



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP.WPP.0640.69.2022.ML

Warszawa, 3 listopada 2022 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o uprawnieniach do  
ulgowych przejazdów środkami  
publicznego transportu zbiorowego  
(druk nr 2481).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Z poważaniem,*

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

**Stanowisko Rządu**  
**wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych**  
**przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego**  
**(druk nr 2481)**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (druk nr 2481) zakłada cykliczne i okresowe zwiększanie wymiaru procentowego ulg obecnych beneficjentów tego systemu. Zgodnie z projektem do ulgi 100% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego oraz autobusowego w okresie od 1 lipca do 31 sierpnia każdego roku na podstawie biletów jednorazowych uprawnione byłyby następujące osoby:

- 1) dzieci w wieku powyżej 4 lat do rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego;
- 2) dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego do ukończenia szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej – publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia;
- 3) studenci do ukończenia 26 roku życia;
- 4) dzieci i młodzież dotknięte inwalidztwem lub niepełnosprawne;
- 5) jedno z rodziców lub opiekun dzieci i młodzieży dotkniętych inwalidztwem lub niepełnosprawnymi.

Celem przedmiotowego projektu jest według wnioskodawców wsparcie rodzin z dziećmi w organizacji wakacyjnego wypoczynku w związku ze wzrostem cen spowodowanym inflacją. Wnioskodawcy zauważają, że wakacyjny wypoczynek będzie najdroższy od lat, a koszty noclegu i wyżywienia będą stanowić znaczne obciążenie domowego budżetu. W szczególności projektowane przepisy mają objąć dzieci i młodzież uprawnieniami do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i autobusowego w okresie wakacji na podstawie biletów jednorazowych. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu poza okresem wakacji wskazane grupy osób będą mogły korzystać z dotychczasowych uprawnień.

Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu poselskiego przewidują, że honorowanie uprawnień dzieci i młodzieży do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i autobusowego w okresie od 1 lipca do 31 sierpnia każdego roku będzie wywoływało skutki finansowe dla budżetu państwa na kwotę nie większą niż 1 miliard zł. W związku z tym, że uzasadnienie do projektu nie zawiera metodologii wyliczenia skutków finansowych przedstawionych rozwiązań oraz okresu czasu, za jaki te skutki zostały oszacowane, brak jest możliwości odniesienia się do ich poprawności.

Pomimo oszacowania tak znacznych kosztów nowelizacji ustawy projektodawcy nie wskazali dodatkowych źródeł przychodów budżetu państwa, z których można sfinansować projektowane rozszerzenie obecnie obowiązujących uprawnień. Jako podstawę prawną rekompensaty utraconych przychodów z tytułu honorowania ulg wskazali za to przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 180, 209). Przepisy tej ustawy, wbrew opinii wnioskodawców, nie odnoszą się jednak do finansowania w Polsce ulg w publicznym transporcie zbiorowym.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że przewoźnicy kolejowi i autobusowi stosują często w obecnie obowiązujących cennikach ulgi komercyjne dla rodzin z dziećmi. Przyznanie zatem nowych ustawowych uprawnień spowoduje częściowe zastępowanie ulg komercyjnych ulgami ustawowymi. Skutki budżetowe tego typu rozwiązań będą więc znacznie wyższe w stosunku do korzyści osiągniętych przez beneficjentów tych nowych ulg.

Nie bez znaczenia pozostaje także zaproponowany wymiar ulg. Przyznawanie uprawnień do bezpłatnych przejazdów innym osobom niż uprawnieni już przedstawiciele służb mundurowych podczas wykonywania ściśle określonych czynności służbowych może prowadzić do wzrostu skali nieprawidłowości związanych z występowaniem przewoźników i operatorów przewozów o zrekompensowanie utraconych przychodów z tytułu udzielanych ulg ustawowych. Na ten problem zwraca uwagę w swojej opinii do projektu Związek Województw RP, który wskazuje, że urzędy marszałkowskie jako podmioty realizujące wnioski o dopłaty do przewozów autobusowych z tytułu stosowania ustawowych ulg nie posiadają instrumentów do rzetelnej kontroli sprzedanych jednorazowych biletów ulgowych, a ulga w wymiarze 100% może prowadzić do wyłudzenia dopłat poprzez rejestrowanie przez przewoźników i operatorów przewozów fikcyjnej sprzedaży biletów z tym wymiarem ulgi (sprzedaż ta nie jest bowiem związana z wpływem środków do kasy, bądź na rachunek sprzedającego). Szczególnie narażone na ten proceder są dopłaty do przewozów autobusowych z uwagi na dużą liczbę podmiotów w sektorze autobusowym uprawnionych do otrzymywania tej rekompensaty i ograniczone możliwości kontroli w przedstawionym zakresie.

Ponadto osoby uprawnione będą mogły na dużą skalę nabywać bilety z ulgą 100% i w ten sposób rezerwować miejsce w pociągu czy autobusie niezależnie od tego, czy miejsca te są im faktycznie potrzebne. Takie ryzyko jest szczególnie istotne, ponieważ projektowane uprawnienia przysługiwałyby m.in. uczniom i studentom, a więc grupom społecznym o bardzo wysokiej mobilności. W ten sposób osoby realnie potrzebujące skorzystania z przejazdu mogą nie mieć szansy zakupu biletu na wybrany pociąg czy autobus.

Należy także zauważyć, że wprowadzanie uprawnień do bezpłatnych przejazdów w okresie wakacyjnym (tj. lipiec i sierpień) jest niezasadne z punktu widzenia polityki gospodarczej państwa w branży turystyki i rekreacji. Zasadne jest wspieranie i promowanie działań, które przyczyniają się do wydłużania sezonu turystycznego. Natomiast projektowane rozwiązania będą nieuchronnie prowadzić do dalszej kumulacji wyjazdów w krótkim sezonie letnim.

Ponadto przyznawanie określonym grupom społecznym dodatkowych, czasowych uprawnień do wyższego wymiaru ulgi ustawowej znacznie utrudnia realizację przez właściwe organy

obowiązków analizy i monitoringu wykorzystania środków finansowych na refundacje ulg ustawowych. Może to negatywnie wpłynąć również na proces planowania środków na wyżej wymieniony cel na kolejne lata budżetowe.

Obecnie obowiązujący katalog osób uprawnionych do korzystania z ulg ustawowych ma charakter ogólny i jest wyrazem polityki państwa w stosunku do potrzeb określonych grup społecznych i zawodowych. Modyfikowanie uprawnień na okres dwóch miesięcy każdego roku budżetowego dla grup już uprawnionych do korzystania z ulg wydaje się nie tylko nie celowe, ale też niesprawiedliwe społecznie. Natomiast kreowanie zmian w rozwiązaniach systemowych na podstawie tendencji gospodarczych może rodzić wątpliwości co do stabilności obowiązujących przepisów prawnych.

Z kolei odnosząc się bezpośrednio do wskazanego przez wnioskodawców celu wprowadzenia projektowanych rozwiązań (wsparcia rodzin z dziećmi), w ocenie Rządu zaproponowana zmiana przepisów nie przyniesie oczekiwanych rezultatów. Co do zasady ulgi na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego wydają się być właściwym środkiem pomocy państwa w tych przypadkach, gdy adresat ulg z dużą regularnością (bardzo często na stałej trasie, względnie kilku stałych trasach) korzysta z usług w transporcie zbiorowym. Przykładowo uczniowie i studenci zostali uprawnieni do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w szczególności na podstawie biletów imiennych miesięcznych. Jest to oferta dla osób często przemieszczających się na tej samej trasie, w tym przypadku w celu pobierania nauki. Takiego efektu nie przyniesie jednak zniżka na wakacyjny wyjazd. W tej sytuacji beneficjentami pomocy mogą okazać się raczej przedsiębiorcy zajmujący się organizowaniem wypoczynku dla dzieci i młodzieży, którzy obniżonych kosztów transportu nie przeniosą na ceny oferowanych wyjazdów. Dlatego też wspieranie rodzin z dziećmi powinno być realizowane przede wszystkim w ramach innego narzędzia niż system ulg przejazdowych w publicznym transporcie zbiorowym. Przykładem takiej właściwie zorganizowanej i zaadresowanej pomocy finansowej z całą pewnością okazał się bon turystyczny.

Z uwagi na przedstawione powyżej wątpliwości oraz znaczące skutki finansowe wprowadzenia projektowanej ustawy Rząd wyraża negatywne stanowisko wobec poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (druk nr 2481)*. Należy przy tym podkreślić, że działania mające na celu wsparcie rodzin z dziećmi są obecnie w centrum polityki społecznej Rządu i są realizowane za pomocą różnych instrumentów i programów. Można wśród nich wymienić np. rządowe programy „Rodzina 500+” i „Dobry Start”, system zniżek i dodatkowych uprawnień opartych o Kartę Dużej Rodziny czy wskazany wcześniej bon turystyczny. Kontynuacja tych działań w dużo większym stopniu przyczyni się do poprawy sytuacji materialnej polskich rodzin niż zastosowanie rozwiązań zawartych w projekcie przedmiotowej ustawy.

Przedstawiając powyższe stanowisko, Rząd negatywnie opiniuje poselski *projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (druk nr 2481)*.