „rozsądny zysk” (pkt 2 Załącznika do rozporządzenia 1370/2007).

³⁸ Wyrok TK z 28.06.2000 r., K 34/99, OTK ZU 5/2000, poz. 142; zob. też: wyrok z 16.01.2007 r., U 5/06; z 19.02.2002 r., U 3/01; z 8.07.2003 r., P 10/02; z 26.11.2003 r., SK 22/02.

W odniesieniu do kwestii zysku zarządcy infrastruktury kolejowej projekt przewiduje zmianę art. 33 (uchylenie ust. 3, 10 i 11) oraz dodanie art. 35b ustawy transporcie kolejowym (dalej: u.t.k.)³⁹, dotyczących obowiązku zapłaty przez przewoźników opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej (art. 7 projektu). W tym zakresie należy respektować zasady pobierania opłat określone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. (dalej: dyrektywa 2012/34/UE),⁴⁰ implementowane w u.t.k. Zgodnie z art. 29 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE państwa członkowskie ustalają ramy pobierania opłat, nie naruszając niezależności zarządzania infrastrukturą kolejową; zgodnie z art. 4 ust. 2 zarządca odpowiada za zarządzanie, administrację i kontrolę wewnętrzną, przy poszanowaniu tych ram. Art. 31 ust. 3 dyrektywy 2012/34 stanowi, że opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej ustala się co do zasady według kosztu bezpośrednio ponieszonego jako rezultat przejazdu pociągu; art. 31 ust. 6 dodaje, że względna wielkość opłat musi pozostawać w związku z kosztami przypisanymi danym przewozom. Również M. Rypina podkreśla, że zasadniczo stawki jednostkowe opłaty podstawowej ustalane są przez zarządcę po kosztach bezpośrednich, jakie zarządca ponosi jako rezultat przejazdu pociągu, ponieważ stanowi to odzwierciedlenie wynikającej z art. 31 ust. 3 dyrektywy 2012/34⁴¹. Obowiązuje w tym zakresie również rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów ponoszonych bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu⁴². Ponadto, z art. 31 ust. 4 dyrektywy 2012/34 wynika, że opłaty za dostęp do infrastruktury, o których mowa w ust. 3, mogą zawierać opłatę, która odzwierciedla niedobór zdolności przepustowej w możliwej do wskazania części infrastruktury w czasie okresów przepełnienia. Z kolei w świetle art. 36 dyrektywy 2012/34 zarządcy infrastruktury mogą pobierać odpowiednią opłatę za zdolność przepustową, która została przydzielona, ale nie jest wykorzystywana. Rozwiązania te tworzą zachęty do efektywnego wykorzystywania zdolności infrastruktury o ograniczonej z natury rzeczy przepustowości. W świetle tych regulacji mogą budzić wątpliwości propozycje zmian polegające na skreśleniu art. 33 ust. 3 u.t.k., dotyczącego opłaty rezerwacyjnej pobieranej przez zarządcę infrastruktury, bądź na wprowadzeniu rozwiązań, których skutkiem byłoby pozbawienie zarządcy wynagrodzenia w odniesieniu do określonych aspektów dostępu do infrastruktury kolejowej, albo też na sztywnym ustaleniu wysokości opłat za dostęp do tej infrastruktury.

Aktualnie Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), w ramach nadzoru nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem aplikantów w dostępie do infrastruktury, sprawuje nadzór nad zawieraniem umów o przydzielenie zdolności przepustowej (art. 29e u.t.k.) oraz zatwierdza cennik zarządcy w części dotyczącej sposobu ustalania stawek jednostkowych opłat podstawowych i manewrowych (art.

³⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1234.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE. L. z 2012 r. nr 343, s. 32, ze zm.).

⁴¹ M. Rypina [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. M. Trela, P. Wajda, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, kom. do art. 33, pkt. 32.

⁴² Dz. Urz. UE. L. z 2015 r. nr 148, s. 17.

33 ust. 14 u.t.k.). Proponowane zmiany nie powinny prowadzić do podważenia przypisanej Prezesowi UTK ustawą systemową funkcji regulacyjnej.

W zakresie, w jakim projekt przewiduje wsparcie ekonomiczne podmiotów sektora kolejowego – np. w związku z realizacją „Programu Integracji i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych — Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.” (art. 9 projektu) – może wystąpić pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, co zasadniczo wiąże się z obowiązkiem notyfikacji planu pomocy Komisji Europejskiej. Podobnie przekazywanie środków finansowych przedsiębiorstwom transportowym ponad poziom należnej rekompensaty za usługę publiczną (wynikający z rozporządzenia 1370/2007) stanowi pomoc publiczną. W motywie 36 rozporządzenia 1370/2007 stwierdzono wyraźnie, że wszelkie rekompensaty poza zakresem tego aktu, mogące implikować pomoc państwa, muszą być zgodne z art. 73, 86–88 TFUE, z uwzględnieniem orzecznictwa, w szczególności sprawy C-280/00 Altmark Trans⁴³.

W związku z powyższym można zauważyć, że KE przyjęła komunikat Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych, określające podejście do oceny projektów pomocy⁴⁴. W wytycznych wyróżniono różne rodzaje pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom kolejowym, w tym: wsparcie publiczne poprzez finansowanie infrastruktury kolejowej, pomoc w celu zakupu lub wymiany taboru, a także umarzanie zadłużenia przedsiębiorstw kolejowych. Oprócz tego obowiązuje rozporządzenie Rady (UE) 2022/2586 z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie stosowania art. 93, 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii pomocy państwa w sektorze transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej i transportu multimodalnego⁴⁵. Przy konstruowaniu programów wsparcia dla przedsiębiorstw kolejowych, na przykład ze środków gromadzonych w Funduszu Kolejowym, będzie trzeba kierować się tymi regulacjami. Obecnie w Unii Europejskiej trwają prace nad nowym pakietem regulacji dotyczącym pomocy publicznej na rzecz transportu lądowego i transportu multimodalnego. W bieżącym kwartale można spodziewać się przyjęcia nowego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w zakresie pomocy publicznej przeznaczonej na te cele, a także publikacji nowych wytycznych KE, które zastąpią dotychczas obowiązujące wytyczne z 2008 r.⁴⁶

W związku z art. 11 ust. 3 projektu, w którym przewiduje się udzielanie pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania miejsc pracy na zasadach określonych w ustawie o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców⁴⁷, należy przypomnieć, że ustawa ta reguluje warunki przygotowywania planów pomocy na ratowanie i restrukturyzację, które co do zasady podlegają zgłoszeniu (notyfikacji) Komisji Europejskiej. Jedynie wyjątkowo dopuszcza się udzielenie pomocy bez indywidualnej notyfikacji, zgodnie

⁴³ Więcej na temat pomocy publicznej w związku z usługami w ogólnym interesie gospodarczym dostępne na stronie internetowej Komisji Europejskiej: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/state-aid-application-of-rules-for-services-of-general-economic-interest-sgei.html>.

⁴⁴ Komunikat Komisji – Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych (Dz. Urz. UE. C. z 2008 r. nr 184, s. 13).

⁴⁵ Dz. Urz. UE. L. z 2022 r. n 338, s. 35.

⁴⁶ Więcej informacji na stronie internetowej Komisji Europejskiej: https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2024-lmtg-and-tber_en.

⁴⁷ Dz. U. poz. 1298, ze zm.

z prawem UE (art. 11 ustawy). Nie jest zatem celowe nakładanie na ministra właściwego do spraw gospodarki obowiązku udzielania pomocy publicznej; można go zobowiązać do przygotowania planu pomocy zgodnego z Wytycznymi KE dotyczącymi pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych w trudnej sytuacji⁴⁸.

Projekt przewiduje poszerzenie zadań finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego (propozycja dodania pkt 1e-1f w ust. 1 art. 39f ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym – art. 1 pkt 6 projektu), przy równoczesnym założeniu, że opłata paliwowa nie będzie trafiać do KFD (art. 1 pkt. 1 projektu), a także że środki z KFD będą przekazywane do Funduszu Kolejowego i Funduszu Autobusowego (propozycje dodania pkt. 1a-1d w ust. 1 i dodania ust. 4c art. 39f ustawy o autostradach płatnych oraz o KFD, zawarte w art. 1 pkt 6 lit. a-c projektu). Założono zatem jednoczesne zwiększenie zadań KFD przy jednoczesnym zmniejszeniu jego dochodów, co budzi wątpliwości co do spójności i przewidywalności założeń projektodawców.

Dodanie art. 7 ust. 5 u.p.t.z. (art. 2 pkt 1 projektu), przewidującego, że do organizacji i rozwoju wojewódzkich przewozów kolejowych wyłącznie właściwe jest województwo, wydaje się zbędne, a poza tym proponowany przepis jest niejasny. Z art. 7 ust. 1 pkt 5 tej ustawy wynika, że samorząd województwa jest organizatorem wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym przewozów kolejowych. Jeżeli intencją Wnioskodawców jest wprowadzenie regulacji, której skutkiem byłoby pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego niższego szczebla możliwości organizowania publicznego transportu zbiorowego, to rozwiązanie to budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego jako jej zadania własne. W konsekwencji ograniczenie kompetencji gmin i powiatów w tym zakresie mogłoby zostać uznane za nieuzasadnioną ingerencję w konstytucyjnie chronioną samodzielność samorządu terytorialnego. Z drugiej strony K. Wach podnosi, że aktualny stan, w którym obowiązek organizacji publicznego transportu zbiorowego został w świetle przepisów przekazany do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego każdego szczebla, może w praktyce prowadzić do opieszałości w realizowaniu tego transportu. Pojawia się bowiem ryzyko oczekiwania przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego podjęcia się organizacji publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego niższego bądź wyższego szczebla⁴⁹. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że samodzielność samorządu terytorialnego jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie⁵⁰.

⁴⁸ Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych w trudnej sytuacji, Dz. U. UE C 249 z 31.07.2014, s. 1.

⁴⁹ K. Wach [w:] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2025, kom do art. 7, pkt. 1, ak. 3.

⁵⁰ Tak wyrok TK z 4.05.1998 r., K. 38/97; OTK ZU nr 3/1998, poz. 31.

W odniesieniu do propozycji wprowadzenia nowych kategorii pojazdów samochodowych w art. 13ha ust. 3 ustawy o drogach publicznych (dalej: u.d.p.)⁵¹ (art. 6 pkt 1 projektu), należy zauważyć, że zmiana ta może istotnie z punktu widzenia prawa unijnego modyfikować system pobierania opłat za przejazd lub korzystanie z infrastruktury. Zmiana taka wymaga zachowania zgodności z dyrektywą 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. (dalej: dyrektywa 1999/62/WE),⁵² której rozdział 3 reguluje m.in. pobór opłat na drogach należących do transeuropejskiej sieci drogowej, autostradach oraz innych drogach (art. 7). Dyrektywa dopuszcza wprowadzanie opłat i ich różnicowanie dla różnych kategorii pojazdów (art. 7 ust. 3), ale precyzyjnie określa cechy pojazdu brane pod uwagę przy wyróżnianiu kategorii pojazdów ciężkich (art. 2 pkt 33). Projekt wymaga pogłębionej analizy pod kątem spełnienia tych warunków. Zauważyć należy, że obecnie stawki opłat elektronicznych za przejazd jednego kilometra dla poszczególnych kategorii pojazdów są określane w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 13ha ust. 6 u.d.p., przy czym ustawa szczegółowo reguluje sposób kalkulacji tych stawek, określając m.in. ich maksymalną wysokość. Projekt ustawy, w odniesieniu do nowych kategorii pojazdów, przewiduje natomiast wprowadzenie stawek minimalnych. W toku konsultacji społecznych projektu wyrażono pogląd, że stawki opłat elektronicznych dla pojazdów powinny być określane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy, tak aby ich aktualizacja i waloryzacja nie wymagały każdorazowej nowelizacji ustawy (ID ankiety: 79882). Analiza projektu prowadzi jednak do wniosku, że stawki opłaty elektronicznej dla nowych kategorii pojazdów będą również ustalane przez Radę Ministrów rozporządzeniem, przy czym projekt nie przewiduje górnej granicy tych stawek, mimo że w art. 13ha ust. 6 pkt 2 u.d.p. zakłada się funkcjonowanie takiej granicy.

Projekt przewiduje przyznanie kompetencji właściwym radom gmin (miast) do wprowadzania zakazów poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach, bądź ich odcinkach, znajdujących się w granicach danej gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton (propozycja dodania ust. 16-19 w art. 41 u.d.p. – zgodnie z art. 6 pkt 2 projektu). Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r.⁵³ państwo członkowskie nie może odmówić lub zabronić używania na swoim terytorium, w ruchu międzynarodowym, pojazdów zarejestrowanych lub wprowadzonych do ruchu w innym państwie członkowskim z przyczyn odnoszących się do masy lub wymiarów, jeżeli pojazdy te odpowiadają wartościom maksymalnym określonym w załączniku I do dyrektywy. Zgodnie z pkt 2.2 załącznika I do dyrektywy maksymalna dopuszczalna masa całkowita zestawów pojazdów wynosi odpowiednio 36, 40, 42 lub 44 tony – w zależności od rodzaju

⁵¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

⁵² Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy (Dz. Urz. UE. L. z 1999 r. nr 187, s. 42 ze zm.).

⁵³ Dyrektywa Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz. Urz. UE. L. z 1996 r. nr 235, s. 59, ze zm.).

zestawu. Wymaga zatem zbadania, czy limity masy całkowitej dla pojazdów i zespołów pojazdów przewidziane w projekcie pozostają w zgodzie z powołaną dyrektywą.

Projekt przewiduje wprowadzenie zakazu ruchu pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 30 ton w każdą niedzielę na całym terytorium państwa (art. 10 ust. 5 projektu). Również w tym przypadku konieczne jest zachowanie zgodności proponowanej regulacji z przepisami dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. Poza tym można mieć wątpliwość co do zasadności wprowadzenia takiego ogólnokrajowego zakazu, zważywszy, że analogiczna kwestia została już uregulowana w art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (dalej: p.r.d.),⁵⁴ na podstawie którego minister właściwy do spraw transportu, mając na uwadze ochronę dróg przed zniszczeniem oraz zapewnienie bezpieczeństwa w okresach wzmożonego ruchu, może w drodze rozporządzenia wprowadzać okresowe ograniczenia lub zakazy ruchu niektórych rodzajów pojazdów. Na tej podstawie obowiązuje już rozporządzenie określające ograniczenia ruchu ciężarówek o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 12 ton, z wyłączeniem autobusów, w wybrane weekendy (zob. rozporządzenie Ministra Transportu w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach⁵⁵). Problematyka prowadzenia ruchu na drogach publicznych należy do materii p.r.d. i wydaje się, że nie powinna być regulowana w omawianym projekcie. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁶ w ustawie nie powinno się zamieszczać przepisów wykraczających poza jej zakres przedmiotowy i podmiotowy. Dodać można, że w toku konsultacji społecznych zwrócono uwagę, iż proponowane zmiany mogą w znacznym stopniu utrudnić organizację logistyki i prowadzenie działalności transportowej, powodując spowolnienie procesów gospodarczych. W odniesieniu do art. 10 ust. 4 i 5 projektu wskazano, że część transportów odbywa się w godzinach nocnych, a wprowadzenie obowiązku wyznaczania trasy na konkretny dzień tygodnia może prowadzić do trudności w rozliczaniu przewozów przebiegających częściowo przed północą, a częściowo po północy⁵⁷. W konsultacjach pojawił się również postulat rozważenia wprowadzenia stałego ograniczenia długości tras obowiązującego przez cały tydzień oraz wątpliwości co do możliwości skutecznej weryfikacji przestrzegania zakazu przemieszczania ładunków po drogach przez pojazdy o większym ciężarze⁵⁸.

Termin wejścia w życie ustawy jest niezgodny z art. 68b ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców⁵⁹, zgodnie z którym w projektach ustaw określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej termin wejścia w życie przepisów zwiększających obciążenia regulacyjne dla przedsiębiorców wyznacza się nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od

⁵⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, ze zm.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 2423

⁵⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

⁵⁷ ID ankiety: 58663.

⁵⁸ ID ankiety: 79882.

⁵⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

ogłoszenia. Wnioskodawca nie wykazał w uzasadnieniu przyczyn odstąpienia od tej zasady.

W toku konsultacji społecznych zwrócono również uwagę na zbyt „ulgowy” charakter sankcji przewidzianych w projektowanym art. 66 ust. 1 i 2 u.p.t.z. (art. 2 pkt 4 projektu). Z tym zarzutem można się zgodzić – jeżeli przepisy dotyczące Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta mają być rzeczywiście przestrzegane, sankcje powinny mieć bardziej dolegliwy charakter. Rozważyć można w szczególności zastosowanie sankcji w ramach nadzoru sprawowanego nad przewozem osób w transporcie drogowym, zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶⁰, a w przypadku przewozów kolejowych – w ramach nadzoru administracyjnego regulowanego w rozdziale 8 ustawy o transporcie kolejowym.

Projekt zawiera również uchybienia redakcyjne, skutkujące nieprecyzyjnością norm, co narusza § 6 „Zasad techniki prawodawczej”. Przykładowo, art. 11 ust. 1 projektu wprowadza zakaz dokonywania zwolnień grupowych w rozumieniu ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników w ciągu trzech lat od wejścia w życie ustawy, a w art. 11 ust. 3 postanowiono, że „w przypadku, w którym zwolnienia grupowe uzasadnione są faktem” – udziela się pomocy publicznej. Powstaje wątpliwość, jak mogą wystąpić zwolnienia grupowe, skoro wcześniej wprowadzono zakaz ich dokonywania – chyba że ust. 3 dotyczy okresu innego niż wskazany w ust. 1. W propozycji ust. 20 art. 41 u.d.p. (art. 6 pkt 2 projektu) stwierdza się, że do zakazu poruszania się po drogach ciężkich pojazdów i zespołów pojazdów, wprowadzonego przez organy gmin, nie stosuje się ust. 2-7 i 9-13 i 15 art. 41 u.d.p. Art. 41 ust. 2 u.d.p. dotyczy zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 ton albo powyżej 8 ton, w zależności od klasy drogi. Nie jest jasne, jakie znaczenie ma wyłączenie stosowania tego przepisu w odniesieniu do nowego zakazu poruszania się po drogach pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej określony próg, zaproponowanego w ust. 16 art. 41 u.d.p. Są też w projekcie pewne usterki językowe, np. „W przypadku zakupu u operatora, opłaty za Bilet...” – propozycja art. 58c u.p.t.z. (art. 2 pkt 3 projektu), oraz błędne odesłania: w art. 58e ust. 1 u.p.t.z. przywołano nieistniejący art. 50 pkt 3; w art. 25 ust. 3 pkt 25 u.p.t.z. przywołano nieistniejący art. 58f (art. 2 pkt 2 projektu). Pożądane jest również zrezygnowanie z preambuły. Zgodnie z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej nie umieszcza się w ustawie wypowiedzi niesłużących wyrażaniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów czy uzasadnień norm; preambuły powinno się stosować wyjątkowo – w ustawach o szczególnej doniosłości ustrojowej.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁶¹. Omawiany

⁶⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1539, ze zm.

⁶¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej (przedstawicielki wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska i poseł Daria Gosek-Popiołek)*, opinia BEOS z 10 X 2025 r., BEOS-WPEiM-1924/25.

projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁶².

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Lista grup podmiotów, na które będzie oddziaływał projekt została przedstawiona w ujęciu tabelarycznym.

Tabela 1. Podmioty, na które wpływa projekt

Grupa	Liczebność	Zakres wpływu
1. Mieszkańcy Polski	37,4 mln	Możliwość skorzystania z dostępnego cenowo Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta
2. Użytkownicy dróg publicznych w Polsce	26,4 mln	Zmniejszenie nakładów na rozbudowę i poprawę jakości dróg z uwagi na przesunięcie 50% środków z KFD na Fundusz Kolejowy i 50% na Fundusz Autobusowy.
3. Wykluczeni transportowo	10-14 mln	Zwiększony dostęp do komunikacji publicznej wynikający z wydatkowania środków z Funduszu Autobusowego i Funduszu Kolejowego na połączenia kolejowe i autobusowe.
4. Właściciele samochodów ciężarowych	1,27 mln	Dodatkowe obciążenia finansowe (zob. pkt II.6). Wskazanie maksymalnej długości tras przejazdu dla pojazdów i zespołów pojazdów powyżej 30 ton w każdy wtorek, czwartek i sobotę oraz zakazu poruszania się w niedziele.
5. Firmy z branży TSL	127 tys.	Obostrzenia dotyczące minimalnego rocznego wolumenu towarów odbieranych lub wysyłanych za pośrednictwem kolei
6. Władze powiatowe	380	Obowiązek tworzenia terminali intermodalnych

Źródło: 1. Dane GUS⁶³ 2. i 4. raport⁶⁴, 3. szacunki Stowarzyszenia Wykluczenie Transportowe⁶⁵, 5. raport⁶⁶ 6. Dz. U. 1998 nr 96 poz. 603

B) Wpływ na społeczeństwo

Niniejszy projekt należy postrzegać jako propozycję gruntownej reformy funkcjonowania transportu w Polsce, która wywierałaby istotny wpływ na wiele kwestii dotyczących zachowań społecznych. Analizie poddano dwa kluczowe aspekty i ich społeczne konsekwencje.

1. Wykluczenie transportowe:

⁶² Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej (przedstawicielki wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska i poseł Daria Gosek-Popiołek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 10 X 2025 r., BEOS-WPEiM-1925/25.

⁶³ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju, GUS, <https://ssgk.stat.gov.pl/Ludnosc.html>.

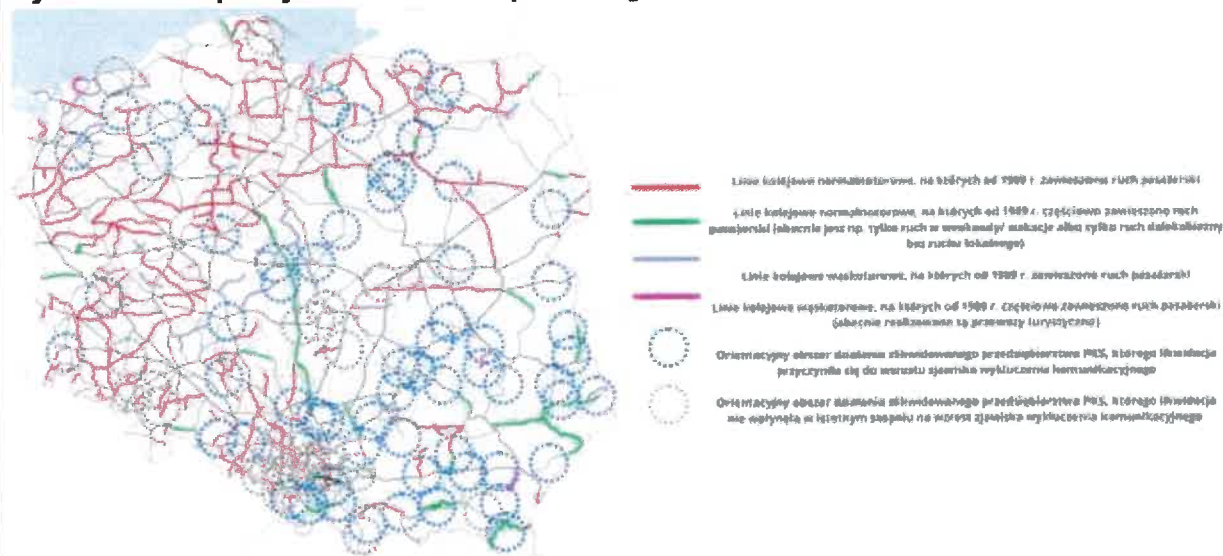
⁶⁴ Vehicles on European roads, ACEA European Automobile Manufacturers' Association 2025, <https://www.acea.auto/publication/report-vehicles-on-european-roads-2025>.

⁶⁵ Na uboczu, Projekt ENTR, 27 IX 2025 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/reportaz-na-uboczu-ten-problem-dotyczy-milionow-polakow-liczby-sa-niepokojaace/fwbj1jk>.

⁶⁶ Transport drogowy w Polsce 2023, Transport i Logistyka Polska, SpotData, s. 49, <https://tlp.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/raport-transport-drogowy-w-polsce-2023.pdf>.

Pierwszoplanowym skutkiem społecznym proponowanych zmian jest ograniczenie nierówności związanych z wykluczeniem transportowym⁶⁷, które stanowi realny problem dużej części populacji Polski (10-13 mln osób według danych podanych przez Wnioskodawców). Kwestia ta jest dostrzegana przez organy państwowe – zjawisko to było np. wielokrotnie nagłaśniane przez Rzecznika Praw Obywatelskich⁶⁸, a od 2019 r. funkcjonuje powołany przez premiera Pełnomocnik Rządu ds. Przeciwdziałania Wykluczeniu Komunikacyjnemu⁶⁹. Problem dotyczy szczególnie mieszkańców wsi i małych miejscowości, zwłaszcza oddalonych od kluczowych aglomeracji (Śląsk, Warszawa, Trójmiasto, Kraków, Wrocław, Poznań, Łódź), co obrazuje mapa wykluczenia transportowego (Rys. 1).

Rysunek 1. Mapa wykluczenia transportowego



Źródło: <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/tak-wyglada-wykluczenie-75903.html>.

Wyniki badań wskazują, że w miastach liczących powyżej 500 tys. mieszkańców korzystanie z komunikacji publicznej deklarowało ponad 90% respondentów, podczas gdy w miastach poniżej 20 tys. mieszkańców było to ok. 40%⁷⁰. Dysproporcja ta wynika m.in. z różnic w dostępności zbiorowej komunikacji publicznej. Przekłada się to również na relacje międzyludzkie – 74,4% osób czujących się wykluczonymi komunikacyjnie deklarowało negatywny wpływ wykluczenia na

⁶⁷ Przez to pojęcie rozumie się w podstawowym wymiarze brak dostępu do zbiorowej publicznej komunikacji, ale także w wymiarze rozszerzonym brak odpowiedniej liczby połączeń w ciągu dnia, która byłaby dopasowana do potrzeb życiowych mieszkańców (praca, edukacja, zakupy, życie towarzyskie), zob. M. Błażewski, *Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego*, „Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem”, J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki, L. Zacharko (red.), E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019, s. 12, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/99631/PDF/01_M_Blazewski_Prawne_uwarunkowania_ograniczenia_wykluczenia_transportowego.pdf.

⁶⁸ Hasło „wykluczenie transportowe” było przedmiotem komentarzy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich 39 razy, zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/wykluczenie-transportowe>.

⁶⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu (Dz. U. 2019 r. poz. 1037).

⁷⁰ Korzystanie z transportu publicznego przez gospodarstwa domowe (wyniki badania modułowego EU-SILC 2024). Informacja sygnałna, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/korzystanie-z-transportu-publicznego-przez-gospodarstwa-domowe-wyniki-modulu-badania-eu-silc-2024%2C37%2C1.html>.

możliwości edukacyjne i życie towarzyskie. Co więcej, ponad połowa osób w wieku 18-25 lat wskazała, że z powodu problemów z transportem zmieniła lub zrezygnowała z planów życiowych (wybór szkoły, studiów czy pracy)⁷¹.

W literaturze zwraca się uwagę, że wykluczenie transportowe prowadzi do ograniczania spójności społecznej, zwłaszcza w zakresie braku zaufania oraz ograniczonych styczności społecznych o charakterze międzywarstwowym⁷². Trudno jest jednak jednoznacznie ocenić związek przyczynowo-skutkowy – czy wyeliminowanie wykluczenia transportowego zwiększa spójność społeczną, czy też większa spójność społeczna sprzyja eliminacji wykluczenia transportowego.

Przedłożona koncepcja eliminacji wykluczenia transportowego zakłada rozwój zbiorowego publicznego transportu kolejowego i autobusowego, finansowanego dzięki zmianom w sposobie wykorzystania opłaty paliwowej. Obecnie 76,9% środków z tej opłaty trafia do Krajowego Funduszu Dróg. Według propozycji Wnioskodawców ma ona być przeznaczana po połowie na Fundusz Kolejowy i Fundusz Autobusowy, co oznacza likwidację wpłat na KFD. Skutkiem tego może być ograniczenie inwestycji drogowych, ponieważ fundusz ten wspiera realizację Rządowego Programu Budowy Dróg i Autostrad⁷³ (obejmującego przygotowanie, budowę, modernizację, remont, utrzymanie oraz ochronę autostrad, dróg ekspresowych i krajowych).

Ponadto, w celu przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu projekt wprowadza miesięczny bilet sieciowy w cenie 50 zł (Polski Bilet Powszechny im. Juliana Eberhardta), obowiązujący na terenie województwa zamieszkania. Jest to realne działanie zwiększające dostępność cenową transportu publicznego i zachęcające do jego wykorzystania.

Warto jednak zauważyć ograniczenia dotyczące rozwoju zbiorowego transportu publicznego w Polsce. Zawód kierowcy autobusu od lat należy do profesji deficytowych⁷⁴, a pozyskanie nowych pracowników jest możliwe jedynie poprzez oferowanie wynagrodzeń przewyższających stawki rynkowe obowiązujące w transporcie towarowym. Ponadto, dla ok. 50% Polaków korzystanie z samochodu stanowi utrwalony nawyk transportowy⁷⁵, który może utrzymywać się nawet przy zapewnieniu dostępności komunikacji publicznej. Według analiz, kluczem do popularyzacji transportu publicznego jest poprawa jego jakości tak, aby cena i komfort przewyższały koszty czasowe i finansowe korzystania z transportu indywidualnego.

Badania prowadzone w Norwegii dotyczące wyboru między samochodem a transportem publicznym pokazują, że kluczowe znaczenie mają relatywny koszt

⁷¹ Na uboczu, jw.

⁷² K. Białobrzaska (red.), *Społeczne aspekty wykluczenia komunikacyjnego w województwie warmińsko-mazurskim*, Olsztyn 2023, https://federacjafoza.pl/wp-content/uploads/2023/11/Społeczne-aspekty-wykluczenia-komunikacyjnego-w-województwie-warmińsko-mazurskim_raport-z-badan.pdf; R. G. Wilkinson, K. Pickett, *Duch równości. Tam gdzie panuje równość wszystkim żyje się lepiej*, Czarna Owca 2009.

⁷³ *Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.)*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-program-budowy-drog-krajowych-do-2030-r-z-perspektywa-do-2033-r>.

⁷⁴ *Barometr zawodów 2023-2026*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, https://barometrzawodow.pl/modul/prognozy-na-mapach-wyniki?map_type=country&map_details=counties&profession%5B%5D=8817&year%5B%5D=2026&year%5B%5D=2025&year%5B%5D=2024&year%5B%5D=2023&relation=1.

⁷⁵ *Ekologiczne zachowania Polaków. Raport Klimat tworzą ludzie*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-ekologiczna/dzien-bez-samochodu>.

podróży oraz czas przejazdu. Transport publiczny jest wybierany dopiero wtedy, gdy oferuje krótszy czas jazdy i niższy koszt względem samochodów indywidualnych⁷⁶. Analizowany projekt częściowo wpisuje się w te zależności.

2. Ochrona środowiska i klimatu

Ochrona klimatu jest szczególnie ważna z perspektywy ludzi młodych, dla których kwestie środowiskowe zajmują wysoką pozycję w systemie wartości⁷⁷. Świadczy o tym m.in. ich aktywizacja w ruchach takich jak Młodzieżowy Strajk Klimatyczny czy Ostatnie Pokolenie. Prezentowane rozwiązania, wpisując się w wizerunkowe oczekiwania tych ruchów społecznych, postulują daleko idące zmiany, uzasadniane – w przekonaniu Wnioskodawców – wpływem emisji dwutlenku węgla na zmiany klimatu. Wnioskodawcy w DSR przedstawiają ogólne koszty wynikające z kryzysu klimatycznego, jednak w oderwaniu od konkretnych obszarów, których dotyczy projekt ustawy.

Nie ulega wątpliwości, że opisywane w literaturze symptomy zmiany klimatu, w tym niekorzystne zjawiska pogodowe występujące w ostatnich latach, stanowiły poważny problem, także społeczny⁷⁸. Jednak dostępne dane wskazują, że wpływ polskiego ruchu drogowego na globalną emisję CO₂ jest marginalny. Transport drogowy na świecie odpowiada za ok. 10% emisji CO₂⁷⁹, a Polska odpowiada za 0,69% światowej emisji⁸⁰. Oznacza to, że polski transport samochodowy generuje ok. 0,069% globalnej emisji CO₂. W tym kontekście skala proponowanych działań wydaje się niewspółmierna do skali problemu generowanego w Polsce. Skutki wdrożenia zmian prawdopodobnie nie przełożą się na zauważalny efekt klimatyczny w skali kraju ani świata. Działania zaproponowane w projekcie – o ile nie zostaną wsparte innymi systemowymi rozwiązaniami na poziomie międzynarodowym – nie przyczynią się w istotny sposób do ograniczenia zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych.

Państwa UE dostrzegają omawiany problem i przyjmują podejście proaktywne, stymulując rozwój niskoemisyjnych form transportu. Transport samochodowy w UE funkcjonuje od lat 90. w oparciu o coraz bardziej restrykcyjne normy emisji spalin⁸¹. Ponadto, w ostatnich latach miejskie systemy transportowe przechodzą transformację związaną z popularyzacją tzw. nowej mobilności: samochodów hybrydowych,

⁷⁶E. B. Lunke, N. Fearnley, J. Aarhaug, *Public transport competitiveness vs. the car: Impact of relative journey time and service attributes*, „Research in Transportation Economics”, Volume 90, December 2021, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2021.101098>.

⁷⁷ A. Dunne, D. Bijwaard, *Co młodzież mówi o zmianach klimatu? Wyniki sondażu*, Kraków 2021, https://www.ekonsument.pl/materialy/publ_688_co_mlodziez_mowi_o_zmianach_klimatu.pdf.

⁷⁸ Por. np. A. Doroszewski, T. Jóźwicki, E. Wróblewska, J. Kozyra, *Susza rolnicza w Polsce w latach 1961-2010*, Puławy 2014, <https://iung.pl/images/wyd/Susza%20rolnicza%20w%20Polsce.pdf>.

⁷⁹ E. Gorzkowska, E. Kafara, A. Kielczykowska, B. Nowakowska, W. Siewiera, A. Wrzosek, *Statystyki zmian klimatu. Polska na tle Europy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2024, s. 16.

⁸⁰ Ibidem, s. 17.

⁸¹ *Emisje zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów ciężarowych o dużej ładowności (Euro VI): zasady certyfikacji*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/emissions-from-heavy-duty-vehicles-euro-vi-certification-rules.html>.

elektrycznych⁸², wodorowych⁸³, mikromobilności⁸⁴ czy rozwiązań kompatybilnych z funkcjonowaniem pojazdów autonomicznych⁸⁵, a także krótkoterminowego najmu samochodów⁸⁶. Transport w Polsce i Europie staje się dzięki temu mniej emisyjny⁸⁷, co częściowo odpowiada na postulaty przedstawiane przez Wnioskodawców.

C) Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych wpłynęło 1115 ankiet, w których udzielono 471 komentarzy. Większość uczestników konsultacji popiera kierunek zmian – zwłaszcza rozwiązania socjalne i ekologiczne (bilet, wzmocnienie kolei, ograniczenie ruchu tirów). Natomiast główne źródła krytyki dotyczą kwestii finansowych, ryzyka dla branży drogowej i realności wdrożenia w proponowanym kształcie. Komentarze popierające projekt ustawy pozytywnie odnoszą się do wprowadzenia biletu powszechnego za 50 zł i wsparcia kolei towarowej, akcentują potrzebę przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. Komentarze krytykujące projekt ustawy negatywnie oceniają wpływ regulacji na sektor transportu drogowego i logistykę, kwestionują wykonalność finansową i organizacyjną projektu (szczególnie biletu ogólnopolskiego), zarzucają centralizację kompetencji w województwach i zwiększenie obciążeń dla przedsiębiorców, wyrażają sceptycyzm wobec przymusu korzystania z kolei w transporcie towarów.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zdaniem Wnioskodawców ustawa stanowi odpowiedź na trzy ściśle powiązane problemy społeczne: (1) kryzys klimatyczny, (2) wykluczenie transportowe i (3) zapaść polskiej kolei towarowej, w efekcie czego likwidowanych jest wiele miejsc pracy. Projekt zakłada odbudowę połączeń kolejowych (m.in. inwestycje w infrastrukturę, tabor kolejowy oraz zwiększenie potoku podróżnych), odbudowę połączeń autobusowych (m.in. dofinansowanie nierentownych kursów) oraz zachętę do korzystania ze środków transportu publicznego – z wyłączeniem przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych – dzięki propozycji wprowadzenia Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta, który będzie kosztował 50 zł.

⁸² *Plan rozwoju elektromobilności w Polsce*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2017, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/rzad-przyjal-plan-rozwoju-elektromobilnosci-w-polsce-3>.

⁸³ *Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do roku 2040 r.*, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021, <https://www.gov.pl/web/klimat/polska-strategia-wodorowa-do-roku-2030>.

⁸⁴ Mikromobilność to rodzaj transportu miejskiego wykorzystująca lekkie pojazdy osobiste napędzane siłą mięśni lub energią elektryczną (np. hulajnogi, rowery, monocykle), zob. *Trendy w mikromobilności, koszty i możliwości*, „Spinel Trade”, <https://spineltrade.com/trendy-w-mikromobilnosci-koszty-i-mozliwosci-co-sie-dzieje-z-mikromobilnoscia>.

⁸⁵ *Transformacja w kierunku autonomicznego transportu w Polsce — rynek, wyzwania i szanse*, Związek Pracodawców i Przedsiębiorców, Warszawa 2025, https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2025/04/ZPP_RAPORT_AV_20250424_strony.pdf.

⁸⁶ *Raport: co czwarty badany przynajmniej raz wypożyczył samochód*, Polska Agencja Prasowa, 28 VI 2024 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/raport-co-czwarty-badany-przynajmniej-raz-wypożyczyl-samochod>.

⁸⁷ R. Jeszke (red.), *Klimat dla Polski Polska dla klimatu 1988 – 2018 – 2050*, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2019, s. 13, https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/opracowania/Klimat-dla-Polski-Polska-dla-Klimatu_PL1.pdf.

Finansowanie projektu będzie częściowo pochodziło ze zmiany redystrybucji środków pozyskiwanych z opłaty paliwowej. Obecnie wpływy z opłaty paliwowej redystrybuowane są w następujący sposób⁸⁸:

- 76,90% – z przeznaczeniem na Krajowy Fundusz Dróg,
- 19,45% – na Fundusz Kolejowy,
- 3,65% – na Fundusz Autobusowy.

Po wejściu projektu w życie redystrybucja środków będzie odbywała się w następujący sposób:

- 30% – z przeznaczeniem na Fundusz Kolejowy (wojewódzkie przewozy pasażerskie, infrastruktura lokalna z wykluczeniem państwowej),
- 15% – Fundusz Kolejowy (przewozy towarowe, bocznice, terminale, infrastruktura nieczynna),
- 5% – Fundusz Kolejowy (linie obronne),
- 50% – Fundusz Autobusowy.

Zgodnie z tą propozycją, wsparciu podlegać będą przede wszystkim transport kolejowy i autobusowy.

Transport kolejowy

Pasażerski transport kolejowy w Polsce rozwija się dynamicznie, a jego rynek jest zdominowany przez przewozy o charakterze publicznym, które stanowią 98% wszystkich podróży⁸⁹. Modernizacja infrastruktury po wejściu do UE, wsparcie z Funduszu Kolejowego oraz systematyczne inwestycje doprowadziły do poprawy jakości połączeń i zwiększenia długości linii kolejowych. W latach 1999-2024 sieć torów eksploatowanych wydłużyła się o ponad 14%, a odsetek linii zelektryfikowanych osiągnął ponad 62%⁹⁰.

Wzrost jakości usług przyczynił się do systematycznego wzrostu liczby pasażerów. W 2024 r. kolej przewiozła rekordowe 407,5 mln osób, o 8,8% więcej niż rok wcześniej⁹¹. Znaczący wzrost zanotowały m.in. Koleje Małopolskie, warszawska SKM oraz Koleje Dolnośląskie. Zwiększa się też liczba przewoźników – w 2024 r. działało 24 operatorów z aktywnymi licencjami. Wraz ze wzrostem popytu rosły przychody sektora, które w 2024 r. osiągnęły 12,4 mld zł, przy kosztach na poziomie 12 mld zł⁹². Największym obciążeniem pozostają rosnące wydatki na świadczenia pracownicze, przy jednoczesnym spadku kosztów paliw i dostępu do infrastruktury.

W transporcie towarowym przewieziono 223,5 mln ton ładunków, co oznacza spadek w porównaniu z poprzednim rokiem, choć wynik ten pozostaje jednym z najwyższych w Europie⁹³. Jednocześnie rośnie liczba przewoźników posiadających licencje, co świadczy o dużym zainteresowaniu rynkiem. Słabsze wyniki finansowe sektora wynikają m.in. z problemów PKP Cargo, błędów zarządczych oraz braku

⁸⁸ Art. 37i ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

⁸⁹ Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego, 2024*, <https://utk.gov.pl/download/1/115354/Sprawozdaniezfunkcjonowaniarynkutransportukolejowego2024.pdf>, s. 9.

⁹⁰ GUS (BDL).

⁹¹ Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego*, s. 9.

⁹² Ibidem, s. 53.

⁹³ Ibidem, s. 87.

wyrównania warunków konkurencji między koleją a transportem drogowym⁹⁴. Dodatkowym obciążeniem były ograniczenia handlowe związane z sytuacją geopolityczną, w tym zakaz transportu do Rosji.

Istotną barierą rozwoju przewozów towarowych pozostaje niewystarczająca infrastruktura punktowa – zbyt mało terminali i bocznic oraz ich nierównomierne rozmieszczenie. Szczególne znaczenie ma tutaj transport intermodalny, który w ostatnich latach wykazuje rosnący potencjał. W 2024 r. przewieziono 27,6 mln ton ładunków intermodalnych, a udział tej formy transportu w rynku kolejowym wzrósł do ponad 12%⁹⁵. Nadal jednak występują ograniczenia w przepustowości terminali oraz trudności wynikające z prac modernizacyjnych na liniach kolejowych.

Pomimo okresowych spadków spowodowanych sytuacją międzynarodową, przewozy intermodalne pozostają najbardziej perspektywicznym segmentem transportu towarowego – bardziej ekologicznym, efektywnym i pozwalającym na realne przenoszenie transportu z dróg na kolej. Dalszy rozwój tego sektora wymaga jednak obniżenia stawek dostępu do infrastruktury, rozbudowy sieci terminali i bocznic, lepszej współpracy zarządców z operatorami oraz uprzywilejowania kolei w polityce transportowej⁹⁶.

Transport autobusowy

W wyniku restrukturyzacji w PKS powstały mniejsze podmioty – samodzielne przedsiębiorstwa transportowe, z których część zmieniła profil działalności na transport towarów, sprzedaż paliw, itp. Przestarzały tabor i niedostosowanie do potrzeb pasażerów wpłynęły na słabą kondycję tego sektora transportowego. Niektóre z tych przedsiębiorstw zaczęły się konsolidować, a czasem trafiały pod zarządek marszałka województwa. Wiele z nich przeorganizowało się w taki sposób, że rozwinęło swoją własną działalność. Ogółem w ciągu ostatnich lat liczba linii autobusowych wzrosła (Tabela 2). Znacząco wzrosła liczba połączeń linii podmiejskich, zaś spadła połączeń dalekobieżnych.

Tabela 2. Linie regularnej komunikacji autobusowej

	2020	2021	2022	2023	2024
ogółem	10 243	9 305	9 262	9 733	10 102
dalekobieżne	246	154	141	131	119
regionalne	1 388	979	1 067	1 236	1 267
podmiejskie	8 455	8 090	7 973	8 295	8 639
miejskie	154	82	81	71	77

Źródło: GUS (BDL).

⁹⁴ H. Czarnecka, *PKP Cargo ogłasza zwolnienia grupowe. Pracę straci nawet 500 osób*, 19 IX 2025 r., <https://biznesalert.pl/pkp-cargo-oglasza-zwolnienia-grupowe-prace-straci-nawet-500-osob/>; Załącznik 1 do pisma nr 23/2024, z dnia 16.05.2024 do Pana Dariusza Klimczak – Ministra Infrastruktury "Analiza przyczyn trudnej sytuacji PKP Cargo S.A. oraz spadku udziału kolei w przewozach ładunków".

⁹⁵ Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego*, s. 152.

⁹⁶ Urząd Transportu Kolejowego, *Konsultacje z rynkiem towarowym. Raport z badania ankietowego*, 2023, s. 25.

Polski Bilet Powszechny im. Juliana Eberhardta

Wprowadzenie Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta ważnego we wszystkich środkach regionalnego transportu publicznego w kraju może przyczynić się do zwiększenia liczby osób korzystających ze środków transportu publicznego, tym bardziej, że jego miesięczna cena będzie atrakcyjna i będzie wynosiła 50 zł. Średnie ceny biletów długookresowych (w tym miesięcznych) kształtują się na poziomie 200 zł dla PKS, 120 zł dla komunikacji miejskiej i 400 zł dla pociągów regionalnych⁹⁷, zatem oszczędności z biletu powszechnego będą znaczące dla obywatela, zwiększając dochód rozporządzalny gospodarstw domowych.

Obecnie osoby dojeżdżające do pracy/szkoły muszą często kupować osobne bilety w zależności od wybranego środka transportu (np. autobus gminny, pociąg podmiejski, regionalny, komunikacja miejską), co generuje wysokie koszty. Wydatki na transport stanowią odczuwalne obciążenie finansowe dla prawie co czwartego gospodarstwa domowego, przy czym najbardziej odczuwalne są dla mieszkańców na obszarach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia (39% wydatków ogółem)⁹⁸. Zatem obniżka i ujednolicenie ceny biletu może zwiększyć mobilność społeczeństwa oraz wpłynąć pozytywnie na oszczędności gospodarstw domowych, tym samym przyczyniając się do zwiększenia ich dochodu rozporządzalnego.

Polski Bilet Powszechny im. Juliana Eberhardta można potraktować jako odpowiednik biletu zintegrowanego, który funkcjonuje już w wybranych województwach jako tzw. zintegrowane oferty biletowe⁹⁹. Oferty takie są dostępne m.in. w następujących województwach:

- Wspólny Bilet Aglomeracyjny – bilet zintegrowany Polregio + PKS, „Bilety strefowe czasowe i strefowe miesięczne w aglomeracji łódzkiej” (łódzkie);
- Aglomeracyjny bilet BiT City (kujawsko-pomorskie);
- Honorowanie biletów ZTM Gdańsk w pociągach Polregio (pomorskie);
- Taryfa Małopolska, Taryfa Sądecka, Podhalańska Kolej Regionalna (małopolskie);
- Bilety MZK Opole (opolskie);
- Bus-tramwaj-kolej (wielkopolskie);
- Bilet Jarosławski, Zintegrowany Bilet Pociąg + Autobus (podkarpackie);
- Wrocławski bilet zintegrowany PTA (dolnośląskie);
- Zintegrowana oferta kolejowo-autobusowa POLREGIO – Miasto Suwałki (podlaskie);
- Szczeciński Bilet Metropolitalny (zachodniopomorskie)¹⁰⁰.

Dla pasażera oznacza to większą wygodę, szersze możliwości podróży i niższe koszty, a jednocześnie zachęca do wybierania transportu publicznego. Publiczne przewozy pasażerskie finansowane są przede wszystkim przez jednostki samorządu

⁹⁷ Deklarowane Skutki Regulacji, Ustawa o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego, <https://api.ngo.pl/media/get/261364#:~:text=publicznym%20transportcie%20zbiorowym%20jako%2060,wysoko%C5%9Bci%C4%85%20przychod%C3%B3w%20regionalnych%20przewo%C5%BAnik%C3%B3w%20kolejowych>.

⁹⁸ GUS, *Korzystanie z transportu publicznego przez gospodarstwa domowe*, 2025.

⁹⁹ Urząd Transportu Kolejowego, *Analiza wzrostu liczby pasażerów kolejowych. Porównanie trzech kwartałów 2024 r. do 2023 r.*, Warszawa 2024, s. 5. <https://utk.gov.pl/download/1/105455/Analizawzrostuliczbypasazerowwprzewozachpasazerskich.pdf>.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 10.

terytorialnego (Tabela 3) i wydaje się, że to one powinny być kluczowe – jak dotychczas – w przygotowywaniu zintegrowanych ofert biletowych.

Tabela 3. Źródła finansowania publicznych przewozów kolejowych (%)

Źródło finansowania	2023	2024
Jednostki samorządu terytorialnego	56,9	59,1
Dotacje z budżetu państwa	29,7	26,8
Rekompensaty za stosowanie ulg	12,6	12,9
Dotacje pozostałe	0,7	1,2

Źródło: na podstawie Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego*, 2024, s. 53.

Rynek pracy

Projekt wpłynie na rynek pracy, zarówno pod względem liczby miejsc pracy, jak i geograficznej mobilności pracowników. Inwestycje infrastrukturalne i rozwój oferty przewozowej wykreują nowe miejsca pracy w sektorze transportu publicznego od inżynierów, projektantów, maszynistów i kierowców, przez robotników budowlanych, po pracowników zaplecza technicznego i utrzymania. Projekt będzie miał szczególne znaczenie dla sektora kolejowych przewozów towarowych, ponieważ dzięki niemu może zostać zahamowana redukcja pracowników – wsparcie dla przewoźników towarowych i zapewnienie ładunków (np. poprzez politykę sprzyjającą przewozom koleją surowców, materiałów budowlanych, kontenerów) pozwoli utrzymać zatrudnienie maszynistów i obsługi technicznej (Tabela 4).

Warto jednak zauważyć, że polski sektor transportu drogowego zatrudnia ponad 500 tys. pracowników¹⁰¹. Przekierowanie środków na rozwój transportu kolejowego kosztem drogowego może przyczynić się do utrudnienia (wstrzymania) środków na prowadzenie wieloletnich projektów drogowych oraz doprowadzić do zwolnień w sektorze transportu drogowego.

Tabela 4. Zatrudnienie w transporcie kolejowym

	2022	2023	2024
Zatrudnienie w sektorze przewozów pasażerskich na umowę o pracę ¹⁰²	24 138	25 009	26 381
Zatrudnienie w sektorze infrastruktury na umowę o pracę ¹⁰³	38 885	38 648	38 137
Zatrudnienie w sektorze przewozów towarowych ¹⁰⁴	27 475	26 972	22 662

¹⁰¹ *Transport drogowy w Polsce 2023*, <https://tlp.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/raport-transport-drogowy-w-polsce-2023.pdf>.

¹⁰² Urząd Transportu Kolejowego, *Zatrudnienie w sektorze pasażerskim*, <https://dane.utk.gov.pl/sts/zatrudnienie/zatrudnienie-w-sektorze/22412,Zatrudnienie-w-sektorze-pasazerskim.html>.

¹⁰³ Urząd Transportu Kolejowego, *Zatrudnienie w sektorze infrastruktury*, <https://dane.utk.gov.pl/sts/zatrudnienie/zatrudnienie-w-sektorze-2/22414,Zatrudnienie-w-sektorze-infrastruktury.html>.

¹⁰⁴ Urząd Transportu Kolejowego, *Zatrudnienie w sektorze towarowym*, <https://dane.utk.gov.pl/sts/zatrudnienie/zatrudnienie-w-sektorze-1/22413,Zatrudnienie-w-sektorze-towarowym.html>.

Wpływ na inflację

Projekt może wpłynąć na złagodzenie presji cenowej ze względu na obniżenie kosztów transportu w całkowitych wydatkach gospodarstw domowych – waga dla grupy transportu wynosi 11,1 w koszyku inflacyjnym dla 2025 r. i jest trzecią z największych po żywności i napojach bezalkoholowych (25,9) oraz użytkowaniu mieszkania lub domu i nośników energii (19,4). Jednak należy zauważyć, że może wystąpić efekt pośredni w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na paliwa płynne ze względu na przeniesienie części popytu z transportu indywidualnego na zbiorowy, a zatem obniżenia lub wolniejszego wzrostu ceny tych dóbr. Ponadto, rozwój transportu kolejowego oraz intermodalnego może zmniejszyć koszty przewozu towarów masowych wpływając na zmniejszenie kosztów transportu i w efekcie cen finalnych produktów, co z kolei przyczyni się do obniżenia presji inflacyjnej. Podobny wpływ mogą mieć inwestycje infrastrukturalne, które poprawią efektywność łańcuchów dostaw, zmniejszą ryzyka zakłóceń i przestojów logistycznych, a zatem wzrostów cen.

Wnioski

Rozwój transportu przyczynia się do wzrostu gospodarki. Transport publiczny znacząco się zmienił, a na jego rozwój w znacznej mierze wpłynęły środki unijne. Działania te przyczyniły się do wzrostu liczby zarówno przewozów pasażerskich, jak i towarowych. Transport publiczny potrzebuje inwestycji, aby dalej się rozwijać. Zwiększenie środków pieniężnych pozwoli na modernizację oraz rozbudowę transportu kolejowego oraz autobusowego. Wskaźnik wykorzystania kolei w Polsce osiągnął najwyższą wartość od 1997 r., tj. 10,8 przejazdów na mieszkańca. Wskaźnik ten jest niższy od średniej unijnej (15,9), a zatem wydaje się, że istnieje możliwość dalszego wzrostu dla tego środka transportu.

Przedsiębiorstwa działające w branży drogowej będą musiały przebranżowić się na działalność ukierunkowaną na projekty kolejowe, aby przetrwać. Projekt nie obciąża regulacyjnie przedsiębiorców, a raczej oferuje nowe ramy finansowania i zachęty. Projekt wpłynie korzystnie na branżę kolejową i transport zbiorowy, natomiast dla sektora drogowego może oznaczać ogromne wyzwanie adaptacyjne, ponieważ sektor ten zatrudnia ponad 500 tys. osób, co może wywołać zwolnienia pracowników oraz ograniczyć finansowanie długoterminowych inwestycji drogowych.

Producenci taboru kolejowego oraz autobusowego zyskają dzięki zwiększonemu popytowi na nowe środki transportu, zwłaszcza elektryczne i zeroemisyjne. Natomiast rozwój przewozów intermodalnych wymaga zwiększenia liczby terminali oraz bocznic, a także intensywniejszego promowania konteneryzacji oraz zwiększenia liczby punktów przeładunkowych dla innych jednostek intermodalnych, takich jak naczepy, całe zestawy czy nadwozia wymienne.

Polski Bilet Powszechny im. Juliana Eberhardta może funkcjonować podobnie jak istniejące w niektórych województwach zintegrowane oferty biletowe, w ramach których jeden bilet daje dostęp do usług kilku przewoźników, komunikacji miejskiej i lokalnych połączeń autobusowych oraz pozwala na efektywniejsze wykorzystanie transportu zbiorowego. Publiczne przewozy pasażerskie są finansowane głównie przez jednostki samorządu terytorialnego, dlatego to właśnie one w interakcji z przewoźnikami powinny odgrywać zasadniczą rolę w tworzeniu zintegrowanych ofert biletowych. Wyzwaniem finansowym dla pasażerów może być konieczność przemieszczania się pomiędzy

województwami, ponieważ w takim przypadku będą musieli zakupić kilka biletów „powszechnych”.

W ujęciu niepieniężnym, zwiększy się integracja regionów oraz spójność terytorialna kraju, ponieważ ludzie z mniejszych ośrodków zyskają lepszy dostęp do centrów miejskich i vice versa, co zmniejszy poczucie peryferyjności. W dalszej kolejności udrożnienie komunikacji może podnieść wartość nieruchomości, dzięki atrakcyjniejszej lokalizacji. Poprawi się jakość życia dla: (1) młodzieży, dla której zwiększą się szanse rozwojowe (dojazd do lepszych szkół, na zajęcia dodatkowe), (2) osób starszych, którzy staną się bardziej niezależni w załatwianiu spraw, (3) osób niezmotywowanych, które będą miały pełniejszy dostęp do rynku pracy i usług, (4) ogółu społeczeństwa poprzez poprawę jakości powietrza, zdrowotności mieszkańców, niższy hałas oraz wyższe bezpieczeństwo na drogach. Projekt może wpłynąć na zmianę nawyków konsumenckich poprzez kształtowanie kultury bardziej nastawionej na ekologię oraz oszczędny tryb życia, dla którego posiadanie samochodu nie będzie koniecznością.

W ramach konsultacji społecznych nie wniesiono merytorycznych uwag ani propozycji w zakresie skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Całkowity koszt realizacji proponowanej ustawy dla sektora finansów publicznych (SFP) Wnioskodawcy szacują maksymalnie na poziomie ok. 11,2 mld zł rocznie. Na kwotę tę składają się:

- koszty finansowania ogólnopolskiego biletu w kolejowych przewozach regionalnych, szacowane na ok. 1,38 mld zł rocznie;
- koszty finansowania ogólnopolskiego biletu w komunikacji miejskiej, szacowane na ok. 1,9 mld zł;
- koszty finansowania ogólnopolskiego biletu w przewozach autobusowych, szacowane na ok. 1,48 mld zł lub przy innym sposobie liczenia na 1,92 mld zł;
- koszty obniżenia wysokości stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, szacowane na ok. 3 mld zł;
- koszty finansowania programu „Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”, szacowane maksymalnie na 3 mld zł.

Koszty finansowania ogólnopolskiego biletu w kolejowych przewozach regionalnych

Do obliczeń przyjęto łączne roczne przychody z działalności operacyjnej przewoźników realizujących kolejowy przewóz osób, które w 2024 r. wyniosły 12,42 mld zł¹⁰⁵. W obliczeniach posłużono się pojęciem „pociągokilometru” (pockm) jako jednostki miary pracy eksploatacyjnej linii kolejowej, odpowiadającej przemieszczeniu się jednego pociągu na dystansie jednego kilometra. W 2024 r. liczba pociągokilometrów wyniosła 205,6 mln¹⁰⁶. Na podstawie danych o wielkości udziału

¹⁰⁵ <https://dane.utk.gov.pl/sts/analizy-i-opracowania/22463,Sprawozdanie-z-funkcjonowania-ryнку-transportu-kolejowego-w-2024-r.html>, s. 53.

¹⁰⁶ <https://dane.utk.gov.pl/sts/analizy-i-opracowania/22060,Podsumowanie-2024-r-w-przewozach-pasazerskich-i-towarowych.html>, str. 4.

przewoźników pasażerskich według pracy eksploatacyjnej dokonano szacunku ilości pociągokilometrów dla przewoźników regionalnych¹⁰⁷. Ponieważ 34,6% udziału posiadają ogólnopolskie PKP IC na koleje regionalne przypada 65,4%. Oznacza to, iż koleje regionalne generują 134,5 mln pociągokilometrów¹⁰⁸. Proporcje te następnie zostały przełożone na przychody z działalności operacyjnej. W efekcie czego uzyskano poziom przychodów przewoźników regionalnych w wysokości 8,12 mld zł¹⁰⁹. Jest to poziom nieco wyższy od przyjętego przez Wnioskodawców (7,29 mld zł)¹¹⁰. Różnica prawdopodobnie wynika z nieco innych danych dostępnych w momencie sporządzania DSR. W kolejnym kroku wykorzystano dane dotyczące struktury przychodów przewoźników pasażerskich¹¹¹. W Tabeli 5 wyszczególniono przychody ze sprzedaży biletów jako tożsame z przychodami bez dotacji. Ponieważ w 2024 r. stanowiły one 42,4% całkowitych przychodów, a w 2023 r. 40,2%, przyjęto wielkość przychodów ze sprzedaży biletów jako średnią wartość z obu powyższych, czyli 41,3%. Oznacza to przyjęcie założenia, iż przewoźnicy regionalni średnio 41,3% swoich przychodów z działalności operacyjnej osiągają z tytułu sprzedaży biletów. W warunkach 2024 r. oznacza to przychody ze sprzedaży biletów na poziomie 3,35 mld zł¹¹². Pozostałą część ich przychodów stanowią dotacje z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (jst).

Tabela 5. Struktura przychodów przewoźników pasażerskich

Struktura przychodów 2024 r.	mld zł	%
przychody ogółem	12,42	
przychody bez dotacji	5,27	42,4
dotacje ogółem	7,14	57,5
Struktura przychodów 2023 r.	mld zł	%
przychody ogółem	11,04	
przychody bez dotacji	4,44	40,2
dotacje ogółem	6,59	59,7
przychody bez dotacji = przychody ze sprzedaży biletów	42,4 - 40,2	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze "Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2024", UTK, str. 54.

Równocześnie, ponieważ przychody ze sprzedaży biletów w publikacjach branżowych podawane są jedynie jako całościowa wartość bez szczegółowego rozbicia na poszczególne kategorie biletów, przyjęto zgodnie z założeniami Wnioskodawców, iż przychody ze sprzedaży biletów stanowiły 36% całości przychodów z działalności operacyjnej, co przekłada się na kwotę 2,92 mld zł (8,12 mld zł * 36%). Tymczasem, jak wynika z powyższych obliczeń, kwota ta to 3,35 mld zł. Natomiast założenie, że 60% wszystkich przychodów ze sprzedaży biletów stanowiły

¹⁰⁷ [Ibidem](#), str. 13.

¹⁰⁸ $205,6 \cdot 65,4\% = 134,5$ mln

¹⁰⁹ $12,42 \text{ mld zł} \cdot 65,4\% = 8,12 \text{ mld zł}$.

¹¹⁰ DSR, s. 31.

¹¹¹ <https://dane.utk.gov.pl/sts/analizy-i-opracowania/22463,Sprawozdanie-z-funkcjonowania-ryнку-transportu-kolejowego-w-2024-r.html>, s. 54.

¹¹² $8,12 \text{ mld zł} \cdot 41,3\% = 3,35 \text{ mld zł}$.

przychody ze sprzedaży biletów długookresowych oznacza przychód na poziomie 2,01 mld zł¹¹³. Wysokość wpływów bez wpływów ze sprzedaży biletów (4,77 mld zł) jest więc różnicą między przychodami z działalności operacyjnej przewoźników regionalnych a przychodami ze sprzedaży biletów. Wnioskodawcy przyjęli założenie, iż bilet za 50 zł obniży przychody ze sprzedaży biletów długookresowych o ok. 87,5% i wyniosą one 1,38 mld zł¹¹⁴. Przyjmując jednak nieco wyższe wartości wynikające w wyższych przychodów przewoźników regionalnych, koszty finansowania biletu wyniosą 1,76 mld zł (2,01 mld zł * 87,5%).

Koszty finansowania ogólnopolskiego biletu w komunikacji miejskiej

Wnioskodawcy w DSR przedstawiają zestawienie zrealizowanych wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w 2024 r. w pasażerskich przewozach autobusowych w komunikacji miejskiej będące podstawą do oszacowania kosztów finansowania ogólnopolskiego biletu za 50 zł¹¹⁵. Z danych tych wynika, iż w 2024 r. miasta na prawach powiatu przeznaczyły na lokalny transport zbiorowy 13,88 mld zł, a gminy miejskie bez miast na prawach powiatu 1,21 mld zł, co łącznie dało wydatki na poziomie 15,09 mld zł. Przyjęto, iż 36,1% z całości wydatków, czyli 5,44 mld zł pokrywały wpływy z biletów w komunikacji pasażerskiej, z czego 60% stanowiły wpływy z tytułu sprzedaży biletów długookresowych, tj. 3,26 mld zł. Przyjęto również założenie, iż wprowadzenie biletu długookresowego za 50 zł przełoży się na ubytek dochodów z tego tytułu o 58,3%, co będzie stanowiło kwotę 1,9 mld zł.

Koszty finansowania ogólnopolskiego biletu w przewozach autobusowych

W tym przypadku przyjęto takie same założenia jak przy kosztach finansowania ogólnopolskiego biletu w komunikacji miejskiej, za wyjątkiem procentowego poziomu ubytku dochodów z tytułu wprowadzenia biletu za 50 zł¹¹⁶. Wnioskodawcy nie przedstawili żadnego uzasadnienia dla przyjętych założeń. Z tego też powodu przyjęto, iż na podstawie informacji zawartych w DSR projektu koszty w przypadku ogólnopolskiego biletu w przewozach autobusowych wyniosą 1,92 mld zł.

Koszty obniżenia wysokości stawek dostępu do infrastruktury kolejowej

Wnioskodawcy przedstawionego projektu proponują w praktyce obniżenie podstawowej opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej do maksymalnego poziomu 0,70 zł oraz opłaty manewrowej do maksymalnego poziomu 0,20 zł. Obecnie brak jest takiego limitu, a stawki ustalane są przez zarządcę infrastruktury i zatwierdzane przez Prezesa UTK. Wprowadzenie powyższych limitów ustawowych oznacza odejście od dotychczasowego modelu taryfowego, w którym stawki były ustalane przez zarządcę infrastruktury (PKP PLK) i zatwierdzane przez Prezesa UTK. Średnia stawka jednostkowej opłaty podstawowej zależna jest od masy pociągu i kategorii linii

¹¹³ 3,35 mld zł * 60,0% = 2,01 mld zł.

¹¹⁴ DSR, s. 31. Uwaga: Sformułowanie zawarte w DSR „bilet...obniży przychody...o 87,5%” jest błędne - powinno być „do 87,5%”.

¹¹⁵ DSR, s. 30.

¹¹⁶ W przypadku kosztów finansowania ogólnopolskiego biletu w komunikacji miejskiej - przyjęto ubytek dochodów o 58,3%, w przypadku kosztów finansowania ogólnopolskiego biletu w przewozach autobusowych – przyjęto ubytek dochodów o 75%.

kolejowej i w przewozach towarowych w PKP PLK w 2025 r. według Wnioskodawców wynosiła 29,0 zł/pockm¹¹⁷.

Z kolei średnia stawka jednostkowa opłaty manewrowej dla pojazdów wykorzystujących energię trakcyjną wyniesie 3,66 zł/pockm, a dla pojazdów wykorzystujących inny rodzaj trakcji 3,37 zł/pockm¹¹⁸. Na potrzeby niniejszych szacunków (Tabela 6) przyjęto średnią stawkę opłaty manewrowej na poziomie 3,50 zł/pockm. W 2024 r. przewieziono w Polsce 82,3 mln pociągokilometrów¹¹⁹. Przyjęto założenie, że stawka opłaty podstawowej stanowi 95% całości opłat a stawka opłaty manewrowej 5%.

Tabela 6. Szacunki wpływu zmiany wysokości opłat na koszty

Stawka opłaty podstawowej	średnia stawka 29,0 zł/pockm
przewozy w Polsce w roku 2024 (w pockm)	78 185 000
koszt według obowiązującej stawki opłat (w zł)	2 267 365 000
koszt według proponowanej stawki opłat (w zł)	54 729 500
oszczędność (spadek wpływów rocznie w zł)	2 212 635 500
Stawka opłaty manewrowej	średnia stawka 3,50 zł/pockm
przewozy w Polsce w roku 2024 (w pockm)	4 115 000
koszt według obowiązującej stawki opłat (w zł)	14 402 500
koszt według proponowanej stawki opłat (w zł)	823 000
oszczędność (spadek wpływów rocznie w zł)	13 579 500
łącznie spadek wpływów w zł	2 226 215 000

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z DSR oraz UTK.

Spadek wpływów z tytułu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej wynosiłby zatem ok. 2,2 mld zł rocznie.

Wprowadzenie proponowanych zmian w życie oznacza z jednej strony ogromny spadek kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej, z drugiej jednak strony analogiczny spadek wpływów z tego tytułu po stronie zarządców tejże infrastruktury. Wpływy z tytułu opłaty za dostęp do infrastruktury po wprowadzeniu wspomnianych zmian stanowią będą jedynie ok. 2,5% wielkości sprzed proponowanej zmiany. Oznacza to prawdopodobnie konieczność zwiększenia rekompensaty dla zarządców infrastruktury kolejowej z budżetu państwa. Ponieważ koszty stałe utrzymania infrastruktury kolejowej są wysokie i niezależne od wolumenu przewozów mniejsze wpływy mogą oznaczać opóźnienia w modernizacji linii, ograniczenie remontów torów, rozjazdów, sieci trakcyjnej oraz pogorszenie przepustowości i niezawodności sieci. Reasumując obniżenie opłat może zwiększyć konkurencyjność kolei względem transportu drogowego, ale bez równoległego wsparcia finansowego grozi destabilizacją infrastruktury dlatego każda reforma taryfowa powinna być powiązana z mechanizmem rekompensaty.

¹¹⁷ DSR, s. 32.

¹¹⁸ <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/19847,Cennik-PKP-PLK-bez-zmian-w-rozkladzie-20232024.html>

¹¹⁹ <https://dane.utk.gov.pl/sts/analizy-i-opracowania/22060,Podsumowanie-2024-r-w-przewozach-pasazerskich-i-towarowych.html>, s. 16.

Koszty finansowania programu „Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.

Program budowy terminali intermodalnych w każdym powiecie do 2030 r. oznacza konieczność budowy terminali lądowych (transport drogowy i kolejowy) oraz terminali morskich (transport drogowy, kolejowy i morski). Sam podział według gałęzi transportu oznacza, iż budowa część terminali (morskie) będzie pochłaniać większe środki niż budowa terminali obsługujących tylko dwie gałęzie transportu.

Podane w DSR wartości tzn. budowa do 2030 r. terminali intermodalnych w każdym powiecie z rocznym limitem wydatków na poziomie 3 mld zł, implikują koszt budowy jednego terminalu w wysokości 39,5 mln zł. Wartość ta wynika z faktu, iż program przewiduje budowę terminali przez 5 lat z rocznym limitem wydatków 3 mld zł, co daje łącznie 15 mld zł przy 314 powiatach ziemskich i 66 miastach na prawach powiatu¹²⁰. Źródło tej kwoty nie zostało szczegółowo opisane w dokumencie – nie ma odniesienia do konkretnej analizy technicznej, kosztorysu czy projektu budowlanego. Można przypuszczać, że jest to wartość szacunkowa przyjęta przez autorów projektu, bazująca na orientacyjnych kosztach budowy podobnych obiektów w Polsce. W 2024 r. liczba aktywnych terminali wyniosła w Polsce 40, z czego po dwa w Gdyni, Poznaniu, Kątach Wrocławskich, Gliwicach, Radomsku, Łodzi, Warszawie i 3 w Małaszewiczach¹²¹. Oznacza to, iż terminale intermodalne istnieją jedynie w części powiatów lub miast na prawach powiatu, można więc założyć konieczność budowy co najmniej 349 terminali w okresie do 2030 r., czyli przeciętnie rocznie ok. 70, a więc prawie dwa razy większej liczby niż dotychczas powstało w całym kraju. Na tej podstawie można przyjąć roczny koszt finansowania programu Terminal Intermodalny na poziomie 3 mld zł jako wiarygodny. Realizacja wspomnianego programu pociągać będzie za sobą również inne koszty nie związane z samą budową terminali intermodalnych takie jak na przykład konieczność przystosowania środków transportu do obsługi tych terminali. Warto zauważyć, iż w 2022 r. spośród zarejestrowanych samochodów ciężarowych z nadwoziami przystosowanymi do przewozu towarów jedynie 0,4% było przystosowanych do przewozów intermodalnych¹²². Oszacowanie tych kosztów wymagałoby odrębnej pogłębionej analizy rynku transportowego w Polsce. Wątpliwości, pod kątem rentowności, budzi również sensowność budowy terminali intermodalnych w każdym powiecie.

Finalnie można uznać, na podstawie przedstawionych przez Wnioskodawców danych, iż roczny koszt proponowanych w ustawie rozwiązań dla SFP powinien zamknąć się w kwocie 11,2 mld zł.

Po stronie korzyści Wnioskodawcy przywołują jedynie ogólnikowe stwierdzenia nie przytaczając konkretnych szacunków w formie pieniężnej. Trudno odnieść się analitycznie do stwierdzenia „W skali całej gospodarki zwiększenie konkurencyjności kolei towarowej przełoży się na ogromne oszczędności finansowe, ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, ponieważ pod tym względem kolej towarowa generuje znacznie mniej kosztów niż transport drogowy”. Znajdują się tu jedynie ogólne hasła

¹²⁰ <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-ist>.

¹²¹ GUS, Transport intermodalny w Polsce w 2024 r., s. 1. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczynosc/transport/transport-intermodalny-w-polsce-w-2024-r-,14,9.html>.

¹²² GUS, Transport intermodalny w latach 2020-2022, Warszawa, Szczecin 2023, str. 31. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczynosc/transport/transport-intermodalny-w-latach-2020-2022,16,2.html>.

bez rozbicia na mierzalne kategorie i konkretne wskaźniki, co uniemożliwia odniesienie się do problemu w ujęciu pieniężnym.

Wnioskodawcy proponują pokrycie całości kosztów proponowanych rozwiązań poprzez nowe środki, które zasila Fundusz Autobusowy i Fundusz Kolejowy. Środki te mają pochodzić z opłaty paliwowej dotychczas przekazywanej do Krajowego Funduszu Drogowego.

Wpływy KFD w 2026 r. planuje się w łącznej kwocie 31,6 mld zł, z tego wpływy z tytułu opłaty paliwowej mają wynieść 8,8 mld zł, czyli 27,8%¹²³. Wydatki KFD na 2026 r. przewidziane zostały w kwocie 32,6 mld zł, co oznacza planowany deficyt Funduszu na poziomie ponad 1 mld zł. Proponowane przesunięcie wpływów z opłaty paliwowej pogłębi deficyt Funduszu tylko w 2026 r. do poziomu blisko 10 mld zł. W 2025 r. planowane wydatki na zadania drogowe wynosiły blisko 19 mld zł, a wykaz zadań inwestycyjnych obejmował 160 pozycji¹²⁴. Ponieważ główne zadanie Funduszu to gromadzenie środków na finansowanie budowy i przebudowy sieci dróg krajowych, ograniczenie przychodów Funduszu odbije się negatywnie na realizowanych w tym zakresie długoletnich inwestycjach.

W komentarzach przedstawionych w trakcie konsultacji społecznych zwrócono uwagę na brak wyliczeń uzasadniających ustalenie ceny biletu na kwotę 50 zł, brak odniesienia znacznego zagęszczenia sieci terminali intermodalnych do rentowności ich funkcjonowania¹²⁵. Ponadto wskazano na brak analizy wpływu na budżet państwa¹²⁶.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Projekt wpłynie na poprawę stanu środowiska naturalnego. W Polsce udział transportu w emisjach wynosi 24,78%, przy czym dominującą rolę odgrywa transport drogowy (ponad 93%)¹²⁷. Transport kolejowy – zarówno pasażerski (Rys. 2), jak i towarowy (Rys. 3) – w najmniejszym stopniu przyczyniają się do zanieczyszczania środowiska spośród wszystkich środków transportowych.

¹²³ <https://www.bgk.pl/bip/kfd-plan-finansowy-na-2026-r/>, KFD – plan finansowy na 2026 r., str.5.

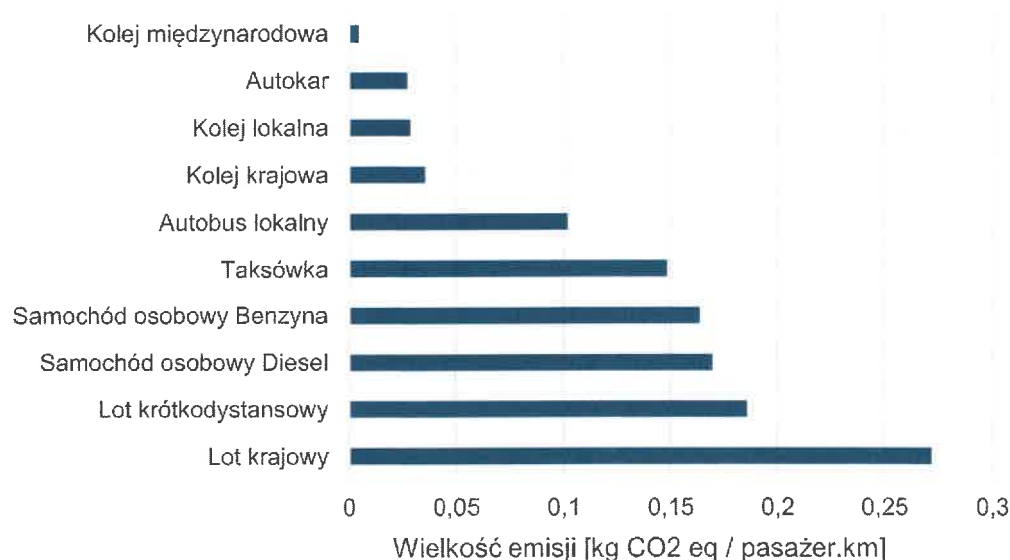
¹²⁴ <https://www.bgk.pl/bip/krajowy-fundusz-drogowy-plan-finansowy-na-2025-r/> [dostęp: 18-11-2025 r.], KFD – plan finansowy na 2026 r., Tabela 2 i 4.

¹²⁵ ID 86916.

¹²⁶ ID 85469.

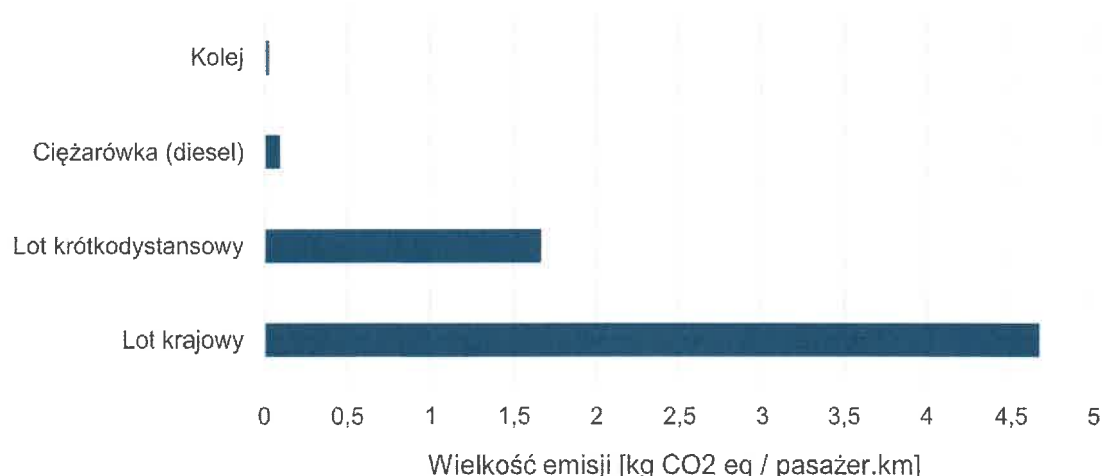
¹²⁷ Urząd Transportu Kolejowego, *Emisja dwutlenku węgla (CO₂)*, <https://dane.utk.gov.pl/sts/eko-kolej/emisja-dwutlenku-węgla-co2/22629.Emisja-dwutlenku-węgla-CO2.html>

Rysunek 2. Porównanie emisji gazów cieplarnianych różnych rodzajów transportu pasażerskiego



Źródło: *Plan adaptacji infrastruktury kolejowej do zmiany klimatu*, czerwiec 2024, s. 27, https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Ochrona_srodowiska/29.08.2024/Plan_adaptacji_infrastruktury_kolejowej_do_zmian_klimatu_-_wersja_WCAG.pdf

Rysunek 3. Porównanie emisji gazów cieplarnianych różnych rodzajów transportu towarowego



Źródło: *Plan adaptacji infrastruktury kolejowej do zmiany klimatu*, czerwiec 2024, s. 28, https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Ochrona_srodowiska/29.08.2024/Plan_adaptacji_infrastruktury_kolejowej_do_zmian_klimatu_-_wersja_WCAG.pdf

Kierunkiem rozwoju może być elektryfikacja kolei z wykorzystaniem energii odnawialnej. Program Zielona Kolej przygotowany przez Centrum Efektywności Energetycznej Kolei zakłada, że do 2030 r. aż 85% energii trakcyjnej będzie pochodziło z OZE, a docelowo – całość¹²⁸.

Unia Europejska, w ramach pakietu „Gotowi na 55”, powołała Społeczny Fundusz Klimatyczny, którego zadaniem będzie wsparcie gospodarstw najbardziej zagrożonych

¹²⁸ Raport „Zielona Kolej w Polsce – klimat, energetyka, transport”, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/10/Raport_Zielona_kolej_w-Polsce.pdf

ubóstwem energetycznym i transportowym oraz łagodzenie kosztów zielonej transformacji, zwłaszcza w sektorze transportu¹²⁹.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wdrożenie projektu będzie wiązało się z istotnymi obciążeniami administracyjnymi, nie tylko dla organów państwa, ale także dla przedsiębiorców sektora transportu drogowego i kolejowego. Szczególnym wyzwaniem okaże się przestrzeganie i egzekwowanie zakazów oraz nakazów wynikających z przepisów projektu, w szczególności dotyczących: zakazu poruszania się po drogach ciężkich pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton – zakazu, o którym mowa w art. 6 pkt 2 projektu; nakazu zachowania określonego dystansu pomiędzy miejscami załadunku i rozładunku towarów dla pojazdów i zespołów pojazdów poruszających się po drogach publicznych w wybrane dni tygodnia (art. 10 ust. 1 projektu); nakazu wysyłania i odbioru określonego wolumenu towarów za pośrednictwem kolei (art. 12 ust. 1 projektu); a także zakazu poruszania się pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton po drogach w niedziele (art. 10 ust. 5 projektu).

Poważne trudności mogą wystąpić również po stronie operatorów, przewoźników oraz organizatorów publicznego transportu zbiorowego w zakresie organizacji i finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej w związku z wprowadzeniem Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta. Znacznym wyzwaniem będzie także zapewnienie skutecznej kontroli honorowania tego biletu oraz nakładanie kar pieniężnych w przypadku naruszenia obowiązku jego uznawania.

Pewne obciążenie organizacyjne i finansowe może wiązać się ze zmianami dotyczącymi przeznaczenia środków z opłaty paliwowej oraz przekazywania części wpływów z Krajowego Funduszu Kolejowego do innych funduszy. Wdrożenie projektu spowoduje również potrzebę dostosowania systemu poboru opłat elektronicznych, o którym mowa w ustawie o drogach publicznych, do nowych kategorii pojazdów. Wyzwaniem będzie również konieczność udostępnienia w aplikacji mObywatel funkcjonalności związanych z obsługą Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta.

W zakresie, w jakim projekt będzie wymagał wdrożenia pomocy publicznej dla podmiotów sektora kolejowego czy drogowego, np. w zakresie pomocy udzielanej przewoźnikom kolejowym wykonującym przewozy towarowe w przypadku wystąpienia trudności finansowych, konieczne będzie odpowiednie przygotowanie planów pomocy przez administrację publiczną oraz dochowanie wymogu ich notyfikacji Komisji Europejskiej.

W zakresie skutków społecznych oraz obszarze finansów publicznych nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych. Projekt nie spowoduje również obciążeń administracyjnych dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich

¹²⁹ „Gotowi na 55”: Rada przyjmuje kluczowe akty pozwalające zrealizować cele klimatyczne na 2030 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/>.

przedsiębiorców, ale spowoduje obciążenia administracyjne w zakresie wydawania oraz obsługi Polskiego Biletu Powszechnego im. Juliana Eberhardta.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt wprowadza ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw przedsiębiorców, w szczególności wolności działalności gospodarczej oraz wynikającej z niej zasady swobody umów. Ograniczenia te przybierają postać nakazów lokacyjnych i logistycznych, obejmujących między innymi wymóg sytuowania dużych inwestycji logistycznych w bliskości bocznicy lub terminali kolejowych, obowiązek kierowania określonego wolumenu ładunków na transport kolejowy, limitowanie długości tras przejazdów oraz ogólnokrajowe zakazy ruchu ciężkich pojazdów w wybrane dni lub na określonych obszarach kraju. Wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń wymaga silnego uzasadnienia aksjologicznego i wykazania funkcjonalnego związku każdego z nich z celem, który projekt ma realizować. Niezbędne jest również udowodnienie proporcjonalnego i bezpośredniego związku każdego z ograniczeń z ważnym interesem publicznym w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Interes ekonomiczny sektora kolejowego, eksponowany w uzasadnieniu projektu, sam w sobie nie stanowi wystarczającej przesłanki dla ograniczenia wolności gospodarczej. Poza tym wymaga rozważenia, czy cele publiczne, które zamierzają realizować Wnioskodawcy, takie jak ochrona dróg czy ograniczenie emisji zanieczyszczeń, nie mogłyby zostać osiągnięte za pomocą środków mniej dolegliwych i bardziej elastycznych – np. poprzez instrumenty cenowe zamiast sztywnych nakazów – które pozwoliłyby lepiej urzeczywistnić konstytucyjne standardy ochrony praw podmiotowych i proporcjonalności ograniczeń.

Rozwiązania zaproponowane w projekcie budzą pewne wątpliwości co do ich zgodności z przepisami prawa UE. Dotyczy to w szczególności zasad rekompensaty i „rozsądnego zysku”, o których mowa w rozporządzeniu 1370/2007, zwłaszcza w kontekście konieczności uprzedniego i obiektywnego określenia parametrów rekompensaty dla koncepcji Polskiego Biletu Powszechnego. Wątpliwości mogą również budzić propozycje dotyczące opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w świetle dyrektywy 2012/34/UE, w tym w szczególności planowane usunięcie opłaty rezerwacyjnej oraz sztywna ingerencja w strukturę cennika. Wątpliwości mogą ponadto dotyczyć zmian w zakresie klasyfikacji i taryfikacji nowych kategorii pojazdów w związku z dyrektywą 1999/62/WE, a także relacji proponowanych limitów masy i powszechnego zakazu ruchu pojazdów do postanowień dyrektywy 96/53/WE. W zakresie, w jakim projekt przewiduje wsparcie ekonomiczne podmiotów sektora kolejowego i transportowego, konieczne będzie zachowanie reżimu pomocy publicznej obowiązującego w UE.

Projekt zawiera rozwiązania funduszowe, które wydają się być niespójne. Poszerzono zakres zadań KFD przy jednoczesnym ograniczeniu jego dochodów oraz wprowadzeniu transferów środków do innych funduszy. Kontrowersyjne są również rozwiązania osłabiające pozycję Prezesa UTK w zakresie kształtowania dostępu do infrastruktury kolejowej i ingerencja w kompetencje jst w dziedzinie organizacji transportu zbiorowego. Niektóre z proponowanych rozwiązań mogą generować ryzyko obejścia przepisów, na przykład poprzez sztuczny podział przedsiębiorstw. Projekt

narusza ponadto zasadę sześciomiesięcznej *vacatio legis* dla obciążeń regulacyjnych, a przewidziane w nim sankcje za naruszenie przepisów wydają się być nieadekwatnie łagodne. W zakresie, w jakim projekt upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określania w drodze rozporządzenia rodzajów towarów objętych obowiązkiem zapewnienia odbioru lub wysyłki określonego wolumenu towarów kolejną, wydaje się naruszony standard art. 92 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem kwestie istotnie ingerujące w sytuację prawną jednostki powinny być regulowane w ustawie, a nie w akcie wykonawczym. Projekt zawiera również uchybienia w zakresie techniki prawodawczej, które powinny zostać usunięte w toku dalszych prac legislacyjnych.

Z punktu widzenia wdrożeniowego przewidziane w projekcie nakazy i zakazy znacząco zwiększą obciążenia administracyjne zarówno po stronie organów państwa, jak i przedsiębiorców sektora drogowego i kolejowego. Mogą one utrudnić funkcjonowanie systemu logistycznego w transporcie drogowym i kolejowym, a ich realizacja będzie wymagała modyfikacji systemu e-TOLL, wprowadzenia odpowiednich funkcjonalności do aplikacji mObywatel oraz stworzenia skutecznych mechanizmów kontroli i egzekwowania przepisów prawa.

2. Skutki społeczne: Projekt zakłada szeroką reformę transportu w Polsce, mającą wyrównać różnice terytorialne i ograniczyć wykluczenie komunikacyjne poprzez rozwój transportu zbiorowego. Zmiany mogą przynieść poprawę w dziedzinie mobilności społecznej. Większość uczestników konsultacji poparła kierunek reform, zwłaszcza rozwiązania socjalne i ekologiczne. Krytyka dotyczyła kosztów, realności wdrożenia oraz ryzyka dla sektora transportu drogowego.

3. Skutki gospodarcze: Kolejowe przewozy pasażerskie rozwijają się w Polsce od wielu lat – w zeszłym roku z tego środka transportu skorzystała rekordowa liczba pasażerów. Wynika to z modernizacji kolei, poszerzania siatki połączeń oraz skrócenia czasu podróży. W kolejowych przewozach towarowych nastąpił regres spowodowany zdarzeniami geopolitycznymi. Jednak ten rodzaj transportu wymaga wsparcia w zakresie rozwoju infrastruktury – zwłaszcza terminali towarowych oraz bocznic kolejowych. Dzięki temu wsparciu może rozwinąć się również transport intermodalny.

Rozwija się transport autobusowy, o czym świadczy coraz więcej powstających linii autobusowych, zwłaszcza podmiejskich. Polski Bilet Powszechny można porównać do biletu zintegrowanego, który funkcjonuje w wielu województwach. Jednak publiczne przewozy pasażerskie finansowane są głównie przez jst i one powinny decydować – w odniesieniu do możliwości przewoźników – o tworzeniu takiej oferty biorąc pod uwagę własne możliwości finansowe.

Polski transport drogowy zatrudnia ponad 500 tys. osób, a ograniczenie finansowania tego sektora na rzecz kolei mogłoby zahamować długoterminowe inwestycje drogowe i wywołać zwolnienia pracowników.

Sektor transportu stanowi główne źródło emisji gazów cieplarnianych, przy czym transport kolejowy w najmniejszym stopniu, dlatego warto go dalej wspierać i rozwijać.

4. Skutki finansowe: Budowa terminali intermodalnych w każdym powiecie wymaga przeprowadzenia odrębnej pogłębionej analizy ekonomicznej opłacalności tego typu przedsięwzięcia. Obawy budzi również propozycja przesunięcia wpływów z opłaty

paliwowej. Podobnie jak w przypadku budowy terminali intermodalnych, sensowność tego typu działań wymagałaby szczegółowej analizy ich wpływu na program budowy dróg w Polsce. Ponadto przedstawione roczne koszty w wysokości ok. 11 mld zł w sytuacji utrzymującego się wysokiego deficytu budżetu państwa, rosnącego poziomu zadłużenia oraz w warunkach procedury nadmiernego deficytu będą miały znaczący negatywny wpływ na sytuację SFP.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach europejskich w odpowiedzi na problem wykluczenia komunikacyjnego wdrażane są różnorodne rozwiązania mające na celu zwiększenie dostępności transportu. Do często stosowanych narzędzi należą transport na żądanie oraz usługi przewozowe dla osób starszych i niepełnosprawnych. W niektórych państwach realizowane są projekty, które łączą transport publiczny z elastycznymi formami przewozu, istnieją też przykłady wprowadzenia zintegrowanego systemu biletowego, który umożliwia pasażerom nieograniczone korzystanie z transportu publicznego, obejmując zarówno pociągi, jak i autobusy międzymiastowe. Wdrażane są również mechanizmy finansowego wsparcia, takie jak subsydiowane leasingi samochodów elektrycznych czy bezpłatna komunikacja publiczna. W odniesieniu do kwestii dotyczących rozwoju kolejowego transportu towarowego niektóre państwa wśród narzędzi wspierających transport kolejowy stosują m.in. duże inwestycje w infrastrukturę kolejową, ograniczenia dla transportu drogowego (np. limity prędkości dla ciężarówek, zakazy ruchu nocnego) oraz rozwijanie systemu *piggyback*, czyli przewozu ciężarówek na wagonach kolejowych.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Jacek Lipiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, IX, X, XI.3)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 25 stycznia 2026 r.

DMP-3.52.1.2026.AB

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. *SPS-III.020.286.31.2025*

Data wpływu *26. 01. 2026*

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 16 października 2025 r. (znak pisma: SPS-III.020.286.16.2025), dotyczące *poselskiego projektu ustawy odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej* (dalej: **projekt**), uprzejmie przedstawiam następujące wyjaśnienia¹.

Przedmiotowy projekt ustawy został przekazany do UOKiK wraz z wnioskiem o wydanie opinii, o której mowa w art. 12 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej² (dalej: **ustawa o postępowaniu**) oraz dokonanie notyfikacji Komisji Europejskiej na podstawie art. 20 ustawy o postępowaniu. Zgodnie z pierwszym z ww. przepisów, opinia Prezesa Urzędu zawiera w szczególności:

- stanowisko, czy projekt przewiduje udzielanie pomocy publicznej;
- stanowisko w sprawie zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym;
- propozycje zmian przedstawione w celu zapewnienia zgodności postanowień projektu z rynkiem wewnętrznym;
- stanowisko w sprawie obowiązku notyfikacji projektu³.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o postępowaniu, do wniosku o wydanie opinii dołącza się projekt programu pomocowego oraz informacje niezbędne do wydania opinii, dotyczące w szczególności adresatów zamierzonej pomocy, jej przeznaczenia, formy, wielkości i czasu trwania. Zakres ww. informacji został określony w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie informacji przekazywanych Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej*⁴. Ww. rozporządzenie wskazuje w szczególności na konieczność przedstawienia wraz z ww. wnioskiem:

- szczegółowego opisu zasad udzielania pomocy, w szczególności jej opodatkowania oraz sposobu rozłożenia w czasie jej udzielania,

¹ W związku z tym, że do ww. pisma została załączona niepełna opinia Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu z dnia 10 października 2025 r. (znak: BEOS-WPEiM-1924/25) i nie była ona dostępna na stronach internetowych Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu, pismem z dnia 5 listopada 2025 r. Prezes UOKiK zwrócił się z prośbą o jej udostępnienie w całości. W ww. opinia została przekazana w dniu 31 grudnia 2025 r.

² Dz. U. z 2025 r., poz. 468.

³ Art. 12 ust. 4 ustawy o postępowaniu.

⁴ Dz. U. z 2004 r., ze zm.

- wielkości środków przewidzianych na udzielanie pomocy,
- okresu obowiązywania projektowanego programu pomocowego lub okresu, na jaki projektowany program pomocowy ma być zatwierdzony przez Komisję, z podaniem dokładnej daty, od której i do której pomoc może być udzielana⁵;
- podstawy zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Z uwagi na fakt, że w przedmiotowym piśmie nie zawarto niektórych z ww. informacji dotyczących pomocy, nie jest możliwe wydanie opinii w trybie art. 12 ustawy o postępowaniu (zob. również pkt III niniejszego pisma) oraz dokonanie notyfikacji projektu Komisji Europejskiej. Niniejsze pismo zawiera analizę projektowanych rozwiązań w kontekście przepisów o pomocy publicznej, a także określa możliwe podstawy ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.

I. Założenia projektu

Projekt wprowadza zmiany w szeregu ustaw⁶ i przewiduje m.in.:

1) zmodyfikowanie przeznaczenia przychodów z opłaty paliwowej wraz z dodatkowymi zmianami w zakresie sposobu, w jaki dzielone są środki pochodzące z opłaty paliwowej

Po zmianach przewidywanych w projekcie, opłata paliwowa nie będzie już trafiać do Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD), lecz do Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: FRPA) oraz Funduszu Kolejowego (dalej: FK), z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych⁷, niebędących infrastrukturą prywatną⁸, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, jeżeli stanowi infrastrukturę nieczynną⁹. Projekt zakłada również, dostosowane do ww. podziału, uzupełnienie zakresu przeznaczeń środków KFD¹⁰.

W związku z tym, że ta modyfikacja, poza częścią przeznaczoną na finansowanie transportu towarowego, stanowi wyłącznie zmianę źródeł finansowania określonych wcześniej działań¹¹, jego analiza została ograniczona wyłącznie do pomocy finansującej transport towarowy, stanowiącej nowy instrument.

⁵ W przypadku gdy okres ten ma być dłuższy niż sześć lat, należy wykazać, że jest to niezbędne do osiągnięcia celów programu pomocowego.

⁶ Projekt przewiduje zmiany w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2025 poz. 561), ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285), ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1133), ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 402, 1572, z 2025 r. poz. 303), ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz. U. z 2024 r. poz. 1275 z późn. zm.), ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 697, 731), ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 1130, 1907, 1940, z 2025 r. poz. 527, 680).

⁷ Zob. art. 4 pkt 10 i 36c ustawy o transporcie kolejowym.

⁸ Zob. art. 4 pkt 1c ustawy o transporcie kolejowym.

⁹ Zob. art. 4 pkt 1b ustawy o transporcie kolejowym.

¹⁰ Projektowany art. 39f ust. 4c wskazuje, że Bank Gospodarstwa Krajowego będzie comiesięcznie przekazywał do:

- FK - 24% wpływów KFD z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym,
- FK - 12% wpływów KFD z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych, niebędących infrastrukturą prywatną, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku,
- FK - 4% wpływów KFD z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie linii kolejowych o znaczeniu obronnym,
- FRPA - 40% wpływów KFD.

¹¹ Np. wsparcie udzielane w ramach FRPA stanowi rekompensatę, która w większości jest pomocą publiczną i podlega sprawozdaniu do Systemu Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej (SHRIMP).

2) wprowadzenie „Polskiego biletu powszechnego im. Juliana Eberhardta” (dalej: bilet powszechny)

Bilet powszechny ma być uwzględniany w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich. Bilet ma być ważny 30 dni od momentu skasowania lub aktywacji w całym publicznym transporcie zbiorowym we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od (w szczególności) liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników. Bilet ma kosztować 50 zł, jednak nie mają mieć do niego zastosowania ulgi ustawowe.

Opłaty za Bilet powszechny mają stanowić przychód organizatora, które powinien przeznaczać na rekompensatę z tytułu stosowania Biletu powszechnego. W celu jej otrzymania przewoźnik niebędący operatorem będzie zobowiązany zawrzeć umowę z organizatorem, od czego organizator nie może się uchylić (zob. projektowany art. 58e ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

3) usunięcie niektórych opłat pobieranych przez zarządcę infrastruktury oraz określenie maksymalnych stawek niektórych opłat w odniesieniu wyłącznie do przewozów towarowych¹²

Projekt przewiduje wprowadzenie maksymalnych stawek jednostkowych w zakresie opłaty podstawowej w wysokości 0,70 zł oraz opłaty manewrowej w wysokości 0,20 zł w odniesieniu do transportu towarowego, a także usunięcie opłaty rezerwacyjnej za niewykorzystanie przydzielonej zdolności przepustowej¹³ oraz opłaty postojowej¹⁴ w odniesieniu do wszystkich przewozów kolejowych.

4) ustanowienie programu wieloletniego pod nazwą „Program Intermodalny i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych - Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.” (dalej: Program Intermodalny)

Zgodnie z projektem, celem ustanowienia Programu Intermodalnego jest integracja towarowych przewozów kolejowych z innymi środkami transportu towarowego, w szczególności transportem drogowym, w celu osiągnięcia ponad:

- 25% wolumenu towarów (w tonokilometrach), przewożonych koleją towarową do 2030 r., oraz
- 50% wolumenu towarów (w tonokilometrach), przewożonych koleją towarową do 2035 r.

5) zobowiązanie ministra właściwego do spraw gospodarki do udzielenia pomocy publicznej w przypadku będących w trudnej sytuacji przewoźników kolejowych, których przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe

Zgodnie z projektem, w przypadku, w którym ww. przewoźnik kolejowy jest zmuszony dokonać zwolnień grupowych, gdyż znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców¹⁵ (dalej: *ustawa o udzielaniu*

¹² Lub przewozów o przeważającym charakterze towarowym.

¹³ Zob. art. 33 ust. 3 i ust. 11 ustawy o transporcie kolejowym.

¹⁴ Zob. art. 33 ust. 10 ustawy o transporcie kolejowym.

¹⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1298 z późn. zm.).

pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji), minister właściwy do spraw gospodarki udziela mu pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania ww. miejsc pracy, na zasadach określonych w ustawie o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji.

II. Kwalifikacja planowanego wsparcia w zakresie pomocy publicznej

Wsparcie udzielane podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą jest uznawane za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: **TFUE**), o ile jednocześnie spełnia następujące warunki:

- udzielane jest ono przez państwo lub ze środków państwowych,
- przedsiębiorstwo uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Poniżej przedstawiona została analiza proponowanych w projekcie rozwiązań w kontekście przepisów o pomocy publicznej, z tym zastrzeżeniem, że propozycja, o której mowa w punkcie numer 5, nie wymaga szczegółowej analizy - stanowi pomoc publiczną.

Przedsiębiorstwo

Przepisy art. 107 TFUE mają zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: **TSUE**), przedsiębiorstwem jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od swojej formy organizacyjnej i prawnej oraz sposobu finansowania¹⁶. Poprzez prowadzenie działalności gospodarczej należy rozumieć oferowanie towarów lub usług na rynku¹⁷.

Nie budzi wątpliwości, że operatorzy publicznego transportu zbiorowego¹⁸, przewoźnicy kolejowi, jak również podmioty prowadzące działalność w zakresie zarządzania/eksploatacji terminali intermodalnych¹⁹ są przedsiębiorstwami.

¹⁶ Wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 *Klaus Höfner i Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH*, [1991] ECR I-1979, pkt 21.

¹⁷ Wyrok TSUE z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-475/99 *Ambulanz Glöckner przeciwko Landkreis Südwestpfalz*, [2001] ECR I-8089, pkt 19 oraz wyrok TSUE z dnia 12 września 2000 r. w połączonych sprawach C-180/98 do C-184/98 *Pavlov i in.*, [2000] ECR I-6451, pkt 75.

¹⁸ Zob. np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu zawartych pomiędzy duńskim ministerstwem transportu a Danske Statsbaner i decyzję Komisji z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.20350 - (C 17/08) (ex NN 1/06) *wdrożonej przez Republikę Czeską na rzecz szeregu regionalnych przewoźników autobusowych prowadzących działalność w kraju uściańskim* (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 4081), Dz. Urz. UE L 329 z 14.11.2014 r.

¹⁹ Zob. np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 2 października 2025 r. w sprawie SA.118718 (2025/NN) - Italy - *Expansion of the Terminal of Bologna Interporto*, decyzję Komisji Europejskiej z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie SA. 115472 (2024/N) - Slovakia - *Investment aid scheme for the construction and modernisation of intermodal terminals and transshipment points* lub decyzję Komisji Europejskiej z dnia 3 października 2024 r. w sprawie SA.114260 (2024/N) - Poland - *Aid for intermodal transport projects under the European Funds for Infrastructure, Climate, Environment 2021-2027 programme*.

Zasoby państwowe

Jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE²⁰.

Zmiana nr 1 przewiduje finansowanie ze środków pochodzących z opłaty paliwowej rozwoju przewozów towarowych, w tym infrastruktury.

Opłata paliwowa to opłata z wprowadzenia na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, wykorzystywanych do napędu silników spalinowych²¹, której przeznaczenie zostało zdefiniowane w ustawie o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym²². Organami właściwymi w sprawie opłaty paliwowej są naczelnicy urzędów skarbowych, naczelnicy urzędów celno-skarbowych oraz dyrektorzy izb administracji skarbowej²³. Powyższe oznacza, że ww. środki stanowią zasoby państwowe przypisywalne państwu²⁴.

Pochodzenie zasobów nie ma znaczenia, pod warunkiem że zanim zostaną bezpośrednio lub pośrednio przekazane beneficjentom, znajdą się pod kontrolą publiczną i będą w związku z tym dostępne dla organów krajowych²⁵, nawet jeżeli zasoby te nie staną się własnością danego organu publicznego²⁶. Tym samym, w odniesieniu do zmiany nr 2, która zakłada przeznaczenie przychodów ze sprzedaży biletu powszechnego w celu sfinansowania rekompensaty na rzecz operatorów publicznego transportu zbiorowego²⁷, ww. przychody znajdują się w dyspozycji organizatora, którym może być gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, związek powiatowo-gminny, związek metropolitalny, województwo lub minister²⁸.

Faktyczne przekazanie środków finansowych nie musi nastąpić - wystarczy, że państwo zrezygnuje ze swoich przychodów. Rezygnacja z przychodów, które w przeciwnym razie wpłynęłyby na rzecz państwa, stanowi przekazanie zasobów państwowych²⁹. W związku z powyższym należy uznać, że zmiana nr 3, w zakresie określenia maksymalnych stawek niektórych opłat pobieranych przez zarządcę infrastruktury, stanowi rezygnację z części przychodów publicznych, a więc spełnia przesłankę zasobów publicznych i przypisywalności państwu³⁰.

W przypadku zmiany nr 4, finansowanie programu wieloletniego będzie pochodziło z budżetu państwa, tym samym z zasobów państwowych. Ze względu na to, że - w przypadku wdrożenia ww. projektu - zakres oraz przeznaczenie tego środka będzie zdefiniowane w ustawie, jest on przypisywalny państwu.

²⁰ Wyrok TSUE z dnia 24 stycznia 1978 r. w sprawie 82/77 *Van Tiggele*, ECLI:EU:C:1978:10, pkt 25 i 26; wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94 *Air France przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1996:194, pkt 63.

²¹ Zob. art. 37j ust. 1 ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym.

²² Zob. art. 37i ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym.

²³ Zob. art. 37n ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym.

²⁴ Zob. pkt 62-63 zawiadomienia oraz wyrok TSUE z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06 *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413, pkt 69-75.

²⁵ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06 *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413, pkt 70; wyrok TSUE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98 P *Francja przeciwko Ladbroke Racing Ltd i Komisji*, ECLI:EU:C:2000:248, pkt 50.

²⁶ Zob. wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94 *Air France przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1996:194, pkt 65, 66 i 67 dotyczący pomocy finansowanej z dobrowolnych depozytów prywatnych obywateli. Zob. także wyrok TSUE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98 P *Francja przeciwko Ladbroke Racing Ltd i Komisji*, ECLI:EU:C:2000:248, pkt 50.

²⁷ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym operator publicznego transportu zbiorowego to samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

²⁸ Zob. art. 7 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

²⁹ Wyrok TSUE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98 P *Francja przeciwko Ladbroke Racing Ltd i Komisji*, ECLI:EU:C:2000:248, pkt 48-51.

³⁰ Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie SA.100464 (2021/N) - Sweden - COVID-19: *Reduction of infrastructure access charges for transport services by rail*, pkt 11 i 23 lit. b

Selektywność

Wsparcie ma charakter selektywny, jako że ograniczone jest jedynie do części sektora transportu: kolejowego transportu towarowego (zmiana nr 1), przewozów pasażerskich z wyłączeniem tych międzywojewódzkich i międzynarodowych (zmiana nr 2), podmiotów zarządzających/eksploatujących terminale intermodalne (zmiana nr 4) lub niektórych przewoźników kolejowych wykonujących w przeważającej mierze przewozy towarowe (zmiana nr 3).

Korzyść

Przesłanka korzyści jest spełniona zawsze, ilekroć sytuacja finansowa przedsiębiorstwa ulega poprawie w wyniku interwencji państwa na warunkach innych niż normalne warunki rynkowe³¹. Aby ocenić tę przesłankę należy porównać sytuację finansową przedsiębiorstwa po zastosowaniu środka z jego sytuacją finansową w przypadku braku środka³².

Finansowanie publiczne świadczenia usługi publicznej (zmiana nr 2) stanowi korzyść dla przedsiębiorcy w przypadku, gdy nie zostały spełnione wszystkie przesłanki określone w wyroku w sprawie Altmark³³ (tzw. test Altmark).³⁴ Z projektu nie wynika aby były one spełnione, dlatego na potrzeby niniejszego pisma przyjęto, że w tym przypadku korzyść występuje.

Jeśli chodzi o budowę infrastruktury kolejowej (zmiany nr 1 i 4), należy zauważyć, że po ich wprowadzeniu beneficjenci nie będą musieli pokryć ze środków własnych całkowitych kosztów realizacji zaplanowanych przez siebie inwestycji np. z zakresu transportu intermodalnego³⁵. W związku z tym, beneficjenci uzyskają korzyść, której nie mogliby otrzymać w normalnych warunkach rynkowych.

W przypadku wprowadzenia maksymalnych stawek dostępowych do infrastruktury kolejowej (zmiana nr 3) koszty operacyjne wspieranych przedsiębiorstw ulegną zmniejszeniu w porównaniu z kosztami przedsiębiorstw, które nie korzystają z ulgi³⁶.

³¹ *Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 262 z 19.7.2016 r., pkt 67.

³² Wyrok TSUE z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie 173/73 *Włochy przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1974:71, pkt 13.

³³ Ww. przesłanki są następujące:

- przedsiębiorstwo będące beneficjentem musi być rzeczywiście obciążone zobowiązaniem lub zobowiązaniami do świadczenia usług publicznych, a zobowiązania te muszą być jasno zdefiniowane;
- parametry, na podstawie których obliczana jest rekompensata, muszą zostać określone z wyprzedzeniem w obiektywny i przejrzysty sposób;
- rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku;
- w przypadku gdy wyboru przedsiębiorstwa mającego wywiązywać się z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych nie dokonuje się zgodnie z procedurą udzielania zamówień publicznych, która pozwoliłaby na wybór oferenta świadczącego te usługi za cenę najkorzystniejszą dla danej społeczności, poziom rekompensaty należy określić na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo dysponujące odpowiednimi środkami.

Wyrok TSUE z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, przy udziale *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* [2003] REC I-7747).

³⁴ UOKiK posiada wiedzę o wyłącznie kilku decyzjach, w których Komisja Europejska uznała, iż pomimo braku konkurencyjnej procedury przetargowej, warunek ten został spełniony, zob. np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 3 maja 2005 r. w sprawie N 382/2004 - *France - Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)* lub decyzję Komisji Europejskiej z dnia 21 października 2008 r. w sprawie pomocy państwa C 49/06 (ex NN 65/06), którą *Włochy* przyznały na rzecz wynagrodzenia wypłacanego przedsiębiorstwu *Poste Italiane* z tytułu dystrybucji pocztowych bonów oszczędnościowych, Dz. Urz. L 189 z 21.7.2009 r.

³⁵ Zob. decyzję Komisji z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie SA.52716 (2018/N) - Polska - Budowa terminalu przeładunkowego *Treedon Group na Stacji PKP LHS w Woli Baranowskiej*, pkt 18.

³⁶ Decyzja Komisji Europejskiej z 10 grudnia 2018 r. w sprawie SA.51956 (2018/N) - Niemcy - *Aid scheme for the promotion of rail freight transport*, pkt 44-46.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na handel między państwami członkowskimi

Pomoc przyznana przez państwo zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może ona powodować poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent konkuruje³⁷. W praktyce przesłankę uznaje się za spełnioną, jeżeli państwo przyznaje korzyść finansową przedsiębiorstwu w sektorze otwartym, gdzie istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja³⁸. W przypadku wpływu na handel między państwami członkowskimi, jeśli przyznana pomoc umacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących z nim w ramach wewnątrzunijnej wymiany handlowej, należy uznać, że pomoc wywiera wpływ na tę wymianę handlową³⁹.

W zakresie transportu towarowego (zmiana nr 1 i 3-4), w związku z tym, że rynek ten jest rynkiem zliberalizowanym, a przedsiębiorstwa z różnych państw członkowskich konkurują między sobą, wsparcie może zakłócać konkurencję i wpływać na handel między państwami członkowskimi⁴⁰.

W odniesieniu do przedsiębiorstw świadczących usługi publicznego transportu zbiorowego (zmiana nr 2) stosunkowo niewielka kwota pomocy, wielkość beneficjenta lub jego udział w rynku, również nie wykluczają możliwości wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi⁴¹. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem TSUE, nie istnieje próg ani odsetek, poniżej którego można uznać, że wymiana handlowa pomiędzy państwami członkowskimi nie jest naruszona. Stosunkowo niewielka kwota pomocy lub stosunkowo niewielkie przedsiębiorstwo, które tę pomoc otrzymuje, nie wykluczają, jako takie, możliwości, że wymiana handlowa pomiędzy państwami członkowskimi może być naruszona⁴².

Tym samym, wspieranie świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym zakłóca lub może zakłócić konkurencję i wpływa na handel między państwami członkowskimi.

III. Zgodność pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym oraz dodatkowe uwagi odnoszące się do kompletności lub spójności regulacji

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, postępowanie dotyczące pomocy publicznej nie powinno prowadzić do takiego rezultatu, który byłby sprzeczny z innymi postanowieniami Traktatów⁴³. Nie można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym takiej pomocy państwa, która narusza ogólne zasady prawa Unii⁴⁴. W opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu z dnia 10 października 2025 r. wskazano, że część proponowanych zmian jest lub może

³⁷ Wyrok TSUE z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 *Philip Morris*, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11; Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97 itp., *Alzetta*, ECLI:EU:T:2000:151, pkt 80.

³⁸ Decyzja Komisji z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.20350 - (*C 17/08*) (ex NN 1/06) wdrożonej przez Republikę Czeską na rzecz szeregu regionalnych przewoźników autobusowych prowadzących działalność w kraju uściańskim (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 4081), Dz. Urz. UE L 329 z 14.11.2014 r.

³⁹ Wyrok Sądu z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie T-288/97 *Friulia Venezia Giulia*, ECLI:EU:T:2001:115, pkt 41; wyrok TSUE z dnia 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych C-97/11 i C-03/11 *Libert i inni*, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 77; wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie C-518/13 *Eventech przeciwko The Parking Adjudicator*, ECLI:EU:C:2015:9, pkt 66.

⁴⁰ Zob. decyzję Komisji Europejskiej z 28 kwietnia 2025 r. w sprawie Aide d'État SA.116752 (2025/N) - France - Aide à l'exploitation d'un service d'autoroute ferroviaire entre les terminaux de Cherbourg et de Mouguerre, pkt 57, decyzję Komisji Europejskiej z dnia 3 października 2024 r. w sprawie SA.114260 (2024/N) - Poland - Aid for intermodal transport projects under the European Funds for Infrastructure, Climate, Environment 2021-2027 programme, pkt 38;

⁴¹ Wyrok Trybunału z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie C-518/13 *The Queen, na wniosek: Eventech Ltd przeciwko The Parking Adjudicator*, pkt 68, 81.

⁴² Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1990 r. w sprawie C-142/87 *Belgia przeciwko Komisji (Tubemeuse)*, Rec. 1990, s. I-959, pkt 43.

⁴³ Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 1993 r., *Matra/Komisja*, C-225/91, EU:C:1993:239, pkt 41; wyrok TSUE z dnia 19 września 2000 r., *Niemcy/Komisja*, C-156/98, EU:C:2000:467, pkt 78; Wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 50.

⁴⁴ Wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 50; wyrok TSUE z dnia 22 września 2020 r., *Austria/Komisja*, C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 44. Zob. również podobne wyrok TSUE z dnia 22 marca 1977 r., *Iannelli & Volpi*, 74/76, EU:C:1977:51, pkt 14, wyrok TSUE z dnia 31 stycznia 2023 r., *Komisja/Braesch i in.*, C-284/21 P, EU:C:2023:58, pkt 96 i 98.

być niezgodna z innymi przepisami UE (np. zmiana nr 3⁴⁵). W związku z powyższym, w sytuacji w której proponowane rozwiązanie naruszałoby inne postanowienia traktatów UE, nie może zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym, niezależnie od przedstawionych poniżej informacji.

W pkt II niniejszego pisma wskazano, że zmiany nr 1-5 będą stanowiły pomoc publiczną. Poniższej przedstawiona została analiza ich zgodności z rynkiem wewnętrznym wraz z ewentualnymi dodatkowymi uwagami.

A. Wykorzystanie części przychodów z opłaty paliwowej na potrzeby transportu towarowego oraz ustanowienie Programu Intermodalnego

Zmiany nr 1 i 4 można rozpatrywać łącznie, jako że służą temu samemu celowi, czyli wsparciu infrastruktury kolejowej. Podstawą zgodności z rynkiem wewnętrznym w ich wypadku jest bezpośrednio art. 93 TFUE. Analizując dotychczasową praktykę decyzyjną Komisji Europejskiej⁴⁶, można stwierdzić, że przesłanki oceny zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym określone w art. 93 TFUE są następujące:

- pomoc przyczynia się do jasno określonego celu leżącego we wspólnym interesie,
- pomoc jest niezbędna i spełnia efekt zachęty,
- pomoc jest proporcjonalna,
- pomoc nie prowadzi do wystąpienia zakłóceń konkurencji ani nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,
- dostęp do obiektów infrastrukturalnych jest otwarty dla wszystkich użytkowników na niedyskryminujących zasadach.

Uzasadnienie oraz Deklarowane Skutki Regulacji do projektu **nie zawierają wszystkich niezbędnych informacji** odnoszących się do rynku transportu kolejowego towarowego oraz terminali intermodalnych, w szczególności brak jest danych dotyczących rentowności projektów intermodalnych, kosztów kwalifikowanych oraz dopuszczalnej intensywności projektowanej pomocy. W tym kontekście należy zauważyć, że w ramach dotychczasowej praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej w podobnych sprawach, co do zasady, uznaje się za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc nieprzekraczającą 50% kwalifikowanych⁴⁷. Wydaje się, iż w ramach niniejszego projektu pomoc publiczna nie jest ograniczona do ww. poziomu, co może sugerować, że jest dopuszczalna w zakresie 100% kosztów kwalifikowalnych⁴⁸.

⁴⁵ Opinia Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu z dnia 10 października 2025 r., s. 8-9.

⁴⁶ Zob. np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie SA. 115472 (2024/N) - Slovakia - Investment aid scheme for the construction and modernisation of intermodal terminals and transshipment points, pkt 47 i nast. oraz decyzję Komisji Europejskiej z dnia 3 października 2024 r. w sprawie SA.114260 (2024/N) - Poland - Aid for intermodal transport projects under the European Funds for Infrastructure, Climate, Environment 2021-2027 programme, pkt 37 i nast.

⁴⁷ Zob. np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie SA.35193 - Italy - Termini Imerese, pkt 55-57; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie SA.36485 (2013/N) - Polska - Zmiana programu pomocy nr N 564/2008 - Pomoc inwestycyjna na rozwój transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, pkt 62, decyzję Komisji Europejskiej z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie SA.112954 (2024/N) - Bulgaria - State Aid for the Support of Intermodal Operators, pkt 59.

⁴⁸ Komisja Europejska mogłaby zatwierdzić pomoc o wyższej intensywności, gdyby wykazano konieczność gospodarczą zwiększenia intensywności pomocy (zob. np. decyzja Komisji z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie SA.33486 — Niemcy — Förderprogramm Umschlaganlagen für den kombinierten Verkehr, pkt 30-31, oraz decyzja Komisji z dnia 17 października 2012 r. w sprawie SA.34501 — Niemcy — Rozbudowa portu rzeczno Kónigs Wusterhausen/Wildau, pkt 37-49). Zasadniczo podstawą do zaakceptowania intensywności przekraczającej 50% była negatywna wartość bieżąca projektu (NPV) oraz ujemna wewnętrzna stopa zwrotu (IRR) w przypadku braku udzielenia pomocy, a także ograniczenie pomocy wyłącznie do uzupełnienia deficytu finansowania projektu (przy uwzględnieniu planowanych do wygenerowania przychodów) (zob. np. decyzja Komisji z dnia 17 lipca 2013 r. w sprawie środka/programu pomocy/pomocy państwa SA.34369 (13/C) (ex 12/N) — Budowa i eksploatacja publicznych intermodalnych terminali transportowych, które Republika Słowacka planuje wdrożyć (Dz. Urz. UE L 238 z 9.8.2014), pkt 125-127 oraz decyzja Komisji z dnia 17 października 2012 r. w sprawie SA.34501 — Niemcy — Rozbudowa portu rzeczno Kónigs Wusterhausen/Wildau, pkt 37-49).

Wydaje się także, że obecnie zaproponowane przepisy nie są wystarczające do wdrożenia w życie Programu Intermodalnego, gdyż brakuje odniesienia do odpowiedniego dokumentu w tym zakresie (np. programu wieloletniego⁴⁹ lub programu pomocowego w rozumieniu ustawy o postępowaniu). Obecnie obowiązujące programy pomocowe wspierające sektor przewozów intermodalnych opierają się na stosownych rozporządzeniach, w których szczegółowo uregulowano zagadnienia dotyczące zgodności⁵⁰.

Należy jednocześnie zauważyć, że do ww. zmian mogłyby znaleźć zastosowanie projektowane przez Komisję Europejską przepisy *rozporządzenia Komisji uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach transportu kolejowego, transportu wodnego śródlądowego i transportu multimodalnego za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 93, 107 i 108 Traktatu (dalej: TBER) oraz wytycznych w sprawie pomocy państwa dla transportu lądowego i multimodalnego*⁵¹. W szczególności przepisy TBER wykluczałyby konieczność notyfikacji pomocy do Komisji Europejskiej. Ww. akty prawne nie zostały jednak jeszcze opublikowane, brak jest zatem możliwości ich zastosowania w tym momencie.

B. Wprowadzenie biletu powszechnego

Wprowadzenie zmiany nr 2 mogłoby następować zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007⁵², zgodnie z którym „*rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego [...] wypłacane zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, są zgodne z zasadami wspólnego rynku. Rekompensaty te nie podlegają obowiązkowi wcześniejszego informowania, o którym mowa w art. 88 ust. 3 Traktatu [obecnie art. 108 ust. 3 TFUE]*” (art. 9 rozporządzenia 1370/2007).

Niemniej, wydaje się, że projektowane przepisy wymagałyby znacznego doprecyzowania, aby mogły zostać uznane za zgodne z ww. rozporządzeniem. Na przykład, zgodnie z projektowanym art. 58e ust. 1-2, przewoźnik nie będący operatorem zawiera z organizatorem umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego⁵³, bez możliwości odmowy ze strony organizatora.

Ponadto, w kontekście informacji, z której wynika, że przewoźnicy po podpisaniu umowy z organizatorem uzyskują status operatora publicznego transportu zbiorowego⁵⁴, nie wiadomo, z jakich powodów projektowane art. 58b ust. 2 lub art. 66 posługują się sformułowaniem „operator i/lub przewoźnik” (jeśli przewoźnik otrzymuje status operatora, to nie powinniśmy mieć już do czynienia z przewoźnikami).

Ww. aspekt może być kluczowy pod kątem ewentualnych rozliczeń, w tym w sytuacji łączenia przez podmioty funkcji przewoźnika i operatora publicznego transportu zbiorowego (wydaje się bowiem, że nie jest wykluczone, że niektórzy z nich wciąż będą łączyli obie funkcje, np. w odniesieniu do różnych linii komunikacyjnych).

Dodatkowo projektowany art. 58e ust. 3 ustawy wskazuje, że rozsądny zysk, który otrzymuje operator, może być przeznaczany wyłącznie na rozwój publicznego transportu zbiorowego,

⁴⁹ Zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.), programy wieloletnie ustanawiane są przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, która zawiera dołączony do niej program wieloletni.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2024 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w zakresie transportu intermodalnego w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. U. poz. 705 z późn. zm.), Rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 października 2024 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (Dz. U. poz. 1573).

⁵¹ Zob. <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4539> oraz <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/5046>.

⁵² Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007 r.

⁵³ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 24 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

⁵⁴ Zob. Deklarowane Skutki Regulacji, s. 29.

w tym zwiększenie liczby linii komunikacyjnych, częstotliwości przejazdów, zakup pojazdów zeroemisyjnych, modernizację taboru i podnoszenie standardu przewozów. Wydaje się jednak, że rozsądny zysk stanowi swego rodzaju ekwiwalent wynagrodzenia rynkowego, a tym samym nie powinno się określać sposobu jego wykorzystania⁵⁵. Ponadto, biorąc pod uwagę ww. niespójność co do nazewnictwa w zakresie stosowania sformułowań „przewoźnik/operator”, nie jest jasne, czy ww. przepis dotyczy wszystkich przedsiębiorców stosujących ww. bilet, czy jedynie operatorów posiadających umowę o świadczenie usług publicznych, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 24 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Dodatkowo nie jest jasne, z jakich powodów ww. bilet nie będzie stosowany w międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozach pasażerskich.

C. określenie maksymalnych stawek niektórych opłat pobieranych przez zarządcę infrastruktury w zakresie przewozów towarowych

Zmiana nr 3 powinna być oceniana zgodnie z zapisami komunikatu Komisji – *Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych*⁵⁶ (dalej: **wytyczne kolejowe**), w szczególności sekcji 6 (pomoc na koordynację transportu). Warunkiem zgodności takiej pomocy jest m.in. zastosowanie odpowiedniej intensywności pomocy⁵⁷, a także przedstawienie Komisji Europejskiej analizy dotyczącej kosztów transportu⁵⁸. Zgodnie bowiem z pkt 105 *wytycznych kolejowych*, państwo członkowskie powinno dostarczyć uzasadnioną i przedstawioną w ujęciu ilościowym analizę porównawczą kosztów transportu kolejowego i alternatywnych opcji bazujących na innych gałęziach transportu.

D. obowiązek udzielania pomocy publicznej w przypadku będących w trudnej sytuacji przewoźników kolejowych, których przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe

W przypadku zmiany nr 5, należy zwrócić uwagę, że w dołączonych materiałach nie przedstawiono szerszych informacji na temat zasad udzielania tego rodzaju pomocy. Wskazano jedynie, że będzie ona udzielana na podstawie ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji. W tym zakresie należy wskazać, że pomoc ta, co do zasady, będzie wymagała zgłoszenia Komisji Europejskiej w celu uzyskania pozytywnej decyzji⁵⁹.

Komisja będzie oceniała zgodność tej pomocy na podstawie komunikatu Komisji - *Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji*⁶⁰ (dalej: **wytyczne na ratowanie i restrukturyzację**). Niezbędne będzie więc przedstawienie Komisji Europejskiej planu restrukturyzacji przedsiębiorcy, który zakłada przywrócenie długoterminowej rentowności beneficjenta w rozsądnych ramach czasowych i na podstawie realistycznych założeń, które powinny wykluczać wszelką dalszą pomoc państwa nieobjętą planem restrukturyzacji. Ponadto,

⁵⁵ Zob. *Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych na temat rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego*, Dz. Urz. UE C 222 z 26.6.2023, pkt 2.6.4.

⁵⁶ Dz. Urz. UE C 184 z 22.7.2008 r.

⁵⁷ Zob. pkt 107 lit. a i b *wytycznych kolejowych*.

⁵⁸ Zob. decyzję Komisji Europejskiej z 10 grudnia 2018 r. w sprawie SA.51956 (2018/N) - Niemcy - *Aid scheme for the promotion of rail freight transport*, pkt 61-68.

⁵⁹ Art. 11 ust. 2 ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji dopuszcza udzielanie pomocy bez indywidualnej notyfikacji Komisji Europejskiej, jeżeli:

1) przedsiębiorca znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej jest mikro-, małym lub średnim przedsiębiorcą;

2) całkowita wielkość udzielonej i wnioskowanej pomocy, udzielanej w ramach tego samego procesu restrukturyzacji, nie przekracza równowartości 10 000 000 euro według kursu średniego walut obcych ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu poprzedzającym dzień złożenia wniosku o udzielenie pomocy.

⁶⁰ Dz. Urz. UE C 249 z 31.7.2014 r.

konieczny będzie znaczący wkład własny beneficjenta⁶¹. Projektowana ustawa wprowadza natomiast obowiązek udzielenia takiej pomocy, niezależnie od spełnienia ww. warunków.

Biorąc pod uwagę ww. warunki, np. konieczność zapewnienia odpowiedniego wkładu własnego beneficjenta, co może okazać się niemożliwe do zagwarantowania we wszystkich przypadkach, zasadna wydaje się zmiana polegająca na rezygnacji z obowiązku udzielania tej pomocy przez ww. ministra, na możliwość jej udzielenia.

Podsumowując, zmiana nr 2, po odpowiednich modyfikacjach (omówionych w pkt B powyżej), może być zgodna z rynkiem wewnętrznym i wyłączona z obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, na podstawie przepisów rozporządzenia 1370/2007.

Natomiast zmiany nr 1 oraz 3-5 powinny zostać notyfikowane Komisji Europejskiej przed ich wprowadzeniem zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, a pomoc nie może być udzielona do czasu uzyskania pozytywnej decyzji KE⁶². W związku z powyższym, w tym zakresie, projekt ustawy powinien zostać uzupełniony o tzw. klauzulę zawieszającą udzielanie⁶³ pomocy do momentu wydania decyzji przez Komisję Europejską.

*Z upoważnienia
Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Daniel Mańkowski
Wiceprezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

⁶¹ Zob. pkt 62 wytycznych na ratowanie i restrukturyzację.

⁶² Zob. art. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015 r.

⁶³ Zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy o postępowaniu, poprzez „udzielenie” pomocy należy rozumieć nabycie prawa do otrzymania pomocy, co nie może być utożsamiane z „wyplaceniem” pomocy.



RPW/1367/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026 – 01 – 14
Data wpływu: 2026 – 01 – 14

Warszawa, 13 stycznia 2026 r.

Anna-Maria Żukowska

Daria Gosek-Popiołek

Posłanki na Sejm RP

Wnioskodawczynie projektu ustawy

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu RP, jako przedstawicielki wnioskodawców, niniejszym wnosimy autopoprawkę **do poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej (RPW/31538/2025).**


Anna-Maria Żukowska


Daria Gosek-Popiołek

WYDZIAŁ OCENY I PREZYDIUM SEJMU
L. cz. SPS-III, 020, 286.24, 2025
Data wpływu 15.01.2026r.

AUTOPOPRAWKA

do poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej (RPW/31538/2025)

W poselskim projekcie ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej wprowadza się następująca zmiany:

- 1) w przypisie nr 1 słowa: “ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym oraz ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.” zastępuje się słowami “ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym, ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawę z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz ustawę z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych.”;
- 2) po art. 1 dodaje się art. 1a w brzmieniu:

“**Art. 1a.** W ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, w art. 5 ust. 1 pkt 1 skreśla się średnik i dodaje słowa “, przy czym środki te przeznacza się wyłącznie na rozwój, w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, infrastruktury rowerowej, pieszej, a także przystanków komunikacyjnych, dworców i węzłów przesiadkowych;”.”;
- 3) w art. 2:
 - a) w pkt 3 w dodawanym art. 58b ust. 3 słowo “ważny” zamienia się słowami “biletem imiennym, ważnym”;
 - b) w pkt 3 dodawany art. 58e ust. 1 uzyskuje brzmienie:

“**Art. 58e. 1.** W celu otrzymania rekompensaty, o której mowa w art. 50 pkt 3, w stosunku do linii komunikacyjnych, których dotyczy obowiązek, o którym mowa w art. 58b ust. 2, przewoźnik nie będący operatorem zawiera z organizatorem umowę, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 24, i na tej podstawie uzyskuje status operatora.”;
 - c) pkt 4 w dodawanym art. 66 ust. 1, 2 i 3 po słowach “podlega” dodaje się słowo “każdorazowo”;
- 4) w art. 5, w dodawanym art. 15a pkt 4 słowa “numeru PESEL” zastępuje się słowami “unikalnego numeru bilety”;
- 5) w art. 6:
 - a) w pkt 1 lit. b część wspólna w dodawanym ust. 4d otrzymuje brzmienie:

“i pobierana jest na wszystkich drogach publicznych; przepisy rozdziału 5a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym stosuje się odpowiednio; przepis ust. 4a stosuje się.”;
 - b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

“w art. 41 po ust. 15 dodaje się ust. 16-24 w brzmieniu:

„16. Właściwa rada gminy (miasta) w drodze uchwały może także wprowadzić zakaz poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach lub ich odcinkach, znajdujących się w granicach gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton.

17. Uchwała, o której mowa w ust. 16, jest aktem prawa miejscowego i określa:

- 1) obszar obowiązywania zakazu ze wskazaniem całego obszaru gminy, dróg publicznych lub ich odcinków;
- 2) dopuszczalną masę całkowitą pojazdów, które mogą poruszać się na obszarze obowiązywania zakazu.

18. Uchwała, o której mowa w ust. 16, może zostać przyjęta, jeżeli z przeprowadzonej analizy wynika, że:

- 1) jej przyjęcie jest uzasadnione celami w zakresie zdrowia publicznego, ochrony środowiska lub bezpieczeństwa;
- 2) gmina nie dysponuje innymi, mniej daleko idącymi, instrumentami, za pomocą których może osiągnąć cele, o których mowa w pkt 1;
- 3) rozwiązania przewidziane w uchwale są proporcjonalne do osiągnięcia celów, o których mowa w pkt 1.

19. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przynajmniej na 45 dni przed przyjęciem uchwały, o której mowa w ust. 16, udostępnia jej projekt, z uzasadnieniem zawierającym analizę, o której mowa w ust. 18, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu gminy lub miasta oraz stronie podmiotowej urzędu gminy z informacją o możliwości zgłaszania do niej uwag, wskazując sposób i czas ich składania, który nie może być krótszy niż 30 dni od dnia ogłoszenia; informację o udostępnieniu projektu uchwały i możliwości zgłaszania do niej uwag, w tym sposobu i czasu ich składania, ogłasza się także w prasie miejscowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

20. Obszar obowiązywania zakazu, o którym mowa w ust. 16, oznacza się znakami drogowymi wskazującymi dopuszczalną masę całkowitą pojazdów, które mogą poruszać się na obszarze obowiązywania zakazu.

21. Do zakazu, o którym mowa w ust. 16, stosuje się ust. 8 i 14, nie stosuje się ust. 2-7 i 9-13 i 15.

22. Uchwała, o której mowa w ust. 16, nie ma zastosowania do pojazdów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia ... o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej.

23. W przypadku naruszenia zakazu stosuje się art. 10 ust. 9 ustawy z dnia ... o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej.

24. Właściwa rada gminy (miasta) w drodze uchwały może wyjątkowo odejść od przepisów wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w celu zawężenia pasa ruchu lub zmniejszenia odległości

między przejściami dla pieszych, na danym odcinku drogi lub na danym obszarze, bez zmiany klasy drogi, jeżeli jest to uzasadnione zapewnieniem bezpieczeństwa pieszych lub innych użytkowników drogi”;

c) po pkt 2 dodaje się pkt 3-5 w brzmieniu:

“3) w art. 20d ust. 1 w pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje pkt 4 w brzmieniu:

“4) finansowanie rozwoju przewozów o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285), a także rozwoju infrastruktury rowerowej, pieszej, przystanków komunikacyjnych, dworców i węzłów przesiadkowych; na cel o którym mowa w niniejszym punkcie i pkt 3 przeznacza się łącznie ponad połowę dochodów uzyskanych z grzywien.”;

4) w art. 13b ust. 4 pkt 1:

- a) w lit. a cyfrę “0,15 %” zamienia się cyfrą ”0,45 %”,
- b) w lit. b cyfrę “0,45 %” zamienia się cyfrą “1,35%”,
- c) średnik w lit. b zastępuje się przecinkiem i dodaje słowa “przy czym minimalna stawka, o której mowa w literze a wynosi 5 zł, a w lit. b 15 zł.”;

6) uchyla się art. 7;

7) art. 8 otrzymuje brzmienie:

“W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 1130, 1907, 1940, z 2025 r. poz. 527, 680) w art. 14 po ust. 6a dodaje się ust. 6b w brzmieniu:

”6b. Obiekty w przeważającej mierze służące do prowadzenia działalności logistycznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1799), o powierzchni przekraczającej 50 ha, uwzględniając obiekty funkcjonujące na terenie portu lub przystani morskiej, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, oraz na terenie portu lub przystani śródlądowej, o których mowa w art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, lokalizuje się w odległości nie większej niż 500 m od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu towarowego w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 697, 731).”.”;

8) po art. 8 dodaje się art. 8a w brzmieniu:

Art. 8a. W art. 5 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

“5. Strefa może być ustanowiona wyłącznie w odległości nie większej niż 500 m od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu towarowego w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. Poz. 697, 731).”;

9) w art. 10:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

“1. Trasa przejazdu, wyznaczana od miejsca załadunku do miejsca rozładunku, w przypadku przewożenia towarów, o których mowa w art. 12 ust. 9 lub 10, nie może przekroczyć dla pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej:

1) od 2027 r.

- a) 30 ton – 510 km,
- b) 32 tony – 420 km,
- c) 34 tony – 330 km,
- d) 36 ton – 240 km,
- e) 38 ton – 150 km;

2) od 2030 r.

- a) 30 ton – 340 km,
- b) 32 tony – 280 km,
- c) 34 tony – 220 km,
- d) 36 ton – 160 km,
- e) 38 ton – 100 km;

3) od 2030 r.

- a) 30 ton – 170 km,
- b) 32 tony – 140 km,
- c) 34 tony – 110 km,
- d) 36 ton – 80 km,
- e) 38 ton – 50 km.”;

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

“4. Przepis ust. 1 ma zastosowanie do przewoźników przewożących tygodniowo towary o wolumenie przekraczającym 100 ton.”;

c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

“6. Regionalny dyrektor ochrony środowiska może, w drodze zarządzenia, wprowadzić zakaz ruchu pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton, z wyjątkiem pojazdów, o których mowa w ust. 2, na całym lub części obszaru form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, 1940, z 2025 r. poz. 884), jeżeli przeprowadzona analiza wykaże, że:

- 1) wprowadzenie zakazu jest uzasadnione celami w zakresie ochrony środowiska;
- 2) nie dysponuje on innymi, mniej daleko idącymi, instrumentami, za pomocą których może osiągnąć cele, o których mowa w pkt 1;

3) rozwiązania przewidziane w zarządzeniu są proporcjonalne do osiągnięcia celów, o których mowa w pkt 1.”;

d) po ust. 6 dodaje się ust. 7-14 w brzmieniu:

“7. Za każdorazowe przekroczenie ograniczeń, o których mowa w ust. 1, przewoźnik podlega karze równej iloczynowi liczby pełnych kilometrów, które zostały przekroczone, i wartości jednostkowej stawki kary.

8. Wartość podstawowa jednostkowej stawki kary, o której mowa w ust. 7, wynosi 200 zł, przy czym w przypadku przekroczenia więcej niż 5 pełnych kilometrów, do wartości podstawowej dolicza się wartość dodatkową tej stawki, która jest równa iloczynowi 50 zł i liczby pełnych kilometrów, które zostały przekroczone.

9. Za każdorazowe naruszenie zakazu, o których mowa w ust. 5, przewoźnik podlega karze w wysokości 10 tys. zł.

10. Za każdorazowe naruszenie zakazu, o którym mowa w ust. 6, przewoźnik podlega karze w wysokości 15 tys. zł.

11. W przypadku wykrycia lub uzasadnionego podejrzenia naruszenia zakazów lub ograniczeń, o których mowa w ust. 1, 5 lub 6, zarządcy dróg, Policja, oraz straże gminne (miejskie) zobowiązane są przekazać zgłoszenia wojewódzkiego inspektorowi transportu drogowego.

12. Kary, o których mowa w ust. 7, 9 i 10 nakład wojewódzki inspektor transportu drogowego w drodze decyzji administracyjnej.

13. Na każde wezwanie wojewódzkiego inspektora transportu drogowego przewoźnik udostępnia mu informacje, dokumentację i dane geolokalizacyjne pojazdów, w celu weryfikacji przestrzegania zakazów, o których mowa w ust. 7, 9 i 10.

14. Na wniosek organów Inspekcji Transportu Drogowego Szef Krajowej Administracji Skarbowej udostępnia im nieodpłatnie dane z rejestru, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi.”;

10) w art. 12:

a) w ust. 1 wprowadzenie do przepisu otrzymuje brzmienie:

“1. Przedsiębiorca, dla którego prowadzenie działalności logistycznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1799) stanowi przeważającą działalność gospodarczą, uwzględniając działalność na terenie portu lub przystani morskiej, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, oraz na terenie portu lub przystani śródlądowej, o których mowa w art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, który odbiera i wysyła tygodniowo towary o wolumenie przekraczającym 100 ton, zapewnia, aby określony procentowo, minimalny roczny wolumen towarów danego

rodzaju, odbieranych i wysyłanych, określony w tonokilometrach, był odbierany i wysyłany za pośrednictwem kolei, przy czym minimalny wolumen wynosi:”;

b) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

“2. Przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1, do 31 marca danego roku kalendarzowego przekazuje raport roczny z wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, za poprzedni rok kalendarzowy, jak również potwierdzenie uiszczenia opłaty zastępczej, jeżeli wystąpił obowiązek jej uiszczenia, Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego i Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego.

3. Raport, o którym mowa w ust. 2, zawiera:

1) pełen wykaz przewozów, w tym dla każdego przewozu:

- a) wskazanie miejsc załadunków i rozładunków,
- b) przewożone towary, o których mowa w ust. 9 i 10,
- c) przewożony wolumen towarów określony w tonach
- d) wykorzystane środki transportu, w tym kolej,
- e) pokonaną liczbę kilometrów,
- f) dane geolokalizacyjne z trasy – jeżeli są dostępne;

2) sumaryczną liczbę ton i pokonanych kilometrów dla poszczególnych miesięcy i całego roku kalendarzowego, z podziałem na towary, o których mowa w ust. 9 i 10, i wykorzystane środki transportu, w tym kolej;

3) liczbę tonokilometrów w danym roku kalendarzowym, z podziałem na towary, o których mowa w ust. 9 i 10, i wykorzystane środki transportu, w tym kolej, a także udział procentowy wolumenów wysyłanych i odbieranych koleją;

4) wskazanie na sumaryczną dla wszystkich rodzajów towarów liczbę tonokilometrów brakującą do osiągnięcia obowiązku, o którym mowa w ust. 1, a także szczegółową kalkulację opłaty zastępczej, zgodnie z ust. 4-6.”;

c) po ust. 3 dodaje się ust. 4-10 w brzmieniu:

“4. W przypadku niewywiązania się z obowiązku, o którym mowa w ust. 1 i 2, podmiot obowiązany oblicza i uiszcza opłatę zastępczą, która stanowi iloczyn wartości jednostkowej stawki opłaty zastępczej, określanej zgodnie z ust. 5 i 6, i brakującej liczby tonokilometrów do wywiązania się z obowiązku.

5. Wartość podstawowa jednostkowej stawki opłaty zastępczej dla 2027 r. wynosi 7 zł, przy czym w przypadku przekroczenia więcej niż 5 pełnych tonokilometrów do wartości podstawowej dodaje się iloczyn wartości dodatkowej tej stawki, wynoszącej dla 2027 r. 10 groszy, i liczby przekroczonych tonokilometrów.

6. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego do 15 kwietnia danego roku kalendarzowego ogłasza w formie obwieszczenia wartość podstawową i dodatkową jednostkowej stawki opłaty zastępczej za pełny tonokilometr niespełnionego

obowiązku, o których mowa w ust. 5, dla tego roku kalendarzowego, które są równe wartościom tej stawki z poprzedniego roku kalendarzowego, skorygowanym o wskaźnik, o którym mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, 1674, z 2025 r. poz. 718, 769), ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dla poprzedniego roku kalendarzowego.

7. Opłatę zastępczą uiszcza się na rachunek Funduszu Kolejowego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym, do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek.

8. Za kontrolę w zakresie realizacji obowiązku, o których mowa w ust. 1 i prawdziwości danych przedstawionych w raporcie, o których mowa w ust. 3, w tym przy wykorzystaniu systemu monitorowania przewozu i obrotu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, a także poprawności obliczenia opłaty zastępczej, o którym mowa w ust. 4, i dochodzenie należności w stosunku do nieuiszczonych lub niepoprawnie uiszczonych opłat odpowiada Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

9. Towary danego rodzaju, których dotyczy obowiązek, o którym mowa w ust. 1, obejmują:

- 1) węgiel kamienny i węgiel brunatny;
- 2) ropa naftowa i gaz ziemny;
- 3) rudy metali;
- 4) kruszywo, piasek, żwir, gliny;
- 5) koks i produkty rafinacji ropy naftowej;
- 6) chemikalia, produkty chemiczne;
- 7) cement, wapno, gips;
- 8) metale podstawowe, wyroby metalowe gotowe;
- 9) maszyny, urządzenia;
- 10) sprzęt transportowy.

10. Minister do spraw transportu określa w drodze rozporządzenia dodatkowe rodzaje towarów, niewymienione w ust. 9, których dotyczy obowiązek, o którym mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę klimatyczne, środowiskowe, zdrowotne, logistyczne i ekonomiczne uzasadnienie transportowania ich koleją, biorąc pod uwagę kwestię odporności i bezpieczeństwa państwa.”;

11) art. 13 otrzymuje brzmienie:

“Art. 13. 1. Minister właściwy do spraw transportu wydaje rozporządzenie, o którym mowa w art. 12 ust. 10, w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Obowiązek, o którym mowa w art. 12 ust. 2 i 4 realizuje się począwszy od 2028 r.

3. Obowiązek, o którym mowa w art. 12 ust. 6, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego realizuje począwszy od 2028 r.”.

Uzasadnienie

Głównym celem niniejszej autopoprawki jest uwzględnienie rekomendacji zawartych w opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (dalej jako "BEOS") z dnia 10 października 2025 r. Ponadto, autopoprawka uwzględnia uwagę zawartą w opinii Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO) z dnia 9 października 2025 r., a także część uwag eksperckich i zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych projektu ustawy.

W zakresie uwag BEOS:

- 1) Projektodawca wyjaśnia, że art. 58c i 58e ust. 1, dodawane przez art. 2 pkt 3 projektu ustawy, odsyła do art. 50 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1720);
- 2) sprecyzowano art. 58e ust. 1 poprzez dodanie, że przewoźnik, który nie jest operatorem, czyli nie posiada zawartej umowy z organizatorem transportu, która jest główną przesłanką definicji operatora z art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przewoźnik, w celu uzyskania rekompensaty za stosowanie Polskiego Biletu Powszechnego zawiera taką umowę, a więc uzyskuje formalnie status operatora. Status operatora w takim przypadku może być związany jedynie z faktem uzyskiwania Rekompensaty za stosowanie Polskiego Biletu Powszechnego;
- 3) wykreślono art. 7, biorąc pod uwagę wątpliwości związane z jego zgodnością z Dyrektywą 2012/34;
- 4) wprowadzono poprawki do art. 6 pkt 2 poprzez uwzględnienie w procedurze przyjmowania uchwały obowiązkowych warunków i analizy zgodności z zasadami celowości, konieczności i proporcjonalności, a także dodając proporcjonalne wyjątki oraz jasno sprecyzowaną sankcję, w celu spełnienia wynikającej z art. 2 i 7 Konstytucji RP zasady określoności przepisów. Uzupełniono także DSR o uzasadnienie kwestii konieczności i proporcjonalności tego przepisu;
- 5) w przypadku art. 8 uzupełniono DSR o uzasadnienie kwestii konieczności i proporcjonalności tego przepisu;
- 6) w przypadku instrumentu przewidzianego w art. 10 ust. 1 dodano dodatkowe, proporcjonalne zawężenie przepisu, proporcjonalną drogę dojścia do obowiązku docelowego, a także jasno sprecyzowano proporcjonalne sankcje (dodane ust. 7 i 8 oraz powiązane ust. 11-14), które jednocześnie spełniają zasadę określoności przepisów, wynikającą z art. 2 i 7 Konstytucji RP oraz zapewniają skuteczne osiągnięcie celów unijnych w zakresie przeciwdziałania katastrofie klimatycznej. Uzupełniono także DSR o uzasadnienie kwestii konieczności i proporcjonalności tego przepisu; a także DSR o uzasadnienie kwestii konieczności i proporcjonalności tego przepisu;
- 7) w przypadku art. 10 ust. 5 jasno sprecyzowano sankcję (dodany ust. 9 i powiązane 11-14), uzupełniono DSR o uzasadnienie kwestii konieczności i proporcjonalności tego przepisu;
- 8) w przypadku art. 10 ust. 6 przebudowano przepis w celu zintegrowania procedury z warunkiem i analizą celowości, konieczności i proporcjonalności, dodano także proporcjonalne wyłączenia, a jasno sprecyzowano sankcję, w celu spełnienia zasady określoności przepisów, wynikającej z art. 2 i 7 Konstytucji RP;

- 9) w przypadku art. 12, w celu lepszego dostosowania do zasad konieczności i proporcjonalności złagodzone i uelastyczniono przepis poprzez wprowadzenie mechanizmu opłaty zastępczej, która może być uiszczana alternatywnie do spełnienia obowiązku, sprecyzowano także ustawowy katalog towarów objętych obowiązkiem, a także doprecyzowano wprowadzenie do przepisu i wprowadzono korekty techniczne. Uzupełniono DSR o uzasadnienie kwestii konieczności i proporcjonalności tego przepisu.

W zakresie uwagi UODO w art. 15a pkt 4 dodawanym przez art. 5 projektu ustawy zamieniono kontrolę biletu na podstawie numer PESEL na jego kontrolę na podstawie unikalnego numeru biletu.

W zakresie uwag eksperckich:

- 1) zgodnie z rekomendacjami z analizy¹ dr Michała Beima, eksperta Instytutu Sobieskiego oraz Instytutu Spraw Obywatelskich, do projektu ustawy dodano art. 1a, który optymalizuje wykorzystanie środków przekazywanych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w taki sposób, aby był wykorzystywany na rozwój, w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, infrastruktury rowerowej, pieszej, a także przystanków komunikacyjnych, dworców i węzłów przesiadkowych;
- 2) zgodnie z rekomendacjami z tej samej analizy, zoptymalizowano wydatkowanie środków z grzywnien poprzez sprecyzowanie w dodawanym do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych art. 20d ust. 1 pkt 4 celu ich spożytkowania w istotnej części na finansowanie rozwoju przewozów o charakterze użyteczności publicznej, a także na rozwój infrastruktury rowerowej, pieszej, przystanków komunikacyjnych, dworców i węzłów przesiadkowych.

W zakresie uwag z konsultacji publicznych:

- 1) zgodnie z uwagą zgłoszoną przez Pana Jarosława Chmielewskiego, w ankiecie nr 79882, a częściowo także Pana Jakuba Nawrota, wyrażoną w ankiecie nr 86916, w art. 6 pkt 1 lit. b słowa “ekspresowych i autostradach” zastąpiono słowem “publicznych”;
- 2) zgodnie z uwagą Pani Lidii Falkowskiej-Winder, zgłoszonej w ankiecie nr 77557, w dodawanym art. 58b ust. 3 wskazano, że Polski Bilet Powszechny jest biletem imiennym;
- 3) zgodnie z uwagą Kamila Essekata, zgłoszoną w ankiecie nr 87363, zrezygnowano z weryfikacji Polskiego Biletu Powszechnego na podstawie nr PESEL (uwaga zbieżna z uwagą UODO);
- 4) zgodnie z uwagą Pana Jakuba Nawrota, zgłoszoną w ankiecie nr 86916, i uwagą Pana Jarosława Chmielewskiego, zgłoszoną w ankiecie nr 79882, zmieniono charakter wyłączenia, poprzez wprowadzenie wyłączenia opartego na minimalnym wolumenie przewożonych towarów. Ograniczenia odniesiono także do określonych grup towarów, poprzez wprowadzenie odesłania do art. 12 ust. 9 i 10, a także przewidziano konkretne formy weryfikacji obowiązków;
- 5) zgodnie z uwagą Pana Sylwestra Górskiego, zgłoszoną w ankiecie nr 87805, termin na wydarzenie rozporządzenia dotyczącego grup towarów zmieniono na 3 miesiące;
- 6) zgodnie z uwagą Pana Sylwestra Górskiego, zgłoszoną w ankiecie 87805, zmieniono sposób kwalifikacji przedsiębiorcy na podstawie przewożonego wolumenu towarów, a także dodano przepisy dotyczące opłaty zastępczej;

¹ <https://instytutprawobywatelskich.pl/kaski-jako-alibi-dla-braku-infrastruktury/>

- 7) mając na względzie uwagę Pana Jarosława Chmielewskiego, wyrażoną w ankiecie nr 79882, oraz uwagę Pana Sylwestra Górskiego, wyrażoną w ankiecie nr 87805, zmniejszono odległość centrum logistycznego od terminalu intermodalnego w dodawanym ust. 6b w art. 8;
- 8) zgodnie z uwagą Pana Jakuba Nawrota, wyrażoną w ankiecie nr 86916, obowiązkiem dostępu do bocznic lub terminalu intermodalnego objęto także specjalne strefy ekonomiczne (dodany art. 8a do projektu);
- 9) zgodnie z uwagą Pana Pawła Górskiego, wyrażoną w ankiecie nr 58874, zmieniono poziomy stawek w art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a i b oraz wprowadzono stawki minimalne;
- 10) zgodnie z uwagą Pana Pawła Górskiego, wyrażoną w ankiecie nr 58874, wprowadzono możliwość wyjątkowego zawężenia lub zmniejszenia odległości między przejściami dla pieszych, jeżeli wymagają tego kwestie bezpieczeństwa.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

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

Projekt nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów regulacyjnych lub przepisów określających 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

pos. Anna-Maria Żukowska, pos. Daria Gosek-Popiołek

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Autopoprawka uwzględnia uwagi BEOS, UODO, ekspertów i zgłoszone w konsultacjach społecznych, a opis zidentyfikowanego problemu i rozwiązań znajduje się w DSR do głównego projektu ustawy.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Tak

Na rozwiązania alternatywne i uzasadnienie wyboru danych rozwiązań w projekcie ustawy wskazano w pkt 3 "Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?"

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

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

W celu wykazania zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i prawem Unii Europejskiej przeprowadzono analizę konieczności i proporcjonalności sześciu wprowadzanych instrumentów przesunięcia modalnego w transporcie towarowym z drogowego na kolejowy, tj.:

- 1) obowiązku przewożenia przez przedsiębiorców logistycznych określonej części towarów danego rodzaju koleją (art. 12);
- 2) możliwości wprowadzenia przez gminy ograniczeń dla ruchu samochodów ciężarowych pow. 30 ton na ich obszarze (art. 6 pkt 2);
- 3) maksymalnych tras dla samochodów ciężarowych pow. 30 ton (art. 10 ust. 1);
- 4) ograniczeń ruchu samochodów ciężarowych pow. 30 ton w niedziele (art. 10 ust. 5);
- 5) ograniczeń ruchu samochodów ciężarowych pow. 30 ton na obszarach form ochrony przyrody (art. 10 ust. 6);

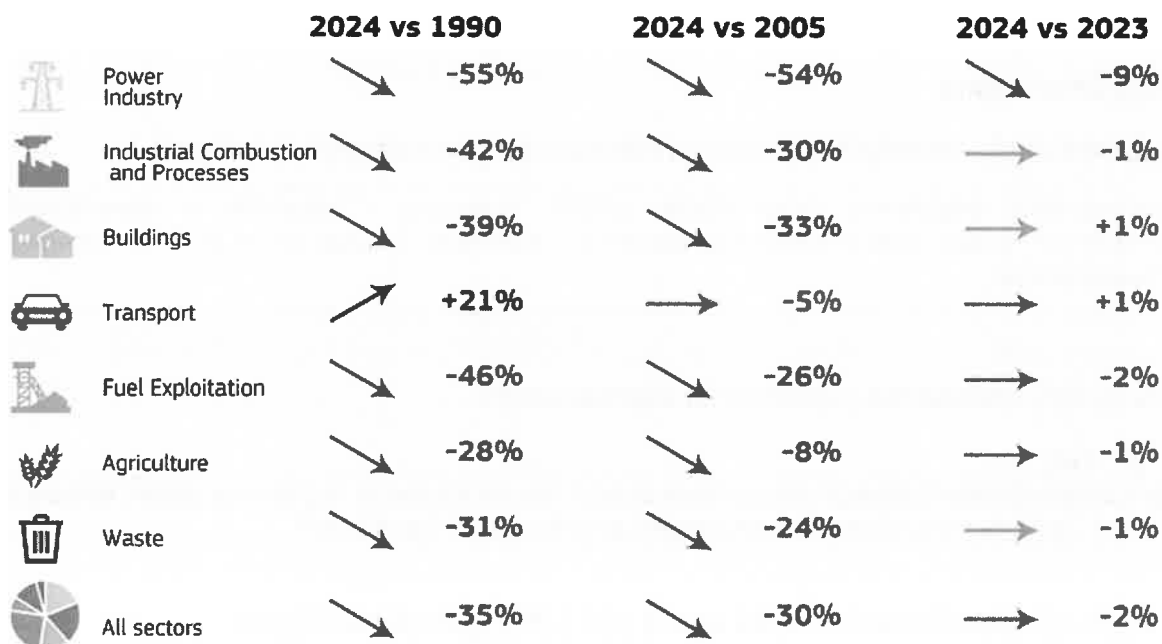
- 6) obowiązku lokalizacji centrów logistycznych w odległości 50 km od bocznicy lub terminalu intermodalnego (art. 8).

Uzasadnienie wspólne dla sześciu instrumentów:

W skali Unii Europejskiej, kombinacja instrumentów obniżania emisji gazów cieplarnianych w transporcie jest nie tylko **zdecydowanie nieskuteczna** biorąc pod uwagę cele klimatyczne, ale również **najmniej skuteczna spośród wszystkich polityk klimatycznych**. W latach 1990-2024 emisje spadły we wszystkich sektorach (o 28% do 55%), a wzrosły jedynie w sektorze transportu, i to aż o 21%¹. Warto zaznaczyć, że to był okres, kiedy wiedza o konieczności przeciwdziałania zmianom klimatu była już ugruntowana (np. w 1992 r. podpisano Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu).

W latach 2005 do 2024 zanotowano obniżenie emisji w transporcie, ale jedynie o 5%, podczas gdy np. w skali wszystkich sektorów było to 30% (dla energetyki 54%, dla emisji przemysłowych 30%, dla budynków 33%). Emisje z transportu wzrosły jednak o 1% w latach 2023-2024, podczas gdy wszędzie indziej, z wyjątkiem budynków (ale w latach 2005-2024 zanotowano tam obniżenie o 33%), zdecydowanie za wolno, ale jednak spadały².

Biorąc pod uwagę te dane należy stwierdzić, że polityka klimatyczna w skali Unii Europejskiej jest najmniej skuteczna w sektorze transportu, który, z perspektywy długo, średnio i krótkoterminowej prawdopodobnie stanowi **największy problem dla przeciwdziałania zmianie klimatu**. Wskazuje to jasno, że polityki klimatycznej w transporcie w państwach członkowskich, jak i na poziomie całej Unii muszą być radykalnie przebudowane, gdyż obecne rodzaju instrumentów są nieskuteczne i nieproporcjonalne co do zagrożeń.



Obraz 1. Sektorowe emisje gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej³.

Sytuacja jest nawet jeszcze gorsza w przypadku samej Polski. W latach 1990-2024 emisje z transportu wzrosły jako jedyne spośród innych sektorów i to aż o 236%. Również w latach 2005-2024 emisje wzrosły jedynie w tym sektorze i to aż o 98%. Również w latach 2023-2024 wzrosły o 1%, podczas gdy we wszystkich innych sektorach spadały.

Wskazuje to, że dotychczasowe instrumenty zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w polskim transporcie, takie jak np. zróżnicowanie stawek opłat elektronicznych zależnie od klasy emisyjnej⁴, obowiązki dotyczące wykorzystania biopaliw, ograniczenia dotyczące maksymalnego nacisku jednej osi pojazdu na drogę (art. 41 ustawy o drogach publicznych), są zdecydowanie nieskuteczne i

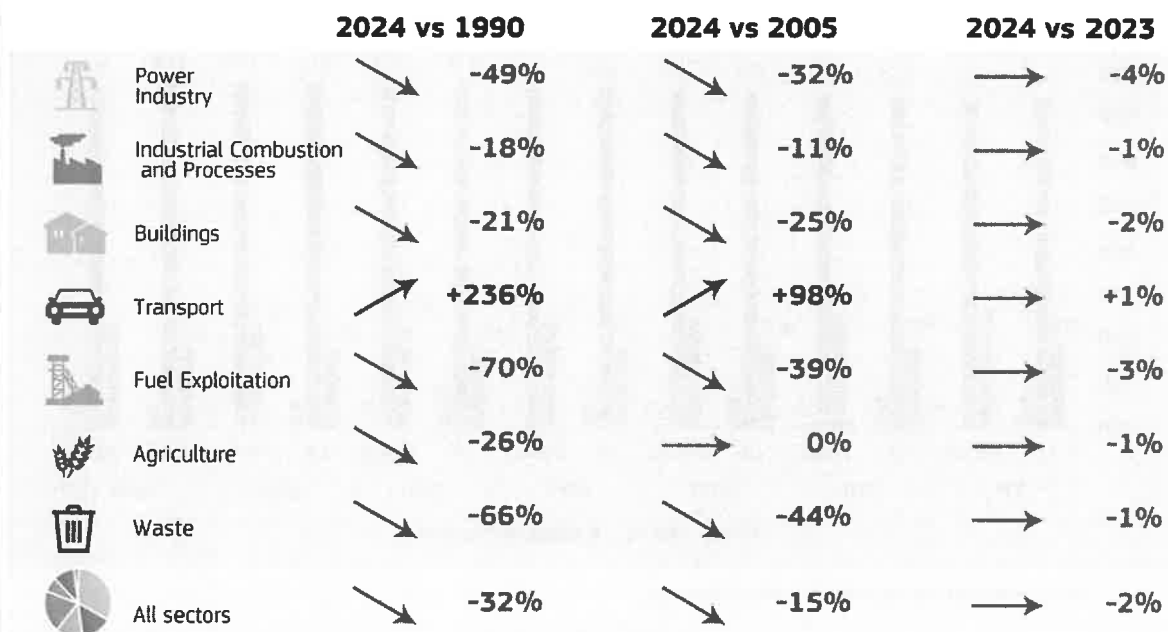
¹ EDGAR 2025, str. 68, https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2025

² EDGAR 2025, str. 68, https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2025

³ EDGAR 2025, str. 68, https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2025

⁴ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220002539/O/D20222539.pdf>

nieproporcjonalne co do celów. Biorąc pod uwagę szczególnie trudną sytuację w naszym kraju, instrumenty dedykowane emisjom w transporcie powinny być znacznie silniejsze, aniżeli w innych, a także powinien być wykorzystany cały szereg instrumentów, a nie jedynie pojedyncze z nich.



Obraz 2. Sektorowe emisje gazów cieplarnianych w Polsce.

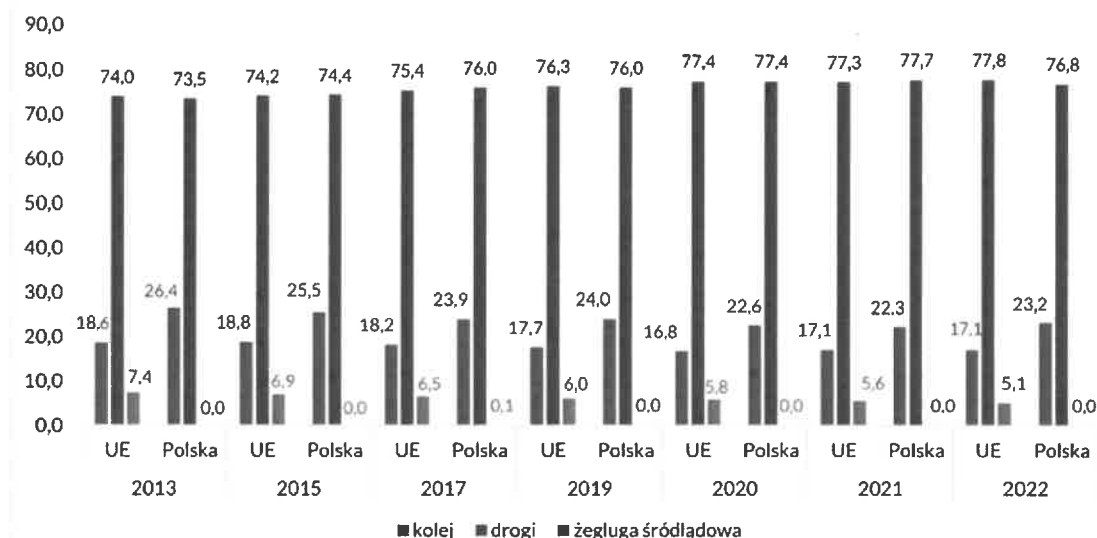
Należy także wyraźnie podkreślić, że Komisja Europejska, w ramach pakietu ogłoszonego już w 2023 r.⁵, wskazuje na cel osiągnięcia redukcji emisji z transportu o 90% do 2050 r. i wskazuje na przejście modalne z transportu drogowego na kolejowy jako drogę do osiągnięcia tego celu. Środki przewidziane w projekcie ustawy realizują więc politykę Unii Europejskiej w zakresie transportu, a przez to tym bardziej mogą być potraktowane jako konieczne i proporcjonalne do celów. Biorąc pod uwagę, że emisje w Unii wzrosły od 1990 do 2024 r. (czyli w ciągu 34 lat) o 24%, a w Polsce o 236 %, a jednocześnie, że w ciągu jedynie 25 lat trzeba osiągnąć obniżenie emisji o 90%, zastosowane środki muszą być daleko idące, w pełni skuteczne i z całą pewnością **gwarantujące osiągnięcie celu**.

Należy zauważyć, że dane dotyczące podziału modalnego potwierdzają, że dotychczas stosowane instrumenty przez państwa członkowskie Unii Europejskiej nie prowadzą do przenoszenia transportu towarów na kolej, a można wręcz zaobserwować lekkie pogorszenie, i tak ekstremalnie złej, sytuacji (patrz poniższy wykres z raportu UDT⁶).

⁵https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/green-deal-greening-freight-more-economic-gain-less-environmental-impact-2023-07-11_en

⁶ <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/21936,Jak-efektywnie-wspierac-kolejowy-transport-towarow-w-Europie.html>

Rys. 1. Podział modalny lądowego transportu towarów (modal split) w Polsce i UE w latach 2013–2022 (w %)



Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Biorąc pod uwagę krytyczną sytuację klimatyczną, nie może być mowy o eksperymentowaniu z nieskutecznymi środkami, gdyż na wprowadzenie kolejnych zwyczajnie nie będzie czasu przed poniesieniem konsekwencji w postaci utraty życia przez miliony osób, również w Polsce.

Badania naukowe wskazują, że cele wyznaczane przez państwa na świecie, w tym państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą być zdecydowanie niewystarczające, a radykalne ścieżki emisji należy uzyskać tak szybko, jak to tylko możliwe. Potwierdzeniem tego faktu jest **przekroczenie 1,5 stopnia Celsjusza globalnego ocieplenia⁷, pomimo, że nieprzekroczenie tej granicy było celem Porozumienia Paryskiego.**

Uzasadnienie szczegółowe dla sześciu instrumentów:

Ad 1. Obowiązek przewożenia przez przedsiębiorców logistycznych określonej części towarów danego rodzaju koleją (art. 12)

Konieczność: Obowiązek przewożenia określonej ilości towarów koleją to przykład narzędzia regulacyjnego, które promuje tzw. przesunięcie modalne (modal shift) i jest stosowane w celu wspierania transportu kolejowego poprzez przesunięcie przewozu towarów z dróg na kolej. Biorąc pod uwagę, jak istotne jest promowanie transportu kolejowego, aby ograniczyć emisyjność przewozów towarowych i zbliżyć się do osiągnięcia celów unijnych, potrzebne jest skuteczne narzędzie regulacyjne, jakim jest obowiązek przewożenia określonego minimum wolumenu towarów koleją.

Konieczność wykorzystania takiego instrumentu wynika z faktu, że, po pierwsze, instrumenty, które jedynie zachęcają do przewozu koleją, ale nie nakładają obowiązku na przedsiębiorców, **nie są rozwiązaniem efektywnym, ponieważ nie dają gwarancji osiągnięcia pewnego minimum zmniejszonych emisji.** Należy zauważyć, że instrument polegający na pewnym minimalnym obowiązku, który zmienia się wraz z czasem, **jest powszechnie wykorzystywany** w Unii Europejskiej, kiedy chodzi o cele, **które muszą być osiągnięte w bardzo konkretnym, krótkim czasie**, w tym przypadku cele klimatyczne. Do najbardziej istotnych przykładów należą obowiązki związane minimalnym poziomem wykorzystania odnawialnych źródeł energii czy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS).

⁷<https://klimat.rp.pl/planeta/art41441301-eksperci-przekroczyliśmy-prog-1-5-stopnia-celsjusza-co-to-oznacza-dla-klimatu>

Po drugie, jak opisano w uzasadnieniu konieczności instrumentu nr 3 (Ad 3.), polityki promujące przeniesienie towarów z dróg na kolej **nie są skuteczne, jeżeli nie zawierają również instrumentów administracyjnie ograniczających transport drogowy**. Oba instrumenty uzupełniają się wzajemnie, tzn. instrument opierający się na obowiązku procentowym wykorzystania kolei wspiera popyt na przewozy kolejowe, a instrument wprowadzający ograniczenie długości tras tirów zmniejsza podaż na długoterminowe przewozy samochodami ciężarowymi, które są szkodliwe z punktu widzenia klimatycznego, środowiskowego, zdrowotnego i bezpieczeństwa.

Po trzecie, biorąc pod uwagę, że najbardziej popularną polityką wspierającą przejście modalne w Europie to subsydia i granty⁸, a z uzasadnienia ogólnego wynika, że dotychczas stosowane instrumenty, w dużej mierze polegające na zachętach ekonomicznych, **nie są wystarczające do obniżenia emisji gazów cieplarnianych** w sektorze transportu, należy stwierdzić, że konieczne są instrumenty bardziej zdecydowanie ingerujące w rynek.

Po czwarte, warto zauważyć, że często państwa, które mają wysoki udział kolei w przewozie towarów, np. Austria i Szwajcaria, lub zanotowały wzrost wykorzystania kolei, np. Belgia, **założyły odgórne cele**, w celu realizacji tych polityk. Przykładowo, Belgia planuje podwojenie ilości towarów przewożonych koleją do 2030 r. i o 1,5 mln ton CO₂ emisji rocznie mniej⁹. Celem Austrii z kolei jest osiągnięcie do 2040 r. udziału kolei w przewozach towarowych do 34-40%¹⁰.

Po piąte, poprzez wprowadzenie mechanizmu opłaty zastępczej instrument **przestał mieć charakter bezwzględny, a jest opcjonalny**: przedsiębiorca może wybrać pomiędzy spełnieniem obowiązku a uiszczeniem opłaty zastępczej.

Proporcjonalność: Po pierwsze, należy stwierdzić, że obowiązek osiągnięcia minimalnego poziomu przewozów przy wykorzystaniu kolei to **instrument rynkowy**, tzn. wprowadza minimalny wymóg dotyczący wykorzystania kolei, jednakże realizacja obowiązku jest weryfikowana na przestrzeni całego roku, biorąc pod uwagę wolumen wszystkich towarów, które są objęte obowiązkiem. Zapewnia to **dużą elastyczność**, zarówno, jeżeli chodzi o harmonogram przewozów, ale także rodzajów towarów.

Po drugie, instrument zostaje wprowadzony **z rocznym wyprzedzeniem** a poziom obowiązku w pierwszym roku obowiązywania, tj. 2027 r., odpowiada aktualnemu udziałowi kolei towarowej w przewozach w Polsce. Obowiązek rośnie systematycznie i stopniowo, co zapewnia przewidywalność i możliwość dostosowania się przedsiębiorców.

Po trzecie, **nie wszystkie towary są objęte obowiązkiem** wynikającym z tego instrumentu, a jedynie jasno wskazane, których transportowanie koleją jest logistycznie, ekonomicznie, zdrowotnie i środowiskowo bardziej korzystne. W projekcie wprowadzono ustawowy katalog tych towarów, co zapewnia większą pewność i przewidywalność, a rozszerzanie tego katalogu pozostawiono ministrowi do spraw transportu, który jest jednak związany konkretnymi wytycznymi, przy dodawaniu określonych rodzajów towarów do rozporządzenia.

Po czwarte wreszcie, **złagodzone dotychczasowe brzmienie przepisów** poprzez wprowadzenie mechanizmu **opłaty zastępczej**. Oznacza to, że obowiązek osiągnięcia danego poziomu wykorzystania kolei **nie ma charakteru bezwzględnego**, alternatywnie, przedsiębiorca może uiścić opłaty zastępczą w stosunku do wolumenu, co do którego nie

⁸ Johanna Takman and Marta Gonzalez-Aregall, 2024, Public policy instruments to promote freight modal shift in Europe: evidence from evaluations, Transport Reviews, vol. 44, no. 3, p. 614

⁹ UDT, 2024, Jak efektywnie wspierać kolejowy transport towarów, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/21936.Jak-efektywnie-wspierac-kolejowy-transport-towarow-w-Europie.html>, str. 34.

¹⁰ UDT, 2024, Jak efektywnie wspierać kolejowy transport towarów, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/21936.Jak-efektywnie-wspierac-kolejowy-transport-towarow-w-Europie.html>, str. 14.

spełniono minimalnego obowiązku. Stawki opłaty zostały określone w stosunku do szacowanych kosztów przewozu towarów transportem ciężarowym, aby ekonomicznie **bardziej atrakcyjne było spełnienie obowiązku, a nie uiszczenie opłaty zastępczej.**

Ad 2. Możliwości wprowadzenia przez gminy ograniczeń dla ruchu samochodów ciężarowych pow. 30 ton na ich obszarze (art. 6 pkt 2)

Konieczność: W kontekście analizy zgodności zasadami konieczności i proporcjonalności przyznania gminom kompetencji do wprowadzenia zakazów dotyczących samochodów ciężarowych posilkować się można wyrokami TSUE C-320/03 i C-28/09, które dotyczyły wprowadzenia przez premiera Tyrolu rozporządzenia ograniczającego ruch samochodów ciężarowych pow. 7,5, przewożących niektóre towary, na jednym z odcinków autostrady.

Bazując na tym orzecznictwie po pierwsze stwierdzić można, że samo przyznanie gminom kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, **nie wiąże się z wprowadzeniem żadnych ograniczeń ruchu samochodów ciężarowych, a tym samym wyklucza możliwość wystąpienia ograniczeń w przepływie towarów.** Niniejszy przepis nie podlega więc analizie konieczności i proporcjonalności. Dopiero przyjęcie danej uchwały przez gminę może prowadzić do wprowadzenia takich ograniczeń, a tym samym ta uchwała podlegać może analizie zgodności z zasadą konieczności i proporcjonalności, a nie sama kompetencja do jej wydania.

Jest to zgodne ze stanem faktycznym opisanym w wyrokach C-320/03 i C-28/09, gdzie ograniczenia zostały wprowadzone nie przez ustawę federalną, a przez premiera kraju związkowego. Biorąc pod uwagę, że Polska jest państwem jednolitym, pod względem zgodności z prawem unijnym analogicznie będą oceniana akty prawa miejscowego wydane przez samorządy czy terenowe organy administracji rządowej (art. 94 Konstytucji RP).

Po drugie, w celu zapewnienia zgodności przyjmowanych uchwał z zasadami celowości, konieczności i proporcjonalności, **przepisy uzupełniono o warunek**, zgodnie z którym uchwała może zostać przyjęta, ale jeżeli jej cel jest związany z kwestiami zdrowia publicznego, ochrony środowiska lub bezpieczeństwa, a jednocześnie gmina nie posiada alternatywnych, mniej daleko idących instrumentów, a te przyjęte są proporcjonalne do celów.

Po trzecie, w opinii rzecznika generalnego do wyroku C-320/03 wskazano na wagę konsultacji wprowadzanych instrumentów i odpowiedniego przygotowania merytorycznego rozwiązań. Warto podkreślić, że projekt przepisu zawiera obowiązek przeprowadzenia konsultacji publicznych, który teraz został **uzupełniony również o konsultację analizy celowości, konieczności i proporcjonalności rozwiązań.**

Po czwarte wreszcie, pomimo, że ocena konieczności może być przeprowadzona jedynie po przyjęciu konkretnej uchwały w danej gminie, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania, już teraz można stwierdzić, że występują sytuacje, w których wprowadzenie ograniczeń ruchu pojazdów stanowi jedyne rozwiązanie celów uzasadnionych nadrzędnym interesem publicznym. Przykładowo, a ile rozwiązania techniczne w postaci filtrów, samochodów elektrycznych czy wodorowych mogą ograniczać emisję spalin, a tyle nie eliminują one takich czynników jak hałas, zanieczyszczenie związane z pyłami z klocków hamulcowych lub wzniesionego kurzu, a także wypadków z udziałem dzieci. W pewnych więc przypadkach wprowadzenie zakazu na danej drodze czy obszarze gminy może stanowić jedyne możliwe rozwiązanie. To jednak ustalone musi być podczas przewidzianej w projekcie ustawy procedury.

Proporcjonalność: Projektowany przepis bierze pod uwagę proporcjonalność rozwiązań. Po pierwsze przewiduje on, że uchwała może dotyczyć nie zawsze całego obszaru gminy, ale także **jedynie poszczególnych dróg publicznych lub ich odcinków.** Pozwala na dostosowanie proporcjonalności danego instrumentu do celu. Po drugie, wprowadzono warunek, że uchwała może zostać przyjęta jedynie wtedy, kiedy przeprowadzona **analiza potwierdza proporcjonalność rozwiązań.** Taka analiza podlegać też będzie konsultacjom publicznym.

Po trzecie, za naruszenie zakazów wprowadzono karę administracyjną, której jednak podlegać będzie nie kierowca, a sam przewoźnik. Realizuje to zasadę proporcjonalności, ponieważ konsekwencje naruszeń powinien podlegać podmiot gospodarczy, który planuje dane trasy w ramach swojej działalności gospodarczej, a **nie sam pracownik wykonujący polecenia służbowe.** Po czwarte, spod zastosowania uchwały **wyłączono szeroki katalog pojazdów**, o których mowa w art. 10 ust. 2 projektu, np. przewożących towary szybko psujące się, leki, beton czy odpady komunalne.

Ad 3. Maksymalne trasy dla samochodów ciężarowych pow. 30 ton (art. 10 ust. 1)

Konieczność: Ograniczenie maksymalnej długości trasy przejazdu dla ciężkich pojazdów drogowych o określonej dopuszczalnej masie całkowitej jest proponowanym narzędziem regulacyjnym, ukierunkowanym na wymuszenie przesunięcia części transportu towarów z dróg na kolej lub inne, mniej emisyjne środki transportu.

Instrument ten ogranicza możliwość wykonywania przewozów drogowych ciężkimi pojazdami powyżej określonego dystansu – np. 170 km dla pojazdów powyżej 30 ton, 140 km dla 32 ton etc. Tak skonstruowane narzędzie redukuje nadmierne wykorzystywanie transportu samochodowego na długich trasach i wymusza **optymalizację łańcuchów dostaw**, w tym zwiększone wykorzystywanie transportu intermodalnego i kolejowego. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy w **Polsce nie obserwuje się stabilnego wzrostu udziału kolei w przewozach towarowych, a tendencja jest malejąca**.

Według danych z „Przewozów towarowych w Polsce w I półroczu 2025 r.” (str. 4), w kolejowym transporcie towarów w Europie, w pierwszym półroczu 2025 r., wyniki były gorsze niż w analogicznym okresie ub. r. Masa towarów była niższa o 3%, a praca przewozowa o 3,6%. W danych dla Polski również odnotowano spadek – o 5,1% dla masy i o 7,4% dla pracy przewozowej.

Konieczność wprowadzenia systemowego ograniczenia tras samochodów ciężarowych w celu szybkiego przejścia modalnego z transportu drogowego na kolejowy, a tym samym ograniczenia emisji gazów cieplarnianych wynika z analiz efektów dotychczas wprowadzonych instrumentów w różnych państwach europejskich. Jak wskazano w uzasadnieniu wspólnym konieczności wprowadzenia różnych rodzajów instrumentów, generalnie rzecz biorąc, aktualne instrumenty w państwach członkowskich **nie są skuteczne** w obniżaniu emisji gazów cieplarnianych w transporcie ani w szybkim rozwoju kolei.

Jednocześnie, bazując na szerokiej analizie różnych instrumentów wspierających kolei towarową w Europie, opublikowanej przez Urząd Transportu Kolejowego¹¹, uzasadnić można, że polityki promujące przeniesienie towarów z dróg na kolej **nie są skuteczne, jeżeli nie zawierają również instrumentów administracyjnie ograniczających transport drogowy**.

Po pierwsze, należy zauważyć, że państwa, które posiadają obecnie wysoki procent wykorzystania kolei w przewozach, np. Austria, Szwajcaria¹², Słowenia czy Słowacja, zanotowały wzrost przewozów dla lat 2013-2022, np. Niemcy, Włochy, Holandia, Norwegia, lub nie zanotowały wtedy istotnego spadku, np. Francja czy Hiszpania, wprowadziły różne **instrumenty, które ograniczają transport drogowy**. W przypadku Austrii to np. sektorowy **zakaz przewozu** transportem drogowym wybranych grup towarów czy obowiązek transportowania odpadów koleją, jeżeli są transportowane na odległość większą niż 300 km. Ponadto, wprowadzono **obowiązek transportowania odpadów o masie 10 ton koleją** lub środkiem przynajmniej równym pod względem emisji, na dystansie 300 km dla 2023, 200 km dla 2024 i 100 km dla 2026¹³. We Włoszech¹⁴ wprowadzono **zakaz ruchu dla pojazdów o masie pow. 7,5 tony** poza terenem zabudowanym, **zgodnie z kalendarzem** (co przypomina konstrukcję z projektu ustawy, zgodnie z którą ograniczenia tras obowiązują tylko w niektóre dni). W przypadku Słowenii, Słowacji, Niemiec, Francji i Hiszpanii wprowadzono zakazy czasowe poruszania się pojazdów.

Po drugie, w przypadku państw, które **inwestują dużo w kolej, ale które nie przewidziały tego typu ograniczeń administracyjnych**, np. Dania, Szwecja, Finlandia, zaobserwować można istotny

¹¹ UDT, 2024, Jak efektywnie wspierać kolejowy transport towarów, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/21936,Jak-efektywnie-wspierac-kolejowy-transport-towarow-w-Europie.html>

¹² <https://www.eurowag.com/pl/blog/zakazy-jazdy-w-szwajcarii---co-musisz-widziec>

¹³ UDT, 2024, Jak efektywnie wspierać kolejowy transport towarów, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/21936,Jak-efektywnie-wspierac-kolejowy-transport-towarow-w-Europie.html>, str. 15.

¹⁴ UDT, 2024, Jak efektywnie wspierać kolejowy transport towarów, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/21936,Jak-efektywnie-wspierac-kolejowy-transport-towarow-w-Europie.html>, str. 32.

spadek udziału kolei w przewozach w latach 2013-2022¹⁵. Przykładowo, pomimo, że poziom finansowania transportu kolejowego w Polsce w latach 2012-2021 należał do najmniejszych, to zaobserwować można u nas mniejszy spadek udziału kolei w transporcie niż w przypadku Szwecji, Finlandii czy Czech, które inwestują więcej¹⁶. Biorąc to pod uwagę stwierdzić należy, że dla skutecznej promocji kolei towarowej, poza zapewnieniem odpowiedniego finansowania, **niezbędne są również ograniczenia administracyjne**.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że we wszystkich omawianych przypadkach udział kolei w transporcie towarów plasuje się znacznie poniżej 35%, jak również, że spadki w udziale kolei zanotowały również państwa, które przewidziały pewnego rodzaju ograniczenia administracyjne, opłaty drogowe i finansowanie kolei, należy wskazać, że **istniejące w omawianych państwach są zdecydowanie niewystarczające do osiągnięcia celów transformacji transportowej i przeciwdziałania zmianom klimatu**.

Proporcjonalność: Jeżeli chodzi proporcjonalność ograniczeń tras samochodów ciężarowych to, po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że przepis **nie wprowadza zakazu ruchu samochodów ciężarowych, a tym samym stanowi znacznie łagodniejszy i elastyczniejszy instrument, niż zakaz, o którym była mowa w stanie faktycznych wyroków TSUE C-320/03 i C-28/09**. Nie prowadzi także koniecznie do mniejszej eksploatacji takich pojazdów. Jego celem jest **optymalizacja wykorzystania samochodów ciężarowych** w ramach zintegrowanego systemu transportowego, polegająca na zapewnieniu, że będą wykorzystywane przede wszystkim w ramach transportu krótko- i średniodystansowego, podczas gdy transport długodystansowy będzie zdominowany przez przewozy kolejowe. Ma to swoje uzasadnienie logistyczne, ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Samochody ciężarowe w głównej mierze powinny być wykorzystywane do dostarczania towarów do terminali intermodalnych i rozwożenia ich z tych terminali, a także do dystrybucji z centrów logistycznych. Natomiast nie powinny zastępować kolei w dostawach długodystansowych.

Po drugie, w regulacji **wyłączono szeroki katalog pojazdów**, o których mowa w art. 10 ust. 2 projektu, np. używane do skupu zbóż, przewożących towary szybko psujące się, leki, beton czy odpady komunalne. Biorąc pod uwagę, że ze statystyk wynika jasno, że produkty rolnictwa, łowiectwa, leśnictwa; rybactwa i rybołówstwa, a także produkty spożywcze i napoje należą do największych grup produktów przewożonych transportem ciężarowym¹⁷, istotna część przewozów nie zostanie w ogóle objęta regulacją.

Po trzecie, regulacja ma zastosowanie tylko do przewoźników przewożących tygodniowo towary o masie przekraczającej 100 ton.

Po czwarte, regulacje zostały **zawężony do konkretnych grup produktów**, zarówno określonych w dodawanym do art. 12 ust. 9, a także w rozporządzeniu z ust. 10, również dodanego do art. 12. Pozwala to na jeszcze bardziej elastyczne podejście, poprzez ustawowe sprecyzowanie wyjściowego katalogu towarów, których dotyczą ograniczenia, który następnie będzie poszerzany przez ministra właściwego do spraw transportu.

Po piąte, dzięki odesłaniom do art. 12, lepiej **zsynchronizowano instrument** przewidujący maksymalne trasy pojazdów ciężarowych z instrumentem przewidujący obowiązek transportu szeregu towarów koleją. Oba te instrumenty wzajemnie się uzupełniają i wspierają, tzn. rosnący popyt na przewozy towarowe będzie generował rosnący popyt na dostawy samochodami ciężarowymi do terminali intermodalnych i bocznic.

Po szóste, wprowadzono bardziej **łagodną drogę dojścia** do docelowych ograniczeń tras samochodów ciężarowych, poprzez zróżnicowanie ograniczeń obowiązujących od 2027, 2030 i 2033. Jest to kompatybilne ze rosnącym obowiązkiem przewozów towarów koleją, określonym w art. 12.

¹⁵ UDT, 2024, Jak efektywnie wspierać kolejowy transport towarów, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/21936,Jak-efektywnie-wspierac-kolejowy-transport-towarow-w-Europie.html>, str. 8, 9.

¹⁶ UDT, 2024, Jak efektywnie wspierać kolejowy transport towarów, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/21936,Jak-efektywnie-wspierac-kolejowy-transport-towarow-w-Europie.html>, str. 8, 9.

¹⁷ GUS, Transport drogowy w Polsce w latach 2022 i 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczynosc/transport/transport-drogowy-w-polsce-w-latach-2022-i-2023,6,8.html>, str. 65-67

Po siódme, w celu zapewnienia wymierności, przewidywalności i proporcjonalności rozwiązań, wprowadzono **proporcjonalny, progresywny system kar**, którego stawki wyjściowe opierają się na szacunkowych kosztach transportu ciężarowego i mają zapewnić, aby naruszenie zakazu nie było opłacalne. Każda kara zależy od liczby przekroczonych kilometrów, jednocześnie, po przekroczeniu ponad 5 km, stawka podstawowa kary jest uzupełniana przez stawkę dodatkową, która również rośnie w sposób progresywny. Tym samym mniejsze naruszenia są karane łagodniej od większych. Jednocześnie, kary nakładane są w drodze decyzji administracyjnej na przewoźnika, a nie kierowcę.

Po ósme, konstrukcja proponowanego instrumentu jest współmierna do zakładanego celu ograniczenia emisyjności transportu drogowego oraz zwiększenia udziału kolei w przewozach towarów. Ograniczenie maksymalnej długości trasy przejazdu ciężkich pojazdów zostało skalibrowane w sposób proporcjonalny – im większa masa pojazdu, tym krótszy dopuszczalny dystans pokonywany drogą. Taka konstrukcja minimalizuje nadmierne obciążenie infrastruktury drogowej oraz emisje generowane na dłuższych trasach, jednocześnie pozwalając na kontynuację krótkodystansowych przewozów, które w wielu branżach są niezbędne i nie podlegają realnemu zastąpieniu transportem szynowym.

Ad 4. Ograniczenie ruchu samochodów ciężarowych pow. 30 ton w niedziele (art. 10 ust. 5)

Konieczność: Wprowadzenie ogólnokrajowego zakazu ruchu pojazdów o DMC powyżej 30 ton w każdą niedzielę jest konieczne, **ponieważ obecnie stosowane środki mają charakter fragmentaryczny i niewystarczający**. Po pierwsze, obowiązujące w Polsce regulacje ograniczające ruch ciężarowy dotyczą wyłącznie dni świątecznych oraz wybranych weekendów wakacyjnych. Mają one **znaczenie marginalne, ponieważ nie obejmują większości niedziel w roku**, czyli okresów, w których intensywnie rośnie ruch turystyczny i rekreacyjny, a na drogach gromadzi się zwiększona liczba użytkowników niechronionych (piesi, rowerzyści). Po drugie, alternatywne instrumenty (np. kampanie informacyjne, dobrowolne zalecenia dla branży transportowej, selektywne ograniczenia lokalne czy wzmożone kontrole) **nie zapewniają skuteczności systemowej**. Nie gwarantują one realnego i powszechnego zmniejszenia natężenia ruchu najcięższych pojazdów, przewidywalności dla użytkowników dróg i służb, jak i równych warunków konkurencji w branży transportowej. Po trzecie, doświadczenia państw takich jak Niemcy, gdzie niedzielny zakaz obowiązuje nieprzerwanie od 1956 r., dowodzą, że **tylko jasny, powszechny i czasowo określony zakaz skutecznie realizuje cele** w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, ochrony infrastruktury oraz ograniczenia negatywnego wpływu transportu ciężkiego na środowisko. W konsekwencji, rozszerzenie zakazu na każdą niedzielę jest uzasadnione jako jedyny instrument zdolny do osiągnięcia zakładanych celów w sposób trwały i przewidywalny.

Proporcjonalność: Przepis spełnia zasadę proporcjonalności zarówno pod względem zakresu podmiotowego, czasowego, jak i intensywności ingerencji. Zakaz dotyczy wyłącznie najcięższych pojazdów (powyżej 30 ton DMC). Oznacza to, że nie obejmuje całego transportu ciężarowego, a **koncentruje się na pojazdach o największym wpływie** na zużycie infrastruktury, bezpieczeństwo oraz środowisko oraz eliminuje ryzyko nadmiernego ograniczenia działalności mniejszych przewoźników. Ograniczenie ma charakter **czasowy i przewidywalny**. Obowiązuje tylko w niedziele, czyli w dni, które i tak są ustawowo wolne od pracy dla większości sektorów, charakteryzują się zwiększonym ruchem turystycznym i rodzinnym i nie są kluczowe dla ciągłości większości łańcuchów dostaw. Regulacja **przewiduje również wyjątki (ust. 2)**, co umożliwia zachowanie ciągłości dostaw kluczowych towarów. Przepis nie wprowadza rozwiązań bardziej restrykcyjnych niż w innych krajach europejskich. **Zakaz wpisuje się w powszechną praktykę UE** (Austria, Niemcy, Francja, Włochy, Węgry, Słowacja, Słowenia i inne).

Ad 5. Ograniczenie ruchu samochodów ciężarowych pow. 30 ton na obszarach form ochrony przyrody (art. 10 ust. 6)

Konieczność: Po pierwsze, przepis został przebudowany analogicznie do przepisów wprowadzanych w art. 6 pkt 2. Wprowadzono możliwość wprowadzenia zakazu ruchu pojazdów ciężarowych pow. 30 ton przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w drodze zarządzenia. Tym samym, sam przepis upoważniający nie będzie podlegał analizie zgodności pod względem celowości, konieczności i proporcjonalności, a podlegać będzie jej konkretne zarządzenie w konkretnym kontekście lokalnym, analogicznie do rozporządzenia kraju związkowego w stanie faktycznym wyroków TSUE C-320/03 i C-28/09.

Po drugie, sam przepis uzupełniono o warunek, zgodnie z którym zarządzenie może zostać wydane, jeżeli przeprowadzona analiza wykaże, że zarządzenie jest uzasadnione celami w zakresie ochrony

środowiska, nie ma w dyspozycji innych, mniej daleko idących instrumentów, które mogłyby zostać wykorzystane przez organ w osiągnięciu celu, a same rozwiązania są do tego celu proporcjonalne.

Po trzecie, wysoką jakość wprowadzanych zarządzeń zapewnia okoliczność, że regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem eksperckim, posiadającym wiedzę i kwalifikację w zakresie określenia, jakie instrumenty posiada do dyspozycji i które się niezbędne i proporcjonalne.

Po czwarte, chociaż testowi celowości, konieczności i proporcjonalności podlegać każdorazowo będzie dane zarządzenia w lokalnym kontekście warto zwrócić uwagę, że, analogicznie do sytuacji w kontekście art. 6 pkt 2, wprowadzenie zakazów ruchu pojazdów może być często jednym instrumentem pozwalającym na osiągnięcie celów ochrony środowiska na obszarze form ochrony przyrody, np. w celu wyeliminowania zanieczyszczenia hałasem, światłem, wypadków z udziałem dzikich zwierząt, zanieczyszczeń z klocków hamulcowych.

Proporcjonalność: Przepis uwzględnia proporcjonalność na kilka sposobów. Po pierwsze, **wyłączony z zakazów jest szeroki katalog pojazdów**, o których mowa w art. 10 ust. 2 projektu, np. przewożących towary szybko psujące się, leki, beton czy odpady komunalne. Po drugie, zakaz można wprowadzić na całości albo tylko na części obszaru formy ochrony przyrody. Po trzecie, przed wydaniem zarządzenia niezbędne jest przeprowadzenie analizy proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań.

Ad 6. Obowiązek lokalizacji centrów logistycznych w odległości 50 km od bocznicy lub terminalu intermodalnego (art. 8)

Konieczność: Projektowana zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma na celu zwiększenie udziału transportu kolejowego w obsłudze przewozów towarowych, w szczególności w segmencie działalności logistycznej generującej największe potoki transportowe. Dotychczasowy model lokalizacji wielkopowierzchniowych centrów logistycznych, oparty niemal wyłącznie na dostępności infrastruktury drogowej, prowadzi do **trwałego uzależnienia tych obiektów od transportu samochodowego**, a w konsekwencji do wzrostu emisji gazów cieplarnianych oraz obciążeń infrastruktury drogowej.

Stosowane dotychczas instrumenty, w tym wsparcie finansowe dla transportu intermodalnego, działania o charakterze zachętowym oraz dokumenty strategiczne, **nie doprowadziły do istotnej zmiany struktury przewozów towarowych**. Dane publikowane przez Urząd Transportu Kolejowego wskazują, że mimo tych działań udział kolei w rynku przewozów towarowych nie wzrósł, natomiast transport drogowy pozostaje dominującym środkiem przewozu ładunków, a emisje z tego sektora nadal rosną, co potwierdzają dostępne zestawienia emisyjne.

Wobec powyższego konieczne jest zastosowanie instrumentu o charakterze normatywnym, oddziałującego na etapie planowania przestrzennego, który ma kluczowe znaczenie dla przyszłej organizacji systemu transportowego. Inne środki, działające wyłącznie na etapie eksploatacji lub mające **charakter niewiążący, nie są w stanie skutecznie zapobiec powstawaniu nowych, silnych generatorów transportu drogowego**.

Proporcjonalność: Projektowany przepis został zaprojektowany w sposób współmierny do zamierzonego celu. Obowiązek lokalizacji w określonej odległości od infrastruktury kolejowej dotyczy wyłącznie największych obiektów logistycznych, o powierzchni przekraczającej 50 ha, które generują największe wolumeny przewozów i mają realny potencjał wykorzystania kolei. Regulacja nie obejmuje mniejszych inwestycji ani obiektów istniejących, co ogranicza jej ingerencyjność.

Wymóg lokalizacji w odległości nie większej niż 10 km od bocznicy kolejowej lub terminalu towarowego nie stanowi obowiązku bezpośredniego podłączenia do sieci kolejowej, lecz tworzy warunki umożliwiające wykorzystanie transportu kolejowego w praktyce. Parametr ten **uwzględnia realia** funkcjonowania transportu intermodalnego i pozostawia inwestorom **elastyczność** w zakresie organizacji procesów logistycznych.

Na tle innych możliwych instrumentów, takich jak obowiązkowe udziały kolei w przewozach, dodatkowe opłaty dla transportu drogowego czy całkowite zakazy lokalizacji poza obszarami kolejowymi, projektowane rozwiązanie należy uznać za najmniej dolegliwe spośród środków skutecznych, a jednocześnie możliwe do egzekwowania na etapie planistycznym.

Autopoprawka uwzględnia uwagi BEOS, UODO, ekspertów i zgłoszone w konsultacjach społecznych, a skutki społeczne głównego projektu ustawy zostały opisane w DSR do tego projektu.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Autopoprawka uwzględnia uwagi BEOS, UODO, ekspertów i zgłoszone w konsultacjach społecznych, a skutki gospodarcze głównego projektu ustawy zostały opisane w DSR do tego projektu.

[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?

Autopoprawka uwzględnia uwagi BEOS, UODO, ekspertów i zgłoszone w konsultacjach społecznych, i nie generuje dodatkowego obciążenia finansowego. Skutki finansowe do głównego projektu ustawy zostały opisane w DSR do tego projektu.

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

Autopoprawka ma charakter korygujący nie generuje dodatkowego obciążenia finansowego. Skutki finansowe do głównego projektu ustawy zostały opisane w DSR do tego projektu.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie

II. 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

Warszawa, 28 stycznia 2026 r.

BEOS-WPEiM-95/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.286.32.2025
Data wpływu 28.1.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawicieli wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska i poseł Daria Gosek-Popiołek)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje nowelizację dziewięciu ustaw.

1. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹ (dalej: ustawa o autostradach) proponuje się zmiany polegające na modyfikacji przeznaczenia przychodów z opłaty paliwowej – zgodnie z projektem opłata paliwowa przestanie być przychodem Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD). Ponadto projekt zakłada poszerzenie zadań KFD i poszerzenie listy przykładowych celów, na które mogą być przeznaczane środki KFD. Projekt zakłada także, że Bank Gospodarstwa Krajowego comiesięcznie będzie przekazywał 24% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, 12% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznic kolejowych i intermodalnych terminali towarowych,

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 561.

niebędących infrastrukturą prywatną, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, 4% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie linii kolejowych o znaczeniu obronnym, a do Funduszu Autobusowego 40% wpływów KFD.

2. W ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg² (dalej: ustawa o RFRD) proponuje się nowelizację art. 5 ust. 1 pkt 1 przez doprecyzowanie, że środki Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, pochodzące z wpłat Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, przeznacza się wyłącznie na rozwój, w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, infrastruktury rowerowej, pieszej, a także przystanków komunikacyjnych, dworców i węzłów przesiadkowych.

3. W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³ proponuje się dodanie rozdziału 7 „Polski bilet powszechny im. Juliana Eberhardta”. Bilet ten ma być uwzględniany w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej, z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich. Bilet ma być biletem imiennym, ważnym 30 dni od momentu skasowania lub aktywacji w całym publicznym transporcie zbiorowym w przewozach, o których mowa w zdaniu poprzednim, we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od, w szczególności, liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników. Bilet ma kosztować 50 zł. Ponadto projekt przewiduje, że do organizacji i rozwoju wojewódzkich przewozów kolejowych będzie obowiązane i wyłącznie właściwe województwo.

4. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym⁴ proponuje się zmiany, zgodnie z którymi jednym ze źródeł dochodu Funduszu Kolejowego będzie 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 19,45%). Równocześnie projekt przewiduje podział tych środków na rozwój różnych gałęzi kolejnictwa.

5. W ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁵ proponuje się dostosowanie regulacji zakresu przedmiotowego ustawy do zmian proponowanych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Ponadto proponuje się, by źródłem środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej było 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 3,65%). Projekt przewiduje także podniesienie maksymalnej kwoty dofinansowania realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie

² Dz. U. z 2025 r. poz. 94.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 285.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1133.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 402, ze zm.

przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dopłaty) i wyodrębnienie dopłaty w przypadku pojazdu zeroemisyjnego.

6. W ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel⁶ proponuje się dodanie przepisu zobowiązującego ministra właściwego do spraw informatyzacji do udostępnienia w aplikacji mObywatel możliwości obsługi projektowanego Polskiego biletu powszechnego im. Juliana Eberhardta.

7. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷ proponuje się zwiększenie liczby kategorii pojazdów w celu określenia stawki opłaty elektronicznej pobieranej za przejazd po drogach publicznych lub ich odcinkach oraz określenie stawek opłat dla nowych kategorii pojazdów.

Ponadto projekt przewiduje upoważnienie rad gmin do wprowadzania zakazów poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach lub ich odcinkach, znajdujących się w granicach gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton. Zgodnie z projektem ustawy uchwała rady gminy w tej sprawie będzie mogła być przyjęta, jeżeli z przeprowadzonej analizy będzie wynikało, że (1) jej przyjęcie jest uzasadnione celami w zakresie zdrowia publicznego, ochrony środowiska lub bezpieczeństwa, (2) gmina nie dysponuje innymi, mniej daleko idącymi, instrumentami za pomocą których może osiągnąć zakładane cele, (3) rozwiązania przewidziane w uchwale są proporcjonalne do osiągnięcia celów. Projekt uchwały, razem z uzasadnieniem, zawierającym przywołaną analizę, miałyby być udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej, z informacją o możliwości zgłaszania uwag. Informacja o udostępnieniu projektu uchwały i możliwości zgłaszania uwag byłaby także ogłaszana w prasie miejscowej. Uchwała nie miałaby zastosowania do pojazdów wymienionych w art. 10 ust. 2 projektu ustawy. Ponadto projekt ustawy przewiduje, że rada gminy (miasta) w drodze uchwały będzie mogła wyjątkowo odejść od przepisów wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁸, w celu zawężenia pasa ruchu lub zmniejszenia odległości między przejściami dla pieszych, na danym odcinku drogi lub na danym obszarze, bez zmiany klasy drogi, jeżeli jest to uzasadnione zapewnieniem bezpieczeństwa pieszych lub innych użytkowników drogi.

8. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ (dalej: ustawa o planowaniu) proponuje się dodanie przepisu, zgodnie z którym obiekty w przeważającej mierze służące do prowadzenia działalności logistycznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁰, o powierzchni przekraczającej 50 ha, uwzględniając obiekty funkcjonujące na terenie portu lub

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1275, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1799.

przystani morskiej, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich¹¹, oraz na terenie portu lub przystani śródlądowej, o których mowa w art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej¹², lokalizuje się w odległości nie większej niż 500 m od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu towarowego w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹³ (dalej: ustawa o transporcie kolejowym).

9. W ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych¹⁴ proponuje się dodanie w art. 5 ust. 5, zgodnie z którym strefa może być ustanowiona wyłącznie w odległości nie większej niż 500 m. od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu kolejowego w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c ustawy o transporcie kolejowym.

Oprócz zmian proponowanych w wymienionych wyżej ustawach projekt przewiduje ustanowienie programu wieloletniego pod nazwą „Program Integracji i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych – Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”. Celem programu ma być integracja towarowych przewozów kolejowych z innymi środkami transportu towarowego, w szczególności z transportem drogowym, w celu osiągnięcia celu ponad 25% wolumenu towarów, wyrażonego w tonokilometrach, przewożonych koleją towarową do 2030 r. oraz 50% do 2035 r. (art. 9 projektu ustawy).

Projekt przewiduje także wyznaczenie maksymalnej długości trasy przejazdu dla pojazdów i zespołów pojazdów w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej, przy czym regulacja ta będzie dotyczyć pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton. Ograniczenia mają obowiązywać mieć zastosowanie do przewoźników przewożących tygodniowo towary o wolumenie przekraczającym 100 ton. W niedziele ma natomiast obowiązywać zakaz poruszania się takich pojazdów i zespołów pojazdów na obszarze całego kraju, z wyjątkiem pojazdów uprzywilejowanych, wymienionych w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy. Ponadto, regionalny dyrektor ochrony środowiska będzie mógł, w drodze zarządzenia, wprowadzić zakaz ruchu pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton, z wyjątkiem pojazdów uprzywilejowanych, wymienionych w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy, na całym lub części obszaru form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody¹⁵, jeżeli przeprowadzona analiza wykaze, że (1) wprowadzenie zakazu jest uzasadnione celami w zakresie ochrony środowiska, (2), nie dysponuje on innymi, mniej daleko idącymi, instrumentami,

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1796.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 731.

¹³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1234.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1604, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.

za pomocą których można osiągnąć cele ochrony środowiska, (3) rozwiązania przewidziane w zarządzeniu będą proporcjonalne do osiągnięcia celów ochrony środowiska (art. 10 projektu ustawy).

Zgodnie z projektem przewoźnik kolejowy, którego przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe, nie będzie mógł dokonywać zwolnień grupowych w rozumieniu ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹⁶ w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. W przypadku, w którym zwolnienia grupowe będą uzasadnione faktem, że przewoźnik kolejowy jest przedsiębiorcą znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców¹⁷, minister właściwy do spraw gospodarki będzie zobowiązany udzielić mu pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania miejsc pracy, na zasadach określonych w tej ustawie (art. 11 projektu ustawy).

Projekt zobowiązuje także przedsiębiorców, dla których prowadzenie działalności logistycznej stanowi przeważającą działalność gospodarczą, będących przedsiębiorcami większymi niż średni przedsiębiorca w rozumieniu art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁸, który odbiera i wysyła tygodniowo towary o wolumenie przekraczającym 100 ton, do zapewnienia, aby określony procentowo, minimalny roczny wolumen towarów danego rodzaju, odbieranych lub wysyłanych, określony w tonach, był odbierany lub wysyłany za pośrednictwem kolei, przy czym projekt określa minimalny wolumen w kolejnych latach. Ma on wynosić 10% w 2027 r. i wzrastać do 50% w 2035 r. (art. 12 projektu ustawy).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z tym że część przepisów wejdzie w życie po upływie 6 albo 12 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 14 projektu ustawy).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać następujące akty prawa Unii Europejskiej:

- art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) zakazujący ograniczeń ilościowych w przywozie [towarów] oraz wszelkich środków o skutku równoważnym między państwami członkowskimi;

- art. 35 TfUE zakazujący ograniczeń ilościowych w wywozie [towarów] oraz wszelkich środków o skutku równoważnym między państwami członkowskimi;

- art. 36 TfUE dopuszczający w drodze wyjątku od art. 34 i art. 35 TfUE stosowanie m.in. zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 570.

¹⁷ Dz. U. poz. 1298, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej, o ile zakazy te i ograniczenia nie stanowią środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi;

- art. 49 TfUE zakazujący ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego;

- art. 56 TfUE zakazujący ograniczeń w świadczeniu usług wewnątrz Unii w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia;

- art. 93 TfUE (przepis dotyczy wspólnej polityki transportowej), zgodnie z którym zgodna z Traktatami jest pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej;

- art. 107 i art. 108 TfUE ustalające zasady przyznawania pomocy przedsiębiorstwom przez państwa członkowskie;

- art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE) uznający wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi;

- dyrektywę Rady nr 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych¹⁹ (dalej: dyrektywa 98/59);

- dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym²⁰ (dalej: dyrektywa 2006/123);

- rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70²¹ (dalej: rozporządzenie 1370/2007);

- rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu²².

¹⁹ Dz. Urz. WE L 225 z 12.8.1998, s. 16, ze zm.

²⁰ Dz. Urz. WE L 376 z 27.12.2006, s. 36.

²¹ Dz. Urz. WE L 315 z 3.12.2007, s. 1, ze zm.

²² Dz. Urz. UE L 148 z 13.6.2015, s. 17.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Art. 2 projektu ustawy przewiduje dodanie do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym rozdziału 7 – „Polski bilet powszechny im. Juliana Eberhardta”. Projektowane przepisy ustanawiają Polski bilet powszechny im. Juliana Eberhardta (dalej: Bilet). Bilet ma być uwzględniany w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich. Bilet będzie biletem imiennym ważnym 30 dni od momentu skasowania lub aktywacji w całym publicznym transporcie zbiorowym w przewozach, o charakterze użyteczności publicznej, we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od, w szczególności, liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników. Bilet ma kosztować 50,00 zł. W przypadku zakupu u operatora opłaty za Bilet stanowić będą przychód organizatora, który jest przeznaczany na cel, o którym mowa w art. 50 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, lub inne cele związane z finansowaniem przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Operator ma co miesiąc przekazywać organizatorowi pobrane opłaty za Bilet (proponowane art. 58b-58d ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Proponowany art. 58e ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym określa warunki otrzymania przez przewoźnika, będącego operatorem, rekompensaty, o której mowa w art. 50 pkt 3 nowelizowanej ustawy, w stosunku do linii komunikacyjnej, na której honorowany jest Bilet, i warunki uzyskania statusu operatora. Z kolei proponowany art. 58e ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, że operatorowi „w ramach rekompensaty, o której mowa w ust. 1,” przysługuje rozsądny zysk, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Propozycje zmian należy rozpatrywać łącznie z przewidzianymi w art. 4 projektu ustawy zmianami art. 1 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, które zmieniają zakres stosowania tej ustawy.

Proponowane zmiany należy ocenić pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej w zakresie pomocy państwa.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Stosownie do art. 108 ust. 3 TfUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie

jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ustępie 2. Dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.

Zgodnie z art. 109 TfUE Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może wydać wszelkie właściwe rozporządzenia w celu zastosowania artykułów 107 i 108, a w szczególności może określić warunki stosowania artykułu 108 ustęp 3 i kategorie pomocy zwolnione z tej procedury. Na tej podstawie prawnej wydane zostało m.in. rozporządzenie 1370/2007. Celem rozporządzenia, zgodnie z jego art. 1, jest określenie, w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych. W tym celu rozporządzenie określa warunki, na podstawie których właściwe organy, nakładając zobowiązania do świadczenia usług publicznych lub zawierając umowy dotyczące wykonywania tych zobowiązań, rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty lub przyznają wyłączne prawa w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia wspomnianych usług. Rozporządzenie ma zastosowanie do usług publicznych świadczonych w kraju lub na skalę międzynarodową w sektorze transportu pasażerskiego kolejną oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego, z wyjątkiem usług świadczonych przede wszystkim ze względu na ich znaczenie historyczne lub atrakcyjność turystyczną.

Proponowane art. 58e ust. 1 i ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przewidują rekompensatę z tytułu honorowania Biletu. Uwzględniając definicję rekompensaty (art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym), należy uznać, że stanowi ona pomoc państwa, o której stanowi art. 107 ust. 1 TfUE. Oceniając dopuszczalność takiej pomocy, należy zaznaczyć, że proponowany art. 58e ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym odsyła do rozporządzenia 1370/2007. Rozporządzenie 1370/2007 faktycznie reguluje kwestie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w sektorze pasażerskiego transportu publicznego. Rekompensata ta uwzględnia rozsądny zysk przedsiębiorcy świadczącego takie usługi (zob. załącznik do rozporządzenia). Ponadto, w myśl art. 9 ust. 1 rozporządzenia 1370/2007 rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego lub z tytułu dostosowania się do zobowiązań taryfowych ustanowionych zgodnie z ogólnymi zasadami wypłacane zgodnie z rozporządzeniem, są zgodne z zasadami wspólnego rynku i nie podlegają obowiązkowi wcześniejszego informowania, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TfUE.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

ustawę stosuje się z uwzględnieniem rozporządzenia 1370/2007. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że projekt nakazuje wszystkim przewoźnikom uwzględnianie Biletu w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowanie go przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej, z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich (projektowany art. 58b ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). W celu otrzymania rekompensaty, o której mowa w art. 50 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w stosunku do linii komunikacyjnych, których dotyczy obowiązek przewidziany w projektowanym art. 58b ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, przewoźnik będzie musiał zawrzeć z organizatorem umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (projektowany art. 58e ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Organizator nie będzie mógł odmówić zawarcia takiej umowy (projektowany art. 58e ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Z treści proponowanych art. 58e ust. 1 i 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym może wynikać, że inicjatywa w kwestii zawarcia umowy należy do przewoźnika, który w wyniku zawarcia umowy staje się operatorem, a organizator nie może odmówić zawarcia takiej umowy. Proponowane przepisy należy ocenić pod kątem zgodności z art. 5 rozporządzenia 1370/2007. Wskazany przepis rozporządzenia określa tryb udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych. Z art. 5 ust. 3 rozporządzenia 1370/2007 wynika, że inicjatywa należy do operatora, który – co do zasady – udziela zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych na podstawie konkurencyjnej procedury przetargowej.

Należy uznać, że proponowane przepisy budzą wątpliwości co do zgodności z art. 5 rozporządzenia 1370/2007. Zgodnie z projektem to przewoźnik, który chce otrzymać rekompensatę, występuje do organizatora, a ten nie może odmówić zawarcia umowy. Natomiast zgodnie z rozporządzeniem 1370/2007 to organizator decyduje, czy i komu udzielić zamówienia na świadczenie usług publicznych i z kim zawrzeć umowę. W konsekwencji nie można jednoznacznie stwierdzić, że pomoc przewidziana w projektowanych przepisach będzie zgodna z rozporządzeniem 1370/2007, a w związku z tym, czy będzie zwolniona z obowiązku notyfikacyjnego (art. 9 ust. 1 rozporządzenia 1370/2007 w związku z art. 108 ust. 3 TfUE). Wskazane jest zatem wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) o opinię w tej sprawie. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²³ projekty programów pomocowych, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymagają uzyskania opinii Prezesa UOKiK.

²³ Dz. U. z 2025 r. poz. 468, ze zm.

Opinia Prezesa UOKiK zawiera w szczególności: 1) stanowisko, czy projekt przewiduje udzielanie pomocy publicznej; 2) stanowisko w sprawie zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym; 3) propozycje zmian przedstawione w celu zapewnienia zgodności postanowień projektu z rynkiem wewnętrznym; 4) stanowisko w sprawie obowiązku notyfikacji projektu.

3.2. Projekt ustawy (art. 8) przewiduje dodanie ust. 6b w art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z projektem ustawy obiekty w przeważającej mierze służące do prowadzenia działalności logistycznej o powierzchni przekraczającej 50 ha, uwzględniając obiekty funkcjonujące na terenie portu lub przystani morskiej, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, oraz na terenie portu lub przystani śródlądowej, o których mowa w art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, lokalizuje się w odległości nie większej niż 500 m od najbliższej bocznicy kolejowej lub terminalu towarowego.

Przewidywane w projekcie ustawy ograniczenia dla inwestorów w zakresie budowy obiektów logistycznych dotyczą swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 56 TfUE. W celu zapobieżenia wprowadzaniu przez państwa członkowskie niedozwolonych ograniczeń swobody świadczenia usług przyjęta została dyrektywa 2006/123. Dyrektywa ta ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług (art. 1 ust. 1). Dyrektywa 2006/123 ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim (art. 2 ust. 1).

Stosownie do art. 4 pkt 7 dyrektywy 2006/123 „wymóg” oznacza wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe, lub też wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej; zasady ustanowione na mocy układów zbiorowych wynegocjowanych przez partnerów społecznych nie są uznawane za wymogi w rozumieniu dyrektywy.

Jak stanowi art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123, „nadrzędny interes publiczny” oznacza względy określone jako takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i obejmuje: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego

dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej²⁴.

Zgodnie z art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123 państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszelkich nowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które ustanawiają określone w tej dyrektywie wymogi oraz o przyczynach wprowadzenia takich wymogów. Komisja informuje inne państwa członkowskie o takich przepisach. Powiadomienie takie nie stanowi przeszkody w przyjęciu tych przepisów przez państwa członkowskie. W ciągu 3 miesięcy od daty wpływu powiadomienia Komisja bada zgodność wszelkich nowych wymogów z prawem unijnym, a w odpowiednich przypadkach podejmuje decyzję wzywającą dane państwo członkowskie do odstąpienia od ich przyjęcia lub do ich uchylenia.

Wymogi, do których odnosi się wskazany obowiązek notyfikacyjny, zostały określone w art. 15 ust. 6 w związku z ust. 2 i 3 dyrektywy 2006/123. W myśl art. 15 ust. 6 dyrektywy 2006/123 od 28 grudnia 2006 r. państwa członkowskie nie wprowadzają nowych wymogów tego rodzaju, które zostały wyszczególnione w ust. 2, chyba że wymóg taki spełnia warunki określone w ust. 3. Zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123 państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregośkolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów: a) ilościowe lub terytorialne ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami; b) obowiązek przyjęcia przez usługodawcę określonej formy prawnej; c) wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji w spółce; d) wymogi inne niż dotyczące kwestii objętych dyrektywą 2005/36/WE²⁵ lub przewidziane w innych unijnych aktach prawnych, które zastrzegają możliwość podjęcia działalności usługowej dla wybranych usługodawców z uwagi na szczególny charakter działalności; e) zakaz posiadania więcej niż jednego przedsiębiorstwa na terytorium tego samego

²⁴ W pkt 40 preambuły dyrektywy 2006/123/WE wskazano, że pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego”, do którego odnoszą się niektóre przepisy dyrektywy, zostało ukształtowane przez TSUE w jego orzecznictwie dotyczącym art. 43 i 49 Traktatu i może ono podlegać dalszej ewolucji. Pojęcie to, zgodnie z wykładnią TSUE obejmuje co najmniej następujące elementy: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, w rozumieniu art. 46 i 55 TfUE, utrzymanie porządku społecznego, cele polityki społecznej, ochronę usługobiorców, ochronę konsumentów, ochronę pracowników, w tym zabezpieczenie społeczne pracowników, dobrostan zwierząt, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, zapobieganie nieuczciwej konkurencji, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, ochronę wierzycieli, zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwo drogowe, ochronę praw własności intelektualnej, cele polityki kulturalnej, w tym zabezpieczenie swobody wyrażania różnych poglądów, w szczególności, społecznych, kulturowych, religijnych i filozoficznych wartości społeczeństwa, potrzebę zapewnienia edukacji na wysokim poziomie, utrzymanie różnicowania prasy oraz propagowanie języka narodowego, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, oraz politykę weterynaryjną.

²⁵ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.9.2005, s. 22, ze zm.).

państwa; f) wymogi określające minimalną liczbę pracowników; g) określone minimalne lub maksymalne taryfy, do których usługodawca musi się stosować; h) zobowiązanie usługodawcy, aby wraz ze świadczoną przez niego usługą wykonywał też inne szczególne usługi.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 wymogi te muszą być niedyskryminacyjne, konieczne (uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym), proporcjonalne (wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykroczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek).

W art. 8 projektu ustawy określono zasady lokalizacji obiektów logistycznych, co można zakwalifikować jako „ilościowe lub terytorialne ograniczenie” w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/123. Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy można przyjąć, że jednym z celów projektowanych zmian jest ochrona środowiska, stanowiąca jeden z nadrzędnych interesów publicznych (art. 15 ust. 3 w zw. z art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123). W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano argumenty przemawiające za koniecznością i proporcjonalnością proponowanych rozwiązań. Argumenty dotyczące konieczności proponowanych rozwiązań (sam wymóg ograniczeń lokalizacyjnych) mogą zostać uznane za przekonujące. W odniesieniu do proporcjonalności nie można jednak ustalić rzeczywistego zamiaru Wnioskodawców. W projektowanym przepisie (art. 14 ust. 6b ustawy o planowaniu) jest mowa o odległości nie większej niż 500 m, natomiast w deklarowanych skutkach regulacji jest mowa raz o odległości 50 km, a raz o odległości 10 km. Przyjmując, na użytek niniejszej opinii, że chodzi o odległość 500 m, można uznać, że proponowane ograniczenie jest nieproporcjonalne. Odległość 500 m jest na tyle mała, że w wielu przypadkach, z uwagi na już istniejącą zabudowę, niewykonalne może być takie zlokalizowanie obiektu logistycznego, by zachować projektowaną odległość od bocznicy lub terminalu kolejowego. W razie zakwestionowania projektowanego przepisu ostateczna ocena konieczności i proporcjonalności będzie należała do TSUE.

Zgodnie z dyrektywą 2006/123 wprowadzenie takiego wymogu podlega obowiązkowi notyfikacyjnemu. Art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123 stanowi, że notyfikacja dotyczy „nowych przepisów” i nie stanowi przeszkody w ich przyjęciu przez państwa członkowskie.

Notyfikacja Komisji odbywa się za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki, który jest koordynatorem krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (zob. § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych²⁶).

²⁶ Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.

Należy uznać, że projekt ustawy, w zakresie art. 8, wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123.

3.3. W art. 6 pkt 2 projektu ustawy proponuje się dodanie ust. 16-24 w art. 41 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z proponowanymi przepisami właściwa rada gminy (miasta) w drodze uchwały będzie mogła wprowadzić zakaz poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach lub ich odcinkach, znajdujących się w granicach gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton. Do zakazu, o którym mowa w art. 41 ust. 16, stosuje się ust. 8 i 14, a nie stosuje się ust. 2-7 i 9-13 i 15.

Artykuł 10 projektu ustawy przewiduje wprowadzenie środków ograniczających ruch pojazdów ciężkich o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 30 ton. Po pierwsze, ustanawia maksymalne długości tras przejazdu, wyznaczanych od miejsca załadunku do miejsca rozładunku, uzależnione od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu oraz od okresu obowiązywania regulacji. Limity te mają charakter etapowy i ulegają stopniowemu zaostrzeniu w kolejnych latach. Ograniczenia maksymalnej długości trasy zostały określone odrębnie dla trzech okresów (od 2027 r., od 2030 r. oraz od 2033 r.) i dotyczą przewozu towarów, o których mowa w art. 12 ust. 9 lub 10 projektu ustawy. Po drugie, projekt ustanawia generalny zakaz ruchu takich pojazdów w niedziele, przy jednoczesnym wprowadzeniu szerokiego katalogu wyłączeń ustawowych. Po trzecie, umożliwia wprowadzenie zakazu ruchu pojazdów ciężkich na obszarach form ochrony przyrody, przy czym środek ten ma charakter indywidualny i jest uzależniony od spełnienia ustawowo określonych przesłanek.

Projekt przewiduje ponadto zawężenie zakresu podmiotowego stosowania ograniczeń poprzez objęcie nimi wyłącznie przewoźników realizujących przewozy o wolumenie przekraczającym 100 ton tygodniowo. W szczególności, ograniczenie maksymalnej długości trasy, o którym mowa w art. 10 ust. 1 projektu ustawy, ma zastosowanie do przewoźników przewożących tygodniowo towary o wolumenie przekraczającym 100 ton (art. 10 ust. 4).

Rozwiązania te należy ocenić z punktu widzenia zgodności z art. 34 i art. 35 TfUE, które zakazują krajowych ograniczeń o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 36 TfUE i w orzecznictwie TSUE. Ograniczenia ilościowe w rozumieniu art. 34 TfUE zostały zdefiniowane przez TSUE jako środki prowadzące do całkowitego lub częściowego – zależnie od okoliczności – zakłócenia importu, eksportu lub tranzytu towarów (w handlu wewnątrz Unii Europejskiej)²⁷. Natomiast środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych obejmują wszelkie regulacje prawne wydawane przez państwa, które mogą naruszać bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie handel wewnątrz Unii Europejskiej (przy czym nie jest konieczna dyskryminacja towarów pochodzących z innych

²⁷ Wyrok TSUE z 12 lipca 1973 r., *Geddo przeciwko Ente Nazionale Risi*, C-2/73.

państw członkowskich w stosunku do towarów krajowych, by środki te były objęte zakazem z art. 34 TfUE)²⁸.

Nie ulega wątpliwości, że projektowane środki w istotny sposób oddziałują na warunki wykonywania przewozów towarowych, zarówno w ruchu krajowym, jak i transgranicznym. W praktyce mogą one prowadzić do wydłużenia tras przejazdu, zwiększenia kosztów działalności przewoźników i ograniczenia elastyczności organizacji transportu. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem TSUE tego rodzaju regulacje należy kwalifikować jako środki o skutku równoważnym w rozumieniu art. 34 i art. 35 TfUE²⁹. Ograniczenia tego typu mogą być jednak usprawiedliwione, jeżeli służą realizacji nadrzędnych względów interesu ogólnego, takich jak ochrona środowiska naturalnego czy zdrowia publicznego, pod warunkiem spełnienia wymogu proporcjonalności.

W odniesieniu do proponowanej regulacji szczególne znaczenie mają ustalenia orzecznicze TSUE dokonane w sprawach dotyczących wprowadzanych przez Austrię sektorowych zakazów poruszania się samochodów ciężarowych o masie przekraczającej 7,5 tony³⁰. TSUE podkreśla, że środki szczególnie dolegliwe, takie jak generalne zakazy przejazdu ciężarówek określonymi trasami, mogą być zgodne z prawem jedynie wtedy, gdy państwo członkowskie wykaze, że są one absolutnie konieczne i że nie istnieją mniej restrykcyjne, ale równie skuteczne środki alternatywne.

W sprawie *Komisja przeciwko Austrii* (C-320/03) TSUE uznał, że wprowadzenie sektorowego zakazu ruchu pojazdów ciężkich na odcinku autostrady A12 w Tyrolu naruszało art. 34 TfUE, ponieważ państwo członkowskie nie wykazało, że cel ochrony środowiska (ochrona jakości powietrza) nie mógł zostać osiągnięty za pomocą innych środków w mniejszym stopniu ingerujących w swobodę przepływu³¹. W sprawie *Komisja przeciwko Austrii* (C-28/09) TSUE powtórzył, że do państwa członkowskiego należy obowiązek wykazania, iż rozważano wszystkie racjonalne alternatywy oraz że wprowadzone ograniczenia stanowią środek ostateczny³².

Analizując zgodność projektowanej regulacji z przepisami prawa UE interpretowanymi przez TSUE, można stwierdzić, że w uzasadnieniu projektu ustawy odwołano się do celów klimatycznych, konieczności ograniczenia emisji z transportu drogowego, poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz

²⁸ Wyrok TSUE z 11 lipca 1974 r., *Procureur du Roi przeciwko Dassonville*, C-8/74.

²⁹ Zob. wyrok TSUE, C-8/74 oraz wyrok TSUE z 15 listopada 2005 r., *Komisja przeciwko Austrii*, C-320/03, pkt 63-69. W tym ostatnim wyroku przypomniano, że ze swobody przepływu towarów wynika ogólna zasada swobody tranzytu towarów wewnątrz Wspólnoty (obecnie: UE) – zob. pkt 65 i przywołane tam orzecznictwo.

³⁰ Wyrok TSUE, C-320/03 oraz wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r., *Komisja przeciwko Austrii*, C-28/09.

³¹ Zob. wyrok TSUE, C-320/03, pkt 70-91. Należy zauważyć, że oprócz redukcji emisji zanieczyszczeń deklarowanym celem zaskarżonej regulacji państwa członkowskiego było przeniesienie transportu ośnośnych towarów z drogowego na kolejowy (tamże, pkt 87 i 88).

³² Zob. wyrok TSUE, C-320/03, pkt 140.

racjonalizacji struktury transportu towarowego. Wskazano przy tym na stopniowy charakter wprowadzanych ograniczeń, ich zróżnicowanie w czasie oraz koncentrację na przewoźnikach generujących największy wolumen przewozów. Znaczący udział transportu drogowego w emisjach z sektora transportu stanowi, zdaniem Wnioskodawców, argument przemawiający za przenoszeniem części przewozów na kolej jako środka bardziej efektywnego środowiskowo. Argumentacja ta pozwala uznać, że projektowane środki są co do zasady odpowiednie do realizacji deklarowanych celów ochrony środowiska.

Nie przesądza to jednak o spełnieniu wymogu konieczności w rozumieniu art. 34 TfUE. W uzasadnieniu projektu ustawy przedstawiono argumenty odnoszące się do ograniczonej skuteczności dotychczas stosowanych instrumentów polityki klimatycznej w sektorze transportu oraz do potrzeby zastosowania rozwiązań o charakterze systemowym i administracyjnym. Przedstawiona argumentacja nie pozwala w sposób jednoznaczny przesądzić, że wszystkie racjonalne alternatywy zostały w sposób wyczerpujący przeanalizowane ani że warunki infrastrukturalne zapewniają możliwość przejęcia przewozów objętych projektowanymi ograniczeniami. W konsekwencji istnieje ryzyko, że środki przyjęte w art. 6 pkt 2 i art. 10 projektu ustawy zostaną uznane przez TSUE za nadmierne w rozumieniu art. 34 i art. 35 TfUE.

W odniesieniu do generalnego zakazu ruchu pojazdów ciężkich w niedziele można zauważyć, że projekt przewiduje liczne wyłączenia, obejmujące m.in. przewóz zwierząt, produktów szybko psujących się, paliw, leków czy przesyłek pocztowych. Taka konstrukcja zwiększa szanse na uznanie zakazu niedzielnego za proporcjonalny środek, odpowiadający standardowi wskazanemu w orzecznictwie TSUE.

W odniesieniu do zakazów gminnych (art. 6 pkt 2 projektu ustawy) oraz zakazu wjazdu pojazdów ciężkich na obszary form ochrony przyrody (art. 10 ust. 6 projektu ustawy) należy zauważyć, że projekt przewiduje ich wprowadzenie wyłącznie po przeprowadzeniu analizy wykazującej konieczność takiego środka, brak mniej restrykcyjnych instrumentów oraz proporcjonalność przyjętych rozwiązań. Zgodnie z art. 6 pkt 2 i art. 10 ust. 6 projektu ustawy zakaz może zostać wprowadzony odpowiednio przez radę gminy w drodze uchwały lub przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w drodze zarządzenia jedynie wówczas, gdy analiza wykaże, że 1) zakaz jest uzasadniony celami ochrony środowiska; 2) organ nie dysponuje innymi, mniej daleko idącymi instrumentami umożliwiającymi osiągnięcie tych celów, oraz 3) rozwiązania przewidziane w zarządzeniu są proporcjonalne do ich realizacji. Tego rodzaju konstrukcję normatywną można uznać za odpowiadającą standardom wynikającym z orzecznictwa TSUE. W sprawie *Mickelsson i Roos* TSUE podkreślił, że generalne zakazy korzystania z określonych urządzeń lub pojazdów są dopuszczalne, jeśli są ściśle konieczne dla ochrony środowiska i jeśli inne, mniej

restrykcyjne środki nie mogłyby przynieść tego samego efektu³³. Projektowane przepisy gwarantują, że organ wprowadzający przewidziany w nich zakaz będzie musiał każdorazowo wykazać jego celowość, konieczność i proporcjonalność. Można zatem uznać, że art. 6 pkt 2 i art. 10 ust. 6 projektu ustawy nie są sprzeczne z prawem UE.

Art. 10 projektu ustawy w pozostałej części (z wyłączeniem ust. 6) może zostać uznany za zgodny z prawem UE, w szczególności z art. 34 i art. 35 TfUE, o ile zostanie wykazana proporcjonalność proponowanych regulacji. Oznacza to konieczność wykazania, że środki mniej restrykcyjne zostały przeanalizowane i ocenione jako niewystarczające, a przyjęte rozwiązania nie wykraczają poza to, co niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów ochrony środowiska i klimatu. W uzasadnieniu projektu ustawy przedstawiono argumenty odnoszące się do skali emisji generowanych przez transport drogowy oraz do potrzeby zastosowania instrumentów o charakterze systemowym i administracyjnym. Argumentacja ta pozwala uznać, że projektowane środki są co do zasady odpowiednie do realizacji deklarowanych celów. Należy jednak podkreślić, że ostateczna ocena, czy uzasadnienie projektu ustawy zawiera wystarczające argumenty pozwalające uznać, że wprowadzone ograniczenia swobody przepływu towarów spełniają wymóg proporcjonalności, wykracza poza ramy niniejszej opinii prawnej. Bez wykazania w sposób przekonujący, że środek jest konieczny oraz że jego zakres i intensywność nie wykraczają poza to, co jest obiektywnie niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów, istnieje ryzyko, że TSUE uznałby przyjęte rozwiązania za nadmierne i niezgodne z art. 34 TfUE.

3.4. Art. 11 projektu ustawy przewiduje trzyletni zakaz dokonywania zwolnień grupowych przez przewoźników kolejowych, których przeważającą działalnością są przewozy towarowe (ust. 1 i 2). Jednocześnie przewiduje, że w przypadku, w którym zwolnienia grupowe uzasadnione są faktem, że przewoźnik kolejowy jest przedsiębiorcą znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców³⁴, minister właściwy do spraw gospodarki udzielałby mu pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania miejsc pracy na zasadach określonych w tej ustawie (ust. 3). Ocena tego rozwiązania wymaga rozważenia go w kontekście prawa UE, w szczególności dyrektywy 98/59, swobody przedsiębiorczości (art. 49 TfUE), wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 KPPUE) oraz reguł pomocy państwa (art. 107-108 TfUE).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 projektu ustawy przewoźnik kolejowy, którego przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe, nie będzie mógł

³³ Wyrok TSUE z 4 czerwca 2009 r., *Åklagaren przeciwko Percy Mickelsson i Joakim Roos*, C-142/05, pkt 36-38.

³⁴ Dz. U. poz. 1298 oraz z 2025 r. poz. 769.

dokonywać zwolnień grupowych³⁵ w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Rozwiązanie stosunku pracy z naruszeniem tego zakazu byłoby nieważne. Proponowaną regulację należy odnieść do przepisów dyrektywy 98/59/WE. Dyrektywa ta harmonizuje przede wszystkim procedurę informacyjno-konsultacyjną i notyfikacyjną, nie zaś materialne przesłanki dopuszczalności zwolnień. Zgodnie z art. 5 dyrektywy 98/59/WE nie narusza ona prawa państw członkowskich do stosowania lub wprowadzania przepisów korzystniejszych dla pracowników. Należy uznać, że proponowana regulacja nie narusza przepisów dyrektywy 98/59.

Projektowany trzyletni zakaz dokonywania zwolnień grupowych należy również ocenić pod kątem art. 49 TfUE i art. 16 KPPUE, regulujących odpowiednio swobodę przedsiębiorczości i wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Istotne znaczenie dla oceny proponowanej regulacji mają ustalenia TSUE zawarte w wyroku w sprawie *AGET Iraklis*³⁶ dotyczącej greckich regulacji prawnych, które w praktyce pozwalały władzom państwowym zablokować zwolnienia grupowe. TSUE potwierdził, że regulacje ograniczające możliwość przeprowadzenia zwolnień grupowych stanowią ingerencję w swobodę przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) i w wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 KPPUE)³⁷. Jednocześnie TSUE wskazał, że tego rodzaju ograniczenia mogą być dopuszczalne, pod warunkiem że są uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, w szczególności ochroną pracowników i stabilnością zatrudnienia, oraz spełniają test proporcjonalności³⁸.

Należy stwierdzić, że przewidziany w art. 11 ust. 1 projektu ustawy czasowy zakaz dokonywania zwolnień grupowych może zostać uznany za uzasadnione ograniczenie swobody przedsiębiorczości i wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Zakaz zwolnień grupowych nie ma charakteru bezterminowego ani powszechnego — ogranicza się do ściśle określonego sektora (przewozy towarowe kolejną) i jest ograniczony czasowo (3 lata). Ponadto jest on powiązany z celem ochrony miejsc pracy w branży uznanej w uzasadnieniu projektu ustawy za strategiczną z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, ochrony klimatu i stabilności społecznej. Tak ukształtowany środek może być oceniany jako proporcjonalny, gdyż jest ukierunkowany, czasowy i związany z celem interesu ogólnego, podobnie jak uznawał to TSUE w sprawie *AGET Iraklis*.

Art. 11 ust. 3 projektu ustawy odsyła do ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców. Ustawa ta określa warunki, tryb i formy udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom na ich ratowanie, tymczasowe wsparcie

³⁵ W rozumieniu ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

³⁶ Wyrok TSUE z 21 grudnia 2016 r., *AGET Iraklis*, C-201/15.

³⁷ Tamże, pkt 53-57.

³⁸ Tamże, pkt 61-78.

restrukturyzacyjne oraz restrukturyzację. Zgodnie z art. 11 tej ustawy pomoc na ratowanie i pomoc na restrukturyzację podlega notyfikacji Komisji Europejskiej. Odesłanie określone w art. 11 ust. 3 projektu ustawy gwarantuje, że ewentualne wsparcie dla przewoźników kolejowych będzie udzielane zgodnie z unijnymi regulacjami udzielania pomocy państwa.

Reasumując, należy stwierdzić, że art. 11 projektu ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE, ponieważ wprowadzone ograniczenie ma charakter sektorowy, czasowy i proporcjonalny oraz zostało powiązane z dopuszczalnym mechanizmem pomocy państwa.

3.5. Zgodnie z art. 12 projektu ustawy przedsiębiorcy, dla których prowadzenie działalności logistycznej³⁹ stanowi przeważającą działalność gospodarczą⁴⁰, mają zapewniać, aby określony procentowo, minimalny roczny wolumen towarów danego rodzaju, odbieranych lub wysyłanych, określony w tonokilometrach, był odbierany i wysyłany za pośrednictwem kolei. Obowiązek ten dotyczy przedsiębiorcy, który odbiera i wysyła tygodniowo towary o wolumenie przekraczającym 100 ton. Udział ten ma wzrastać od 10% w 2027 r. do 50% w 2035 r. Towary danego rodzaju objęte obowiązkiem obejmują kategorie wskazane w art. 12 ust. 9 projektu ustawy, natomiast minister do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, dodatkowe rodzaje towarów niewymienione w ust. 9, biorąc pod uwagę klimatyczne, środowiskowe, zdrowotne, logistyczne i ekonomiczne uzasadnienie transportowania ich koleją, a także kwestię odporności i bezpieczeństwa państwa (art. 12 ust. 10 projektu ustawy). Proponowaną regulację należy ocenić z punktu widzenia unijnych przepisów regulujących swobodny przepływ towarów oraz zasady dostępu do rynku transportu.

Po pierwsze, nałożenie na określoną kategorię przedsiębiorców obowiązku korzystania w coraz większym stopniu z określonego rodzaju transportu (kolejowego zamiast drogowego) może zostać uznany za środek równoważny ograniczeniom ilościowym w rozumieniu art. 34 lub art. 35 TfUE, jeżeli powoduje istotne utrudnienie przepływu towarów (w tym ich tranzytu) w UE. TSUE wielokrotnie podkreślał, że ograniczenia w dostępie do rynku, nawet pośrednie, mieszczą się w zakresie art. 34 lub art. 35 TfUE. Regulacja tego rodzaju bez wątpienia ogranicza przedsiębiorcom możliwość wyboru środka transportu i w praktyce może utrudniać przewozy drogowe. Jak zauważył TSUE w wyrokach w sprawie C-320/03 i sprawie C-28/09, istnienie alternatywnych tras lub innych środków transportu pozwalających na przewóz towarów nie eliminuje

³⁹ W rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1799 oraz z 2025 r. poz. 1792). Art. 12 ust. 1 projektu zawiera nieprawidłowe w tym zakresie odniesienie do art. 40 ust. 2 ustawy o statystyce publicznej.

⁴⁰ Uwzględniając działalność na terenie portu lub przystani morskiej, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1796), oraz na terenie portu lub przystani śródlądowej, o których mowa w art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 18).

samych ograniczeń swobodnego przepływu, jeżeli skala utrudnienia dostępu do rynku jest znaczna⁴¹.

Jednocześnie zgodnie z ustaloną linią orzecniczą TSUE ograniczenia takie są dopuszczalne, jeśli służą nadrzędnym celom interesu ogólnego, takim jak ochrona środowiska i zdrowie publiczne. Zastosowany przez państwo członkowskie środek musi być odpowiedni (rzeczywiście służyć celowi) i nie wykraczać poza to, co konieczne (proporcjonalny). W przywoływanych wyżej wyrokach w sprawach *Komisja przeciwko Austrii* TSUE wymagał, by państwo członkowskie wykazało, że cel związany z redukcją emisji nie mógł być osiągnięty innymi, mniej restrykcyjnymi metodami, oraz że istnieje rzeczywista przepustowość infrastruktury kolejowej umożliwiające wykonanie obowiązku⁴².

Wskazane przez Wnioskodawców cele związane m.in. z przeciwdziałaniem zmianom klimatu, zwiększeniem bezpieczeństwa na drogach i ochroną zdrowia można uznać za nadrzędne cele interesu ogólnego zgodne z prawem UE. W uzasadnieniu projektu ustawy przedstawiono argumenty dotyczące dynamiki emisji w sektorze transportu w UE i w Polsce, a także tezę o niewystarczającej skuteczności instrumentów dotychczas stosowanych w transporcie dla osiągnięcia celów klimatycznych, co ma uzasadniać potrzebę zastosowania zestawu instrumentów przesunięcia modalnego. W odniesieniu do art. 12 wskazano, że obowiązek procentowy jest weryfikowany w perspektywie rocznej, co zapewnia elastyczność planowania przewozów, a jego poziom rośnie stopniowo w czasie, umożliwiając dostosowanie się adresatów obowiązku. Wskazano również, że obowiązek dotyczy towarów, których transportowanie koleją ma być logistycznie, ekonomicznie, zdrowotnie i środowiskowo korzystniejsze, co ma ograniczać ingerencję środka do kategorii ładunków o istotnym znaczeniu z perspektywy deklarowanych celów.

Argumentacja ta pozwala uznać, że projektowane rozwiązanie jest co do zasady odpowiednie do realizacji deklarowanych celów ochrony środowiska i klimatu. Nie przesądza to jednak o spełnieniu wymogu konieczności w rozumieniu art. 34 TfUE. Dla wykazania tej przesłanki w świetle orzecznictwa TSUE wymagane jest bowiem wykazanie, że rozważono realne, mniej restrykcyjne środki prowadzące do porównywalnego rezultatu oraz że wybrane rozwiązanie nie wykracza poza to, co niezbędne. W tym kontekście istotne byłoby w szczególności wykazanie, że warunki infrastrukturalne i rynkowe pozwalają na wykonanie obowiązku w odniesieniu do podmiotów objętych regulacją, w tym w zakresie dostępności przewozów kolejowych i obsługi terminalowej dla kategorii towarów wskazanych w art. 12 ust. 9 oraz ewentualnie dodanych na podstawie ust. 10.

Z punktu widzenia proporcjonalności znaczenie ma również mechanizm opłaty zastępczej. Zgodnie z art. 12 ust. 4-7 projektu ustawy w przypadku niewywiązania się z obowiązku podmiot obowiązany oblicza i uiszcza opłatę

⁴¹ Por. wyrok TSUE, C-320/03, pkt 63-68 oraz wyrok TSUE, C-28/09, pkt 114-117.

⁴² Por. wyrok TSUE, C-320/03, pkt 88-91 oraz wyrok TSUE, C-28/09, pkt 114-150.

zastępczą stanowiącą iloczyn brakującej liczby tonokilometrów i jednostkowej stawki opłaty zastępczej, której wartości podstawowe i dodatkowe są określone w ustawie oraz corocznie ogłaszane przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) z uwzględnieniem przewidzianej korekty wskaźnikowej. Konstrukcja ta oznacza, że realizacja celu regulacji może następować alternatywnie: przez wykonanie przewozów koleją w wymaganym udziale albo przez poniesienie ekonomicznego kosztu niespełnienia obowiązku. Z perspektywy testu proporcjonalności mechanizm ten może ograniczać dolegliwość ingerencji, jednak ocena, czy poziom opłaty zastępczej nie prowadzi w praktyce do środka nadmiernie restrykcyjnego, wymagałaby odniesienia do realnych kosztów przewozu oraz do dostępności usług kolejowych dla adresatów regulacji.

Istotne są także obowiązki sprawozdawcze i kontrolne, które wpływają na wykonalność i egzekwowalność instrumentu. Art. 12 ust. 2-3 projektu ustawy przewiduje obowiązek przekazania do 31 marca raportu rocznego z wykonania obowiązku (wraz z potwierdzeniem uiszczenia opłaty zastępczej, jeżeli wystąpiła) Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego i Prezesowi UTK, przy czym raport obejmuje szczegółowe dane o przewozach, wolumenach, odległościach oraz liczbie tonokilometrów i udziale przewozów wykonanych koleją. Kontrola wykonania obowiązku, prawdziwości danych oraz dochodzenie należności z tytułu opłaty zastępczej zostały powierzone Szefowi KAS (art. 12 ust. 8), z możliwością wykorzystania systemu monitorowania przewozów. Elementy te zwiększają operacyjność regulacji, ale jednocześnie wzmacniają znaczenie praktyki stosowania dla oceny proporcjonalności, w tym w zakresie obciążeń informacyjnych i kontrolnych nakładanych na przedsiębiorców.

Podsumowując, należy stwierdzić, że art. 12 projektu ustawy może być uznany za zgodny z prawem UE wyłącznie wtedy, gdy zostanie wykazane, że mniej restrykcyjne środki były analizowane i ocenione jako niewystarczające, a przyjęte rozwiązanie nie wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów ochrony środowiska i klimatu. W uzasadnieniu projektu ustawy przedstawiono argumenty odnoszące się do celów regulacji oraz do ogólnej potrzeby wzmocnienia instrumentów polityki klimatycznej w transporcie, jednak nie sposób jednoznacznie stwierdzić, że test proporcjonalności z art. 34 TfUE został wykazany w stopniu wykluczającym ryzyko zakwestionowania środka jako nadmiernie restrykcyjnego. Należy podkreślić, że ostateczna ocena, czy uzasadnienie projektu ustawy zawiera wystarczające argumenty pozwalające uznać, że wprowadzone ograniczenia swobody przepływu towarów spełniają wymóg proporcjonalności, wykracza poza ramy niniejszej opinii prawnej. Bez wykazania w sposób przekonujący, że środek jest konieczny oraz że jego zakres i intensywność nie wykraczają poza to, co jest obiektywnie niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów, istnieje ryzyko, że TSUE uznałby przyjęte rozwiązanie za nadmierne i niezgodne z art. 34 TfUE.

4. Konkluzje

4.1. Poselski projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej w wersji uwzględniającej autopoprawkę jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

4.2. Art. 2 projektu ustawy przewiduje udzielanie pomocy publicznej. Przewidziany w art. 2 projektu art. 58e ust. 1 i 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym budzi wątpliwości co do zgodności z art. 5 rozporządzenia 1370/2007. W konsekwencji nie można jednoznacznie stwierdzić, czy projektowana pomoc publiczna jest zwolniona, na mocy art. 9 ust. 1 rozporządzenia 1370/2007, z obowiązku notyfikacyjnego przewidzianego w art. 108 ust. 3 TfUE. Wskazane jest zatem wystąpienie do Prezesa UOKiK o opinię w tej sprawie.

4.3. Art. 10 (z wyłączeniem ust. 6) i art. 12 projektu ustawy w zakresie, w jakim ustanawiają środki ograniczające swobodę przepływu (w tym tranzytu) towarów – budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z prawem UE. Wskazane przepisy mogą być uznane za sprzeczne z prawem UE ze względu na brak wykazania ich proporcjonalności.

4.4. Projekt ustawy w zakresie art. 8 wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123. Przepis budzi wątpliwości co do zgodności z przewidzianym w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 kryterium proporcjonalności.

4.5. W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski

Marcin Fryźlewicz

eksperti ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 28 stycznia 2026 r.

BEOS-WPEiM-96/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.286.33.2025

Data wpływu 28. I. 26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawicielki wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska i poseł Daria Gosek-Popiołek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy przewiduje nowelizację dziewięciu ustaw.

1. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹ (dalej: ustawa o autostradach) proponuje się zmiany polegające na modyfikacji przeznaczenia przychodów z opłaty paliwowej – zgodnie z projektem opłata paliwowa przestanie być przychodem Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD). Ponadto projekt zakłada poszerzenie zadań KFD oraz poszerzenie listy przykładowych celów, na które mogą być przeznaczane środki KFD. Projekt zakłada także, że Bank Gospodarstwa Krajowego comiesięcznie będzie przekazywał 24% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój wojewódzkich przewozów pasażerskich, w tym infrastruktury dotyczącej wyłącznie linii kolejowych innych, aniżeli linie kolejowe o znaczeniu państwowym, 12% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na rozwój przewozów towarowych, w tym infrastruktury wspierającej towarowe przewozy kolejowe, w szczególności budowę bocznicy kolejowych i intermodalnych terminali towarowych, niebędących infrastrukturą prywatną, a także przywracanie tej infrastruktury do użytku, 4% wpływów KFD do Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie linii kolejowych o znaczeniu obronnym, a do Funduszu Autobusowego 40% wpływów KFD.

2. W ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg² (dalej: ustawa o RFRD) proponuje się nowelizację art. 5 ust. 1

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 561.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 94.

pkt 1 przez doprecyzowanie, że środki Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, pochodzące z wpłat Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, przeznacza się wyłącznie na rozwój, w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, infrastruktury rowerowej, pieszej, a także przystanków komunikacyjnych, dworców i węzłów przesiadkowych.

3. W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³ proponuje się dodanie rozdziału 7 „Polski bilet powszechny im. Juliana Eberhardta”. Bilet ten ma być uwzględniany w cennikach opłat lub taryfach oraz honorowany przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej, z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich. Bilet ma być biletem imiennym, ważnym 30 dni od momentu skasowania lub aktywacji w całym publicznym transporcie zbiorowym w przewozach, o których mowa w zdaniu poprzednim, we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od, w szczególności, liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników. Bilet ma kosztować 50 zł. Ponadto projekt przewiduje, że do organizacji i rozwoju wojewódzkich przewozów kolejowych będzie obowiązane i wyłącznie właściwe województwo.

4. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym⁴ proponuje się zmiany, zgodnie z którymi jednym ze źródeł dochodu Funduszu Kolejowego będzie 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 19,45%). Równocześnie projekt przewiduje podział tych środków na rozwój różnych gałęzi kolejnictwa.

5. W ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁵ proponuje się dostosowanie regulacji zakresu przedmiotowego ustawy do zmian proponowanych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Ponadto proponuje się, by źródłem środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej było 50% wpływów z opłaty paliwowej (obecnie jest to 3,65%). Projekt przewiduje także podniesienie maksymalnej kwoty dofinansowania realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dopłaty) i wyodrębnienie dopłaty w przypadku pojazdu zeroemisyjnego.

6. W ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel⁶ proponuje się dodanie przepisu zobowiązującego ministra właściwego do spraw informatyzacji do udostępnienia w aplikacji mObywatel możliwości obsługi projektowanego Polskiego biletu powszechnego im. Juliana Eberhardta.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 285.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1133.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 402, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1275, ze zm.

7. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷ proponuje się zwiększenie liczby kategorii pojazdów w celu określenia stawki opłaty elektronicznej pobieranej za przejazd po drogach publicznych lub ich odcinkach oraz określenie stawek opłat dla nowych kategorii pojazdów.

Ponadto projekt przewiduje upoważnienie rad gmin do wprowadzania zakazów poruszania się po wszystkich lub wybranych drogach lub ich odcinkach, znajdujących się w granicach gminy, pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 lub 35 ton. Zgodnie z projektem ustawy uchwała rady gminy w tej sprawie będzie mogła być przyjęta, jeżeli z przeprowadzonej analizy będzie wynikało, że (1) jej przyjęcie jest uzasadnione celami w zakresie zdrowia publicznego, ochrony środowiska lub bezpieczeństwa, (2) gmina nie dysponuje innymi, mniej daleko idącymi, instrumentami za pomocą których może osiągnąć zakładane cele, (3) rozwiązania przewidziane w uchwale są proporcjonalne do osiągnięcia celów. Projekt uchwały, razem z uzasadnieniem, zawierającym przywołaną analizę, miałyby być udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej, z informacją o możliwości zgłaszania uwag. Informacja o udostępnieniu projektu uchwały i możliwości zgłaszania uwag byłaby także ogłaszana w prasie miejscowej. Uchwała nie miałaby zastosowania do pojazdów wymienionych w art. 10 ust. 2 projektu ustawy. Ponadto projekt ustawy przewiduje, że rada gminy (miasta) w drodze uchwały będzie mogła wyjątkowo odejść od przepisów wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁸, w celu zawężenia pasa ruchu lub zmniejszenia odległości między przejściami dla pieszych, na danym odcinku drogi lub na danym obszarze, bez zmiany klasy drogi, jeżeli jest to uzasadnione zapewnieniem bezpieczeństwa pieszych lub innych użytkowników drogi.

8. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ (dalej: ustawa o planowaniu) proponuje się dodanie przepisu, zgodnie z którym obiekty w przeważającej mierze służące do prowadzenia działalności logistycznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁰, o powierzchni przekraczającej 50 ha, uwzględniając obiekty funkcjonujące na terenie portu lub przystani morskiej, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich¹¹, oraz na terenie portu lub przystani śródlądowej, o których mowa w art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej¹², lokalizuje się w odległości nie większej niż 500 m od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu towarowego w rozumieniu art. 4 pkt

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1799.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1796.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 731.

10 i 36c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹³ (dalej: ustawa o transporcie kolejowym).

9. W ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych¹⁴ proponuje się dodanie w art. 5 ust. 5, zgodnie z którym strefa może być ustanowiona wyłącznie w odległości nie większej niż 500 m. od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu kolejowego w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 36c ustawy o transporcie kolejowym.

Oprócz zmian proponowanych w wymienionych wyżej ustawach projekt przewiduje ustanowienie programu wieloletniego pod nazwą „Program Integracji i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych – Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”. Celem programu ma być integracja towarowych przewozów kolejowych z innymi środkami transportu towarowego, w szczególności z transportem drogowym, w celu osiągnięcia celu ponad 25% wolumenu towarów, wyrażonego w tonokilometrach, przewożonych koleją towarową do 2030 r. oraz 50% do 2035 r. (art. 9 projektu ustawy).

Projekt przewiduje także wyznaczenie maksymalnej długości trasy przejazdu dla pojazdów i zespołów pojazdów w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej, przy czym regulacja ta będzie dotyczyć pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton. Ograniczenia mają obowiązywać mieć zastosowanie do przewoźników przewożących tygodniowo towary o wolumenie przekraczającym 100 ton. W niedziele ma natomiast obowiązywać zakaz poruszania się takich pojazdów i zespołów pojazdów na obszarze całego kraju, z wyjątkiem pojazdów uprzywilejowanych, wymienionych w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy. Ponadto, regionalny dyrektor ochrony środowiska będzie mógł, w drodze zarządzenia, wprowadzić zakaz ruchu pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 30 ton, z wyjątkiem pojazdów uprzywilejowanych, wymienionych w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy, na całym lub części obszaru form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody¹⁵, jeżeli przeprowadzona analiza wykaże, że (1) wprowadzenie zakazu jest uzasadnione celami w zakresie ochrony środowiska, (2), nie dysponuje on innymi, mniej daleko idącymi, instrumentami, za pomocą których można osiągnąć cele ochrony środowiska, (3) rozwiązania przewidziane w zarządzeniu będą proporcjonalne do osiągnięcia celów ochrony środowiska (art. 10 projektu ustawy).

Zgodnie z projektem przewoźnik kolejowy, którego przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe, nie będzie mógł dokonywać zwolnień grupowych w rozumieniu ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹⁶ w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie

¹³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1234.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1604, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 570.

projektowanej ustawy. W przypadku, w którym zwolnienia grupowe będą uzasadnione faktem, że przewoźnik kolejowy jest przedsiębiorcą znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców¹⁷, minister właściwy do spraw gospodarki będzie zobowiązany udzielić mu pomocy publicznej przeznaczonej na wsparcie ratowania miejsc pracy, na zasadach określonych w tej ustawie (art. 11 projektu ustawy).

Projekt zobowiązuje także przedsiębiorców, dla których prowadzenie działalności logistycznej stanowi przeważającą działalność gospodarczą, będących przedsiębiorcami większymi niż średni przedsiębiorca w rozumieniu art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁸, który odbiera i wysyła tygodniowo towary o wolumenie przekraczającym 100 ton, do zapewnienia, aby określony procentowo, minimalny roczny wolumen towarów danego rodzaju, odbieranych lub wysyłanych, określony w tonach, był odbierany lub wysyłany za pośrednictwem kolei, przy czym projekt określa minimalny wolumen w kolejnych latach. Ma on wynosić 10% w 2027 r. i wzrastać do 50% w 2035 r. (art. 12 projektu ustawy).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej w wersji uwzględniającej autopoprawkę **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski

Marcin Fryźlewicz

eksperci ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

¹⁷ Dz. U. poz. 1298, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 28 stycznia 2026 r.

1001-1.0280.13.2026

dot. SPS-III.020.286.29.2025
RPW/1367/2026

RPW/3513/2026 – 1P



EZD RP KS
(BPW – III)
Data rejestracji: 2026-01-30
Data wpływu: 2026-01-30

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 stycznia 2026 r. o nr SPS-III.020.286.29.2025, dotyczącego autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej, przekazanego do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt. 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku-Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), uprzejmie informuję, że nie przedstawiam uwag do autopoprawki do powyższego projektu, normującej problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego

Informacja o projekcie:

	Projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego (RPW/1367/2026–1P)
Projekt z dnia	13 stycznia 2026

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	
Organizacja samorządowa	Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej
Osoba do kontaktu	Lidia Sztramska
e-mail	l.sztramska@zwrp.pl
tel.	

Uwagi:

Podmiot wnoszący uwagę	lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	1.	Art. 2 pkt 3 – dodawany art. 58e ustawy o publicznym transporcie zbiorowym	Doprecyzować, że zawarcie umowy z organizatorem (marszałkiem województwa) następuje wyłącznie za jego zgodą i na zasadach określonych w planie transportowym województwa.	Obecne brzmienie może być interpretowane jako obowiązek zawierania umów z każdym przewoźnikiem ubiegającym się o rekompensatę za Polski Bilet Powszechny. Obecny zapis "zawiera umowę" może być interpretowany jako czynność techniczna/obowiązkowa, a nie konsensualna. To grozi chaosem organizacyjnym i osłabieniem roli marszałka jako koordynatora transportu regionalnego.		
	2.	Art. 6 pkt 2 – uchwały gminne o zakazie ruchu pojazdów ciężarowych pow. 30 t	Dodać obowiązek konsultacji projektu uchwały z samorządem województwa, jeżeli dotyczy dróg wojewódzkich lub regionalnych węzłów przesiadkowych.	Ograniczenia ruchu ciężkiego mogą wpływać na ciągłość sieci dróg wojewódzkich i funkcjonowanie logistyki regionalnej. Brak uzgodnień z województwem grozi fragmentacją systemu transportowego.		

	3.	Art. 10 i art. 12 – ograniczenia długości tras i obowiązek przewozów kolejowych	Wskazać źródła finansowania niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych oraz zapewnić, że nowe obowiązki nie generują kosztów po stronie samorządów województw.	Projekt może w praktyce wymusić na województwach reaktywację lub rozbudowę nierentownych linii kolejowych (np. linii 241) bez gwarancji finansowania z budżetu państwa. Tworzy to pośredni obowiązek organizowania przewozów tam, gdzie jest to ekonomicznie nieuzasadnione. Wymagane jest jasne określenie źródeł finansowania i zakresu odpowiedzialności. Projekt wymusza przejście na kolej, ale jeśli infrastruktura jest nieczynna lub zdegradowana, ciężar jej odtworzenia spadnie na samorząd, co przy braku subwencji jest niewykonalne.		
	4.	Art. 8 i art. 8a – lokalizacja centrów logistycznych i specjalnych stref ekonomicznych	Ograniczyć stosowanie przepisu do nowych inwestycji planowanych po upływie okresu przejściowego (np. 5 lat od wejścia w życie ustawy).	Obowiązek lokalizacji centrów logistycznych i SSE w promieniu zaledwie 500 m od bocznic kolejowej jest wymogiem niezwykle rygorystycznym, który może sparaliżować trwające procesy inwestycyjne. Należy podkreślić konieczność poszanowania konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku. Inwestorzy, którzy na podstawie obowiązujących przepisów zaangażowali znaczne środki finansowe w przygotowanie inwestycji – np. uzyskali decyzje o warunkach zabudowy, decyzje środowiskowe lub są w trakcie procedur uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – nie mogą być nagle pozbawieni możliwości ich realizacji. Brak odpowiedniego okresu przejściowego narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także generuje realne ryzyko roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa z tytułu tzw. szkody planistycznej oraz nakładów poniesionych na projekty, które z dnia na dzień staną się niemożliwe do dokończenia.		
	5.	Art. 1a – zmiana ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg	Wprowadzić obowiązek uzgadniania planowanych inwestycji z samorządem województwa, w zakresie zgodności z wojewódzkim planem transportowym.	Środki z RFRD mają być przeznaczane m.in. na dworce i węzły przesiadkowe. Brak koordynacji z planami wojewódzkimi grozi rozproszeniem inwestycji i niespójnością systemu transportowego. Skoro środki z funduszu drogowego mają iść na dworce i węzły, to bez wpięcia ich w wojewódzki plan transportowy powstanie mnóstwo małych,		

				niepołączonych ze sobą "wysepek" infrastrukturalnych.		
Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	1.	Pkt 4 projektu	Unikalnego numeru biletu	Z tekstu autopoprawki wynika, że proponowana zmiana miała dotyczyć słowa „biletu” w liczbie pojedynczej – które ma zastąpić proponowany pierwotnie w projekcie ustawy słów: „ numeru PESEL ”		
	2.	Pkt 9 lit a projektu - art. 10 ust. 1 pkt 3	Zastąpienie słów od 2030 r. – słowami: od 2033 r.	Literówka – data 2030 r. jest identyczna z datą w ust. 1 pkt 2 Zmniejszenie trasy przejazdu wyznaczonej od miejsca załadunku do miejsca rozładunku wymaga czasu – okres trzyletni wydaje się wystarczający i jest adekwatny do trzyletniego okresu czasu pomiędzy proponowanym art. 10 ust. 1 pkt 1 a art. 10 ust. 1 pkt 2		

UWAGI W RAMACH Opiniowania projektów aktów prawnych (Sejm, Senat, Prezydent)

Informacja o projekcie:

Tytuł	Autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o obronie miejsc pracy (...)
Projekt z dnia	

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP
Organizacja samorządowa	Związek Województw RP

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 8 i art. 8a projektu ustawy	W obu wymienionych artykułach wskazuje się, że nowe terminale logistyczne oraz strefy ekonomiczne lokalizuje się w odległości nie większej, niż 500 metrów od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu intermodalnego, natomiast w Deklarowanych Skutkach Regulacji (DSR) (str. 2 i 10) jest mowa o odległości nieprzekraczającej 50 km i 10 km. Należy uspójnić treść opisu skutków projektowanej regulacji z rzeczywistymi zapisami projektowanej ustawy w zakresie maksymalnej odległości dla lokalizacji budowy obiektów logistycznych i stref ekonomicznych (prawdopodobnie powinna ona wynosić 500 m).	Usunięcie błędów redakcyjnych powodujących niespójność opisu Deklarowanych Skutkach Regulacji z zapisami projektowanej ustawy.		
2.	Art. 10, ust. 1	W artykule wskazano terminy obowiązywania ograniczeń	Usunięcie błędów redakcyjnych w projektowanej ustawie.		

		tonażowych i odległościowych, planowanych do wprowadzenia w trzech krokach, przy czym po roku 2027, dwukrotnie wskazano rok 2030. Należy poprawić ostatni, trzeci krok w zakresie roku, od którego ograniczenia mają obowiązywać.			
3.	str 1 i 2 pkt 5b	proponuję się wykreślenie pkt 5b)	Polska zobowiązana jest umowami międzynarodowymi i dyrektywami Unii Europejskiej do zapewnienia na wszystkich drogach publicznych nośności do 115 kN na oś, a istnieją już przepisy dopuszczające wprowadzenie albo ustanowienie zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t: 1) po określonej drodze publicznej lub jej odcinku, 2) w strefie obejmującej co najmniej dwie drogi publiczne lub ich odcinki na mocy art. 41 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Ponadto organa zarządzające ruchem mogą wprowadzić stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich stosowania na drogach zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej lub dopuszczalnej masie powyżej X ton po spełnieniu warunków zapisanych w ww. rozporządzeniu. W związku z tym nie jest zasadne wprowadzania do kolejnego aktu prawnego zapisów		

			naruszających przepisy ww. obowiązujących aktów prawnych.		
--	--	--	--	--	--



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY

Marcin Stanecki

Warszawa, 2026-02-11



UNP:GIP-26-40433

GIP-GNN.021.7.2025.4

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

dotyczy: opinii do autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 stycznia 2026 r. w sprawie wyrażenia opinii do autopoprawki poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej, uprzejmie informuję że podtrzymujemy nasze pozytywne stanowisko do projektu ustawy wyrażone w piśmie z dnia 9 października 2025 roku.

Jednocześnie pragnę poinformować, że nie wnosimy uwag do przesłanej poselskiej autopoprawki.

Z poważaniem,

Marcin Stanecki

Główny Inspektor Pracy

/-podpisano elektronicznie/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.226.42.2025

Data wpływu 12.11.26r.



RPW/5328/2026 – 1P



EZD RP KS
(BPW-III)
Data rejestracji: 2026-02-13
Data wpływu: 2026-02-13

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, 11 lutego 2026 r.

DP.IV.024.162.2025.MJ

Pan
Marek Siwiec
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 stycznia 2026 r. (znak: SPS-III.020.286.29.2025) dotyczącego *autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem


wz. Prezes
Narodowego Banku Polskiego
Marta Kightley

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.286.43.2025
Data wpływu 17. II 26r.



Anna-Maria ŻUKOWSKA

Przewodnicząca KKP Lewicy

Daria Gosek-Popiołek

Wiceprzewodnicząca KKP Lewicy

RPW/8329/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026-03-10
Data wpływu: 2026-03-10

Warszawa, 10 marca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS-III.020.286.40.2025**

Data wpływu **10.03.2026**

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w nawiązaniu do pisma z dnia 11 lutego 2026 roku (SPS-III.020.286.40.2025) ws. uzupełnienia uzasadnienia poselskiego projektu o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej (RPW/1367/2026), niniejszym przekazujemy uzupełnienie do uzasadnienia.

Z poważaniem

Anna-Maria Żukowska
Przewodnicząca KKP Lewicy

Daria Gosek-Popiołek
Wiceprzewodnicząca KKP Lewicy

Uzupełnienie uzasadnienia

do autopoprawki do projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej

Końcowa część pkt 3 DSR:

Ad 6. Obowiązek lokalizacji centrów logistycznych w odległości 500 m od bocznicy lub terminalu towarowego (art. 8)

Konieczność: Projektowana zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma na celu zwiększenie udziału transportu kolejowego w obsłudze przewozów towarowych, w szczególności w segmencie działalności logistycznej generującej największe potoki transportowe. Dotychczasowy model lokalizacji wielkopowierzchniowych centrów logistycznych, oparty niemal wyłącznie na dostępności infrastruktury drogowej, prowadzi do **trwałego uzależnienia tych obiektów od transportu samochodowego**, a w konsekwencji do wzrostu emisji gazów cieplarnianych oraz obciążeń infrastruktury drogowej.

Stosowane dotychczas instrumenty, w tym wsparcie finansowe dla transportu intermodalnego, działania o charakterze zachętowym oraz dokumenty strategiczne, **nie doprowadziły do istotnej zmiany struktury przewozów towarowych**. Dane publikowane przez Urząd Transportu Kolejowego wskazują, że mimo tych działań udział kolei w rynku przewozów towarowych nie wzrósł, natomiast transport drogowy pozostaje dominującym środkiem przewozu ładunków, a emisje z tego sektora nadal rosną, co potwierdzają dostępne zestawienia emisyjne.

Wobec powyższego konieczne jest zastosowanie instrumentu o charakterze normatywnym, oddziałującego na etapie planowania przestrzennego, który ma kluczowe znaczenie dla przyszłej organizacji systemu transportowego. Inne środki, działające wyłącznie na etapie eksploatacji lub mające charakter niewiążący, nie są w stanie skutecznie zapobiec powstawaniu nowych, silnych generatorów transportu drogowego.

Proporcjonalność: Projektowany przepis został zaprojektowany w sposób współmierny do zamierzonego celu. Obowiązek lokalizacji w określonej odległości od infrastruktury kolejowej dotyczy wyłącznie największych obiektów logistycznych, o powierzchni przekraczającej 50 ha, które generują największe wolumeny przewozów i mają realny potencjał wykorzystania kolei. Regulacja nie obejmuje mniejszych inwestycji ani obiektów istniejących, co ogranicza jej ingerencyjność.

Wymóg lokalizacji w odległości nie większej niż 500 m od bocznicy kolejowej lub towaru towarowego jest proporcjonalny biorąc pod uwagę szereg aspektów. Należy zauważyć, że obowiązek ten dotyczy jedynie nowych i jedynie największych centrów logistycznych. Wymaga on co prawda zintegrowania centrum z siecią kolejową, ale prowadzi to do istotnych korzyści ekonomicznych w postaci braku potrzeby wykorzystywania na większą skalę transportu pośredniego.

Ponadto, przewidziany w ustawie program „Terminal Intermodalny w każdym powiecie do 2030 r.” oraz istniejące środki KPO w sposób istotny mogą wesprzeć integrację (nowo budowanych) centrów logistycznych za pomocą terminali intermodalnych. Obecnie ilość centrów logistycznych w Polsce jest bardzo duża, a więc obowiązek integracji nowych (jedynie tych zdecydowanie największych, pow. 50 ha) centrów w koleją jest uzasadniony potrzebą zwiększenia ich ilości. Jest to rozwiązanie podobne do obowiązku montowania fotowoltaiki na nowych budynkach, również wynikające z prawa unijnego.

Większe odległości generowałyby ogromnie nasilony ruch ciężkich pojazdów po lokalnych obszarach, co radykalnie zmniejszałoby bezpieczeństwo w tych okolicach oraz śmiertelne wypadki oraz zanieczyszczenia.

Analiza instrumentów alternatywnych

Wnioskodawca przeprowadził analizę alternatywnych, mniej daleko idących środków, które miałyby osiągnąć osiągnięcia przynajmniej 50% transportu towarów koleją do 2035 r., a mianowicie:

- 1) podwyższenie opłat dla tirów za korzystanie z infrastruktury,
- 2) wprowadzenie dodatkowych opłat emisyjnych dla tirów,
- 3) zwiększenie opłat dla przewozów intermodalnych,
- 4) wprowadzenie programów dobrowolnych zobowiązań dla przedsiębiorców logistycznych,
- 5) zwiększenie finansowania inwestycyjnego.

Analiza wykazała, że instrumenty cenowe (pkt 1-3) w sposób bardzo powolny i ograniczony wpływają na przesuwanie transportu na kolej. Potwierdzają to doświadczenia państw członkowskich z osobna, jak i doświadczenia Unii Europejskiej jako całości. Pomimo korzystania z tego typu rozwiązań, przesunięcie modalne w transporcie jest relatywnie niewielkie. **Instrument z tej grupy funkcjonuje również w Polsce (opłata elektroniczna zależna od klasy emisyjnej) i okazał się nieskuteczny w przesunięciu transportu towarów na kolej.**

Zobowiązania dobrowolne również okazują się nieskuteczne, czego głównym powodem jest konkurencyjność rynku. W celu osiągnięcia istotnych zmian, **niezbędne są zmiany regulacyjne obowiązujące wszystkie podmioty, ponieważ bez nich nie zdecydują się one na zmianę w obawie przed utratą konkurencyjności.**

Doświadczenia państw członkowskich wyraźnie wskazują również na to, że samo **zwiększenie finansowania również nie jest skuteczne w przesunięciu transportu na kolej.** Co więcej, państwa, które należą do najbardziej finansujących kolej, które jednakże nie przewidziały odpowiednich mechanizmów administracyjnych, zanotowały istotne spadki w kolejowych przewozach towarowych (np. Dania, Szwecja, Finlandia).

Przepustowość infrastruktury

Rozwiązania przewidziane w ustawie biorą pod uwagę i same zapewniają zabezpieczenie odpowiedniej przepustowości infrastruktury dla przeniesienia transportu towarów z dróg na kolej.

Po pierwsze należy zauważyć, że **Polska posiada rozbudowaną sieć kolejową, a także rozwinięty rynek przewozów towarowych (ok. 100 przewoźników).** Posiada również infrastrukturę intermodalną. Istotna część przewozów mogłaby zostać przeniesiona od razu.

Po drugie, należy zauważyć, że mechanizmy przewidziane w ustawie nie przewidują przesunięcia modalnego w jednym momencie, ale w perspektywie od 2027 r. do 2035 r. Cel na 2027 r. wynosi 10% przewozów, co równa się aktualnemu ich poziomowi. Następnie wzrasta on stopniowo, o 5% rocznie, aż do osiągnięcia 50% w 2035 r. Daje to **odpowiedni czas na zwiększenie przepustowości infrastruktury i rozwinięcie rynku,** przy czym proces ten już się rozpoczął.

Po trzecie, należy zauważyć, że **infrastruktura już obecnie jest modernizowana,** w związku z ogromnymi inwestycjami związanymi z CPK, jak również bardzo dużym finansowaniem z KPO. Planowane są również zmiany w sposobie finansowania Funduszu Kolejowego, które mają usprawnić proces finansowania.

Po czwarte niniejsza ustawa również **przekazuje środki na rozwój infrastruktury intermodalne, w postaci programu "Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r."**

Po piątę, szereg mechanizmów przewidzianych w niniejszej ustawie wpłynie pozytywnie na rynek, powodując **boom inwestycyjny na kolei i mobilizację ogromnego finansowania prywatnego.**

Wszystkie te czynniki razem wzięte zapewniają, że przepustowość infrastruktury zostanie zapewniona z nadwyżką na każdym etapie przesunięcia modalnego do 2035 r.

Pkt 6 DSR:

Oплата elektroniczna

Analizy wykazały, że podniesienie stawek opłat elektronicznych na tiry o dopuszczalnej wadze całkowitej ponad 30 ton na drogach ekspresowych i autostradach zwiększą wpływy sektora finansów publicznych o ok. **22,6 mld zł**. Zakładając, że przytłaczająca większość ruchu tirów, wyrażonego w tonokilometrach, odbywa się właśnie na drogach ekspresowych i krajowych, rozszerzenie obowiązku pobierania opłaty elektronicznej na wszystkie drogi publiczne relatywnie nie zwiększy więc istotnie całości odprowadzanych opłat, gdyż wzrost ten wyniesie ponad **5,6 mld zł**. Sumaryczne wpływy dla państwa zwiększą się więc o ok. **28,7 mld zł**

Jeśli chodzi o wpływ na sektor towarowego transportu drogowego to podwyższenie i rozszerzenie opłat będzie **proporcjonalne do tego, że sektor ten wykazuje dynamiczny wzrost i osiąga bardzo wysokie zyski i stopy rentowności, co nie jest korzystne, biorąc pod uwagę, że jednocześnie generuje on ogromne szkody dla ludzkiego życia, zdrowia, środowiska, nieefektywności ekonomiczno-logistycznej oraz dla istniejącej infrastruktury (1 tir niszczy drogę jak 3,2 mln przejazdów samochodów osobowych). Jednocześnie wprowadzi to uczciwe zasady konkurencji pomiędzy transportem drogowym a kolejowym**. Dodatkowe korzyści i wpływy zostaną zanotowane w sektorze transportowym, a także w polskim sektorze maszynowym i przemysłowym, co przyczyni się do wzmocnienia polskiej gospodarki.

Zgodnie z celami ustawy znaczna część transportu towarów zostanie przeniesiona na kolej, która jest bardziej korzystnym rozwiązaniem pod względem ekonomicznym, logistycznym, środowiskowym i zdrowotnym. Rozwiązanie więc prowadzić będzie do obniżenia kosztów transportu towarów w skali całej gospodarki, a także generować dodatkowe korzyści finansowe biorąc pod uwagę mniejszy wpływ na środowisko i zdrowie. Znaczne oszczędności mogą być wygenerowane w sektorze ochrony zdrowia, zarządzania środowiskiem i nakładów na naprawę dróg. To ostatnie wynika z tego, że zgodnie z analizami kampanii "Tiry na Tory", jeden przejazd tira wpływa na drogę jak przejazd 3,2 mld samochodów osobowych. Drogi więc nie są przystosowane do tak znacznego obciążenia i pod wpływem tirów ulegają degradacji w niewyobrażalnie większym tempie.

Oплата zastępcza

Jeżeli chodzi o wpływ opłaty zastępczej na sektor logistyczny i transportowy to nie będzie on istotny, biorąc pod uwagę, że opłata jest pobierana jedynie w przypadku niewywiązania się z obowiązku przewożenia danej ilości towarów koleją. Obowiązek ten rozpoczyna obowiązywanie od 2027 r., kiedy będzie wynosił 10%, czyli równał się stanowi aktualnemu i dotyczył jedynie towarów, które już obecnie powinny być przewożone koleją, np. węgiel kamienny, rudy metali, kruszywo, żwir, cement czy sprzęt transportowy. Obowiązek następnie rośnie o 5% z każdym rokiem, aż do osiągnięcia 50% w 2035 r. Tempo wzrostu jest więc stopniowe i powolne, a tym samym pozwala na stopniowe przenoszenie transportu odpowiedniej części towarów na kolej, a tym samym **brak obowiązku ponoszenia opłaty zastępczej**.

Stawka jednostkowa opłaty została określona dla 2027 r. **na 7 zł na tonokilometr**, a wartość dodatkowa tej stawki, w przypadku przekroczenia 5 tonokilometrów niezrealizowanego obowiązku, wynosi **10 gr**. Stawki będą waloryzowane w stosunku do stopy inflacji, co nie wpłynie na wysokość obciążeń, a jedynie na ich urealnienie co do aktualnych przychodów sektora. **Stawki te nieco przekraczają maksymalne, aktualne koszty jednego tonokilometra w krajowych towarowych przewozach drogowych (tzn. ok. 7 zł) tak, aby bardziej opłacalne było wywiązywanie się z obowiązku wykonywania przewozów koleją, aniżeli uiszczania opłaty zastępczej**.

Oplaty za postój

Poprawka została dodana w wyniku uwzględnienia uwagi zgłoszonej w konsultacjach społecznych. Stawki opłat zostają podniesione do odpowiednio 0,15% (strefa parkowania) i 1,35% (strefa śródmiejska). Minimalne stawki wyniosą w wartościach absolutnych, odpowiednio, przynajmniej 5 zł i 15 zł. Obciążenie dla użytkowników samochodów **niekoniecznie musi się zwiększyć, ponieważ celem jest unikanie wykorzystania samochodów w strefach parkowania, czyli na obszarach, gdzie z reguły dostępny jest dobry transport publiczny.** W przypadku unikania parkowania w strefach i korzystania z transportu sumaryczne obciążenie finansowe dla użytkowników samochodów może się znacząco zwiększyć. Jest to tym bardziej uzasadnione biorąc pod uwagę, że niniejsza ustawa wprowadza bilet miesięczny za 50 zł, a także ogromne, dodatkowe nakłady finansowe na rozwój transportu autobusowego i kolejowego tam, gdzie go jeszcze nie ma.

Biorąc to wszystko pod uwagę, docelowe obciążenie finansowe dla aktualnych użytkowników samochodów, w przypadku przesiadki do transportu publicznego, **może się zmniejszyć przynajmniej ok. 12 krotnie lub więcej.** Wynika to z tego, że miesięczne koszty eksploatacji samochodu osobowego wynoszą od ok. 600 zł miesięczne, a często przekraczają 1000 zł. Co jest nakładem nieporównywalnie większym niż 50 zł miesięcznie za bilet.

W przypadku korzystania ze stref, pomimo, że niniejsza ustawa wprowadza alternatywy dla tego, wyższe opłaty są jak najbardziej uzasadnione biorąc pod uwagę ogromne koszty zdrowotne, środowiskowe oraz związane z bezpieczeństwem i wpływem na infrastrukturę. Dzięki nowym przepisom użytkownicy samochodów zostaną jednocześnie odciążeni z tytułu danin publicznych, biorąc pod uwagę mniejszą potrzebę nakładów na ochronę zdrowia, zarządzanie środowiskiem, interwencje policji oraz straży pożarnej, a także wydatki na naprawę infrastruktury (w tym bardzo drogich parkingów podziemnych).

Wprowadzenie kar

Ustawa wprowadza proporcjonalne sankcje za naruszanie maksymalnych tras dla tirów, zakazu poruszania się ich w niedziele, a także (jeżeli zostaną ustanowione przez odpowiednie organy) zakazów poruszania się po drogach w danych gminach lub na obszarze ochrony przyrody. Wpływ ten jednak zależy wyłącznie od tego, czy przewoźnicy będą stosować się do odpowiednich przepisów. W przypadku naruszenia zakazów stawki opłat są proporcjonalne co do ryzyka powodowanego przez tiry dla życia i zdrowia ludzkiego, środowiska oraz istniejącej infrastruktury drogowej.

Pkt 7 DSR:

Przekierowanie środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg Lokalnych oraz grzywien

W przypadku zmian przepisów dotyczących wydatkowania środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, to zmianie ulega jedynie cel przeznaczania środków, które są przekazywane do tego Funduszu z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, tak, aby były one wydatkowane na inwestycje związane z ochroną środowiska, np. infrastruktura pieszka, rowerowa, przystanki autobusowe. Nie generuje to dodatkowych kosztów po stronie sektora finansów publicznych, a jedynie zmieniają się priorytety.

To samo dotyczy zmiany celu wydatkowania środków, które wpływają z tytułu grzywien za naruszenie przepisów drogowych (z fotoradarów).

Dodatkowe dochody

O ile autopoprawka nie generuje dodatkowych wydatków dla sektora finansów publicznych to generuje za to ogromne oszczędności i wpływy. Z tytułu opłaty elektronicznej **corocznie powinno wpływać do sektora dodatkowo ok. 28,7 mld zł.** Kolejne wpływy mogą zostać wygenerowane przez opłaty zastępcze oraz wprowadzenie kar za naruszanie maksymalnych tras dla tirów, zakazu poruszania się ich w niedziele, a także (jeżeli zostaną ustanowione przez odpowiednie organy) zakazów poruszania się po drogach w danych gminach lub na obszarze ochrony przyrody. Oczywiście wpływy z tych ostatnich tytułów nie są możliwe do przewidzenia, ponieważ zależą jedynie od tego, czy dane przepisy będą naruszane czy nie.



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY**

Warszawa, 13 kwietnia 2026 r.

DMP-3.52.1.2026.AB

**Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz.

SPS-III.020.286.51.2025

Data wpływu

13.IV.26r.

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 11 lutego 2026 r. (znak pisma: SPS-III.020.286.38.2025), przekazujące autopoprawkę do poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej (dalej: **autopoprawka**), w którym zwrócono się z prośbą o notyfikację do Komisji Europejskiej projektu ustawy, w jego najnowszym brzmieniu, przedstawiam następujące informacje i wyjaśnienia.

I. Uwagi wstępne

W piśmie UOKiK z dnia 25 stycznia 2026 r., które odnosiło się do pierwotnej wersji projektu, wyjaśniono, że niektóre przewidziane w projekcie zmiany będą stanowiły pomoc publiczną oraz wskazano możliwe do zastosowania podstawy prawne ich zgodności z rynkiem wewnętrznym. Jako pomoc publiczną zidentyfikowano:

- 1) modyfikację przeznaczenia przychodów z opłaty paliwowej - w zakresie w jakim ma służyć finansowaniu transportu towarowego¹;
- 2) wprowadzenie „Polskiego biletu powszechnego im. Juliana Eberhardta” (dalej: **bilet powszechny**);
- 3) usunięcie lub określenie maksymalnych stawek niektórych opłat pobieranych przez zarządcę infrastruktury - w odniesieniu do przewozów towarowych²;
- 4) ustanowienie programu wieloletniego pn. „Program Intermodalny i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych - Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”;

¹ Zob. ostatni akapit pkt I.1. pisma UOKiK.

² Tj. przewozów wyłącznie towarowych lub przewozów o przeważającym charakterze towarowym.

- 5) zobowiązanie ministra właściwego do spraw gospodarki do udzielenia pomocy publicznej przewoźnikom kolejowym w trudnej sytuacji, których przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe.

Autopoprawka wprowadza zmiany wynikające z rekomendacji i uwag różnych podmiotów, w tym opinii Biura Ekspertyz i Oceny Regulacji Kancelarii Sejmu z dnia 10 października 2025 r. Zmiany te dotyczą m.in.:

- doprecyzowania, że przewoźnik, który nie jest operatorem (nie posiada zawartej umowy z organizatorem), w celu uzyskania rekompensaty za stosowanie Polskiego Biletu Powszechnego zawiera ww. umowę i uzyskuje status operatora;
- wykreślenia art. 7, który przewidywał: usunięcie opłaty rezerwacyjnej oraz opłaty postojowej oraz wprowadzenie maksymalnych stawek jednostkowych w zakresie opłaty podstawowej oraz opłaty manewrowej;
- wprowadzenia art. 8a, który zmienia *ustawę z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*³, wskazując, że Specjalna Strefa Ekonomiczna (dalej: „SSE”) może być ustanowiona wyłącznie w odległości nie większej niż 500 m od najbliższej bocznicy kolejowej lub terminalu towarowego.

Najnowsza wersja projektu nie odnosi się do wniosków z pisma UOKiK z dnia 25 stycznia 2026 r. W związku z powyższym, w obecnym piśmie:

- przywołano najistotniejsze elementy ww. oceny wraz z informacją nt. obowiązku notyfikacji (pkt II niniejszego pisma) oraz wskazano obszar niezbędnych zmian legislacyjnych,
- wskazano informacje, które powinny zostać przedstawione w celu dokonania notyfikacji projektu do KE (pkt III niniejszego pisma).

II. Ocena w zakresie pomocy publicznej. Obowiązek notyfikacji do Komisji Europejskiej. Klauzula zawieszająca.

W najnowszej wersji projektu zrezygnowano ze zmiany nr 3, podczas gdy pozostałe zostały utrzymane (tj. nr 1-2 i 4-5). W zakresie zmiany nr 1 i 4 pragnę ponownie podnieść uwagę o konieczności dodania przepisów określających szczegółowe warunki udzielania planowanej pomocy lub wprowadzających delegację do wydania rozporządzenia określającego takie warunki (zob. też część III poniżej). Ich wdrożenie (udzielenie pomocy publicznej) powinno być poprzedzone uzyskaniem zgody Komisji Europejskiej. W związku z tym, do projektu powinna zostać wprowadzona tzw. klauzula zawieszająca⁴.

W zakresie zmiany nr 2 można byłoby uznać, że stanowi on tzw. zasadę ogólną, o której mowa w art. 2 pkt 1 rozporządzenia 1370/2007⁵. Przykładem zasady ogólnej w Polsce są ulgi ustawowe przewidziane *ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów*

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1604 z późn. zm.

⁴ Zob. np. art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 26 września 2025 r. o pomocy państwa skierowanej do armatorów jednostek pływających w związku z wprowadzeniem zakazu połowu dorsza na Morzu Bałtyckim (Dz. U. poz. 1540): „Pomoc publiczna może być udzielana od dnia wydania przez Komisję Europejską decyzji o zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym”.

⁵ Zasada ogólna to środek mający zastosowanie w sposób niedyskryminacyjny do wszystkich usług publicznych tego samego rodzaju w zakresie transportu pasażerskiego na danym obszarze geograficznym (zob. art. 2 pkt 1 rozporządzenia 1370/2007). Rozporządzenie wskazuje, że zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, które mają na celu określenie taryf maksymalnych dla wszystkich lub niektórych kategorii pasażerów, mogą także stanowić przedmiot zasad ogólnych. Zob. art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007.

środkami publicznego transportu zbiorowego⁶. Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o PTZ, dopłata do utraconych przychodów z tytułu obowiązkowego stosowania ustawowych ulg przysługuje zarówno operatorowi jak i przewoźnikowi. Przepisy art. 55 ustawy o PTZ zawierają również zasady kalkulacji i weryfikacji wysokości dopłaty - ust. 2 tego przepisu wskazuje, że kwota dopłaty ograniczona jest do różnicy pomiędzy wartością sprzedaży biletów z ulgami ustawowymi, obliczona według cen nieuwzględniających tych ulg, a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi, a ust. 6 określa minimalny zakres umowy o dopłatę. Aby uzyskać dopłatę, konieczne jest bowiem zawarcie jedynie umowy o dopłatę z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ulg ustawowych - nie ma natomiast wymogu zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego - w konsekwencji przewoźnik nie uzyskuje statusu operatora. Powyższe wynika z tego, że w przypadku zasady ogólnej istnienie zobowiązania i jego zakres wynikają z tej zasady (tj. z przepisów ustawy) - tak więc nałożenie zobowiązania za pomocą umowy o świadczenie usługi staje się zbędne. Należy więc zastanowić się, czy ten sposób wprowadzenia biletu powszechnego, tj. jako zasady ogólnej, odpowiadającej dopłatom z tytułu stosowania ulg ustawowych nie byłby bardziej odpowiedni.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że obecna koncepcja wprowadzenia biletu powszechnego rodzi wątpliwości w zakresie zgodności z przepisami rozporządzenia 1370/2007, w tym w zakresie przeciwdziałania występowaniu nadmiernej rekompensaty, tj. przede wszystkim:

- zobowiązuje organizatora do podpisania umowy z każdym zainteresowanym przewoźnikiem, co może prowadzić do wyłączenia uprawnienia a jednocześnie obowiązku organizatora do określenia specyfikacji zobowiązania z tytułu świadczenia usługi publicznej i jej zakresu na obszarze jego właściwości (art. 2a rozporządzenia 1370/2007);
- nie zawiera zasad rozliczania usługi w przypadku jednoczesnego świadczenia przez przewoźnika usług przewozu osób korzystających z systemu biletu powszechnego i osób, które z niego nie korzystają;
- nie wyklucza wykorzystywania biletu zakupionego na terenie jednego organizatora na obszarze innych organizatorów, nie zawierając jednocześnie specyficznych zasad dotyczących ewentualnych rozliczeń (również pomiędzy organizatorami);
- zobowiązuje organizatora do finansowania ww. przewozów, niezależnie od kosztu i jakości świadczonych usług.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że zmiana nr 2 – w związku z tym, że ustanawia sztywną cenę i ma bardzo szerokie zastosowanie⁷, a także daje nieograniczoną możliwość wejścia do systemu przez dowolnego przewoźnika, w praktyce może w sposób istotny wpłynąć na rynek i konkurencję. Może to skutkować tym, że organizatorzy będą zmuszeni pokrywać większość lub całość kosztów działalności przewoźników, którzy obecnie świadczą przewozy komercyjnie. Dodatkowo, rozwiązanie to może stanowić pokusę do nadużyć np. prowadzić do nieuzasadnionego zwiększania kosztów przez operatorów lub przewoźników, które musiałyby zostać pokryte w ramach rekompensaty. Powyższe przełożyłoby się więc na wyższe koszty funkcjonowania tego systemu dla organizatorów lub budżet państwa.

Z uwagi na powyższe, niezbędne jest kompleksowe rozważenie mechanizmu funkcjonowania biletu powszechnego, a w szczególności zapewnienie odpowiedniej kontroli i weryfikacji udzielanej rekompensaty (lub dopłaty). W konsekwencji należy wprowadzić odpowiednie zmiany

⁶ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 380.

⁷ Projekt (art. 58b ust. 2 i 3) przewiduje stosowanie biletu powszechnego w całym publicznym transporcie zbiorowym, z wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i międzynarodowych przewozów pasażerskich, we wszystkich środkach transportu, na obszarze całej Polski, niezależnie od, w szczególności, liczby przejazdów, przesiadek, zmian środków transportu oraz zmian operatorów i przewoźników.

legislacyjne związane z zasadami finansowania biletu powszechnego i ich rozliczania. Rozwiązanie to może być zgodne z rynkiem wewnętrznym i wyłączone z obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej na podstawie przepisów rozporządzenia 1370/2007⁸, o ile regulacje określą precyzyjnie ww. zasady i źródła finansowania przewozów objętych ww. biletami.

W odniesieniu do zmiany nr 5, który ustanawia bezwzględny obowiązek ministra do udzielenia pomocy publicznej przewoźnikom kolejowym w trudnej sytuacji, których przeważający rodzaj działalności stanowią przewozy towarowe, ponownie wskazuje, że przepis ten - w obecnym kształcie - jest niezgodny z wytycznymi Komisji Europejskiej dotyczącymi pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji⁹. Zgodnie z tymi wytycznymi, pomoc w ramach programów pomocowych może być udzielana wyłącznie na rzecz MŚP i mniejszych przedsiębiorstw państwowych, natomiast pomoc na rzecz dużych przedsiębiorstw należy indywidualnie zgłaszać Komisji. W związku z powyższym, UOKiK podtrzymuje uwagę, zgodnie z którą niezbędna jest zmiana projektu polegająca na rezygnacji z obowiązku udzielania tej pomocy przez ww. ministra, na rzecz możliwości jej udzielenia.

III. Informacje niezbędne w celu dokonania notyfikacji środków wynikających z zaktualizowanej wersji projektu ustawy

W celu dokonania notyfikacji zmian nr 1 i 4, niezbędne jest przekazanie następujących informacji do UOKiK:

1. szczegółowego opisu zasad udzielania pomocy, w tym jej opodatkowania oraz sposobu rozłożenia w czasie jej udzielania,
2. wielkości środków przewidzianych na udzielanie pomocy,
3. szacunkowej liczby beneficjentów pomocy,
4. okresu obowiązywania projektowanego programu pomocowego lub okresu, na jaki projektowany program pomocowy ma być zatwierdzony przez Komisję, z podaniem daty, od której i do której pomoc może być udzielana¹⁰;
5. podstawy zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym oraz potwierdzenia spełnienia przesłanek tej zgodności¹¹:
 - a) aktualnej charakterystyki rynku transportu kolejowego towarowego oraz rynku terminali intermodalnych, w szczególności w zakresie rentowności oraz barier istniejących na tych rynkach;
 - b) zapewnienia, że pomoc nie będzie przekraczała luki w finansowaniu¹²;

⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007 r.

⁹ Dz. Urz. UE C nr 249, z dnia 31.7.2014 r..

¹⁰ W przypadku gdy okres ten ma być dłuższy niż sześć lat, należy wykazać, że jest to niezbędne do osiągnięcia celów programu pomocowego.

¹¹ W przypadku środków 1 i 4 przesłanki zgodności z art. 93 TFUE są następujące:

- pomoc przyczynia się do jasno określonego celu leżącego we wspólnym interesie,
- pomoc jest niezbędna i spełnia efekt zachęty,
- pomoc jest proporcjonalna,
- pomoc nie prowadzi do wystąpienia zakłóceń konkurencji ani nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,
- dostęp do obiektów infrastrukturalnych jest otwarty dla wszystkich użytkowników na niedyskryminujących zasadach.

¹² W tym zakresie konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej regulacji legislacyjnej.

- c) opisu relacji projektowanej pomocy do pomocy udzielanej w ramach programów pomocowych SA.114260 (2024/N) - Poland - *Aid for intermodal transport projects under the European Funds for Infrastructure, Climate, Environment 2021-2027 programme* oraz SA.109124 (2023/N) - Poland - RRF: Poland - *Investment aid to intermodal transport facilities, equipment and rolling stocks*;
 - d) informacji potwierdzających niedyskryminacyjny dostęp do wspieranej infrastruktury;
6. kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą¹³;
7. dopuszczalnej intensywności pomocy (jeśli zakłada się, że intensywność pomocy będzie przekraczała 50%, niezbędne będzie także szczegółowe uzasadnienie takiego rozwiązania¹⁴15;

Część z ww. informacji może zostać przedstawiona z wykorzystaniem formularza przygotowanego przez Komisję Europejską i zamieszczonego na jej stronie, który przekazuję w załączeniu¹⁶ (formularz ten nie odnosi się do przesłanek zgodności z art. 93 TFUE, o których mowa w pkt 5 powyżej, w związku z czym informacje te należy przedstawić niezależnie od formularza).

Jednocześnie pragnę zauważyć, iż przedstawienie części z ww. informacji, uzależnione jest wprowadzenia określonych zasad udzielania pomocy do planowanego programu pomocowego. W szczególności dotyczy to określenia kosztów kwalifikowanych, czy maksymalnej intensywności pomocy. Z tego względu niezbędne jest wprowadzenia zmian legislacyjnych określających szczegółowe warunki udzielania planowanej pomocy lub wprowadzających delegację do wydania rozporządzenia określającego takie warunki. W przypadku podjęcia decyzji o wprowadzeniu delegacji do wydania rozporządzenia określającego warunki udzielania planowanej pomocy, notyfikacji podlegać będzie projekt rozporządzenia. W związku z tym nie będzie konieczności wprowadzenia klauzuli zawieszającej

IV. Uwaga dotycząca zmiany ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych

Należy zauważyć, że zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje, stanowiące regionalną pomoc inwestycyjną, są obecnie udzielane na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji¹⁷. Oznacza to, że w celu otrzymania ww. zwolnienia podatkowego nie jest już konieczne prowadzenie działalności gospodarczej

¹³ W tym zakresie konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej regulacji legislacyjnej.

¹⁴ Komisja Europejska mogłaby zatwierdzić pomoc o wyższej intensywności, gdyby wykazano konieczność gospodarczą zwiększenia intensywności pomocy (zob. np. decyzja Komisji z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie SA.33486 – Niemcy – *Förderprogramm Umschlaganlagen für den kombinierten Verkehr*, pkt 30-31, oraz decyzja Komisji z dnia 17 października 2012 r. w sprawie SA.34501 – Niemcy – *Rozbudowa portu rzecznoego Königs Wusterhausen/Wildau*, pkt 37-49). Zasadniczo podstawą do zaakceptowania intensywności przekraczającej 50% była negatywna wartość bieżąca projektu (NPV) oraz ujemna wewnętrzna stopa zwrotu (IRR) w przypadku braku udzielenia pomocy, a także ograniczenie pomocy wyłącznie do uzupełnienia deficytu finansowania projektu (przy uwzględnieniu planowanych do wygenerowania przychodów) (zob. np. decyzja Komisji z dnia 17 lipca 2013 r. w sprawie środka/programu pomocy/pomocy państwa SA.34369 (13/C) (ex 12/N) – *Budowa i eksploatacja publicznych intermodalnych terminali transportowych, które Republika Słowacka planuje wdrożyć* (Dz. Urz. UE L 238 z 9.8.2014), pkt 125-127 oraz decyzja Komisji z dnia 17 października 2012 r. w sprawie SA.34501 – Niemcy – *Rozbudowa portu rzecznoego Königs Wusterhausen/Wildau*, pkt 37-49).

¹⁵ W tym zakresie konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej regulacji legislacyjnej.

¹⁶ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/forms-notifications-and-reporting_en.

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 469.

na obszarze SSE. W konsekwencji, nowe obszary nie są już włączane do SSE. W związku z powyższym wątpliwości budzi zasadność wprowadzania zmian, o których mowa w art. 8a dotyczących obowiązku ustanowienia SSE w odległości nie większej niż 500 m od najbliższej bocznic kolejowej lub terminalu towarowego.

Z poważaniem,

Tomasz Chróstny
Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

*/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/*

Załącznik 1.

Do wiadomości:

Pan Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury

CZĘŚĆ I INFORMACJE OGÓLNE

1. STATUS ZGŁOSZENIA

Czy informacje przekazane w niniejszym formularzu odnoszą się do:

- a) ☐ etapu przedzgłoszeniowego? Jeżeli tak, wypełnienie całego formularza na tym etapie nie musi być konieczne, ale należy uzgodnić ze służbami Komisji, które informacje są wymagane do celów wstępnej oceny proponowanego środka.
- b) ☐ zgłoszenia na podstawie art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej («Traktat»)?
- c) ☐ uproszczonej procedury zgłoszenia przewidzianej w art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 794/2004¹? Jeżeli tak, wówczas należy wypełnić jedynie uproszczony formularz zgłoszenia zawarty w załączniku II.
- d) ☐ środka, który nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, lecz jest zgłaszany Komisji w celu zapewnienia pewności prawa?

Jeśli powyżej wybrano odpowiedź d), proszę wskazać poniżej, dlaczego zgłaszające państwo członkowskie uważa, że środek nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Proszę przedstawić pełną ocenę środka w świetle każdego z czterech następujących kryteriów, zwracając szczególną uwagę na kryteria, które Państwa zdaniem nie są spełnione w przypadku planowanego środka:

Czy zgłoszony środek wiąże się z przekazaniem zasobów publicznych lub można go przypisać państwu?

.....

Czy zgłoszony środek przyznaje korzyść przedsiębiorstwom?

.....

Czy środek ma charakter uznaniowy, jest dostępny jedynie dla ograniczonej liczby przedsiębiorstw, w ograniczonej liczbie sektorów gospodarki lub wiąże się z ograniczeniami terytorialnymi?

.....

Czy środek ma wpływ na konkurencję na rynku wewnętrznym lub grozi zakłóceniem handlu wewnętrznego?

.....

2. IDENTYFIKACJA UDZIELAJĄCEGO POMOCY

Państwo członkowskie:

.....

Region(-y) państwa członkowskiego (na poziomie NUTS 2); należy uwzględnić informacje dotyczące ich statusu pomocy regionalnej:

.....

¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

.....
Osoba(-y) wyznaczona(-e) do kontaktów:

Imię i nazwisko:

E-mail(-e):

Proszę podać nazwę, adres (w tym adres internetowy) i adres e-mail organu przyznającego pomoc:

Nazwa:

Adres:

Adres internetowy:

E-mail:

Osoba wyznaczona do kontaktów w Stałym Przedstawicielstwie:

Imię i nazwisko:

Telefon:

E-mail:

Jeżeli zyczą sobie Państwo, aby kopia oficjalnej korespondencji kierowanej przez Komisję do państwa członkowskiego była przekazywana także innym organom krajowym, proszę podać ich nazwę, adres (w tym adres internetowy) i adres e-mail:

Nazwa:

Adres:

Adres internetowy:

E-mail:

3. BENEFICJENCI

3.1. Siedziba beneficjenta(-ów)

a) ☐ w regionie lub regionach nieobjętych pomocą:

.....
b) ☐ w regionie lub regionach kwalifikujących się do otrzymania pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) Traktatu (proszę określić region(-y) na poziomie NUTS 2):

.....
c) ☐ w regionie lub regionach kwalifikujących się do otrzymania pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu (proszę określić region(-y) na poziomie NUTS 3 lub niższym):

3.2. W stosownych przypadkach lokalizacja projektu(-ów)

a) ☒ w regionie lub regionach nieobjętych pomocą:

b) ☒ w regionie lub regionach kwalifikujących się do otrzymania pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) Traktatu (proszę określić region(-y) na poziomie NUTS 2):

c) ☒ w regionie lub regionach kwalifikujących się do otrzymania pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu (proszę określić region(-y) na poziomie NUTS 3 lub niższym):

3.3. Sektor lub sektory, na które oddziałuje środek pomocy (tj. sektory, w których beneficjenci pomocy prowadzą działalność):

a) ☐ Otwarty na wszystkie sektory

b) ☐ Dotyczy konkretnego sektora. Jeżeli tak, proszę określić sektor(-y) na poziomie grupy NACE²:

3.4. W przypadku programu pomocy proszę podać następujące informacje:

3.4.1. Rodzaj beneficjentów:

a) ☒ duże przedsiębiorstwa

b) ☒ małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)

c) ☒ średnie przedsiębiorstwa

d) ☒ małe przedsiębiorstwa

e) ☒ mikroprzedsiębiorstwa

3.4.2. Szacunkowa liczba beneficjentów:

a) ☒ do 10

b) ☒ od 11 do 50

c) ☒ od 51 do 100

d) ☒ od 101 do 500

e) ☒ od 501 do 1000

f) ☒ ponad 1000

² NACE Rev. 2.1 lub późniejsze prawodawstwo zmieniające klasyfikację lub ją zastępujące. NACE to statystyczna klasyfikacja działalności gospodarczej w Unii Europejskiej ustanowiona w rozporządzeniu (WE) nr 1893/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej NACE Rev. 2 i zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 3037/90 oraz niektóre rozporządzenia WE w sprawie określonych dziedzin statystycznych (Dz.U. L 393 z 30.12.2006, s. 1).

3.5. W przypadku pomocy indywidualnej, przyznanej w ramach programu albo jako pomoc ad hoc, proszę podać następujące informacje:

3.5.1. *Nazwa beneficjenta(-ów):*

.....

3.5.2. *Rodzaj beneficjenta(-ów):*

.....

☐ MŚP

Liczba pracowników

Roczny obrót (w pełnej kwocie w walucie krajowej, w ostatnim roku obrotowym): ...

Roczna suma bilansowa (w pełnej kwocie w walucie krajowej, w ostatnim roku obrotowym):

.....

Istnienie przedsiębiorstwa powiązanego lub przedsiębiorstw partnerskich (proszę załączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 3 ust. 5 załącznika do zalecenia Komisji 2003/361/WE³, potwierdzające status przedsiębiorstwa będącego beneficjentem jako przedsiębiorstwa samodzielnego, powiązanego albo partnerskiego⁴):

.....

☐ Duże przedsiębiorstwo

3.6. Czy beneficjent lub beneficjenci są przedsiębiorstwami znajdującymi się w trudnej sytuacji⁵?

☐ Tak

☐ Nie

3.7. Niezrealizowane nakazy odzyskania środków

3.7.1. *W przypadku pomocy indywidualnej:*

Organy danego państwa członkowskiego zobowiązują się do zawieszenia przyznania lub wypłaty zgłoszonej pomocy, jeżeli beneficjent nadal dysponuje wcześniejszą pomocą niezgodną z prawem, która decyzją Komisji została uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym (jako pomoc indywidualna albo jako pomoc w ramach programu pomocy uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym), aż do momentu dokonania przez tego beneficjenta zwrotu lub wpłaty na zablokowany rachunek bankowy całej kwoty pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym wraz z odpowiednimi odsetkami.

☐ Tak

☐ Nie

³ Zalecenie Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2003/361/oj>).

⁴ W przypadku przedsiębiorstw partnerskich oraz przedsiębiorstw powiązanych należy pamiętać o tym, że kwoty zgłaszane dla danego beneficjenta pomocy muszą uwzględniać liczbę pracowników i dane finansowe przedsiębiorstw powiązanych lub przedsiębiorstw partnerskich.

⁵ W rozumieniu definicji zawartej w Wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. C 249 z 31.7.2014, s. 1).

Proszę podać odniesienie do krajowej podstawy prawnej dotyczącej tego punktu:

.....

3.7.2. W przypadku programów pomocy:

Organy danego państwa członkowskiego zobowiązują się do zawieszenia przyznania lub wypłaty wszelkiej pomocy w ramach zgłoszonego programu pomocy na rzecz każdego przedsiębiorstwa, które skorzystało z wcześniejszej pomocy niezgodnej z prawem, która decyzją Komisji została uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym (jako pomoc indywidualna albo jako pomoc w ramach programu pomocy uznanego za niezgodny z rynkiem wewnętrznym), aż do momentu dokonania przez takie przedsiębiorstwo zwrotu lub wpłaty na zablokowany rachunek bankowy całej kwoty pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym wraz z odpowiednimi odsetkami.

☐ Tak ☐ Nie

Proszę podać odniesienie do krajowej podstawy prawnej dotyczącej tego punktu:

.....

4. KRAJOWA PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proszę podać krajową podstawę prawną środka pomocy, w tym przepisy wykonawcze i ich źródła:

Krajowa podstawa prawna:

Przepisy wykonawcze (w stosownych przypadkach):

Odniesienia (w stosownych przypadkach):

4.2. Do zgłoszenia proszę dołączyć jeden z następujących dokumentów:

- a) ☐ kopię odpowiednich fragmentów ostatecznych wersji dokumentów stanowiących podstawę prawną (w stosownych przypadkach wraz z adresem internetowym umożliwiającym bezpośredni dostęp do tych dokumentów).
- b) ☐ kopię odpowiednich fragmentów projektów dokumentów stanowiących podstawę prawną (w stosownych przypadkach wraz z adresem internetowym umożliwiającym bezpośredni dostęp do tych dokumentów).

4.3. Czy ostateczna wersja dokumentu zawiera klauzulę zawieszającą stanowiącą, że organ udzielający pomocy może jej udzielić tylko wówczas, gdy pomoc została zatwierdzona przez Komisję?

☐ Tak

☐ Nie: czy w projekcie dokumentu uwzględniono taki przepis?

☐ Tak

☐ Nie: proszę wyjaśnić, dlaczego tekst podstawy prawnej nie zawiera takiego przepisu.

.....

4.4. Jeżeli tekst podstawy prawnej zawiera klauzulę zawieszającą, proszę określić, czy datą przyznania pomocy będzie:

☐ data zatwierdzenia przez Komisję

- ☐ data zobowiązania się organów krajowych do przyznania pomocy, z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez Komisję.
-

5. IDENTYFIKACJA POMOCY, CELU I CZASU TRWANIA

5.1. Tytuł środka pomocy (lub nazwa beneficjenta pomocy indywidualnej)

.....

5.2. Krótki opis celu pomocy

.....

5.3. Rodzaj pomocy

5.3.1. Czy zgłoszenie dotyczy programu pomocy?

- ☐ Nie
- ☐ Tak: czy program wprowadza zmiany w istniejącym programie pomocy?
- ☐ Nie
- ☐ Tak: czy spełnione są warunki dotyczące uproszczonej procedury zgłoszenia przewidzianej w art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 794/2004?
- ☐ Tak: proszę wypełnić uproszczony formularz zgłoszenia (zob. załącznik II).
- ☐ Nie: proszę kontynuować wypełnianie niniejszego formularza i wskazać, czy pierwotny program pomocy, który jest zmieniany, został zgłoszony Komisji.
- ☐ Tak: proszę podać następujące informacje:
- Numer pomocy⁶: ...
 - W stosownych przypadkach data zatwierdzenia przez Komisję (sygnatura pisma Komisji) albo numer wyłączenia:
 - Czas trwania pierwotnego programu:
 - Proszę określić, które warunki ulegają zmianie w porównaniu z pierwotnym programem i dlaczego:
- ☐ Nie: proszę określić, kiedy program został wdrożony:
-

⁶ Nadawany przez Komisję numer rejestracyjny programu zatwierdzonego albo objętego wyłączeniem grupowym.

5.3.2. Czy zgłoszenie dotyczy pomocy indywidualnej⁷?

☐ Nie

☐ Tak: proszę określić, czy:

- ☐ pomoc opiera się na zatwierdzonym/objętym wyłączeniem grupowym programie, który należy zgłosić indywidualnie. Proszę podać odniesienie do zatwierdzonego programu albo do programu objętego wyłączeniem:

Nazwa:

Numer pomocy⁸:

Pismo Komisji w sprawie zatwierdzenia (w stosownych przypadkach):

...

- ☐ pomoc indywidualna nie jest oparta na żadnym programie pomocy.

5.3.3. Czy system finansowania stanowi integralną część środka pomocy (np. poprzez zastosowanie opłat parafiskalnych w celu zebrania niezbędnych środków umożliwiających przyznanie pomocy)?

☐ Nie

☐ Tak: w takim przypadku należy również zgłosić system finansowania.

5.4. Czas trwania

☐ Program pomocy

Proszę podać planowaną datę końcową, do której możliwe jest przyznawanie pomocy indywidualnej w ramach programu. Jeżeli czas trwania przekracza 6 lat, proszę wskazać, dlaczego osiągnięcie celów programu wymaga dłuższego okresu jego realizacji.

.....

☐ Pomoc indywidualna

Proszę podać planowaną datę przyznania pomocy⁹:

Jeżeli pomoc zostanie wypłacona w ratach, proszę wskazać planowaną(-e) datę(-y) wypłaty każdej raty:

5.5. Czy zgłoszony środek stanowi reformę lub inwestycję finansowaną w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności?

☐ Tak

☐ Nie

⁷ Zgodnie z art. 1 lit. e) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 pomoc indywidualna oznacza pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie programu pomocowego oraz podlegającą obowiązkowi zgłoszenia pomoc przyznawaną na podstawie programu pomocowego.

⁸ Nadawany przez Komisję numer rejestracyjny programu zatwierdzonego albo objętego wyłączeniem grupowym.

⁹ Data podjęcia prawnie wiążącego zobowiązania do przyznania pomocy.

5.6. Czy zgłoszony środek dotyczy inwestycji finansowanej w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji?

☐ Tak ☐ Nie

6. ZGODNOŚĆ POMOCY Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

WSPÓLNE ZASADY OCENY

(Podsekcje 6.2-6.7 nie mają zastosowania do pomocy dla sektorów rolnictwa, rybołówstwa i akwakultury¹⁰)

6.1. Proszę wskazać główny cel pomocy oraz, w stosownych przypadkach, drugorzędny(-e) cel(-e) pomocy leżący(-e) we wspólnym interesie, do których realizacji przyczynia się dana pomoc:

	Główny cel pomocy (proszę zaznaczyć tylko <u>jedno</u> pole)	Drugorzędny cel pomocy¹¹
Sektor rolny; sektor leśny; obszary wiejskie	☐	☐
Pomoc na współpracę w sektorze leśnym	☐	☐
Pomoc na współpracę na obszarach wiejskich	☐	☐
Pomoc dla pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych	☐	☐
Pomoc na przekazywanie wiedzy i działania informacyjne w sektorze rolnym	☐	☐
Pomoc na działania promocyjne dotyczące produktów rolnych	☐	☐
Infrastruktura lub wyposażenie portu lotniczego	☐	☐

¹⁰ W przypadku pomocy dla sektorów rolnictwa lub rybołówstwa i akwakultury informacje na temat zgodności ze wspólnymi zasadami oceny są wymagane w części III.12 (Formularz informacji ogólnych dotyczący wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich) i w części III.14 (Formularz informacji ogólnych dotyczący wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rybołówstwa i akwakultury).

¹¹ Jest to cel dodatkowy, na który, oprócz głównego celu, zastrzeżono udzielanie pomocy. Na przykład program, którego głównym celem jest wspieranie prac badawczo-rozwojowych, może posiadać cel drugorzędny – rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), jeżeli pomoc zastrzeżona została wyłącznie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Cel drugorzędny może mieć również charakter sektorowy, np. w przypadku programu przeznaczanego na badania i rozwój w sektorze żelaza i stali.

Eksploatacja portu lotniczego	☐	☐
Infrastruktura szerokopasmowa	☐	☐
Pomoc na zamykanie przedsiębiorstw	☐	☐
Odszkodowania za szkody spowodowane klęskami żywiołowymi lub zdarzeniami nadzwyczajnymi	☐	☐
Koordinacja transportu	☐	☐
Kultura	☐	☐
Energia	☐	☐
Efektywność energetyczna	☐	☐
Infrastruktura energetyczna	☐	☐
Ochrona środowiska	☐	☐
Realizacja ważnego projektu stanowiącego przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania	☐	☐
Rybołówstwo i akwakultura	☐	☐
Zachowanie dziedzictwa kulturowego	☐	☐
Wspieranie eksportu i umiędzynarodowienia	☐	☐
Rozwój regionalny (w tym współpraca terytorialna)	☐	☐
Zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce	☐	☐
Energia odnawialna	☐	☐
Ratowanie przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji	☐	☐
Badania, rozwój i innowacje	☐	☐
Restrukturyzacja przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji	☐	☐
Finansowanie ryzyka	☐	☐

Rozwój sektorowy	☐	☐
Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym	☐	☐
MŚP	☐	☐
Wsparcie socjalne dla konsumentów indywidualnych	☐	☐
Infrastruktura sportowa i wielofunkcyjna rekreacyjna	☐	☐
Szkolenia	☐	☐
Pomoc na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych na rozwój nowych tras	☐	☐

6.2. Proszę wyjaśnić konieczność interwencji państwa. Należy pamiętać, że środek pomocy musi mieć na celu doprowadzenie do sytuacji, w której pomoc może przynieść istotną poprawę, niemożliwą do osiągnięcia w wyniku działania samego rynku, poprzez usunięcie jasno określonej niedoskonałości rynku.

.....

6.3. Proszę wskazać, dlaczego pomoc stanowi odpowiedni instrument do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie, zdefiniowanego w pkt 6.1. Należy pamiętać, że pomoc nie zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli wniesienie tego samego pozytywnego wkładu umożliwiają inne, mniej zakłócające środki.

.....

6.4. Proszę wskazać, czy pomoc ma efekt zachęty (ma to miejsce, gdy pomoc zmienia zachowanie zainteresowanego przedsiębiorstwa w taki sposób, że angażuje się ono w dodatkową działalność, której nie podjęłoby w przypadku braku środka lub którą podjęłoby w inny lub ograniczony sposób).

☐ Tak ☐ Nie

Proszę wskazać, czy działania podjęte przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy są kwalifikowalne.

☐ Tak ☐ Nie

Jeśli są kwalifikowalne, proszę wyjaśnić, w jaki sposób spełniony zostaje wymóg dotyczący efektu zachęty.

.....

6.5. Proszę wyjaśnić, jak zapewniono, aby przyznana pomoc była proporcjonalna w zakresie, w jakim nie przekracza minimum koniecznego do pobudzenia inwestycji lub działalności.

.....

- 6.6. Proszę wskazać potencjalne negatywne skutki pomocy dla konkurencji i wymiany handlowej oraz określić, w jakim stopniu pozytywne skutki przewyższają potencjalne negatywne skutki.

- 6.7. Zgodnie z wymogami przejrzystości określonymi w wytycznych i zasadach ramowych UE dotyczących pomocy państwa proszę potwierdzić, czy następujące informacje zostaną opublikowane w module Komisji Europejskiej dotyczącym przejrzystości przyznawania pomocy (TAM)¹² lub na jednej krajowej albo regionalnej stronie internetowej: (i) pełny tekst zatwierdzonego programu pomocy lub decyzji o przyznaniu pomocy indywidualnej oraz przepisów wykonawczych do tego programu lub decyzji lub odpowiedni link do tych dokumentów; (ii) nazwy organu(-ów) przyznającego(-ych) pomoc; (iii) tożsamość poszczególnych beneficjentów; (iv) instrument pomocy¹³ i kwota pomocy przyznanej każdemu beneficjentowi; (v) cel pomocy; data przyznania pomocy; (vi) rodzaj przedsiębiorstwa (np. MŚP, duże przedsiębiorstwo); (vii) nadawany przez Komisję numer referencyjny środka pomocy; (viii) region, w którym ma siedzibę beneficjent (na poziomie NUTS 2) oraz (ix) główny sektor gospodarki, w którym beneficjent prowadzi działalność (na poziomie grupy NACE)¹⁴.

☐ Tak

☐ Nie

- 6.7.1. Proszę o podanie adresu lub adresów stron internetowych, na których informacje te zostaną udostępnione:

- 6.7.2. W stosownych przypadkach proszę o podanie adresu lub adresów centralnej strony internetowej pobierającej informacje z regionalnych stron internetowych:

¹² »Baza danych dotycząca przejrzystości pomocy państwa. Wyszukiwanie publiczne« dostępna pod adresem: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en>.

¹³ Dotacja/dotacja na spłatę odsetek, pożyczka/zaliczki zwrotne/dotacja podlegająca zwrotowi, gwarancja, korzyść podatkowa lub zwolnienie podatkowe, finansowanie ryzyka, inne. Jeżeli pomoc przyznaje się za pośrednictwem wielu instrumentów, kwotę pomocy należy podać w rozbiciu na poszczególne instrumenty.

¹⁴ Od tego wymogu można odstąpić w odniesieniu do pomocy indywidualnej w kwocie poniżej progu ustalonego w podstawie prawnej. W przypadku programów pomocy w formie korzyści podatkowych informacje dotyczące poszczególnych środków można podawać w przedziałach określonych w podstawie prawnej.

6.7.3. Jeżeli w momencie przedłożenia zgłoszenia adres lub adresy stron internetowych, o których mowa w pkt 6.7.2, nie są znane, państwo członkowskie musi zobowiązać się do przekazania ich Komisji po utworzeniu przedmiotowych stron internetowych, gdy znane już będą ich adresy.

6.8. W odniesieniu do pomocy zgłoszonej zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. a), lit. b) część pierwsza (pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania), c), d) i e) Traktatu, art. 93 Traktatu i art. 106 ust. 2 Traktatu proszę potwierdzić, że ani działalność będąca przedmiotem pomocy państwa, ani żadne aspekty zgłoszonego środka pomocy państwa, które są nierozdzielnie związane z przedmiotem pomocy, nie łamią prawa ochrony środowiska Unii.

☐ Tak

☐ Nie

7. INSTRUMENT POMOCY, KWOTA POMOCY, INTENSYWNOŚĆ POMOCY I SPOSÓB FINANSOWANIA

7.1. Instrument i kwota pomocy

Proszę określić formę i kwotę pomocy¹⁵ udostępnionej beneficjentowi(-om) (w stosownych przypadkach w odniesieniu do każdego środka):

Instrument pomocy	Kwota pomocy lub przydzielony budżet ¹⁶	
	Ogółem	Rocznie
☐ Dotacje (lub instrumenty o podobnym skutku) a) ☐ dotacja bezpośrednia b) ☐ dotacja na spłatę odsetek c) ☐ umorzenie zadłużenia		
☐ Pożyczki (lub instrumenty o podobnym skutku) a) ☐ pożyczka uprzywilejowana (wraz ze szczegółowymi informacjami na temat zabezpieczenia i okresu pożyczki) b) ☐ zaliczki zwrotne c) ☐ odroczenie zapłaty podatku		

¹⁵ Łączna kwota planowanej pomocy podana w pełnych kwotach wyrażonych w walucie krajowej. W przypadku środków podatkowych szacowane całkowite uszczuplenie dochodów wynikające z ulg podatkowych. Jeżeli średni roczny budżet na pomoc państwa w ramach programu przekracza 150 mln EUR, proszę wypełnić sekcję niniejszego formularza dotyczącą oceny.

¹⁶ W informacjach dotyczących kwot lub budżetu pomocy w każdej sekcji niniejszego formularza i formularzy uzupełniających należy podać pełną kwotę wyrażoną w walucie krajowej.

☐ Gwarancja W stosownych przypadkach proszę podać odniesienie do decyzji Komisji zatwierdzającej metodę obliczania ekwiwalentu dotacji brutto oraz informacje o pożyczce lub innej transakcji finansowej objętej gwarancją, wymaganym zabezpieczeniu oraz należnej składce, czasie trwania itp. 		
☐ Jakakolwiek forma interwencji kapitałowej lub quasi-kapitałowej 		
☐ Korzyść podatkowa lub zwolnienie podatkowe a) ☐ ulga podatkowa b) ☐ obniżenie podstawy opodatkowania c) ☐ obniżenie stawki podatkowej d) ☐ obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne e) ☐ inne (proszę wymienić). 		
☐ Inne (proszę wymienić). Proszę wskazać, który z instrumentów wywiera w dużej mierze podobny skutek, jak środek wymieniony w niniejszym punkcie 		

W przypadku gwarancji proszę wskazać maksymalną kwotę zabezpieczonych pożyczek:

W przypadku pożyczek proszę wskazać maksymalną (nominalną) kwotę przyznanej pożyczki:

7.2. Opis instrumentu pomocy

W odniesieniu do każdego instrumentu pomocy wybranego w wykazie w pkt 7.1 proszę opisać warunki zastosowania pomocy (takie jak opodatkowanie, informacje, czy pomoc zostaje przyznana automatycznie po spełnieniu pewnych obiektywnych kryteriów, czy też występuje element uznaniowości po stronie organów przyznających pomoc):

.....

7.3. Źródło finansowania

7.3.1. Proszę określić sposób finansowania pomocy:

- a) ☐ ogólny budżet centralny/regionalny/lokalny
- b) ☐ poprzez parafiskalne opłaty lub podatki nałożone na beneficjenta. Proszę podać pełne informacje o takich opłatach oraz produktach/działalności, na które te opłaty nałożono (w szczególności proszę określić, czy produkty przywożone z innych państw członkowskich podlegają takim opłatom). W stosownych przypadkach proszę załączyć kopię dokumentu będącego podstawą prawną finansowania.

-
- c) ☐ zgromadzone rezerwy
- a) ☐ przedsiębiorstwa publiczne
- b) ☐ dofinansowanie z funduszy strukturalnych
- c) ☐ inne (proszę wymienić).

7.3.2. Czy budżet jest przyjmowany corocznie? Tak

- ☐ Tak
- ☐ Nie. Proszę wskazać, jaki okres obejmuje budżet: ...

7.3.3. Jeżeli zgłoszenie dotyczy zmian w istniejącym programie pomocy, proszę wskazać dla każdego instrumentu pomocy wpływ budżetowy zgłoszonych zmian programu na:

Łączny budżet:

Budżet roczny¹⁷:

¹⁷ Jeżeli średni roczny budżet na pomoc państwa w ramach programu przekracza 150 mln EUR, proszę wypełnić sekcję niniejszego formularza dotyczącą oceny.

7.4. Kumulacja

Czy przedmiotowa pomoc może być kumulowana z pomocą lub pomocą *de minimis*¹⁸ otrzymaną w ramach innej pomocy lokalnej, regionalnej lub krajowej¹⁹ w celu pokrycia tych samych kosztów kwalifikowalnych?

- ☐ Tak. Proszę podać nazwę, cel i przeznaczenie pomocy, jeśli informacje te są dostępne.

.....
Proszę opisać wdrożone mechanizmy zapewniające przestrzeganie zasad kumulacji:
.....

- ☐ Nie

8. OCENA

- ☐ W ODNIESIENIU DO PROGRAMU ZGŁOSZONEGO KOMISJI ZGODNIE Z ART. 108 UST. 3 TRAKTATU:

Czy przewiduje się ocenę programu?

- ☐ Nie

Jeżeli nie przewiduje się oceny programu, proszę wyjaśnić, dlaczego uznano, że kryteria przeprowadzenia oceny nie zostały spełnione.

-
☐ Tak

Na podstawie jakich kryteriów przewiduje się ocenę *ex post* programu:

- a) ☐ program o dużym budżecie pomocy;
b) ☐ program o nowatorskim charakterze;

¹⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.U. L, 2023/2831, 15.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2831/oj>), rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2832 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L, 2023/2832, 15.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2832/oj>), rozporządzenie Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. L 190 z 28.6.2014, s. 45, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/717/oj>) oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1408/oj>).

¹⁹ Finansowanie unijne zarządzane centralnie przez Komisję, które nie jest bezpośrednio ani pośrednio kontrolowane przez państwo członkowskie, nie stanowi pomocy państwa. W przypadku gdy takie finansowanie unijne jest łączone z innym finansowaniem publicznym, do określenia, czy progi powodujące obowiązek zgłoszenia i poziomy maksymalnej intensywności pomocy nie zostały przekroczone, uwzględnia się wyłącznie finansowanie publiczne, pod warunkiem że całkowita jego kwota przyznana w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowalnych nie przekracza maksymalnych stawek finansowania określonych w mających zastosowanie przepisach unijnych.

- c) ☐ program zakładający istotne zmiany rynkowe, technologiczne lub regulacyjne;
- d) ☐ program przewidziany do oceny, nawet jeżeli pozostałe kryteria, o których mowa w tym punkcie, nie mają zastosowania.

Jeżeli którekolwiek z kryteriów, o których mowa w tym punkcie, zostanie spełnione, proszę podać okres oceny oraz wypełnić formularz informacji uzupełniających do celów zgłoszenia planu oceny, zawarty w załączniku 1 w części III.²⁰

Proszę wskazać, czy dotychczas została przeprowadzona jakakolwiek ocena *ex post* podobnego programu (jeżeli tak, proszę podać odpowiednie odesłanie wraz z linkiem do właściwych stron internetowych).

- ☐ W ODNIESIENIU DO PROGRAMU PODLEGAJĄCEGO OCENIE ZGODNIE Z ART. 1 UST. 2 LIT. A) ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 651/2014 (GBER) LUB ART. 1 UST. 3 LIT. A) ROZPORZĄDZENIA (UE) 2022/2472 (ABER) LUB ART. 1 UST. 7 LIT. A) ROZPORZĄDZENIA (UE) 2022/2473 (FIBER):

Proszę podać numer SA programu:

oraz wypełnić formularz informacji uzupełniających do celów zgłoszenia planu oceny, zawarty w załączniku 1 w części III.²¹

9. SPRAWOZDAWCZOŚĆ I MONITOROWANIE

Aby umożliwić Komisji monitorowanie programów pomocy oraz pomocy indywidualnej, zgłaszające państwo członkowskie zobowiązuje się do:

- ☐ corocznego przedkładania Komisji sprawozdań przewidzianych w art. 26 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589²².
- ☐ przechowywania przez co najmniej 10 lat od dnia przyznania pomocy (pomocy indywidualnej i pomocy przyznanej w ramach programu) szczegółowej dokumentacji zawierającej informacje i dokumenty towarzyszące niezbędne do stwierdzenia, że spełniono wszystkie warunki dotyczące zgodności, oraz do przedstawiania takiej dokumentacji Komisji, na pisemny wniosek, w terminie 20 dni roboczych lub w dłuższym terminie określonym we wniosku.

²⁰ Wskazówki można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji »Wspólne metody oceny pomocy państwa« SWD(2014) 179 final z 28.5.2014, dostępnym na stronie https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/323bb641-3467-4b18-aece-7efdc39e0edc_en?filename=modernisation_evaluation_methodology_en.pdf

²¹ Wskazówki można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji »Wspólne metody oceny pomocy państwa« SWD(2014) 179 final z 28.5.2014, dostępnym na stronie https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/323bb641-3467-4b18-aece-7efdc39e0edc_en?filename=modernisation_evaluation_methodology_en.pdf

²² Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

W przypadku programów pomocy podatkowej:

- ☐ w przypadku programów, w ramach których pomoc podatkowa jest przyznawana automatycznie na podstawie deklaracji podatkowych beneficjentów, oraz jeżeli nie przeprowadza się kontroli ex ante w celu ustalenia, czy wszystkie warunki dotyczące zgodności zostały spełnione w przypadku każdego beneficjenta, państwo członkowskie zobowiązuje się do wdrożenia odpowiedniego mechanizmu kontroli, za pomocą którego regularnie sprawdza (np. raz w roku budżetowym), przynajmniej na zasadzie ex post na podstawie próby, czy wszystkie warunki dotyczące zgodności zostały spełnione, oraz do nałożenia sankcji w przypadku nadużycia finansowego. Aby umożliwić Komisji monitorowanie programów pomocy podatkowej, zgłaszające państwo członkowskie zobowiązuje się do przechowywania szczegółowej dokumentacji kontroli przez co najmniej 10 lat od dnia przeprowadzenia kontroli oraz do przedstawiania takiej dokumentacji Komisji, na pisemny wniosek, w terminie 20 dni roboczych lub w dłuższym terminie określonym we wniosku.

10. POUFNOŚĆ

Czy zgłoszenie zawiera informacje poufne²³, które nie powinny być udostępniane osobom trzecim?

- ☐ Tak Proszę wskazać, które części formularza są poufne, i wyjaśnić dlaczego.

- ☐ Nie

11. INNE INFORMACJE

W stosownych przypadkach proszę podać wszelkie inne informacje istotne dla oceny pomocy.

12. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY

Proszę przedstawić wykaz wszystkich dokumentów załączonych do zgłoszenia i dostarczyć ich kopie na papierze lub podać adresy internetowe umożliwiające dostęp do tych dokumentów.

²³

Wskazówki można znaleźć w art. 339 TFUE, który odnosi się do »informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych«. Unijne sądy zasadniczo definiują »tajemnice handlowe« jako informacje, »których nie tylko podanie do wiadomości publicznej, lecz także samo przekazanie osobie innej niż osoba, która udzieliła danych informacji, może przynieść poważną szkodę dla interesów osoby, która danych informacji udzieliła« – wyrok w sprawie T-353/94 Postbank przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1996:119, pkt 87.

13. OŚWIADCZENIE

Niniejszym zaświadczam, że według mojej najlepszej wiedzy informacje podane w niniejszym formularzu, jego załącznikach i załączonych dokumentach są prawdziwe i kompletne.

Data i miejsce złożenia podpisu:

Podpis:

Imię i nazwisko oraz stanowisko osoby podpisującej:

14. FORMULARZ INFORMACJI UZUPEŁNIAJĄCYCH

1. W oparciu o informacje przedstawione w formularzu informacji ogólnych proszę wybrać właściwy formularz informacji uzupełniających, który należy wypełnić:

- a) formularze informacji uzupełniających dotyczący pomocy regionalnej
 - ☐ pomoc inwestycyjna
 - ☐ pomoc operacyjna
 - ☐ pomoc indywidualna
- b) ☐ formularz informacji uzupełniających dotyczący pomocy na badania, rozwój i innowacje
- c) formularze informacji uzupełniających dotyczące pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji
 - ☐ pomoc na ratowanie
 - ☐ pomoc na restrukturyzację
 - ☐ programy pomocy
- d) ☐ formularz informacji uzupełniających dotyczący pomocy na produkcję audiowizualną
- e) formularz informacji uzupełniających dotyczący pomocy na rzecz dostępu szerokopasmowego
 - ☐ pomoc na środki związane z rozpowszechnianiem usług szerokopasmowych
 - ☐ pomoc na budowę sieci szerokopasmowych
- f) formularz informacji uzupełniających dotyczący pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią
 - ☐ na podstawie sekcji 4.1 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.2 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.3.1 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.4 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.5 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.6 CEEAG

- ☐ na podstawie sekcji 4.7.1 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.7.2 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.8 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.9 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.10 CEEAG
 - ☐ na podstawie sekcji 4.11 CEEAG
 - g) ☐ formularz informacji uzupełniających dotyczący pomocy na finansowanie ryzyka
 - h) ☐ formularz informacji uzupełniających do celów zgłoszenia planu oceny
 - i) ☐ formularz informacji ogólnych dotyczący wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich
 - ☐ formularze informacji uzupełniających dotyczące pomocy w sektorze rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich
 - j) formularze informacji uzupełniających dotyczące pomocy na rzecz sektora transportu:
 - ☐ pomoc inwestycyjna dla portów lotniczych
 - ☐ pomoc operacyjna dla portów lotniczych
 - ☐ pomoc państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych
 - ☐ pomoc o charakterze socjalnym, o której mowa w art. 107 ust. 2 lit. a) Traktatu
 - ☐ pomoc na rzecz transportu morskiego
 - k) ☐ formularz informacji ogólnych dotyczący wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rybołówstwa i akwakultury
 - ☐ formularze informacji uzupełniających dotyczące pomocy dla sektora rybołówstwa i akwakultury
2. W przypadku pomocy nieobjętej zakresem stosowania żadnego z formularzy informacji uzupełniających proszę wybrać stosowne postanowienie Traktatu, wytyczne lub inny dokument mający zastosowanie do pomocy państwa:
- a) ☐ krótkoterminowy kredyt eksportowy²⁴
 - b) ☐ systemy handlu emisjami²⁵
 - c) ☐ komunikat bankowy²⁶

²⁴ Komunikat Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (Dz.U. C 392 z 19.12.2012, s. 1).

²⁵ Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021 r. (Dz.U. C 317 z 25.9.2020, s. 5), wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r. (Dz.U. C 158 z 5.6.2012, s. 4).

- d) ☐ komunikat dotyczący ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania²⁷
- e) ☐ usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (art. 106 ust. 2 Traktatu)²⁸
- f) ☐ art. 93 Traktatu
- g) ☐ art. 107 ust. 2 lit. a) Traktatu
- h) ☐ art. 107 ust. 2 lit. b) Traktatu
- i) ☐ art. 107 ust. 3 lit. a) Traktatu
- j) ☐ art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu
- k) ☐ art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu
- l) ☐ art. 107 ust. 3 lit. d) Traktatu
- m) ☐ inne (proszę określić)

.....

Proszę przedstawić uzasadnienie zgodności pomocy należącej do kategorii wybranych w tym punkcie:

.....

Ze względów praktycznych zaleca się numerowanie dokumentów przedstawianych jako załączniki i używanie nadanych numerów dokumentów w stosownych częściach formularzy informacji uzupełniających.

²⁶ Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Dz.U. C 216 z 30.7.2013, s. 1).

²⁷ Komunikat Komisji – Kryteria analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (Dz.U. C 188 z 20.6.2014, s. 4).

²⁸ Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 4).



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
KOMISJA USTAWODAWCZA

Warszawa, 15 kwietnia 2026 r.

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

RPW/13089/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026–04–15
Data wpływu: 2026–04–15

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.286.52.2025

Data wpływu 15. 04. 2026

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – przedkładam opinię nr 285 Komisji Ustawodawczej uchwaloną na posiedzeniu 15 kwietnia 2026 r. o poselskim projekcie ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej wraz z autopoprawką (przedstawicielki wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska oraz poseł Daria Gosek-Popiołek).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

Marek Ast

OPINIA nr 285
Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej wraz z autopoprawką

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 15 kwietnia 2026 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2026 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – poselski projekt ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej wraz z autopoprawką, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji



Marek Ast



Warszawa, 28 lipca 2026 r.

Anna-Maria Żukowska
Daria Gosek-Popiołek
Posłanki na Sejm RP
Przedstawicielki wnioskodawców

RPW/25890/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026-07-28
Data wpływu: 2026-07-28

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.286.53.2026

Data wpływu 28.07.2026 r.

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo z 21 kwietnia 2026 r. (SPS-III.020.286.53.2025), a dotyczące pisma z 13 kwietnia 2026 r. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, poniżej przekazujemy wyjaśnienia dotyczące projektu ustawy o odbudowie polskiej kolei i transportu autobusowego oraz o ratowaniu miejsc pracy na kolei towarowej.

W przypadku opłaty paliwowej należy podkreślić, że projekt ustawy nie tworzy nowych środków pomocowych ani nie modyfikuje konstrukcji istniejących środków pomocowych. Zmienia on jedynie proporcje przychodów przeznaczanych z opłaty paliwowej na poszczególne cele, na które już obecnie trafiają przychody z tej opłaty. Dzieje się tak, ponieważ zasady finansowania i udzielania pomocy publicznej są już określone w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej oraz ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym, których przepisy stosowane są od lat w praktyce.

Już w obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 37i ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, 19,45% przychodów z opłaty paliwowej przekazywanych jest do Funduszu Kolejowego a 3,65% przychodów do Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Niniejszy projekt ustawy jedynie zmienia te proporcje. Jednocześnie, szczegółowe zasady udzielania finansowania i pomocy publicznej regulowane są w przepisach szczegółowych dotyczących tych funduszy.

W związku z tym, że ustawa nie tworzy nowych środków pomocowych ani nie modyfikuje konstrukcji istniejących środków rozumiemy, że notyfikacja nie jest obowiązkowa.

Dziękujemy i przyjmujemy uwagi dotyczące potrzeby wprowadzenia delegacji do rozporządzenia, a także wprowadzenia klauzuli zawieszającej. Na etapie prac w odpowiedniej komisji zostanie dodana delegacja do rozporządzenia, które określać będzie szczegółowe zasady udzielania pomocy publicznej w ramach „Programu Integracji i Rozwoju Towarowych Przewozów Kolejowych – Terminal Intermodalny w Każdym Powiecie do 2030 r.”.

Przed wydaniem tego rozporządzenia udzielenie pomocy nie będzie możliwe. Jednocześnie, rozporządzenie zostanie notyfikowane a w jego treści zostanie wprowadzona klauzula zawieszająca jego stosowanie do momentu wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej.

W odpowiedzi na uwagi dotyczące Polskiego Biletu Powszechnego potwierdzamy, że założeniem projektu ustawy jest wprowadzenie wspólnego biletu jako niedyskryminacyjnej zasady ogólnej, dotyczącej wszystkich przewoźników. Obowiązek podpisania przez organizatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma ograniczać się jedynie do dopłaty z tytułu utraconych przychodów z racji stosowania wspólnego biletu jako zasady ogólnej, a nie z tytułu świadczenia wszystkich usług.

W celu rozwiania podniesionych wątpliwości, podczas prac w odpowiedniej komisji, wprowadzona zostanie poprawka zamieniająca obowiązek podpisania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obowiązek podpisania umowy dotyczącej jedynie dopłaty do utraconych przychodów.

W związku z tym system zostanie oparty na konstrukcji udzielania dopłat analogicznie jak w przypadku ulg ustawowych, a określenie specyfikacji zobowiązania z tytułu świadczenia usługi publicznej, w tym jakości przewozów, nie będzie wymagane. Nie będzie również niezbędna potrzeba odrębnej kalkulacji w przypadku korzystania lub braku korzystania z usługi powszechnej, jako, że wspólny bilet będzie miał charakter zasady ogólnej, stosowanej niedyskryminacyjnie do wszystkich przewoźników.

Jednocześnie dziękujemy i uwzględniamy przedstawione uwagi szczegółowe. Na etapie prac w odpowiedniej komisji mechanizm udzielania dopłat z tytułu utraconych przychodów z racji stosowania wspólnego biletu zostanie jeszcze raz przeanalizowany, a także uzupełniony o przepisy dotyczące odpowiedniej weryfikacji, kontroli oraz wzajemnych rozliczeń organizatorów i przewoźników, w tym wzorując się na istniejącym systemie ulg ustawowych, w celu zapewnienia pełnej zgodności z rozporządzeniem 1370/2007.

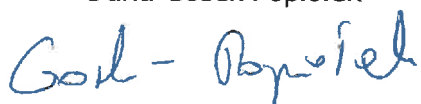
Przyjmujemy również uwagę dotyczącą mechanizmu udzielania pomocy publicznej przez właściwego ministra. Odpowiednie korekty do przepisów zostaną wprowadzone na etapie

prac w odpowiedniej komisji. Zapewnią one, że udzielenie pomocy nie będzie automatyczne, ale poprzedzone wymaganym przez Komisję Europejską zgłoszeniem.

Jeżeli chodzi natomiast o uwagę dotyczącą specjalnych stref ekonomicznych, to kwestia ta zostanie ponownie przeanalizowana podczas prac właściwej komisji, z możliwością rezygnacji z tych przepisów.

Z poważaniem

Daria Gosek-Popiołek

Handwritten signature of Daria Gosek-Popiołek in blue ink.

Anna-Maria Żukowska

Handwritten signature of Anna-Maria Żukowska in blue ink.