

Transport bezpłatny i na żądanie jako alternatywne systemy kształtowania oferty przewozów pasażerskich

Daniel Štraub
Kamil Mróz



INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Warszawa – Kraków 2023

Štraub D., Mróz K., 2023, *Transport bezpłatny i na żądanie jako alternatywne systemy kształtowania oferty przewozów pasażerskich*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.12>



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa
– Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN: 978–83–67231–34–3

Autorzy raportu:

Daniel Štraub <https://orcid.org/0000-0003-1084-1260>

Kamil Mróz <https://orcid.org/0000-0001-5978-1604>

Koordynator badań i redaktor cyklu *Transport i mobilność miejska*:

dr Paweł Pistelok

Recenzja: **dr Marcin Połom**

Graficzne opracowanie rycin: **Agnieszka Gajda**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Michał Kabziński**, Agencja Wydawnicza PAJ-Press SC

Gromadzenie i kodowanie danych: **Krzysztof Czech, Joanna Hałys, Ruben Krystoń, Żaneta Mordarska, Kamil Mróz, Sandra Żukowska**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności



SPIS TREŚCI

Spis skrótów i akronimów	/ 4
WPROWADZENIE	/ 5
Raport w punktach	/ 6
Kluczowe wnioski	/ 8
Najważniejsze rekomendacje	/ 9
1. DONIOSŁOŚĆ PROBLEMATYKI TRANSPORTU PASAŻERSKIEGO W MIASTACH	/ 11
2. BEZPŁATNY TRANSPORT PUBLICZNY (<i>FARE-FREE PUBLIC TRANSPORT</i>)	/ 13
Rola transportu publicznego a kwestie taryfowe	/ 13
Polityka bezpłatnego transportu publicznego	/ 15
FFPT w Polsce	/ 17
Bezpłatny transport publiczny w badaniach	/ 20
Podsumowanie	/ 26
3. USŁUGI TRANSPORTU NA ŻĄDANIE	/ 27
Ogólnodostępne systemy DRT w Polsce	/ 28
<i>Door-to-door</i>	/ 32
Podsumowanie	/ 37
4. RÓŻNE PODEJŚCIA JAKO WSPÓLNE ROZWIĄZANIE	/ 38
WNIOSKI	/ 40
REKOMENDACJE	/ 43
PODZIĘKOWANIA	/ 47
SŁOWNICZEK	/ 48
ANEKS METODYCZNY	/ 49
LITERATURA	/ 51
Źródła internetowe	/ 55
SPIS RYCIN I TABEL	/ 56
ZAŁĄCZNIK 1. PYTANIA ANKIETOWE W ZAKRESIE TEMATYKI TEGO RAPORTU	/ 57

Spis skrótów i akronimów

D2D	– od drzwi do drzwi (ang. <i>door-to-door</i>)
DRT	– transport reagujący na popyt/transport na żądanie (ang. <i>demand-responsive transport</i>)
FFPT	– bezpłatny transport publiczny (ang. <i>fare-free public transport</i>)
JST	– jednostka samorządu terytorialnego
PFRON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PTS	– usługi transportu osób potrzebujących wsparcia w zakresie mobilności (ang. <i>patient transport services</i>)

WPROWADZENIE

„Transport i mobilność miejska” to cykl raportów Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR poświęcony problematyce zrównoważonej mobilności: politykom transportowym, znaczeniu rowerów, bezpieczeństwie ruchu drogowego i transportowi publicznemu w miejskich obszarach funkcjonalnych.

Zamykamy go tomem dotyczącym zjawisk dość rzadko opisywanych w literaturze (przynajmniej w porównaniu do wcześniej wymienionych tematów): bezpłatnemu transportowi publicznemu (ang. *fare-free public transport* – FFPT) i transportowi reagującemu na popyt (ang. *demand-responsive transport* – DRT), jako narzędziom poszerzającym dostępność transportu pasażerskiego.

Dla obu tych zagadnień cezurą jest rok 1989, rok głębokich przemian w Polsce i całej Europie – tak w sferze instytucjonalnej, jak i społeczno-gospodarczej. W dyskursie posttransformacyjnym można wyróżnić dwie linie narracyjne. Pierwsza dotyczy prywatyzacji i modernizacji (szczególnie w kontekście rozwoju dużych obszarów miejskich), druga zaś skupia się na zapaści społeczno-gospodarczej, która dotknęła w sposób szczególny miasta małe i średnie. Z tymi dwoma kontekstami związana jest również problematyka transportu. Z jednej strony można bowiem wskazać na rozwój sektora prywatnych przewozów i zwiększenie popularności samochodu osobowego, a z drugiej podjąć problem nieracjonalnej polityki transportowej, która doprowadziła do wykluczenia transportowego dużej części społeczeństwa.

Niniejsza publikacja wpisuje się w dyskurs drugi – staramy się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób zaprezentowane w niej konkretne systemy organizacji transportu w miastach (bezpłatny publiczny i reagujący na popyt) mogą pomóc w polepszeniu jakości i poszerzeniu oferty transportowej. Oba rozwiązania w różnym zakresie przyjmowane są przez ośrodki miejskie w Polsce – i choć dzieje się to już od ponad trzech dekad, to w naszym przekonaniu wciąż brakuje stałego namysłu i systematycznych badań nad nimi. Postawiliśmy sobie za cel wypełnienie tej luki i zachęcenie do dalszych analiz.

W zakresie bezpłatnego transportu publicznego raport przedstawia: liczbę gmin posiadających transport publiczny, rodzaj ulg w transporcie publicznym, liczbę systemów związanych z bezbiletowym transportem publicznym, opis przykładów systemów FFPT, zaś **w zakresie transportu na żądanie** prezentujemy: liczbę jednostek samorządu terytorialnego z funkcjonującym systemem DRT i *door-to-door*, czas wprowadzenia tych usług oraz charakterystykę funkcjonowania DRT.

Są to wprowadzić różne systemy prowadzenia polityki transportowej/świadczenia usług transportowych, ale proponujemy spojrzenie na nie łącznie, jak na szansę poprawy obsługi transportowej miast i odpowiedź na potrzeby tych, dla których dostępność transportowa jest szczególnie ważna.

Daniel Štraub, Kamil Mróz

- Postępujący proces starzenia się społeczeństwa, wyzwania związane z presją ośrodków miejskich na środowisko, wdrażanie założeń zrównoważonej mobilności – te i wiele innych czynników powodują, że transport pasażerski wymaga dowartościowania i popularyzowania jako podstawowa (lub jedna z podstawowych – obok roweru czy podróży pieszych) form poruszania się po mieście.
- Zdaniem autorów tego opracowania transport bezpłatny oraz reagujący na popyt posiada przynajmniej kilka z postulowanych cech charakteryzujących transport publiczny, kształtowany w duchu zrównoważonym: racjonalność, dostępność i inkluzywność (Beim, Mazur, Pistelok 2023).
- Polityka bezpłatnego transportu publicznego jest tematem zasadniczo nieobecnym w debacie na temat rozwoju transportu publicznego w Polsce, tymczasem należymy do krajów, które mają doświadczenie w tej materii – w blisko 18% miast z funkcjonującym transportem publicznym realizuje się przejazdy na zasadach *fare-free*.
- Pierwsze wdrożenie bezpłatnego transportu publicznego datuje się na 2007 r., ale rozwiązanie to zaczęło zyskiwać na popularności od 2014 r. – wzrastająca liczba gmin z FFPT pokazuje, że pozytywny trend się utrzymuje.
- Choć bezpłatny transport publiczny jest obecny w całej Polsce, są województwa, w których koncentracja miast z tym typem usług przewozowych jest wysoka (dolnośląskie, wielkopolskie i mazowieckie), jak również takie, gdzie jest on zupełnie nieobecny (podkarpackie).
- Raz wdrożony FFPT pozostaje stabilnym elementem rozwoju transportu publicznego – tylko nieliczne gminy zdecydowały się z niego zrezygnować.
- Bezpłatny transport publiczny jest popularny zwłaszcza wśród gmin małych i średnich, natomiast nieobecny w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców.
- 76% systemów bezpłatnego transportu jest wolna od opłat dla wszystkich korzystających z przejazdów. Pozostałe są ograniczone do mieszkańców.
- Pierwsze usługi przewozów D2D pojawiły się w Polsce jeszcze w latach 90. XX w., głównie na terenie dużych miast. W pierwszej i drugiej dekadzie XXI w. wdrażano je sporadycznie. Punktem zwrotnym okazał się rok 2020 i uruchomienie przez PFRON programu „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych” – od tego momentu przewozy D2D stały się elementem systemów transportowych kolejnych kilkudziesięciu miast. Większość z nich to miasta małe (od 5 do 20 tys. mieszkańców), zatem można stwierdzić, że to one były głównymi beneficjentami projektu PFRON.
- Do szybkiego rozwoju transportu reagującego na popyt (*demand-responsive transport*, DRT) w Polsce w ostatnich latach w największym stopniu przyczynił się przywołany projekt PFRON. Spośród wszystkich systemów DRT funkcjonujących w polskich miastach¹ blisko 50% z nich zaczęło działać za sprawą wspomnianego projektu.
- Zdecydowaną większość usług transportu „od drzwi do drzwi” (*door-to-door*, D2D), które oferują miasta w Polsce, można zakwalifikować jako usługi transportu osób potrzebujących wsparcia w zakresie mobilności (ang. *patient transport services*, dalej: PTS), czyli skierowane do osób mających trudności w korzystaniu z transportu zbiorowego ze względu na stan zdrowia.

¹ Powyżej 5 tys. mieszkańców.

- Miasta z dostępnymi przewozami *door-to-door* są rozmieszczone w miarę równomiernie na terenie całego kraju. Wyjątkami są województwa dolnośląskie, gdzie znajduje się najwięcej, bo aż 7 miast z dostępnymi usługami D2D oraz opolskie, podkarpackie i świętokrzyskie, gdzie nie zidentyfikowano miast z systemami *door-to-door*.
- Opłaty za przewóz osób w systemie D2D kształtują się na poziomie podobnym do opłat za przejazd środkami komunikacji regularnej – co więcej, w niektórych przypadkach transport tego rodzaju jest bezpłatny.
- Warto zauważyć, że DRT działa w Polsce również w sektorze prywatnym – w 2017 roku działalność rozpoczęła firma Hoper, która świadczy usługę międzymiastowych przewozów od drzwi do drzwi.
- Ogólnodostępne systemy DRT wprowadzone w Krakowie, Szczecinie, Sosnowcu, Międzyzdrojach, Czaplinku i Złocieńcu stanowią istotne uzupełnienie regularnej komunikacji. Dzięki optymalizacji wykorzystania taboru i eliminacji „pustych przebiegów” systemy transportu reagującego na popyt pozwalają na racjonalizację kosztów.
- Systemy DRT mogą stanowić remedium na objęcie transportem publicznym obszarów, na których dotychczas wprowadzenie go byłoby nierentowne z powodu braku dostatecznego popytu.

- Z jednej strony obserwujemy modernizację miejskiego transportu pasażerskiego, z drugiej – zwłaszcza poza głównymi ośrodkami gospodarczymi – stopniową degradację jakości świadczonych usług. Przedstawione w raporcie wyniki badań sugerują, że w tej drugiej grupie ośrodków następuje zmiana, której zwiastunem jest wprowadzanie bezpłatnej komunikacji i rozwój usług transportu na żądanie.
- Bezpłatny transport publiczny (FFPT) jest obecny równomiernie w całej Polsce. Są jednak miejsca, gdzie jego koncentracja jest wysoka (województwa dolnośląskie, wielkopolskie i mazowieckie), jak też takie, gdzie ten typ usługi jest kompletnie nieobecny (podkarpackie i świętokrzyskie).
- Wzrastająca liczba gmin z FFPT pokazuje, że ten system kształtowania oferty transportu pasażerskiego zyskał uznanie wśród organizatorów transportu pasażerskiego w polskich miastach.
- Transport publiczny bez opłat wprowadzony raz, staje się stabilnym elementem rozwoju lokalnego, ponieważ mniejszość gmin zdecydowała się na ponowne wprowadzenie taryf. Co więcej, na podstawie polskich doświadczeń z FFPT można stwierdzić, że bezpłatny transport publiczny zapewnia stabilność świadczenia usług transportu publicznego.
- Bezpłatny transport publiczny jest popularny zwłaszcza w gminach małych i średnich, a nieobecny w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Przyczyną takiego stanu rzeczy mogą być koszty wprowadzenia tej koncepcji kształtowania oferty systemu pasażerskiego, które są znacznie mniejsze w małych i średnich gminach.
- Większość systemów bezpłatnego transportu publicznego jest wolna od opłat dla wszystkich w porównaniu z ograniczonymi do mieszkańców systemami FFPT, w których dla pozostałych pasażerów obowiązują normalne bilety. W tego typu gminach FFPT może być rozumiany jako instrument przyciągnięcia nowych mieszkańców i zwiększenia wpływów z podatków.
- Bezpłatny transport publiczny wdrażany jest z powodów społecznych (poprawa mobilności) oraz ekologicznych (zachęta do częstszego korzystania z transportu publicznego i tym samym rezygnacja z poruszania się samochodem).
- Również fakt, że wersja „bezpłatna” transportu publicznego jest obecna przede wszystkim w małych i średnich gminach (gdzie występuje w wersji darmowej dla wszystkich, bez określania kryterium, np. zamieszkania) sugeruje, że systemy tego rodzaju wdraża się ze względów ekonomicznych (oszczędności wynikają z braku konieczności utrzymywania infrastruktury służącej do obsługi opłat).
- Wśród ogólnodostępnych systemów transportu na żądanie (DRT) obsługujących połączenia międzymiastowe, jeden jest świadczony przez prywatną firmę. Pozostałe ogólnodostępne systemy transportu na żądanie obsługują miasta lub ich części, a organizatorami tych przewozów są samorządy. Choć wszystkie te rozwiązania można zakwalifikować jako systemy DRT, ich modele działania znacząco różnią się między sobą, dostosowując się do lokalnych uwarunkowań.
- Samorządy są organizatorami przewozów D2D, czyli najbardziej elastycznego modelu transportu na żądanie. Warto jednak zauważyć, że przewozy te nie są całkowicie ogólnodostępne – odbiorcami usługi są głównie osoby potrzebujące wsparcia w zakresie mobilności, a możliwości korzystania z nich obwarowane są ograniczeniami narzucanymi przez organizatorów.
- Wszystkie organizowane przez samorządy ogólnodostępne systemy DRT w Polsce funkcjonują na terenie zaledwie trzech województw. Najwięcej z nich działa w województwie zachodniopomorskim. Co ciekawe, transport na żądanie nie jest obecny w żadnym mieście średnim.

Pasażerowie mogą korzystać z DRT na terenie trzech miast małych (Czaplinek, Międzyzdroje i Złocieniec) oraz na wydzielonych obszarach trzech miast dużych (Kraków, Sosnowiec, Szczecin).

- Żadne z miast po wprowadzeniu ogólnodostępnego transportu na żądanie, nie zdecydowało się z niego w późniejszym czasie zrezygnować, co jest przesłanką, że może się on stać w przyszłości powszechnym elementem systemów transportowych polskich miast. Umiejętna implementacja systemów DRT może być skutecznym narzędziem do rozwiązywania szeregu problemów związanych z funkcjonowaniem komunikacji publicznej. Wśród nich można wymienić m.in.: wzmocnienie oferty komunikacyjnej na obszarach o dużej zmienności potrzeb transportowych przy pomocy stosunkowo niewielkiej liczby pojazdów, eliminację „pustych przebiegów” czy też wsparcie mobilności osób mających trudności z korzystaniem z tradycyjnego publicznego transportu zbiorowego dzięki przewozom D2D.

Najważniejsze rekomendacje

- Typy usług przewozowych omawiane w niniejszym raporcie – transport bezpłatny (FFPT) i reagujący na popyt/na żądanie (DRT) – to nie „gadżety”, ale sposoby na zwiększenie mobilności mieszkańców przy jednoczesnej – do pewnego stopnia – optymalizacji kosztów obsługi systemu transportowego.
- Brak opłat za transport publiczny może być ważnym krokiem w kierunku poszerzania mobilności mieszkańców, jednakże wymagane jest wsparcie innych komplementarnych rozwiązań transportowych i urbanistycznych, zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju.
- Ewentualne działania i decyzje w kierunku wdrożenia powinny być dostosowane do lokalnych uwarunkowań – nie należy się na te rozwiązania decydować tylko dlatego, że „mówi się o nich” wśród ekspertów.
- Decydenci powinni przeprowadzić analizę pozwalającą odpowiedzieć na pytania, jak wdrożenie tych podejść do transportu wpisywałoby się w funkcjonujące w gminie strategie i ich cele (niskoemisyjność, usługi społeczne itd.) oraz czy ich wdrożenie w konkretnych warunkach przyniosłoby realne korzyści. W tym celu konieczne będzie przyjrzenie się strukturze demograficznej gminy, analiza opłacalności – kosztów i korzyści (tak ze względu na obłożenie linii [*ridership*] jak i powierzchnię gminy) – oraz sprawdzenie, jak funkcjonują te rozwiązania wprowadzone w gminach o podobnych uwarunkowaniach i doświadczeniach.
- Rozpoznanie lokalnych uwarunkowań i przesłanek do wdrożenia innych podejść do przewozu osób to jedno, ale następnym krokiem jest dostęp do danych dotyczących m.in. powszechności usług FFPT/DRT w polskich miastach, najlepiej wraz z charakterystyką okoliczności ich wdrażania.
- W Polsce mamy niestety problem z danymi o transporcie publicznym w ogóle – poza badaniami Obserwatorium Polityki Miejskiej nie istnieją właściwie ogólnodostępne źródła wiedzy, w ilu miastach transport publiczny funkcjonuje, a sprawę komplikuje dodatkowo złożona struktura organizacyjna systemów publicznego transportu zbiorowego – poczynając od ustalenia, co to znaczy że „transport funkcjonuje”.
- Stąd konieczne jest stworzenie – przez administrację publiczną, przy wsparciu samorządowej oraz wszystkich zaangażowanych podmiotów – bazy danych, monitorującej na bieżąco stan i kierunki rozwoju publicznego transportu zbiorowego, czy też przewozu osób w ogóle (np. liczby pasażerów, obłożenia linii, liczby linii i autobusów, liczby wozokilometrów, kosztów,

rodzaju taboru, preferowanych destynacji)). Taka baza danych powinna zawierać jak najwięcej zmiennych, które pozwolą uchwycić zmieniające się trendy, a co za tym idzie, także potrzeby przewozowe.

- Rekomendujemy systematyczne zbieranie danych i prowadzenie statystyk dotyczących funkcjonowania transportu, a w ramach tych działań uwzględnienie DRT/D2D lub FFPT przez administrację centralną, organizatorów transportu oraz ekspertów, badaczy i NGO. Owe dane i statystyki mogą posłużyć jako baza do pogłębionych badań nad różnymi systemami poszerzania oferty komunikacji miejskiej.
- Usługi transportu na żądanie powinny być traktowane jako potencjalne źródło danych o zmieniających się potrzebach przewozowych, a ich wdrażanie może być swoistym pilotażem przed wprowadzeniem nowych linii „tradycyjnego” transportu autobusowego czy tramwajowego, lub poszerzeniem obszaru obsługiwanego przez nie obecnie.
- Poza „surowymi” danymi należy zadbać o gromadzenie informacji na temat opisu genezy i konkretnych doświadczeń związanych z wdrażaniem „nowych” podejść do transportu.
- Samorządowcy powinni regularnie spotykać się (lub komunikować w inny sposób) w celu wymiany doświadczeń z wdrażania poszczególnych typów systemów transportu (np. *dos* i *don'ts*).
- Aby samorządy i operatorzy transportu w miastach gromadzili dane i statystyki na temat typów transportu w jednolity sposób, może być konieczne działanie władzy ustawodawczej polegające na stworzeniu podstawy prawnej określającej zarówno zakres, jak i sposób zbierania i publikowania informacji. Bez podjęcia tego kroku istnieje ryzyko, że organizatorzy i operatorzy ograniczą gromadzenie i udostępnianie tych danych do minimum – o ile w ogóle dostrzegą sens takich działań. Powyższe oznacza również wprowadzenie jednolitej metodyki gromadzenia i udostępniania tych danych.
- Podobnie, priorytetem dla administracji centralnej oraz samorządów powinny być działania zmierzające do zbudowania jednolitej metodyki wdrażania funkcjonowania danego typu usługi. Przykładem takich dążeń mogłoby być utworzenie jednej, zintegrowanej platformy zamawiania kursów w przypadku DRT/D2D.
- Wyzwaniem dla administracji centralnej oraz JST jest umożliwienie zamówienia transportu na żądanie w możliwie wielu miastach z poziomu jednej platformy, aby zamawianie kursów było jak najbardziej dostępne i intuicyjne dla klienta. Aby osiągnąć ten cel, niezbędna może się okazać współpraca administracji centralnej z organizacjami pozarządowymi oraz sektorem prywatnym.
- Odpowiednio przygotowany proces ewaluacji to bezdyskusyjny element podejmowanych działań – każda gmina, która zdecydowała się na wprowadzenie określonego typu dyskutowanego tu systemu, powinna zawczasu (na podstawie wyżej określonych kryteriów-przesłanek) przygotować zestaw wskaźników, których kontrola pozwoli na wyciągnięcie wniosków na temat tego, czy założone cele mają szansę zostać zrealizowane.

1. DONIOSŁOŚĆ PROBLEMATYKI TRANSPORTU PASAŻERSKIEGO W MIASTACH

Dobrze zorganizowany i dostępny transport pasażerski jest niezbędnym elementem funkcjonowania obszarów miejskich i wiejskich, o czym świadczy rosnące znaczenie transportu publicznego w agendzie zrównoważonego rozwoju (Banister 2008; de Oña, Estévez, de Oña 2021). Mimo że samochód jest nadal dominującym środkiem transportu, podejmowane są próby poprawy jakości transportu pasażerskiego, uczynienia go bardziej efektywnym, wygodnym i dostępnym². Motywy, dla których ludzie wybierają samochody, są bardzo różne i nie wynikają tylko z ich stylu życia lub osobistego nastawienia. Czasami jest to wręcz akt konieczności jako konsekwencja braku dostępu do innych opcji.

Rozwój transportu publicznego jest zatem zgodny z tą dwoistością, zgodnie z którą z jednej strony możemy zaobserwować usprawnienia i rozwiązania mające na celu uczynienie transportu bardziej atrakcyjnym niż samochód (Holmgren, Jansson, Ljungberg 2008; Velaga i in. 2012), a z drugiej te mające na celu poprawę dostępu tej usługi i ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego (Laws i in. 2009; Navidi, Ronald, Winter 2018).

Jak stwierdziliśmy już we wprowadzeniu, transformacja ustrojowa po 1989 r. spowodowała rosnące uzależnienie od samochodu i ustawiła rozwój transportu pasażerskiego na trajektorii spadkowej, powodując znaczne nierówności w zakresie jego jakości i dostępności. Jest to zjawisko niepożądane, biorąc pod uwagę znaczenie transportu publicznego zarówno na poziomie indywidualnym, jak i społecznym. Na poziomie indywidualnym transport publiczny, a także dostęp do niego, stanowią kluczowy czynnik wpływający na możliwość realizacji codziennych potrzeb i aktywności.

Utrzymywanie transportu na niezadowalającym poziomie utrwała zjawisko wykluczenia komunikacyjnego, dotyczące głównie tych, którzy nie posiadają samochodu lub mają inne ograniczenia (wynikające z ich uwarunkowań społecznych, demograficznych, zdrowotnych i innych). Znaczenie transportu pasażerskiego, a w szczególności publicznego, polega nie tylko na wspomnianej wcześniej możliwości zwalczania nierówności, ale także na jego roli w szerszym kontekście zrównoważonej mobilności.

Problematyka zrównoważonej mobilności miejskiej jest ostatnio szeroko obecna w dyskursie naukowym i publicystycznym – z grubsza oznacza ona zespół działań ukierunkowanych na poprawę jakości podróżowania w miastach. Jak powszechnie wiadomo, zapobieganie kongestii i innym negatywnym skutkom wynikającym z korzystania z samochodu indywidualnego jest kierunkiem, który powinien przyświecać wszystkim decydom odpowiadającym za rozwój obszarów zurbanizowanych. Głównym czynnikiem podejmowania działań w tym obszarze powinien być właśnie wzrost znaczenia transportu publicznego, obok ruchu pieszego i podróży rowerem, poprzez racjonalizację wykorzystania aut osobowych i działania wpływające na zmianę zachowań komunikacyjnych. Powodem jest uznanie, że współczesne miasta nie wytrzymują już obciążenia ruchem wynikającym z motoryzacji indywidualnej, a także zmuszone są stawiać czoła wielu wyzwaniom związanym z ochroną środowiska. Problemy transportowe również mieszczą się w tej kategorii – mowa tu przede wszystkim o nadmiernej kongestii i zanieczyszczeniu powietrza. To dlatego w badanych dokumentach uważa

2 Zob. inny raport OPM z cyklu „Transport i mobilność miejska” pt. *Zrównoważona mobilność w polityce transportowej miasta* (Beim, Mazur, Pistelok 2023).

się, że poprawa stanu mobilności przełoży się w konsekwencji także na takie wartości jak jakość życia mieszkańców. Można by się pokusić o wskazanie czterech cech transportu publicznego funkcjonującego w duchu zrównoważonej mobilności: spójności, racjonalności, dostępności i inkluzywności (Beim, Mazur, Pistelok 2023).

W Polsce samorządy przyjmują już szereg dokumentów, które za podstawę biorą właśnie paradygmat zrównoważonej mobilności, oznaczający z grubsza zwrot w myśleniu o transporcie i przeniesienie akcentu z infrastruktury na doświadczenie człowieka (Rupprecht Consult 2019). To przede wszystkim *Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego i Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej*, ale także *Strategia Rozwoju Elektromobilności* i innego typu dokumenty, które miasta tworzą fakultatywnie, w zależności od potrzeb czy chęci ich zdiagnozowania – polityki mobilności, transportowe, parkingowe itp. Polityka parkingowa to zresztą kolejny z czynników wdrażania zrównoważonej mobilności, który polega na sterowaniu popytem na miejsca parkingowe i skupia się przede wszystkim na ograniczaniu dostępu samochodowym centrów i obszarów śródmiejskich (Beim, Mazur, Pistelok 2023).

* * *

Podczas gdy niektóre gminy w Polsce z powodzeniem modernizują i zapewniają dobrze działający transport pasażerski, istnieje duża grupa miejscowości, w których rozwój tej usługi podąża w przeciwnym kierunku. Jednakże niniejszy rozdział sygnalizuje pewien zwrot, polegający nie tylko na tym, że spośród 582 gmin aż 408 zapewnia transport publiczny (Gajda, Kulig, Ogórek 2023), ale również na tym, że w ponad 17% z nich nie pobiera się opłat za przejazd.

2. BEZPŁATNY TRANSPORT PUBLICZNY (FARE-FREE PUBLIC TRANSPORT)

Jak już wcześniej wspomniano, poza nielicznymi próbami podejmowanymi w środowiskach akademickich, polityka wolnego od opłat transportu publicznego jest w Polsce pomijana przez media głównego nurtu – za to wiele uwagi poświęca się „gwiazdom” dyskursu o darmowej komunikacji, takim jak Luksemburg, który w 2020 r. wprowadził zerowe ceny biletów w całym kraju, czy swoista „stolica” FFPT – estoński Tallin. Niestety, w naszym kraju szersza dyskusja o FFPT nie została podjęta, choć nie brakuje – jak będzie można się przekonać – samorządów, które podjęły to wyzwanie.

Najważniejszą zatem częścią tego rozdziału jest opis beztaryfowych eksperymentów w Polsce, które nie tylko zostały wyjaśnione w tekście, ale także przedstawione na mapach i rysunkach. Problematykę bezpłatnego transportu publicznego poprzedzamy omówieniem różnego typu ulg, które przysługują określonym typom pasażerów.

Rola transportu publicznego a kwestie taryfowe

Popularność transportu publicznego zależy od wielu czynników, a jego jakość jest silnie uzależniona od kontekstu. W metropoliach kluczowa może być częstotliwość, podczas gdy na obszarach wiejskich wystarczyć może sama dostępność usługi. Z kolei z punktu widzenia cech społeczno-demograficznych użytkowników otwiera się zupełnie nowe pole do opisu uwarunkowań i pożądaných cech.

Swoją rolę w popularności transportu publicznego odgrywa oczywiście również cena – poza wpływem na liczbę pasażerów zależą od niej także przychody z biletów, potrzebnych do dalszego funkcjonowania i rozwoju systemu transportu publicznego (Balcombe i in. 2004; Redman i in. 2013). Historycznie biorąc, problem cen biletów (podobnie jak benzyny dla kierowców samochodów), był analizowany w celu zrozumienia, w jakim stopniu mogą one determinować korzystanie z transportu publicznego (Baum 1973; Cervero 1990). Niemniej wspomniane badania podążały przede wszystkim za przesłankami *homo-economicus* (Owens 1995; Kęłowski, Bassens 2017), a pomijały uwarunkowania takie jak płeć, pochodzenie czy status społeczny.

Podczas gdy część badań nad transportem publicznym eksplorowała problem elastyczności taryfowej, wyjaśniającej relację pomiędzy taryfami, przychodami z biletów (Cervero 1990) i liczbą pasażerów, inne podejście można było zaobserwować w badaniach interdyscyplinarnych, które wywodzą się ze swobodnego „zwrotu” w myśleniu o mobilności. Studia te, choć nie negują roli biletów taryfowych, badają inne ważne elementy transportu publicznego, takie jak komfort na pokładzie, dostępność, częstotliwość, niezawodność czy rola dotacji publicznych (Redman i in. 2013).

Dotacje publiczne do transportu publicznego przybierały formę różnego rodzaju zniżek taryfowych dla określonych użytkowników lub rodzaju linii transportu publicznego. Oznacza to, że użytkownik płaci mniej za korzystanie z transportu publicznego, a zniżka kompensowana jest ze środków publicznych. Dopłaty pojawiły się w reakcji na rosnące wykorzystanie samochodów i od tego czasu są przedmiotem debat (Hay 1986). Wspólnym ich motorem jest przede wszystkim rola transportu

publicznego w rozwiązywaniu problemów transportowych związanych z użytkowaniem samochodów oraz z funkcją społeczną transportu publicznego (Fuji, Kitamura 2003; Fearnley i in. 2017).

Dopłaty są stosowane szczególnie w sytuacji, gdy inne możliwości ograniczenia użytkowania samochodów zostały wyczerpane. Powszechne problemy związane z motoryzacją indywidualną to głównie zatory komunikacyjne, hałas i zanieczyszczenie powietrza oraz efekty uboczne wynikające z zachowań związanych z parkowaniem. Dofinansowanie do biletów z założenia ma wesprzeć motywację do przesiadki z samochodu na autobus, tramwaj lub pociąg podmiejski. Zwykle ma to szczególne znaczenie w przypadku dużych eventów lub specjalnych świąt, kiedy spodziewany jest gwałtowny wzrost wykorzystania samochodów. Takie dopłaty mają formę bezpośrednich zniżek dla kierowców lub wprowadzenia czasowo systemu bezbiletowego dla całego transportu publicznego w danym okresie (np. w dniach, w których zanieczyszczenie powietrza przekracza określone limity). Możliwość zainicjowania takiej zmiany jest jednak elementem ciągłych sporów ekspertów ds. transportu.

Społeczne znaczenie systemu dopłat polega przede wszystkim na zwiększeniu mobilności różnych grup społecznych (lub zawodowych) i ludzi o określonych cechach warunkujących (lub ograniczających) codzienne zachowania komunikacyjne, takich jak studenci i osoby starsze, osoby bez prawa jazdy lub nieposiadające samochodu, osoby z fizycznymi i umysłowymi niepełnosprawnościami (oraz ich asystenci), bezrobotne lub o niskich dochodach. Zapewnienie bezpłatnego transportu wpływa bezpośrednio na ich możliwości uczestnictwa w życiu codziennym oraz zmniejsza wykluczenie społeczne spowodowane niedostatkami oferty przewozowej.

Należy zauważyć, że grupy osób uprawnionych do korzystania ze zniżek w transporcie publicznym różnią się nie tylko w poszczególnych krajach, ale także w obrębie ich granic administracyjnych, gmin czy w ramach rodzaju transportu publicznego albo nawet operatora. Poniższy podrozdział charakteryzuje uprawnienia do ulg w Polsce.

Typ i zasięg

W Polsce można wyróżnić dwa rodzaje uprawnień do korzystania z ulg. Pierwszy to uprawnienia wynikające z regulacji ustawowych, a więc obowiązujące wszystkie gminy w Polsce. Drugi rodzaj to ulgi ustalane samodzielnie przez gminy. W poniższej tabeli (Tab. 1) przedstawiono przykładowe uprawnienia ustawowe i lokalne gminne³, można z niej wnioskować, że ulgi występują w różnych formach i zakresach. Dla wszelkich badań transportowych, które koncentrują się na tym zjawisku, kluczowe jest więc jednoznaczne zdefiniowanie konkretnej ulgi, która ma być brana pod uwagę przy wyborze badanych gmin.

Zanim przedstawimy definicję wykorzystaną w niniejszym badaniu, konieczne jest scharakteryzowanie polityki bezbiletowej jako takiej. Jest to ważne, gdyż zniżki lub zwolnienia mogą występować w ramach ulg ustawowych i gminnych różnego rodzaju. Poniższy rozdział przedstawia zatem aktualne rozumienie polityki, w której bilety są całkowicie zniesione.

³ Należy zaznaczyć, że zawarte w Tab. 1 gminne uprawnienia taryfowe stanowią jedynie wybór najczęściej występujących, bez wyraźnego podania wysokości ulgi, gdyż jej zakres jest różny w poszczególnych gminach.

Tab. 1. Rodzaje ulg taryfowych w transporcie w Polsce

Ustawowe		Gminne
Kto	Ulg	Kto
Posłowie i senatorowie	100%	Osoby po osiągnięciu określonego wieku (np. 70 lat)
Inwalidzi wojenni i wojskowi zaliczeni do I grupy inwalidztwa (+ opiekunowie towarzyszący)	100%	Dzieci do określonego wieku (np. 4 lata)
Dziecko i opiekun dziecka ¹	100%	Członkowie rodzin wielodzietnych
Kombatanci i ofiary ucisku	50%	Osoby zatrudnione w urzędzie miejskim lub w przedsiębiorstwach transportu publicznego
Studenci (studia licencjackie i magisterskie [do 26 r.ż.] + doktoranci [do 35 r.ż.])	50%	Krwiodawcy Polskiego Czerwonego Krzyża
Młodzież zaliczona do I grupy inwalidów nie starsza niż 30 lat	50%	Emeryci i renciści (również niepełnosprawni)
Niewidome ofiary działań wojennych (+ towarzyszący im opiekunowie)	50%	Osoby niepełnosprawne i niedowidzące (+ opiekunowie towarzyszący)
		Dzieci niepełnosprawne (do 7 lat, + opiekunowie towarzyszący) i uczniowie
		Dzieci objęte opieką społeczną
		Bezrobotni lub nowo zatrudnieni
		Uczniowie i studenci
		Honorowi mieszkańcy
		Kierowcy
		Turyści
		Wszyscy podczas imprez okolicznościowych
		Mieszkańcy
		Wszyscy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K.Hebel, M.Wołek i A.Jagiello (2019)

*ulga dla doktorantów nie obowiązuje w każdym mieście (zob. art. 214 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce)

Polityka bezpłatnego transportu publicznego

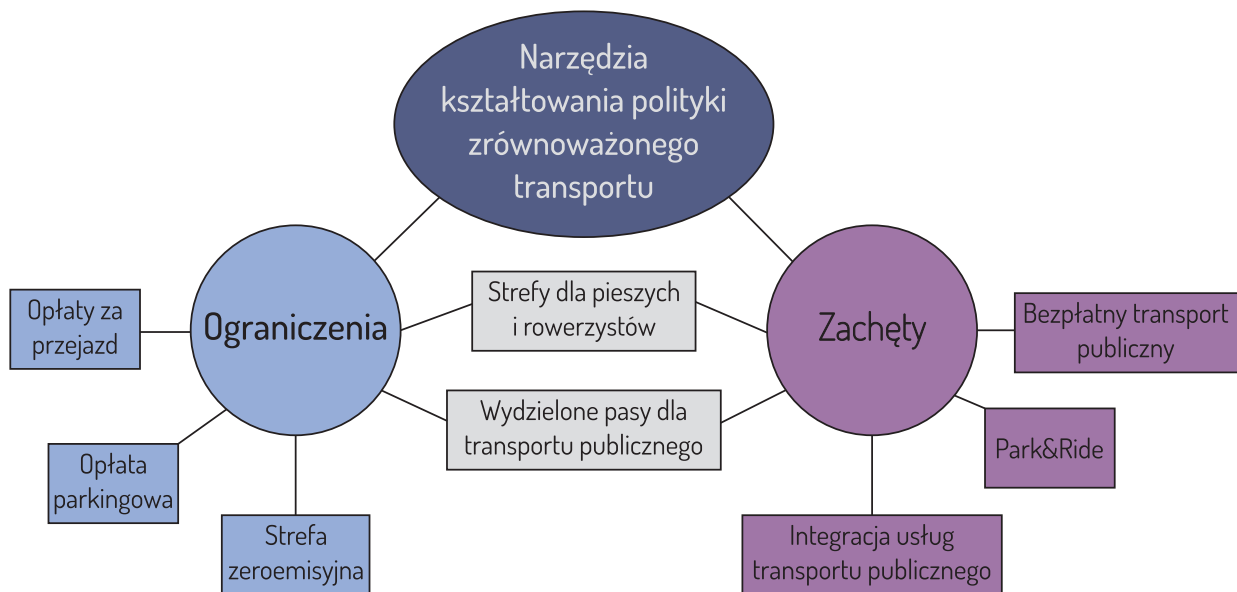
Jeden z pierwszych eksperymentów z FFPT datuje się na koniec lat sześćdziesiątych (Kębłowski 2020). Miała to być reakcja na upowszechnienie się motoryzacji indywidualnej. Już wówczas wysokość ceny biletu była postrzegana jako instrument wspierania atrakcyjności transportu zbiorowego i motywowania do rezygnacji z samochodu (co jest przesłanką przede wszystkim ekologiczną). Od tego czasu realizacja tej polityki wraz z badaniami nad nią nabiera tempa – aczkolwiek wciąż sytuuje się raczej na peryferiach dyskusji o transporcie (Fearnley 2013; Hess 2017). W prowadzonych dotychczas badaniach zidentyfikowano także inne przesłanki upowszechniania transportu. O ile motywacje edukacyjne, mające na celu ukazanie roli transportu publicznego w agendzie mobilności zrównoważonej są raczej poboczne, to już argumentacja prowadzona z punktu widzenia ekonomicznego i społeczno-politycznego zyskuje na znaczeniu (Enright 2019; Kębłowski 2022).

Oczywiście motywacje te nie są rozłączne, wreszcie nie tylko one decydują o powodzeniu danej polityki. Ważne jest, aby zrozumieć, że FFPT jest tylko jednym z wielu przykładów instrumentów transportowych (Ryc. 1), których komplementarność odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu systemu transportowego i miejskiego – jak pokazano na przykład w Haasselt w Holandii (Brand 2008; Štraub, Jaroš 2019).

Tab. 2. Przesłanki implementacji FFPT

<p>Środowisko</p> <ul style="list-style-type: none"> Ograniczenie korzystania z samochodów Wspieranie niezmotoryzowanych środków transportu Zmniejszenie zewnętrznych skutków ruchu samochodowego (zatory, zanieczyszczenie powietrza i hałas, bezpieczeństwo drogowe) 	<p>Społeczno-polityczne</p> <ul style="list-style-type: none"> Poprawa dostępności transportu Poprawa jakości życia Realizacja równego prawa do korzystania z transportu publicznego
<p>Ekonomiczne (i efektywność)</p> <ul style="list-style-type: none"> Zwiększenie liczby pasażerów transportu publicznego Zwiększenie liczby pasażerów poza godzinami szczytu Zmiana modelu biznesowego – ze zorientowanego na zysk na społecznie sprawiedliwy Oszczędności związane z brakiem konieczności utrzymania infrastruktury i personelu do obsługi systemu biletowego 	<p>Edukacyjne</p> <ul style="list-style-type: none"> Wyjaśnienie roli transportu publicznego w programie zrównoważonego rozwoju Promowanie usług transportu publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie D.Štraub i V.Jaroš (2019)



Ryc. 1. Filozofia „kija i marchewki” w polityce zrównoważonego transportu

Źródło: opracowano na podstawie D.Štraub i V.Jaroš (2019: 48)

Można odnieść wrażenie, że choć podstawową cechą polityki bezpłatnego transportu publicznego jest stuprocentowa ulga na bilety komunikacji miejskiej, to formy w jakich występuje FFPT są wielorakie (Kęłowski 2020).

Pierwsze rozróżnienie dotyczy **pełnych** lub **ograniczonych** systemów FFPT (Kęłowski 2020). **Pełne** systemy FFPT to takie, w których transport publiczny jest bezpłatny dla wszystkich potencjalnych użytkowników w całej sieci transportu publicznego. W obecnych badaniach do tej kategorii po-

wszechnie zalicza się również te systemy transportu publicznego, które są bezpłatne tylko dla mieszkańców (choć można to również traktować jako specyficzne ograniczenie, ale w literaturze uznaje się je z reguły za systemy typu pełnego). Aby wymienić kilka przykładów, do pełnych systemów FFPT należą gminy takie jak Aubagne we Francji, Frydek-Mistek w Czechach czy Tallin w Estonii.

Drugą kategorią są **ograniczone** systemy FFPT. Ogólnie rzecz biorąc, studia wyodrębniają cztery główne, wyróżniające się formy FFPT:

Spółecznie ograniczone systemy FFPT to takie, w których kryterium są określone cechy odbiorców. Z zerowych taryf mogą korzystać określone grupy społeczne, jak np. studenci lub osoby starsze, zatrudnieni lub bezrobotni, lub inaczej zdefiniowane grupy, jak turyści, kierowcy ATP.

Systemy ograniczone **przestrzennie** są ograniczone tylko do określonej części lub obszaru sieci transportu publicznego. Jest to na przykład centrum miasta, autobusy wahadłowe z *park and ride*, pętla w dzielnicy centralnej lub inaczej zdefiniowana linia transportu publicznego.

Ograniczony **czasowo/sezonowo** typ FFPT to przypadek, gdy transport publiczny jest bezpłatny w określonym czasie. Mogą to być pewne określone okresy, jak np. określone sezony turystyczne, dni robocze lub weekendy, a nawet czas poza godzinami szczytu.

Tymczasowa modyfikacja FFPT może być też zakwalifikowana jako specyficzne ograniczenie czasowe, z tą różnicą, że wydarzenia tymczasowe obejmują zwykle krótszy okres, a czasami ich występowanie jest incydentalne. Należą do nich takie wydarzenia jak: dni wolne od ruchu samochodowego, święta narodowe, kampanie na rzecz transportu publicznego lub miejskiego czy też tymczasowy przepis wynikający z przebudowy infrastruktury.

FFPT w Polsce

Polityka bezpłatnego transportu publicznego jest w Polsce niestety wciąż tematem rzadko podejmowanym – nie tylko w dyskursie naukowym, ale również publicystycznym. Poza nielicznymi artykułami w większych mediach, które starają się przedstawić jak najwięcej polskich przypadków FFPT (aczkolwiek bez szerszego kontekstu czy podbudowy teoretycznej), istnieje spora grupa mediów regionalnych lub lokalnych, które informują o FFPT zazwyczaj jeszcze przed jej wdrożeniem. Choć już to tworzy solidną podstawę do mapowania FFPT w Polsce w całym kraju, niestety nie ma dotychczas raportów ani publikacji, które by się tego podjęły – wyjątkiem D.Štraub (2019).

Promująca ideę *fare-free* strona „*Bezpłatna Komunikacja Miejska w Polsce*” na portalu Facebook informuje o nowych przypadkach FFPT i udostępnia podsumowującą mapę. Niestety brakuje jej opisu metodyki, tego, w jaki sposób i na jakiej podstawie identyfikowane są przypadki, co podważa jej wiarygodność, nie wydaje się też być prowadzona systematycznie. Podobnie jest również w przypadku raportów eksperckich koncentrujących się na transporcie publicznym – niektóre całkowicie pomijają ten temat, choć historia FFPT sięga 2007 r. (Štraub 2019).

W tym świetle wyjątkiem jest raport o stanie polskich miast z poprzedniej edycji badań nad *Transportem i mobilnością miejską* (Gadziński, Goras 2019), który do pewnego stopnia charakteryzuje ulgi w Polsce, ale można go traktować jedynie jako wprowadzenie do tego, gdzie znajdziemy tę politykę i kto może z niej skorzystać. Jest to jednak wprowadzenie niewyczerpujące, bo odkryta tam skala tylko częściowo pokrywa się z zakresem prezentowanym za pomocą materiałów zebranych przez entuzjastę strony „*Bezpłatna Komunikacja Miejska w Polsce*” czy w D.Štraub (2019).

Poza tym w dyskursie akademickim na temat polskiego FFPT można co prawda znaleźć wiele interesujących wątków (Grzelec 2013; Okraszewska, Sierpiński 2014; Tomanek 2017; Grzelec, Jagiełło 2020), ale, niestety, publikacje te podejmują temat jedynie w formie studiów przypadków. Wyjaśnienie przesłanek FFPT jest wystarczające, lecz mowa w nich jedynie o niektórych polskich przypadkach

FFPT, bez próby odpowiedzi na pytania o pełną skalę tego zjawiska. Niemniej wartością dodaną wspomnianych studiów przypadku jest dostarczanie szczegółów na temat tego, jak FFPT funkcjonuje lub jaką rolę odgrywa w polityce transportowej, lub rozwoju miast.

Powodem braku pełnego obrazu FFPT w literaturze są trudności w identyfikacji tych systemów. Ponieważ nie ma rządowego przeglądu lub rocznika dotyczącego ulg w Polsce, jedynym możliwym sposobem jest porównanie różnych źródeł internetowych i wzmianek o programach FFPT w Polsce oraz zweryfikowanie ich istnienia w każdej gminie. Takie podejście przyświecało autorowi niniejszego rozdziału, którego artykuł na moment publikacji był najbardziej kompletnym spisem polskich przypadków FFPT – informującym nie tylko gdzie, ale także kiedy, dla kogo i jakie były motywy ich wprowadzenia (Štraub 2019). Jakkolwiek również tam nie udało się uchwycić każdego możliwego przypadku, z pewnością artykuł z 2019 r. stanowi solidny punkt odniesienia dla dalszych badań nad FFPT. Niniejszy rozdział jest tego właśnie przykładem, wychodząc od tamtej pracy i aktualizując ją o wyniki badania adresowanego do 582 gmin liczących ponad 5000 mieszkańców.

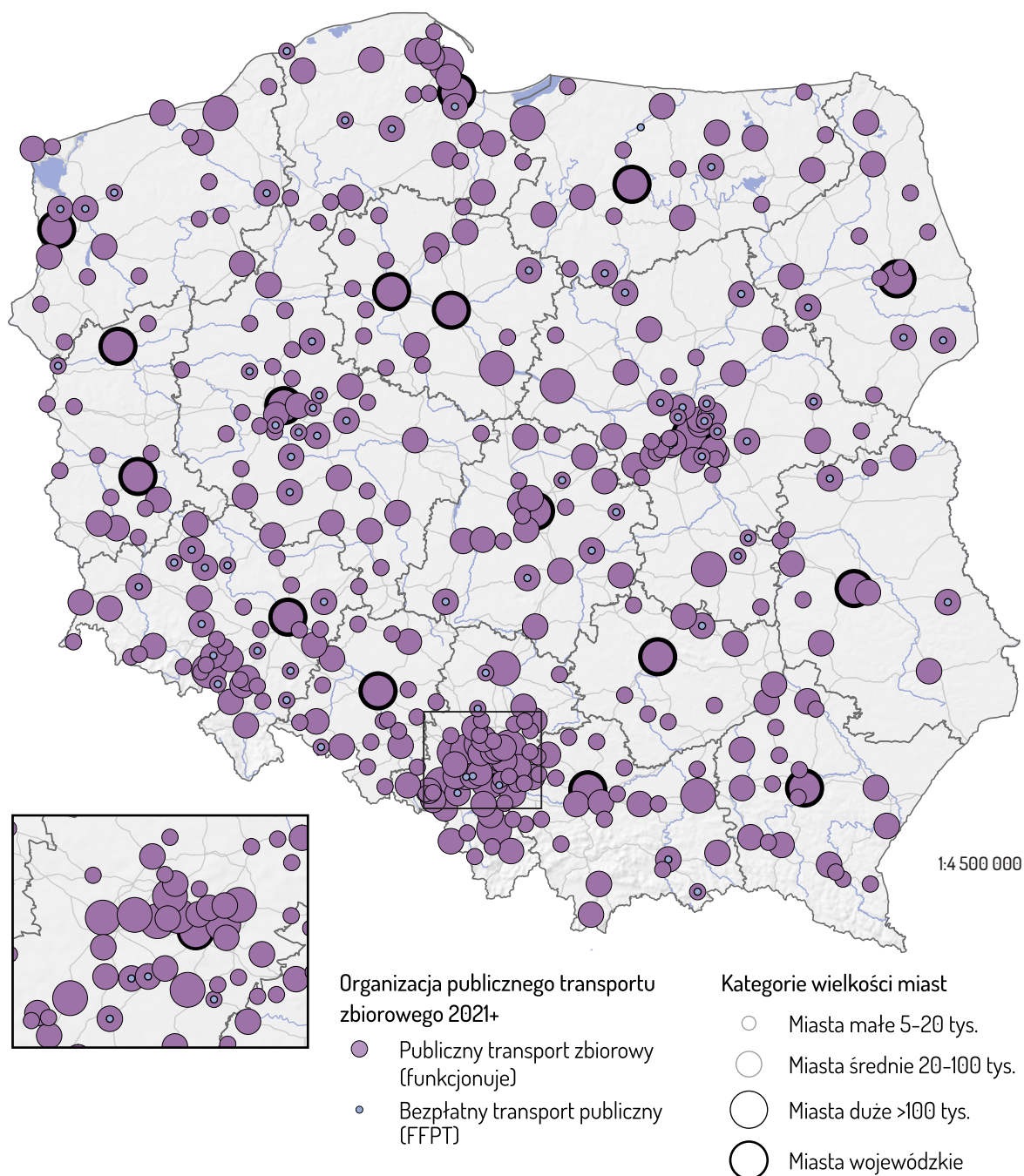
Ryc. 2 i Tab. 3 przedstawia gminy miejskie i miejsko-wiejskie, które w badanym okresie posiadały transport publiczny (funkcjonujący – czyli organizowany lub obsługujący gminę na zasadzie porozumienia z inną gminą) wraz ze wskazaniem przypadków funkcjonowania w ramach polityki FFPT (n=72), mając na uwadze ich kategorię wielkości.

Tab. 3. Statystyki dotyczące funkcjonowania transportu publicznego w Polsce (w 2021 r. i na początku 2022 r.)

Kategoria miast wg GUS	N badanych miast	Transport publiczny funkcjonuje (2021+)	Transport publiczny nie funkcjonuje (2021+)
Małe	365	199	166
Średnie	180	172	8
Duże	37	37	0
Wojewódzkie	18	18	0
SUMA	582	408	174

Źródło: opracowanie P.Ogórek i M.Kulig na potrzeby badań, w: A.Gajda, M.Kulig i P.Ogórek (2023)

Gminy korzystające z transportu publicznego bez opłat to na potrzeby tego badania takie, które zniosły opłaty dla wszystkich, lub tylko dla mieszkańców w całej sieci transportu publicznego. Mając na uwadze powyższe omówienie dwóch rodzajów FFPT (pełny i częściowy system), niniejszy rozdział odnosi się wyłącznie do systemów FFPT typu pełnego.

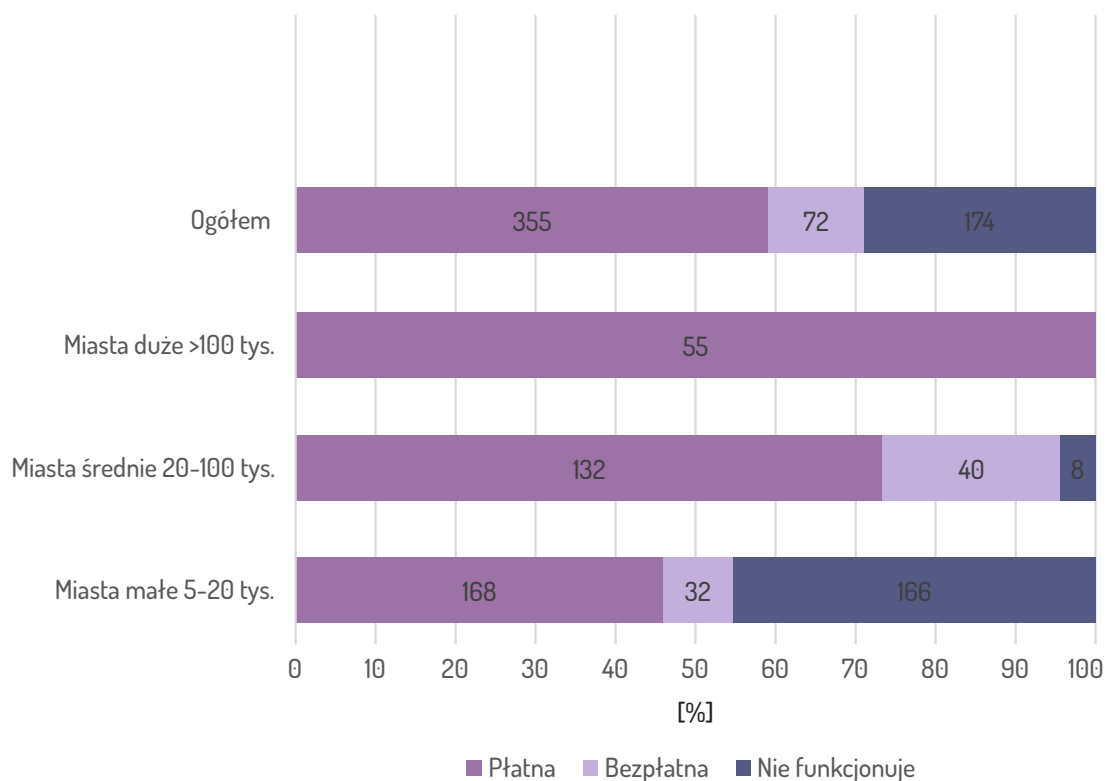


Ryc. 2. Bezpłatny transport publiczny w Polsce na tle miast z funkcjonującym PTZ

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, weryfikacji własnej oraz danych zebranych na potrzeby A.Gajda, M.Ku-
lig i P.Ogórek (2023)

Zanim skupimy się wyłącznie na gminach z FFPT, udzielone odpowiedzi pozwalają nam uzyskać wgląd w przestrzenny rozkład miast z funkcjonującym transportem publicznym. Jak pokazano na Ryc. 2, Ryc. 3. i w Tab. 3, podczas gdy w dużych i średnich miastach funkcjonowanie transportu publicznego jest powszechne, to w przypadku słabo zaludnionych małych miast dysponuje nim niewiele ponad połowa z nich. Potwierdza to ogólny wniosek dotyczący dostępności transportu publicznego w Polsce – przejście od socjalizmu państwowego do gospodarki rynkowej spowodowało powstanie znacznych nierówności w świadczeniu transportu publicznego w całym kraju (Komornicki 2003; Bartosiewicz, Pielesiak 2019).

Podczas gdy duże i średnie miasta miały możliwość poprawy jakości transportu publicznego (Połom 2015), małe gminy, które borykają się z depopulacją i starzeniem się, z trudem nadążają za potrzebami mobilności swoich mieszkańców, co prowadzi do stopniowej degradacji lub rezygnacji ze świadczenia usług transportu publicznego. W konsekwencji wzmacnia to nierówności społeczno-przestrzenne skutkujące ubóstwem transportowym (Kwarcirski 2016; Kaczorowski 2019). Niniejszy raport pokazuje jednak, że stan rzeczy w małych miastach, również dzięki wdrożeniu FFPT, zmienia się.

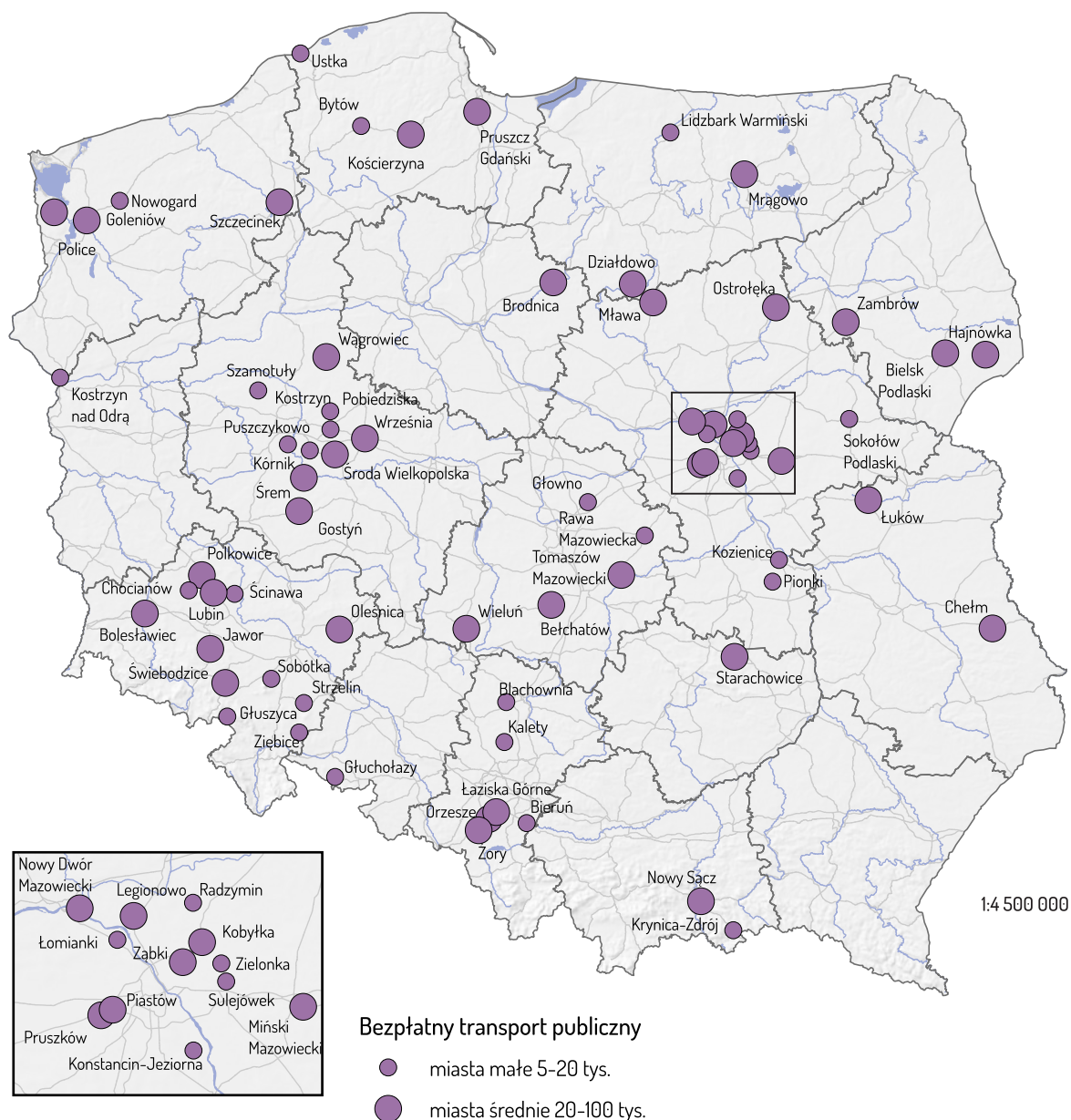


Ryc. 3. Transport publiczny i jego status w badanej zbiorowości

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, weryfikacji własnej oraz danych zebranych na potrzeby A.Gajda, M.Ku-
lig i P.Ogórek (2023)

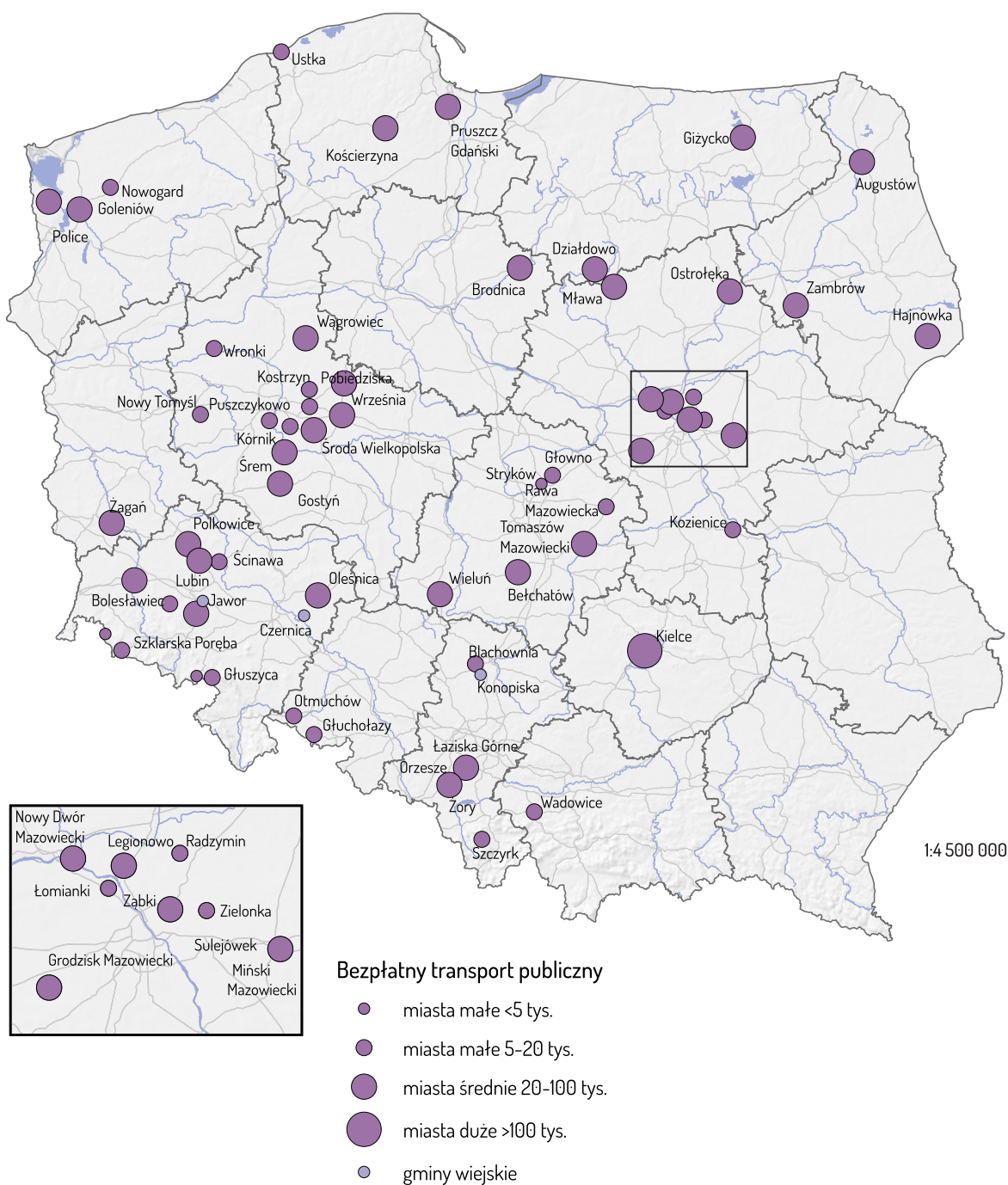
Bezpłatny transport publiczny w badaniach

W podjętych badaniach zidentyfikowano 72 gminy, w których obowiązuje FFPT. Jak widać, przypadki te są rozmieszczone w całym kraju, ale można zauważyć miejsca o większej lub mniejszej ich koncentracji. Ogólnie rzecz biorąc, polityka FFPT jest obecna głównie w południowej i centralnej części Polski, bardzo ograniczona jest liczba przypadków zidentyfikowanych na wschodzie, co może być spowodowane faktem, że regiony te charakteryzują się niską jakością świadczenia usług transportu publicznego (Wolański i in. 2016). Najwięcej tego typu usług jest w gminach z województw dolnośląskiego, wielkopolskiego i mazowieckiego, natomiast w podkarpackim nie ma żadnej gminy z FFPT. Można wskazać kilka skupisk – po pierwsze, klaster w województwie dolnośląskim, gdzie darmowy transport obsługiwany przez Polkowice i Lubin łączy sąsiednie gminy. Podobna sytuacja ma miejsce w drugim skupisku, w województwie wielkopolskim, gdzie można znaleźć kilka sieci FFPT (m.in. Kórnik, Kostrzyn, Śrem, Środa Wielkopolska, Września). Trzeci klaster tworzą natomiast gminy wokół Warszawy (np. Legionowo, Nowy Dwór Mazowiecki, Radzymin, Zielonka, Ząbki).



Ryc. 4. Przypadki FFPT w Polsce, 2022 r.
Źródło: badania własne

Innym interesującym faktem jest to, że FFPT nie jest obecny w dużych, a jedynie w małych i średnich miastach, co potwierdza wcześniejsze ustalenia (Štraub 2019). Jak można zobaczyć na Ryc. 5, porównanie zidentyfikowanych przypadków z dwóch różnych badań FFPT (Ryc. 4, Ryc. 5) nie sugeruje żadnych znaczących zmian w rozwoju zjawiska. Nie oznacza to jednak, że FFPT jest rozwiązaniem wyłącznie dla małych gmin. Można zauważyć, że spośród większych gmin FFPT funkcjonuje np. w Nowym Sączu, Chełmie, Bełchatowie, Tomaszowie Mazowieckim, Lubinie czy Ostrołęce. Jest jednak konkretna przyczyna takiego stanu rzeczy.



Ryc. 5. Przypadki FFPT w Polsce, 2019 r.
Źródło: D. Straub (2019)

Według dostępnej literatury (Perone 2002; Duhamel 2004; Fearnley 2013), wyjaśnienie może leżeć w złożoności relacji między systemem transportu publicznego i popytem, który znajduje odzwierciedlenie w wynikach finansowych. Chociaż wszystkie systemy transportu publicznego są dotowane, to udział dotacji i dochodów z wpływów z biletów jest tym, co różnicuje transport publiczny w miastach o różnej skali.

Co do zasady, udział przychodów z biletów w dużych miastach jest wyższy niż w małych i dlatego zniesienie opłat nie miałoby sensu z finansowego punktu widzenia, ponieważ byłoby bardziej kosztowne dla gminy z rozbudowanym systemem transportu publicznego. Jednakże w silnie dotowanym mniejszym systemie sytuacja wygląda zgoła inaczej i częściowo wyjaśnia to, dlaczego mniejsze gminy wybierają rozwiązanie tego rodzaju. Transport publiczny w małych i średnich gminach jest zasadni-

czo mniej atrakcyjny w porównaniu z samochodami prywatnymi niż w dużych ośrodkach, ponieważ ze względu na niższą jakość usług (wyrażaną np. przez dostępność, prędkość i częstotliwość), przez co gorzej zaspokaja potrzeby podróżnych jak potwierdza Fiedeń i Štraub (2023). To z kolei negatywnie wpływa na frekwencję w transporcie publicznym, która w takich warunkach ma tendencję do spadku i pogarsza stabilność finansową, na co zwykle odpowiada się zwiększeniem dotacji lub znaczącymi zmianami w funkcjonowaniu transportu publicznego (na przykład optymalizacją świadczenia usług transportu publicznego). To zaś może prowadzić do kolejnego spadku frekwencji w transporcie publicznym (Ryc. 6).



Ryc. 6. „Błędne koło” transportu publicznego

Źródło: opracowano na podstawie: Gronau, Kagermeier 2015

W sytuacji, gdy wydatki na transport publiczny wciąż rosną, podczas gdy liczba pasażerów jest taka sama lub niższa, FFPT stanowić może impuls pozwalający zwiększyć liczbę pasażerów, a jednocześnie wygenerować oszczędności i realnie wpłynąć na trajektorię rozwoju transportu publicznego. Dowodzi tego udokumentowany przykład czeskiego miasta Frydek-Mistek (Štraub, Jaroš 2019; Štraub 2020).

Możliwość generowania oszczędności wynika z rezygnacji z zadań związanych z biletami, jak druk, dystrybucja, księgowanie i kontrola. W warunkach wysoko dotowanego transportu publicznego krok ten może mieć więcej sensu z ekonomicznego punktu widzenia niż podniesienie cen biletów, które nadal nie będą odzwierciedlać rzeczywistego kosztu usługi transportu publicznego. Jednakże wymagane jest lepsze zrozumienie procesu decyzyjnego stojącego za wdrożeniem FFPT, ponieważ motywy ekonomiczne mogą nie być jego jedyną siłą napędową.

Innym, bardziej prozaicznym czynnikiem tłumaczącym obecność FFPT jedynie w miastach małych i średnich jest to, że implementacja tego rozwiązania w miastach tego typu przebiega znacznie prościej niż w miastach dużych. W tych pierwszych, zakres przestrzenny funkcjonowania transportu publicznego, liczba korzystających z niego mieszkańców oraz praca przewozowa jest zdecydowanie mniejsza niż w przypadku dużych miast. Wszystko to powoduje, że z technicznego punktu widzenia wdrożenie omawianego systemu w miastach małych i średnich jest o wiele łatwiejsze.

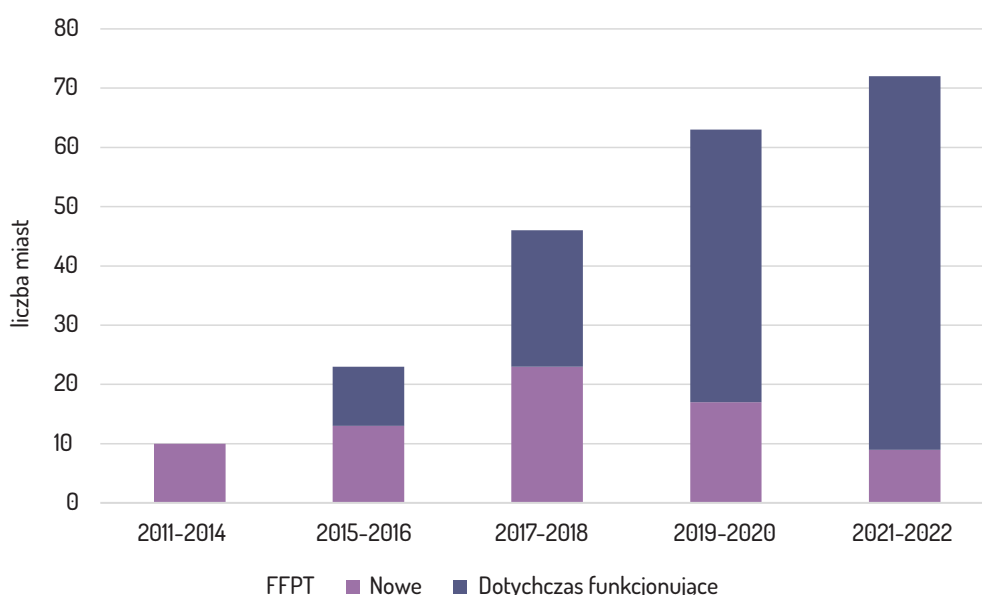
Należy jeszcze zwrócić uwagę na dynamikę zjawiska. Liczba miast z FFPT pozornie jest stała, lecz bliższa analiza mapy pokazuje, że 26 gmin wdrożyło FFPT w okresie 2019–2022 (patrz również Ryc. 7.). Okazuje się więc, że wdrażanie FFPT wciąż trwa. Na Ryc. 5 można również zauważyć, że niektóre przypadki FFPT pojawiają się na mapie opartej na poprzedniej identyfikacji (Štraub 2019), ale nie są uwzględnione w najnowszym badaniu.

Dzieje się tak dlatego, że część z nich zakończyła realizację usług na zasadzie FFPT (np. Giżycko, Gniezno, Grodzisk Mazowiecki, Kielce, Legnickie Pole, Mieroszów, Nowy Tomysł, Szklarska Poręba,

Wadowice, Wronki, Złotoryja, Żagań), ma mniej niż 5000 mieszkańców⁴ (np. Konopiska, Stryków, Świeradów-Zdrój) lub realizuje politykę FFPT tylko częściowo (np. Augustów).

Niemniej można powiedzieć, że FFPT jest raczej stabilnym elementem rozwoju lokalnego, gdyż tylko w mniejszości gmin został zlikwidowany. Przyczyny rezygnacji z polityki bezpłatnego transportu publicznego wynikają z faktu, że polityka ta od początku miała być tymczasowym eksperymentem (np. Gniezno, Grodzisk Mazowiecki, Kielce, Legnickie Pole, Szklarska Poręba, Wronki), ponownego rozwoju oferty transportu publicznego związanego z restytucją opłat (np. Wadowice), pogarszającej się sytuacji finansowej, która sprawiła, że wprowadzenie FFPT przestało być możliwe (np. Giżycko, Mieroszów) lub z powodu wybuchu pandemii COVID-19 (Nowy Tomyśl, Złotoryja).

Jak widać na Ryc. 5, wdrożenie FFPT zyskuje na popularności zwłaszcza w ostatnich latach, choć pierwszy udokumentowany przypadek w Strykowie datuje się na rok 2007. Do 2014 r. FFPT był zjawiskiem marginalnym, a zaczął szybko zyskiwać popularność w okolicach 2017 i 2018 r. Analiza lokalnych mediów sugeruje, że powodem były wybory samorządowe, podczas których prezentowano FFPT w kampaniach wyborczych jako element programu (np. Bełchatów, Chełm, Chocianów, Nowy Sącz, Polkowice, Szczecinek).



Ryc. 7. Wdrażanie FFPT – zmiana w czasie
Źródło: badania własne

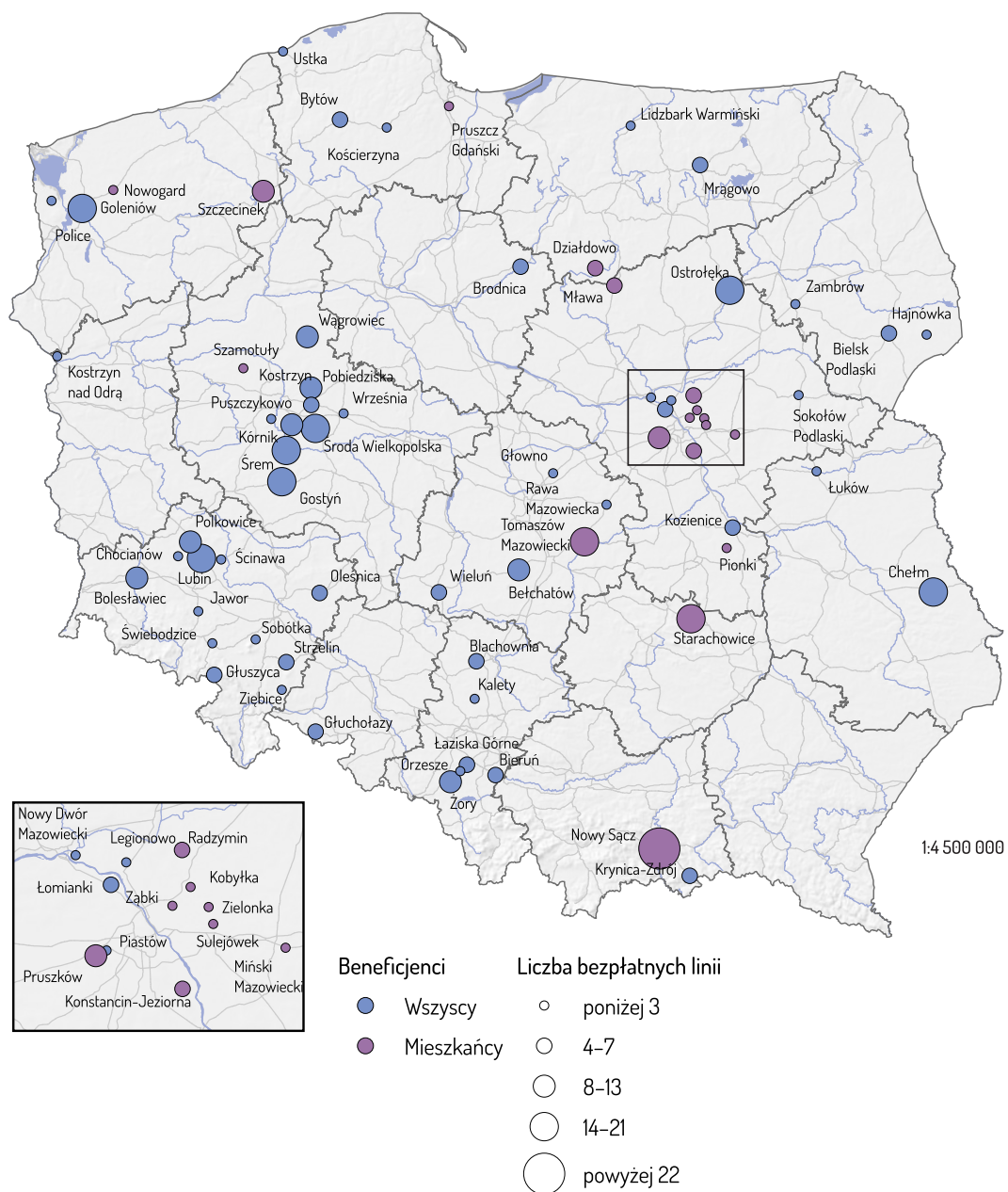
Skala wdrożenia FFPT pozwala na pokazanie różnych typów funkcjonowania transportu publicznego w ramach tej polityki.

Pierwsze rozróżnienie może być dokonane na podstawie tego, **kto ma dostęp do bezpłatnego transportu publicznego**. Choć skupiamy się tylko na pełnych systemach FFPT, w ich ramach nadal można mówić o istnieniu dwóch kategorii ich beneficjentów. Istnieją miasta z FFPT, w których transport publiczny jest darmowy dla wszystkich, ale też takie, w których jest on dostępny tylko dla tych, którzy są w danej gminie zameldowani. Pośród zidentyfikowanych w tym rozdziale gmin FFPT istnieją 54 systemy FFPT otwarte dla wszystkich i 18 systemów FFPT ograniczonych tylko do mieszkańców danych gmin (patrz Ryc. 8).

⁴ W badaniach OPM bierzemy pod uwagę miasta o populacji co najmniej 5 tys. mieszkańców.

Systemy bezbiletowe dla wszystkich znajdują się zazwyczaj w mniejszych gminach, co sugeruje, że stoi za tym chęć zmniejszenia kosztów obsługi transportu publicznego (druk, utrzymanie, kontrole, księgowość, egzekwowanie prawa).

W pozostałych 18 gminach pasażerowie, którzy chcą skorzystać z biletu wolnego od opłat, muszą mieć przy sobie dokument poświadczający uprawnienie do tego zwolnienia. W nich FFPT może być rozumiany jako instrument przyciągnięcia nowych mieszkańców i zwiększenia wpływów z podatków – szczególnie w wypadku gmin położonych na zapleczu dużych ośrodków gospodarczych, np. Pruszków, Radzymin, Zielonka, Żabki (Warszawa) czy Pruszcz Gdański (Trójmiasto) może to być sposób na poradzenie sobie z rosnącym zapotrzebowaniem na infrastrukturę publiczną wynikającym z popularności bliskich im ośrodków gospodarczych. W tym miejscu należy również wspomnieć, że FFPT to zazwyczaj nie jedyna korzyść. Obok bezpłatnego transportu publicznego istnieją bowiem inne zniżki na usługi skierowane wyłącznie do mieszkańców (np. na bilety do kina, wejście na basen, do biblioteki i na różne usługi).



Ryc. 8. Beneficjenci polityki FFPT i liczba linii
Źródło: badania własne

Kolejne zróżnicowanie dotyczy tras i częstotliwości, które odzwierciedlają typ gminy, jej pozycję w systemie osadniczym i potrzeby mobilności. Są gminy, w których transport publiczny kursuje kilka razy dziennie, podczas gdy w innych nawet co 20–40 minut.

Transport publiczny z dużą częstotliwością kursów występuje zazwyczaj w większych gminach (np. Bolesławiec, Chełm, Lubin, Nowy Sącz) lub na zapleczu dużych ośrodków gospodarczych. W tych ostatnich powszechne jest także zintegrowanie usługi transportu publicznego z innymi połączeniami z głównym rdzeniem, jak dzieje się to np. w Zielonce i Ząbkach pod Warszawą czy Puszczykowie pod Poznaniem.

W mniejszych, peryferyjnych lub izolowanych gminach liczba tras jest zwykle mniejsza, a częstotliwość ograniczona głównie do porannego i popołudniowego szczytu odzwierciedlającego kursowanie do szkół (np. Bytów, Hajnówka, Kostrzyn nad Odrą, Mrągowo). W takich przypadkach zdarza się, że podczas wakacji część przejazdów w tygodniu i w weekendy jest zawieszana.

Ostatnie spostrzeżenie dotyczące aspektów funkcjonowania FFPT dotyczy organizacji transportu publicznego. Podczas gdy w większości przypadków FFPT jest organizowany w granicach administracyjnych gmin, istnieją również JST, które są odpowiedzialne za organizację darmowego transportu także w gminach sąsiednich. W przypadku Bielska Podlaskiego, Działdowa, Tomaszowa Mazowieckiego i Ustki prowadzi to do tego, że jest on dostępny również w sąsiedniej gminie wiejskiej. Gminy takie jak Lubin, Łaziska Górne, Ostrołęka, Polkowice, Śrem i Środa Wielkopolska to przykłady złożonych sieci FFPT obejmujących więcej niż 3 inne gminy.

Podsumowanie

Chociaż FFPT jest uważany za temat niszowy w publicznej i akademickiej debacie na temat rozwoju transportu publicznego, badania ujawniają stały wzrost popularności tego rozwiązania – nie tylko w Polsce w ciągu ostatnich 15 lat odnotowano rosnącą liczbę gmin z funkcjonującym darmowym transportem. Jak wykazano, po zniesieniu opłat polityka ta stawała się zwykle stałym elementem rozwoju lokalnego, gdyż tylko mniejszość wśród zidentyfikowanych gmin zdecydowała się na ponowne wprowadzenie opłat. Biorąc to pod uwagę, Polskę można wskazać jako jednego ze światowych liderów FFPT, co stwarza możliwości dla dalszych badań. Badań mogących mieć ogromną wartość dla społeczności naukowej, ponieważ istnieje niewielka liczba analiz na dużych próbach, które mogłyby pomóc w uzyskaniu lepszego wglądu w możliwości FFPT, a tym samym przynieść korzyści dla władz publicznych i ekspertów ds. transportu.

3. USŁUGI TRANSPORTU NA ŻĄDANIE

Możliwym rozwiązaniem nakreślonych na wstępie tego tomu wyzwań jest, obok FFPT, również tzw. „transport reagujący na popyt” (ang. *demand-responsive transport* – DRT), który odznacza się elastycznością (wynikającą z nieregularności czasu bądź przestrzeni) świadczonych usług przewozowych (Kwarciański, Leszczyński 2017). Ma on na celu wypełnienie luk w obsłudze transportowej w miejscowościach ze słabo rozwiniętym systemem transportu publicznego lub w ogóle jego brakiem (Bellini, Dellepiane, Quagliarini 2003; Takeuchi i in. 2018). W zależności od systemu DRT chodzenie na przystanek i czekanie na autobus może w ogóle nie być konieczne. W niektórych przypadkach pasażerowie mogą czekać w domu aż do przyjazdu autobusu (Bellini, Dellepiane, Quagliarini 2003). Jednakże z punktu widzenia dostawcy, świadczenie takiej usługi może wiązać się z wysokimi kosztami i niskimi przychodami (Sörensen i in. 2021; Berrada, Poulhès 2021; Jokinen, Sörensen, Schlüter 2021). W literaturze podkreśla się, że jeśli dana miejscowość ma słabo rozwinięty transport publiczny, to w jej interesie jest dofinansowanie takiego rozwiązania i próba pozyskania na nie środków zewnętrznych (O’Shaughnessy, Casey, Enright 2011, Sörensen i in. 2021).

Podobnie jak w przypadku bezpłatnego transportu publicznego, problematyka DRT w polskiej literaturze przedmiotu pojawia się stosunkowo rzadko – pomimo że tu również można znaleźć wcale niemałą grupę JST, w których ten model świadczenia usług transportowych funkcjonuje.

Niniejszy rozdział tłumaczy, czym jest DRT i jakie jest jego miejsce w kontekście tematyki transportu w polskich miastach, prezentuje również dynamikę czasoprzestrzenną zjawiska. Druga część rozdziału przybliży ideę *door-to-door*, który jest specyficznym rodzajem transportu na żądanie. W rozdziale przedstawiono również pogłębione spojrzenie na funkcjonowanie wybranych systemów DRT i D2D w Polsce.

* * *

Na sposób planowania usługi DRT na danym obszarze wpływa m.in. popyt na przewozy, dostępność komunikacji konwencjonalnej, wielkość obsługiwanego obszaru, gęstość zaludnienia, ilość dostępnych pojazdów, dostępny budżet czy nawet struktura demograficzna mieszkańców (Mageean, Nelson 2003; Laws i in. 2009; Starowicz, Dyrkacz 2020). Ze względu na cechy świadczonych usług DRT można kategoryzować w następujący sposób (Tab. 4).

Tab. 4. Typy świadczenia usług transportu na żądanie

Kategoria	Typ	Opis
Elastyczność rozkładu jazdy	Ustalony rozkład jazdy	Określone godziny odjazdu z poszczególnych przystanków
	Rozkład jazdy uzależniony od popytu	Godziny odjazdu są modyfikowane na bieżąco w zależności od napływających zgłoszeń
	Rozkład jazdy nieustalony	Brak ustalonych godzin odjazdu
Elastyczność trasy	Ustalona trasa	Środek transportu porusza się wyłącznie po ustalonej wcześniej trasie
	Częściowo ustalona trasa	Wcześniej ustalone obligatoryjne punkty trasy (np. początek i koniec); na żądanie pasażera pojazd może zjechać z trasy (np. realizując wjazd kieszeniowy), w przypadku braku zgłoszeń środek transportu realizuje podróż po głównej trasie
	Elastyczna trasa	Brak ustalonej marszruty, trasa jest opracowywana na bieżąco na podstawie otrzymanych zgłoszeń
Typ pojazdu	Taxi	4–5 miejsc siedzących
	Minivan	5–9 miejsc siedzących
	Mikrobus	9–17 miejsc siedzących
	Midibus	17–30 miejsc siedzących
	Autobus	Więcej niż 30 miejsc siedzących
Przystanki	Ustalone przystanki	Środek transportu zatrzymuje się we wcześniej ustalonych punktach
	Od drzwi do drzwi (<i>door-to-door</i>)	Środek transportu zatrzymuje się w dowolnych punktach wskazanych przez pasażera na obszarze świadczenia usługi (np. dom, szkoła)
Sposób rezerwacji	Telefonicznie	–
	Przez stronę internetową	–
	Za pomocą aplikacji	–
Czas rezerwacji	Rezerwacja z wyprzedzeniem	Zamówienie usługi przejazdu z co najmniej dwugodzinnym wyprzedzeniem
	Rezerwacja w czasie rzeczywistym	Możliwość rezerwacji usługi „na bieżąco”, wymaga ciągłego kontaktu dyspozytorni z kierowcą i ciągłego modyfikowania rozkładu jazdy

Źródło: opracowanie własne na podstawie M.P.Enoch i in. (2004: 32–33); R.A.Scott (2010: 10–11); W.Starowicz i G.Dyrkacz (2020)

Oprócz kategorii wymienionych w Tab. 4., usługi transportu na żądanie mogą być również wyróżniane m.in. na podstawie podmiotu wykonującego usługę (np. JST, spółka komunalna, NGO, prywatna firma), godzin świadczenia usług czy też ich odpłatności (Enoch i in. 2004; Scott 2010).

Ogólnodostępne systemy DRT w Polsce

W ramach prowadzonych badań zidentyfikowano sześć całkowicie ogólnodostępnych systemów DRT w polskich miastach powyżej 5 tys. mieszkańców. Oprócz nich podróżujący mogą korzystać także z międzymiastowego, komercyjnego przewoźnika (*Hoper*), którego model działania również wpisuje się w ramy transportu sterowanego popytem. Nie licząc ogólnodostępnych systemów transportu na żądanie, wiele

polskich miast świadczy także usługi transportu osobowego *door-to-door*, który jest jednym z podtypów DRT, jednak nie są one dostępne dla wszystkich mieszkańców – korzystanie z nich podlega pewnym ograniczeniom – więcej miejsca transportowi D2D w polskich miastach poświęcamy w drugiej części rozdziału.

Jako pierwsze z polskich miast, transport na żądanie wprowadził w 2007 r. Kraków, uruchamiając usługę TeleBus, jako jedno z zadań projektu CIVITAS CARAVEL⁵. W implementacji tego rozwiązania korzystano z wiedzy, technologii i doświadczeń włoskiej Genui – lidera projektu. Transport na żądanie wprowadzono tam już w 2002 r., za sprawą pierwszej edycji projektu CIVITAS. Przedsięwzięcie to przyniosło realne korzyści. Na obszarach, gdzie transport sterowany popytem zastąpił komunikację regularną, odnotowano roczny wzrost liczby pasażerów o kilka-kilkanaście procent, a ponadto udało się w znaczny sposób zredukować koszty finansowe oraz środowiskowe (Drobniak-Salitra, Obuchowicz 2010; CIVITAS 2014).

Pierwotnie obszar funkcjonowania krakowskiego TeleBusa obejmował 33 przystanki zlokalizowane w rejonie Rybitw, Płaszowa, Przewozu i północnej części Bieżanowa (Drobniak-Salitra, Obuchowicz 2010; Obuchowicz 2013; Stachowicz, Dyrkacz 2020), po czym był kilkakrotnie rozszerzany – dziś obejmuje 85 przystanków (Ryc. 1., *MPK Kraków*). Opłata za przejazd jest zgodna z cennikiem regularnej komunikacji miejskiej, respektowany jest również bilet okresowy na wszystkie linie oraz na określone linie kursujące na obszarze funkcjonowania TeleBusa. Usługę można zamówić nie wcześniej niż dwa tygodnie przed podróżą i nie później niż 30 minut przed godziną planowanego odjazdu. Jednego dnia można złożyć maksymalnie pięć zamówień (*MPK Kraków*). Liczba podróżujących TeleBusem wzrosła z 6440 w 2007 r. do ponad 40000 w 2019 r. (Stachowicz, Dyrkacz 2020).

W 2016 r. usługę transportu na żądanie jako drugie miasto w Polsce wprowadził również Szczecin (Kwarciński, Leszczyński 2017; Starowicz, Dyrkacz 2020), jednak model jej funkcjonowania jest nieco inny niż w Krakowie. Trasa oraz rozkład jazdy autobusów są wcześniej zdefiniowane, a elastyczność usługi polega na tym, że poszczególne kursy realizowane są wyłącznie po wcześniejszym zgłoszeniu chęci skorzystania przez jednego bądź więcej pasażerów, minimum 20 minut przed planowanym rozpoczęciem kursu. Obecnie transport na żądanie na terenie Szczecina funkcjonuje w dzielnicach Podjuchy i Gumieńce (*ZDiTM Szczecin*).

Bazując na doświadczeniach Krakowa i Szczecina, Sosnowiec zdecydował się na wdrożenie pilotażowego rozwiązania, jakim jest wprowadzenie transportu miejskiego na żądanie w godzinach nocnych (23–5). Nocny autobus na żądanie można zamówić za pomocą aplikacji na przystanki, które przed wprowadzeniem usługi obsługiwały nocne kursy linii 26 i 27. Rozwiązanie to miało na celu przede wszystkim zwiększenie rentowności nocnych przejazdów, co zakończyło się powodzeniem – na obszarze obsługiwanym przez nocny transport na żądanie koszty utrzymania komunikacji miejskiej w godz. od 23 do 5 spadły o połowę względem okresu, w którym funkcjonował tam transport regularny (*PFR dla Miast; Transport Publiczny*).

DRT działa także na terenie miast Czaplinek, Międzyzdroje i Złocieniec. Za sprawą projektu „Transport na życzenie” realizowanego ze środków unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020, mieszkańcy gminy Międzyzdroje mogą zamawiać usługę transportu o wybranej godzinie i na wybrany przystanek na obszarze całej gminy. Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku dwóch pozostałych miast. Tam również możemy zamówić transport o wybranej godzinie i na wybrany przystanek, jednakże poruszać możemy się jedynie pomiędzy Czaplinkiem lub Złocińcem a terenem gminy Wierchowo, której mieszkańcy mają być głównymi beneficjentami wprowadzenia transportu na życzenie na obszarze ww. miast i gmin. Celem projektu, który w kolejnych etapach realizacji ma objąć kolejne lokalizacje, jest eliminacja wykluczenia transportowego w wybranych gminach województwa zachodniopomorskiego (*Powiat Drawski; Transport Publiczny*).

5 W ramach 6. Programu Ramowego Unii Europejskiej.

Przybliżając ideę transportu DRT, nie sposób nie wspomnieć o szybko zyskującej popularność w ostatnim czasie firmie Hoper, która świadczy usługę międzymiastowych przewozów od drzwi do drzwi. Hoper został założony w 2017 r. przez spółkę Teroplan (właściciela m.in. marki e-podróżnik.pl). To usługa transportowa *door-to-door* realizowana minivanami zabierającymi do 8 pasażerów. Usługę tą zamawia się z odpowiednim wyprzedzeniem, a przejazd odbywa się między wskazanymi przez pasażera adresami początku i końca podróży (np. dom, hotel) w niedużej odległości od określonej przez przewoźnika trasy (Beim, Dąbrowska, Dębiak 2019; *Hoper*). Hoper obsługuje wszystkie miasta wojewódzkie oraz większość dużych miast w Polsce (Ryc. 2.), a ceny usługi są porównywalne do podróży autobusem czy pociągiem (*Hoper*).

Niewątpliwym plusem dla użytkowników jest to, że koszt podróży ogólnodostępnymi systemami DRT nie jest wyższy niż w przypadku korzystania z komunikacji regularnej. W Krakowie opłata za przejazd jest zgodna z obowiązującym cennikiem komunikacji miejskiej, natomiast koszt podróży Hoperem bądź transportem na żądanie w Sosnowcu, Czaplinku, Międzyzdrojach czy Złocięncu jest porównywalny na analogicznym odcinku do stawki za podróż komunikacją regularną.

Porównując ogólnodostępne systemy DRT w Polsce (Tab. 5.) można zauważyć, że większość z nich opiera się na elastycznym rozkładzie jazdy. Wybór tego rozwiązania w Krakowie, Czaplinku, Międzyzdrojach i Złocięncu może być zdeterminowany stosunkowo niską gęstością zaludnienia, za czym idzie niewielki i ulegający dużej zmienności popyt na usługi transportowe. W tych przypadkach planowanie tras w czasie rzeczywistym na podstawie potrzeb klientów pozwala na efektywne wykorzystanie floty, a w konsekwencji oszczędności. W Szczecinie z kolei system DRT wydaje się być w dużej mierze ukierunkowany na obsługę młodzieży szkolnej, o czym świadczy fakt, iż autobusy obsługujące linie „na żądanie” kursują w tym mieście wyłącznie w dni powszednie (w przypadku linii obsługującej Gumieńce wyłącznie w dni nauki w szkołach). Częstotliwość kursowania jest największa w godzinach od 7.30 do 10.30 oraz od 13.00 do 15.30, a trasy poprowadzone są w taki sposób, aby umożliwić mieszkańcom osiedli Podjuchy i Gumieńce dojazd do najbliższych placówek edukacyjnych oraz większych węzłów przesiadkowych.

Warto zwrócić uwagę, iż Hoper jako jedyny z ogólnodostępnych systemów oferuje dowozy *door-to-door*, jednakże tylko w obrębie kilku kilometrów od trasy oraz większych miast – jest to zrozumiałe, ponieważ siatka połączeń Hopera pokrywa obszar niemal całego kraju.

Jeżeli chodzi o typ środka transportu, we wszystkich omawianych przypadkach wykorzystywane są minivany bądź mikrobusy. Dostosowana do popytu, optymalna liczba miejsc w pojeździe pozwala na racjonalizację kosztów świadczenia usługi. Ponadto, jak pokazuje przykład Szczecina, tego typu środki lokomocji są w stanie obsłużyć rejony, w których warunki topograficzne (wąskie ulice, pagórkowaty teren) uniemożliwiały kursowanie autobusom wykorzystywanym w ramach komunikacji regularnej.

Oprócz Szczecina, gdzie rezerwacji dokonuje się jedynie telefonicznie, a także Sosnowca, gdzie przejazdy można zamawiać tylko za pomocą aplikacji, w każdym z analizowanych systemów można to zrobić na dwa, a w przypadku Krakowa nawet na trzy sposoby. Ponadto, wyłączając Hoper, w przypadku którego konieczna jest rezerwacja z wyprzedzeniem, pasażerowie mogą rezerwować przejazd w czasie rzeczywistym (do godziny przed planowaną podróżą). Warto docenić również, iż w przypadku znacznej większości omawianych przypadków, podróżujący mogą korzystać z transportu na żądanie nie tylko w dni powszednie, ale także w weekendy, co nie jest regułą na obszarach o niskim popycie na usługi transportu pasażerskiego.

Tab. 5. Porównanie ogólnodostępnych systemów DRT w Polsce

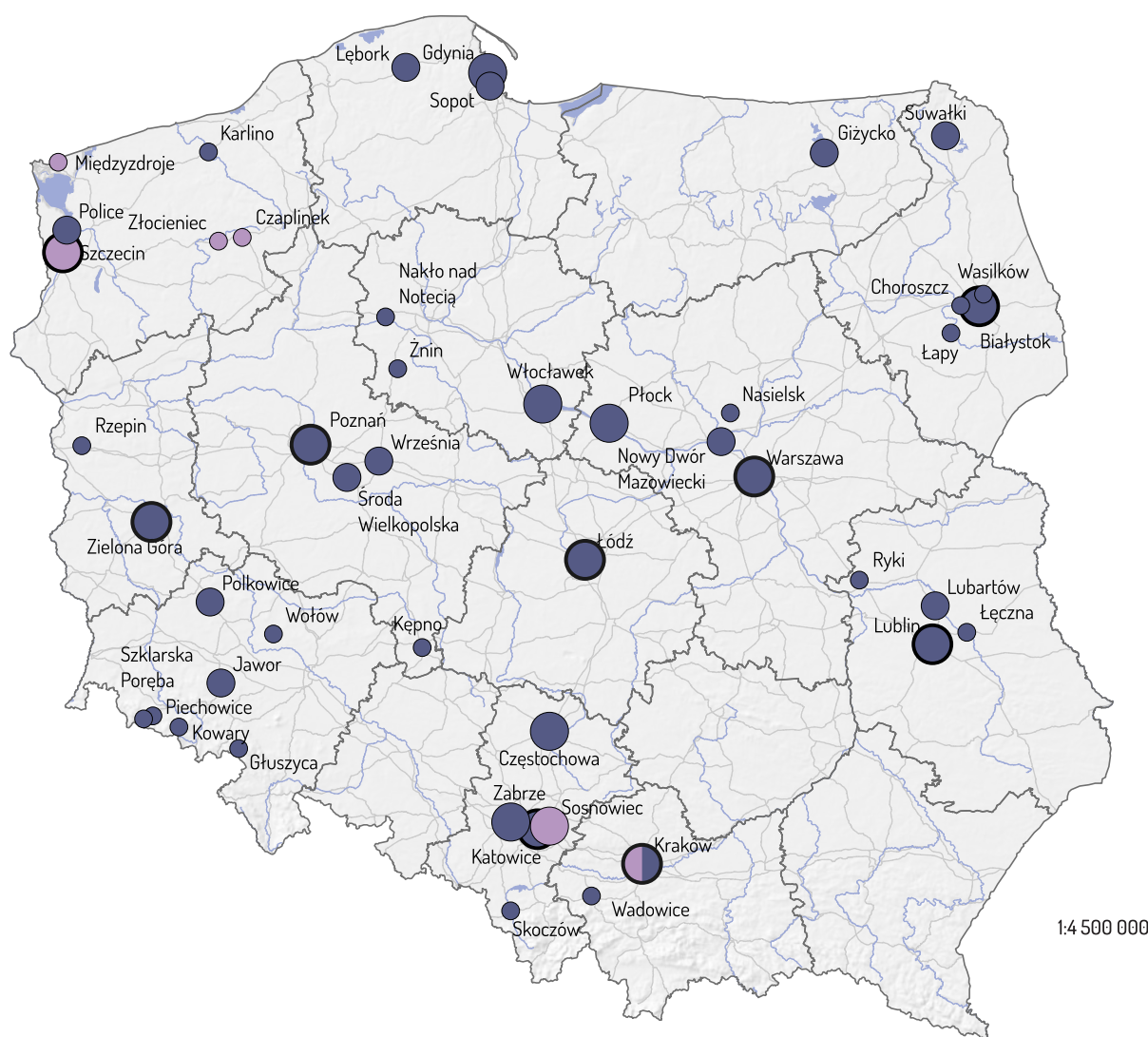
	KRAKÓW	SZCZECIN	SOSNOWIEC	CZAPLINEK/ MIĘDZYDROJE/ ZŁOCENIEC	HOPER
Sektor					
Publiczny	x	x	x	x	
Prywatny					x
Elastyczność trasy					
Ustalona trasa		x			
Częściowo ustalona trasa					x
Elastyczna trasa	x		x	x	
Typ pojazdu					
Taxi					
Minivan			x		x
Mikrobus	x	x		x	
Midibus					
Autobus					
Przystanki					
Ustalone przystanki	x	x	x	x	
Od drzwi do drzwi (door-to-door)					x
Sposób rezerwacji					
Telefonicznie	x	x		x	x
Przez stronę internetową	x				x
Za pomocą aplikacji	x		x	x	
Czas rezerwacji					
Rezerwacja z wyprzedzeniem					x
Rezerwacja w czasie rzeczywistym	x	x (20-minutowe wyprzedzenie)	x	x (godzinne wyprzedzenie)	
Godziny świadczenia usług					
	Pn-Pt 5.30–23.00; So-N 6.00–23.00	Tylko dni powszednie, godziny zależnie od linii	Pn-N 23.00–5.00	Międzydroje Pn-N 7.00–19.00 (za wyjątkiem dni świątecznych); Czaplinek, Złocieniec Pn-N 6.00–22.00 (za wyjątkiem dni świątecznych)	Zależnie od linii
Odpłatność					
Tak	x (Zgodna z cennikiem komunikacji miejskiej)	x (Zgodna z cennikiem komunikacji miejskiej)	x (Stała stawka niezależnie od pokonywanego odcinka. Bilety miesięczne nie są honorowane)	x (Wysokość opłat uzależniona od wybranej trasy)	x (Wysokość opłat uzależniona od wybranej trasy)
Nie					

Źródło: opracowanie własne

Najbardziej elastycznym rodzajem transportu na żądanie jest transport *door-to-door* (z ang. od drzwi do drzwi), czyli (w odniesieniu do transportu osobowego) bezpośrednie dostarczenie pasażerów z miejsca odbioru do miejsca docelowego. Transport *door-to-door* może stanowić alternatywę dla podróży samochodem oraz istotne uzupełnienie regularnego transportu publicznego, szczególnie na obszarach o niskim zagęszczeniu zabudowy, a także dla osób z ograniczeniami w zakresie mobilności (Campaign for Better Transport 2011; Pyza, Miętus 2017; International Association of Public Transport, Walk 21 Foundation, Verkehrsbetriebe Karlsruhe 2019; Stachowicz, Dyrkacz 2020). Na potrzeby tego rozdziału największy nacisk położono na politykę *door-to-door*, choć opisano również inne rozwiązania DRT.

Poniższą mapę (Ryc. 9) sporządzono na podstawie danych zebranych w ramach badania ankietowego, adresowanego do samorządów (zob. *Aneks metodyczny*), dokumentu *Zestawienie prezentujące dotychczas stosowane w Polsce modele usługi door-to-door*, a także danych dostępnych na stronie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Innymi, uzupełniającymi źródłami informacji były Biuletyny Informacji Publicznej oraz kwerenda internetowa i telefoniczna.

Na mapie widać, że D2D jest obecny w całej Polsce, ale są miejsca o większej lub mniejszej jego koncentracji. Do województw z największą liczbą przypadków należą: dolnośląskie (n=7), lubelskie (n=4), mazowieckie (n=4) i podlaskie (n=4). Systemów nie ma natomiast w województwach opolskim, świętokrzyskim i podkarpackim. Interesujące jest również to, że w okolicach Białegostoku, Gdańska i Piechowic można wskazać sąsiadujące miejscowości oferujące przewozy D2D. Jeśli chodzi o ogólnodostępny transport na żądanie, usługi tego rodzaju zidentyfikowaliśmy tylko w województwach zachodniopomorskim (n=4), małopolskim (n=1) i śląskim (n=1). Kraków jest jedynym miastem w Polsce, które oferuje zarówno usługi ogólnodostępnego DRT, jak i D2D.



Miasta z transportem typu DRT

- Usługi door to door
- Ogólnodostępny transport na żądanie

Kategorie wielkości miast

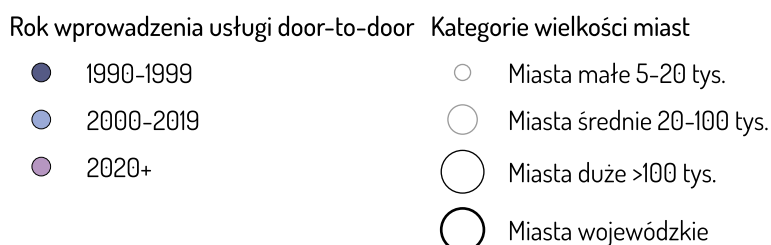
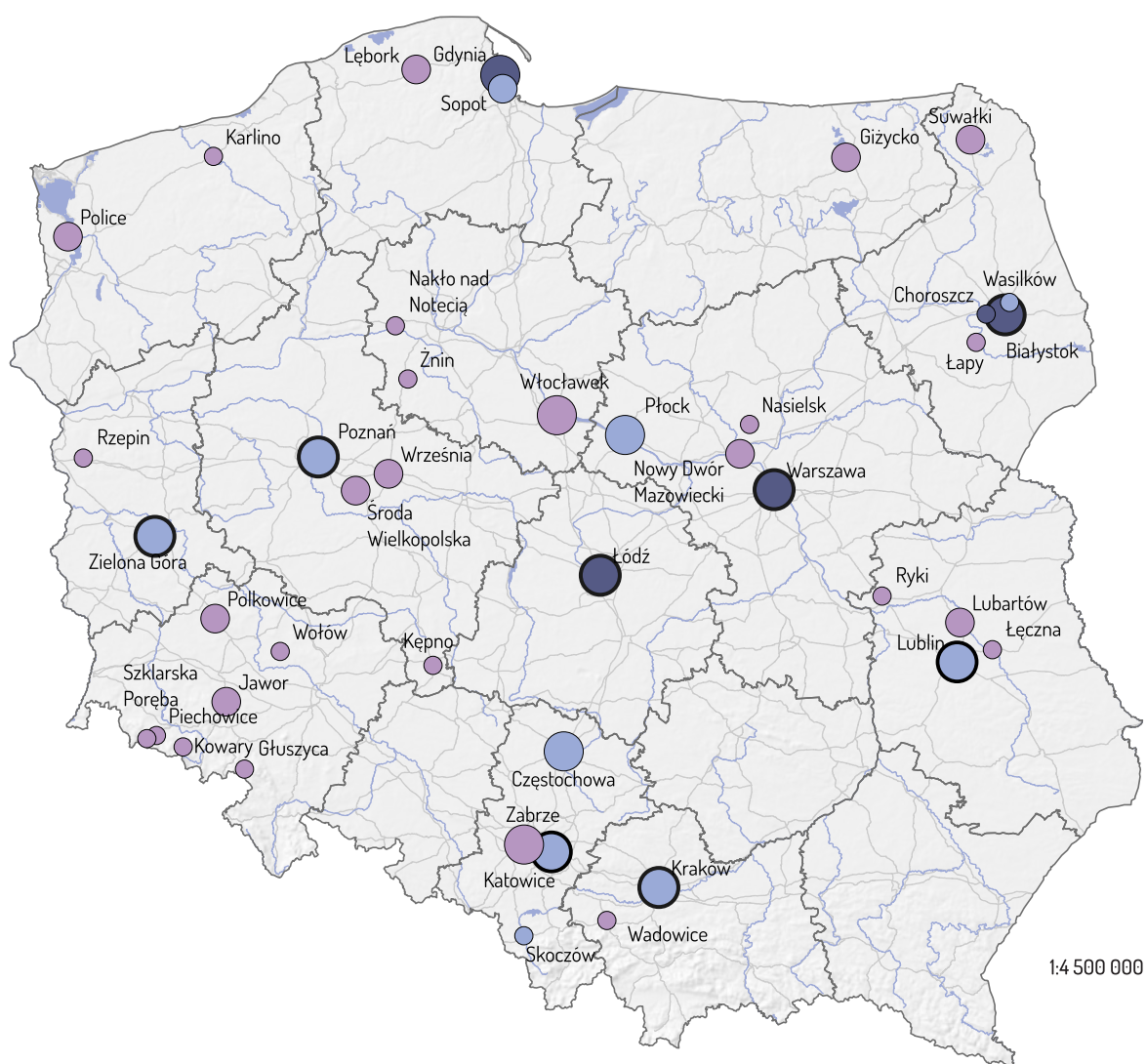
- Miasta małe 5-20 tys.
- Miasta średnie 20-100 tys.
- Miasta duże >100 tys.
- Miasta wojewódzkie

Ryc. 9. Miasta z funkcjonującymi systemami DRT

Źródło: badania własne na podstawie: Zestawienie prezentujące dotychczas stosowane w Polsce modele usługi door-to-door (2009); Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Biuletynów Informacji Publicznej oraz kwerendy telefonicznej i internetowej.

W ostatnich kilku latach usługa transportu pasażerskiego *door-to-door* staje się w polskich miastach coraz bardziej dostępna. W szczególności kierowana jest do uczniów dojeżdżających do szkół, a także do osób mających trudności w korzystaniu z tradycyjnego publicznego transportu zbiorowego (starszych, z niepełnosprawnościami). Usługa kierowana do tej drugiej grupy jest niekiedy wyodrębniana jako osobny typ transportu zwany PTS (*Patient Transport Services* – patrz: Laws i in. 2009). Chociaż już przed 2020 r. wiele polskich miast deklarowało świadczenie przewozów *door-to-door* (m.in. Warszawa, Kraków, Łódź, Poznań, Lublin, Białystok czy Katowice – patrz: PFRON 2020), to do rozpowszechnienia tej usługi na szeroką skalę niewątpliwie przyczynił się projekt *Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych* realizowany przez PFRON. Jego celem jest „ułatwienie integracji społeczno-zawodowej osób z potrzebami

wsparcia w zakresie mobilności poprzez zapewnienie przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) usług indywidualnego transportu door-to-door [...]” (Załącznik nr 1 do uchwały nr 88/2020 Zarządu PFRON z dnia 21 grudnia 2020 r.: 9). Cel ten jest realizowany za sprawą dofinansowania projektów zgłaszanych w konkursie grantowym przez JST, w których dotychczas ta usługa nie była dostępna. Kwota przeznaczona na realizację wybranych projektów wynosi 45 mln zł. Między innymi dzięki wsparciu PFRON usługi transportu door-to-door dla osób z potrzebami wsparcia w zakresie mobilności świadczyły 94 gminy (stan na II kwartał 2022, na podstawie: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych).



Ryc. 10. Rozwój usług door-to-door wg czasu wprowadzenia
Źródło: badania własne

Choć z naszych badań wynika, że usługi typu D2D funkcjonują w Polsce już od ponad 30 lat (Ryc. 10.), to można zauważyć zarówno kilka swoistych „fal” zwiększonego zainteresowania nimi, okresów, kiedy usługa ta nabierała rozpędu, jak i takich, gdy nie notowano żadnych nowych przykładów jej stosowania.

W latach 90. XX wieku w polskich miastach pojawiły się pierwsze przypadki wprowadzania omawianego systemu (Gdynia, Warszawa, Łódź, Choroszcz, Białystok). Potem nastąpił długi okres, w którym tempo przyrostu miast z tą usługą wyraźnie wyhamowało, gdyż w latach 2000–2020 pojawiło się ich zaledwie 10 (Częstochowa, Katowice, Poznań, Kraków, Lublin, Płock, Skoczów, Sopot, Wasilków, Zielona Góra).

Przełomem okazał się rok 2020, gdy uruchomienie programu PFRON *Usługi indywidualnego transportu door-to-door* (...) zaowocowało łącznie 28 nowymi przypadkami.

Nie ma tu miejsca na opis działania każdego przypadku z osobna, przyjrzymy się zatem sposobowi funkcjonowania niektórych polityk *door-to-door*, dobranych ze względu na wielkość gminy oraz rok wdrożenia, wśród których znalazły się stare i nowe przypadki. W konsekwencji przedstawimy również wgląd w sposoby działania wybranych systemów DRT w Polsce.

Za jednego z pionierów systemu *door-to-door* w polskich miastach można uznać Łódź. Już w 1994 r. MPK – Łódź powołało w swoich strukturach Zakład Przewozu Osób Niepełnosprawnych. Na początku istnienia jednostki przewozy *door-to-door* osób z niepełnosprawnościami realizowało 11 specjalnie zakupionych w tym celu busów. Po 28 latach ZPON pod egidą MPK – Łódź nadal stanowi istotne wsparcie w zakresie mobilności łodzianom z niepełnosprawnościami. Obecnie flota Zakładu liczy 20 pojazdów w pełni przystosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami, w tym 16 pojazdów do przewozu wózków inwalidzkich. Oprócz usługi przewozu kierowcy oraz opiekunowie ZPON w razie potrzeby służą również pomocą w przemieszczaniu się pomiędzy drzwiami lokalu a pojazdem (np. w przypadku konieczności przetransportowania po schodach osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim). Aby skorzystać z usług przewozu *door-to-door* świadczonych przez ZPON MPK – Łódź trzeba okazać orzeczenie o:

- niezdolności do samodzielnej egzystencji lub całkowitej niezdolności do pracy,
- znacznym albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- niepełnosprawności – w przypadku niepełnoletnich do 16 roku życia.

W przypadku dużego zapotrzebowania priorytet mają dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami objęte kształceniem specjalnym. Regulamin przewozów dopuszcza również przejazd opiekuna osoby z niepełnosprawnościami. Usługi są świadczone na terenie Łodzi przez 7 dni w tygodniu, w godzinach od 6 do 22. Opłaty za przejazd indywidualny kształtują się na poziomie od 8 zł za kurs dla posiadaczy abonamentu na przejazdy cykliczne (zamówienie „z góry” co najmniej ośmiu kursów w miesiącu kalendarzowym) do 12 zł za kurs okazjonalny. Dopuszcza się również przejazdy na zasadach komercyjnych poza granice miasta, cena za nie wynosi 1,40 zł/km (kwota naliczana w obydwu kierunkach od wyjazdu z bazy do powrotu pojazdu do bazy). Zamówienia należy składać osobiście lub telefonicznie, z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem (MPK – Łódź; *Instrukcja w zakresie przewozów specjalnych niepełnosprawnych...*).

Kolejnym dużym miastem, któremu zdecydowaliśmy się przyjrzeć, jest Włocławek. Usługi transportu *door-to-door* wprowadzono tam we wrześniu 2021 r., za sprawą wcześniej wspomnianego projektu *Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych* realizowanego przez PFRON. Operatorem usługi jest Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku. Jest ona kierowana do mieszkańców Włocławka „z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności”, które ukończyły 18 lat, tj. poruszających się na wózku inwalidzkim lub o kulach, niewidomych, słabowidzących itp., a także osób 60+. Orzeczenie o niepełnosprawności nie jest wymagane, aby zamówić przejazd. Chęć skorzystania z transportu można zgłaszać osobiście,

elektroniczne lub telefonicznie od poniedziałku do piątku, w godzinach od 9 do 14, z co najmniej trzydniowym wyprzedzeniem. Usługa jest bezpłatna (*BIP MOPR Włocławek*).

Sopot jest jedynym miastem średnim (20–100 tys. m.), które zapewniało przewozy D2D przed rozpoczęciem wcześniej wspomnianego projektu PFRON *Usługi indywidualnego transportu door-to-door...* Począwszy od 2009 r. przewoźnik jest wybierany na podstawie zapytania ofertowego, w którym zawarte są wszystkie wymogi. Miasto pokrywa część kosztów związanych z przejazdami. Transport jest realizowany od poniedziałku do piątku, w godzinach od 8 do 18, a zamówienia należy składać z co najmniej jednodniowym wyprzedzeniem. Koszt transportu w granicach miasta wynosi 10 zł, zaś w przypadku wyjazdu poza granice miasta za każdy kilometr trzeba dopłacić 3 zł. Opłacie w wysokości 5 zł za każde piętro powyżej pierwszego podlega również wniesienie lub zniesienie na specjalistycznym krzeselku (*Sopot.pl*). Odbiorcami są osoby zameldowane w Sopocie na pobyt stały lub czasowy, posiadające orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub inne równoważne. W 2020 r. z usługi skorzystało 986 sopocian (*Załącznik nr 1 Do Uchwały Rady Miasta Sopotu...*).

Lubartów, kolejne średniej wielkości miasto, uruchomił politykę D2D 1 września 2021 r. w ramach dofinansowania z PFRON, które ma na celu poprawę mobilności osób o ograniczonych możliwościach. Od momentu uruchomienia do 28 lutego 2023 r. usługa jest bezpłatna. Po tym czasie wprowadzone zostaną opłaty uzależnione od odległości, którą pojazd pokona z klientem. Operatorem usługi jest firma zewnętrzna, wybierana w drodze ustawy – *Prawo zamówień publicznych*. Usługa jest dostępna nie tylko w gminie, ale w całym powiecie, dla każdego, kto ukończył 18 lat, posiada dokument potwierdzający niepełnosprawność, ma ograniczoną sprawność ruchową ze względu na schorzenia fizyczne lub psychiczne albo jest w wieku emerytalnym. Usługi transportowe świadczone są 7 dni w tygodniu od godziny 6 do 21. D2D nie działa w oparciu o harmonogram – potencjalny pasażer musi zarezerwować przejazd z trzydniowym wyprzedzeniem. Obszar usługi obejmuje powiat lubartowski z przedłużeniem do Lublina, przy czym cel podróży nie jest w żaden sposób ograniczony. Oznacza to, że pasażerowie mogą z niej korzystać w związku z działalnością zawodową lub osobistą (np. szkolenia, wizyty u lekarza, w urzędzie, wydarzenia kulturalne).

W kategorii małych gmin jednym z najwcześniej udokumentowanych jest przypadek Skoczowa (woj. śląskie). Polityka D2D obejmująca obszar gminy została uruchomiona w 2009 r. i od tego czasu korzystają z niej głównie uczniowie wymagający pomocy w kwestii transportu oraz mieszkańcy z niepełnosprawnościami. Szczegóły programów nie precyzują, czy inni mieszkańcy, którzy potrzebują wsparcia w zakresie mobilności, również mogą z niej korzystać. Usługa, której operatorem jest Gmina Skoczów, jest dostępna tylko w dni robocze od 7.30 do 15.30 i jest świadczona na podstawie pisemnego wniosku.

Kolejny przykład *door-to-door* uruchomionego w związku z projektem PFRON dotyczy Wadowic. Usługa funkcjonowała tu od maja 2021 r. do końca 2022 r. i obejmowała cały powiat. Podobnie jak w przedstawionych wyżej przypadkach jej celem była poprawa mobilności osób z różnymi niepełnosprawnościami. Rezerwacja bezpłatnej usługi, z której skorzystało już ponad 1700 potrzebujących, musiała być dokonana z wyprzedzeniem, a transport realizowany był w godzinach 7.30–19.30 od poniedziałku do piątku oraz 12.00–19.00 w soboty i niedziele (z wyjątkiem świąt). Podmiotem realizującym był Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wadowicach.

Podsumowanie

Na przykładzie wyżej wymienionych miast można stwierdzić, że większość rozbieżności w charakterze świadczonych usług D2D nie zależy od wielkości miasta czy też daty i genezy wprowadzenia usługi. Wśród najbardziej zauważalnych różnic można wymienić m.in. tę dotyczącą operatora usługi. W przypadku Łodzi, Skoczowa, Włocławka oraz Wadowic jest nim JST bądź spółka komunalna, natomiast w Sopocie oraz Lubartowie – podmiot zewnętrzny. Różne podejścia widać też w przypadku kryteriów uprawniających do korzystania z usługi. Przykładowo, orzeczenie o niepełnosprawności jest wymagane jedynie w trzech z sześciu opisywanych miast. Poszczególne miasta różnią się również pod względem godzin i dni tygodnia, w których świadczona jest usługa. Największy kontrast widać pomiędzy Łodzią (7 dni w tygodniu od 6 do 22) a Włocławkiem, gdzie transport można zamówić tylko od poniedziałku do piątku między godziną 9 a 14. Można jednak dostrzec także istotne podobieństwa. Na przykład prawie wszyscy operatorzy wymagają wcześniejszej rezerwacji usługi – wyjątkiem jest Skoczów. Rozpatrywane przypadki charakteryzują się konkurencyjnymi opłatami za przejazd, co więcej, wyróżnikiem usług transportu D2D realizowanych za sprawą projektu PFRON *Usługi indywidualnego transportu door-to-door...* jest ich całkowita nieodpłatność, co pozwala wysnuć wniosek, że główną ideą, która przyświeca świadczeniu tego typu usług, jest realizacja celów społecznych.

Dzięki postępowi technologicznemu jesteśmy w stanie coraz sprawniej i efektywniej zarządzać systemami komunikacji miejskiej. Ów postęp pozwolił także na szybki rozwój jednego z modeli jej funkcjonowania, jakim jest transport na żądanie, któremu w dużej mierze poświęcone jest niniejsze opracowanie. Wydaje się, że DRT będzie z czasem odgrywał coraz większą rolę w transporcie w miastach, szczególnie w obliczu rosnących wymagań pasażerów, oczekujących transportu dostępnego, inkluzywnego i jednocześnie zapewniającego im wygodę podróży. Systemy DRT mogą w dużej mierze spełnić ich wymagania. Dzięki możliwości rezerwacji przejazdu z wyprzedzeniem na konkretny termin, czas oczekiwania pasażerów na przystanku może zostać skrócony niemal do zera, natomiast usługi D2D mogą stać się sposobem na pokonanie tzw. pierwszego i ostatniego kilometra, czyli drogi z przystanku i na przystanek. Jak wcześniej wspomniano, transport sterowany popytem może być także istotnym narzędziem walki z ubóstwem komunikacyjnym, w znaczący sposób przyczyniając się do poprawy jakości życia na obszarach peryferyjnych czy też osób mających trudności w korzystaniu z transportu publicznego. Wszystkie te czynniki mogą wpłynąć na zwiększenie udziału komunikacji zbiorowej w podziale modalnym w miastach poprzez zmianę zachowań komunikacyjnych mieszkańców, tym samym czyniąc miejską mobilność bardziej zrównoważoną.

4. RÓŻNE PODEJŚCIA JAKO WSPÓLNE ROZWIĄZANIE

Mimo iż bezpłatny transport publiczny oraz transport na żądanie stanowią różne podejścia do organizowania usług transportu osób w mieście, łączy je innowacyjność, szansa na przyciągnięcie nowych pasażerów oraz odwrócenie trendu rosnącego wykorzystania samochodu osobowego, mogą być również instrumentami łagodzenia nierówności i wykluczenia w kontekście dostępu do usług transportowych, ograniczających mobilność społeczną. Oba rozwiązania mogą stać się ważnymi bodźcami rozwoju transportu miejskiego i uczynić go bardziej atrakcyjnym, szczególnie na obszarach, gdzie do tej pory nie cieszył się on dużym powodzeniem.

Jest to ważna wiadomość, biorąc pod uwagę nie tylko stały trend rozwoju transportu publicznego w ciągu ostatnich 30 lat, ale także z powodu ostatnich perturbacji związanych z pandemią COVID-19 oraz kryzysami gospodarczymi i energetycznymi. Dane publikowane przez GUS w Dziedzinowych Bazach Wiedzy (DBW) pokazują stały spadek liczby pasażerów transportu publicznego. Tylko w latach 2010–2021 przewozy pasażerów ogółem (transport kolejowy, drogowy, lotniczy, śródlądowy i morski) spadły o 50%, a w transporcie miejskim w tym samym okresie wielkość ta zmniejszyła się o 35% (GUS SWAID b.d. [a], b.d. [b]). To, w połączeniu z niepewnością i ekonomicznymi konsekwencjami pandemii COVID-19, kryzysów energetycznych i recesji, stanowi poważne wyzwanie dla samego świadczenia usług transportu publicznego, ale także dla FFPT i DRT.

Niestety, zamiast spowolnić tempo tego błędnego koła, o którym wspominaliśmy wcześniej, operatorzy transportu publicznego są zmuszeni do podnoszenia opłat i likwidowania niewykorzystywanych linii, aby przynajmniej zapewnić jakąś usługę. Następuje odpływ pasażerów transportu publicznego, co wzmacnia nierówności społeczne i zwiększa podział modalny na korzyść samochodów. To oczywiście stawia pod znakiem zapytania trend usług takich jak FFPT i DRT. Choć z jednej strony mogą one być postrzegane jako luksus, stanowią ważny filar życia osób o ograniczonych możliwościach poruszania się i są na całym poziomie korzystne dla społeczeństwa jako takiego. Prawdą jest, że tego typu usługi wywołują kontrowersje, ale jak udokumentowano w innych części świata, mają one potencjał, by zmienić spadkową trajektorię rozwoju transportu publicznego. W tym celu potrzebny jest konsensus na poziomie krajowym oraz instrumenty wspierające tego rodzaju usługi.

Ważne jest, żeby umożliwić realizację codziennych celów podróży tym, którzy dotychczas musieli polegać na samochodzie lub byli ograniczeni swoją sytuacją życiową, lub niepełnosprawnościami. Za sprawą transportu sterowanego popytem możliwe jest zapewnienie/wzmocnienie oferty transportu zbiorowego tam, gdzie dotychczas było to nierentowne, szczególnie przewozy *door-to-door* stanowią istotne wsparcie w zakresie mobilności dla osób z niepełnosprawnościami. Razem z wprowadzaniem bezpłatnego transportu publicznego można będzie ograniczyć społeczno-ekonomiczne przyczyny ubóstwa transportowego. Konsekwencją umiejętnego wprowadzenia tych systemów może być zwrot w zachowaniach komunikacyjnych pasażerów w kierunku korzystania z transportu zbiorowego.

Ponadto, jak pisaliśmy wcześniej, należy pamiętać, że oba rozwiązania nie są jedynymi sposobami, by raz na zawsze rozwiązać problemy społeczne i środowiskowe związane z transportem. Zarówno FFPT jak i DRT są jedynie częścią wielu innych instrumentów, które powinny być stosowane w synergii dla osiągnięcia określonych celów. Jest na przykład dobrze udokumentowane, że FFPT

powoduje wzrost liczby pasażerów, ale wzrost ten jest głównie tłumaczony częstszym korzystaniem z transportu publicznego przez byłych użytkowników lub tych, którzy wolą jeździć rowerem i chodzić pieszo, niż kierowców samochodów (Storchmann, 2003; Cats et al., 2014). W ten sposób FFPT może być rozumiany głównie jako polityka społeczna poprawiająca dobrobyt społeczeństwa. Nie oznacza to jednak, że zmniejszenie wykorzystania samochodów nie jest możliwe przy zastosowaniu FFPT, jak to zostało udokumentowane w Hasselt, gdzie FFPT szło w parze z poważną poprawą sieci transportowej (strefy dla pieszych, polityka parkingowa, modernizacja transportu publicznego) (Brand, 2008). Posiadanie jasnego pomysłu z mierzalnymi celami, dlaczego należy przyjąć daną politykę, popartego dowodami, że rozwiązanie to jest potrzebne, jest niezbędne między innymi dla dalszego funkcjonowania FFPT lub DRT.

Kontekst oraz lokalne uwarunkowania, takie jak powierzchnia obsługiwanego obszaru, gęstość zaludnienia, popyt na usługi transportowe, finanse, cechy społeczno-demograficzne użytkowników czy też nawet topografia miasta, są kluczowe w podejmowaniu decyzji, w jaki sposób (i czy w ogóle) wdrażać koncepcje FFPT i DRT na danym obszarze. Ponadto wzorem Krakowa, który przy uruchamianiu TeleBusa, korzystał z wiedzy i doświadczeń Genui, warto powielać dobre praktyki miast, które podobne systemy wprowadziły już wcześniej, szczególnie, jeśli możliwe będzie wykorzystanie doświadczeń polskich miast. Kolejną kwestią, o której powinny pamiętać podmioty odpowiedzialne za wdrażanie omawianych rozwiązań, jest systematyczny monitoring i ewaluacja podejmowanych działań, dzięki czemu możliwa będzie szybka reakcja na dynamicznie zmieniające się potrzeby mieszkańców związane z mobilnością.

Co ważne, na przykładzie Hopera widać, że potencjał rozwoju transportu sterowanego popytem istnieje również w sektorze prywatnych przewozów, który w ostatnich 30 latach odgrywa coraz większą rolę w naszym kraju. Warto rozważyć czy rozwiązaniem służącym poprawie komunikacji publicznej w niektórych gminach nie byłaby kooperacja pomiędzy samorządami, będącymi organizatorami komunikacji publicznej, a prywatnymi operatorami, którzy mogą być bardziej elastyczni w działaniach i podlegają mniejszej liczbie ograniczeń. Jak wskazują autorzy raportu *Liberalizacja rynku miejskich przewozów autobusowych* (2019), prywatni przewoźnicy są w stanie świadczyć usługi za niższą stawkę niż podmioty komunalne, są w stanie lepiej reagować na niedobory kierowców czy też korzystać z atrakcyjnych rozwiązań w zakresie finansowania kupna pojazdów, jak np. leasing. Wszystko to pozwala sądzić, że prywatny operator we współpracy z samorządami mógłby z powodzeniem świadczyć usługi DRT, generując przy tym obopólne korzyści.

WNIOSKI

Polskie miasta, przynajmniej na deklaracyjnym poziomie, problematyce zrównoważonej mobilności poświęcają wiele miejsca, przyjmując szereg obligatoryjnych i nieobligatoryjnych dokumentów, które w różny sposób odwołują się do założeń tego paradygmatu. Transport zbiorowy w tym kontekście postrzegany jest jako sposób na to, by ograniczyć negatywne skutki nadmiernej motoryzacji indywidualnej i poprawić mobilność społeczną poprzez redukcję wykluczenia komunikacyjnego.

Po zmianach ustrojowych, czyli na przeciągu ostatnich już ponad 30 lat, usługi publiczne, w tym transport, zaczęły tracić na znaczeniu. Źródłem jest z jednej strony upowszechnienie się samochodu, z drugiej zaś prywatyzacja usług publicznych. Obecnie (stan na połowę 2022 r.) w ponad połowie badanych najmniejszych ośrodków miejskich brak jest funkcjonującego transportu publicznego – nie tylko organizowanego przez gminę, ale również obsługującego gminę z tytułu zawartego porozumienia. Postępujący proces starzenia się społeczeństwa, wyzwania związane z presją ośrodków miejskich na środowisko, wdrażanie założeń zrównoważonej mobilności – te i wiele innych czynników powodują, że transport publiczny wymaga dowartościowania i popularyzowania jako podstawowa (lub jedna z podstawowych – obok roweru czy podróży pieszych) form poruszania się po mieście. Zdaniem autorów tego opracowania, szczególnymi przykładami w typowej dla rozważań o transporcie dyskusji nad jakością, dostępnością i komfortem usług przewozowych mogą być dwa zasadnicze podejścia: transport bezpłatny oraz uwarunkowany popytem. Odpowiadają one bowiem przynajmniej na kilka z postulowanych cech transportu publicznego – racjonalność, dostępność czy inkluzywność (Beim, Mazur, Pistelok 2023).

Polityka bezpłatnego transportu publicznego jest zasadniczo tematem nieobecnym w bieżącej debacie na temat rozwoju transportu publicznego w Polsce. Choć w popularnych lub akademickich dyskusjach problematyka ta czasem się pojawia, to jednak jeszcze nie weszła do głównego nurtu. Tymczasem, jak wykazaliśmy – Polska należy do krajów, które zdecydowanie mają doświadczenie – blisko 18% miast z transportem publicznym to transport typu FFPT. Podczas gdy pierwszy bezpłatny transport publiczny został wdrożony w 2007 r., zyskuje on popularność głównie od 2014 r. Podnosząca się liczba gmin z FFPT pokazuje, że trend ten trwa. Jest to przykład Jarocina, Radomska, Kętrzyna, Kalisza i Otwocka z planami zniesienia opłat w 2023 r. Materiał badawczy sugerował również, że raz wdrożony FFPT jest stabilnym elementem rozwoju transportu publicznego, gdyż tylko nieliczne gminy zdecydowały się na zakończenie tej polityki. Na podstawie polskich doświadczeń z FFPT można stwierdzić, że bezpłatny transport publiczny zapewnia stabilność świadczenia usług transportu publicznego.

Przestrzennie patrząc, FFPT jest obecny równomiernie w całej Polsce. Są jednak miejsca, gdzie koncentracja jest wysoka (dolnośląskie, wielkopolskie i mazowieckie) lub ten typ usługi jest kompletnie nieobecny (podkarpackie). Trzy najbardziej znaczące skupiska miast FFPT występują w województwie dolnośląskim, wielkopolskim i mazowieckim. W województwie dolnośląskim istnieje duża sieć FFPT zorganizowana przez Polkowice i Lubin, łącząca sąsiednie gminy. W Wielkopolsce istnieje kilka sieci FFPT (patrz: Kórnik, Kostrzyn, Śrem, Środa Wielkopolska, Września), wreszcie można mówić o skupisku poszczególnych gmin wokół Warszawy (np. Legionowo, Nowy Dwór Mazowiecki, Radzymin, Zielonka, Żąbki).

Biorąc pod uwagę wielkość gmin, FFPT jest popularny zwłaszcza wśród gmin małych i średnich i nieobecny w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Wyjaśnienia mogą leżeć w kosztach opera-

cyjnych FFPT. Koszty te, jak wskazuje literatura, są znacznie niższe w mniejszych sieciach transportu publicznego, które znajdują się głównie w małych i średnich gminach dzięki braku agendy biletowej. Oszczędność tych kosztów może być interesującą opcją dla silnie dotowanych systemów, które występują głównie w małych i średnich gminach. Kolejne badania winny zatem skupić się na analizie kosztów i korzyści.

Zasadniczo wyróżnić można dwa rodzaje FFPT – pełny (adresowany do wszystkich) oraz ograniczony – czasowo, przestrzennie czy ze względu na określone kryteria odbiorców (np. meldunek w gminie). Podczas gdy niniejsze badania koncentrowały się głównie na pełnych systemach FFPT, interesującym wnioskiem jest fakt, że większość systemów ($n=54$) jest wolna od opłat dla wszystkich w porównaniu z ograniczonymi do mieszkańców systemami FFPT ($n=18$), w których dla pozostałych pasażerów obowiązują normalne bilety. Potwierdza to częściowo tezę, że dla wielu polskich gmin FFPT jest interesujący ze względu na obniżenie kosztów związanych z obsługą normalnego, płatnego systemu. FFPT tylko dla mieszkańców występuje w większych gminach (np. Chełm, Nowy Sącz) lub w gminach przylegających do większych ośrodków gospodarczych (np. Poznań, Warszawa). Tam FFPT jest częścią innych ulg skierowanych do mieszkańców, których celem jest zwiększenie wpływów do budżetu gminy z tytułu podatków.

We wstępie pokazano podwójny rozwój transportu publicznego, gdzie z jednej strony obserwujemy modernizację, ale z drugiej, zwłaszcza poza głównymi ośrodkami gospodarczymi, widzimy stopniową degradację transportu publicznego. Przedstawione tu wyniki badań sugerują, że w tej drugiej grupie trwa zmiana, której zwiastunem jest przyjęcie FFPT. Choć wciąż trwa debata nad ogólnym efektem bezpłatnego transportu publicznego, istnieje zgoda co do tego, że jego wprowadzenie wpływa na liczbę pasażerów. W ten sposób FFPT może być postrzegany jako ważny stymulator, który może poprawić popularność transportu publicznego i utorować drogę do jego dalszego rozwoju. Zwiększona dzięki FFPT liczba pasażerów transportu publicznego może prowadzić do wywierania presji na władze lokalne, aby inwestowały więcej w rozwój transportu publicznego i powoli przerywały błędne koło jego rozwoju. To symptom, który jest charakterystyczny zwłaszcza dla obszarów podmiejskich. Należy wziąć pod uwagę, że FFPT to tylko jeden z wielu instrumentów. Brak opłat może być ważnym krokiem, który przełamie obecną strategię rozwoju, jednakże wymagane jest wsparcie innych komplementarnych rozwiązań transportowych i urbanistycznych, zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Obok FFPT, transport reagujący na popyt wydaje się być rozwiązaniem, które może stać się ważnym elementem systemów komunikacji zbiorowej, szczególnie w zakresie zwiększenia dostępności transportowej na obszarach peryferyjnych, na których funkcjonowanie regularnego transportu publicznego byłoby wysoce nieefektywne ekonomicznie. Z pewnością DRT stanowi również istotną pomoc dla osób z potrzebami wsparcia w zakresie mobilności. W polskich miastach najczęściej występującym rodzajem transportu na żądanie jest *door-to-door*. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że oferowane w ramach tego systemu usługi są kierowane przede wszystkim w stronę osób mających trudności w korzystaniu z tradycyjnego publicznego transportu zbiorowego (osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami), a także uczniów dojeżdżających do szkół.

W trakcie badań zidentyfikowano sześć (Kraków, Szczecin, Sosnowiec, Czaplinek, Międzyzdroje, Łłocieniec) w pełni ogólnodostępnych systemów DRT funkcjonujących w miastach Polski. Każdy z nich jest dostosowany do lokalnych uwarunkowań, różniąc się między sobą ze względu na elastyczność trasy, typ pojazdu, czas i sposób rezerwacji oraz wiele innych. Oprócz nich, do systemów transportu na żądanie, które możemy znaleźć w Polsce, należy zaliczyć prywatną firmę Hoper, która świadczy usługę międzymiastowych przewozów D2D. Wśród korzyści płynących z implementacji transportu na żądanie, miasta wskazują m.in. na spadek kosztów utrzymania komunikacji miejskiej, czy też wzrost liczby pasażerów na obszarze funkcjonowania usługi.

Jeżeli chodzi o zróżnicowanie przestrzenne ogólnodostępnego DRT w Polsce, większość miast świadczących tego typu usługi (n=4) jest zlokalizowana w województwie zachodniopomorskim. Pozostałe przypadki można znaleźć na południu Polski, w województwach małopolskim (Kraków), a także śląskim (Sosnowiec). Pierwsze usługi transportu D2D zaczęły pojawiać się w naszym kraju jeszcze w latach 90. XX wieku, jednakże prawdziwy rozkwit tego systemu w Polsce odnotowano dzięki uruchomieniu programu PFRON *Usługi indywidualnego transportu door-to-door...*, za sprawą którego przewozy D2D pojawiły się w 28 polskich miastach, stanowiąc ważne wsparcie w zakresie mobilności dla osób z niepełnosprawnościami.

Przesłanką, mówiącą o tym, że ogólnodostępny transport na żądanie może w przyszłości stać się coraz bardziej powszechnym elementem systemów transportowych polskich miast, jest to, że żadne z nich, już po wprowadzeniu tego rozwiązania nie zdecydowało się z niego zrezygnować. DRT poprzez bardziej efektywny, elastyczny model funkcjonowania, dostosowany do obszarów o dużej zmienności potrzeb transportowych, może stanowić również jedno z narzędzi realizowania zrównoważonej mobilności. System ten umożliwia zapewnienie oferty komunikacyjnej na dużym obszarze stosunkowo niewielką ilością środków transportu, jednocześnie zmniejszając liczbę „pustych przebiegów” pojazdów. Wszystko to wpływa na zmniejszenie kosztów środowiskowych funkcjonowania komunikacji miejskiej na danym obszarze.

Podobnie jak w przypadku ogólnodostępnych systemów transportu na żądanie, cechy świadczonych usług transportu *door-to-door* w zależności od miasta mogą znacząco się różnić. Rozbieżności obejmują m.in. operatora usługi, godziny i dni świadczenia usługi, odpłatność, sposób rezerwacji, a także kryteria zezwalające na skorzystanie z przewozów. Co ważne, na wcześniej wspomniane różnice nie mają wpływu wielkość miast oraz czas uruchomienia usługi.

Podczas gdy przed 2020 r. systemy przewozów D2D funkcjonowały głównie w miastach dużych, wraz z uruchomieniem programu PFRON *Usługi indywidualnego transportu door-to-door...* tenże rodzaj transportu zaczął być coraz bardziej powszechny również w miastach średnich i małych. Obecnie, przewozy *door-to-door* oferują 42 miasta w Polsce. Największą ich liczbę możemy odnotować w województwach: dolnośląskim (n=7), lubelskim (n=4), mazowieckim (n=4) i podlaskim (n=4), z kolei w opolskim, świętokrzyskim i podkarpackim w żadnym mieście nie można skorzystać z takiej usługi. Jedynym miastem, które świadczy usługi zarówno ogólnodostępnego DRT, jak i przewozów D2D jest Kraków.

REKOMENDACJE

Niewątpliwie, systemy bezpłatnego transportu publicznego oraz transportu reagującego na popyt mają potencjał, aby stać się ważnym elementem systemów transportowych w polskich miastach. Co więcej, jak pokazują badania przedstawione w raporcie, w kilku ostatnich latach owe podejścia do kształtowania oferty transportu pasażerskiego zyskują w Polsce coraz większą popularność. Niestety, zdaniem autorów raportu, w dyskusjach nad rozwojem transportu publicznego w polskich miastach tematy FFPT i DRT są podejmowane w niewystarczającym stopniu.

Ze względu na potencjał, który dostrzegamy jako autorzy tego opracowania, w pierwszej kolejności samorząd, który chciałby uzupełnić swój system transportowy tego rodzaju usługami powinien zastanowić się nad sensownością tych działań – innymi słowy, czy w gminie faktycznie istnieją problemy, które poprzez wdrożenie usług typu DRT czy przejście w model FFPT, można rozwiązać? Decydenci powinni przeprowadzić analizę pozwalającą odpowiedzieć na pytania, jak wdrożenie tych koncepcji korespondowałoby, czy wpisywało się w funkcjonujące w gminie strategie i ich cele (niskoemisyjność, usługi społeczne itd.) oraz czy ich wdrożenie w konkretnych warunkach przyniosłoby realne korzyści (np. pozytywny wpływ na podział modalny zadań przewozowych). W tym celu konieczne będzie przyjrzenie się strukturze demograficznej mieszkańców gminy, analiza opłacalności (tak ze względu na obłożenie linii [*ridership*] jak i powierzchnię gminy) oraz sprawdzenie, jak funkcjonują te rozwiązania w gminach o podobnych uwarunkowaniach i doświadczeniach.

W tym celu jednak niezbędny jest dostęp do odpowiedniej jakości informacji. Nie jest to sprawa prosta – zbieranie danych to czas, zasoby i pieniądze, ponadto wśród samorządowców musiałaby panować zgoda co do tego, że opisywane na łamach tego raportu rozwiązania są faktycznie pożytecznymi sposobami podejścia do kwestii usług przewozów pasażerskich. Niemniej, niezbędne jest systematyczne gromadzenie danych na temat funkcjonowania i korzystania z bezpłatnego transportu publicznego i transportu sterowanego popytem w polskich miastach. Dane te powinny zawierać informacje na temat m.in. liczby pasażerów, liczby linii i autobusów, obłożenia linii, liczby wozokilometrów, kosztów, rodzajów taboru, czy też preferowanych destynacji. Obowiązek ten powinien domyślnie spoczywać na operatorach oraz organizatorach transportu w polskich miastach (mogą być nimi JST, związek metropolitalny lub minister właściwy ds. transportu), jednak wydaje się, że bez działań władzy ustawodawczej polegającej na utworzeniu podstawy prawnej na poziomie ustawy, porządkującej sposób oraz zakres zbierania i udostępniania danych taka baza nie powstanie. Bez obowiązków jasno określonych przez ustawodawcę, można przypuszczać, że organizatorzy oraz operatorzy transportu ograniczą zbieranie i publikowanie danych do niezbędnego minimum (o ile w ogóle będą dostrzegać taką konieczność), mając na uwadze przede wszystkim konieczność zatrudnienia personelu, który mógłby wykonywać tego typu prace. Istotne wsparcie w gromadzeniu i analizie danych mogą stanowić również organizacje pozarządowe, badacze oraz eksperci w dziedzinie transportu publicznego.

Aby stworzyć warunki do prowadzenia pogłębionych badań oraz debaty na temat tych podejść do organizacji transportu w miastach, NGOs, eksperci oraz badacze powinni poczynić starania w kierunku identyfikacji źródeł danych, z których można wyprowadzić przesłanki wdrażania tego typu systemów transportu oraz służyć samorządom jako punkt odniesienia przy podejmowaniu decyzji o wdrożeniu (bądź nie) konkretnych rozwiązań. Poszerzanie dostępności usług transportowych dla osób z niepełnosprawnościami czy też o innych szczególnych potrzebach i wspieranie mobilności

społecznej oraz zawodowej to bowiem w ostatnim czasie tematy żywo obecne w debacie publicznej, na które organizacje społeczne i eksperci komunikacyjni często zwracali uwagę.

Systematycznie gromadzone informacje powinny być udostępniane w bazie danych (online), prowadzonej i finansowanej przez administrację centralną – zgodnie z realizacją strategicznych założeń związanych z paradygmatem zrównoważonej mobilności. Baza powinna zawierać dane na temat rodzajów świadczenia transportu publicznego w gminach. Użyteczne byłoby również umieszczenie w bazie opisu genezy oraz konkretnych doświadczeń związanych z poszerzaniem oferty komunikacji publicznej. Taki zbiór informacji mógłby stanowić punkt wyjścia do publikowania przez administrację centralną, NGO lub instytucje badawcze rocznych raportów, lub roczników opartych na bazach danych.

Administrację centralną jako adresata tej rekomendacji wskazujemy nie bez powodu. Usługi typu DRT czy bezpłatny transport publiczny powinny bowiem być tylko konkretnymi zmiennymi, w szerokim i możliwie kompletnym repozytorium lub bazie danych, zawierającej aktualizowane przynajmniej w cyklu rocznym informacje nie tylko na temat obecności systemów transportu publicznego w Polsce, ale i charakterystyki ich funkcjonowania. Okazuje się bowiem, że bodaj jedyne aktualne dane dotyczące tego, w ilu gminach w Polsce funkcjonuje transport publiczny, pozyskane oraz opublikowane zostały w ramach badań prowadzonych przez Obserwatorium Polityki Miejskiej (Gadziński, Goras 2019; Gajda, Kulig, Ogórek 2023). Nie istnieje baza danych systematycznie monitorująca rozwój tych usług jak i zmieniające się trendy wewnątrz. Sytuację komplikuje również złożoność form organizacyjnych – porozumienia, związki międzygminne i powiatowo-gminne, a w ich obrębie nachodzące na siebie kompetencje poszczególnych organów utrudniają prowadzenie rzetelnej dyskusji wokół dostępności transportu publicznego. Ujawniają się tu podstawowe trudności definicyjne – co to bowiem znaczy, że w gminie „transport publiczny jest”? Na jakiej zasadzie? Potrzebujemy nie tylko monitoringu nowych „trendów”, ale identyfikacji dostępności oraz systematycznego monitoringu tej jednej z podstawowych usług publicznych w ogóle. Dopiero w ramach tego można by mówić o poszukiwaniu także innych typów i podejść do przewozu pasażerów, mając na względzie rozwijanie dostępności komunikacyjnej.

Zatem powyższa rekomendacja to tak naprawdę zgłoszenie potrzeby dysponowania podstawowymi danymi. Dopiero wówczas dane te mogłyby być przyczynkiem do zbudowania przez agendy szczebla centralnego (przy wsparciu ekspertów oraz NGO i z udziałem samorządów) jednolitej metodyki wdrażania funkcjonowania danego typu usług transportowych. Z punktu widzenia atrakcyjności omawianych koncepcji dla potencjalnych użytkowników niezwykle istotne jest uwzględnienie możliwie szerokiej komplementarności z innymi środkami transportu publicznego, poprzez takie działania jak integracja taryfową z istniejącym systemem, czy też zapewnienie dostępności do zintegrowanych węzłów przesiadkowych. Przykładem takich działań mogą być starania podejmowane w celu implementacji zunifikowanej platformy zamawiania kursów w przypadku DRT/D2D. Warto zaznaczyć, że pierwsze próby wdrażania tego typu systemów są już podejmowane. Jako przykład można podać platformę BLEES (dostępną zarówno za pośrednictwem strony internetowej, jak i smartfona), za pomocą której możemy (spośród analizowanych miast) zamówić transport w Czaplinku, Międzyzdrojach, Złocieńcu oraz Sosnowcu. Wyzwaniem dla administracji centralnej oraz JST jest umożliwienie zamówienia transportu na żądanie w możliwie wielu miastach z poziomu jednej platformy, aby zamawianie kursów było jak najbardziej dostępne i intuicyjne dla klienta. Aby osiągnąć ten cel, niezbędna może się okazać współpraca administracji centralnej z organizacjami pozarządowymi oraz sektorem prywatnym.

Samorządy powinny również włączyć w proces implementacji omawianych systemów kształtowania oferty transportu publicznego możliwie dużą liczbę interesariuszy. Samorządowcy, wspierani przez ekspertów, badaczy i organizacje pozarządowe powinni dostrzec potrzebę implementacji nowych rozwiązań służących poszerzaniu katalogu form mobilności dla mieszkańców i wymiany do-

świadczeń z wdrażania poszczególnych typów systemów transportu (np. *dos* i *don'ts*). Jako przykład dobrych praktyk w tym zakresie można wskazać współpracę Krakowa i Genoi.

Organizatorzy transportu w gminach powinni również być otwarci na kooperację z sektorem prywatnym, szczególnie w przypadku DRT. Prywatni przewoźnicy mogą być bardziej elastyczni w działaniach i podlegają mniejszej liczbie ograniczeń, zatem w określonych warunkach świadczenie usług przez prywatnego operatora może stanowić optymalne rozwiązanie. Nie można zapominać o potencjalnie najważniejszych beneficjentach wprowadzania omawianych rozwiązań, czyli mieszkańcach – samorządy powinny włączyć lokalną społeczność w proces podejmowania decyzji za sprawą konsultacji społecznych. Działania podejmowane przez decydentów powinny być na bieżąco monitorowane oraz ewaluowane, co pozwoli na elastyczne działania w kierunku wdrażania rozwiązań doraźnych problemów związanych z potrzebami mieszkańców w zakresie mobilności. W tym sensie usługi DRT mogą stanowić swego rodzaju przetarcie ścieżki dla samorządu, bo ich wykorzystanie na określonych trasach i z określoną częstotliwością samo w sobie może być cennym źródłem danych, które można wykorzystać do optymalizacji trasy „regularnego” transportu publicznego. Innymi słowy, DRT może być swoistym pilotażem czy sposobem na „zbadanie” potrzeb transportowych mieszkańców. Jest to zarazem kolejna przesłanka dla uczynienia danych z tej dziedziny maksymalnie dostępnymi do dyspozycji samorządu.

Odpowiednio przygotowany proces ewaluacji to bezdyskusyjny element podejmowanych działań – każda gmina, która zdecydowała się na wprowadzenie określonego typu dyskutowanego tu systemu, powinna zawczasu (na podstawie wyżej określonych kryteriów) przygotować zestaw wskaźników, których kontrola pozwoli na wyciągnięcie wniosków na temat tego, czy założone cele mają szansę zostać zrealizowane. Jak zwiększyła się mobilność społeczna? Czy dostęp do usług społecznych uległ poprawie? Czy osoby o specjalnych potrzebach mobilnościowych mogą łatwiej dostać się do lekarza? Czy wdrożenie FFPT zwiększyło liczbę pasażerów PTZ, czy wygenerowało oszczędności?

Oczywiście rekomendowane tu działania nie mogą być zrealizowane bez wsparcia administracji centralnej – tak organizacyjnego i merytorycznego, w sensie facylitacji i tworzenia warunków do rozpoznania form poszerzenia dostępności komunikacyjnej, jak i finansowego, czyli zapewnienia samorządom funduszy na działania, które mogą pozytywnie wpłynąć na zachowania mobilnościowe i poszerzyć katalog form ich realizacji.

Jak pokazano w części teoretycznej, FFPT i DRT to tylko jedno z wielu instrumentów poprawy transportu publicznego w miastach. Wprowadzenie bezpłatnych przejazdów czy transportu reagującego na popyt może być ważnym krokiem, jednakże wymagane jest wsparcie innych komplementarnych rozwiązań transportowych, zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Tab. 6. Rekomendacje w podziale na adresatów

Rekomendacja	System		Adresat		
	DRT	FFPT	Samorządy	Admini- stracja centralna	Eksperti, Badacze, NGO
Identyfikacja potrzeb i ewentualnych przesłanek wprowadzenia określonego typu usługi – ze względu na demografię, koszty utrzymania systemu, dostępność do transportu określonych części gminy, etc.			x		X (współ- praca)
Identyfikacja źródeł danych, z których wyprowadzić można przesłanki wdrażania różnego typu systemów transportu (dokumenty strategiczne, analizy kosztów i korzyści)	x	x		x	x
Ujednolicona metodyka identyfikacji przypadków wdrażania konkretnego systemu	x	x	x (współp.)	x	x
Zbieranie danych dotyczących korzystania z odpowiednich typów systemów komunikacji miejskiej – DRT/D2D, FFPT ⁶	x	x	x	x (finanso- wanie)	x
Systematyczny monitoring i prowadzenie (online) bazy danych dostępności i form organizacyjnych PTZ wraz z jego podsystemami i z możliwie szerokim katalogiem wariantów (np. FFPT, DRT) – pkt. 5.1.	x	x	x	x	
Monitorowanie rozmaitych podsystemów i typów świadczeń transportowych w gminach wraz z opisem rodzajów usług, ich genezy i konkretnych doświadczeń związanych z ich wdrażaniem			x	x	
Pogłębione badania nad różnymi systemami poszerzania oferty komunikacji miejskiej – np. ich wpływu na podział modalny zadań przewozowych, przesłanki wdrażania, możliwość osiągnięcia celów, wpływ na rozwój lokalny, analizy kosztów i korzyści, pogłębione studia przypadków	x	x			x
Wymiana doświadczeń i wiedzy na temat FFPT i DRT/D2D (np. <i>dos</i> i <i>don'ts</i>)	x	x	x	x (wsparcie i facylitacja)	
Publikowanie możliwie szczegółowych studiów przypadku zorientowanych na politykę FFPT i usługi typu DRT/D2D wraz z opisem genezy i konkretnych doświadczeń związanych z ich wdrażaniem	x	x	x (współ- praca w za- kresie udo- stępiania danych)		x
Rozważenie współpracy z prywatnymi przewoźnikami w celu poszerzenia oferty komunikacyjnej	x		x		
Zbudowanie jednolitej metodyki wdrażania funkcjonowania danego typu usług, np. zunifikowana platforma zamawiania kursów w przypadku DRT/D2D	x	x		x	x
Monitoring i ewaluacja podejmowanych działań	x	x	x		x (współ- praca)

Źródło: opracowanie własne

6 Np. liczba pasażerów, obłożenie linii, liczba linii i autobusów, liczba wozokilometrów, koszty, rodzaj taboru, preferowane destynacje. Stworzenie w tym celu podstawy prawnej, obligującej do gromadzenia i upowszechniania takich informacji.

PODZIĘKOWANIA

Autorzy pragną serdecznie podziękować Recenzentowi za szereg cennych uwag, tak redakcyjnych, jak i merytorycznych, które ostatecznie znalazły odzwierciedlenie w niniejszym raporcie.

SŁOWNICZEK

- **bezpłatny transport publiczny** (ang. *fare-free public transport, FFPT*) – transport publiczny, w którym potencjalni użytkownicy (lub określone grupy) nie muszą płacić za usługę przewozu (system bezbiletowy).
- **komunikacja publiczna** – pojęcie tożsame z „transportem publicznym”.
- **operator publicznego transportu zbiorowego** – 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.
- **organizator publicznego transportu zbiorowego** – właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze; organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem”, o którym mowa w przepisach *rozporządzenia (WE) nr 1370/2007*.
- **przewóz osób (transport osobowy)** – działalność, która polega na odpłatnym (lub nieodpłatnym) świadczeniu usług, których efektem jest przemieszczanie osób (...) z punktu nadania do punktu odbioru.
- **PTS** (ang. *patient transport services*) – usługi transportu osób potrzebujących wsparcia w zakresie mobilności.
- **transport pasażerski** – określenie stosowane przez nas zbiorczo dla usług transportu publicznego (FFPT), oznaczające transport przynajmniej jednej osoby/jednego pasażera.
- **transport publiczny** – w niniejszym opracowaniu pojęcie zbieżne z definicją zawartą w *Ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*, tj. powszechnie dostępny, regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i na określonych trasach.
- **transport sterowany popytem** (ang. *demand-responsive transport, DRT*) – rodzaj transportu, który odznacza się elastycznością (wynikającą z nieregularności czasu bądź przestrzeni) świadczonych usług przewozowych.
- **transport typu drzwi do drzwi** (ang. *door-to-door, D2D*) – (w transporcie osobowym) rodzaj przewozu, w którym pasażerowie mogą podróżować bezpośrednio między wskazanymi przez siebie punktami odbioru i miejscami docelowymi.

ANEKS METODYCZNY

Problematyka badawcza

Szczególne typy usług transportu pasażerskiego – bezpłatny transport publiczny oraz transport na żądanie

Cel badań

Celem niniejszego raportu jest charakterystyka dwóch wybranych typów świadczenia usług przewozu osób. Pierwszym jest regularny, funkcjonujący w miastach transport publiczny, w wersji, w której nie pobiera się od użytkowników opłat za przejazd. Drugi, to komercyjne usługi przewozu osób „na żądanie”.

Pytania badawcze

1. W ilu miastach usługi transportu publicznego świadczone są bezpłatnie?
2. Jak można scharakteryzować działający w Polsce transport publiczny w formie bezpłatnej?
3. Jaka jest dynamika rozwoju FFPT?
4. W jaki sposób można odnieść politykę bezpłatnego transportu publicznego do problematyki zrównoważonej mobilności?
5. W ilu miastach funkcjonują usługi transportu na żądanie?
6. Jak można scharakteryzować rynek usług transportu na żądanie?
7. W jaki sposób można odnieść usługi transportu na żądanie do problematyki zrównoważonej mobilności?
8. Jaka jest rola DRT w kontekście zaspokajania potrzeb transportowych mieszkańców miast?
9. Jakie grupy odbiorców mogą być głównymi korzystającymi z DRT?

Techniki badawcze i źródła informacji

1) Technika ankiety

– narzędzie w postaci formularza, wysłane drogą mailową do urzędów miast (gmin miejskich i miejsko-wiejskich) pow. 5000 mieszkańców.

Uwaga: dane z ankiety według stanu na 31.12.2021 r., uzupełnione kwerendą własną autora w 2022 r. (Daniel Štraub – bezpłatny transport publiczny; Kamil Mróz – transport na żądanie)

Tab. 7. Zwrotność kwestionariuszy ankietowych

Kategoria wielkościowa miasta (według gus)	miasta małe 5–20 tys.	miasta średnie 20–100 tys.	miasta duże >100 tys.	miasta wojewódzkie	miasta ogółem
N w zbiorowości	365	180	37	18	582
N zwrotu	317	161	32	15	510
% zwrotu	86,8%	89,4%	86,5%	83,3%	87,6%

Źródło: opracowanie własne wg BDL GUS (ludność za czerwiec 2021 r.)

2) Analiza danych zastanych (*desk research*)

Badana zbiorowość

W zakresie identyfikacji miast z FFPT i transportem na żądanie:

- Przegląd lokalnych mediów i serwisów miejskich w celu weryfikacji stanu funkcjonowania systemów FFPT, oraz czy i jak zostały one wdrożone lub wycofane
- przegląd Biuletynów Informacji Publicznej, portali miejskich oraz lokalnych mediów w celu poszukiwania i weryfikacji informacji na temat DRT
- analiza danych udostępnianych przez PFRON
- zapytania mailowe i telefoniczne

Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie) powyżej 5000 mieszkańców, wg stanu na czerwiec 2021 r. Podział na kategorie wielkościowe wg liczebności mieszkańców (w tys.):

- miasta małe (5–20 tys.)
- miasta średnie (20–100 tys.)
- miasta duże (>100 tys.)

Należy zwrócić uwagę, iż o tym, czy gmina miejsko-wiejska sytuuje się w kategorii „miast” małych lub średnich, decyduje populacja obszaru miejskiego tej gminy. W ten sposób gmina licząca np. 25 tys. mieszkańców zaliczona zostaje do miast małych, jeśli jej obszar miejski liczy 15 tys. mieszkańców. Miasta wojewódzkie, również prezentowane w zestawieniach, zawierają się w kategorii miast dużych.

W zakresie dalszej analizy:

- analiza danych zastanych dla wybranych miast dysponujących badanymi usługami
- studia literaturowe
- kwerenda internetowa
- kwerenda telefoniczna

Zastrzeżenia i uwagi:

- Część rozdziału dotycząca FFPT powstała na bazie danych pozyskanych w ramach realizacji grantu nr 2020/37/N/HS4/01285, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (weryfikacja przypadków miast z bezpłatnym transportem publicznym).
- Dane dotyczące DRT i D2D są aktualne na 8.2022.
- W raporcie, tam gdzie zaznaczono, wykorzystano dane opracowane na potrzeby innej publikacji z tej serii, mianowicie: Transport publiczny w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. Dziękujemy autorom: Piotrowi Ogórkowi, Mateuszowi Kuligowi i Agnieszce Gajdzie za możliwość wzbogacenia swoich analiz ich ustaleniami.

LITERATURA

- Balcombe R., Mackett R., Paulley N., Preston J., Shires J., Titheridge H., Wardman M., White P., 2004, *The Demand for Public Transport: A Practical Guide*, TRL Reports, 593, 1–238. Dostępne na: <http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/479> [data dostępu: 25.01.2023].
- Banister D., 2008, *The sustainable mobility paradigm*, *Transport Policy*, 15 (2), 73–80.
- Bartosiewicz B., Pielesiak I., 2019, *Spatial Patterns of Travel Behaviour in Poland*, *Travel Behaviour and Society*, 1, 113–22. <https://doi.org/10.1016/j.tbs.2019.01.004>
- Baum H.J., *Free Public Transport*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 7 (1), 3–19.
- Beim M., Dąbrowska A., Dębiak P., 2019, *Uwarunkowania transportowe dla reaktywacji wybranych linii kolejowych w województwie wielkopolskim*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 48, 67–84. Dostępne na: <https://doi.org/10.14746/rrpr.2019.48.06> [data dostępu 29.08.2022].
- Beim M., Mazur B., Pistelok P., 2023, *Zrównoważona mobilność w polityce transportowej miasta. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa
- Bellini C., Dellepiane G., Quaglierini C., 2003, *The Demand Responsive Transport Services: Italian Approach*, *WIT Transactions on The Built Environment*, 64, 1–10.
- Berrada J., Poulhès A., 2021, *Economic and socioeconomic assessment of replacing conventional public transit with demand responsive transit services in low-to-medium density areas*, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 150 (9), 317–334.
- Bluehill Sp. z o.o., *Regulamin konkursu grantowego dla jednostek samorządu terytorialnego, Załącznik nr 1 do uchwały nr 88/2020 Zarządu PFRON z dnia 21 grudnia 2020 r., Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*. Dostępne na: https://www.pfron.org.pl/fileadmin/user_upload/U-088z1_2020_Regulamin_konkursu_grantowego.docx [data dostępu 24.08.2022].
- Brand R., 2008, *Co-Evolution of Technical and Social Change in Action: Hasselt's Approach to Urban Mobility*, *Built Environment*, 34 (2), 182–99. <https://doi.org/10.2148/benv.34.2.182>
- Campaign for Better Transport, 2011, *Seamless journeys from door to door*, Londyn. Dostępne na: <https://bettertransport.org.uk> [data dostępu: 24.08.2022].
- Cats, O., Reimal, T., Susilo, Y., 2014, *Public Transport Pricing policy: Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia*, *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2415, DOI: <https://doi.org/10.3141/2415-10>
- Cervero R., 1990, *Transit Pricing Research*, *Transportation*, 17 (2), 117–39. <https://doi.org/10.1007/bf02125332>
- CIVITAS, 2014, *City of Genoa and the flexible “on demand” transport systems: an innovative way of moving*. Dostępne na: <https://civitas.eu/resources/thematic-brochure-flexible-on-demand-transport-systems-en> [data dostępu: 4.11.2022].
- de Oña J., Estévez E., de Oña R., 2021, *Public transport users versus private vehicle users: Differences about quality of service, satisfaction and attitudes toward public transport in Madrid (Spain)*, *Travel Behaviour and Society*, 23, 76–8.
- Drobniak-Salitra M., Obuchowicz A., 2010, *Tele-bus – przykład pomyslnego transferu technologii z Genui do Krakowa*, *Transport Miejski i Regionalny*, 10/2010, 22–24. Dostępne na: https://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-7ef22567-67ce-4a09-boab-58e7d320505b/c/TMiR_10_2010_Drobniak-Salitra.pdf [data dostępu: 26.08.2022].

- Duhamel Y., 2004, *Gratuité Des Transports Publics Urbains et Répartition Modale*, Axi-ales/Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).
- Enoch M.P., Potter S., Parkhurst G., Smith M.T., 2004, *INTERMODE: Innovations in Demand Responsive Transport*, Department for Transport and the Greater Manchester Passenger Transport Executive, Manchester. Dostępne na: https://repository.lboro.ac.uk/articles/online_resource/INTERMODE_innovations_in_Demand_Responsive_Transport/9461375 [data dostępu: 3.10.2022].
- Enright T., 2019, *Transit Justice as Spatial Justice: Learning from Activists*, *Mobilities*, 14 (5), 665–80. <https://doi.org/10.1080/17450101.2019.1607156>
- Fearnley N., 2013, *Free Fares Policies: Impact on Public Transport Mode Share and Other Transport Policy Goals*, *International Journal of Transportation*, 1 (1), 75–90. <https://doi.org/10.14257/ijt.2013.1.1.05>
- Fearnley N., Flügel S., Killi M., Gregersen F.A., Wardman M., Caspersern E., Toner J.P., 2017, *Triggers of Urban Passenger Mode Shift – State of the Art and Model Evidence*, *Transportation Research Procedia* 26 (2017), 62–80. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2017.07.009>
- Fiedeń Ł., Štraub D., 2023, *The importance of ticket price in public transport in nonmetropolitan areas in Poland*, *Bulletin of Geography. Socio-economic series*, 59, 57–68. <https://doi.org/10.12775/bgss-2023-0004>
- Fujii S., Kitamura R., 2003, *What Does a One-Month Free Bus Ticket Do to Habitual Drivers? An Experimental Analysis of Habit and Attitude Change*, *Transportation*, 30 (1), 81–95. <https://doi.org/10.1023/a:1021234607980>
- Gadziński J., Goras E. (red.), 2019, *Raport o stanie polskich miast. Transport i mobilność miejska*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Gajda A., Kulig M., Ogórek P., 2023, *Transport publiczny w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych*, *Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Grzelec K., 2013, *Bezpłatna komunikacja miejska – cele oraz uwarunkowania jej wprowadzenia i funkcjonowania*, *Transport Miejski i Regionalny*, 4/2013, 4–11.
- Grzelec K., Jagiełło A., 2020, *The Effects of the Selective Enlargement of Fare-Free Public Transport*, *Sustainability*, 12 (16), 6390. <https://doi.org/10.3390/su12166390>
- Hay A., *The Impact of Subsidised Low-Fare Public Transport on Travel Behaviour*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 4 (2), 233–46. <https://doi.org/10.1068/co40233>
- Hebel K., Wołek M., Jagiełło A., 2018, *Trends in Free Fare Transport on the Urban Transport Service Market in Poland*, [w:] G.Sierpiński (red.), *Integration as Solution for Advanced Smart Urban Transport Systems* (*Advances in Intelligent Systems and Computing*, 884), Springer, Warszawa.
- Hess D.B., 2017, *Decrypting Fare-Free Public Transport in Tallinn, Estonia*, *Case Studies on Transport Policy*, 5 (4), 690–98. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2017.10.002>
- Holmgren J., Jansson J.O., Ljungberg A., 2008, *Public transport in towns – Inevitably on the decline?*, *Research in Transportation Economics*, 23, 65–74.
- Instrukcja w zakresie przewozów specjalnych niepełnosprawnych mieszkańców miasta Łodzi – Załącznik do Zarządzenia nr 20/16 Prezesa Zarządu MPK – Łódź Spółka z o.o. z dnia 5 października 2016 r.* Dostępne na: <https://docplayer.pl/49685946-Instrukcja-w-zakresie-przewozow-specjalnych-niepelnosprawnych-mieszkancow-miasta-lodzi.html> [data dostępu 26.01.2023].
- International Association of Public Transport, Walk 21 Foundation, Verkehrsbetriebe Karlsruhe, 2019, *Urban Mobile Indicators for Walking and Public Transport*, Bruksela–Cheltenham. Dostępne na: <https://ec.europa.eu> [data dostępu: 24.08.2022].
- Jokinen J-P., Sörensen L., Schlüter J., 2021, *Public Transport in Low Density Areas*, [w:] R.Vickerman (red.), *International Encyclopedia of Transportation*, Elsevier, 589–595.
- Kaczorowski J., 2019, *Wykluczeni. O likwidacji transportu zbiorowego na wsi i w małych miastach*, *Przegląd Planisty*, 4/2019, 11–14.

- Kębłowski W., 2020, *Why (Not) Abolish Fares? Exploring the Global Geography of Fare-Free Public Transport*, *Transportation*, 47 (6), 2807–2835. <https://doi.org/10.1007/s11116-019-09986-6>
- Kębłowski W., 2023, *The Making (S) of an Alternative Urban Policy: What Happens When Free Fares Come to Town?*, *Antipode*, 55 (1), 180–199. <https://doi.org/10.1111/anti.12865>
- Kębłowski W., Bassens D., 2017, 'All Transport Problems Are Essentially Mathematical': The Uneven Resonance of Academic Transport and Mobility Knowledge in Brussels, *Urban Geography*, 39 (3), 413–437. <https://doi.org/10.1080/02723638.2017.1336320>
- Komornicki T., 2003, *Factors of Development of Car Ownership in Poland*, *Transport Reviews*, 23 (4), 413–431. <https://doi.org/10.1080/01441647.2002.10823175>
- Kwarciański T., 2016, *Dostępność publicznego transportu zbiorowego na obszarach wiejskich w Polsce: aspekty metodyczne i pragmatyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Kwarciański T., Leszczyński K., 2017, *Funkcjonowanie publicznego transportu na żądanie na przykładzie Szczecina*, *Problemy Transportu i Logistyki*, 39, 39–46. <https://doi.org/10.18276/ptl.2017.39-04>
- Laws R., Enoch M., Ison S., Potter S., 2009, *Demand responsive transport: a review of schemes in England and Wales*, *Public Transportation*, 12 (1), 19–37.
- Mageean J., Nelson J.D., 2003, *The evaluation of demand responsive transport services in Europe*, *Journal of Transport Geography*, 11 (4), 255–270. Dostępne na: [https://doi.org/10.1016/S0966-6923\(03\)00026-7](https://doi.org/10.1016/S0966-6923(03)00026-7) [data dostępu: 4.10.2022].
- Navidi Z., Ronald N., Winter S., 2018, *Comparison between ad-hoc demand responsive and conventional transit: a simulation study*, *Public Transport*, 10, 147–167.
- Obuchowicz A., 2013, *Wykorzystanie projektów unijnych do tworzenia nowych innowacyjnych rozwiązań transportowych*, *Transport Miejski i Regionalny*, 2013/6, 28–30. Dostępne na: https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-040c37c1-4fee-4512-9183-b36565d42237/c/TMiR_6_2013_Obuchowicz.pdf [data dostępu: 29.08.2022].
- Okraszewska R., Sierpiński G., 2014, *Darmowy Transport Publiczny W Polsce – Uwarunkowania, Bariery, Doświadczenia*, *Logistyka*, 2014/6, 8071–8075.
- O'Shaughnessy M., Casey E., Enright P., 2011, *Rural transport in peripheral rural areas: the role of social enterprises in meeting the needs of rural citizens*, *Social Enterprise Journal*, 7 (2), 183–190.
- Owens S., 1995, *From 'Predict and Provide' to 'Predict and Prevent': Pricing and Planning in Transport Policy*, *Transport Policy*, 2 (1), 43–49. [https://doi.org/10.1016/0967-070x\(95\)93245-t](https://doi.org/10.1016/0967-070x(95)93245-t)
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), 2020, *Zestawienie prezentujące dotychczas stosowane w Polsce modele usługi door-to-door*, Warszawa. Dostępne na: <http://www.pfron.org.pl> [data dostępu 24.08.2022].
- Perone J.S., 2002, *Advantages and Disadvantages of Fare-Free Transit Policy*, National Center for Transportation Research, Tampa.
- Połom, M., 2015, *European Union Funds as a Growth Stimulant of Electromobility on the Example of Electric Public Transport in Poland*, *Barometr Regionalny* 13, 89–96.
- Pyza D., Miętus M., 2017, *Organizacja przewozu ładunków transportem drogowym z uwzględnieniem różnych technologii przewozowych*, *Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport*, 117, 281–291.
- Redman L., Friman M., Gärling T., Hartig T., 2013, *Quality Attributes of Public Transport That Attract Car Users: A Research Review*, *Transport Policy*, 25, 119–27. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.11.005>
- 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. Dostępne na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32007R1370> [data dostępu: 19.02.2023]

- Rupprecht Consult (red.), 2019, *Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*. Dostępne na: https://www.eltis.org/sites/default/files/sump_guidelines_2019_interactive_document_1.pdf [data dostępu: 8.11.2022].
- Scott R.A., 2010, *Demand responsive passenger transport in low-demand situations*, Booz & Company, Auckland. Dostępne na: https://www.researchgate.net/publication/338569119_Demand_responsive_passenger_transport_in_low-demand_situations [data dostępu 3.10.2022].
- Sörensen L., Bossert A., Jokinen J.-P., Schlüter J., 2021, *How much flexibility does rural public transport need? – Implications from a fully flexible DRT system*, *Transport Policy*, 100, 5–20.
- Starowicz W., Dyrkacz G., 2020, *Transport zbiorowy na żądanie na przykładzie Krakowa*, *Transport Miejski i Regionalny*, 4, 9–15. Dostępne na: <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-f74ff86b-e29f-4583-a36e-03fo78397fab> [data dostępu 24.08.2022].
- Storchmann, K., 2003, *Externalities by Automobls and Fare-Free ransit in Germany – A paradigm Shift?*, *Journal of Public Transportation*, 6, 4, 89–105. DOI: <http://doi.org/10.5038/2375-0901.6.4.5>
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku, 2019. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M.P. 2019 poz. 1054). Dostępne na: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20190001054> [data dostępu: 31.10.2022]
- Štraub D., 2019, *Riding without a Ticket: Geography of Free Fare Public Transport Policy in Poland*, *Urban Development Issues*, 64 (1), 17–27. <https://doi.org/10.2478/udi-2019-0020>
- Štraub D., 2020, *The Effects of Fare-Free Public Transport: A Lesson from Frýdek-Místek (Czechia)*, *Sustainability*, 12 (21), 9111. <https://doi.org/10.3390/su12219111>
- Štraub D., Jaroš V., 2019, *Free Fare Policy as a Tool for Sustainable Development of Public Transport Services*, *Human Geographies – Journal of Studies and Research in Human Geography*, 13 (1), 45–59. <https://doi.org/10.5719/hgeo.2019.131.3>
- Takeuchi R., Okura I., Nakamura F., Hiraishi H., 2003, *Feasibility study on demand responsive transport systems (DRTs)*, *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 5, 388–397.
- Tomanek R., 2017, *Ocena Skuteczności Równoważenia Mobilności Na Obszarach Metropolitalnych Za Pomocą Bezpłatnego Transportu Zbiorowego*, *Barometr Regionalny*, 15 (5), 61–67.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz.U. 2018 poz. 1668 ze zm.)
- Velaga N.R., Beecroft M., Nelson J.D., Corsar D., Edwards P., 2012, *Transport poverty meets the digital divide: accessibility and connectivity in rural communities*, *Journal of Transport Geography*, 21, 102–112.
- Wolański M., Paprocki W., Mazur B., Szczówka A., Jakubowski B., Czubak M., Pieróg M., Zachor J. (red.), 2016, *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi: diagnoza, analiza zróżnicowania, oddziaływania społeczne, rekomendacje*, Oficyna Wydawnicza – Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Załącznik nr 1 do Uchwały Rady Miasta Sopotu nr xxviii/462/2021 z dnia 4 listopada 2021 r., Dostępne na: <https://bip.sopot.pl/m,228,uchwaly-rady-miasta-2021.html> [data dostępu 21.10.2022].
- Zespół Doradców Gospodarczych TOR, Mobilis, 2019, *Liberalizacja rynku miejskich przewozów autobusowych*, Warszawa. Dostępne na: <https://zdgtor.pl/publication/liberalizacja-ryнку-miejskich-przewozow-autobusowych> [data dostępu 29.11.2022].

Źródła internetowe

- Bank Danych Lokalnych GUS (BDL GUS)*, dane dotyczące ludności, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> [data dostępu: 24.08.2022].
- Bezpłatna komunikacja miejska w Polsce*, <https://www.facebook.com/bezpлатnakomunikacjamiej-skawpolsce> [data dostępu: 26.08.2022].
- GUS SWAID, Dziedziczne Bazy Wiedzy, Transport, Ogółem, Komunikacja miejska/Przewozy pasażerów*, b.d. [b]. Dostępne na: http://swaid.stat.gov.pl/TransportLacznosc_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_TRANS_12.aspx [data dostępu: 18.01.2023].
- GUS SWAID, Transport, Ogółem, Przewozy ładunków i pasażerów*, b.d. [a]. Dostępne na: http://swaid.stat.gov.pl/TransportLacznosc_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_TRANS_3.aspx [data dostępu: 18.01.2023].
- Hoper*, <https://www.hoper.pl> [data dostępu: 26.08.2022].
- MPK – Łódź*, <https://www.mpk.lodz.pl> [data dostępu: 20.10.2022].
- MPK Kraków*, <https://www.mpk.krakow.pl> [data dostępu: 26.08.2022].
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)*, <https://www.pfron.org.pl> [data dostępu: 25.08.2022].
- PFR dla Miast*, <https://pfrdlamiast.pl> [data dostępu 4.09.2022].
- Powiat Drawski*, <https://www.powiatdrawski.pl> [data dostępu: 4.10.2022].
- Sopot.pl*, <https://www.sopot.pl> [data dostępu: 21.10.2022].
- Transport Publiczny*, <https://www.transport-publiczny.pl> [data dostępu 4.10.2022].
- Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego (ZDiT) Szczecin*, <https://www.zditm.szczecin.pl> [data dostępu: 29.08.2022].

SPIS RYCIN I TABEL

Tab. 1. Rodzaje ulg taryfowych w transporcie w Polsce	/ 15
Tab. 2. Przesłanki implementacji FFPT	/ 16
Ryc. 1. Filozofia „kija i marchewki” w polityce zrównoważonego transportu	/ 16
Tab. 3. Statystyki dotyczące funkcjonowania transportu publicznego w Polsce (w 2021 r. i na początku 2022 r.)	/ 18
Ryc. 2. Bezpłatny transport publiczny w Polsce na tle miast z funkcjonującym PTZ	/ 19
Ryc. 3. Transport publiczny i jego status w badanej zbiorowości	/ 20
Ryc. 4. Przypadki FFPT w Polsce, 2022 r.	/ 21
Ryc. 5. Przypadki FFPT w Polsce, 2019 r.	/ 22
Ryc. 6. „Błędne koło” transportu publicznego	/ 23
Ryc. 7. Wdrażanie FFPT – zmiana w czasie	/ 24
Ryc. 8. Beneficjenci polityki FFPT i liczba linii	/ 25
Tab. 4. Typy świadczenia usług transportu na żądanie	/ 28
Tab. 5. Porównanie ogólnodostępnych systemów DRT w Polsce	/ 31
Ryc. 9. Miasta z funkcjonującymi systemami DRT	/ 33
Ryc. 10. Rozwój usług door-to-door wg czasu wprowadzenia	/ 34
Tab. 6. Rekomendacje w podziale na adresatów	/ 46
Tab. 7. Zwrotność kwestionariuszy ankietowych	/ 50

ZAŁĄCZNIK 1. PYTANIA ANKIETOWE W ZAKRESIE TEMATYKI TEGO RAPORTU

Miasto (gmina):	
-----------------	--

a) PUBLICZNY TRANSPORT ZBIOROWY

Czy w gminie funkcjonuje system lokalnego publicznego transportu zbiorowego?	
„X”	(proszę zaznaczyć „X” odpowiednią opcję poniżej)
	Nie (proszę kontynuować od pytania 6 – Kompleksowe badania ruchu – część B)
	Tak

(...)

Czy transport publiczny w mieście (gminie) jest bezpłatny?	
„X”	(proszę zaznaczyć „X” odpowiednią opcję poniżej)
	Nie
	Tak: (proszę zaznaczyć „X” odpowiednią dla „tak” opcję poniżej)
	tylko dla mieszkańców (np. karta mieszkańca, płacenie PIT w gminie)
	dla każdego
	inna opcja – Jaka?
	...

„Autorami opracowania są młodzi badacze, Kamil Mróz i Daniel Štraub, którzy jednak mają już pewne doświadczenie w podjętej tematyce. Swoimi wcześniejszymi doniesieniami naukowymi (...) Daniel Štraub gwarantuje rzetelność wykonanych badań. Podjęta przez Autorów tematyka jest istotna naukowo, a także interesująca ze względów poznawczych. (...) uważam raport (...) za wartościowy, systematyzujący informacje dotyczące bezpłatnego transportu publicznego i transportu na żądanie w Polsce. Został wykonany rzetelnie w oparciu o prawidłową metodykę badań transportowych i źródła.”

dr Marcin Połom
(Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej
i Gospodarki Przestrzennej,
Uniwersytet Gdański)



Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji o tym, jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa, www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl