OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
I REGIONALNEJ IRMiR

Koncepcja zintegrowanego systemu ulg w środkach publicznego transportu zbiorowego

Autorzy raportu:

Michał Wolański, Mirosław Czerliński, Marcin Pinkosz

Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich

Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską

IRMiR INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Wolański M., Czerliński M., Pinkosz M., 2025, *Koncepcja zintegrowanego systemu ulg w środkach publicznego transportu zbiorowego*, Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.
https://doi.org/10.51733/opm.2025.07

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

ISBN 978-83-67231-75-6

Autorzy raportu:

dr hab. Michał Wolański, prof. SGH – Wolański sp. z o.o.
https://orcid.org/0000-0002-0396-277X

Mirosław Czerliński – Wolański sp. z o.o.
https://orcid.org/0000-0003-2394-0284

Marcin Pinkosz – Wolański sp. z o.o.
https://orcid.org/0009-0008-8932-0508

Recenzja: **dr hab. Tomasz Kwarciński, prof. US**

Projekt typograficzny: **Aleksandra Słowińska, Stereoplan**

Grafika na okładce: **Julia Paszko**

Redakcja językowa: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Studio Grafpa,** www.grafpa.pl

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

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2025

Raport powstał we współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej.

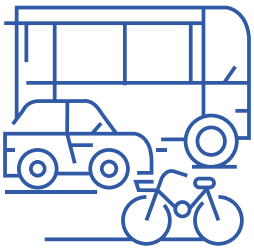
Raport został zrealizowany w ramach projektu: „Program badawczy Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej (OPMR) jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej i regionalnej w Polsce w oparciu o wiedzę – etap II" finansowany ze środków Pomocy Technicznej dla Funduszy Europejskich i budżetu państwa.

Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich
Rzeczpospolita Polska
Dofinansowane przez Unię Europejską
IRMiR INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
I REGIONALNEJ IRMiR

Koncepcja zintegrowanego systemu ulg

w środkach publicznego transportu zbiorowego



Kraków–Warszawa 2025

Autorzy raportu:
Michał Wolański, Mirosław Czerliński, Marcin Pinkosz

Spis akronimów i skrótów

FRPA – Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych

JST – jednostka samorządu terytorialnego

MI – Ministerstwo Infrastruktury

PSC – umowa ramowa o świadczenie usług publicznych (ang. Public Service Contract)

PSO – obowiązek świadczenia usług publicznych (ang. Public Service Obligation)

PTZ – publiczny transport zbiorowy

UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Spis treści

Spis akronimów i skrótów 4

Wprowadzenie 7

Krótko i na temat 9

Kontekst, czyli dlaczego podjęliśmy się tej analizy? 10

Co i jak analizowaliśmy? 10

Jakie są najważniejsze wyniki analizy? 13

Kluczowe wnioski 14

Co rekomendujemy? 15

Stan obecny 19

Obecna struktura ulg 20

Ulgi samorządowe 40

Ulgi handlowe 45

Przesłanki zmian systemu ulg w świetle obecnych ram prawnych i politycznych 47

Nadużycia w systemie ulg 49

Problematyka wspólnego biletu 51

Dążenia do ujednolicenia systemu ulg w Polsce 53

Doświadczenia zagraniczne 56

Austria 57

Czechy 62

Niemcy 67
Węgry 72
Szwajcaria 76
Analiza porównawcza systemów ulg 80
Dobre praktyki a propozycje dla polski 81

Możliwości wypracowania ujednoliconego systemu ulg 83

Kompleksowy, przejrzysty i nieskomplikowany system ulg 84
Ograniczenie liczby grup uprawnionych do przejazdów ulgowych 86
Ujednolicenie ulg w komunikacji miejskiej i regionalnej 89
Rezygnacja z refundacji ulgowych biletów 92

Propozycja ujednolicenia systemu ulg 96

Nowy katalog ulg ustawowych 97
Model prawno-finansowy ulg ustawowych 104
Skutki nowych zapisów 106
Argumenty za ujednoliceniem systemu ulg 121
Argumenty przeciw ujednoliceniu systemu ulg 124

Literatura 128

Akty prawne i orzeczenia 131
Spis tabel i rycin 133
Załączniki 134

Wprowadzenie

Postulatów przewozowych determinujących jakość publicznego transportu zbiorowego (PTZ) jest wiele, a za cztery podstawowe uznaje się: czas, koszt, bezpieczeństwo i wygodę podróży. Koszt (cena) podróży wpływa na liczbę osób korzystających z transportu publicznego, ale też wysokość przychodów z biletów.

W systemie taryfowo-biletowym poszukiwany jest odpowiedni balans między niskimi cenami za przejazdy, liczbą i poziomem obowiązujących ulg (z rekompensatą utraconych wpływów w pozamiejskim transporcie publicznym lub bez rekompensaty w komunikacji miejskiej, ale przy pokryciu utraconych wpływów z innych źródeł, np. budżetu miasta) a kosztem funkcjonowania transportu publicznego. Koszty funkcjonowania PTZ jako usługi publicznej rzadko pokrywane są wyłącznie z wpływów z biletów – w systemach komunikacji miejskiej w Polsce ich udział w całości kosztów osiąga z reguły wartość z przedziału 15–50%.

Uprawnienia do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej i transporcie pozamiejskim (autobusowym i kolejowym) wynikają z przepisów wielu ustaw, w tym:

- *Ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*,
- *Ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*,
- *Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe*,
- *Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*,
- *Ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych*.

Z perspektywy pasażerów ulgi są przywilejem dla określonych grup społecznych i zawodowych, które z różnych powodów (np. ograniczeń wynikających z wieku i niepełnosprawności, potencjału rozwoju osób młodych i uczących się, potrzeb dużych rodzin, zasług związanych z pełnieniem obowiązków służbowych i ochroną bezpieczeństwa kraju czy honorowym krwiodawstwem) są preferowane jako użytkownicy transportu publicznego. Przywilej ten ma na celu zmniejszyć ograniczenia mobilności tych grup, jednocześnie zwiększając możliwości uczestniczenia należących do nich osób w życiu codziennym (Štraub, Mróz 2023).

Należy jednak wspomnieć, że ulgi w publicznym transporcie zbiorowym występują w Polsce w różnych formach i zakresach. Podstawowy podział to ten na uprawnienia ustawowe – czyli takie, które obowiązują we wszystkich gminach w Polsce, ulgi samorządowe – nadane przez organizatora transportu na danym terenie – oraz ulgi handlowe, dla których katalog zniżek formułuje przewoźnik (Jackiewicz, Czech, Barcik 2010). Zakres ulg różni się

więc w zależności od środka transportu, gminy czy nawet przewoźnika PTZ. Konieczne wydaje się zatem uproszczenie i ujednolicenie systemu ulg w środkach publicznego transportu zbiorowego, co jest przedmiotem niniejszego opracowania.

W transporcie regionalnym obowiązuje skomplikowany mechanizm ubiegania się o refundację z budżetu państwa w związku z honorowaniem ulg ustawowych. Stwarza on pole do nadużyć polegających na ustalaniu bardzo wysokich cen biletów pełnopłatnych, stanowiących podstawę do obliczenia ceny biletów uczniowskich, które następnie wykupywane są przez gminy w celu spełnienia obowiązku dowozu do szkół. Od tych biletów przewoźnicy/operatorzy otrzymują refundację z budżetu państwa – do poziomu relatywnie wysokich cen biletów pełnopłatnych.

Krótko i na temat

Kontekst, czyli dlaczego podjęliśmy się tej analizy?

Celem raportu jest analiza możliwości opracowania kompleksowego, przejrzystego i nieskomplikowanego systemu ulg (zarówno ustawowych, jak i samorządowych) obowiązujących w środkach publicznego transportu zbiorowego, niezależnie od charakteru komunikacji (miejska, pozamiejska) oraz środka transportu, wraz z nowym systemem ich finansowania.

Wyżej wymienione uwarunkowania powodują trudności we wprowadzaniu zintegrowanych biletów, obejmujących komunikację miejską oraz transport regionalny, co skutkuje:

- brakiem możliwości uzyskiwania refundacji z budżetu państwa, gdy emitentem biletu jest gmina;
- koniecznością wprowadzania ofert łączonych (dwa bilety sprzedawane razem – jeden na komunikację miejską, a drugi na kolej lub autobus komunikacji regionalnej), aby mieć możliwość uzyskiwania przez przewoźników regionalnych (kolejowych i autobusowych) refundacji z budżetu państwa za honorowanie ulg ustawowych;
- skomplikowaną taryfą biletów łączonych, oferującą różne kombinacje biletów na komunikację miejską i transport regionalny, z zachowaniem obowiązującego dla każdego z tych podsystemów katalogu osób uprawnionych do przejazdów ulgowych i poziomów ulg (ulgi ustawowe i gminne w komunikacji miejskiej, ulgi ustawowe i handlowe – w transporcie regionalnym).

Co i jak analizowaliśmy?

Aby pozyskać obecną strukturę sprzedaży biletów ulgowych z uwzględnieniem kosztów udzielania poszczególnych ulg dla budżetu państwa, rozesłano zapytania do Ministerstwa Finansów, urzędów marszałkowskich oraz wybranych urzędów miast, przy zachowaniu kryteriów dotyczących zróżnicowania geograficznego oraz wielkości ośrodka.

Przeanalizowano również rozwiązania stosowane w wybranych państwach Europy, tj. Austrii, Czechach, Niemczech, Szwajcarii oraz na Węgrzech, ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju i wielkości preferencji dla różnych grup wrażliwych społecznie.

Poniżej opisano wykorzystane do analizy metody.

- **Przegląd literatury dotyczącej ulg ustawowych.** Wykorzystana metoda polegała na analizie i syntezie dokumentów prawnych, publikacji naukowych oraz raportów eksperckich dotyczących systemów ulg ustawowych w transporcie publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń krajowych oraz wybranych przykładów zagranicznych (z Austrii, Niemiec, Czech, Węgier i Szwajcarii). Przegląd objął źródła krajowe i międzynarodowe, umożliwiając identyfikację dobrych praktyk oraz barier związanych z ujednolicaniem ulg.

- **Pozyskanie danych o refundacji sprzedaży biletów ulgowych z Ministerstwa Finansów i miast.** Metoda obejmowała wystąpienie do Ministerstwa Finansów, urzędów marszałkowskich oraz wybranych samorządów miejskich z wnioskami o udostępnienie danych dotyczących wysokości kwoty refundacji ulg ustawowych lub sprzedaży biletów ulgowych. Pozyskane informacje obejmowały wartość refundacji w podziale na rodzaje transportu oraz grupy uprawnione, co pozwoliło ocenić skalę problemów finansowych wynikających ze złożoności obecnego systemu ulg.

- **Studium przypadku – Metropolia Trójmiejska.** Analiza przypadku Metropolii Trójmiejskiej miała na celu dogłębne zbadanie funkcjonowania systemu ulg na przykładzie obszaru transportowego borykającego się z integracją transportu miejskiego i regionalnego (kolejowego). W ramach metody przeprowadzono analizę lokalnych aktów prawnych oraz regulaminów przewozów zarządów transportu (m.in. ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia, MZK Wejherowo i województwa pomorskiego).

- **Projekcje finansowe zmiany systemu ulg.** Ta metoda polegała na przygotowaniu modelu finansowego, który uwzględnia skutki wprowadzenia ujednoliconego systemu ulg – zmiany poziomu ulg dla określonych grup społecznych. Przy użyciu dostępnych danych o sprzedaży biletów dla poszczególnych kategorii ulg oraz poziomie refundacji stworzono prognozy finansowe w dwóch scenariuszach ujednolicenia katalogu ulg. Umożliwiło to ocenę skutków finansowych proponowanych reform oraz wskazanie wariantu optymalnego ekonomicznie i społecznie.

Poniżej przedstawiono pytania badawcze, które były podstawą analizy:

1. Jaka jest obecna struktura ulg ustanowionych przez władze publiczne w środkach publicznego transportu zbiorowego?
2. Jakie działania należy podjąć w celu opracowania kompleksowego, przejrzystego i nieskomplikowanego systemu ulg?
3. W jakim stopniu obecne ramy prawne i polityczne stanowią utrudnienie dla potencjalnego ujednolicenia systemu ulg w środkach PTZ w Polsce?
4. Jak powinny wyglądać przepisy, które kompleksowo regulowałyby ustawowe uprawnienia do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej i w transporcie regionalnym?
5. Jakie skutki finansowe, prawne i społeczne będzie niosło za sobą potencjalne ujednolicenie systemu ulg w środkach PTZ?
6. Jaki powinien być zakres ograniczenia liczby grup osób uprawnionych do przejazdów ulgowych?
7. Na ile pożądane jest, aby w ramach jednego aktu prawnego ujednolicić katalog grup osób uprawnionych do przejazdów ulgowych i poziom ulg ustawowych w komunikacji miejskiej i transporcie regionalnym?
8. Na ile istnieje przestrzeń do rozważenia rezygnacji ze skomplikowanego mechanizmu refundacji biletów ulgowych w transporcie regionalnym, np. na rzecz dotacji do wozokilometra/pociągokilometra, przekazywanej przewoźnikom/operatorom z budżetu państwa, w związku z obowiązkiem honorowania ulg ustawowych (jakie są argumenty za i przeciw)?
9. W jaki sposób doświadczenia i dobre praktyki z innych krajów europejskich mogą zostać zaadaptowane w celu utworzenia nieskomplikowanego systemu ulg w środkach PTZ?

Jakie są najważniejsze wyniki analizy?

Analiza pozwoliła przedstawić pozytywne przykłady systemów ulg ustawowych funkcjonujących w wybranych państwach europejskich. Wynika z nich, że uproszczenie systemu pozwala na stworzenie dobrej jakości integracji taryfowej, co z kolei przekłada się na zwiększenie atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego.

Pozytywne przykłady z zagranicy posłużyły do wypracowania nowej koncepcji ulg ustawowych, która przede wszystkim opiera się na jak najmniejszej liczbie poziomów ulg.

Rezultatem badań i analiz są dwa autorskie, alternatywne scenariusze rekomendacyjne wraz z projekcjami finansowymi, a także skutkami redystrybucyjnymi (w tym przynajmniej jeden ze scenariuszy oparty jest na finansowaniu ryczałtowym), przy jednoczesnym założeniu ułatwiania integracji taryfowej w różnych aktualnie spotykanych konfiguracjach.

Przedstawiono cztery modele prawno-finansowe nowego systemu ulg publicznego transportu zbiorowego, które różnią się przede wszystkim formą wypłacania rekompensaty za przychody utracone z tytułu honorowania ulg ustawowych w przewozach pasażerskich. Wprowadzenie modeli nie jest ściśle związane z uproszczeniem systemu ulg ustawowych. Zmiana katalogu ulg może być jednak szansą na zmianę modelu rekompensat na korzystny zarówno dla organizatorów i przewoźników, jak i dla pasażerów.

Kluczowe wnioski

- Należy dążyć do ograniczenia katalogu uprawnionych do ulg do możliwie niewielkiej liczby grup – przede wszystkim korzystając z kategorii społeczno-socjalnych, związanych z bezpieczeństwem oraz honorowych. Redukcji mogłyby ulec ulgi zawodowe i przywileje historyczne, które nie mają istotnego wpływu na dostęp do transportu. Należy jednak pamiętać, że każde usunięcie ulgi będzie budzić opór zainteresowanych środowisk.

- Ujednolicenie katalogu ulg i wysokości zniżek w jednym akcie prawnym dla komunikacji miejskiej i pozamiejskiej jest wysoce pożądane ze względu na potrzebę uzyskania spójności systemu.

- Istnieją mocne argumenty za rozważeniem odejścia od skomplikowanego systemu refundacji do sprzedanych biletów ulgowych na rzecz prostszego finansowania poprzez dotacje za pracę eksploatacyjną (wozokilometry lub pociągokilometry). Taki krok uprościłby system i potencjalnie zwiększył efektywność wykorzystania środków (poprzez stymulowanie podaży usług).

- Zaprezentowano cztery prawno-finansowe modele funkcjonowania systemu ulg ustawowych w Polsce: utrzymanie refundacji do sprzedaży biletów ulgowych z usprawnieniem systemu, wprowadzenie ryczałtowanej stawki refundacji za honorowanie ulg w podziale na JST, zupełnie nowy system i zintegrowanie organizatorów PTZ w regionach oraz model mieszany refundacji sprzedaży biletów ulgowych 50% i ryczałtowej dopłaty do wozokilometra za honorowanie przejazdów bezpłatnych.

- Ujednolicenie ulg ustawowych uprości zakup biletów, co zwiększy atrakcyjność transportu zbiorowego, doprowadzi do równiejszego traktowania obywateli oraz ułatwi integrację taryfową.

- Ujednolicenie ulg może jednak zmniejszyć autonomię samorządów oraz wprowadzić ryzyko niedofinansowania systemu przez znaczne zwiększenie wydatków na refundację ulg.

Co rekomendujemy?

Wnioski i rekomendacje opracowano z wykorzystaniem technik i metod charakterystycznych dla ewaluacji opartej na teorii zmiany.

W jej ramach odpowiedziano na następujące pytania:

- Jaka jest natura problemu, który należy rozwiązać?
- Co musi się wydarzyć, aby nastąpiła zmiana? Kto i jakie działania musi podjąć?
- Skąd będziemy wiedzieć, że nastąpiła zmiana?
- Jak to zmierzyć i kiedy?
- Gdzie chcemy dotrzeć? Co się zmieni w zakładanym czasie?

W przypadku każdej z rekomendacji przedstawiono również scenariusz alternatywny – sytuację, w której nie zostaną podjęte rekomendowane działania oraz potencjalne tego następstwa.

Tab. 1. Rekomendacje – ujednolicenie poziomu ulg ustawowych stosowanych w komunikacji miejskiej do poziomów 50% i 100%

	Jaka jest natura problemu, który należy rozwiązać?	**Kto jest adresatem i jakie działania powinien podjąć?**	**Skąd będziemy wiedzieć, że nastąpiła zmiana?**	**Jak to zmierzymy i kiedy?**	**Gdzie chcemy dotrzeć? Co się zmieni w zakładanym czasie?**
Teoria zmiany	W komunikacji miejskiej występują w większości ulgi 50% i 100% dla pasażerów, stanowione przez lokalne władze w ramach uchwały, bez rekompensaty do sprzedanych biletów. W transporcie pozamiejskim funkcjonuje 8 poziomów ulg: 33%, 37%, 49%, 51%, 78%, 93%, 95% i 100%, ustanowionych ustawowo i refundowanych z budżetu państwa do każdego sprzedanego biletu ulgowego. Istnieje problem tworzenia zintegrowanych ofert łączących komunikację miejską, kolej i autobusy pozamiejskie. Ambitni organizatorzy godzą się na utratę rekompensaty z budżetu państwa, by zaoferować pasażerom bilety zintegrowane, co znacznie uszczupla ich budżety. Na wielu obszarach organizatorzy nie podejmują się jednak integracji z powodu możliwości utraty dopłat do ulg ustawowych.	Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Finansów: należy znowelizować ustawę o przejazdach ulgowych i pochodne, wprowadzając ujednolicone z komunikacją miejską poziomy ulg: 50% i 100% dla określonych w ustawie grup pasażerów. Szczegółową propozycję zawiera Tabela 9. Zmiana pozwoli zaoferować pasażerom bilety zintegrowane na kolej, autobusy pozamiejskie i komunikację miejską rozliczane według tej samej stawki ulgi. W ramach obecnego systemu problemem pozostanie nadal rozliczenie biletu ulgowego – ustalenie, jaka jego część podlega rekompensacie.	Powstanie nowelizacja ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Organizatorzy transportu miejskiego i regionalnego chętniej wdrożą oferty zintegrowane – jak miało to miejsce w województwie małopolskim.	Wskaźniki monitorowane raz w roku: – nowelizacja ustawy o ulgowych przejazdach; – liczba systemów transportu publicznego, które wdrożyły zintegrowany system taryfowo-biletowy komunikacji miejskiej i transportu regionalnego.	Możliwość opracowania i wdrożenia nowej ustawy o ulgach do końca 2026 r. Docelowo – zintegrowane systemy taryfowo-biletowe komunikacji miejskiej i transportu regionalnego w każdym województwie (16). Ujednolicenie poziomu ulg do 50% i 100% w scenariuszu 1 powoduje wzrost kwoty refundacji z budżetu państwa o minimum 229 mln zł (+13% względem obecnych wydatków). Skutki finansowe nie są znaczne, a społeczne mogą być bardzo pozytywne.
Scenariusz alternatywny – negatywny		System przejazdów ulgowych pozostaje bez zmian, a w konsekwencji utrwala się stan zdezintegrowania systemów taryfowo-biletowych w PTZ.	Nie powstanie nowelizacja ustawy.	Jw.	Utrzymanie obecnej struktury ulg. Integracja systemów na bazie rezygnacji z refundacji ulg (województwo łódzkie) lub strefowych biletów kolejowych (województwo małopolskie).

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Tab. 2. Rekomendacje – utworzenie nowego systemu finansowania pozamiejskiego publicznego transportu zbiorowego w Polsce

	Jaka jest natura problemu, który należy rozwiązać?	**Kto jest adresatem i jakie działania powinien podjąć?**	**Skąd będziemy wiedzieć, że nastąpiła zmiana?**	**Jak to zmierzymy kiedy?**	**Gdzie chcemy dotrzeć? Co się zmieni w zakładanym czasie?**
Teoria zmiany	W 2023 r. na refundacje ulg ustawowych z budżetu państwa przeznaczono łącznie 1,784 mld zł, w tym 0,886 mld zł na transport kolejowy oraz 0,899 mld zł na pozamiejski transport autobusowy. Organizatorzy PTZ finansują transport publiczny z dotacji do ulg ustawowych, Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA), budżetów samorządów i wpływów ze sprzedaży biletów – dofinansowania pochodzą więc z wielu źródeł. Istnieją silne argumenty za rozważeniem odejścia od skomplikowanego systemu refundacji do sprzedanych biletów ulgowych na rzecz prostszego – finansowania poprzez dotacje za pracę eksploatacyjną (wozokilometry lub pociągokilometry) albo od wielkości JST (liczby mieszkańców i powierzchni).	Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Finansów: utworzenie nowego systemu finansowania pozamiejskiego PTZ i powołanie zintegrowanych organizatorów w regionach (np. związki powiatowo-gminne i województwa) – środki z ulg i FRPA przyznawane organizatorom w formie zryczałtowanej w podziale według liczby mieszkańców i powierzchni obszaru działania danego organizatora PTZ albo realizowanej pracy eksploatacyjnej.	Powstanie nowelizacja ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ulgach ustawowych i funduszu rozwoju przewozów autobusowych. Powołanie w całym kraju regionalnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego.	Wskaźniki monitorowane raz w roku: – opracowane nowelizacje ustaw; – liczba regionalnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego.	Możliwość opracowania i wdrożenia znowelizowanych ustaw do końca 2026 r. Powoływanie regionalnych organizatorów w okresie do 2030 r., docelowo osiągnięcie przynajmniej 16 organizatorów (min. 1 na województwo).
Scenariusz alternatywny – negatywny		System finansowania pozostaje bez zmian, utrwala się stan wielu źródeł dofinansowania (FRPA, ulgi ustawowe) i obecny stan funkcjonowania PTZ w Polsce.	Nie powstaną nowelizacje ustaw.	Jw.	Na bazie pracy organicznej organizatorów, jak obecnie, powoływanie nowych związków powiatowo-gminnych lub innych. Rozpady organizacji bez zapewnionego finansowania.

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Cyfryzacja uprawnień do przejazdów ulgowych. Dla zapewnienia przejrzystości systemu ulg oraz skutecznego nadzoru nad ich wykorzystaniem należy stworzyć ogólnopolską cyfrową bazę uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych, zintegrowaną z aplikacją mObywatel lub podobnym narzędziem. Uprawnienia powinny być przyznawane i weryfikowane w sposób scyfryzowany, z jednoznacznym zapisem w centralnym rejestrze dostępnym dla operatorów i kontrolerów biletów. Taki system umożliwi szybkie i jednoznaczne potwierdzenie prawa do ulgi w czasie kontroli, niezależnie od rodzaju przewoźnika. Cyfryzacja przyczyni się także do ograniczenia nadużyć, w szczególności związanych z drukowaniem fikcyjnych biletów ulgowych przez nieuczciwych przewoźników czy fałszowaniem dokumentów uprawniających do zniżki.
Równolegle należy ujednolicić dokumenty potwierdzające uprawnienia – np. wprowadzić jeden wzór elektronicznej legitymacji dla osób uprawnionych do przejazdów ulgowych, z kodem QR lub chipem łatwym do odczytania w systemach przewoźników. Obecna różnorodność dokumentów (legitymacje szkolne, studenckie, zaświadczenia, certyfikaty itp.) znacząco utrudnia kontrolę i weryfikację uprawnień, co sprzyja nieprawidłowościom. Ujednolicenie i cyfryzacja uprawnień zwiększyłyby transparentność, sprawność kontroli i zaufanie do systemu ulg w publicznym transporcie zbiorowym.

Możliwości ograniczenia liczby grup uprawnionych do przejazdów ulgowych. Można dążyć do ograniczenia katalogu uprawnionych do możliwie niewielkiej liczby grup – przede wszystkim odpowiadających kategoriom społeczno-socjalnym (uczniowie, studenci, seniorzy, niepełnosprawni, rodziny), związanym z zapewnianiem bezpieczeństwa (służby) oraz honorowym (weterani). Redukcji mogłyby ulec ulgi zawodowe i przywileje historyczne, które nie mają istotnego wpływu na dostęp do transportu. Każde usunięcie ulgi będzie oczywiście budzić opór zainteresowanych środowisk, więc proces ten powinien być poparty analizą efektywności i kosztu danej ulgi. Warto przy tym zauważyć, że w innych krajach regionu katalog ulg ustawowych bywa znacznie węższy.
Z danych wynika jednak, że największym obciążeniem budżetowym są ulgi dla uczniów i studentów, a tych nie powinno się ograniczać. To najliczniejsze grupy użytkowników publicznego transportu zbiorowego, więc jakiekolwiek redukcje ich przywilejów ustawowych mogłyby spowodować odpływ pasażerów z PTZ.

Stan obecny

Obecna struktura ulg

Ulgi ustawowe

Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (ustawa PTZ) reguluje ulgi honorowane przez przewoźników kolejowych i autobusowych, z wyłączeniem przewozów w ramach komunikacji miejskiej. Ostatnia jej nowelizacja doprowadziła do utworzenia tekstu jednolitego ustawy z dnia 11 marca 2024 r. Za środki publicznego transportu zbiorowego uznaje się w niej przewozy o charakterze użyteczności publicznej, wykonywane w transporcie kolejowym lub drogowym zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym.

Ulgi w przejazdach obowiązują na kolei tylko w klasie 2 wyłącznie w określonych kategoriach pociągów i na podstawie określonych rodzajów biletów. Wykonując przejazd na podstawie biletu jednorazowego w klasie 1, należy uiścić dopłatę w wysokości różnicy między pełnopłatnym przejazdem w klasie 1 i 2.

Przewoźnicy świadczący usługi publicznego transportu zbiorowego mogą wprowadzić uprawnienia do bezpłatnych albo ulgowych przejazdów dla swoich pracowników oraz emerytów i rencistów, a także najbliższych członków rodzin.

Ulgi ustawowe nie przysługują następującym grupom:

- osobom odbywającym podróż na podstawie wykupionych od przewoźnika na rzecz tych osób legitymacji lub biletów uprawniających do ulgowych przejazdów, z zastrzeżeniem możliwości nabywania przez gminę biletów miesięcznych dla dzieci w celu wykonania obowiązku określonego w ustawie PTZ;
- osobom, którym przewoźnik przyznał w ramach własnej strategii handlowej ulgi i zniżki taryfowe o charakterze komercyjnym (wielkość tych ulg nie może wynosić 95%, 93%, 78%, 51%, 49%, 37% i 33%, stanowić wielokrotności tych liczb oraz nie może być przez nie podzielna);
- pracownikom firm przewozowych kolejowych i autobusowych, emerytom, rencistom pracującym wcześniej w tych firmach i najbliższym członkom ich rodzin w zakresie, w jakim firmy te przyznały im uprawnienia do ulgowych przejazdów;
- pracownikom przewoźników kolejowych odbywającym służbowe przejazdy na podstawie zezwoleń, o których mowa w odrębnych przepisach uprawniających do służbowego przebywania podczas jazdy w kabinach podróżnych pojazdów trakcyjnych nieprzeznaczonych dla podróżnych;
- pasażerom odbywającym podróż pociągami EuroCity i InterCity w komunikacji międzynarodowej;
- osobom w komunikacji autobusowej ekspresowej, z zastrzeżeniem art. 2 ust. 2a. (Straż Graniczna i zapobieganie nielegalnej migracji).

Ulga 100% oznacza uprawnienie do uzyskania w kasie biletowej przewoźnika biletu z ulgą 100%, wydawanego nieodpłatnie.

Ulgi ustawowe w publicznym transporcie zbiorowym w Polsce przyznawane są pasażerom w zależności od kategorii pociągu (osobowy, pospieszny i ekspresowy) lub kursu autobusu (zwykły, przyspieszony, pospieszny, ekspresowy), a ulgi oddzielnych kategorii przyznawane są w komunikacji miejskiej. Ponadto ustawa przewiduje różne poziomy ulg w zależności od tego, czy zakupiony był bilet jednorazowy, czy miesięczny. Pełne zestawienie obowiązujących w Polsce ulg ustawowych zawiera Tab. 3.

Tab. 3. Wartość ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym w Polsce w podziale na uprawnione osoby

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
BILETY JEDNORAZOWE									
1	dzieci w wieku do 4 lat	100%	100%	100%	78%	78%			
2	dzieci do 4 lat, pod warunkiem niekorzystania przez dziecko z oddzielnego miejsca do siedzenia				100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)			
3	funkcjonariusze Straży Granicznej w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji, realizowanych na szlakach komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
4	umundurowani funkcjonariusze Straży Granicznej w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z ochroną granicy państwowej, a także w czasie konwojowania osób zatrzymanych, służby patrolowej oraz wykonywania czynności związanych z kontrolą ruchu granicznego	100%	100%	100%	78%	78%			
5	funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej w czasie wykonywania czynności służbowych kontroli określonej w dziale V *Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej*	100%	100%	100%	78%	78%			

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
6	umundurowani funkcjonariusze Policji w czasie konwojowania osób zatrzymanych lub chronionego mienia, przewożenia poczty specjalnej, służby patrolowej oraz udzielania pomocy lub asystowania przy czynnościach organów egzekucyjnych	100%	100%	100%	78%	78%			
7	żołnierze Żandarmerii Wojskowej oraz wojskowych organów porządkowych wykonujący czynności urzędowe patrolowania i inne czynności służbowe w środkach transportu zbiorowego	100%	100%	100%	78%	78%			
8	posłowie i senatorowie	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)
9	przewodnik lub opiekun towarzyszący w podróży osobie niewidomej albo osobie niezdolnej do samodzielnej egzystencji	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	
10	przewodnik lub opiekun towarzyszący w podróży inwalidzie wojennemu zaliczonemu do „I grupy inwalidów”	95% (również w klasie 1)	95% (również w klasie 1)	95% (również w klasie 1)	95%	95%	95%		100% (bez refundacji)
11	osoby niewidome uznane za niezdolne do samodzielnej egzystencji	93%	51%	51%	93%	51%	51%	51%	

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
12	dzieci i młodzież dotknięte inwalidztwem lub niepełnosprawne na określonych trasach[1]	78%	78%	78%	78%	78%	78%	78%	
13	jeden z rodziców albo opiekun dzieci i młodzieży dotkniętych inwalidztwem lub niepełnosprawnych na określonych trasach (jak wyżej)	78%	78%	78%	78%	78%	78%	78%	
14	żołnierze odbywający niezawodową służbę wojskową, z wyjątkiem służby okresowej i nadterminowej, oraz osoby spełniające obowiązek tej służby w formach równorzędnych	78%	78%	78%	78%	78%			
15	cywilne niewidome ofiary działań wojennych uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	78%	78%		78%	78%	78%		100% (bez refundacji)
16	cywilne niewidome ofiary działań wojennych inne niż uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji								100% (bez refundacji)
17	inwalida wojenny zaliczony do „I grupy inwalidów”	78% (również w klasie 1)	78% (również w klasie 1)		78%	78%	78%		100% (bez refundacji)
18	inwalida wojenny	37% (również w klasie 1)	37% (również w klasie 1)	37% (również w klasie 1)					100% (bez refundacji)

1 Wyłącznie przejazd z miejsca zamieszkania lub miejsca pobytu do przedszkola, szkoły, szkoły wyższej, placówki opiekuńczo-wychowawczej, placówki oświatowo-wychowawczej, specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego, ośrodka umożliwiającego dzieciom i młodzieży spełnianie obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia, zakładu opieki zdrowotnej, poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym poradni specjalistycznej, a także na turnus rehabilitacyjny – i z powrotem.

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
19	studenci do ukończenia 26. roku życia; osobom, które ukończyły studia pierwszego stopnia, przysługuje to prawo do dnia 31 października roku, w którym je ukończyły	51%	51%	51%					50% (bez refundacji)
20	studenci, którzy ukończyli 26. rok życia								50% (bez refundacji)
21	doktoranci do ukończenia 35. roku życia	51%	51%	51%					
22	kombatanci i inne osoby uprawnione – emeryci, renciści i inwalidzi oraz osoby pobierające uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne	51% (również w klasie 1)	51% (również w klasie 1)	51% (tylko w klasie 2)	51%	51%			50% (bez refundacji)
23	wdowy i wdowcy – emeryci, renciści i inwalidzi oraz osoby pobierające uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne pozostałe po kombatantach i innych osobach uprawnionych	51% (również w klasie 1)	51% (również w klasie 1)	51% (tylko w klasie 2)	51%	51%			
24	inne niż emeryci, renciści i inwalidzi oraz osoby pobierające uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne osoby uprawnione w ustawie o kombatantach								50% (bez refundacji)
25	działacze opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowane z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych	51% (również w klasie 1)	51% (również w klasie 1)	51% (tylko w klasie 2)	51%	51%			50% (bez refundacji)
26	słuchacze kolegiów pracowników służb społecznych do ukończenia 26. roku życia	51%	51%	51%					50% (bez refundacji)

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
27	słuchacze kolegiów pracowników służb społecznych, którzy ukończyli 26. rok życia								50% (bez refundacji)
28	osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji, z wyjątkiem osób niewidomych uznanych za niezdolne do samodzielnej egzystencji	49%	37%	37%	49%	37%	37%	37%	
29	emeryci i renciści oraz ich współmałżonkowie, na których pobierane są zasiłki rodzinne (dwa przejazdy w roku)	37%	37%	37%					
30	osoby niewidome, jeśli nie są uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	37%	37%	37%	37%	37%	37%	37%	
31	dzieci w wieku powyżej 4 lat do czasu rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego	37%	37%	37%	37%	37%			
32	dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego do ukończenia szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej – publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej – nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia	37%	37%	37%					

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
33	dzieci i młodzież, nie dłużej niż do ukończenia 18. roku życia, w okresie pobierania nauki języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach prowadzonych przez organizacje społeczne za granicą zarejestrowanych w bazie prowadzonej przez upoważnioną jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, sekcjach polskich funkcjonujących w szkołach działających w systemach oświaty innych państw, szkołach europejskich działających na podstawie *Konwencji o Statucie Szkół Europejskich*, sporządzonej w Luksemburgu dnia 21 czerwca 1994 r.	37%	37%	37%					
34	posiadacze ważnej Karty Polaka	37%	37%	37%					
35	rodzice lub małżonkowie rodziców w rozumieniu *Ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny* posiadający ważną Kartę Dużej Rodziny	37%	37%	37%					
36	weterani poszkodowani	37% (również w klasie 1)	37% (również w klasie 1)	37% (tylko w klasie 2)	37%	37%			50% (bez refundacji)
37	nauczyciele przedszkoli publicznych lub niepublicznych oraz nauczyciele szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych – publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych	33%							
38	nauczyciele akademiccy	33%							

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
39	nauczyciele uczący języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach prowadzonych przez organizacje społeczne za granicą zarejestrowanych w bazie prowadzonej przez upoważnioną jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, sekcjach polskich funkcjonujących w szkołach działających w systemach oświaty innych państw, szkołach europejskich działających na podstawie *Konwencji o Statucie Szkół Europejskich*	33%							
40	honorowi dawcy krwi, którzy oddali krew lub jej składniki, w tym osocze po chorobie COVID-19, co najmniej trzy razy – w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii	33% (również w klasie 1)	33% (również w klasie 1)	33% (tylko w klasie 2)	33%	33%			
BILETY MIESIĘCZNE IMIENNE									
41	osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji, z wyjątkiem osób niewidomych uznanych za niezdolne do samodzielnej egzystencji	49%			49%				
42	osoby niewidome uznane za niezdolne do samodzielnej egzystencji	93%	51%	51%	93%	51%	51%	51%	
43	dzieci i młodzież dotknięte inwalidztwem lub niepełnosprawne na określonych trasach (opisano w punkcie 12)	78%	78%	78%	78%	78%	78%	78%	

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
44	studenci do ukończenia 26. roku życia; osobom, które ukończyły studia pierwszego stopnia, przysługuje to prawo do dnia 31 października roku, w którym ukończyły te studia	51%	51%		51%	51%			50% (bez refundacji)
45	studenci, którzy ukończyli 26. rok życia								50% (bez refundacji)
46	doktoranci do ukończenia 35. roku życia	51%	51%		51%	51%			50% (bez refundacji)
47	kombatanci i inne osoby uprawnione – emeryci, renciści i inwalidzi oraz osoby pobierające uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne								50% (bez refundacji)
48	inne niż emeryci, renciści i inwalidzi oraz osoby pobierające uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne osoby uprawnione w ustawie o kombatantach								50% (bez refundacji)
49	działacze opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowane z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych								50% (bez refundacji)
50	słuchacze kolegiów pracowników służb społecznych do ukończenia 26. roku życia	51%	51%		51%	51%			50% (bez refundacji)
51	słuchacze kolegiów pracowników służb społecznych, którzy ukończyli 26. rok życia								50% (bez refundacji)

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
52	osoby niewidome, jeśli nie są uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	37%	37%	37%	37%	37%	37%	37%	
53	dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego do ukończenia szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej – publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia	49%	49%		49%	49%			
54	dzieci i młodzież, nie dłużej niż do ukończenia 18. roku życia, w okresie pobierania nauki języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach prowadzonych przez organizacje społeczne za granicą zarejestrowanych w bazie prowadzonej przez upoważnioną jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, sekcjach polskich funkcjonujących w szkołach działających w systemach oświaty innych państw, szkołach europejskich działających na podstawie *Konwencji o Statucie Szkół Europejskich*	49%	49%		49%	49%			
55	rodzice lub małżonkowie rodziców w rozumieniu *Ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny* posiadający ważną Kartę Dużej Rodziny	49%	49%						
56	weterani poszkodowani								50% (bez refundacji)

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej	
57	nauczyciele przedszkoli publicznych lub niepublicznych oraz nauczyciele szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych – publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych	33%			33%				
58	nauczyciele akademiccy	33%			33%				
59	nauczyciele uczący języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach prowadzonych przez organizacje społeczne za granicą zarejestrowanych w bazie prowadzonej przez upoważnioną jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, sekcjach polskich funkcjonujących w szkołach działających w systemach oświaty innych państw, szkołach europejskich działających na podstawie *Konwencji o Statucie Szkół Europejskich*	33%			33%				

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie:

Ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin,
Ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego,
Ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o Uprawnione do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego,
Ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora,
Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. publicznej służbie krwi,
Ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych,
Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka,
Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa,
Ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych,
Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe,
Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Poniżej przeanalizowano poszczególne ustawy wprowadzające prawo do ulg w celu omówienia zasad i przyczyn jego przyznawania oraz, w przypadku gdy dane tego dotyczące były dostępne, podano obecne koszty funkcjonowania danego prawa.

Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin

Zgodnie z ustawą inwalidą wojennym jest żołnierz z orzeczeniem o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, jeśli inwalidztwo powstało w związku z działaniami wojennymi w trakcie II wojny światowej w określonych formacjach lub w trakcie walk z Ukraińską Powstańczą Armią oraz grupami Wehrwolfu. Dotyczy to również obywateli polskich walczących w armii Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz niektórych innych armiach. Inwalidzi wojenni z orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji mają prawo do przejazdów ulgowych w wysokości 78%, natomiast pozostali inwalidzi – do ulgi w wysokości 37%. Przewodnikowi lub opiekunowi towarzyszącemu inwalidzie pierwszej kategorii przysługuje bilet z ulgą 95%. W związku z nieobjęciem ustawą obecnych żołnierzy walczących w ramach polskiej armii należy się spodziewać spadku liczby osób, którym przysługuje prawo do ulgi ustawowej, co oznacza również postępujące zmniejszanie kwoty, jaką należy zrekompensować utratę przychodów z tytułu sprzedaży biletów ulgowych.

Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego

Podobne zasady przyznawania ulg w kontekście wysokości oraz warunków inwalidztwa dotyczą kombatantów. Za działalność kombatancką uznaje się przede wszystkim służbę w Wojsku Polskim i wojskach sojuszniczych, a także przebywanie w niewoli NKWD. Przepisy stosuje się również do osób represjonowanych po wojnie. Kombatantom przysługuje prawo do ulgi wyłącznie w przypadku biletów jednorazowych. Istnieje możliwość podróży klasą 1 pociągu innego niż pospieszny (lub osobowy) w przypadku dopłaty różnicy cen biletu normalnego między klasą 2 i 1.

Zgodnie z uzyskanymi danymi w 2023 r. sprzedano 17 977 biletów dla inwalidów wojennych lub kombatantów uprawnionych do ulgi 37%, 60 972 dla osób zaliczanych do I grupy inwalidzkiej, a 44 331 dla przewodników lub opiekunów towarzyszących takim osobom. Łączny koszt funkcjonowania opisanych ulg wyniósł 1,45 mln zł w przypadku komunikacji autobusowej. Kombatantom oraz osobom represjonowanym (a także wdowcom po ofiarach represji wojennych) przysługuje zniżka 51% na przejazdy autobusami zwykłymi i pospiesznymi oraz pociągami. Takich biletów sprzedano 101 330, co przełożyło się na utratę 605 057,75 zł.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego

Zapisów powyższej ustawy nie stosuje się do komunikacji miejskiej. Jest to podstawowy warunek, przez który zapisy o ulgach w przewozach publicznym transportem zbiorowym istnieją w wielu ustawach.

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora

Ustawa nakłada prawo do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, w tym komunikacją miejską oraz przelotów w krajowym przewozie lotniczym. Szczegółowe warunki (z wyłączeniem komunikacji miejskiej) określa *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie trybu korzystania przez posłów i senatorów z bezpłatnych przejazdów i przelotów na terenie kraju*. W pociągach posłowie i senatorowie mają przydzielone miejsca klasy 1, dotyczy to również wagonów sypialnych i z miejscami do leżenia w pociągach do i z Warszawy. W autobusach spółek utworzonych w wyniku komercjalizacji lub prywatyzacji przedsiębiorstw PKS rezerwuje się po dwa miejsca, jeśli rezerwacja miejsc jest obowiązkowa. Bezpłatne przejazdy lub zwrot za bilet (w przypadku gdy poseł lub senator podróżował np. pociągiem spółki, która nie ma stosownej umowy z Sejmem lub Senatem RP) finansuje Kancelaria Sejmu i Senatu. W 2025 r. zaplanowano 15,6 mln zł na pokrycie kosztów podróży posłów, choć w tej kwocie może zawierać się również koszt biletów lotniczych oraz zwrotu za przejazdy samochodem (Węcek 2024). Nowa umowa między Kancelarią Sejmu a PKP Intercity opiewa na 10 544 000 zł i obejmuje 4 lata. Na jej podstawie posłowie mogą jeździć bezpłatnie pociągami uruchamianymi przez spółkę. Koszt miesięczny przejazdów jednego posła wynosi ok. 470 zł (*Ile kosztują podróże posłów pociągami PKP Intercity? Jest nowa umowa* 2025).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi

Zgodnie z ustawą jedynie w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii honorowym dawcom krwi przysługuje ulga 33% na przejazdy pociągami zwykłymi i pospiesznymi oraz autobusami zwykłymi i przyspieszonymi w klasie 1 i 2, a także w innych pociągach w klasie 2 jedynie na podstawie biletów jednorazowych. W 2023 r. sprzedano 56 530 biletów dla osób uprawnionych do zniżki, co przełożyło się na nieco ponad 257 tys. zł przychodów utraconych.

Ze względu na obowiązywanie ulgi jedynie w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii koszt zwiększenia ulgi będzie zależeć od wprowadzenia jednego z tych stanów i czasu jego obowiązywania. W wielu miastach radni decydują się na wprowadzenie bezpłatnych lub ulgowych przejazdów komunikacją miejską dla honorowych dawców krwi, ustalając różne wielkości oddanej krwi do uzyskania uprawnienia.

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych

Osobami uprawnionymi do korzystania z ulgi zapisanej w ustawie są obywatele polscy stale zamieszkali na terenie kraju, którzy nie byli członkami żadnych formacji wojskowych lub zbrojnych ruchów oporu, a utracili wzrok w wyniku działań wojennych w trakcie II wojny światowej lub eksplozji niewybuchów pozostałych na terenie Polski z czasów II wojny światowej. Ustawa uprawnia do bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską oraz do ulgowych przejazdów innymi środkami publicznego transportu zbiorowego, których reguły zapisano w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami PTZ.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka

Ze względu na chęć udzielenia pomocy Polakom zamieszkałym poza granicami kraju, którzy utracili obywatelstwo polskie, a także osobom, które pragną uzyskać potwierdzenie przynależności do Narodu Polskiego, ustawa przewiduje wydanie Karty Polaka. Karta upoważnia do ulgi 37% na przejazdy pociągami wszystkich kategorii na podstawie biletów jednorazowych.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa

Zgodnie z ustawą weteranem jest osoba biorąca udział w działaniach poza granicami państwa w ramach misji pokojowej lub stabilizacyjnej, kontyngentów niektórych służb mundurowych lub w działaniach ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej przez określony minimalny okres. Weteranem poszkodowanym jest osoba, która na skutek poczynionych działań doznała uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem lub chorobą związaną z prowadzonymi działaniami. Jedynie weteranom poszkodowanym przysługuje prawo do ulgi 50% w komunikacji miejskiej oraz 37% w autobusach PKS i pociągach (w regionalnych i pospiesznych również w klasie 1) na bilety jednorazowe.

W 2023 r. sprzedano 7 707 biletów w autobusach komunikacji regionalnej dla weteranów poszkodowanych, co przełożyło się na dopłatę ok. 45 tys. zł z budżetu państwa.

Powyższe ulgi wprowadzono w hołdzie osobom, które poświęciły swoje zdrowie i działały dla państwa polskiego lub innych państw, którym państwo polskie pomagało. Grupa osób uprawnionych jest stosunkowo mała i będzie się zmniejszać, jeśli Polska nie będzie brać udziału w kolejnych misjach pokojowych lub stabilizacyjnych. Nawet jeśli do tego dojdzie, szczególnie w ramach pomocy Ukrainie w dążeniu do pokoju, sytuacja może się zmienić, choć liczba weteranów poszkodowanych (a jedynie tacy są uprawnieni do ulg) nie powinna wzrosnąć, jeśli żołnierze zostaną wysłani po ustaniu walk.

Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych

Zgodnie z ustawą uprawnionym przysługuje prawo do ulgi 50% na przejazdy środkami komunikacji miejskiej oraz 51% na przejazdy autobusami zwykłymi i przyspieszonymi oraz pociągami (w ekspresowych wyłącznie w klasie 2) na podstawie biletów jednorazowych. Uprawnienia te (oraz inne zapisane w ustawie nieobejmujące transportu) zostały przyznane obywatelom Polski, którzy w latach 1956–1989 angażowali się w działalność antykomunistyczną lub byli represjonowani z tych powodów, uznając ich szczególne zasługi dla Polski. W 2023 r. sprzedano 19 359 biletów ulgowych osobom uprawnionym z tej grupy w komunikacji autobusowej, co przełożyło się na utratę nieco ponad 98 600 zł. Liczba osób uprawnionych do ulgi będzie się powoli zmniejszać.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe

Ustawa nakłada na samorząd gminny obowiązek bezpłatnego dowozu do szkoły (lub zwrotu poniesionych kosztów), jeśli droga dziecka z domu do szkoły przekracza 3 km w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych lub 4 km w przypadku uczniów klas V–VIII szkół podstawowych. Gmina ma również obowiązek zapewnić bezpłatny transport do szkoły podstawowej (a w niektórych przypadkach także do szkoły ponadpodstawowej) uczniom niepełnosprawnym objętym kształceniem specjalnym oraz dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi. Ze względu na bezpłatność przewozu nie ma możliwości oszacowania liczby osób, którym przysługuje zniżka. Ustawa zakłada też prawo do ulgi dla słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych zgodnie z przepisami dotyczącymi studentów szkół wyższych.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Ustawa udziela ulgi 50% w środkach komunikacji miejskiej dla osób legitymujących się legitymacją studencką (bez ograniczenia wiekowego). Przepisy te stosuje się również do słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych.

Nadmienić należy, że w przypadku nabywania przez gminę biletów miesięcznych dla dzieci w celu wykonania obowiązku określonego w art. 32 ust. 5 oraz art. 39 ust. 3 *Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe* uwzględnia się powyższe ulgi.

Ministrowie właściwi ze względu na zakres uprawnienia określają w drodze rozporządzenia rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów osób, z uwzględnieniem rodzaju posiadanych uprawnień określonych w tych przepisach, oraz wzór dokumentu dla tych osób. Dodatkowo może istnieć konieczność wskazania w dokumencie podstawy prawnej uprawnienia do ulgi oraz określenia dokumentów wydawanych tylko na czas wykonywania określonych czynności.

Wydawaniem i przedłużaniem ważności części dokumentów zajmuje się konsul Rzeczypospolitej Polskiej właściwy ze względu na siedzibę szkoły.

Koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa. Przewoźnicy wykazują, ile biletów sprzedali z daną ulgą, a dane przekazane do urzędu marszałkowskiego trafiają następnie do ministerstwa. Samorządy województw (po otrzymaniu danych od ministerstwa) przekazują przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich. Natomiast przewoźnicy kolejowi wykonujący krajowe przewozy pasażerskie otrzymują z tytułu obowiązujących ustawowych ulg dotację przedmiotową na podstawie *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych kolejowych przewozów pasażerskich*.

Kwotę refundacji z tytułu sprzedaży biletów ulgowych stanowi różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi.

W 2023 r. (najświeższe dostępne dane, udostępnione przez Ministerstwo Finansów) na refundacje ulg ustawowych z budżetu państwa przeznaczono łącznie 1,784 mld zł, w tym 0,886 mld zł na transport kolejowy oraz 0,899 mld zł na pozamiejski transport autobusowy (por. Tab. 4 i 5).

W transporcie kolejowym za większość refundacji (73% łącznej kwoty refundacji) odpowiada sprzedaż biletów jednorazowych z ulgą 51% (studenci) i 37% (uczniowie w rozbiciu na ulgę w ramach Karty Dużej Rodziny i pozostałe honorowane tytuły). W innych wymiarach ulg udział w kwocie refundowanej jest dużo mniejszy: 8% (bilety miesięczne z ulgą 49% – uczniowie), po 5% (dwie kategorie: bilety jednorazowe z ulgą 78% i z ulgą 100%) oraz 4% (bilety miesięczne z ulgą 51% – studenci). Pozostałe sprzedawane bilety ulgowe odpowiadają za 7% refundowanej kwoty (por. Ryc. 1).

W pozamiejskim transporcie autobusowym za większość refundacji (aż 90% łącznej kwoty refundacji) odpowiada sprzedaż biletów miesięcznych z ulgą 49% (uczniowie). W innych wymiarach ulg udział w kwocie refundowanej jest równy i mniejszy niż 2%. Refundacje stanowiące 2% całkowitej kwoty mieszczą się w trzech kategoriach rodzajów biletów: miesięczne z ulgą 51% – studenci, miesięczne z ulgą 78% i jednorazowe z ulgą 78%. Pozostałych rodzajów sprzedawanych biletów ulgowych jest mało i odpowiadają one sumarycznie za 4% pozostałej refundowanej kwoty (por. Ryc. 2).

Tab. 4. Struktura sprzedaży biletów ulgowych (z ulgą ustawową) w transporcie kolejowym w 2023 r.

Rodzaj biletu	Wymiar ulgi	Grupa	Liczba sprzedanych biletów [sztuk]	Udział w liczbie sprzedanych biletów danego rodzaju biletu	Refundowane przychody ze sprzedaży biletów ulgowych [zł]	Udział refundowanych przychodów ze sprzedaży biletów	Przychody z biletów ulgowych [zł]	Udział przychodów z biletów ulgowych
Jednorazowe	33%	–	2 146 484	3%	11 390 993	1%	23 127 168	2%
	37%	KDR*	5 611 624	8%	48 771 931	6%	83 044 099	8%
	37%	INNI	31 352 863	44%	227 053 971	26%	386 605 410	39%
	49%	–	825 453	1%	5 680 121	1%	5 911 963	1%
	51%	–	25 927 447	36%	344 509 690	39%	330 999 506	34%
	78%	–	2 298 643	3%	45 338 753	5%	12 787 853	1%
	93%	–	303 478	0%	4 182 375	0%	314 802	0%
	95%	–	799 535	1%	21 042 470	2%	1 107 498	0%
	100%	–	1 891 632	3%	45 734 536	5%	0	0%
	Razem	–	71 157 159	100%	753 704 840	85%	843 898 299	86%
Miesięczne imienne	33%	–	66 688	5%	4 345 336	0%	8 822 349	1%
	37%	–	4 203	0%	284 084	0%	483 711	0%
	49%	KDR	190 159	13%	20 708 043	2%	21 553 269	2%
	49%	INNI	831 768	59%	73 600 482	8%	76 604 583	8%
	51%	–	308 559	22%	31 258 953	4%	30 033 112	3%
	78%	–	11 868	1%	1 718 058	0%	484 580	0%
	93%	–	4 160	0%	706 442	0%	53 173	0%
	Razem	–	1 417 405	100%	132 621 398	15%	138 034 777	14%
Ogółem		–	72 574 564	100%	886 326 238	100%	981 933 077	100%

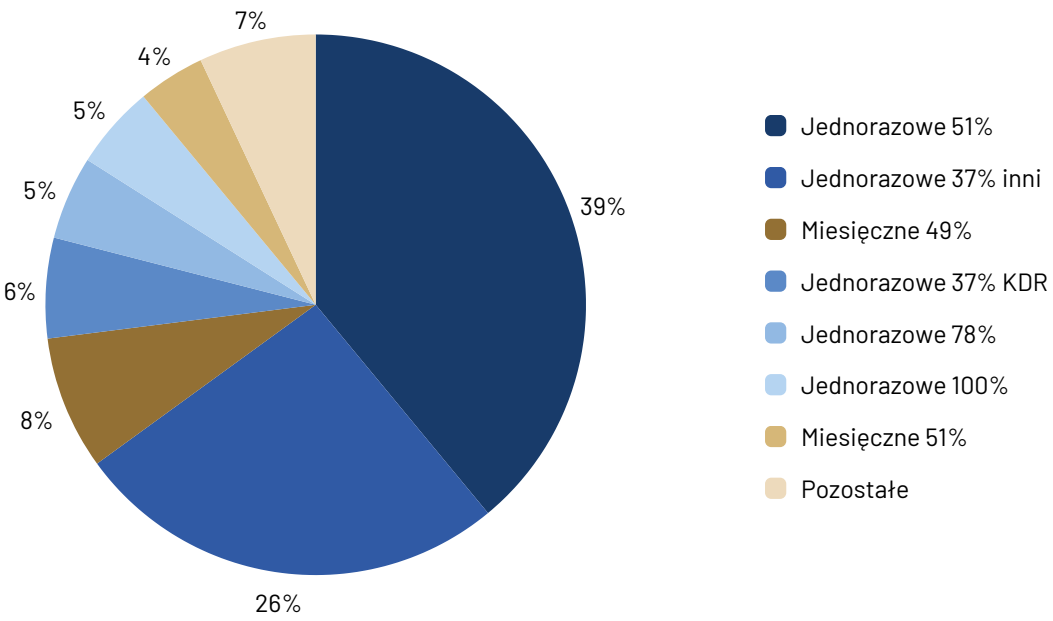
*KDR – Karta Dużej Rodziny

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych Ministerstwa Finansów i danych pozyskanych z 16 województw Polski

Tab. 5. Struktura sprzedaży biletów ulgowych (z ulgą ustawową) w pozamiejskim transporcie autobusowym w 2023 r.

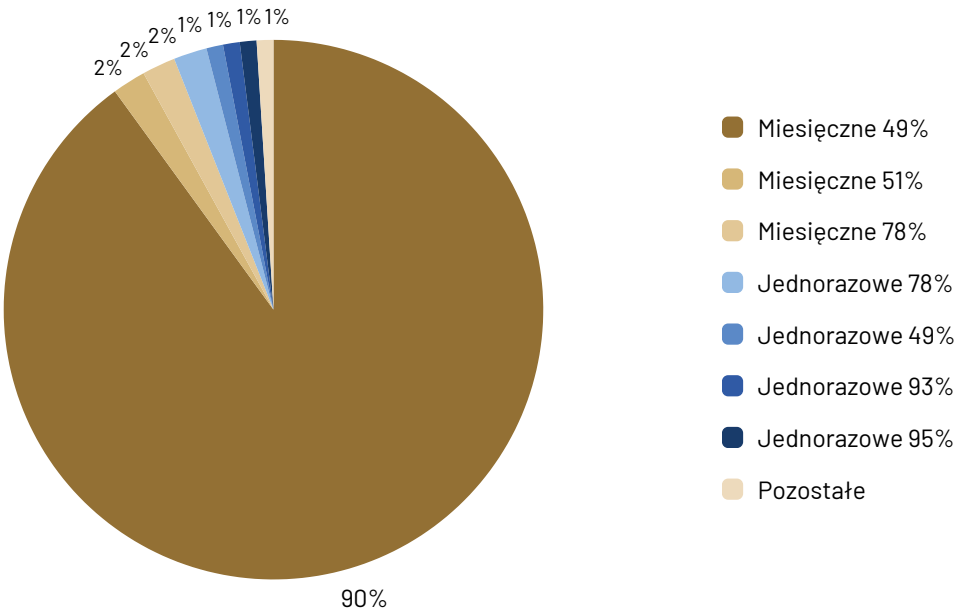
Rodzaj biletu	Wymiar ulgi	Liczba sprzedanych biletów [sztuk]	Udział w liczbie sprzedanych biletów danego rodzaju biletu	Refundowane przychody ze sprzedaży biletów ulgowych [ZŁ]	Udział refundowanych przychodów ze sprzedaży biletów	Przychody z biletów ulgowych [zł]	Udział przychodów z biletów ulgowych
Jednorazowe	33%	56 530	1%	257 194	0%	522 181	0%
	37%	731 743	11%	3 556 635	0%	6 055 891	1%
	49%	1 829 741	29%	8 061 942	1%	8 391 001	1%
	51%	191 045	3%	1 135 243	0%	1 090 723	0%
	78%	1 900 445	30%	19 338 019	2%	5 454 313	1%
	93%	567 794	9%	5 428 844	1%	408 623	0%
	95%	1 105 838	17%	12 350 567	1%	650 030	0%
	100%	2 515	0%	13 238	0%	0	0%
	Razem	6 385 651	100%	50 141 682	6%	22 572 762	3%
Miesięczne imienne	33%	32 226	0%	3 011 680	0%	6 114 623	1%
	37%	4 074	0%	377 945	0%	643 529	0%
	49%	6 329 120	97%	810 119 684	90%	843 185 794	94%
	51%	118 287	2%	19 686 329	2%	18 914 316	2%
	78%	50 706	1%	14 108 114	2%	3 979 212	0%
	93%	3 986	0%	1 093 133	0%	82 279	0%
	95%	0	0%	0	0%	0	0%
	100%	0	0%	0	0%	0	0%
	Razem	6 538 399	100%	848 396 886	94%	872 919 752	97%
Ogółem		12 924 050	100%	898 538 567	100%	895 492 514	100%

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych Ministerstwa Finansów i danych pozyskanych z 16 województw Polski



Ryc. 1. Udział refundowanych przychodów w transporcie kolejowym w podziale na poszczególne rodzaje biletów i wymiary ich ulg [%]

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR



Ryc. 2. Udział refundowanych przychodów w pozamiejskim transporcie autobusowym w podziale na poszczególne rodzaje biletów i wymiary ich ulg [%]

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Ulgi samorządowe

Przewozy realizowane w ramach lokalnego publicznego transportu zbiorowego mogą zawierać też ulgi samorządowe nadane aktem prawa miejscowego, np. uchwałą rady miasta lub gminy (por. Tab. 6).

Tab. 6. Różnice między ulgami ustawowymi a samorządowymi

Kryterium	Ulgi ustawowe	Ulgi samorządowe
Sposób wprowadzania	wprowadzane ustawą	wprowadzane uchwałą rady miasta/gminy
Obszar obowiązywania	obowiązują na całym terytorium Polski	obowiązują w środkach publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez tę jednostkę lub w ramach porozumień w innych środkach transportu
Sposób finansowania	refundowane z budżetu państwa	finansowane z budżetu jednostki samorządowej
Obligatoryjność stosowania	obligatoryjne – wszyscy funkcjonujący na terenie kraju przewoźnicy muszą je stosować	fakultatywne – ich stosowanie zależy od decyzji lokalnych samorządów i dotyczy tylko operatorów wykonujących PTZ na podstawie umowy z organizatorem

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Samorządy ustalają wysokość i zakres tych ulg indywidualnie, dostosowując je do lokalnych potrzeb społecznych i gospodarczych. Do najpopularniejszych form ulg samorządowych w polskich systemach PTZ należą:

1. Ulgi dla uczniów i studentów:
   - wymagane ustawą 50% ulgi dla uczniów szkół podstawowych i średnich oraz studentów,
   - ulgi dodatkowe dla studentów, np. zniżki na bilety okresowe miesięczne lub semestralne,
   - darmowe przejazdy dla uczniów szkół podstawowych (np. Warszawa, Kraków, Poznań).

2. Ulgi dla seniorów:
   - darmowa komunikacja miejska dla osób powyżej określonego wieku (np. 70 lat w Warszawie, 65 lat w Gdańsku, Krakowie, Poznaniu),
   - ulgi częściowe (np. 50%) dla osób w wieku przedemerytalnym (często 60–70 lat).

3. Ulgi dla osób niepełnosprawnych:
    - darmowe przejazdy dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i ich opiekunów,
    - zniżki 50% lub darmowe przejazdy dla osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

4. Ulgi dla rodzin wielodzietnych:
    - w ramach programów typu „Karta Dużej Rodziny" – np. darmowe lub zniżkowe bilety okresowe dla dzieci z rodzin z co najmniej trójką dzieci (np. w Warszawie, Wrocławiu, Lublinie).

5. Ulgi dla honorowych dawców krwi:
    - darmowe lub zniżkowe bilety okresowe dla osób, które regularnie oddają krew (np. roczny darmowy bilet okresowy dla osób z tytułem „Zasłużony Honorowy Dawca Krwi" funkcjonujący w wielu miastach).

6. Ulgi ekologiczne:
    - tańsze bilety dla właścicieli samochodów, którzy w okresie wysokiego poziomu zanieczyszczenia powietrza zdecydują się korzystać z komunikacji miejskiej (np. Kraków, Katowice),
    - darmowe przejazdy w określone dni – np. w Europejskim Tygodniu Zrównoważonego Transportu.

7. Ulgi dla bezrobotnych i osób w trudnej sytuacji materialnej:
    - bilety miesięczne w obniżonych cenach lub darmowe przejazdy dla osób objętych wsparciem pomocy społecznej (np. Szczecin, Białystok).

8. Ulgi okazjonalne i promocyjne:
    - darmowe przejazdy podczas dużych wydarzeń sportowych lub kulturalnych,
    - bezpłatne bilety w dni świąteczne lub ważne rocznice lokalne.

Ulgowe przejazdy dla uczniów i studentów też nie są wszędzie identyczne: choć ulga ustawowa 50% obowiązuje w każdym lokalnym transporcie publicznym, to poszczególne miasta rozszerzają ten przywilej. Wiele metropolii umożliwia uczniom szkół podstawowych i średnich darmowe przejazdy lokalną komunikacją (Warszawa wprowadziła bezpłatną komunikację miejską dla uczniów do 21. roku życia, którzy są mieszkańcami miasta). Inne samorządy utrzymują opłaty, ale ulgi są większe niż ustawowe – np. obowiązują tańsze bilety okresowe dla studentów lokalnych uczelni. Wreszcie są obszary, gdzie funkcjonują karty mieszkańca uprawniające do dodatkowych zniżek – np. posiadacze karty mieszkańca w Gorzowie Wielkopolskim od 2026 r. mają mieć prawo do bezpłatnej komunikacji miejskiej, podczas gdy przyjezdni w tym samym mieście będą musieli za korzystanie z niej płacić (licząc ulgi

ustawowe – zob. *W Gorzowie Wlkp. od 2026 r. bezpłatna komunikacja miejska dla posiadaczy karty mieszkańca* 2025).

Poniżej przedstawiono zestawienie uprawnień do biletów ulgowych (Tab. 7) oraz bezpłatnych (Tab. 8) u organizatorów komunikacji miejskiej na obszarze Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej (MZKZG), Słupska i w Taryfie Pomorskiej obowiązującej w pociągach regionalnych spółki POLREGIO oraz PKP SKM Trójmiasto na obszarze województwa pomorskiego. Jak można zauważyć, zakresy tych ulg mogą się od siebie różnić nawet na jednym obszarze metropolitalnym, w ramach którego funkcjonuje wielu organizatorów PTZ.

Tab. 7. Dodatkowe uprawnienia do biletów ulgowych 50% u wybranych organizatorów transportu

Grupa ulgowa 50%	ZTM Gdańsk	ZKM Gdynia	MZK Wejherowo	MZKZG	ZIM Słupsk	Taryfa Pomorska (pociągi regionalne)
osoby, którym pracodawca wykupił uprawnienie				do części kolejowej biletu		TAK
osoby pobierające zasiłek stały z pomocy społecznej		TAK				
emeryci, renciści, wdowy/wdowcy po emerytach i rencistach (korzystający ze świadczeń po zmarłym)			TAK	TAK	TAK	
seniorzy						powyżej 60 lat: 25% jednorazowe, 10% miesięczne i tygodniowe; powyżej 70 lat: bilet 10 zł za 6 miesięcy
osoby mające rentę rodzinną					TAK	
jednorazowe przejazdy grupowe min. 10 osób						40%

Uwaga: bilety miesięczne łączone z koleją są ulgowe w swoich częściach (osobno dla części komunikacji miejskiej, osobno dla kolejowych ulg ustawowych).

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Tab. 8. Dodatkowe uprawnienia do bezpłatnych przejazdów u wybranych organizatorów transportu

Grupa ulgowa 100%	ZTM Gdańsk	ZKM Gdynia	MZK Wejherowo	MZKZG	ZIM Słupsk
dzieci do końca roku, w którym kończą 7 lat	z kartą mieszkańca	TAK	TAK	50%	TAK
dzieci do ukończenia 4 lat	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
opiekun osoby represjonowanej niezdolnej do pracy	TAK	TAK			
osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym wraz z opiekunem	TAK	TAK		TAK	TAK
niewidomi w stopniu znacznym i umiarkowanym	TAK	TAK			TAK
honorowi obywatele poszczególnych miast	TAK	TAK	TAK		
osoby powyżej 70 lat	TAK	TAK	TAK		mieszkańcy
dzieci i uczniowie z niepełnosprawnościami wraz z opiekunem	do 16 lat	TAK	do 24 lat		tak, oraz uczniowie Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Słupsku niebędący osobami z niepełnosprawnościami
Europejski Dzień Bez Samochodu	mieszkańcy	(współ) właściciel pojazdu	(współ)właściciel pojazdu		mieszkańcy oraz 1.11
żołnierze rezerwy w dniu rozpoczęcia ćwiczeń		TAK	TAK		
Zasłużeni Honorowi Dawcy Krwi	TAK	TAK	TAK		50 zł/rok
żołnierze rezerwy w dniu rozpoczęcia ćwiczeń	TAK	TAK	TAK		

Grupa ulgowa 100%	ZTM Gdańsk	ZKM Gdynia	MZK Wejherowo	MZKZG	ZIM Słupsk
uczniowie szkół podstawowych i ponadpodstawowych na terenie danego miasta do końca roku ukończenia 20. lat mieszkający w danym mieście	do 24 lat z Kartą Mieszkańca	TAK	w trakcie roku szkolnego zameldowani w Wejherowie, Luzinie, Redzie lub z Wejherowską Kartą Mieszkańca		do 22 lat ulga 50%
takie same zasady dla innych miast obsługiwanych komunikacją miejską	Sopot	Sopot, Rumia, Żukowo, Kosakowo, Szemud			
uczestnicy zajęć terapeutycznych (wraz z opiekunem na wybranej trasie)		TAK			uczniowie w trakcie zorganizowanych wyjść z szkoły
wolontariusze działający w ramach Gdańskiego Modelu Rozwoju Wolontariatu	TAK				
pracownicy organizatora i operatorów	TAK	TAK			TAK
wszyscy w przypadku ogłoszenia podtopienia, smogu itp.	TAK				

Dodatkowo w ZTM Gdańsk: uczniowie mieszkający i uczący się w Żukowie – na trzech liniach, w Pruszczu Gdańskim – na sześciu liniach; uczniowie z gminy Kolbudy uczący się w Szkole Podstawowej nr 85 w Gdańsku lub Szkole Podstawowej w Kolbudach; posiadacze Pruszczańskiej Karty Mieszkańca na liniach 107 i 307 na terenie miasta; dzieci do ukończenia 7 lat na terenie Gdańska na czterech liniach z Kartą Sopocką; dzieci osób pobierających zasiłek stały z pomocy społecznej – między miejscem zamieszkaniem a placówką oświatową.

Dodatkowo w ZKM Gdynia: przewodnicy z psami ratowniczymi, opiekun uczniów z niepełnosprawnościami między miejscem zamieszkania dziecka a placówką oświatową.

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Ulgi handlowe

Wielu przewoźników pozamiejskiej komunikacji autobusowej stosuje ulgi handlowe będące uzupełnieniem oferty ulg ustawowych lub samorządowych. Niektórzy stosują ulgi handlowe na wybranych trasach, by konkurować np. z przewozami kolejowymi lub innymi przewoźnikami na danej trasie. Duże zróżnicowanie sprawia, że pasażer potencjalnie posiadający prawo do ulgi (np. student lub senior po ukończeniu 60. roku życia) musi sprawdzić przed zakupem biletu u przewoźnika autobusowego, czy przysługuje mu jakakolwiek zniżka. Wprowadza to chaos oraz brak czytelności z punktu widzenia pasażerów okazjonalnych. Mieszkańcy oraz korzystający regularnie z przewozów na konkretnych trasach (np. przy dojazdach do pracy) mają większą wiedzę w tym zakresie. Nawet u jednego przewoźnika może się zdarzyć, że po zmianie miejsca pracy pasażer straci prawo do przejazdu ulgowego, gdyż na innej linii nie będzie mieć prawa do ulgi. Poniżej zestawiono ulgi handlowe dla wybranych przewoźników autobusowych komunikacji podmiejskiej.

PKS w Gorzowie Wielkopolskim na bilety jednorazowe:

- na niektórych liniach 25% dla uczniów, studentów, emerytów i rencistów (nieposiadających prawa do ulg ustawowych),
- na liniach przez Lipiany 30% dla osób nieposiadających prawa do ulg ustawowych,
- na niektórych liniach 30% dla uczniów i studentów,
- na wszystkich liniach 30% dla uczniów i studentów w okresie letnich wakacji szkolnych;

dodatkowo na terenie gminy Kłodawa wprowadzono następujące ulgi samorządowe:

- ulga 45% dla dzieci, uczniów i studentów (będących mieszkańcami gminy) oraz emerytów i rencistów na przejazdy na podstawie biletu jednorazowego lub miesięcznego,
- ulga 100% dla kombatantów zamieszkałych w gminie, członków Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę urodzonych przed 8 maja 1945 r. i zamieszkałych na stałe na terenie Gminy Kłodawa oraz dla osób zamieszkałych w gminie, które ukończyły 70 lat – na przejazdy na podstawie biletu jednorazowego.

PKS Leżajsk:

- ulga 25% dla studentów na dwóch kursach: 13:50 z Rzeszowa do Biłgoraja oraz 18:20 z Biłgoraja do Rzeszowa.

PKS Poznań:

- ulga 10% dla osób powyżej 60. roku życia,
- ulga 20% dla studentów w weekendy bez limitu wieku,
- ulga 20% dla uczniów i studentów do 26. roku życia,

- ulga 30% dla studentów bez limitu wieku na trasie Poznań–Pniewy–Międzychód,
- ulga 20% dla uczniów na trasie Poznań–Pniewy–Międzychód,
- ulga 40% dla uczniów i studentów do 26. roku życia na trasach: Poznań–Kórnik–Śrem–Dolsk, Poznań–Kórnik–Śrem–Książ i Poznań–Śrem–Poznań,
- ulga 20% dla wszystkich pasażerów na trasach: Poznań–Buk–Oleśnica oraz Poznań–Grodzisk–Wolsztyn.

PKS w Bełchatowie na bilety jednorazowe:
- ulga 20% dla uczniów i studentów na jednej linii,
- ulga 20% dla emerytów i rencistów na 5 liniach,
- ulga 20% dla studentów na 5 liniach.

PKS Elbląg:
- ulga 20% dla studentów do 26. roku życia,
- ulga 20% dla dzieci do 6 lat, uczniów, seniorów powyżej 60. roku życia na trasach dalekobieżnych.

Koleje Małopolskie na bilety jednorazowe i okresowe na liniach autobusowych:
- ulga 30% dla dzieci do 12 lat, osób niepełnosprawnych II grupy bez prawa do ulgi ustawowej, osób powyżej 60 lat i Honorowych Dawców Krwi.

W publicznym transporcie zbiorowym w Polsce wyróżniamy trzy rodzaje ulg: ustawowe, samorządowe i handlowe. Pierwszy z nich jest refundowany z budżetu państwa w komunikacji niebędącej komunikacją miejską, drugi wiąże się z rekompensatami samorządów dla organizatorów transportu, natomiast ulgi należące do trzeciej kategorii przewoźnicy wprowadzają na własny rachunek, aby zachęcić do podróżowania ich komunikacją określone grupy pasażerów.

W 2023 r. na refundacje ulg ustawowych z Budżetu Państwa przeznaczono łącznie 1,784 mld zł, w tym 0,886 mld zł na transport kolejowy oraz 0,899 mld zł na pozamiejski transport autobusowy.

W transporcie kolejowym za większość refundacji (73% łącznej ich kwoty) odpowiada sprzedaż biletów jednorazowych z ulgą 51% (studenci) i 37% (uczniowie w rozbiciu na ulgę w ramach Karty Dużej Rodziny i pozostałe honorowane tytuły).

W pozamiejskim transporcie autobusowym za większość refundacji (aż 90% łącznej ich kwoty) odpowiada sprzedaż biletów miesięcznych z ulgą 49% (uczniowie).

Mnogość uprawnień do przejazdów ulgowych w sąsiadujących ze sobą sieciach komunikacyjnych sprawia, że system jest nieczytelny dla pasażera i znacznie utrudnia integrację taryfową. Trudno bowiem zachować wszystkie uprawnienia do ulg, jeśli tak bardzo się one różnią. Przykładowo: dziecko mieszkające w Sopocie mające 6 lat może wsiąść do pojazdu ZKM Gdynia, mając 100% ulgi na przejazd, a po wejściu do pojazdu ZTM Gdańsk zapłaci 50% ceny biletu normalnego.

- Ulgi handlowe oferowane przez przewoźników lub ulgi samorządowe są różne w komunikacji miejskiej i komunikacji autobusowej regionalnej. Większość uprawnień do ulg handlowych pokrywa się jednak z uprawnieniami do ulg ustawowych w tym samym lub innym segmencie transportu, a różnica zwykle polega na wysokości ulgi. Przewoźnicy chcąc konkurować cenowo z innymi środkami transportu, obniżają cenę dla niektórych grup społecznych, a samorządy niejednokrotnie wprowadzają bezpłatne przejazdy dla osób, którym przysługuje 50% zniżka ustawowa.
- Ta sytuacja prowadzi do nierówności w dostępie do usług publicznych na obszarze Polski oraz stanowi praktyczną barierę dla stworzenia zintegrowanych ofert biletowych obejmujących różne środki transportu.
- Ujednolicenie ulg ustawowych spowoduje brak konieczności wprowadzania wielu ulg handlowych, szczególnie w transporcie publicznym autobusowym pozamiejskim. Taryfa stanie się bardziej przejrzysta, szczególnie dla pasażerów okazjonalnych, co może ich zachęcić do częstszego wyboru publicznego transportu zbiorowego. Ujednolicenie systemu ulg zwiększy możliwości integracji taryfowej między regionami, a to przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego. Pozytywnym skutkiem może być przyrost liczby pasażerów i w konsekwencji zwiększenie liczby sprzedawanych biletów.

Przesłanki zmian systemu ulg w świetle obecnych ram prawnych i politycznych

System ulg ustawowych nie jest ujęty w jednym akcie – uprawnienia wynikają także z odrębnych ustaw dotyczących konkretnych grup. Przykładowo ustawa o systemie oświaty i Prawo o szkolnictwie wyższym ustanawiają ulgi dla uczniów i studentów, ustawa o kombatantach – ulgi dla kombatantów, a ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora – prawo do bezpłatnych przejazdów dla parlamentarzystów (jednak poza systemem refundacji, jak w przypadku pozostałych ustaw, a zwracanych z budżetu Sejmu i Senatu RP). W efekcie ramy prawne ulg są rozproszone, a ich katalog jest skomplikowany. Na przykład uczniowie i studenci mają różne stawki ulg w zależności od rodzaju biletu i środka transportu (np. uczniowie: 49% ulgi na bilety miesięczne szkolne, 37% na bilety jednorazowe, natomiast studenci – 51% na wszystkie rodzaje biletów w komunikacji kolejowej osobowej i pospiesznej oraz autobusowej zwykłej i przyspieszonej). Ulgi dla osób niepełnosprawnych w transporcie pozamiejskim wahają się od 37 do 95%, w zależności od stopnia niepełnosprawności (grupy inwalidów lub niezdolności do samodzielnej

egzystencji), wieku i poziomu edukacji, a także uwzględniają opiekunów takich osób. To ilustruje stopień złożoności systemu.

W przypadku komunikacji miejskiej (tramwaje, autobusy miejskie, metro itp.) podstawy prawne są odmienne. Komunikacja miejska organizowana i finansowana jest przez jednostki samorządu terytorialnego, a zasady taryfowe (ceny biletów i dodatkowe ulgi) ustalają lokalne organy uchwałodawcze – rady miast i gmin. Na obszarze całego kraju obowiązują też ulgi ustawowe, które przewoźnicy obligatoryjnie honorują w komunikacji miejskiej. Oznacza to, że miejskie przedsiębiorstwa transportowe muszą uznawać ustawowe uprawnienia do przejazdów ulgowych lub bezpłatnych (np. dla posłów, inwalidów wojennych I grupy, niektórych niepełnosprawnych uczniów w szkołach specjalnych, cywilnych ofiar wojennych – te kategorie mają ustawowe 100% ulgi na terenie całego kraju). Jednak poza gwarantowanym minimum ustawowym samorządy mogą przyznawać własne ulgi lokalne, dostosowane do lokalnej polityki społecznej i możliwości budżetowych. W praktyce większość samorządów powiela podstawowe kategorie osób uprawnionych do ulg, które wynikają z przepisów krajowych, a ponadto wprowadza dodatkowe zwolnienia lub zniżki dla wybranych grup mieszkańców. Wiele miast zwalnia z opłat dzieci do lat 4, osoby starsze powyżej pewnego wieku, honorowych dawców krwi czy lokalnych kombatantów – jednak zakres tych ulg i progi wiekowe mogą się różnić w zależności od miasta. Co istotne, ulgi lokalne nie wynikają z ustaw krajowych, lecz z uchwał rad gmin, co prowadzi do braku jednolitości między różnymi systemami transportu publicznego.

Samorząd może sam zdecydować, czy np. zaoferować seniorom zniżkę przed osiągnięciem ustawowego wieku 70 lat, czy zapewnić darmowe przejazdy uczniom zamieszkałym w danej gminie itp. – nie może jednak ograniczać praw gwarantowanych ustawowo. W efekcie powstało wiele lokalnych przywilejów: np. w Warszawie seniorzy od ukończenia 65. roku życia mogą kupić specjalny roczny „bilet seniora" za 50 zł, w Szczecinie już 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego można korzystać z 50% zniżki, a w takich miastach jak Wrocław, Bydgoszcz czy Lublin osoby 65+ jeżdżą komunikacją miejską za darmo (podczas gdy standardowo w większości miast bezpłatne przejazdy przysługują dopiero od 70. roku życia – zob. Karbowicz 2024). Nakładanie na gminy nowych obowiązków w zakresie ulg bez zapewnienia ich finansowania to dla nich obciążenie – samorządy apelowały, by ewentualne ogólnokrajowe rozszerzanie ulg uwzględniało źródła pokrycia utraconych dochodów przewozowych.

Przewoźnicy lub operatorzy realizujący przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego muszą stosować ulgi ustawowe wobec uprawnionych pasażerów – jest to ich prawny obowiązek. Dotyczy to zarówno spółek Skarbu Państwa (np. PKP Intercity, Polregio), samorządowych spółek komunikacyjnych (koleje wojewódzkie, miejskie zakłady komunikacji), jak i prywatnych przedsiębiorstw przewozowych – o ile świadczą one ogólnodostępne przewozy. Niemniej możliwość kształtowania polityki ulg przez samych operatorów/przewoźników jest ograniczona. Duzi przewoźnicy mogą

wprowadzać ulgi handlowe (komercyjne promocje) – np. oferty lojalnościowe, zniżki dla klientów kupujących bilety z wyprzedzeniem, taryfy rodzinne itp. – ale nie mogą samowolnie znieść ustawowych lub samorządowych ulg ani dowolnie nimi manipulować. Jeżeli operator działa na zlecenie samorządu na danej linii, to respektuje zarówno ulgi ustawowe, jak i dodatkowe ulgi lokalne wskazane w umowie (otrzymując w zamian stosowną rekompensatę od zamawiającego usługę).

Nadużycia w systemie ulg

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) reagował w przypadkach, gdy przewoźnicy próbowali ograniczać dostęp do ulg – np. w okresie ferii zimowych młodzież szkolna mogła korzystać z usług przewozowych na podstawie biletu miesięcznego tylko w przypadku udokumentowania, że w tym okresie odbywa praktyki uczniowskie lub bierze udział w zajęciach związanych z dokształcaniem. Uznano to za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 2007). Brak wsparcia refundacji ulg ustawowych w komunikacji miejskiej powodował też, że niektórzy organizatorzy transportu publicznego nie uznawali części ulg w przypadku niektórych rodzajów biletów, np. krótkookresowych czy tygodniowych, albo stosowali niższy poziom ulg niż ustawowy, w sprawie czego również interweniował UOKiK (Makosz 2009).

Co więcej, wpływ na integrację ulg mają przepisy unijne dotyczące pomocy publicznej i wolnego rynku. Polska, integrując transport, musi uważać, by nie faworyzować np. swoich podmiotów kosztem prywatnych konkurentów. Gdyby stworzono jeden państwowy system ulg i biletów, obejmujący np. wszystkich przewoźników autobusowych, to pojawia się pytanie: co z firmami, które nie chcą uczestniczyć w systemie? Czy należy zmusić je do honorowania ulg i je zrekompensować (co czyni zadość zasadzie służby publicznej, ale ogranicza ich swobodę działalności), czy zostawić im dowolność (co jednak godzi w ideę jednolitego systemu)? UOKiK w przeszłości interweniował np. na rynku przewozów lokalnych na Śląsku, gdzie stwierdzono praktyki ograniczające konkurencję w zakresie honorowania biletów i ulg przez prywatnych przewoźników wobec monopolu komunalnego.

Samorządy województw nie mogą w sposób arbitralny decydować, którym przewoźnikom będą rekompensować ulgi ustawowe, a każdy z przewoźników jest zobligowany ustawą do stosowania ulg. Podstawą przekazania środków z tytułu dopłat jest uprzednie rozliczenie się przewoźnika ze zrealizowanych w danym okresie przewozów autobusowych na rzecz osób uprawnionych do ulg. W praktyce wymagane było zawarcie pomiędzy województwem a przewoźnikiem umowy określającej zasady przekazywania refundacji kosztów ulg. Jej brak stawiał przewoźnika w trudnej

sytuacji – musiał on honorować ulgi (co wynika wprost z przepisów ustaw), ale nie miał gwarancji otrzymania rekompensaty. Jeśli obecnie dochodzi do sporów sądowych, to raczej o szczegółowe rozliczenia (dotyczą one np. tego, czy przewoźnik prawidłowo wykazał należną kwotę rekompensaty, czy wszystkie przewozy się kwalifikowały) albo o odsetki za opóźnienia w płatnościach.

Warto odnotować, że system ulg bywa nadużywany przez przewoźników. Wykrywano przypadki zawyżania liczby przewożonych ulgowych pasażerów lub fałszowania dokumentacji, by uzyskać większe dopłaty od państwa. W jednej ze spraw sąd stwierdził, że oskarżony działając w firmie przewozowej, wyłudzał refundacje za ulgi poprzez składanie poświadczającej nieprawdę dokumentacji przewozowej, czym doprowadził Skarb Państwa (reprezentowany przez zarząd województwa) do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. „W rzeczywistości wynikające z przedłożonych dokumentów usługi ulgowych przejazdów nie były wykonywane. Dokumenty te wystawiane były przez pracowników spółki na polecenie właścicieli, którzy namawiali pracowników (pilotów i kierowców) do drukowania podczas tras przejazdu biletów ulgowych, mimo iż nikt ich nie nabył, co miało na celu uzyskanie w ten sposób kwot nienależnych dopłat". Proceder często wychodził na jaw dopiero za sprawą doniesień pracowników, którzy namawiani byli do działania na szkodę Skarbu Państwa, a nie za sprawą wyrywkowych kontroli sprzedaży biletów ulgowych. Właściciele firm przewozowych celowo określali kwotę wartości biletów ulgowych np. na 300 zł za kurs, by wartość refundacji była względnie wysoka. Pracownicy firm uczestniczyli w takim procederze ze względu na strach o utratę pracy, jednak przedsiębiorcy często nie wywiązywali się z obietnic benefitów dla pracowników, czym wywoływali anonimowe donosy na przedsiębiorców. Dopiero później przeprowadzane kontrole ujawniały większy proceder nabijania biletów ulgowych dla fikcyjnych pasażerów (*Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 11 stycznia 2016 r.*).

Przyczyną weryfikacji sprzedaży biletów ulgowych bywała też lawinowo rosnąca liczba sprzedawanych przez przewoźników biletów ulgowych, z których znaczna część obejmowała np. osoby niepełnosprawne. Zdarzały się sytuacje, w których w pojazdach z 26 miejscami „podróżowało" 45 pasażerów. Kierowcy potrafili rejestrować fikcyjną sprzedaż biletu co 3 sekundy, co w realiach prawdziwej sprzedaży biletów i wskazywania relacji „od... do..." jest niemożliwe. Przewoźnik, który w taki sposób postępował w województwie świętokrzyskim, był zmuszony do zwrotu 200 tys. zł, jakie otrzymał od samorządu województwa (*„Lewe" bilety u przewoźników* 2016). Wyroki w tych sprawach wydawane były również w ostatnich latach, np. w 2023 r. (*Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 13 marca 2023 r.*).

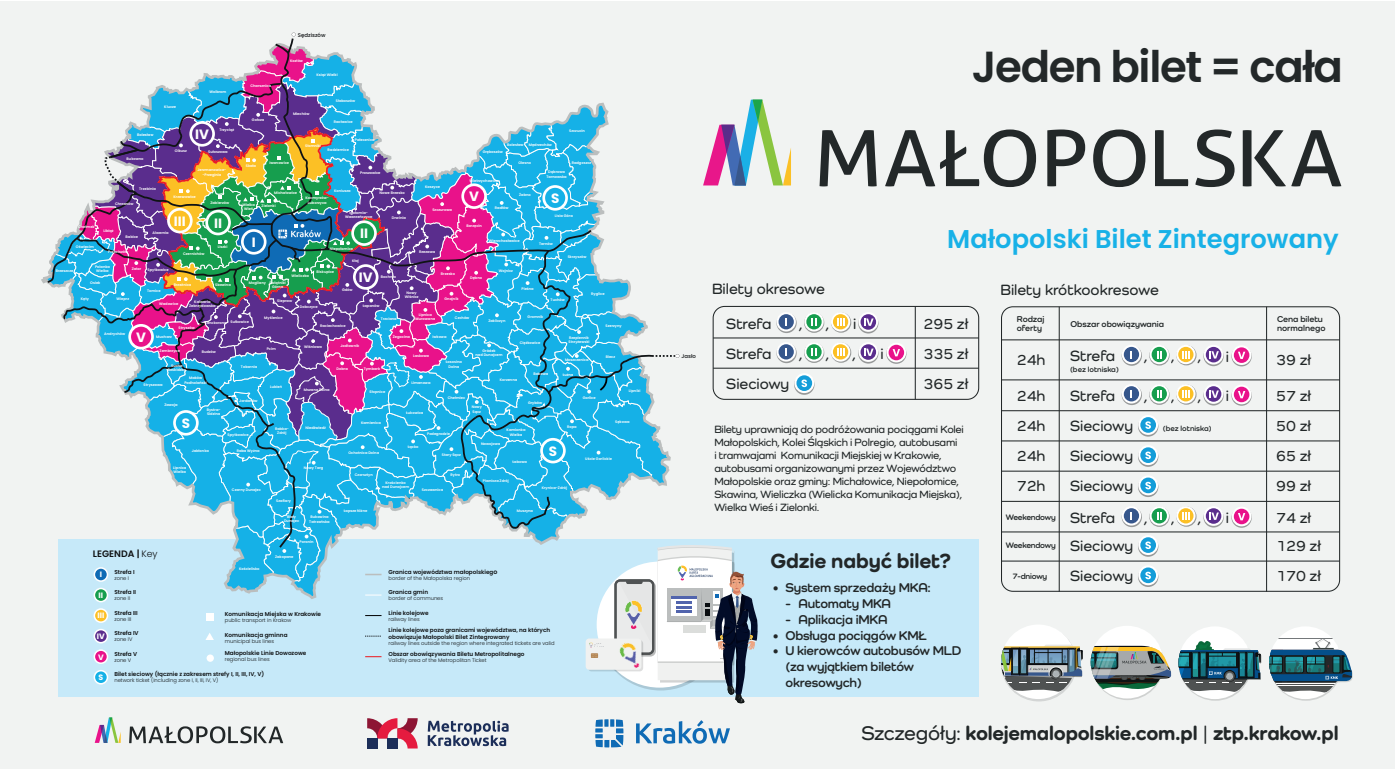
Problematyka wspólnego biletu

Autobusowy transport zbiorowy nierzadko pełni funkcję dowozową do kolei, która stanowi kręgosłup połączeń regionalnych i krajowych w Polsce. Jak już przedstawiono w podrozdziale *Obecna struktura ulg*, wartość ulg obowiązujących w transporcie kolejowym i autobusowym może się różnić, utrudniając możliwość sprzedaży biletów zintegrowanych autobusowo-kolejowych. Zakup oddzielnych biletów na połączenie autobusowe i kolejowe często oznacza dla pasażera duży koszt, związany ze strukturą taryf kilometrowych preferującą długie przejazdy u jednego przewoźnika. Zintegrowany system biletowy jest jednym z kluczowych czynników, które mogą ograniczać zjawisko wykluczenia komunikacyjnego.

W przeszłości podejmowano już pewne działania zmierzające do integracji systemu biletowego, choć nie zawsze dotyczyły one samych ulg. Przykładem jest koncepcja wspólnego biletu w segmencie kolejowym – jednolitego biletu na różne pociągi wielu przewoźników. Chociaż to przedsięwzięcie dotyczyło raczej integracji taryf (cenników) niż samych ulg, napotkało podobne bariery: każdy przewoźnik miał własne ulgi handlowe i własne rozliczenia ulg ustawowych z budżetem, co utrudniało stworzenie jednego biletu obejmującego np. PKP Intercity, Polregio i koleje samorządowe. Innym przykładem jest program pilotażowy PKS Polonus i Polregio z 2019 r., w ramach którego testowano wspólną siatkę połączeń kolejowo-autobusowych – wykazano dzięki niemu, że brak jednolitego systemu ulg powoduje konieczność ręcznego ustalania, jakie ulgi należy honorować na wspólnym bilecie (część przewoźników traktowała to jako własną promocję, bo formalnie nie było podstaw prawnych do refundacji za segment innego przewoźnika). Z tych doświadczeń wyciągnięto wniosek, iż bez zmiany prawa pełna integracja taryfowa zawsze będzie ułomna.

Podobne, a nawet większe problemy występują na styku komunikacji miejskiej z koleją bądź regionalną komunikacją autobusową, ponieważ bilety komunikacji miejskiej nie podlegają refundacji. Niektóre samorządy wprowadzając wspólny bilet, rezygnują z refundacji ulg w połączeniach kolejowych (np. województwo łódzkie i oferta Wspólny Bilet Aglomeracyjny, którego emitentem jest Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi – zob. *Wspólny bilet aglomeracyjny* b.d.), a niektóre opracowały rozwiązania pozwalające niejako wykorzystywać luki w prawie – wprowadzając na przykład strefowy bilet kolejowy uprawniający do przejazdu autobusami i komunikacją miejską (np. województwo małopolskie i oferta Małopolskiego Biletu Zintegrowanego, którego emitentem jest województwo – zob. *Bilet Metropolitalny i Małopolski Bilet Zintegrowany* b.d.). W efekcie oferta uwzględnia wszystkie ulgi ustawowe na poziomie 33%, 37%, 49%, 51%, 78%, 93%, 95%, 100% oraz ulgę handlową 30%. Małopolski Bilet Zintegrowany to dziś najlepsza oferta zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, obejmująca wszystkie regionalne połączenia kolejowe na terenie województwa małopolskiego, autobusowe linie dowozowe Kolei Małopolskich, komunikację miejską w Krakowie oraz wiele systemów komunikacji gminnej w Metropolii Krakowskiej (por. Ryc. 3).

Ryc. 3. Obszar obowiązywania biletów zintegrowanych w województwie małopolskim wraz z podziałem na strefy biletowe



Źródło: Załącznik nr 2 do Uchwały Zarządu „Koleje Małopolskie" sp. z o.o. nr 231/2024 z dnia 3 grudnia 2024 r. – Warunki taryfowe oferty specjalnej „Małopolski Bilet Zintegrowany" (obowiązują od 15 grudnia 2024 r.)

Organizatorzy inicjują porozumienia w sprawie wspólnych biletów – np. podmioty różnego szczebla tworzą ofertę łączoną, wzajemnie honorując bilety. Takie projekty napotykają jednak na problem: jeśli bilet jest zintegrowany, to zastosowanie ulg ustawowych staje się niejednoznaczne (bo każda część podróży mogłaby być z inną wysokością ulgi). Dlatego zdarza się, że przewoźnicy sami podejmują decyzję o honorowaniu nawzajem swoich ulg – np. przewoźnik autobusowy może uznać bilet kolejowy ze zniżką studencką i odwrotnie – ale robią to na własny koszt, uznając je za ulgi handlowe.

Samorządy mogą także dobrowolnie współpracować w celu integracji taryf – przykładem są metropolitalne związki komunikacyjne (np. ZTM w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, gdzie kilkadziesiąt gmin uzgodniło wspólną taryfę i jednolite ulgi na obszarze całej aglomeracji). Takie inicjatywy obejmują jednak ograniczone terytorium i opierają się na lokalnym konsensusie, a nie wynikają z zobowiązania zawartego w prawie krajowym.

Dążenia do ujednolicenia systemu ulg w Polsce

Za sprawą wprowadzenia Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (*Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*), udało się w części obszarów kraju powstrzymać regres regionalnego transportu autobusowego, który trwał od lat 1990. Ustawa obecnie m.in. zakłada budżet Funduszu w wysokości 1 mld zł, umożliwia wojewodom zawieranie z organizatorami publicznego transportu zbiorowego oprócz rocznych umów o dopłatę wieloletnich umów o dopłatę z Funduszu, a także wyznacza poziom dopłaty do jednego wozokilometra przewozu o charakterze użyteczności publicznej na nie więcej niż 3 zł (z udziałem samorządu na poziomie minimum 10% środków własnych). Dopłata z Funduszu dotyczy więc pracy eksploatacyjnej pozamiejskiego autobusowego transportu publicznego, a nie jest refundacją do sprzedaży biletów, jak w przypadku ulg ustawowych. FRPA to jednak drugie najważniejsze narzędzie wsparcia w finansowaniu kosztów publicznego transportu zbiorowego w Polsce, tuż po refundacji ulg ustawowych.

Kwestia ujednolicenia i uproszczenia systemu ulg przewozowych od lat pojawia się w dyskusjach branżowych i politycznych. Środowisko transportowe wielokrotnie wskazywało, że system ulg wymaga reformy. Przedstawiciele branży transportu publicznego (zarówno przewoźnicy, jak i organizatorzy) w 2023 i 2024 r. nasilili swoje apele o zmiany.

1 sierpnia 2024 r. dr hab. Michał Wolański, prof. SGH wraz z dwunastoma sygnatariuszami wystosował list otwarty do Dariusza Klimczaka, Ministra Infrastruktury. W propozycji ujednolicenia poziomu ulg ustawowych zawarto postulat podniesienia ich do poziomów 50 lub 100% oraz zrównania ich w transporcie kolejowym, autobusowym, komunikacji miejskiej oraz w zakresie biletów jednorazowych i miesięcznych imiennych. Nie oszacowano wówczas konsekwencji finansowych zaproponowanego rozwiązania (wzrostu kwoty dopłaty z budżetu państwa), co mogło być barierą dla jego wprowadzenia. List sygnalizował też potrzebę zmiany mechanizmu refundacji ulg (co sugeruje konieczność zapewnienia stabilnego finansowania prostszego systemu). Wśród sygnatariuszy listu znaleźli się organizatorzy powiatowo-gminnego publicznego transportu zbiorowego obsługujący rocznie 10,5 mln pasażerów, operatorzy przewożący 30,5 mln pasażerów oraz stowarzyszenia i firmy działające na rzecz rozwoju publicznego transportu zbiorowego w Polsce (Wolański 2024).

W odpowiedzi na te głosy Ministerstwo Infrastruktury zadeklarowało podjęcie działań. Z wypowiedzi resortu wynika, że trwają prace koncepcyjne nad spójnym systemem ulg w przewozach kolejowych i autobusowych. Ministerstwo analizuje statystyki sprzedaży biletów ulgowych i wysokość

rekompensat, a także przegląda postulaty zgłaszane w tym zakresie do resortu (Malepszak 2024). Celem jest wypracowanie docelowego kształtu systemu ulg przejazdowych obowiązujących w Polsce i przygotowanie projektu ustawy, który wprowadzi odpowiednie zmiany. Według deklaracji MI ewentualne przepisy miałyby szansę trafić do Sejmu w 2025 r., choć zastrzeżono, że powodzenie reformy będzie zależeć od zapewnienia finansowania i współpracy wielu stron. Warto zauważyć, że Ministerstwo Infrastruktury z góry zaznaczyło pewne ograniczenie zakresu planowanych zmian: „zmiany te nie obejmą komunikacji miejskiej, która pozostaje w gestii jednostek samorządu terytorialnego" (*Ujednolicenie ulg w transporcie publicznym w 2025 r.?* 2024). Oznacza to, że resort myśli o ujednoliceniu ulg głównie w transporcie kolejowym i autobusowym o zasięgu ponadlokalnym, natomiast nie zamierza naruszać autonomii gmin w kształtowaniu ulg miejskich. Taka zapowiedź odzwierciedla realia polityczne – rząd może względnie łatwo ujednolicić zasady ulg tam, gdzie sam wypłaca rekompensaty (kolej, przewozy autobusowe z refundacją ulg), ale zrobienie tego na szczeblu miejskim wymagałoby porozumienia z samorządami lub zmiany prawa nakładającej na nie nowe obowiązki, co jest kontrowersyjne, ale potrzebne przy tworzeniu wspólnych biletów.

- W skali kraju nie obowiązuje jednolita taryfa czy wspólna lista ulg obowiązujących we wszystkich środkach transportu. Tę fragmentację obrazują słowa prezesa PKP Intercity, który przyznał, że obecny system ulg jest tak skomplikowany, że „sami się w nim gubimy" (Malinowski (PKP Intercity): Uporządkowanie ulg to priorytet 2024). Sumarycznie w systemach taryfowych przewoźników kolejowych i autobusowych funkcjonuje ok. 800 pozycji związanych z ulgami (same ulgi, ich kombinacje, bilety ulgowe różnych typów).

- Obecne ramy prawne i polityczne, wynikające z ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami PTZ, znacząco utrudniają integrację poszczególnych rodzajów transportu publicznego: transportu kolejowego, miejskiego oraz pozamiejskiego transportu autobusowego. Obowiązujące przepisy są rozproszone w wielu aktach prawnych i kompetencje w zakresie ustalania ulg są podzielone między organy centralne a samorządowe. Brak integracji tych rodzajów transportu wpływa na atrakcyjność oraz rentowność transportu publicznego, w tym regionalnego transportu autobusowego.

- UOKiK interweniował w przypadkach naruszania praw pasażerów, gdy przewoźnicy ograniczali dostęp do ustawowych ulg – np. uczniom w czasie ferii. Problemy wynikały również z braku refundacji ulg przez samorządy i niejednolitego stosowania zniżek, zwłaszcza przy biletach krótkookresowych. Przepisy unijne komplikują stworzenie ogólnopolskiego systemu ulg, bo mogą ograniczać konkurencję prywatnych przewoźników. Występowały też liczne nadużycia – firmy przewozowe fałszowały dokumentację i zawyżały liczbę ulgowych pasażerów, by uzyskiwać większe dopłaty. Proceder ten często ujawniali pracownicy, a nie instytucjonalne kontrole.

- Obecnie państwo de facto karze za integrację taryfową, odbierając przewoźnikom prawo do refundacji ulg, gdy próbują integrować taryfy poza swoim systemem. Na przykład wspólny bilet kolej–autobus nie podpada wprost pod ustawowe ulgi, więc przewoźnicy tracą refundację – zamiast tego powinni być premiowani za współpracę.

- Dotychczas występował brak woli politycznej zmiany systemu ulg ustawowych. List otwarty wysłany przez dr. hab. Michała Wolańskiego do Ministra Infrastruktury pozostał bez odpowiedzi. Pismo zawierało propozycję podniesienia wartości ulg dla określonych w ustawie o ulgowych przejazdach PTZ grup pasażerów do 50% lub 100% oraz zrównanie ich wysokości w transporcie kolejowym, autobusowym i komunikacji miejskiej. Rozwiązania te przyczyniłyby się do znacznego ułatwienia wprowadzania zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych w regionach Polski, jednak wówczas nie oszacowano potencjalnego kosztu takich zmian.

- Środowisko eksperckie i branżowe jest zgodne co do kierunku zmian – należy uprościć i ujednolicić ulgi. W tej sprawie pisano petycje, listy otwarte, odbywały się dyskusje w mediach, a ze strony rządu padały deklaracje o gotowości do wprowadzenia reform. Bariery, na jakie natrafiano, to przede wszystkim: konieczność zapewnienia finansowania (budżet państwa musiałby pokryć skutki ewentualnego rozszerzenia ulg lub ich uproszczenia na kolei i w komunikacji autobusowej, a samorządom należałoby zrekompensować ewentualne straty, jeśli objęto by zmianami komunikację miejską), opór przed ograniczeniem autonomii samorządów oraz złożoność legislacyjna (należałoby zmienić wiele aktów prawnych jednocześnie – od ustaw sektorowych po rozporządzenia). Do tej pory nie została uchwalona żadna rządowa inicjatywa ustawodawcza, która kompleksowo ujednolicałaby ulgi. Dzięki nagłośnieniu problemu w 2024 r. istnieją jednak przesłanki, że taki projekt może się wkrótce pojawić.

- Obecne ramy prawne i polityczne w Polsce stanowią poważne utrudnienie dla ujednolicenia krajowego systemu ulg w publicznym transporcie zbiorowym. Decentralizacja kompetencji, rozczłonkowanie przepisów oraz różnice regionalne sprawiają, że system ulg jest niespójny. Mimo działań zmierzających do poprawy sytuacji trudno stwierdzić, by stan prawny sprzyjał szybkiej integracji – przeciwnie, to właśnie on wymaga zmiany, by integracja stała się możliwa. Jeśli planowana reforma dojdzie do skutku, Polska może zrobić krok w kierunku spójności (przynajmniej w skali ponadlokalnej). Aktualny system niestety bardziej hamuje niż ułatwia stworzenie jednolitego ogólnokrajowego systemu ulg.

Doświadczenia zagraniczne

Austria

Grupy uprawnione do ulg

Ulgowe taryfy przysługują różnym grupom społecznym. Standardowo, jak w wielu innych krajach, do ulg uprawnione są dzieci i młodzież. Najmłodsi (np. dzieci do 6. roku życia) podróżują bezpłatnie niemal we wszystkich środkach transportu. Starsze dzieci i uczniowie zazwyczaj korzystają z biletów ulgowych (często do 15. roku życia na bilety jednorazowe, a starsi uczniowie i studenci – do ok. 24–26 lat – na bilety okresowe), np. w komunikacji miejskiej w Wiedniu (*Discounts and free travel* b.d.). Ulgowe przejazdy dotyczą także seniorów – zwykle od 60. lub 65. roku życia, zależnie od przewoźnika (np. w komunikacji miejskiej Wiednia próg to 65 lat).

Osoby z niepełnosprawnościami korzystają z ustawowych zniżek – posiadacze austriackiej legitymacji inwalidzkiej (Behindertenpass) z wpisem o co najmniej 70-procentowej niezdolności do pracy mają 50% zniżki na przejazdy koleją ÖBB, a ich opiekunowie lub psy asystujące podróżują bezpłatnie (przy odpowiedniej adnotacji w legitymacji – zob. *ÖBB-Ermäßigung* b.d.).

Bezrobotni i osoby o niskich dochodach nie są objęci ogólnokrajową ulgą ustawową, ale w niektórych miastach wprowadzono lokalne programy wsparcia – np. w Wiedniu, Vorarlbergu i Tyrolu posiadacze karty Mobilpass (wydawanej osobom o niskich dochodach) mogą kupić roczny bilet miejski ze zniżką socjalną (*City Transit* b.d.), a w Grazu posiadacze Social Card płacą jedynie 50–60 euro za bilet roczny na komunikację miejską (*Ticket infos* b.d.).

Formy ulg i bilety

Ulgi realizowane są za pomocą różnych form biletów. Najprostsze to bilety jednorazowe ulgowe – np. dziecięce czy seniorskie – dostępne w komunikacji miejskiej i na kolei (senior 65+ w Wiedniu kupuje bilet jednorazowy ze stawką ulgową). Istnieje rozbudowany system biletów okresowych ze zniżkami dla określonych grup: np. semestralne bilety studenckie czy miesięczne i roczne bilety ulgowe dla uczniów oraz seniorów w ramach poszczególnych związków komunikacyjnych (Verkehrsverbund). Przykładowo, roczny bilet w Wiedniu kosztuje standardowo 365 euro, ale seniorzy (65+) zapłacą 235€ euro (zniżka wynosi 36%), zaś osoby o niskich dochodach mogą nabyć miesięczny bilet socjalny za ok. 17 euro. W rejonie Wiednia, Dolnej Austrii i Burgenlandu uczniowie i młodzież mogą korzystać z Top Jugendticket (*Top Youth Ticket | Youth Ticket* b.d.) – rocznego biletu dostępnego za niewielką opłatą, ważnego we wszystkie dni na cały regionalny system transportu.

Poza biletami okresowymi funkcjonują specjalne karty zniżkowe. Flagowym przykładem ogólnokrajowym jest KlimaTicket Österreich (*One for all money savers* b.d.) – jednolity bilet roczny na wszystkie środki transportu

publicznego w Austrii. Jego standardowa wersja kosztuje ok. 1179 euro rocznie, ale dostępne są warianty ulgowe: młodzież do 25 lat czy seniorzy 65+ oraz osoby z niepełnosprawnościami płacą ok. 884 euro. Dostępny jest także KlimaTicket Family dla rodzin (uprawniający do podróży z dziećmi) oraz regionalne odpowiedniki Biletu Klimatycznego (np. KlimaTicket Steiermark obejmujący tylko Styrię).

Koleje federalne ÖBB oferują karty zniżkowe Vorteilscard – np. Vorteilscard Jugend (dla młodzieży do 26 lat) i Vorteilscard Senior (65+) – które za roczną opłatą (odpowiednio 19 i 29 euro) zapewniają 50% zniżki na wszystkie bilety kolejowe ÖBB. Dostępna jest też Vorteilscard Family (19 euro rocznie) dla dorosłych podróżujących z dziećmi – umożliwia ona bezpłatny przejazd do 4 dzieci w wieku 6–14 lat pod opieką posiadacza karty (*Questions and answers* b.d.).

Oprócz tego spotyka się bilety grupowe i rodzinne (np. jednodniowe bilety grupowe ÖBB) oraz lokalne oferty specjalne (np. bezpłatna komunikacja tramwajowa w centrum Grazu jako promocja turystyczna – zob. *Altstadtbim* b.d.).

Sposób nabywania ulg

Ulgi w transporcie publicznym zwykle wymagają udokumentowania uprawnień podczas zakupu biletu ulgowego lub kontroli. W praktyce nabycie biletu ulgowego polega na wyborze odpowiedniej zniżkowej taryfy (np. Senior 65+ lub Kind dla dziecka) i potwierdzeniu wieku lub statusu.

Dzieci poniżej pewnego wieku często nie muszą okazywać dokumentu – np. osoby do ukończenia 6. roku życia podróżują bez biletu (w razie wątpliwości co do wieku opiekun musi okazać dokument dziecka). Starsze dzieci i młodzież szkolna mogą potrzebować legitymacji szkolnej jako dowodu prawa do ulgi (np. w Wiedniu uczniowie powyżej 15 lat muszą okazać legitymację, jeśli korzystają z darmowych przejazdów w dni świąteczne). Studenci szkół wyższych kupując bilety semestralne, muszą przedstawić ważną legitymację studencką lub zaświadczenie z uczelni – zazwyczaj wymagane jest to przy pierwszym zakupie lub wyrobieniu karty miejskiej. Seniorzy 65+ z reguły okazują dowód osobisty lub paszport jako potwierdzenie daty urodzenia przy zakupie biletu ulgowego lub wyrabianiu karty seniora.

Osoby z niepełnosprawnościami muszą okazać swój oficjalny dokument – austriacki Behindertenpass z odpowiednim wpisem – by zakupić bilet z ustawową 50% zniżką na kolei. Zakup specjalnych kart zniżkowych (np. ÖBB Vorteilscard) odbywa się zazwyczaj z dowodem tożsamości i ewentualnym dokumentem potwierdzającym uprawnienie do danej wersji karty (np. dla Jugend lub Senior). Można je nabyć przez internet, w kasach biletowych lub automatach przewoźnika.

Przykładowo, aby kupić ulgowy KlimaTicket (Youth/Senior/Special), należy przedstawić zdjęcie oraz dowód wieku (dla młodzieży/seniorów) lub dokument potwierdzający niepełnosprawność (dla wersji Special) – przy zakupie online wymagana jest odpowiednia weryfikacja, zaś w punkcie stacjonarnym sprawdza to sprzedawca.

W przypadku programów lokalnych o charakterze socjalnym najpierw trzeba uzyskać uprawnienie (np. w urzędzie miasta – wydanie Mobilpass w Wiedniu czy Social Card w Grazu), a następnie z tym dokumentem zakupić bilet ulgowy w punkcie obsługi komunikacji miejskiej. System austriacki opiera się na deklaracji przy zakupie (wyborze taryfy ulgowej) z obowiązkiem posiadania dokumentu na potwierdzenie statusu – brak dokumentu podczas kontroli skutkuje traktowaniem biletu jako nieważnego.

Charakter ulg – krajowy czy lokalny?

Austriacki system ulg łączy elementy ogólnokrajowe i lokalne. Nie ma jednej, kompleksowej ustawy zapewniającej identyczne zniżki we wszystkich środkach transportu, ale istnieją programy krajowe, które tworzą wspólną ofertę, np. KlimaTicket – bilet roczny ważny we wszystkich landach i u wszystkich operatorów (transport publiczny państwowy, samorządowy i prywatny). Sam KlimaTicket jest inicjatywą federalną (rządową), choć jego regionalne odmiany są współtworzone przez władze landów.

Innym elementem krajowym są ulgi ustawowe dla osób niepełnosprawnych na przejazdy koleją (wynikające z federalnej ustawy o niepełnosprawnych) – obowiązują one na terenie całego kraju u przewoźnika narodowego ÖBB (oraz są honorowane przez niektórych przewoźników prywatnych). Pewne kategorie ulg tradycyjnie obowiązują w całej Austrii, choć wynikają raczej z jednolitej polityki operatorów niż z prawa – np. dzieci do ukończenia 6. roku życia jeżdżą bezpłatnie wszystkimi pociągami ÖBB na terenie kraju i zazwyczaj także w komunikacji miejskiej różnych miast (to powszechnie przyjęty standard). Poza tym jednak większość ulg pasażerskich ma charakter lokalny/regionalny – każde miasto czy związek komunikacyjny landu ustala własne taryfy ulgowe. Powoduje to pewne różnice regionalne: np. w Wiedniu dzieci i młodzież do ukończenia 15. roku życia jeżdżą miejską komunikacją za darmo w niedziele i święta (co wynika z decyzji władz Wiednia), podczas gdy w innych regionach takie rozwiązanie może nie obowiązywać. Ceny biletów ulgowych i progi wiekowe mogą się różnić – np. w Tyrolu zniżki senioralne zaczynają się od 64 lat, podczas gdy w większości kraju od 65 lat; z kolei niektóre landy wprowadzają dodatkowe ulgi dla sędziwych osób (np. w Tyrolu osoby 75+ płacą za bilet roczny jeszcze mniej niż młodsi seniorzy).

Ramy ulg (dzieci, uczniowie, seniorzy, niepełnosprawni) są podobne wszędzie, ale szczegółowe warunki zależą lokalnie od organizatora transportu. Istnieją też programy celowe: np. rząd federalny wspiera zakup rocznego KlimaTicket poprzez jednolitą ulgę dla młodzieży, seniorów i osób z niepełnosprawnościami (25% taniej niż bilet normalny) na terenie całego kraju. Natomiast np. ulga dla bezrobotnych czy bilety socjalne to domena samorządów lokalnych – niektóre miasta (np. Wiedeń i Graz) wprowadzają je we własnym zakresie, podczas gdy inne nie oferują specjalnych zniżek poza ustawowym standardem. Ogólnie krajowy charakter mają więc nieliczne wyróżnione programy (KlimaTicket, ulgi ÖBB, ulgi federalne dla niepełnosprawnych),

a większość ulg ma zasięg lokalny lub regionalny – w ramach danego miasta czy landu.

Zakres terytorialny i rodzaje transportu

Zakres terytorialny ulg bywa różny w zależności od programu. KlimaTicket Österreich zapewnia najpełniejsze pokrycie – jest ważny we wszystkich środkach transportu publicznego na wybranym obszarze (od lokalnych autobusów i tramwajów po pociągi dalekobieżne) – na terenie całego kraju lub wybranych landów. Obejmuje to zarówno przewoźników państwowych, jak i prywatnych, tak miejskich, jak i regionalnych – wyłączone są jedynie niektóre linie turystyczne (kolejki muzealne, sezonowe atrakcje). Tym samym posiadacz KlimaTicket może korzystać z komunikacji miejskiej, regionalnej i krajowej bez kupowania oddzielnych biletów.

Inne bilety okresowe (np. landowe bilety roczne czy miejskie miesięczne) są ograniczone do danego regionu lub sieci – np. roczny bilet Wiednia obowiązuje tylko w strefie miejskiej Wiednia (na autobusy, tramwaje i metro w granicach miasta), a bilet roczny Styrii na transport publiczny obowiązuje tylko w granicach landu. Bilety ulgowe jednorazowe (dziecięce, seniorskie) obowiązują zazwyczaj w obrębie jednej sieci lub linii – np. ulgowy bilet miejski w Salzburgu jest ważny w sieci trolejbusów i autobusów miasta, ale już nie na pociąg dalekobieżny.

Ulgowe bilety kolejowe ÖBB (kupione ze zniżką np. dzięki Vorteilscard) obowiązują na trasach kolejowych w całym kraju – można na nich przejechać z jednego końca Austrii na drugi, ale tylko pociągami ÖBB (ewentualnie innych operatorów kolejowych, jeśli honorują tę ofertę).

Ulgami objęte są w zasadzie wszystkie publiczne rodzaje transportu: kolej (zarówno regionalna, jak i dalekobieżna), autobusy dalekobieżne (Postbus i prywatni przewoźnicy), a także transport miejski (metro, tramwaje, autobusy miejskie). Ulgowe programy lokalne odnoszą się do lokalnych środków – np. wiedeńska ulga dla dzieci obowiązuje tylko w sieci Wiener Linien. Z kolei ulgi krajowe dla niepełnosprawnych dotyczą głównie kolei i dalekobieżnych autobusów. Należy podkreślić, że dzięki współpracy różnych podmiotów wiele ulg jest wzajemnie honorowanych: np. bilet z ulgą 50% dla osoby niepełnosprawnej (na podstawie Behindertenpass) jest respektowany w pociągach regionalnych, ale także w składach InterCity na terenie Austrii.

Terytorialnie ulgi mogą obowiązywać na obszarze kraju związkowego (landu) – tam, gdzie działa dany związek komunikacyjny. Przykładowo zniżkowy Top Jugendticket obejmuje trzy landy wschodniej Austrii (Wiedeń, Dolną Austrię i Burgenland) jako jeden obszar taryfowy. W innych przypadkach ulga może ograniczać się do miasta czy powiatu. W Austrii istnieje tendencja do integrowania taryf – bilety i ulgi są ważne na różne środki transportu w danym regionie w ramach jednej oferty. Przykładem jest bilet grupowy ÖBB Einfach-Raus, pozwalający za ustaloną opłatą podróżować pociągami lokalnymi

(osobowymi) po całej Austrii przez jeden dzień – w tym przypadku również dzieci jadące w grupie mają dodatkowe zniżki.

Zakres modalny ulg w Austrii obejmuje cały publiczny transport zbiorowy (kolej, autobusy, tramwaje, metro, kolejki linowe należące do systemu komunikacji oraz promy lokalne itp.), a zakres terytorialny zależy od biletu/ulgi i może obejmować miasto, region lub cały kraj (jak w przypadku KlimaTicket).

Podstawy prawne stosowania ulg

KlimaTicket wprowadzono 26 października 2021 r., choć pomysł pojawiał się w programach rządowych już od 2006 r. Podstawą prawną Biletu Klimatycznego jest ustawa o Bilecie Klimatycznym (Rechtsvorschrift für Klimaticketgesetz – zob. *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Klimaticketgesetz* 2025). Wprowadzenie oferty zlecono firmie One Mobility GmbH. Ustawa przewiduje różne kategorie biletów, w tym zniżki dla młodzieży, seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami, dla których dostępny jest bilet KlimaTicket Ö Spezial. Federalne wsparcie dla regionalnych biletów klimatycznych realizowane jest poprzez umowy z organizatorami transportu krajów związkowych.

W Austrii system ulg ustawowych w transporcie publicznym opiera się na kilku aktach prawnych o zasięgu ogólnokrajowym, przy czym różne grupy pasażerów korzystają z odmiennych podstaw prawnych. Uczniowie i młodzież ucząca się mają prawo do zryczałtowanych bezpłatnych przejazdów na trasie dom–szkoła na mocy przepisów federalnych – konkretnie §30 ustawy o wyrównaniu obciążeń rodzinnych z 1967 r. (Familienlastenausgleichsgesetz 1967, FLAG – zob. *Schülerinnen, Schüler und Lehrlinge* b.d.).

Ulgi federalne dla osób niepełnosprawnych reguluje natomiast ustawa o niepełnosprawności z 17 maja 1990 r. wraz z nowelizacjami (Rechtsvorschrift für Bundesbehindertengesetz – zob. *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundesbehindertengesetz* 2025). Definiuje ona niepełnosprawność i określa prawa oraz wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami. Behindertenpass to oficjalny dokument potwierdzający status osoby z niepełnosprawnościami, wydawany przez Sozialministeriumservice (Ministerstwo Polityki Społecznej). Posiadanie tego dokumentu jest często wymagane do uzyskania ulg i świadczeń.

Koszty rozwiązań

KlimaTicket jest finansowany ze sprzedaży biletów oraz dotacji z budżetu federalnego, który na rok 2022 przewidywał środki w wysokości 160 milionów euro. Dotacja została zabezpieczona długoterminowo, ponieważ ustalono ją na cztery lata w ustawie o federalnych ramach finansowych. Za regionalne bilety klimatyczne i towarzyszącą im rozbudowę regionalnych usług transportowych odpowiadają poszczególne kraje związkowe, a na finansowanie ich realizacji przeznaczono 100 milionów euro z funduszy federalnych. Ponadto w połowie

2022 r. środki te zwiększono o 80 mln euro, co dało łącznie 180 mln euro rocznie (*Zahlen, Daten, Fakten* b.d.). Łącznie dopłata wyniosła więc 340 mln euro (ok. 1,420 mld zł) dla kraju o przeszło czterokrotnej mniejszej niż Polska powierzchni i liczbie mieszkańców.

W 2022 r. przygotowano też raport o bilecie klimatycznym (*KlimaTicket-Report* 2022). Przedstawia on strukturę klientów oraz badanie popytu, które stanowi podstawę do obliczenia zależnej od popytu rekompensaty dla przewoźników za przejazdy w ramach Biletu Klimatycznego. Gdyby nie wprowadzono nowej oferty, aż 20% podróży wykonanych w ramach KlimatTicket odbyłoby się w inny sposób, głównie samochodem. Przed wprowadzeniem oferty KlimaTicket 41% klientów zazwyczaj kupowało jedynie bilety jednorazowe. Atrakcyjny bilet roczny spowodował, że zmienili oni swoje nawyki transportowe. Co ciekawe, 2% osób kupujących KlimaTicket zadeklarowało, że w ogóle nie skorzystało z transportu publicznego.

Kwota wypłacona przez Federalne Ministerstwo Gospodarki, Rodziny i Młodzieży w 2011 r. na refundacje biletów uczniów i studentów wyniosła około 390 mln euro (brakuje nowszych danych – zob. *Schülerinnen, Schüler und Lehrlinge* b.d.). Wydatki na ulgi dla niepełnosprawnych mają być natomiast znacznie mniejsze niż na uczniów – szacunkowo mają wynieść kilkanaście milionów euro rocznie – dlatego największą pozycją pozostaje częściowa refundacja ulg dla przejazdów młodzieży.

Czechy

Grupy uprawnione do ulg

System ulg w Czechach jest zróżnicowany ze względu na wiek i status pasażera. Dzieci i młodzież uczące się na terenie całego kraju mają prawo do korzystania z ustawowej ulgi 50% na przejazdy międzymiastowe (kolejowe i autobusowe) – dotyczy to osób od 6 lat aż do studentów poniżej 26 lat. Dodatkowo dzieci poniżej 6 lat podróżują bezpłatnie („zerowy" bilet) w całym kraju. Studenci w wieku 18–25 lat korzystają z 50-procentowej ulgi na podstawie dokumentu potwierdzającego naukę (np. legitymacji studenckiej lub karty ISIC – zob. *Discounts in transportation* b.d.). Seniorzy (osoby od 65 lat wzwyż) również korzystają z ulgi ustawowej 50% na poziomie krajowym (*Od dubna žáci, studenti a starší 65 let cestují za půlku, sleva zůstává jako podpora veřejné dopravy* 2022).

Osoby z niepełnosprawnościami w Czechach korzystają z wysokich ulg – posiadacze specjalnych kart inwalidzkich ZTP lub ZTP/P nadal mają prawo do przejazdów z 75-procentową zniżką na kolei i w autobusach dalekobieżnych, a w wielu miastach komunikacja miejska dla nich (oraz ich opiekunów w przypadku ZTP/P) jest bezpłatna. Ulg dla bezrobotnych nie

zapewnia się na szczeblu państwowym, ale lokalnie mogą istnieć programy pomocy osobom bez pracy (np. zniżkowe bilety socjalne dla zarejestrowanych bezrobotnych oferowane przez gminy).

W transporcie miejskim poszczególne miasta definiują własne uprawnienia – np. w Pradze osoby powyżej 65 lat mogą jeździć komunikacją miejską bezpłatnie, a seniorzy w wieku 60–64 lat korzystać z lokalnych biletów ulgowych (*Discounts* b.d.).

Formy ulg i bilety

Główną formą ulgi ustawowej są bilety ze zniżką 50% na przejazdy krajowe. Ulgę tę stosuje się po prostu przy zakupie biletu – przewoźnicy kolejowi i autobusowi oferują taryfę „zlevněná 50%" dla uprawnionych osób (dzieci od 6 do 18 lat, uczniów/studentów w wieku 18–25 lat, seniorów 65+), finansowaną przez państwo. Nie ma potrzeby wykupywania oddzielnej karty – wystarczy podczas kontroli okazać dokument potwierdzający wiek lub status studenta (np. kartę ISIC).

Poza tym ogólnopaństwowym systemem poszczególni przewoźnicy oferują własne programy zniżkowe. Na kolei państwowej (České Dráhy) funkcjonuje lojalnościowa In Karta – jej odmiany (np. IN25, IN50) umożliwiają zakup biletów z rabatem 25% lub 50% za roczną opłatą, co opłaca się regularnym pasażerom. IN50 zapewnia 50% zniżki na wszystkie przejazdy ČD za opłatą roczną, a IN Senior oferuje ulgę dla osób w wieku 65–69 lat, które nie są objęte rządową zniżką (od 70. roku życia seniorzy mogą jeździć kolejami ČD bezpłatnie z kartą seniora).

W komunikacji miejskiej dominują bilety okresowe ulgowe: np. w Pradze uczniowie i studenci (do 26 lat) mogą nabyć tańsze bilety miesięczne czy kwartalne, a seniorzy 65+ oraz dzieci w wieku do 15 lat otrzymują bilety długookresowe za 0 koron (darmowe, po rejestracji w systemie). Ponadto wiele miast honoruje specjalne legitymacje – np. osoby niepełnosprawne z kartą ZTP/P mają prawo do bezpłatnych przejazdów i często ich opiekun również jedzie za darmo (rolę biletu pełni legitymacja uprawnionego). W efekcie formy ulg w Czechach obejmują zarówno zniżkowe bilety jednorazowe oraz bilety okresowe ulgowe w miastach, jak i karty zniżkowe przewoźników kolejowych dające dodatkowe rabaty komercyjne.

Sposób nabywania ulg

W Czechach również wymagane jest potwierdzenie uprawnień do ulgi odpowiednim dokumentem. Przy korzystaniu z państwowej 50-procentowej zniżki na przejazdy koleją i autobusami dzieci i młodzież do lat 15 formalnie nie muszą okazywać dokumentu (zakłada się, że data urodzenia podana przy zakupie jest prawdziwa), jednak dla pewności zaleca się posiadanie legitymacji szkolnej lub dowodu tożsamości dziecka, szczególnie gdy wygląda ono na starsze niż w rzeczywistości. Osoby od 15 do 18 lat muszą już przy kontroli

okazać dowód tożsamości ze zdjęciem i datą urodzenia lub np. kartę ISIC, by udowodnić, że nie przekroczyły 18 lat. Studenci w wieku 18–26 lat powinni dysponować ważną legitymacją studencką lub uczniowską (ze zdjęciem, datą urodzenia i nazwą szkoły) bądź międzynarodową kartą ISIC – jest to wymagane przy zakupie biletu ulgowego i kontroli.

Seniorzy 65+ korzystający z ulgi państwowej dla potwierdzenia wieku okazują po prostu dowód osobisty lub paszport – przy zakupie biletu w kasie lub u kierowcy podają kategorię „důchodce 65+", a kontroler ma prawo sprawdzić dokument potwierdzający wiek. W komunikacji miejskiej (która nie jest objęta tym państwowym programem) często obowiązuje rejestracja uprawnienia w systemie miejskim: np. w Pradze seniorzy 65+ oraz dzieci od 6 do 15 lat muszą wyrobić sobie Prague PID Lítačka – imienną kartę miejską – aby jeździć bezpłatnie na terenie miasta. Sama procedura polega na złożeniu wniosku (online lub w punkcie obsługi) z dowodem tożsamości i zdjęciem; karta ta następnie służy jako „bilet zerowy". W innych miastach często do skorzystania z lokalnej ulgi dla seniorów wystarcza dowód osobisty (np. jeśli miasto oferuje darmowe przejazdy dla seniorów, kontroler uzna dowód jako bilet).

Osoby z niepełnosprawnościami posługują się specjalnymi legitymacjami (ZTP lub ZTP/P) wydawanymi przez czeskie urzędy – dokument ten uprawnia do ulg lub darmowych przejazdów i jest jednocześnie dowodem przy kontroli. Warto dodać, że wiele ulg (zwłaszcza w komunikacji krajowej) nie wymaga wcześniejszej rejestracji – wystarczy okazać odpowiedni dokument przy zakupie biletu ulgowego u przewoźnika. System jest więc dosyć prosty: np. student pokazuje konduktorowi kartę ISIC i kupuje bilet za połowę ceny. Dopiero przy bardziej złożonych ofertach (jak bilety okresowe w miastach) wymagane jest założenie konta/karty miejskiej.

Charakter ulg – krajowy czy lokalny?

W Czechach wyraźnie rozgranicza się ulgi państwowe i lokalne. Rządowy program zniżek (obecnie 50%) dla uczniów, studentów i seniorów ma charakter ogólnokrajowy – obowiązuje we wszystkich regionach, u wszystkich przewoźników dalekobieżnych i regionalnych, i jest finansowany z budżetu państwa. Każdy uprawniony pasażer w dowolnym miejscu w kraju otrzyma więc taką samą ulgę 50% na przejazd pociągiem czy autobusem międzymiastowym (dotyczy to zarówno przewoźnika państwowego ČD, jak i przewoźników prywatnych – np. RegioJet czy Leo Express).

Program ten nie obejmuje jednak transportu miejskiego – komunikacja wewnątrz miast finansowana jest lokalnie, więc ulgi w miastach są ustalane przez samorządy. W rezultacie charakter ulg miejskich jest lokalny i może różnić się między miastami. W części regionów funkcjonują porozumienia w ramach regionów – np. zintegrowane systemy transportowe (jak PID w Pradze i okolicach albo IDS JMK w Brnie i Kraju południowomorawskim) wprowadzają jednolite ulgi na obszarze aglomeracji czy województwa. W takim systemie podmiejskim zazwyczaj przyjmuje się

część zasad krajowych (np. w strefach podmiejskich PID obowiązuje ta sama 50-procentowa ulga dla studentów i seniorów co w komunikacji krajowej), a jednocześnie miasto centralne może mieć dodatkowe, własne zwolnienia (jak wspomniane darmowe przejazdy w granicach Pragi finansowane przez miasto).

Ustawowe ulgi 50% w Czechach mają więc charakter krajowy i spójny na terenie całego państwa (poza komunikacją miejską), natomiast ulgi w komunikacji miejskiej i metropolitalnej mają charakter lokalny – zależą od decyzji gmin i krajów (odpowiedników polskich województw). W efekcie mieszkaniec np. Ostrawy czy Brna może spotkać się z innym zestawem ulg w swoim mieście niż mieszkaniec Pragi, choć wszyscy skorzystają z 50% zniżki w pociągu dalekobieżnym.

Zakres terytorialny i rodzaje transportu

Ulgowy system państwowy obejmuje transport krajowy w przewozach publicznych poza komunikacją miejską. Oznacza to, że 50-procentowa ulga obowiązuje we wszystkich pociągach i autobusach kursujących w komunikacji krajowej – zarówno regionalnych, jak i dalekobieżnych – na całym terytorium Czech. Dotyczy to przewozów kolejowych wszystkich operatorów (państwowych i prywatnych) oraz autobusów międzymiastowych, o ile kurs przebiega wewnątrz kraju.

Transport miejski (MHD) nie jest objęty tym systemem – tutaj zakres terytorialny ulg jest lokalny. Przykładowo, w Pradze darmowe przejazdy dla dzieci do 15 lat i seniorów 65+ obowiązują tylko w strefie miejskiej Pragi (strefa P w systemie PID). Gdy pasażer należący do którejś z tych grup wyjedzie poza miasto (strefy podmiejskie PID), zaczyna obowiązywać ulga 50% albo bilet normalny zależnie od kategorii – np. senior 65+ poza Pragą ma prawo do biletu z 50-procentową zniżką (zgodnie z programem państwowym), a dziecko w wieku 10–15 lat poza miastem również jedzie ze zniżką 50%, a nie za darmo.

Modalnie w miastach zniżki obejmują wszystkie środki lokalnego transportu zbiorowego, a w skali kraju wszystkie środki między miastami (kolej, autobus). Dzięki temu czescy pasażerowie mają zapewnione ulgi zarówno w ruchu lokalnym (dzięki decyzjom władz lokalnych), jak i na szczeblu krajowym w ruchu między miastami, co łącznie tworzy dość kompleksowy system. Uczeń jadąc rano tramwajem w swoim mieście, skorzysta z lokalnej ulgi (np. na podstawie biletu miesięcznego ulgowego), następnie przesiadając się na pociąg do innej miejscowości, zapłaci połowę ceny dzięki uldze państwowej, a na miejscu wsiądzie w autobus miejski, w którym znów może obowiązywać inna ulga miejska (albo brak opłaty, jeśli jest bardzo młody). Ta wielopoziomowość oznacza, że zakres terytorialny uprawnień zmienia się wraz z przekraczaniem granic administracyjnych i zmianą środka transportu, ale w sumie każdy rodzaj publicznego transportu w Czechach jest objęty jakąś formą ulgi – zależnie od sytuacji miejską lub krajową.

Podstawy prawne stosowania ulg

W Czechach system ustawowych ulg w transporcie publicznym ma charakter ogólnopaństwowy i w ostatnich latach przeszedł znaczące zmiany. Na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z marca 2018 r. wydano wykaz towarów o cenach regulowanych – od 1 września 2018 r. uczniom i studentom do 26. roku życia oraz osobom starszym powyżej 65 lat przysługiwała ulga 75% na przejazdy pociągami i autobusami (*Seniors, pupils and students will have a 75% discount on trains and buses 2018*). Rząd pierwotnie zobowiązał się do wprowadzenia bezpłatnego przejazdu koleją dla wyżej wymienionych grup, jednak po analizie stwierdzono, że ograniczenie darmowych przejazdów do pociągów zakłóciłoby sieć i powiązania całego transportu publicznego (*Vláda schválila nové slevy na jízdném pro seniory, žáky a studenty a koncepci na pomoc státům postiženým migrací* 2018).

1 kwietnia 2022 r. nastąpiła korekta systemu: nowy rząd obniżył ulgę z 75% do 50% dla uczniów, studentów poniżej 26. roku życia i pasażerów powyżej 65. roku życia. Przejazdy pozostały bezpłatne dla dzieci do 6. roku życia, a zniżka 75% objęła osoby z niepełnosprawnościami. Zmiana ta została wprowadzona ze względu na ograniczenia budżetu państwa – uznano, że niższe ulgi nadal wspierają pasażerów, a jednocześnie ograniczają wydatki państwa. Podstawy prawne pozostały wykonawcze – zaktualizowano rozporządzenia rządowe określające wysokość ulgi (*Od dubna žáci, studenti a starší 65 let cestují za půlku, sleva zůstává jako podpora veřejné dopravy* 2022).

Koszty stosowania ulg

Wprowadzenie ulgi 75% w 2018 r. znacząco zwiększyło wydatki państwa na rekompensaty dla przewoźników. Przed reformą roczne wydatki budżetu na istniejące ulgi (głównie dotychczasowe zniżki studenckie i dla osób niepełnosprawnych) wynosiły ok. 240 mln koron rocznie (ok. 40 mln zł), natomiast pełny rok działania nowego systemu miał kosztować prawie 6 mld koron rocznie (ok. 1 mld zł), z czego około połowa przypadała na pasażerski transport kolejowy, a druga połowa na transport autobusowy (*Schváleno: Senioři, žáci a studenti budou mít od půlky června na vlaky a autobusy 75 procentní slevu* 2018). Po redukcji ulgi do 50% w 2022 r. przewidywano dalsze zmniejszenie obciążeń – oszczędność szacowano na około 1,8 mld koron (0,306 mld zł) rocznie. W artykule opisującym redukcje ulgi wskazano, że poprzedni czeski rząd zaplanował na ulgi w budżecie na 2022 r. tylko 2,5 mld koron (0,425 mld zł), co nie wystarczyłoby na pokrycie 75% zniżki, stąd korekta do 50% była uzasadniana koniecznością dopasowania wydatków do możliwości finansowych państwa (*Slevy na jízdné se sníží ze 75 na 50 procent. Ročně to má přinést úsporu přes 1,8 miliardy korun* 2022).

Czeskie Ministerstwo Transportu wykryło jednak nadużycia polegające na tym, że przewoźnicy zawyżali ceny podstawowe biletów. W odpowiedzi wprowadzono limit ceny podstawowej, do której zwraca się bilet ulgowy, ustalanej na podstawie liczby przejechanych kilometrów. Przykładowo, jeśli

cena biletu na przejazd między Pragą a Ostrawą wynosiła 1 200 koron, państwo płaciło znacznie mniej za ulgę w ramach nowego pułapu, maksymalnie 389 koron (*Změny ve slevách na jízdné: Proplácení bude mít svůj strop* 2019).

Ulgi ustawowe stanowią obecnie stały element systemu finansowania transportu w Czechach, a ich koszt jest uwzględniany co roku w ustawie budżetowej. Dodatkowo od 2022 r. do systemu dodano nowych uprawnionych (rencistów inwalidzkich III stopnia), co nieznacznie zwiększyło liczbę potencjalnych pasażerów, którym przysługuje prawo do ulgi, ale zmieszczono się w przewidzianym budżecie.

Poza ulgami centralnymi miasta w Czechach tworzą własne systemy ulg (np. Praga zapewnia bezpłatny transport komunikacją miejską seniorom 65+, finansowany z budżetu miasta), ale te lokalne inicjatywy są niezależne od systemu państwowego.

Niemcy

Grupy uprawnione do ulg

W Niemczech system ulg jest zróżnicowany regionalnie (między landami), choć od 2023 r. uprościło go wprowadzenie ogólnokrajowego, ograniczonego do przewozów miejskich i regionalnych biletu miesięcznego Deutchslandticket (*Public Transportation in Germany* 2025).

Dzieci do 6 lat podróżują bezpłatnie wszystkimi środkami publicznego transportu w całym kraju. Dzieci w wieku 6–14 lat korzystają z biletów ulgowych (zwykle 50% ceny) – np. w większości miast istnieje dziecięca taryfa „połówkowa", a koleje Deutsche Bahn pozwalają nawet na bezpłatny przejazd dzieci do 14 lat pod opieką rodzica (aby z niego skorzystać, na bilecie rodzica należy wpisać dzieci). Młodzieży szkolnej i studentów nie obejmowała dotąd jednolita ulga ustawowa na bilety jednorazowe w skali kraju – dotychczasowe ulgi były domeną landów i miast. Niemcy wypracowali jednak system tanich biletów okresowych dla uczących się: większość studentów szkół wyższych otrzymuje Semesterticket – bilet na komunikację miejską i regionalną w danym regionie, opłacany w ramach składki semestralnej (często kosztuje on ok. 150–200 euro za semestr, co daje ok. 25–30 euro miesięcznie). Studenci (poza pewnymi wyjątkami) muszą zapłacić za bilet, nawet jeśli nie korzystają z transportu publicznego. Uczniowie i młodzież szkolna w wielu landach korzystają ze zniżkowych biletów miesięcznych lub rocznych (np. Brandenburgia-Berlin zaproponowała w 2021 r. Schülerfahrkarte – bezpłatny bilet dla uczniów finansowany przez władze krajów związków). Od roku szkolnego 2023/2024 wprowadzono w kilku landach specjalne tańsze wersje biletu Deutchlandticket dla uczniów – np. w Nadrenii Północnej-Westfalii od 2023 r. uczniowie i praktykanci mogą kupić Deutschlandticket Schule za 29 euro.

Seniorzy (65+) w Niemczech nie mieli dotąd ogólnopaństwowej ulgi taryfowej ze względu na wiek. Pewne ulgi oferowały poszczególne landy lub miasta – np. w Hesji wprowadzono Seniorenticket Hessen (roczny bilet dla seniorów 65+ za 379 euro) ważny w całym landzie. Od 2024 r. niektóre landy planują ulgi dla seniorów na nowy bilet krajowy – np. Meklemburgia oferuje osobom 65+ Deutschlandticket za 38 euro (zamiast 58 euro).

Osoby z niepełnosprawnościami posiadające niemiecki Schwerbehindertenausweis (legitymację osoby ciężko niepełnosprawnej w stopniu wyższym niż 50%) mogą podróżować bezpłatnie wszystkimi środkami lokalnego transportu publicznego w całym kraju. Warunkiem jest wykupienie ważnej przez rok naklejki/znaczka do legitymacji (za ok. 91 euro rocznie lub bezpłatnie dla określonych osób, np. ofiar wojny – zob. *Free transport, apply for supplementary sheet with token* b.d.). Posiadacz legitymacji ze znaczkiem ma prawo do darmowych przejazdów autobusami, tramwajami, metrem i pociągami regionalnymi w całych Niemczech, a także do bezpłatnego przewozu osoby towarzyszącej (jeśli legitymacja ma symbol „B").

Bezrobotnych i osoby o niskich dochodach również nie obejmuje ogólnoniemiecka ulga ustawowa, ale wiele miast oferuje tzw. Sozialticket – specjalny bilet socjalny. Na przykład w Berlinie osoby otrzymujące zasiłek mogą kupić Berlin-Ticket S (miesięczny bilet na strefę AB za 27,50 euro zamiast 86 euro). Podobne bilety socjalne funkcjonują m.in. w Monachium, Kolonii czy Hamburgu (zwykle z ulgą 50% dla beneficjentów pomocy społecznej).

Formy ulg i bilety

Rewolucją w Niemczech było wprowadzenie w maju 2023 r. Deutschlandticket (tzw. D-Ticket) – ogólnokrajowego miesięcznego abonamentu na komunikację lokalną i regionalną. Deutschlandticket kosztował początkowo 49 euro miesięcznie, a od stycznia 2025 r. – 58 euro. Jest to bilet imienny w formie abonamentu (subskrypcji), ważny we wszystkich autobusach, tramwajach, metrze, pociągach miejskich i regionalnych w całym kraju. Nie obejmuje on połączeń dalekobieżnych (ICE/IC/EC, autobusowych) oraz niektórych RE obsługiwanych przez DB Fernverkehr, ale pozwala na nieograniczone podróże lokalnymi środkami transportu w dowolnym landzie. Dzieci do 6 lat jeżdżą z posiadaczem D-Ticketu gratis, natomiast brak możliwości bezpłatnego zabrania dodatkowych osób (chyba że dany związek komunikacyjny oferuje płatny dodatek, np. w Dreźnie za ok. 10 euro można rozszerzyć D-Ticket o opcję zabierania członków rodziny). Co ważne, Deutschlandticket nie ma standardowych zniżek dla uczniów, studentów czy seniorów na poziomie krajowym czy federalnym – wszyscy płacą tę samą cenę abonamentu. Jednak kilka landów wprowadziło własne dofinansowanie obniżające cenę wybranym grupom: np. Bawaria sprzedaje D-Ticket uczniom i studentom za 38 euro, Hamburg uczniom za 19 euro, a Hesja osobom otrzymującym zasiłki za 39 euro. Ulgi te rekompensują władze lokalne.

Poza Deutschlandticket istnieją oczywiście tradycyjne bilety w sieciach transportu publicznego: jednorazowe (zwykle brak ogólnokrajowej ulgi poza dziećmi do lat 6), dobowe, tygodniowe i miesięczne. Wraz z wprowadzeniem D-Ticket wiele dotychczasowych biletów okresowych zanikło lub zostało uproszczonych.

Istnieją także BahnCard – komercyjne karty kolei DB dające 25 lub 50% zniżki na bilety dalekobieżne (BahnCard50 dla seniorów taniej, np. 69 euro zamiast 92 euro za BahnCard25 dla 65+). Te jednak dotyczą kolei dalekobieżnej (IC/ICE) i nie są ulgą ustawową, a raczej programem lojalnościowym.

Osoby z niepełnosprawnościami korzystają głównie z przywileju darmowych przejazdów lokalnych (więc nie potrzebują biletu miejskiego – wystarcza legitymacja). Bilety socjalne są wydawane jako osobne produkty – np. by kupić Sozialticket trzeba okazać zaświadczenie z urzędu pracy.

Kluczową „ulgą" na transport publiczny w Niemczech stał się tani bilet krajowy (kosztujący obecnie 58 euro miesięcznie), który zastąpił wiele zróżnicowanych taryf regionalnych i lokalnych.

Sposób nabywania ulg

Deutschlandticket kupuje się przede wszystkim online – poprzez aplikacje przewoźników (np. DB Navigator) lub jako kartę z chipem zamawianą u operatora. Bilet jest imienny – w czasie kontroli może być wymagane okazanie dokumentu ze zdjęciem zgodnym z danymi na bilecie. Nie ma potrzeby osobnej rejestracji ulg, gdyż D-Ticket nie różnicuje kategorii pasażera (ewentualne zniżki landowe są uwzględniane na etapie zakupu poprzez wybór specjalnej wersji biletu).

Tradycyjne bilety ulgowe kupuje się w automatach lub u kierowcy, wybierając odpowiednią opcję – przy kontroli wystarczy legitymacja szkolna lub inny dokument z widoczną informacją o wieku dziecka. Bilety socjalne zwykle wydawane są w centrach obsługi po przedstawieniu dowodu uprawnienia (np. decyzji o zasiłku).

Charakter ulg – krajowy czy lokalny?

W Niemczech tradycyjnie ulgi były lokalne lub regionalne, co skutkowało dużym zróżnicowaniem zasad pośród sieci transportu publicznego. Deutschlandticket wprowadził element ogólnokrajowy – jest to bilet ważny we wszystkich landach, współfinansowany przez rząd federalny. Ulgi dla uczniów, studentów, seniorów itd. są kształtowane przez landy – np. Bawaria dofinansowuje bilety studentów, a Berlin wprowadził własny bilet miejski za 29 euro (przez pewien czas) dla mieszkańców. Ulga dla osób z niepełnosprawnościami jest ogólnokrajowa (wynika z federalnej ustawy o rehabilitacji) i dotyczy transportu lokalnego w całym kraju. Podobnie odbywa się honorowanie biletów typu D-Ticket. W przewozach dalekobieżnych (IC/ICE) brak jest jakichkolwiek ustawowych ulg – tam obowiązują wyłącznie taryfy komercyjne

DB (np. ulga 50% dla dzieci do ukończenia 14 lat z rodzicem czy ograniczone promocje dla seniorów – zob. *Super saver fare for senior citizens – for everyone over 65* b.d.).

Zakres terytorialny i rodzaje transportu

Deutschlandticket obejmuje cały kraj i wszystkie środki lokalnego transportu: autobusy miejskie i regionalne, tramwaje, metro, kolej miejską S-Bahn oraz pociągi regionalne (RB, RE) we wszystkich landach. Nie obowiązuje on w pociągach dalekobieżnych (ICE, EC, IC) ani autobusach, np. FlixBus, ale poza tym pokrywa większość sieci – nawet niektóre promy lokalne czy koleje linowe, jeśli są częścią taryf miejskich. Bilet ten ujednolicił taryfę terytorialnie – nie ma stref, obowiązuje od morza do Alp. Ulga dla niepełnosprawnych również ma zasięg ogólnokrajowy – legitymacja uprawnia do darmowych przejazdów we wszystkich lokalnych środkach transportu publicznego w całych Niemczech.

Z kolei bilety socjalne czy uczniowskie nadal są ograniczone do obszaru danego miasta/landu (np. Sozialticket Berlin tylko do Berlina, bilet szkolny NRW tylko do Nadrenii Północnej-Westfalii). Wreszcie komunikacja miejska bez D-Ticket nadal działa w ramach związków komunikacyjnych, które honorują lokalne ulgi (np. w Monachium senior 65+ kupuje tańszy bilet miesięczny tylko na MVV Monachium).

Niemcy dążą do maksymalnego uproszczenia systemu taryfowego poprzez Deutschlandticket, choć pełna integracja ulg (zwłaszcza społecznych) w skali kraju wciąż jest w toku.

Podstawy prawne stosowania ulg

W Niemczech ogólnokrajowe przepisy przewidują ulgi ustawowe głównie dla osób z niepełnosprawnościami oraz ofiar wojennych. Ich podstawą prawną jest federalna ustawa o rehabilitacji i uczestnictwie (Księga IX Kodeksu Socjalnego – SGB IX), która w paragrafach 228–231 reguluje uprawnienia do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu lokalnego dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności (*Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen* 2023). Osoby legitymujące się tzw. dowodem ciężkiego inwalidztwa z odpowiednim oznaczeniem (np. „G" – ograniczona mobilność, „aG" – wyjątkowo duże ograniczenie mobilności, „H" – bezradny, „Bl" – niewidomy, „Gl" – głuchy) mają prawo do darmowych przejazdów lokalnymi środkami transportu zbiorowego na terenie całego kraju. Uprawnienie to wynika wprost z przepisów federalnych, a administracyjnie realizowane jest przez biura socjalne (Versorgungsamt), które wydają odpowiednie dokumenty (legitymację osoby niepełnosprawnej ze znaczkiem potwierdzającym prawo do przejazdów). Ulgi te obejmują także kombatantów i inwalidów wojennych – na mocy uprawnień wynikających z dawnych ustaw, np. *Gesetz über die unentgeltliche Beförderung von*

Kriegsbeschädigten... – obecnie włączeni są oni do systemu ulg dla niepełnosprawnych.

Wprowadzenie Deutschlandticket opierało się natomiast na zmianach w ustawie o regionalizacji transportu publicznego (*Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs* albo *Regionalisierungsgesetz*, RegG). Kluczową podstawą prawną jest §9 *RegG*, który został zaktualizowany dziesiątą ustawą zmieniającą: „Od 1 maja 2023 roku kraje związkowe wprowadzają bilet uprawniający do ogólnokrajowego korzystania z publicznego transportu zbiorowego (Deutschlandticket). Bilet ten powinien być dostępny w formie cyfrowej i oferowany w abonamencie miesięcznym z możliwością rezygnacji, początkowo w cenie 49 euro miesięcznie". Rząd federalny sporządza co roku na podstawie dowodów dostarczonych przez kraje związkowe szczegółowy raport, który jest przedkładany Bundestagowi i publikowany.

Koszty stosowania ulg

Landom z wpływów podatkowych przysługuje dodatkowa kwota 1,5 mld euro (6,4 mld zł) za każdy rok rekompensaty strat finansowych spowodowanych wprowadzeniem i wdrożeniem biletu Deutschlandticket. Zgodnie z zapisami ustawy poszczególne landy miały wnosić co najmniej taki sam wkład w jego finansowanie (*Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs*). Prognozy VDV (Stowarzyszenia Niemieckich Przedsiębiorstw Transportowych) za 2024 r. wykazywały jednak, że branża potrzebowała 3,45 mld euro na wypłaty rekompensat, więc według nich w systemie transportu publicznego brakowało 0,45 mld euro (*Wie geht es mit dem Deutschlandticket weiter?* 2025).

W 2025 r. cena biletu została podniesiona z 49 do 58 euro, natomiast poziom finansowania ustalony przez rząd federalny i landy pozostał na poziomie po 1,5 mld euro. Zgodnie z aktualnymi ustaleniami cena Deutschlandticket ma być corocznie dostosowywana do wskaźnika inflacji. W koalicyjnym porozumieniu rządowym z kwietnia 2025 r. zapisano, że od 2029 r. udział użytkowników w finansowaniu biletu będzie stopniowo zwiększany w sposób „społecznie akceptowalny".

Eksperci w Niemczech zwracają jednak uwagę, że kolej nie pozyskała dodatkowych klientów w wyniku wdrożenia Deutschlandticket, choć zwiększył się popyt na przejazdy turystyczne, a największymi beneficjentami biletu są przedstawiciele klasy średniej, która mieszka na przedmieściach, w strefie dojazdów do pracy, a wcześniej kupowała drogie bilety miesięczne (np. za 200 euro), by dojeżdżać do miast (*Deutschlandticket-Preis soll bis 2029 stabil bleiben* 2025).

Węgry

Grupy uprawnione do ulg

Na Węgrzech uproszczono system ulg na kolei oraz w autobusach regionalnych Volanbusz za sprawą nowej taryfy krajowej i regionalnej wprowadzonej 1 marca 2024 r. – Uj Tarifa (*Új tarifa 2024. március 1-jétől* b.d.). Zniesione zostały ulgi na bilety jednorazowe w wysokości 20%, 33% i 90%. W ofercie pozostały bilety jednorazowe normalne oraz z ulgą 50% lub 100%. Natomiast bilety okresowe dostępne są tylko w pełnej cenie lub z 90-procentową ulgą (por. Tab. 9).

Tab. 9. Uprawnienia do biletów ulgowych w transporcie publicznym na Węgrzech

Uprawnieni	Ulga na bilet jednorazowy	Ulga na bilet okresowy
osoby do lat 14	100%	–
14–25 lat	50%	–
emeryci poniżej 65 lat	100%	90% (w komunikacji lokalnej zniżkowy bilet powiatowy)
osoby powyżej 65 lat	100%	–
uczniowie lub studenci kształcący się w pełnym wymiarze godzin albo w systemie wieczorowym, ewentualnie osoby kształcące się lub szkolące zawodowo	–	90%
urzędnicy służby cywilnej: pracownicy organów i instytucji budżetowych, pracownicy kościelnych osób prawnych, pracownicy organizacji pozarządowych	50%	–
posiadacze Karty Węgra	12 bezpłatnych przejazdów w roku	–
duże rodziny	100%	–
dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi	100%	–
osoby niewidome z opiekunem	100%	–
osoby niedosłyszące z opiekunem	100%	–
dzieci ze znacznym stopniem niepełnosprawności z opiekunem	100%	–
inwalidzi wojenni i wdowy wojenne oraz opiekunowie inwalidów wojennych, a także małżonkowie i dzieci/studenci zamieszkujący wraz z inwalidą wojennym z niepełnosprawnością min. 75%	100%	–

Źródło: One ticket to ride: Hungary sees passenger surge after fare reform 2025

Węgry mają rozbudowany i bardzo hojny system ulg ustawowych, które dla niektórych grup ludności są wysokie (*One ticket to ride: Hungary sees passenger surge after fare reform* 2025). Dzieci do lat 6 podróżują bezpłatnie we wszystkich środkach transportu publicznego (pod opieką dorosłego). Co ważne, również dzieci od 6 do 14 lat mają prawo do bezpłatnych przejazdów – niezależnie od narodowości. Młodzież od 14 do 25 lat (w praktyce uczniowie szkół średnich i studenci) korzysta z 50% zniżki na bilety jednorazowe w komunikacji międzymiastowej. Dodatkowo uczniowie i studenci dzienni do 25 lat mają prawo do 90% zniżki przy zakupie biletów okresowych (miesięcznych) na poziomie komitatu (odpowiednika polskiego województwa) lub kraju. W praktyce uczniowie i studenci mogą podróżować po całym kraju za symboliczne kwoty.

Seniorzy powyżej 65. roku życia podróżują komunikacją publiczną całkowicie bezpłatnie, muszą jedynie przy kontroli okazać dowód osobisty lub paszport, by potwierdzić wiek – nie kupują biletu (dotyczy to nawet zagranicznych turystów w wieku powyżej 65 lat). Osoby z niepełnosprawnościami: osoby niewidome, niedosłyszące, z niepełnosprawnością ruchową itp. mogą podróżować bezpłatnie, przy czym przysługuje im także prawo do bezpłatnego przejazdu opiekuna towarzyszącego. Węgierska legitymacja osoby niepełnosprawnej lub odpowiednie zaświadczenie uprawnia do darmowych przejazdów wszystkimi środkami komunikacji, a jeśli dana osoba wymaga opieki, jej opiekun również podróżuje za darmo.

Węgry przewidują także pełne ulgi dla osób bezrobotnych lub będących na zasiłkach. Otrzymujący zasiłek dla bezrobotnych lub inne świadczenia społeczne mogą otrzymać specjalny imienny voucher (talon) uprawniający do bezpłatnych przejazdów komunikacją krajową, który należy okazać podczas kontroli.

Ulgi obejmują również inne grupy społeczne, np. rodziny wielodzietne – rodzice podróżujący z co najmniej trójką dzieci (do ukończenia 18. roku życia lub do 25 lat, jeśli nadal się uczą) mają prawo do darmowych przejazdów dla całej rodziny. Również uchodźcy i azylanci mogą jeździć bezpłatnie na określonych trasach na podstawie zaświadczeń. Węgrzy zwalniają więc z opłat bardzo szerokie kręgi pasażerów.

Ponadto istnieje oferta biletów grupowych dla opiekunów grup szkolnych i przedszkolnych, przy czym należy takie bilety zakupić z wyprzedzeniem i przedstawić listę pasażerów. Darmowe bilety przysługują:

- trzem opiekunom na każde 10 dzieci w wieku przedszkolnym (min. 6 dzieci i 3 opiekunów),
- dwóm opiekunom na każde 10 dzieci (min. 6) w wieku do 10 lat,
- jednemu opiekunowi na każde 10 uczniów (min. 6) w wieku powyżej 10 lat,
- dwóm opiekunom min. 3 dzieci z domu dziecka lub rodziny zastępczej, powyżej 10 dzieci na każde kolejne 10 dzieci obowiązuje zniżka dla kolejnych 2 opiekunów,
- dwóm opiekunom na min. 10 osób do 18 lat – przy kontroli należy okazać Kartę Węgra lub Kartę Krewnych Węgra.

Formy ulg i bilety

Przy tak szerokich uprawnieniach wiele przejazdów odbywa się bez biletu – np. senior 65+ czy 10-letnie dziecko muszą tylko udowodnić uprawnienie poprzez okazanie dokumentu w razie kontroli. Osoby z 50-procentową ulgą (osoby w wieku 14–25 lat, urzędnicy państwowi) kupują bilet ulgowy za połowę ceny. Natomiast osoby ze zniżką 90% (uczniowie, studenci) zazwyczaj kupują bilety miesięczne sieciowe.

Na Węgrzech funkcjonują bilety okresowe sieciowe: Komitat (megye) bérlet – miesięczny bilet na cały komitat oraz Országos bérlet (Hungary Pass) – miesięczny bilet na całą krajową sieć komunikacji autobusowej i kolejowej. Ich ceny normalne to odpowiednio 9 450 forintów (komitat, ok. 100 zł) i 18 900 forintów (krajowy, ok. 199 zł), lecz wszyscy uprawnieni do 90-procentowej zniżki (uczniowie, studenci) mogą je kupić za 10% tej ceny – czyli 945 forintów (ok. 11 zł) za bilet miesięczny na cały powiat lub 1 890 forintów (ok. 22 zł) za miesięczny bilet na całą komunikację publiczną w kraju. To niezwykle atrakcyjna oferta. Poza tym dostępne są bilety jednorazowe ze zniżką 50% dla młodzieży, a także bilety z 50-procentową zniżką dla urzędników państwowych (oddzielna kategoria na Węgrzech). Budapeszt sprzedaje bilety miesięczne dla uczniów za 3 450 forintów (38 zł), ale wielu z nich i tak korzysta z ogólnokrajowego 90-procentowego rabatu na Hungary Pass.

Sposób nabywania ulg

Ulgi na Węgrzech są ustawowe – aby z nich skorzystać, wystarczy mieć przy sobie odpowiedni dokument. Osoby należące do części grup (dzieci, seniorzy) w ogóle nie muszą nabywać biletu. W razie kontroli okazują jedynie dokument tożsamości potwierdzający wiek (np. legitymację szkolną lub paszport). Kupujący bilety ulgowe (50% lub 90%) muszą przy zakupie okazać dowód uprawnienia – np. legitymację szkolną/studencką, dowód osobisty (gdy kupują bilet zniżkowy dla osób młodszych niż 18 lat), zaświadczenie o pobieraniu zasiłku itp. Sprzedawca lub system online stosownie nalicza zniżkę. Bilety ulgowe można kupić także przez aplikacje mobilne – narodowy przewoźnik autobusowy Volánbusz oferuje nawet dodatkowe 5% rabatu za zakup przez aplikację. Przy kontroli biletu ulgowego konieczne jest okazanie dokumentu (np. student musi okazać legitymację). System nie wymaga rejestracji w centralnej bazie – działa na zasadzie sprawdzania dokumentów uprawniających przy każdorazowej kontroli.

W przypadku przejazdów darmowych seniorzy, dzieci itp. nie mają nawet „zerowego" biletu (na kolei można pobrać bezpłatną miejscówkę, ale nie ma takiego obowiązku poza pociągami z rezerwacją miejsc). Węgierskie urzędy pracy wydają też imienne vouchery dla bezrobotnych. Podobnie z osobami z niepełnosprawnościami, które mają legitymacje inwalidzkie. Korzystanie z ulg jest więc maksymalnie uproszczone.

Charakter ulg – krajowy czy lokalny?

Wszystkie opisane powyżej ulgi (dla dzieci, młodzieży, seniorów, osób z niepełnosprawnościami czy bezrobotnych) są gwarantowane ustawowo i obowiązują na terenie całego kraju. Dotyczy to zarówno komunikacji międzymiastowej, jak i miejskiej – np. senior 65+ pojedzie za darmo zarówno pociągiem InterCity z Budapesztu do Debreczyna, jak i tramwajem w centrum Budapesztu.

Niektóre lokalne wyjątki dotyczą jedynie specjalnych usług – np. w Budapeszcie autobus lotniskowy 100E wymaga biletu nawet od seniorów (ale od 2022 r. został udostępniony bezpłatnie seniorom 65+). Transport publiczny na Węgrzech jest bezpłatny dla seniorów i dzieci niezależnie od regionu, co jest unikalne w skali Europy. Ulgi 50% i 90% również są jednolite i finansowane z budżetu centralnego (rząd rekompensuje przewoźnikom utracone dochody). Dzięki temu Węgrzy mają bardzo przejrzysty system – jeśli np. jesteś studentem dziennym, wiesz, że masz 90% zniżki na bilety okresowe i 50% na jednorazowe w całym kraju.

Zakres terytorialny i rodzaje transportu

Ulgami objęte są wszystkie środki publicznego transportu: pociągi państwowe MAV i prywatne, autobusy Volánbusz, komunikacja miejska BKK w Budapeszcie i innych miastach – we wszystkich honoruje się te same uprawnienia. Pod tym względem system jest scentralizowany.

Podstawy prawne stosowania ulg

Podstawą prawną do niedawna było rozporządzenie rządowe 85/2007 (IV.25.) w sprawie ulg w publicznym transporcie pasażerskim *Korm. rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről* – Rozporządzenie w sprawie ulg w przejazdach środkami komunikacji publicznej, ważne do 29 lutego 2024 r. Określało ono szczegółowo, którym grupom społecznym przysługują zniżki na transport autobusowy i kolejowy na terenie kraju i jaki jest ich wymiar. 1 marca 2024 r. weszło w życie nowe rozporządzenie 38/2024 (II.29.), modyfikujące system ulg.

Wszystkie ulgi wynikają z przepisów rozporządzeń i obowiązują na terenie całego kraju we wszystkich publicznych środkach transportu międzymiastowego. Za ich wdrażanie odpowiada rząd we współpracy z przewoźnikami narodowymi (kolejami MÁV i przedsiębiorstwem autobusowym Volán). Ulgi dotyczą głównie komunikacji międzywojewódzkiej i regionalnej. W komunikacji miejskiej (np. w Budapeszcie) obowiązują osobne taryfy, ale honoruje się w nich też ulgi państwowe. System jest scentralizowany – komitaty na Węgrzech nie mają odrębnych kompetencji taryfowych, a transport publiczny traktowany jest przede wszystkim jako zadanie państwa.

Koszty stosowania ulg

Tak szeroki system ulg stanowi poważne obciążenie dla finansów publicznych na Węgrzech. Państwo od lat kompensuje przewoźnikom straty z tytułu ulg poprzez specjalną dotację budżetową określaną jako *socpol támogatás* – „wsparcie taryf socjalnych". Jeszcze w drugiej połowie lat 2010. rząd utrzymywał tę dotację na stałym poziomie 104 mld forintów rocznie (ok. 1,14 mld zł). Kwota ta była ujęta corocznie w budżecie jako „Szociálpolitikai menetdíj-támogatás", czyli dopłata do biletów ulgowych zapewnianych ustawowo w ramach polityki socjalnej. Od 2018 r. rozpoczęto ograniczanie tego wydatku: w budżecie na 2018 r. zmniejszono go do 97,5 mld forintów, a na 2019 r. zaplanowano 90,5 mld forintów, co było najniższym poziomem od ponad dekady (Székely 2018). Cięcia te wynikały z polityki oszczędności rządu Viktora Orbána – zapowiadano wówczas, że system ulg zostanie zreformowany, by ograniczyć liczbę uprawnionych. Rzeczywiście, przez pewien czas rozważano drastyczne uproszczenie ulg (według wypowiedzi sekretarza stanu Pála Völnera w 2012 r. z 38 rodzajów ulg miały pozostać tylko 4 podstawowe), jednak ostatecznie do takiej redukcji nie doszło (*Megszűnhet szinte minden utazási kedvezmény* 2012).

Zamiast tego w latach 2023–2024 rząd zdecydował się rozszerzyć niektóre przywileje (jak opisano wyżej – darmowe przejazdy dla rodzin wielodzietnych, większe ulgi dla opiekunów, zniesienie limitów dla biletów pracowniczych). Te zmiany, wchodzące w życie w marcu 2024 r., wpłynęły na zwiększenie kosztów systemu. Jednocześnie uproszczono mechanizmy rozliczeń – od 2024 r. przewoźnicy kolejowi i autobusowi otrzymują jednolitą rekompensatę w wysokości 53,5% taryfy normalnej za każdego pasażera jadącego na bilecie ulgowym (wcześniej koleje dostawały tylko 30%, a firmy autobusowe 20% wartości biletu za pasażerów z ulgą – zob. *Ingyen utazás a nagycsaládoknak és a határon túliaknak...* 2024). Nie znaleziono dokładnej kwoty kosztu refundacji biletów ulgowych od 2024 r.

Szwajcaria

Grupy uprawnione do ulg

W Szwajcarii polityka biletowa opiera się mniej na ustawowych ulgach socjalnych, a bardziej na ofertach abonamentowych dla wszystkich. Nie istnieją tu ulgi typu „50% dla studenta z mocy ustawy" – zamiast tego każdy może wykupić kartę uprawniającą do zniżek. Mimo to pewne grupy mają przywileje: dzieci do lat 6 podróżują bezpłatnie z opiekunem (podobnie jak w innych krajach), zaś dzieci i młodzież od 6 do 16 lat płacą połowę ceny biletów jako cenę standardową (tzw. Halbtax dla dzieci jest niejako wbudowany

w taryfę – dziecko automatycznie płaci 50%). Dodatkowo funkcjonuje Junior--Karte – specjalna karta za 30 franków szwajcarskich rocznie, dzięki której dziecko w wieku 6–16 lat może jeździć za darmo z rodzicem posiadającym bilet (jest to oferta dla rodzin – rodzic płaci za siebie, a dzieci z kartą jadą gratis). Analogicznie Kinder-Mitfahrkarte pozwala innym opiekunom (np. dziadkom) wozić dzieci bez opłaty.

Młodzież powyżej 16 lat oraz dorośli nie mają zniżek „z urzędu", ale koleje oferują im tańsze abonamenty – np. General-Abonnement (GA) dla młodzieży (16–25 lat) jest znacząco tańszy niż dla dorosłych, a specjalna karta Seven25 (dawniej Gleis 7) umożliwia osobom w wieku 16–25 lat nieograniczone podróże po 19:00 za niewielką opłatą roczną (*The GA Travelcard for the whole family* b.d.). Studenci nie mają odrębnych ulg – jeśli mieszczą się w kategorii młodzieżowej (mają poniżej 25 lat), korzystają z ofert młodzieżowych, a jeśli są starsi, płacą jak dorośli (*Tickets and travelcards for children and young people* b.d.).

Seniorzy (kobiety 64+, mężczyźni 65+) w Szwajcarii również nie mają ustawowych zniżek na bilety jednorazowe ani możliwości korzystania z darmowej komunikacji. W ofercie SBB jest jednak GA Senior – roczny bilet sieciowy dla seniorów w nieco niższej cenie (3 040 franków zamiast 3 995 franków za klasę 2). Seniorzy mogą więc wykupić tańszy abonament, ale pojedyncze bilety kupują w normalnej taryfie (ewentualnie z Half-Fare Card).

Osoby z niepełnosprawnościami nie mają zniżek na same bilety, ale oferuje im się inne udogodnienia, m.in. mogą nabyć GA dla niepełnosprawnych w obniżonej cenie (2 600 franków rocznie), a przede wszystkim mogą wykupić specjalną Kartę Towarzysza za 0 franków, która pozwala zabrać jedną osobę towarzyszącą za darmo na każdy przejazd. W praktyce więc opiekunowie osób niepełnosprawnych jeżdżą za darmo, a sama osoba z niepełnosprawnością płaci normalnie (chyba że ma własny abonament – zob. *The Companion Travelcard* b.d.).

Szwajcaria jako wysoko rozwinięty kraj nie przewiduje oficjalnych ulg komunikacyjnych dla bezrobotnych. Istnieją co prawda programy pomocy (np. niektóre kantony dofinansowują bilety dla osób o niskich dochodach), ale nie funkcjonuje ogólnokrajowy system zniżek socjalnych.

Formy ulg i bilety

Filarem szwajcarskiego systemu jest Half Fare Card (Halbtax) – karta za 185 franków szwajcarskich rocznie (ok. 838 zł) dająca 50% zniżki na praktycznie wszystkie bilety komunikacji publicznej w kraju. Posiada ją ok. połowa mieszkańców Szwajcarii. W efekcie wiele osób – niezależnie od wieku czy statusu – podróżuje za pół ceny, ale wynika to z posiadania płatnej karty, a nie z ustawowej ulgi (*Half-price travel throughout Switzerland with the Half Fare Travelcard* b.d.). Dzieci w wieku 6–16 lat płacą połowę ceny bez potrzeby posiadania karty (taryfa dziecięca).

Osoby, które często podróżują, korzystają z General-Abonnement (GA) – sieciowego biletu okresowego ważnego w całym kraju. GA można kupić

na rok (ok. 3 860 franków dla osoby dorosłej, 2 650 franków dla młodzieży, 3 040 franków dla seniora – klasa 2) albo na miesiąc (340 franków dla dorosłego). Uprawnia on do nieograniczonych przejazdów wszystkimi pociągami, autobusami, tramwajami, statkami itp. w sieci SwissPass (obejmującej praktycznie cały kraj). Dla dzieci rodziny mogą wykupić GA Familia w korzystnych cenach (np. dla dzieci w wieku 6–16 lat za 710 franków rocznie dodatkowo do GA rodzica – zob. *The GA Travelcard* b.d.).

Poza tym dostępne są bilety lokalne w miastach – zazwyczaj dość drogie (np. bilet 60-minutowy miejski w Zurychu kosztuje 4 franki i 30 centymów, a roczny abonament ok. 900 franków), ale Szwajcarzy często i tak używają GA lub Halbtax. Inną formą biletu jest SwissPass – plastikowa karta, na której ładuje się abonamenty (GA, Halbtax, bilety miesięczne). Co istotne, Szwajcaria nie oferuje ulg typu „50% dla studentów" – studenci albo kupują Halbtax lub GA, albo płacą pełną cenę. Podobnie bezrobotni, którzy mogą skorzystać z tańszej oferty Sparbilet (biletu kupionego z wyprzedzeniem online) lub kupić Halbtax.

Sposób nabywania ulg

W Szwajcarii nie ma potrzeby okazywania legitymacji przy zakupie biletu ulgowego – gdyż klasyczne bilety ulgowe nie występują poza kategorią „dziecko". System działa następująco: dziecko poniżej 16 lat automatycznie płaci pół ceny (przy kontroli wystarczy dowód wieku). Dorosły z Halbtax kupuje bilet za pół ceny – przy kontroli skanuje się jego kartę Halbtax (SwissPass) i bilet. Osoba z GA wsiada do dowolnego środka transportu i okazuje tylko swoją kartę GA (to jej „bilet"). Seniorzy nie mają osobnej taryfy, więc nie ma kontroli wieku – kupują bilety normalnie. Osoby z niepełnosprawnościami również podróżują na zwykłych zasadach taryfowych – jeśli mają GA lub Halbtax, przysługuje im zniżka, a jeśli towarzyszy im opiekun, musi on mieć Begeleiterkarte (Kartę Towarzysza) wydawaną osobie z niepełnosprawnością – z nią opiekun jedzie za darmo.

SwissPass (czerwono-niebieska karta z identyfikatorem RFID) jest głównym nośnikiem – można go zamówić online (wymagane jest zdjęcie) lub w kasie. Bilety jednorazowe kupuje się w automatach lub aplikacji SBB – w niej można też odznaczyć opcję „Halbtax", jeśli została wykupiona. Zniżki nie wymagają osobnego dokumentu poza SwissPass lub dowodem wieku dla dzieci. System jest bardzo dobrze zintegrowany cyfrowo – w aplikacji dostępna jest funkcja EasyRide, która automatycznie nalicza najkorzystniejszą opłatę (uwzględnia posiadany Halbtax – zob. *EasyRide: swipe your way across all of Switzerland* b.d.).

Charakter ulg – krajowy czy lokalny?

Szwajcaria ma jeden wspólny system taryfowy obejmujący cały kraj w ramach SwissPass. Wszystkie oferty (Halbtax, GA, bilety okresowe) są ważne w każdym kantonie i u prawie każdego przewoźnika – to możliwe dzięki

porozumieniu integracyjnemu (około 250 przedsiębiorstw tworzy wspólną sieć). Z tego powodu nie ma różnic regionalnych w uprawnieniach – np. dziecko w wieku 10 lat ma 50% zniżki zarówno w Genewie, jak i w Zurychu. Rozbieżności mogą dotyczyć jedynie lokalnych promocji (np. Genewa udostępniła seniorom 65+ w 2020 r. darmowy bilet roczny, ale to wyjątek lokalny, nie systemowe rozwiązanie). Nie ma ulg typowo socjalnych – państwo nie definiuje tańszego biletu dla bezrobotnego czy studenta, każdy korzysta z tych samych abonamentów. Integracja objęła uniwersalne karty zniżkowe dostępne dla wszystkich (które upraszczają system – zamiast opierać się na statusie studenta, można po prostu wykupić Halbtax).

Zakres terytorialny i rodzaje transportu

Zakres transportu objęty systemem SwissPass jest ogromny: kolej, autobusy pocztowe, komunikacja miejska w około 90 miastach i statki. Posiadacz GA może jechać np. tramwajem w Bazylei, pociągiem do Berna i statkiem po Jeziorze Bodeńskim – wszystko to na jednym bilecie. Państwo nie dopłaca bezpośrednio do ulg (poza zniżkami dla wojska), tylko dotuje przewoźników globalnie.

Podstawy prawne stosowania ulg

W Szwajcarii publiczny transport pasażerski opiera się w dużej mierze na ujednoliconym, komercyjnym systemie taryf (np. abonamentach Generalabonnement oraz Halbtax). Stosunkowo niewiele jest ulg zagwarantowanych ustawowo dla określonych grup społecznych. Nie funkcjonuje tu ogólnokrajowy system ustawowych zniżek dla uczniów czy seniorów – ceny biletów i ewentualne rabaty ustalają przewoźnicy (SBB/CFF i przedsiębiorstwa kantonalne) we współpracy z władzami kantonów, ale nie ma federalnej ulgi z tytułu wieku czy statusu ucznia. Państwo szwajcarskie stawia raczej na powszechną dostępność (np. wszyscy mogą kupić Kartę Half-Fare za określoną opłatą) niż na zwalnianie niektórych grup z opłat ustawą.

Koszty stosowania ulg

Szwajcaria koncentruje się na dotowaniu infrastruktury i usług, a nie na subsydiowaniu taryf konkretnych grup pasażerów. Na przykład roczne wydatki konfederacji i kantonów na dofinansowanie regionalnego transportu kolejowego wynoszą około 5 mld franków szwajcarskich, ale dotyczy to utrzymania połączeń i taboru, nie ulg jako takich (*Financing* b.d.).

Analiza porównawcza systemów ulg

Poniżej zestawiono kluczowe cechy systemów ulg w każdym z omawianych krajów – obejmujące uprawnione grupy, wysokość zniżek i dostępne bilety specjalne.

Tab. 10. Zestawienie charakterystyk ofert przejazdów ulgowych w opisywanych krajach Europy

	Austria	Czechy	Niemcy	Węgry	Szwajcaria
Dzieci (do ok. 6 lat)	bezpłatnie	bezpłatnie	bezpłatnie	bezpłatnie	bezpłatnie
Młodzież szkolna (do 18 lat)	50%	50%	ulgowe lokalnie	do ukończenia 14 lat bezpłatnie, 14–18 lat – 50%/90%	50%
Studenci (do 25 lat)	brak (oferty studenckie)	50%	brak (bilety semestralne)	90%	brak (oferty komercyjne)
Seniorzy (65+)	25%/50%*	50%	brak (czasem lokalnie)	bezpłatnie	GA senior
Osoby z niepełno-sprawnościami	50%	75%	bezpłatnie (lokalnie)	bezpłatnie	brak (opiekun bezpłatnie)
Bezrobotni/ ubodzy	brak	brak	lokalne bilety socjalne	bezpłatnie	brak
Bilet krajowy (uniwersalny)	KlimaTicket (1095 euro, ulgowy 885 euro)	brak	Deutschlandticket (58 euro miesięcznie)	Hungary Pass (18 900 forintów miesięcznie)	GA (3860 franków szwajcarskich rocznie), Halbtax

*50% zniżki na kolei z kartą Senior

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Jak pokazano w powyższej tabeli, największy zakres bezpłatnych przejazdów oferują Węgry, gdzie dzieci do lat 14, seniorzy 65+ oraz wiele innych grup (osoby z niepełnosprawnościami, osoby bezrobotne) podróżują za darmo. Czechy wyróżniają się prostą, 50-procentową ulgą dla młodzieży do 26 lat i seniorów 65+ na transport między miastami, przy utrzymaniu dodatkowych lokalnych przywilejów (np. darmowa komunikacja miejska 65+ w Pradze). Austria wprowadziła jedną z pierwszych w Europie zintegrowanych ofert – roczny KlimaTicket – i zapewnia dzieciom do 6 lat darmowe przejazdy, choć starsi uczniowie i seniorzy korzystają tam raczej ze zniżkowych kart niż „automatycznych" ulg. Niemcy uprościły swój system dzięki Deutschlandticket, jednak klasyczne ulgi (poza dziećmi i niepełnosprawnymi) są tam mniej

rozbudowane niż w Europie Środkowej – brak np. ogólnokrajowej ulgi studenckiej 50%. Szwajcaria natomiast poszła drogą abonamentów i integracji taryfowej zamiast ulg dla konkretnych grup – każdy, niezależnie od wieku, może wykupić półroczną kartę zniżkową i korzystać z tańszych przejazdów, a posiadanie drogiego General-Abonnement znosi potrzebę zakupu jakichkolwiek biletów.

Dobre praktyki a propozycje dla Polski

Analiza powyższych systemów pozwala wyłonić kilka dobrych praktyk, które mogłyby zostać zaadaptowane w Polsce w celu stworzenia prostego i przejrzystego systemu ulg:

- **Wprowadzenie zintegrowanego biletu ogólnokrajowego.** Na wzór austriackiego KlimaTicket czy niemieckiego Deutschlandticket warto rozważyć wprowadzenie w Polsce uniwersalnego biletu sieciowego ważnego we wszystkich środkach transportu publicznego w kraju. Taki abonament mógłby występować w wersji miesięcznej (np. „bilet za 200 zł na cały kraj") oraz rocznej. Ujednoliciłoby to taryfę i zachęciło do korzystania z komunikacji zbiorowej jako realnej alternatywy dla samochodu. Można przewidzieć warianty ulgowe takiego biletu – np. dla młodzieży, studentów czy seniorów – jak zrobiła Austria (bilet o 25% tańszy dla osób w wieku poniżej 25 lat i od ukończenia 65. roku życia) lub Niemcy na poziomie landów (dofinansowanie dla uczniów/seniorów). Taki ogólnopolski bilet rozwiązałby problem konieczności zakupu wielu biletów na różne środki transportu i różne miasta.
- **Ujednolicenie kategorii ulg ustawowych.** Polska mogłaby skorzystać z czeskiego doświadczenia i uprościć system ulg ustawowych poprzez wprowadzenie jednolitych stawek zniżek dla szerokich grup, np. 50% zniżki na wszystkie przejazdy publicznym transportem (kolejowym, autobusowym regionalnym lub miejskim) dla: dzieci i młodzieży w wieku 6–18 lat, studentów do 26 lat oraz seniorów 65+. Obecnie ulgi w Polsce są zróżnicowane (np. 51% dla studentów na kolei, a 50% w komunikacji miejskiej). Ujednolicenie ułatwiłoby życie pasażerom i przewoźnikom.
- **Bezpłatne przejazdy dla seniorów 65+.** Można rozważyć objęcie osób 65+ prawem do darmowych przejazdów komunikacją miejską i koleją regionalną, tak jak na Węgrzech czy częściowo w Czechach. W Polsce wiele miast już dziś oferuje darmową komunikację od 70 lub 75 lat życia – obniżenie progu wiekowego do 65 lat i rozszerzenie zwolnienia z opłat na transport kolejowy regionalny byłoby ukłonem wobec seniorów i zachętą do zrezygnowania z korzystania z auta. Doświadczenia Węgier pokazują, że nawet zagraniczni seniorzy korzystają z transportu publicznego chętniej, gdy jest on darmowy. Oczywiście konieczne jest zbilansowanie

kosztu, jakim są rekompensaty dla przewoźników, ale bezpłatne przejazdy mogą przynieść korzyści społeczne (większą mobilność seniorów, zmniejszenie liczby wypadków z udziałem starszych kierowców).

- **Rozszerzenie ulg dla dzieci i młodzieży.** Polska mogłaby pójść śladem Węgier i poszerzyć grupę dzieci jeżdżących za darmo. Aktualnie w Polsce darmowe są przejazdy dla dzieci w wieku 4–7 lat (ogólnokrajowo – 4 lat, w miastach często też powyżej 7 lat). Proponowane podniesienie progu, np. do 10 lat (jak w Pradze) lub nawet 14 lat (jak na Węgrzech), znacząco obniżyłoby koszty transportu dla rodzin wielodzietnych i zachęciłoby do korzystania z komunikacji publicznej od młodego wieku. Można wprowadzić krajową kartę ucznia pozwalającą na darmowe przejazdy lokalne do ukończenia szkoły podstawowej, a dla starszych uczniów i studentów – utrzymać znaczne ulgi (50% lub więcej). Węgierska koncepcja 90-procentowej zniżki dla uczniów na bilety okresowe pokazuje, że państwo może inwestować w tani dojazd do szkół i uczelni, traktując to jako inwestycję w edukację.
- **Integracja i jednoznaczność ulg dla osób niepełnosprawnych.** Polska ma już ulgi dla osób z niepełnosprawnościami na różnych poziomach, w zależności od ich rodzaju. Można to uprościć, np. wzorem Czech zagwarantować co najmniej 75% zniżki dla posiadaczy orzeczeń o znacznym stopniu niepełnosprawności (ZTP) na wszystkie środki transportu. Ujednolicony dokument (legitymacja) mógłby być respektowany we wszystkich autobusach i pociągach bez potrzeby kupowania biletów ulgowych – analogicznie jak w niemieckim modelu bezpłatnych przejazdów z legitymacją inwalidzką.
- **Łatwa dostępność biletów ulgowych.** Należy zapewnić, by bilety ulgowe można było łatwo kupić także online i w automatach. Integracja legitymacji (ucznia/studenta/seniora) z systemami sprzedaży (np. za pomocą aplikacji mObywatel) ułatwiłaby weryfikację uprawnień. Można też rozważyć wdrożenie systemu *check-in/check-out*, jak w szwajcarskiej aplikacji EasyRide – użytkownik deklaruje w niej swój status (np. studenta) raz, a system nalicza zawsze najniższą należną opłatę za przejazd.

Polska ma możliwość czerpania z najlepszych praktyk: jasnych progów wiekowych i jednolitych ulg procentowych (Czechy), zintegrowanego biletu krajowego (Austria, Niemcy), hojnego podejścia prorodzinnego i proseniorskiego (Węgry) oraz abonamentów zniżkowych czy technologicznej integracji systemu biletowego (Szwajcaria). Adaptacja tych rozwiązań – przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań finansowych – pozwoliłaby stworzyć przyjazny, zrozumiały dla wszystkich system ulg, zachęcający do częstszego korzystania z transportu publicznego.

Wszystkie te przykłady dowodzą, że odpowiednio zaprojektowany system ulg może być jednocześnie sprawiedliwy społecznie i łatwy w użytkowaniu dla pasażera.

Możliwości wypracowania ujednoliconego systemu ulg

Kompleksowy, przejrzysty i nieskomplikowany system ulg

Zastanawiając się nad opracowaniem kompleksowego, przejrzystego i nieskomplikowanego systemu ulg, należy wyeliminować jego występujące dziś podstawowe cechy:

1. Wielość poziomów ulg.

Należy rozważyć ograniczenie liczby poziomów ulg i pozostawienie np. tylko dwóch głównych progów zniżek – 50% i 100% (bezpłatności przejazdu) dla określonych grup – zamiast obecnych siedmiu stawek częściowych (33–95%). Dla pasażera oznaczałoby to, że bilet jest albo ulgowy za „pół ceny", albo darmowy, co jest bardzo łatwe do zrozumienia. Łatwo byłoby też obliczyć cenę biletu na podstawie znajomości taryfy podstawowej.

2. Zróżnicowanie poziomów ulg w transporcie kolejowym, pozamiejskim autobusowym i miejskim.

Ujednolicenie poziomów ulg w transporcie kolejowym, pozamiejskim autobusowym i miejskim znacząco uprościłoby system taryfowy, zwiększając przejrzystość i wygodę użytkowników oraz eliminując dezorientację pasażerów wynikającą z rozdrobnienia regulacji. Dla pasażera oznaczałoby to, że korzystając z komunikacji publicznej, nie musiałby zastanawiać się nad różnicami cenowymi i odmiennymi uprawnieniami w zależności od środka transportu czy miejscowości, co zwiększyłoby atrakcyjność transportu zbiorowego i sprzyjało integracji taryfowej. Ponadto jednolite ulgi sprzyjają efektywnemu zarządzaniu finansowemu przez administrację publiczną, ograniczając koszty operacyjne związane z refundacją i rozliczaniem ulg między organizatorami, co może prowadzić do lepszego wykorzystania publicznych środków finansowych na rozwój usług transportowych.

Taki model wspiera również sprawiedliwość społeczną, gdyż zapewnia wszystkim uprawnionym pasażerom równe traktowanie niezależnie od dostępnego rodzaju transportu. Ma to szczególnie znaczenie w przypadku dostępu do transportu kolejowego oraz pozamiejskiego autobusowego – w nich występują dziś znaczne różnice w poziomach ulg.

3. Zróżnicowanie poziomów ulg w zależności od rodzaju biletu (jednorazowego lub miesięcznego imiennego).

Ujednolicenie poziomów ulg w zależności od rodzaju biletu (jednorazowego oraz miesięcznego imiennego) znacząco uprościłoby ofertę transportu

publicznego i uczyniłoby ją bardziej atrakcyjną, eliminując obecne dysproporcje, które mogą dezorientować pasażerów i zniechęcać do regularnego korzystania z komunikacji zbiorowej. Przejrzyste, jednolite zasady ulg zwiększyłyby przewidywalność kosztów podróży i zachęciłyby użytkowników, zwłaszcza tych regularnie dojeżdżających do szkoły czy pracy, do wyboru biletu miesięcznego, co mogłoby wpłynąć korzystnie na wzrost udziału transportu publicznego w ogólnej mobilności mieszkańców. Takie rozwiązanie sprzyja także większej sprawiedliwości społecznej, gdyż wszyscy pasażerowie z danej grupy uprawnionych otrzymują jednakowe wsparcie, bez względu na to, jak często podróżują.

4. Brak czytelnego katalogu uprawnionych grup.

Niezbędne jest zweryfikowanie dotychczasowej długiej listy 40 grup uprawnionych i jej uporządkowanie. Katalog powinien być jasny i komunikowany w prosty sposób (np. „uczniowie", „studenci", „seniorzy 60+/65+", „osoby z niepełnosprawnościami" itd. zamiast wielu szczegółowych kategorii). Ważne jest wyeliminowanie przypadków nakładania się uprawnień czy wątpliwości interpretacyjnych. Wszystkie stosowane definicje (np. statusu studenta, kombatanta, stopni niepełnosprawności) powinny być identyczne dla wszystkich środków publicznego transportu zbiorowego w Polsce.

Najważniejsze jest radykalne uproszczenie struktury ulg – zmniejszenie stawek procentowych, ujednolicenie ich poziomów we wszystkich środkach publicznego transportu zbiorowego w Polsce, niezależnie od tego, czy wykonywane są podróże jednorazowe, czy okresowe, oraz według czytelnego katalogu ulg. Dzięki temu system stanie się kompleksowy (jednolity dla wszystkich organizatorów i przewoźników), przejrzysty (z czytelnym katalogiem ulg) i nieskomplikowany (łatwy do zrozumienia i obsługi).

Ograniczenie liczby grup uprawnionych do przejazdów ulgowych

Aktualnie katalog uprawnionych jest bardzo szeroki i obejmuje m.in. dzieci i młodzież szkolną, studentów do 26 lat, doktorantów, nauczycieli, osoby niepełnosprawne różnych kategorii (np. osoby niewidome, niesamodzielne) wraz z przewodnikami lub opiekunami, funkcjonariuszy, kombatantów, weteranów wojennych i wojskowych (w tym inwalidów wojennych w różnych grupach), emerytów i rencistów, honorowych dawców krwi, działaczy opozycji antykomunistycznej, członków rodzin wielodzietnych (posiadaczy Karty Dużej Rodziny) i inne grupy szczególne. Łącznie – jak wspomniano – to aż 40 kategorii, często bardzo szczegółowych.

Ulgi należy koncentrować na tych kategoriach pasażerów, które najbardziej potrzebują wsparcia lub których preferencje chcemy kształtować z punktu widzenia polityki społecznej i transportowej. Należy zatem zdefiniować priorytetowe grupy docelowe ulg ustawowych, które powinny pozostać uprawnione i których przedstawioną poniżej listę przygotowano na podstawie danych o strukturze korzystających z ulg oraz celów społeczno-gospodarczych.

Dzieci i młodzież ucząca się. Jest to zwykle największa grupa korzystających z ulg. Uczniowie szkół podstawowych i średnich oraz studenci do 26. roku życia tradycyjnie objęci są znacznymi zniżkami (w Polsce odpowiednio 37% i 49% dla uczniów oraz 51% dla studentów). Inwestycja w ulgi dla młodzieży ma wymiar prorozwojowy – ułatwia dostęp do edukacji i zachęca młode pokolenie do korzystania z transportu publicznego nawykowo.

W wielu miastach w Polsce wprowadzono lokalnie darmowe przejazdy dla uczniów (np. w Warszawie dzieci i młodzież do 21. roku życia ucząca się w warszawskich szkołach jeżdżą komunikacją miejską bezpłatnie). Czechy w latach 2018–2021 wprowadziły aż 75-procentową ulgę na przejazdy dla dzieci, uczniów i studentów do 26 lat (oraz dla seniorów) w skali całego kraju. Ulga ta została zredukowana do 50% od 2022 r. ze względu na koszty, ale nadal stanowi istotne wsparcie dla młodzieży i rodzin (*Czesi wycofują się ze zniżki 75% na bilety dla uczniów, studentów i seniorów* 2022). Mając na uwadze, że uczniowie stanowią bardzo dużą część pasażerów publicznego transportu zbiorowego (nawet 50% pasażerów u organizatorów), należy bardzo ostrożnie podchodzić do zwiększania ulg dla tej grupy pasażerów, ponieważ każda zmiana będzie oznaczać znaczny uszczerbek w przychodach organizatorów transportu miejskiego.

Rekomendacja: należy utrzymać ulgi dla uczniów i studentów na poziomie 50% (jednakowa ulga dla wszystkich osób uczących się do 26 lat, co uprości system), ponieważ są to jedne z kluczowych grup korzystających

ze zniżek. Eksperci wskazują, że punktem wyjścia reformy powinno być objęcie ulgą przede wszystkim właśnie największych grup: „uczniów i studentów".

Osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunowie. Ta kategoria powinna zachować uprawnienia, a nawet zostać objęta szczególną ochroną. Obecnie w Polsce osoby z określonym stopniem niepełnosprawności (np. znacznym, osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji) mają bardzo wysokie ulgi ustawowe, rzędu 78%, 93% czy 95%, a w niektórych przypadkach przejazdy bezpłatne (100%) – np. opiekun towarzyszący osobie niewidomej ma 100% ulgi, sama osoba niewidoma 95%.

Rekomendacja: należy utrzymać uprawnienia dla osób z niepełnosprawnościami oraz ujednolicić poziomy przysługujących im ulg. Na przykład: zaproponować jednolitą ulgę wysoką (100%) dla wszystkich osób z orzeczeniem o niepełnosprawności, a dodatkowo dla osób o najcięższych dysfunkcjach (niewidomi, osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności) – prawo do bezpłatnego przejazdu dla opiekuna/asystenta. Należy też rozważyć, czy różnicować ulgi zależnie od stopnia niepełnosprawności, czy raczej dla przejrzystości zastosować jedną stawkę ustawową. Według GUS w 2023 r. w Polsce mieszkały 4 mln osób z orzeczeniem o niepełnosprawności, w tym 25% w stopniu lekkim, 41% w stopniu umiarkowanym i 27% w stopniu znaczącym.

W krajach Europy Zachodniej często nie funkcjonują rozbudowane ulgi dla osób z niepełnosprawnościami, ale za to infrastruktura i usługi są dostosowane do ich potrzeb. Jednak np. Niemcy przyznają osobom ze znaczną niepełnosprawnością prawo do darmowych przejazdów komunikacją lokalną i regionalną (na podstawie legitymacji osoby niepełnosprawnej z odpowiednim znaczkiem, finansowanie pochodzi ze środków federalnych i realizowane jest poprzez system wyrównawczy). Polska także powinna podtrzymać wsparcie tej grupy – integracja społeczna wymaga zapewnienia dostępnej komunikacji.

Seniorzy (osoby starsze). W polskim systemie emeryci i renciści mają dość skromne ulgi ustawowe (np. emeryci: tylko 2 przejazdy w roku transportem kolejowym z ulgą 37% na podstawie zaświadczenia – zob. *Przejazdy bezpłatne i ulgowe* b.d.). Warto rozważyć, czy reformując system, zwiększyć wsparcie dla seniorów, czy pozostawić je na obecnym, niskim poziomie. Społeczeństwo się starzeje, a mobilność seniorów decyduje o ich jakości życia. W miastach natomiast emeryci mają najczęściej prawo do przejazdów z ulgą 50% lub bezpłatnych, wprowadzonych uchwałą lokalnych rad (ulga samorządowa).

W krajach Europy Środkowej spotyka się rozwiązania bardzo korzystne dla tej grupy, np. Węgry gwarantują bezpłatne przejazdy komunikacją publiczną na terenie całego kraju dla wszystkich osób powyżej 65. roku

życia (dotyczy to zarówno obywateli Węgier, jak i innych obywateli Unii Europejskiej powyżej 65 lat). Podobnie Słowacja czy Czechy przez pewien czas oferowały seniorom po ukończeniu 65. roku życia przejazdy za symboliczną opłatę (w Czechach z 75%, później 50% ulgi; na Słowacji dla seniorów 62+ w pociągach krajowych przejazdy były darmowe). Niemcy i Austria zwykle oferują seniorom obniżone taryfy, ale nie darmowe przejazdy – np. seniorzy 65+ w Wiedniu mogą kupować bilety jednorazowe i okresowe po niższych cenach, a na kolei ÖBB dostępna jest karta Senior (VorteilsCard Senior) zapewniająca ok. 50% zniżki na bilety.

Rekomendacja: Polska powinna rozstrzygnąć, czy chce istotnie wzmocnić ulgi dla seniorów (co zwiększy popyt na transport publiczny w tej grupie, ale obciąży budżet, gdyż liczba seniorów będzie rosła). Optymalnym kompromisem może być ujednolicenie ulg dla osób starszych na poziomie umiarkowanym – np. wprowadzenie jednolitej ulgi ustawowej 50% dla osób 60+ lub 65+ na wzór krajów ościennych. To znacznie uprości system (zamiast obecnych dwóch przejazdów w roku z ulgą 37% – klarowna ulga na co dzień). Jednocześnie wprowadzenie takiej ulgi musiałoby iść w parze z zabezpieczeniem większych środków na rekompensaty lub ze zmianą modelu finansowania.

Rodziny wielodzietne. Aktualnie posiadacze Karty Dużej Rodziny (rodzice lub małżonkowie rodziców z minimum trojgiem dzieci) mają 37% (bilety jednorazowe) lub 49% (bilety miesięczne imienne) ulgi w pociągach osobowych i pospiesznych, a dzieci z takich rodzin korzystają z ulg przysługujących im z racji wieku (np. uczniowskiej). W ramach upraszczania systemu warto włączyć KDR w ogólny system ulg tak, by nie mnożyć kategorii. Można np. utrzymać ulgę na poziomie 50%, ale zdefiniować ją raczej jako część systemu (rodzice w rodzinach z więcej niż trójką dzieci mogliby korzystać z ulgi standardowej 50%). Ewentualnie po scaleniu ulg uczniowskich i studenckich znaczenie KDR jako odrębnej ulgi może maleć (bo dzieci już i tak mają swoje ulgi). Decyzja zależy od przyjętej polityki prorodzinnej – jeśli celem jest dodatkowe wsparcie dużych rodzin ponad zwykłe ulgi, można zachować tę kategorię, lecz nie jest ona tak szeroka jak poprzednie i umiarkowanie komplikuje system.

Inne grupy szczególne. Oprócz powyższych istnieją ulgi dla nauczycieli, kombatantów, honorowych dawców krwi itp. Należy ocenić zasadność utrzymania każdej z tych kategorii. Kombatanci i weterani wojenni ze względu na charakter świadczenia (które jest wyrazem wdzięczności państwa dla zasług) zapewne powinni zachować prawo do ulg, ale można je uprościć. Obecnie inwalidzi wojenni I grupy korzystają z 78-procentowej ulgi, II grupy 37-procentowej itd. Można np. nadać wszystkim kombatantom jednolitą ulgę wysoką (np. 50% lub darmowe przejazdy dla najbardziej zasłużonych

i poszkodowanych, np. więźniów obozów koncentracyjnych). Honorowi dawcy krwi mają 33% ulgi ustawowej, ale jedynie w trakcie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii. Wiele miast wprowadza dla nich ulgi samorządowe w wymiarze od 50% do 100%.

Należy dążyć do ograniczenia katalogu uprawnionych do ulg do możliwie niewielkiej liczby grup – przede wszystkim korzystając z kategorii społeczno-socjalnych (uczniowie, studenci, seniorzy, niepełnosprawni, rodziny wielodzietne), związanych z bezpieczeństwem (służby) oraz honorowych (weterani). Redukcji mogłyby ulec ulgi zawodowe i uprzywilejowania historyczne, które nie mają istotnego wpływu na dostęp do transportu. Każde usunięcie ulgi będzie oczywiście budzić opór zainteresowanych środowisk, więc proces ten powinien być poparty analizą efektywności i kosztu danej ulgi. Warto przy tym zauważyć, że w innych krajach regionu katalog ulg ustawowych bywa znacznie węższy.

Z danych wynika jednak, że największym obciążeniem budżetowym są ulgi dla uczniów i studentów, a w tym zakresie nie należy poszukiwać oszczędności. To także najliczniejsze grupy użytkowników publicznego transportu zbiorowego, więc jakiekolwiek redukcje przywilejów ustawowych mogłyby spowodować odpływ pasażerów z PTZ.

Ujednolicenie ulg w komunikacji miejskiej i regionalnej

Obecnie występuje rozdźwięk między ulgami obowiązującymi w komunikacji miejskiej a tymi w transporcie kolejowym i autobusowym pozamiejskim. Ustawa z 1992 r. formalnie nie obejmuje komunikacji miejskiej, co oznacza, że samorządy miejskie same decydują o honorowaniu (bądź nie) ulg ustawowych na swoim terenie. W praktyce wiele ulg jest dobrowolnie respektowanych przez miasta, często na mocy lokalnych uchwał (np. większość miast honoruje ulgę dla uczniów i studentów w wymiarze 50% na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, choć finansuje ją z własnego budżetu). To powoduje jednak, że katalog ulg miejskich bywa różny w poszczególnych miejscowościach, a ich poziomy mogą odbiegać od ustawowych. Dla pasażera korzystającego z różnych środków transportu (np. autobusu miejskiego i pociągu) system jest niespójny – ta sama osoba może mieć inną zniżkę w autobusie miejskim, a inną w pociągu. Z punktu widzenia pasażera i zasady jednolitości prawa pożądane jest, aby w jednym akcie prawnym ujednolicić

katalog uprawnionych grup i poziom ulg zarówno w komunikacji miejskiej, jak i regionalnej oraz krajowej.

Obecna sytuacja, w której „ustawy nie stosuje się do komunikacji miejskiej", prowadzi do niejednorodności. Ujednolicenie oznaczałoby koniec podziału na ulgi „ustawowe" i „samorządowe". Wszyscy pasażerowie w kraju mieliby zagwarantowany ten sam katalog zniżek w publicznym transporcie zbiorowym, bez względu na to, kto jest organizatorem przewozu. To duże ułatwienie informacyjne – ulga byłaby bardziej czytelna i przewidywalna. Na przykład student wiedziałby, że wszędzie obowiązuje 50% ulgi ustawowej, zamiast sprawdzać regulamin komunikacji miejskiej obowiązujacy w danym mieście.

Jak już wspomniano, brak wspólnego katalogu ulg hamuje integrację biletów między różnymi środkami transportu. Jeśli katalog i wysokość ulg zostaną prawnie zrównane, możliwe stanie się np. wprowadzenie wspólnego biletu ważnego zarówno w komunikacji miejskiej, jak i kolejowej, z jedną zniżką naliczaną całościowo. Obecnie łączenie taryf często skutkuje utratą części ulg (bo np. bilet zintegrowany jest ofertą specjalną bez sumowania ulg). Przedstawiciele sektora transportu wskazują, że uporządkowanie ulg to warunek sukcesu wspólnego biletu i integracji kolei z autobusami.

Obecnie są grupy, którym ustawowo przysługują ulgi w pociągu czy w transporcie autobusowym pozamiejskim, ale już nie w autobusie miejskim – choćby kombatanci. Samorządy miejskie muszą uwzględniać pewne ulgi bez prawa do refundacji (np. dla osób niewidomych, które często jeżdżą za darmo także komunikacją miejską, bo tak stanowi osobne rozporządzenie). Jedna ustawa regulująca także ulgi miejskie zapewni równe traktowanie mieszkańców różnych obszarów kraju.

Problemem może być to, że jeśli ulgi miejskie zostałyby wpisane do ustawy i stałyby się obowiązkowe, miasta mogłyby oczekiwać, że państwo zrekompensuje im utracone dochody (tak jak rekompensuje je przewoźnikom pozamiejskim). Aktualnie organizatorzy komunikacji miejskiej muszą honorować część ulg ustawowych bez prawa do refundacji z budżetu państwa – pokrywają ten koszt np. z własnych środków lub subwencji ogólnej. Ujednolicenie przepisów mogłoby pociągnąć za sobą konieczność stworzenia mechanizmu dopłat do biletów ulgowych także dla komunikacji miejskiej albo zwiększenia ogólnych dotacji dla gmin. To duże zobowiązanie finansowe. Alternatywnie państwo może nadal przerzucać ten ciężar na samorządy – ale wtedy ogólnokrajowa ustawa oznaczałaby dla nich narzuconą konieczność finansowania ulg. Może to rodzić napięcia na linii rząd–samorząd. Trzeba by wypracować porozumienie – np. część kosztów ulgi miejskiej pokrywać z budżetu centralnego.

Niektóre miasta zapewniają dodatkowe własne ulgi (np. darmowa komunikacja dla uczniów w Krakowie, bezpłatna komunikacja dla osób 70+). Ustawa krajowa może wyznaczyć minimum, ale nie powinna zabraniać samorządom oferowania szerszych ulg na własny koszt. Przy unifikacji trzeba więc pozostawić furtkę, dzięki której gmina będzie mogła rozszerzyć katalog

lub podnieść ulgę lokalnie, o ile zechce ją finansować. Unifikacja ma dotyczyć minimum ustawowego. Tak jest np. w edukacji (podstawa programowa jest obowiązkowa, ale można wykraczać poza nią).

Trzeba jasno określić, które środki transportu obejmuje jednolity akt. Czy tylko publiczny transport zbiorowy organizowany przez władze (kolej, komunikację miejską, linie autobusowe użyteczności publicznej), czy także komercyjne przewozy. Obecnie nawet przewoźnicy komercyjni obsługujący linie regularne muszą uwzględniać ulgi ustawowe, więc zapewne będzie tak nadal.

Doświadczenia zagraniczne potwierdzają, że spójność ulg w różnych segmentach transportu jest korzystna. Weźmy np. Węgry: przepis o darmowych przejazdach dla osób 65+ dotyczy wszystkich środków publicznego transportu w całym kraju: pociągów, autobusów dalekobieżnych i komunikacji miejskiej. Senior, czy to w Budapeszcie, czy w małej miejscowości, ma to samo uprawnienie (przy czym ciężar finansowy spoczywa w większości na przewoźnikach/organizatorach, co rząd równoważy innymi dotacjami). Uprawnienia dla osób z niepełnosprawnościami obowiązują też we wszystkich środkach lokalnego transportu publicznego w Niemczech (od metra po pociągi regionalne) – wynika to z federalnej regulacji o wsparciu osób niepełnosprawnych. Utracone przychody komunikacji miejskiej są rekompensowane z budżetu centralnego poprzez mechanizmy finansowe dla landów. W Szwajcarii system ulg ustawowych jest w zasadzie ograniczony do dzieci i pewnych grup niepełnosprawnych, natomiast istnieje ścisła integracja taryfowa – każdy bilet (normalny lub ulgowy) jest honorowany w całej sieci multimodalnej w regionie, bo funkcjonują związki taryfowe. Polska, chcąc budować zintegrowany system transportu, powinna dążyć do podobnej harmonizacji zasad ulg.

Ujednolicenie katalogu ulg i wysokości zniżek w jednym akcie prawnym dla komunikacji miejskiej i pozamiejskiej jest wysoce pożądane ze względu na potrzebę uzyskania spójności systemu. To jednak wyzwanie finansowe – istnieje konieczność rozstrzygnięcia kwestii refundacji ulg miejskich. Możliwe rozwiązanie to ustanowienie nowych mechanizmów finansowania (np. zwiększenie subwencji ogólnej dla gmin z tytułu ustawowych ulg miejskich, aby nie było to dla nich obciążeniem). Niemniej korzyści dla pasażerów (jednolity system, brak dezorientacji) oraz dla integracji transportu przemawiają za takim krokiem. Wprowadzając nowy jednolity akt, Polska stworzyłaby jeden katalog uprawnień obowiązujący od tramwaju po pociąg, co byłoby jakościową zmianą w porównaniu do obecnego stanu prawnego.

Rezygnacja z refundacji ulgowych biletów

Obecny model finansowania ulg ustawowych w Polsce opiera się na mechanizmie refundacji utraconych przez przewoźników przychodów z tytułu sprzedaży biletów ulgowych. W praktyce przewoźnicy honorują ustawowe ulgi, sprzedając bilety po obniżonej cenie pasażerom uprawnionym, a następnie otrzymują z budżetu państwa dopłatę wyrównującą różnicę między ceną biletu normalnego a ceną biletu ulgowego. Środki na te dopłaty są przekazywane z budżetu państwa przewoźnikom kolejowym oraz samorządom województw w formie dotacji celowych, a urzędy marszałkowskie wypłacają je przewoźnikom autobusowym działającym na ich obszarze. Ten system z pewnymi modyfikacjami działa od lat 1990. (od 1999 r. refundacje zastąpiły wcześniejsze dotacje przedmiotowe bezpośrednie).

Mechanizm refundacji jest skomplikowany administracyjnie, wymaga od przewoźników szczegółowego ewidencjonowania sprzedanych biletów ulgowych według kategorii ulg, raportowania informacji na ten temat do urzędów marszałkowskich bądź Ministerstwa Infrastruktury i rozliczania dopłat. Konieczne jest też coroczne planowanie środków w budżecie państwa na refundacje. W ostatnich latach zdarzało się, że okazywały się one niewystarczające z powodu wzrostu zainteresowania transportem publicznym lub podwyżek cen biletów. Na przykład już w październiku 2022 r. kilka województw (mazowieckie, podkarpackie, opolskie, lubelskie) sygnalizowało, że wyczerpują się im przyznane limity dopłat na ulgi i konieczne będzie uruchomienie dodatkowych środków (*Kończy się kasa na ulgi ustawowe w transporcie* 2022). Takie sytuacje rodzą ryzyko, że przewoźnicy nie dostaną na czas pełnej refundacji, co wpływa na ich kondycję finansową. W tym kontekście pojawia się postulat, aby odejść od skomplikowanego mechanizmu refundacji na rzecz prostszego rozwiązania – dotowania pracy przewozowej (wozokilometrów/pociągokilometrów) z budżetu państwa w związku z obowiązkiem honorowania ulg ustawowych. Innymi słowy, zamiast płacić przewoźnikowi za każdego przewiezionego pasażera z ulgą określoną kwotę (odpowiadającej kwocie ulgi), państwo płaciłoby z góry pewną stawkę za każdy kilometr pracy eksploatacyjnej zrealizowany przez operatora objętego obowiązkiem ustawowym. Ten ryczałt miałby pokryć koszty udzielania ulg, niezależnie od faktycznej liczby ulgowych pasażerów.

Argumenty za wprowadzeniem dotacji za wozokilometr/pociągokilometr:

- **Prostota administracyjna.** Rozliczenia sprowadzałyby się do pomnożenia uzgodnionej stawki (np. 5 zł za pociągokilometr i 3 zł za wozokilometr autobusu regionalnego) przez liczbę kilometrów przejechanych przez PTZ w danym okresie. Odpada konieczność monitorowania sprzedaży biletów

ulgowych i weryfikowania uprawnień ex post. Mniej biurokracji oznacza mniejsze koszty obsługi systemu zarówno po stronie przewoźników, jak i administracji (mniej sprawozdań, kontroli). Przewoźnicy mogliby skupić się na wykonywaniu przewozów, a nie wypełnianiu wniosków refundacyjnych.

- **Przewidywalność finansowa.** Dla budżetu państwa łatwiej zaplanować stałą dotację na wozokilometr (zależną np. od pracy eksploatacyjnej przewoźników według rozkładów) niż szacować zmienną wielkość zależną od liczby pasażerów ulgowych. Dotacja za wozokilometr jest de facto bardziej zryczałtowana. Rząd może ustalić roczny limit wydatków (np. X mln wozokilometrów po Y zł). Gdy rośnie frekwencja pasażerów korzystających z ulg, nie trzeba od razu szukać dodatkowych środków – koszt pokrywany jest ryczałtem. Przenosi to także ryzyko popytowe na przewoźnika/organizatora – co może być bodźcem do walki o efektywność.
- **Wsparcie dla utrzymywania oferty połączeń.** System dotacji za kilometr w naturalny sposób nagradza realizację pracy eksploatacyjnej, a niekoniecznie liczbę pasażerów. Powinno to zachęcić operatorów do utrzymywania połączeń, nawet jeśli frekwencja chwilowo spada. Z punktu widzenia polityki transportowej może to przeciwdziałać likwidacji połączeń o niskim zapełnieniu – dziś przewoźnik komercyjny przy problemach z frekwencją zarabia mało także z refundacji (niewielu pasażerów z ulgami to niska kwota refundacji), a w systemie dotacji za wozokilometr dostawałby stałą dopłatę do utrzymania danej linii/trasy. Przypomina to model kontraktowania usług publicznych (PSC).
- **Ułatwienie integracji taryfowej.** Jeżeli finansowanie ulg staje się niezależne od biletu konkretnego pasażera, łatwiej wprowadzać wspólne bilety i rozdzielać wpływy między przewoźników. Obecnie, gdy pasażer z ulgą łączy różnych przewoźników na jednym bilecie, konieczne jest dzielenie kwoty refundacji proporcjonalnie – co jest skomplikowane. Przy dotacji za wozokilometr można by uprościć mechanizmy podziału przychodów, bo każdemu przewoźnikowi państwo i tak osobno płaci za pracę eksploatacyjną (więc kwestia tego, kto przewiózł ulgowego pasażera, nie wpływa na finansowanie – każdy otrzymuje określoną kwotę za kilometr). To sprzyjałoby stworzeniu wspólnego biletu krajowego.
- **Mniejsza skala nadużyć.** W systemie refundacji istnieje pokusa do np. zawyżania liczby przewiezionych pasażerów z ulgą czy błędnych kwalifikacji ulg. Choć istnieją zabezpieczenia (kasy fiskalne z homologacją, kontrole ministerstwa), to w pewnym stopniu zjawisko to zawsze będzie obecne. Przy dotacji za wozokilometr takie nadużycia nie występują – nie ma znaczenia, ile osób z ulgą faktycznie jechało, płatność jest za wykonaną usługę przewozu.

Argumenty przeciw i potencjalne problemy:

- **Oderwanie finansowania od faktycznego wykonania usługi dla pasażerów, którzy korzystają z ulgi.** Dotacja ryczałtowa może nie odpowiadać rzeczywistym stratom przewoźnika z tytułu ulg. Jeśli na danej linii jest

bardzo dużo pasażerów „ulgowych" (np. pociągi wożą głównie studentów), to ryczałt może nie pokryć w pełni utraconych przychodów, co de facto przerzuci koszty na przewoźnika lub organizatora. Z drugiej strony tam, gdzie będzie mało ulgowych pasażerów, przewoźnik zyska (dotacja przewyższy stratę wynikającą z honorowania ulg ustawowych). To rodzi potrzebę optymalnego ustalenia średniej stawki za kilometr dla pociągu/autobusu regionalnego – co zawsze będzie korzystniejsze dla jednych, a mniej korzystne dla innych. Mogą pojawić się głosy o niedofinansowaniu pewnych przewozów lub odwrotnie – o nadmiernej rekompensacie.

- **Potencjalne zmniejszenie motywacji do pozyskiwania pasażerów.** Jeśli przewoźnik dostaje stałą dotację za kilometr niezależnie od tego, ile osób (w tym pasażerów z ulgą) wiezie, może to osłabić motywację do poprawy oferty i frekwencji. W skrajnym przypadku przewoźnik otrzymuje pieniądze nawet za pusty autobus – co może być postrzegane jako marnotrawstwo. Oczywiście nadal ma wpływy z biletów, ale dotacja jest stała. Trzeba tak skonstruować system, by organizatorzy wciąż byli zainteresowani zwiększaniem liczby pasażerów (np. przez kontrakty z premiami za wzrost liczby przewozów).
- **Trudność ustalenia właściwej stawki dotacji.** Stawka za wozokilometr musiałaby uwzględniać różnice w kosztach między rodzajami transportu (inny koszt za kilometr ma autobus, a inny pociąg) oraz różne poziomy cen biletów w transporcie kolejowym i autobusowym. Ponadto poszczególni przewoźnicy kolejowi mają swoje taryfy bazowe – należy rozstrzygnąć, czy stawka ma opierać się na średniej stracie z tytułu ulg. Te wyliczenia mogą być na starcie nowego systemu skomplikowane. System refundacji, choć zbiurokratyzowany, precyzyjnie oddaje rzeczywistą stratę na bazie ceny biletu – system dotacyjny jest bardziej uproszczony i może odbiegać od realiów.
- **Zmiana filozofii finansowania – konieczność kontraktowania.** W gruncie rzeczy dotowanie wozokilometrów to forma dofinansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Można by je połączyć z obecnym systemem umów PSC dla przewozów regionalnych. Jednak wiele przewozów autobusowych jest dziś wykonywanych komercyjnie; płaci się refundację ulg, ale nie ma umowy na wykonywanie pracy eksploatacyjnej. Bardziej prawdopodobne jest, że dotacja za wozokilometr byłaby ograniczona do przewozów realizowanych na zlecenie (np. przez koleje regionalne czy linie autobusowe dofinansowane przez samorządy). Jeśli zaś przewoźnik prywatny nie chciałby wejść w system dotacyjny, nadal musiałby honorować ulgi, ale nie dostawałby refundacji – co byłoby raczej nie do zaakceptowania, więc trzeba by objąć tymi samymi zasadami wszystkich przewoźników.
- **Koszty dla budżetu.** Potrzeba przeliczenia czy przyjęcie ryczałtu za wozokilometr nie zwiększą wydatków państwa. Możliwe, że aby nikt nie został poszkodowany, stawki musiałyby być ustalone na poziomie, który gwarantowałby, że całkowita suma dotacji przewyższy dotychczasowe

refundacje, które nie były przez wszystkich w pełni wykorzystywane. Rząd może obawiać się wzrostu kosztów, jednak jeśli przyjęta zostanie oszczędna stawka, przewoźnicy mogą twierdzić, że pokrywa ona tylko część strat z tytułu ulg.

W wielu krajach system ulg ustawowych nie funkcjonuje w oderwaniu od finansowania usług. Np. w Niemczech od reformy federalizacyjnej w 1996 r. finansowanie regionalnych przewozów kolejowych przekazano landom w formie ryczałtowej (tzw. środki na kolej regionalną) – landy kontraktują przewozy z przewoźnikami i w ramach tych umów uwzględniają wszelkie ulgi (ustawowych ulg jest niewiele). Już dziś przede wszystkim funkcjonuje tam dotowanie pociągokilometrów – przewoźnik dostaje wynagrodzenie za wykonaną usługę według umowy, a nie od liczby sprzedanych biletów ulgowych. W Szwajcarii wszystkie przewozy regionalne są subsydiowane przez konfederację i kantony na bazie oferowanego rozkładu, a nie poprzez refundację biletów; nie ma ustawowych ulg (poza nielicznymi), więc problem rozwiązuje się na etapie ogólnego dofinansowania przewozów. Węgry są ciekawym przypadkiem, bo w tym kraju państwo przyznało bardzo szerokie ulgi (bezpłatnie z transportu korzystają osoby 65+, uczniowie i młodzież płacą połowę ceny biletów), ale refunduje je państwowym przewoźnikom – dominujący przewoźnicy (kolej MÁV i Volánbusz) są dotowani ogólnie. Ponieważ tak duża część pasażerów jeździ za darmo, w praktyce dotacje państwowe stały się głównym źródłem finansowania działalności operacyjnej i można je traktować właśnie jako ryczałt za wykonaną pracę eksploatacyjną.

- Istnieją mocne argumenty za rozważeniem odejścia od skomplikowanego systemu refundacji do sprzedanych biletów ulgowych na rzecz prostszego finansowania poprzez dotacje za pracę eksploatacyjną (wozokilometry lub pociągokilometry). Uprościłoby to system i potencjalnie zwiększyłoby efektywność wykorzystania środków (poprzez stymulowanie podaży usług). Ryzyko niedopasowania rekompensaty do faktycznych strat rodzi jednak konieczność starannego zaprojektowania stawek oraz mechanizmów kontrolnych.

- Istnieje też możliwość refundacji tylko części opustu, ponieważ niższa cena oznacza większą liczbę klientów. Można wdrożyć podejście hybrydowe – ulgę 100% refundować ryczałtem do wozokilometrów/pociągokilometrów, a ulgę 50% dopłatami do biletów.

- Mechanizm dopłat do wozokilometrów jest już wdrożony w transporcie kolejowym(realizują go samorządy województw i minister właściwy ds. transportu – w zakresie przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych) oraz części linii pozamiejskiego transportu autobusowego (Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych – FRPA). W ramach tych funduszy istnieje możliwość zwiększenia wsparcia przejazdów ulgowych.

Propozycja ujednolicenia systemu ulg

Nowy katalog ulg ustawowych

Zmiany w katalogu ulg ustawowych rozważono w dwóch scenariuszach:

- **Scenariusz 1** – maksymalne uproszczenie struktury ulg i sprowadzenie ich poziomów do dwóch stosowanych w komunikacji miejskiej: 50% i 100%. Dla całego katalogu osób uprawnionych do ulg ustawowych przeprowadzono analizę możliwości zmiany poziomów ulg celem ich zrównania i honorowania we wszystkich kategoriach publicznego transportu zbiorowego: kolejowego, autobusowego pozamiejskiego i miejskiego. Zasadnicza zmiana w tym scenariuszu polega na wprowadzeniu jednej stawki dla uczniów i studentów na poziomie 50% (por. Tab. 11).
- **Scenariusz 2** – minimalizacja dodatkowych kosztów uproszczenia struktury ulg i częściowe uproszczenie systemu. Zmiana pozwoliłaby zasadniczo utrzymać obecny poziom finansowania refundacji ulg z budżetu państwa oraz zmniejszyć rozbieżności między poszczególnymi grupami przejazdów ulgowych, a także uprościć sprzedaż biletów ulgowych i ich honorowanie poprzez zmianę poziomu ulg z:

    - 33% i 37% na 40%,
    - 49% i 51% na 50%,
    - 78% na 80%,
    - 93%, 95% i 100% na 100%.

O ile scenariusz 1 zapewniłby możliwość pełnej integracji z komunikacją miejską, tak w przypadku scenariusza 2 nadal istniałoby wiele grup ulg, dla których poziomy ulg byłyby odmienne w pozamiejskim i miejskim transporcie publicznym oraz w różnych środkach transportu. Rekomendowany jest więc scenariusz 1.

Tab. 11. Propozycje ujednolicenia ulg ustawowych w Polsce dla przejazdów jednorazowych i miesięcznych imiennych w scenariuszu 1

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych*	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej*	
1	dzieci w wieku do 4 lat usunięcie oddzielnej grupy: *dzieci do lat 4, pod warunkiem niekorzystania przez dziecko z oddzielnego miejsca do siedzenia*	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)
2	funkcjonariusze Straży Granicznej w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z: – zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji, realizowanych na szlakach komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym; – ochroną granicy państwowej, a także w czasie konwojowania osób zatrzymanych, służby patrolowej oraz wykonywania czynności związanych z kontrolą ruchu granicznego (umundurowani)	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)
3	funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej w czasie wykonywania czynności służbowych kontroli określonej w dziale V *Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej*	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)
4	umundurowani funkcjonariusze Policji w czasie konwojowania osób zatrzymanych lub chronionego mienia, przewożenia poczty specjalnej, służby patrolowej oraz udzielania pomocy lub asystowania przy czynnościach organów egzekucyjnych	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)
5	żołnierze Żandarmerii Wojskowej oraz wojskowych organów porządkowych wykonujący czynności urzędowe patrolowania i inne czynności służbowe w środkach transportu zbiorowego	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych*	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej*	
6	żołnierze odbywający niezawodową służbę wojskową, z wyjątkiem służby okresowej i nadterminowej, oraz osoby spełniające obowiązek tej służby w formach równorzędnych	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)	100% (bez refundacji)
7	przewodnik lub opiekun towarzyszący w podróży osobie niewidomej albo osobie niezdolnej do samodzielnej egzystencji	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)
8	osoby niewidome uznane za niezdolne do samodzielnej egzystencji	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)
9	dzieci i młodzież dotknięte inwalidztwem lub niepełnosprawne usunięcie: *na wybranych trasach*	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)
10	jedno z rodziców lub opiekun dzieci i młodzieży dotkniętych inwalidztwem lub niepełnosprawnych usunięcie: *na wybranych trasach*	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)
11	cywilne niewidome ofiary działań wojennych usunięcie oddzielnych dwóch grup: *uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji* i *osoby inne niż powyższe*	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)
12	inwalida wojenny usunięcie dodatkowej grupy: *zaliczony do „I grupy inwalidów"*	100% (również w klasie 1)	100% (również w klasie 1)	100% (również w klasie 1)	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych*	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej*	
13	przewodnik lub opiekun towarzyszący w podróży inwalidzie wojennemu zaliczonemu do „I grupy inwalidów"	100% (również w klasie 1)	100% (również w klasie 1)	100% (również w klasie 1)	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)
14	posłowie i senatorowie	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100% (bez refundacji)
15	studenci do ukończenia 26. roku życia (osobom, które ukończyły studia pierwszego stopnia przysługuje to prawo do dnia 31 października roku, w którym ukończyły te studia) usunięcie grupy: *studenci, którzy ukończyli 26. rok życia*	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
16	doktoranci do ukończenia 35. roku życia	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
17	słuchacze kolegiów pracowników służb społecznych do ukończenia 26. roku życia usunięcie grupy: *słuchacze kolegiów pracowników służb społecznych, którzy ukończyli 26. rok życia*	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
18	osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji, z wyjątkiem osób niewidomych uznanych za niezdolne do samodzielnej egzystencji	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
19	emeryci i renciści oraz ich współmałżonkowie, na których pobierane są zasiłki rodzinne (bez limitu przejazdów w roku)	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych*	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej*	
20	osoby niewidome, jeśli nie są uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
21	dzieci w wieku powyżej 4 lat do rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
22	dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego do ukończenia szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej – publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
23	dzieci i młodzież, nie dłużej niż do ukończenia 18. roku życia, w okresie pobierania nauki języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach prowadzonych przez organizacje społeczne za granicą zarejestrowanych w bazie prowadzonej przez upoważnioną jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, sekcjach polskich funkcjonujących w szkołach działających w systemach oświaty innych państw, szkołach europejskich działających na podstawie *Konwencji o Statucie Szkół Europejskich*, sporządzonej w Luksemburgu dnia 21 czerwca 1994 r.	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
24	posiadacze ważnej Karty Polaka	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych*	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej*	
25	rodzice lub małżonkowie rodziców w rozumieniu *Ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny* posiadający ważną Kartę Dużej Rodziny	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
26	nauczyciele przedszkoli publicznych lub niepublicznych oraz nauczyciele szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych – publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
27	nauczyciele akademiccy	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
28	nauczyciele uczący języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach prowadzonych przez organizacje społeczne za granicą zarejestrowanych w bazie prowadzonej przez upoważnioną jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, sekcjach polskich funkcjonujących w szkołach działających w systemach oświaty innych państw, szkołach europejskich działających na podstawie *Konwencji o Statucie Szkół Europejskich, sporządzonej w Luksemburgu dnia 21 czerwca 1994 r.*	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
29	kombatanci i inne osoby uprawnione – emeryci, renciści i inwalidzi oraz osoby pobierające uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)

LP.	Uprawnione osoby	Publiczny transport zbiorowy kolejowy w pociągach:			Publiczny transport zbiorowy autobusowy w komunikacji:				Komunikacja miejska
		osobowych	pospiesznych	ekspresowych*	zwykłej	przyspieszonej	pospiesznej	ekspresowej*	
30	wdowy i wdowcy – emeryci, renciści i inwalidzi oraz osoby pobierające uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne pozostałe po kombatantach i innych osobach uprawnionych	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
31	inne niż emeryci, renciści i inwalidzi oraz osoby pobierające uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne osoby uprawnione w ustawie o kombatantach	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
32	działacze opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowane z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
33	weterani poszkodowani	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)
34	honorowi dawcy krwi, którzy oddali co najmniej 3 donacje krwi lub jej składników, w tym osocze po chorobie COVID-19 – w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50% (również w klasie 1)	50%	50%	50%	50%	50% (bez refundacji)

Uwaga: *w przypadku transportu w komunikacji ekspresowej, ulgi dotyczą tylko biletów jednorazowych

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Model prawno-finansowy ulg ustawowych

Dalsze funkcjonowanie ulg ustawowych można rozważać w czterech modelach prawno-finansowych:

1. **Utrzymanie refundacji do sprzedaży biletów ulgowych, ale usprawnienie systemu.** Byłoby to konserwatywne podejście do reformy obecnego systemu np. poprzez ujednolicenie katalogu ulg, scyfryzowanie dokumentów przewozowych i uprawniających do ulg, lepsze szacowanie budżetów, wprowadzenie systemu informatycznego do rozliczeń i ujednolicenie procedury dla całego kraju. Nie rozwiąże ono jednak zasadniczych problemów, np. ze wzrostem rekompensaty sprzedaży biletów przy wzroście liczby pasażerów w pozamiejskim publicznym transporcie zbiorowym, którego można oczekiwać wraz ze zwiększeniem atrakcyjności taryfy zbliżającej się do komunikacji miejskiej lub wręcz zintegrowanej z komunikacją miejską. Równolegle funkcjonuje FRPA.
2. **Ryczałtowana stawka refundacji za honorowanie ulg w podziale na JST.** Jej przyjęcie oznaczałoby całkowite odejście od dopłat do biletów ulgowych. Refundacja przyznawana na podstawie ich przeszłych wielkości (według danych historycznych) i korygowana zgodnie ze wskaźnikiem inflacji oraz zmianą wielkości oferty wyrażanej w wozokilometrach. Wymagałoby to zawarcia umowy z organizatorami PTZ: państwo finansowałoby część kosztów operacyjnych, a organizatorzy w zamian przewoziliby uprawnione osoby zgodnie z katalogiem ulg. Taki system należałoby prawdopodobnie powiązać z umowami PSC dla wszystkich istotnych przewozów. Realizacja mogłaby iść dwiema drogami: (a) centralizacja – np. rządowy fundusz wypłaca przewoźnikom i organizatorom (kolejowym i autobusowym) zryczałtowane kwoty – albo (b) decentralizacją – środki są przekazywane samorządom (województwom) do dystrybucji na rzecz organizatorów transportu. W obu wypadkach potrzebna jest zmiana ustawowa definiująca nowy mechanizm finansowania. W komunikacji autobusowej można oprzeć system na FRPA, pod warunkiem objęcia nim wszystkich linii komunikacyjnych.
3. **Zupełnie nowy system i zintegrowani organizatorzy PTZ w regionach (np. poprzez związki powiatowo-gminne i województwa).** Środki w formie zryczałtowanej byłyby dzielone według liczby mieszkańców i powierzchni obszaru obsługiwanego przez danego organizatora PTZ. W tym systemie można uwzględnić również dane historyczne o przejazdach ulgowych.
4. **Model mieszany (hybrydowy).** Refundacja tylko części opustu, ponieważ niższe ceny w transporcie publicznym mogą oznaczać więcej klientów. By wyeliminować nadużycia związane z przejazdami z ulgą 100%, można by refundować je ryczałtem, dopłatą do wozokilometra usługi, a tylko sprzedaż biletów z ulgą 50% dopłatami do biletów.

Wydaje się, że istnieje przestrzeń do co najmniej pilotażowego zastosowania mechanizmu dotacji za wozokilometr (model 2). Można by zacząć od przewozów kolejowych regionalnych, które i tak są dotowane przez samorządy – państwo mogłoby część dotychczasowych refundacji (przekazywanych marszałkom) zamienić na zwiększenie kwot kontraktów PSC z przewoźnikami. Marszałkowie dostawaliby z budżetu państwa pewną kwotę za pociągokilometr uruchamiany w ramach przewozów regionalnych, co zasiliłoby ich budżety transportowe i pozwoliłoby zrezygnować ze szczegółowego liczenia ulg ustawowych według sprzedaży biletów. Stopniowo można by obejmować takim modelem rozliczania również przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej (np. linie dofinansowane z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych, w których funkcjonuje już dopłata do kilometra do 3 zł). Alternatywnie pilotażem można objąć obszar jednego województwa i wszystkie gałęzie transportu publicznego na nim działające, np. rozdzielając kwotę refundacji przeznaczanej w granicach województwa na ulgi w transporcie kolejowym i pozamiejskim autobusowym.

Dla przewoźników komercyjnych należałoby zaś stworzyć zachęty do wejścia do systemu (np. poprzez podpisanie umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w zamian za dotację kilometrową – tym samym takie przewozy formalnie stałyby się służbą publiczną, choćby były świadczone na minimalnym poziomie). Warto rozważyć argumenty polityczne i społeczne, rezygnacja z refundacji nie powinna pogorszyć sytuacji uprawnionych pasażerów. Warunkiem zmiany modelu musi być zapewnienie, że ulgi nadal będą powszechnie honorowane. Z punktu widzenia pasażera zmiana mechanizmu finansowania jest neutralna – płaci on nadal np. 50% ceny biletu. Cała operacja odbywa się z jego punktu widzenia „za kulisami". Kluczowe jest, by przedstawiciele żadnego z segmentów transportu nie wycofali się masowo z honorowania ulg z powodu obaw finansowych.

- Zaproponowano dwa scenariusze nowego katalogu ulg ustawowych, które poddane zostaną analizie finansowej w podrozdziale *Skutki nowych zapisów*. Z perspektywy celu analizy – zaplanowania systemu, który będzie kompleksowy, przejrzysty i nieskomplikowany – rekomendowany jest scenariusz 1, oparty na uldze 50 i 100%.
- Zaprezentowano cztery prawno-finansowe modele funkcjonowania systemu ulg ustawowych w Polsce: utrzymanie refundacji sprzedaży biletów ulgowych i usprawnienie systemu, ryczałtowaną stawkę refundacji za honorowanie ulg w podziale na JST, zupełnie nowy system i zintegrowanie organizatorów PTZ w regionach oraz model mieszany refundacji sprzedaży biletów ulgowych 50% oraz ryczałtowej dopłaty do wozokilometra za honorowanie przejazdów bezpłatnych. Wdrożenie ostatniego z nich wydaje się w kontekście możliwych nadużyć finansowych przy refundowaniu biletów bezpłatnych najbardziej realne.
- Niezależnie od wyników analizy finansowej w polskim porządku prawnym możliwe jest wprowadzenie każdego z powyżej wymienionych modeli funkcjonowania ulg ustawowych.

Skutki nowych zapisów

Zweryfikowano konsekwencje finansowe w dwóch scenariuszach nowego katalogu ulg ustawowych, w podziale na transport kolejowy i autobusowy poza-miejski. Wyniki dla scenariusza 1 zawierają Tab. 12 i 13, natomiast dla scenariusza 2 Tab. 14 i 15. Założono utrzymanie braku refundacji ulg ustawowych w komunikacji miejskiej zgodnie z dzisiejszym systemem i utrzymanie liczby przejazdów podlegających refundacji na skutek zmiany katalogu ulg ustawowych.

Tab. 12. Skutki zmiany poziomów ulg w transporcie kolejowym – scenariusz 1

Bilety	Ulga przewozowa	Refundacja sprzedaży biletów ulgowych [zł]	Nowa ulga przewozowa	Nowa refundacja sprzedaży biletów ulgowych [zł]	Wzrost refundacji przychodów [zł]	Wzrost refundacji w procentach
Jednorazowe	**33%**	11 390 993	**50%**	17 259 080	5 868 087	52%
	37%	275 825 902	**50%**	372 737 705	96 911 803	35%
	49%	5 680 121	**50%**	5 796 042	115 921	2%
	51%	344 509 690	**50%**	337 754 598	-6 755 092	-2%
	78%	45 338 753	**100%**	58 126 606	12 787 853	28%
	93%	4 182 375	**100%**	4 497 177	314 802	8%
	95%	21 042 470	**100%**	22 149 968	1 107 498	5%
	100%	45 734 536	**100%**	45 734 536	–	0%
	Razem	**753 704 840**		**864 055 714**	**110 350 874**	**15%**
Miesięczne imienne	**33%**	4 345 336	**50%**	6 583 842	2 238 506	52%
	37%	284 084	**50%**	383 897	99 813	35%
	49%	94 308 525	**50%**	96 233 189	1 924 664	2%
	51%	31 258 953	**50%**	30 646 032	-612 921	-2%
	78%	1 718 058	**100%**	2 202 638	484 580	28%
	93%	706 442	**100%**	759 615	53 173	8%
	Razem	**132 621 398**		**136 809 214**	**4 187 816**	**3%**
Ogółem		**886 326 238**		**1 000 864 928**	**114 538 690**	**13%**

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Tab. 13. Skutki zmiany poziomów ulg w pozamiejskim transporcie autobusowym – scenariusz 1

Rodzaj biletu	Wymiar ulgi	Refundacja sprzedaży biletów ulgowych [zł]	Nowa ulga przewozowa	Nowa refundacja sprzedaży biletów ulgowych [zł]	Wzrost refundacji przychodów [zł]	Wzrost refundacji w procentach
Jednorazowe	**33%**	257 194	**50%**	389 687	132 494	52%
	37%	3 556 635	**50%**	4 806 263	1 249 628	35%
	49%	8 061 942	**50%**	8 226 472	164 529	2%
	51%	1 135 243	**50%**	1 112 983	-22 260	-2%
	78%	19 338 019	**100%**	24 792 332	5 454 313	28%
	93%	5 428 844	**100%**	5 837 467	408 623	8%
	95%	12 350 567	**100%**	13 000 597	650 030	5%
	100%	13 238	**100%**	13 238	–	0%
	Razem	**50 141 682**		**58 179 039**	**8 037 357**	**16%**
Miesięczne imienne	**33%**	3 011 680	**50%**	4 563 151	1 551 471	52%
	37%	377 945	**50%**	510 737	132 792	35%
	49%	810 119 684	**50%**	826 652 739	16 533 055	2%
	51%	19 686 329	**50%**	19 300 322	-86 006	-2%
	78%	14 108 114	**100%**	18 087 326	3 979 212	28%
	93%	1 093 133	**100%**	1 175 412	82 279	8%
	Razem	**848 396 886**		**870 289 687**	**21 892 802**	**3%**
Ogółem		**898 538 567**		**928 468 727**	**29 930 159**	**3%**

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Tab. 14. Skutki zmiany poziomów ulg w transporcie kolejowym – scenariusz 2

Bilety	Ulga przewozowa	Refundacja sprzedaży biletów ulgowych [zł]	Nowa ulga przewozowa	Nowa refundacja sprzedaży biletów ulgowych [zł]	Wzrost refundacji przychodów [zł]	Wzrost refundacji w procentach
Jednorazowe	**33%**	11 390 993	**40%**	13 807 264	2 416 271	21%
	37%	275 825 902	**40%**	298 190 164	22 364 262	8%
	49%	5 680 121	**50%**	5 796 042	115 921	2%
	51%	344 509 690	**50%**	337 754 598	-6 755 092	-2%
	78%	45 338 753	**80%**	46 501 285	1 162 532	3%
	93%	4 182 375	**100%**	4 497 177	314 802	8%
	95%	21 042 470	**100%**	22 149 968	1 107 498	5%
	100%	45 734 536	**100%**	45 734 536	–	0%
	Razem	**753 704 840**		**774 431 035**	**20 726 195**	**3%**
Miesięczne imienne	**33%**	4 345 336	**40%**	5 267 074	921 738	21%
	37%	284 084	**40%**	307 118	23 034	8%
	49%	94 308 525	**50%**	96 233 189	1 924 664	2%
	51%	31 258 953	**50%**	30 646 032	-612 921	-2%
	78%	1 718 058	**80%**	1 762 111	44 053	3%
	93%	706 442	**100%**	759 615	53 173	8%
	Razem	**132 621 398**		**134 975 139**	**2 353 741**	**2%**
Ogółem		**886 326 238**		**909 406 174**	**23 079 936**	**3%**

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Tab. 15. Skutki zmiany poziomów ulg w pozamiejskim transporcie autobusowym – scenariusz 2

Rodzaj biletu	Wymiar ulgi	Refundacja sprzedaży biletów ulgowych [zł]	Nowa ulga przewozowa	Nowa refundacja sprzedaży biletów ulgowych [zł]	Wzrost refundacji przychodów [zł]	Wzrost refundacji w procentach
Jednorazowe	**33%**	257 194	**40%**	311 750	54 556	21%
	37%	3 556 635	**40%**	3 845 010	288 376	8%
	49%	8 061 942	**50%**	8 226 472	164 529	2%
	51%	1 135 243	**50%**	1 112 983	-22 260	-2%
	78%	19 338 019	**80%**	19 833 866	495 847	3%
	93%	5 428 844	**100%**	5 837 467	408 623	8%
	95%	12 350 567	**100%**	13 000 597	650 030	5%
	100%	13 238	**100%**	13 238	–	0%
	Razem	**50 141 682**		**52 181 383**	**2 039 701**	**4%**
Miesięczne imienne	**33%**	3 011 680	**40%**	3 650 521	638 841	21%
	37%	377 945	**40%**	408 590	30 644	8%
	49%	810 119 684	**50%**	826 652 739	16 533 055	2%
	51%	19 686 329	**50%**	19 300 322	-386 006	-2%
	78%	14 108 114	**80%**	14 469 861	361 747	3%
	93%	1 093 133	**100%**	1 175 412	82 279	8%
	Razem	**848 396 886**		**865 657 445**	**17 260 559**	**2%**
Ogółem		**898 538 567**		**917 838 827**	**19 300 260**	**2%**

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Podsumowując analizę finansową, ujednolicenie poziomu ulg do 50% i 100% w scenariuszu 1 prowadzi do wzrostu kwoty refundacji z budżetu państwa o minimum 144 mln zł (+8% względem dzisiejszych wydatków),

natomiast uproszczenie systemu ulg do poziomu 40, 50, 80 i 100% – o minimum 42 mln zł (+2% względem dzisiejszych wydatków – por. Tab. 16). Skutki finansowe znacznego uproszczenia katalogu ulg nie są więc znaczne, a potencjalne konsekwencje społeczne tej zmiany mogą być bardzo pozytywne, co omówiono w dalszej części podrozdziału.

W wyniku symulacji nie oszacowano wpływu zmian ulg ustawowych na zmianę liczby pasażerów korzystających z podlegających refundacji środków transportu, w szczególności wzrost liczby sprzedanych biletów ulgowych w wyniku podniesienia wartości ulg. Może to być czynnik wywołujący dalszy wzrost refundowanej kwoty o około 5% ze względu na to, że dla zasadniczych grup pasażerów (uczniów i studentów) poziomy ulg pozostaną na podobnym poziomie – z wyjątkiem przejazdów koleją z nową ulgą 50% zamiast 37%.

Problemem jest oszacowanie dopłat do biletów ulgowych dla grup pasażerów w poszczególnych rodzajach komunikacji, które dotychczas nie były objęte biletami ulgowymi. Brakuje danych wejściowych o ich liczbie podróży.

Tab. 16. Kwota refundacji ulg ustawowych w transporcie kolejowym i autobusowym pozamiejskim w 2023 r. wraz z jej zmianą w scenariuszach 1 i 2 zmiany katalogu ulg

	Transport kolejowy [zł]	Transport autobusowy pozamiejski [zł]	Ogółem [zł]
Obecnie	886 326 238	898 538 567	1 784 864 805
Scenariusz 1	+114 538 690	+29 930 159	+144 468 849
Scenariusz 2	+23 079 936	+19 300 260	+42 380 196

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Należałoby sprawdzić, jak objęcie ulgami dodatkowych rodzajów komunikacji może wpłynąć na system ulg ustawowych. Niedostatek danych wejściowych, które pozwoliłyby określić wpływ rozszerzenia ulg na inne rodzaje komunikacji, utrudnia zweryfikowanie przepływów pasażerów między różnymi typami komunikacji oraz transportem indywidualnym. Pochylając się nad tym zagadnieniem, zweryfikowano grupy pasażerów, wśród których może pojawić się znacząca liczba osób wykorzystujących przejazdy ulgowe (Tab. 17).

Tab. 17. Tabela różnicowa zmian w propozycji refundowanych ulg u poszczególnych grup pasażerów

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
1	dzieci do lat 4	OBA	100%	78%	45 734 536	wszystkie 100%	2 674 196						pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
2	funkcjona-riusze Straży Granicznej	OBA	100%	100%	b.d.	jak w 100%	53 070						pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
3	Służba Celno--Skarbowa	OBA	100%	78%	b.d.	jak w 100%	20 946						pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
4	Policja w cza-sie konwojo-wania	OBA	100%	78%	b.d.	jak w 100%	184 512						pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
5	Żandarmeria Wojskowa	OBA	100%	78%	b.d.	jak w 100%	119 973						pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
6	żołnierze niezawodowi	OBA	78%	78%	47 056 811	wszystkie 78%	3 040 189						pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
7	przewodnicy lub opie-kunowie niewidomych albo osób nie-zdolnych do samodzielnej egzystencji	OBA	95%	95%	21 042 470	wszystkie 95%	11 665 840							ekspreso-wa	

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
8	osoby niewidome niezdolne do samodzielnej egzystencji	OBA	93%	93%	4 888 817		7 092 082								TAK
9	dzieci i młodzież dotknięte inwalidztwem lub niepełno-sprawne	OBA	78%	78%	b.d.	jak w 78%	21 134 190								TAK
10	rodzice lub opiekunowie (jedno z rodzi-ców lub opie-kunów) dzieci i młodzieży dotkniętych inwalidztwem lub niepełno-sprawnych	OBA	78%	78%	b.d.	jak w 78%	5 372 129								TAK
11	cywilne niewidome ofiary działań wojennych	OBA	78%	78%	b.d.	jak w 78%	162 490	osobowe	pospiesz-ne	ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	
12	inwalidzi wojenni	OBA	78%	78%	b.d.	jak w 78%	769 557			ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
13	przewodnicy lub opie-kunowie towarzyszący w podróży inwalidom wojennym zaliczonym do „I grupy inwalidów"	OBA	95%	95%	b.d.	jak w 95%	684 726							ekspreso-wa	
14	posłowie i se-natorowie	OBA	100%	100%	b.d.	jak w 100%	b.d.								
15	**studenci do ukończenia 26. roku życia**	**JEDNO-RAZOWE**	**51%**		**375 768 643**	**wszystkie 51%**	**0**				**zwykła**	**przyspie-szona**	**pospiesz-na**	**ekspreso-wa**	
		MIE-SIĘCZNE	**51%**	**51%**	**b.d.**	**jak w 51%**	**19 187 741**			**ekspreso-we**			**pospiesz-na**	**ekspreso-wa**	
16	**doktoranci do ukończenia 35. roku życia**	**JEDNO-RAZOWE**	**51%**		**b.d.**	**jak w 51%**	**0**				**zwykła**	**przyspie-szona**	**pospiesz-na**	**ekspreso-wa**	**TAK**
		MIE-SIĘCZNE	**51%**	**51%**	**b.d.**	**jak w 51%**	**360 058**			**ekspreso-we**			**pospiesz-na**	**ekspreso-wa**	

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
17	**słuchacze kolegiów pracowni-ków służb społecznych do ukończenia 26. roku życia**	**JEDNO-RAZOWE**	**51%**		**b.d.**	**jak w 51%**	**0**				**zwykła**	**przyspie-szona**	**pospiesz-na**	**ekspreso-wa**	
		MIE-SIĘCZNE	**51%**	**51%**	**b.d.**	**jak w 51%**	**b.d.**			**ekspreso-we**			**pospiesz-na**	**ekspreso-wa**	
18	osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	JEDNO-RAZOWE	49%	49%	b.d.	jak w 49%	9 252 511								TAK
		MIE-SIĘCZNE	49%	49%	b.d.	jak w 49%	380 012		pospiesz-ne	ekspreso-we		przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
19	emeryci i renciści oraz ich współmał-żonkowie, na których pobie-rane są zasiłki rodzinne	OBA	37%		b.d.	jak w 37%	0				zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
20	osoby niewi-dome, jeśli nie są uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji	OBA	37%	37%	b.d.	jak w 37%	1 226 238								TAK

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
21	dzieci w wieku powyżej 4 lat do rozpoczę-cia odbywania obowiązkowe-go rocznego przygotowania przedszkol-nego	OBA	37%	37%	b.d.	jak w 37%	1 400 591						pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
22	**dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiąz-kowego rocznego przygotowa-nia przed-szkolnego do ukończenia szkoły pod-stawowej lub ponadpodsta-wowej**	**JEDNO-RAZOWE**	**37%**		**227 338 055**	**wszystkie 37%**	**0**				**zwykła**	**przyspie-szona**	**pospiesz-na**	**ekspreso-wa**	**TAK**
		MIE-SIĘCZNE	**49%**	**49%**	**79 280 603**	**wszystkie 49%**	**808 624 538**			**ekspreso-we**			**pospiesz-na**	**ekspreso-wa**	**TAK**

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
23	dzieci i mło-dzież, nie dłużej niż do ukończenia 18. roku życia, w okresie pobierania nauki języka polskiego, historii, geografii, kul-tury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach prowadzo-nych przez organizacje społeczne za granicą	JEDNO-RAZOWE	37%		b.d.	jak w 37%	0				zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
		MIE-SIĘCZNE	49%	49%	b.d.	jak w 49%	1 115 133			ekspreso-we			pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
24	posiadacze ważnej Karty Polaka	OBA	37%		b.d.	jak w 37%	0				zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
25	rodzice lub małżonkowie rodziców w rozumieniu *Ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny*	JEDNO-RAZOWE	37%		48 771 931	jak w 37%	0				zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
		MIE-SIĘCZNE	49%		20 708 043	jak w 49%	0			ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
26	nauczyciele przedszkoli publicznych lub niepu-blicznych oraz nauczyciele szkół podsta-wowych i szkół ponadpodsta-wowych	JEDNO-RAZOWE	33%		15 736 329	wszystkie 33%	0		pospiesz-ne	ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
		MIE-SIĘCZNE	33%	33%	b.d.	jak w 33%	2 638 405		pospiesz-ne	ekspreso-we		przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
27	nauczyciele akademiccy	JEDNO-RAZOWE	33%		b.d.	jak w 33%	0		pospiesz-ne	ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
		MIE-SIĘCZNE	33%	33%	b.d.	jak w 33%	107 412		pospiesz-ne	ekspreso-we		przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
28	nauczyciele uczący języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach prowadzonych przez organizacje społeczne za granicą	JEDNO-RAZOWE	33%		b.d.	jak w 33%	0		pospiesz-ne	ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
		MIE-SIĘCZNE	33%	33%	b.d.	jak w 33%	8 667		pospiesz-ne	ekspreso-we		przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
29	kombatanci i inne osoby uprawnione	JEDNO-RAZOWE	51%	51%	b.d.	jak w 51%	605 057						pospiesz-na	ekspreso-wa	
		MIE-SIĘCZNE			0		0	osobowe	pospiesz-ne	ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	
30	wdowy i wdowcy po kombatantach	OBA	51%	51%	b.d.	jak w 51%	0						pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
31	osoby inne niż emeryci, renciści i inwalidzi oraz osoby pobierające uposażenie w stanie spoczynku lub pobierające uposażenie rodzinne osoby uprawnione w ustawie o kombatantach	OBA			0		0	osobowe	pospiesz-ne	ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	
32	działacze opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowane z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych	JEDNO-RAZOWE	51%	51%	b.d.	jak w 51%	98 607						pospiesz-na	ekspreso-wa	
		MIE-SIĘCZNE			0		0	osobowe	pospiesz-ne	ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	

LP.	Skrócony opis grupy:	Rodzaj biletu	Kolej	bus	Kolej		Autobusy	Kolej			Autobusy regio				KM
			Obecna stawka podstawowa		Obecna refunda-cja [zł]	Uwaga	Obecna refunda-cja [zł]	Gdzie dodatkowo objęci?			Gdzie dodatkowo objęci?				
33	weterani po-szkodowani	JEDNO-RAZOWE	37%	37%	b.d.	jak w 37%	45 295						pospiesz-na	ekspreso-wa	
		MIE-SIĘCZNE			0		0	osobowe	pospiesz-ne	ekspreso-we	zwykła	przyspie-szona	pospiesz-na	ekspreso-wa	
34	honorowi dawcy krwi, którzy oddali co najmniej 3 donacje krwi lub jej składników, w tym osocze po chorobie COVID-19	OBA	33%	33%	b.d.	jak w 33%	257 193						pospiesz-na	ekspreso-wa	TAK
				SUMA	**886 326 238**	**SUMA**	**898 281 358**								

Źródło: opracowanie autorów dla ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Największe kwoty refundacji dotyczą uczniów i studentów, którzy mieliby korzystać z biletów miesięcznych na linie ekspresowe i z biletów jednorazowych na komunikację autobusową. W praktyce PKP Intercity nie prowadzi sprzedaży biletów miesięcznych na połączenia ekspresowe, więc nie oznaczałoby to dodatkowego kosztu dla budżetu państwa. Skala wykorzystania w celu zakupu zniżkowych biletów jednorazowych w komunikacji autobusowej regionalnej nie jest możliwa do oszacowania na podstawie dostępnych danych. Nie wiadomo, ilu pasażerów rezygnowałoby z biletów miesięcznych na rzecz biletów jednorazowych, a także na ile często młodzież szkolna by z nich korzystała. Można natomiast oszacować, że dla pozostałych grup pasażerów objęcie transportu autobusowego regionalnego ulgami w skali podobnej jak na kolei (dzisiaj oba podsystemy transportu wykazują zbliżoną wartość honorowanych ulg), może oznaczać wzrost presji na refundacje ulg na poziomie ok. 85 mln zł rocznie.

Ponadto zweryfikowano, w jakim stopniu obecnie funkcjonujące systemy komunikacji miejskiej (GZM, ZTM Warszawa, Kalisz, Zielona Góra, Włocławek, Tarnów, Sanok, ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia i WGK Toruń) zawierają już proponowane ulgi ustawowe dla pasażerów. W zakresie przejazdów bezpłatnych rozszerzenie objęłoby funkcjonariuszy służb, przewodników osób niewidomych lub niezdolnych do samodzielnej egzystencji, dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, inwalidów wojennych oraz ich przewodników. Największe grupy – tj. dzieci do lat 4 – są natomiast objęte ulgą już dziś, a także rozszerza się je poprzez podnoszenie granicy wieku. W zakresie przejazdów z ulgą 50% największe grupy pasażerów (uczniowie/studenci) już dziś są nią objęte. Propozycja wprowadzenia dodatkowej ulgi dotyczy posiadaczy Karty Polaka, rodziców z Kartą Dużej Rodziny, nauczycieli oraz wdów i wdowców po kombatantach. Nie sposób dziś jednak wskazać liczby osób z poszczególnych grup celem wyznaczenia potencjalnego kosztu wprowadzenia powyższych ulg. Szczegółową tablicę różnicową zawiera *Załącznik 3*.

Argumenty za ujednoliceniem systemu ulg

- **Poprawa czytelności i dostępności dla pasażerów.** Jednolity, spójny system ulg dla całego kraju byłby zrozumiały dla społeczeństwa. Obecnie pasażer często musi się zastanawiać, jaka zniżka przysługuje mu w danym środku transportu i czy np. legitymacja studencka zapewni ulgę w autobusie pozamiejskim tak samo jak w pociągu. Ujednolicenie wyeliminowałoby te wątpliwości – pasażer wiedziałby, że np. ulga 50% oznacza to samo w każdym środku transportu i dla każdej relacji. Według ekspertów branżowych skomplikowany system zniechęca do korzystania

z komunikacji (jest postrzegany jako nieprzyjazny). Prostszy system ulg zachęciłby potencjalnych klientów do podróży transportem zbiorowym, czyniąc go realną alternatywą dla samochodu.

- **Ułatwienie integracji taryfowej i technicznej.** Jednolity katalog ulg to warunek wstępny wprowadzenia ogólnopolskiego wspólnego biletu lub przynajmniej zintegrowanych biletów na różne środki transportu. Obecnie państwo wręcz karze za integrację – gdy różni przewoźnicy próbują współpracować, muszą na własny koszt honorować ulgi, co ich do tego zniechęca. Gdyby były one jednakowe i finansowane centralnie, integracja stałaby się naturalna i nie powodowałaby strat po stronie przewoźników. Możliwe stałoby się np. wprowadzenie biletu kombinowanego „pociąg + autobus" z jedną zniżką dla uprawnionego pasażera, bez komplikacji w rozliczeniach – dziś to poważny problem (każdy segment podróży rozlicza się oddzielnie). Ujednolicenie ulg jest więc kluczem do budowy rzeczywiście zintegrowanego systemu transportowego, w którym pasażer „od drzwi do drzwi" może podróżować na wspólnej taryfie. W efekcie poprawi się skomunikowanie „ostatniej mili", co jest celem polityki transportowej państwa.
- **Zapewnienie równego traktowania obywateli.** Z punktu widzenia zasad państwa prawa pożądane jest, by obywatele mieli zapewnione podobne uprawnienia bez względu na miejsce zamieszkania. Aktualnie np. senior w wieku 67 lat w jednym mieście podróżuje za darmo, a w innym musi płacić 50% ceny biletu – rodzi to poczucie niesprawiedliwości. Ogólnokrajowy system ulg mógłby ustanowić pewien minimalny standard (np. poprzez powszechną ulgę dla seniorów 60+ czy 65+), wyrównując szanse korzystania z transportu. Również grupy takie jak honorowi dawcy krwi czy osoby z niepełnosprawnościami miałyby jednolite prawa komunikacyjne na terenie całego kraju, co dzisiaj nie zawsze ma miejsce. Argumentem za ujednoliceniem jest więc zwiększenie poziomu sprawiedliwości społecznej i spójności polityki państwa wobec różnych grup. Związek Miast Polskich i organizacje społeczne często wskazują, że mobilność jest jedną z usług publicznych, a obywatel powinien mieć zagwarantowany równy pakiet świadczeń – analogicznie jak np. niezależny od regionu minimalny standard edukacji czy opieki zdrowotnej. Ujednolicenie ulg wpisałoby się w tę ideę.
- **Łatwiejsze zarządzanie i mniejsze koszty transakcyjne.** Dla administracji publicznej i przewoźników uproszczenie systemu oznacza mniej skomplikowane rozliczenia finansowe. Obecnie refundacja ulg wymaga śledzenia dziesiątek kategorii uprawnionych, różnych progów procentowych i warunków (np. różnic między pociągiem osobowym a ekspresowym czy między biletem miesięcznym imiennym a jednorazowym itp.). Generuje to biurokrację i ryzyko błędów. Prosty system (np. tylko dwie stawki – 50% i 100% dla jasno zdefiniowanych grup) pozwoliłby uprościć procedury, a tym samym zaoszczędzić czas i środki administracyjne. Przewoźnicy zwracają uwagę, że obecnie liczba kombinacji ulg (wspomnianych około

800 pozycji) wpływa także na rozbudowę systemów sprzedaży biletów, kontroli biletów i szkolenia personelu, co przekłada się na koszty pośrednie. Ich redukcja przełoży się na efektywność operacyjną. Ponadto jednolity system ułatwi kontrolę nadużyć – dziś często trudno zweryfikować, czy dana ulga lokalna obowiązuje w danym pojeździe (kontroler z innego miasta mógłby nie znać wszystkich uchwał). Standaryzacja wyeliminuje ten problem, co może ograniczyć wykorzystywanie ulg przez osoby nieuprawnione.

- **Wspieranie korzystania z transportu zbiorowego (efekt ekologiczny i społeczny).** Ujednolicony system ulg mógłby zostać zaprojektowany jako element zachęty do rezygnacji z samochodu na rzecz transportu publicznego. Jeżeli np. bilety zintegrowane będą objęte zrozumiałymi ulgami, łatwiej będzie je promować wśród kierowców. Spójny i przejrzysty system ulg może być narzędziem polityki proekologicznej – państwo może sterować wysokością ulg dla określonych grup/godzin, by wpływać na popyt (np. stosując większe ulgi poza szczytem albo dla mieszkańców obszarów wykluczonych transportowo). W obecnym rozdrobnionym systemie takie ukierunkowane działania są trudne, bo wymagają kooperacji wielu podmiotów. W jednym, ogólnokrajowym systemie można by szybciej wprowadzić np. promocję „weekend za pół ceny" dla wszystkich pasażerów w kraju albo zniżki dla dojeżdżających do pracy komunikacją zbiorową. Argumentem za jest więc spójność polityki transportowej – łatwiej realizować cele państwowe (redukcja korków, emisji CO^2, walka z wykluczeniem komunikacyjnym), mając do wykorzystania jednolite narzędzia na terenie całego kraju.
- **Zgodność z europejskimi trendami integracji transportu.** Wiele krajów rozwija zintegrowane systemy biletowe i taryfowe na skalę regionalną czy ogólnokrajową. Choć UE nie narzuca jednolitej polityki ulg, promuje integrację usług transportowych (np. poprzez wymóg wspólnego planowania czy udostępniania informacji). Przykłady Szwajcarii czy Niemiec pokazują, że da się stworzyć jeden bilet lub koherentny system zniżek obowiązujący w różnych środkach transportu. Polska, ujednolicając ulgi, zbliżyłaby się do standardów zachodnich, co może ułatwić w przyszłości np. wprowadzenie europejskich biletów intermodalnych. To argument za tym, że ujednolicenie ulg nie jest fanaberią, lecz naturalnym etapem modernizacji systemu transportu.

Argumenty przeciw ujednoliceniu systemu ulg

- **Autonomia samorządów i zróżnicowane potrzeby lokalne.** Najważniejszym argumentem przeciw odgórnemu ujednoliceniu ulg jest fakt, że różne regiony i miasta mają odmienne uwarunkowania demograficzne i finansowe. Samorządy traktują ulgi jako element swojej polityki społecznej – np. miasto z dużą populacją seniorów może wspierać ich mobilność kosztem innych grup, podczas gdy gdzie indziej priorytetem będzie młodzież szkolna. Wprowadzenie sztywnego ogólnopolskiego katalogu ulg mogłoby odebrać samorządom elastyczność w dostosowywaniu oferty do potrzeb mieszkańców. Miasta zapewne obawiają się utraty części kompetencji w tym zakresie – ulgi komunikacyjne są narzędziem realizacji ich programów wsparcia rodzin, seniorów, programów prozdrowotnych (np. poprzez darmowe przejazdy dla krwiodawców). Ujednolicenie mogłoby oznaczać konieczność rezygnacji z niektórych lokalnych przywilejów lub przeciwnie – wprowadzenie ulg, na które dany samorząd niekoniecznie ma ochotę. Z punktu widzenia zasady pomocniczości i samodzielności JST centralizacja ulg jest krokiem wstecz. Samorządy mogą argumentować: „to my najlepiej wiemy, jakie ulgi są potrzebne naszym mieszkańcom, a narzucanie jednolitego wzorca może być nieoptymalne".
- **Obciążenia finansowe i ryzyko niedofinansowania.** Wprowadzenie jednolitego systemu ulg może wiązać się z istotnymi kosztami. Jeśli np. postanowiono by, że pewne grupy otrzymują szersze ulgi niż dotąd w niektórych miejscach (np. darmowe przejazdy dzieci i młodzieży, 50% zniżki dla seniorów 60+ w całej Polsce), to ktoś musiałby pokryć ubytek przychodów ze sprzedaży biletów. Budżet państwa już teraz refunduje setki milionów złotych rocznie z tytułu ulg ustawowych na kolei i w autobusach. Gdyby doszły do tego np. rekompensaty dla komunikacji miejskiej w kilkuset miastach, ta kwota wzrosłaby wielokrotnie, choć jednocześnie zmniejszyłoby się obciążenie finansowe miast. Alternatywnie, gdyby państwo nie wzięło kosztu na siebie, a nakazało jednocześnie stosowanie ulg lokalnie, doszłoby do przerzucenia go na samorządy – co byłoby klasycznym przykładem niezrównoważonej decentralizacji finansowej poprzez przypisanie nowych zadań bez udostępnienia nowych środków. Już dziś komunikacja miejska jest deficytowa i mocno dotowana z budżetów gmin, kolejne ulgi pogłębiłyby te deficyty. Miasta zapewne sprzeciwiłyby się ujednoliceniu, gdyby nie zagwarantowano rekompensat – a to politycznie i budżetowo trudne. Można też odwrócić problem: obecnie niektóre miasta oferują więcej ulg niż średnia (np. wspomniane darmowe przejazdy 65+). Gdyby w imię unifikacji kazano wszystkim stosować dokładnie ten sam ich zestaw i zrezygnować z dodatkowych, to mieszkańcy tych miast

byliby stratni, a taka unifikacja „w dół" byłaby społecznie nieakceptowalna. Z kolei unifikacja „w górę" (podniesienie standardu wszędzie do najbardziej hojnego poziomu) oznaczałaby duże koszty. Ten dylemat finansowy jest istotnym argumentem przeciw – obecny model pozwala dostosować zakres ulg do możliwości finansowych każdej jednostki (bogatsze miasta przyznają więcej ulg, biedniejsze mniej), a centralny model musiałby znaleźć wspólny mianownik.

- **Możliwość spadku przychodów przewoźników komercyjnych i wpływ na rynek.** Z punktu widzenia ekonomii transportu zbyt szeroki katalog ulg (zwłaszcza 100-procentowych) może negatywnie odbić się na przychodach operatorów i skomercjalizowanych segmentach rynku. Jeśli przykładowo państwo nakazałoby honorować ulgi studenckie 51% we wszystkich przewozach dalekobieżnych (co już ma miejsce) i jednocześnie np. rozszerzyłoby darmowe przejazdy dla dużych grup (jak dzieci i młodzież), to przewoźnicy autokarowi obsługujący linie komercyjne mogliby uznać, że biznes staje się bez dotacji nieopłacalny. W skrajnym przypadku mogłoby to doprowadzić do monopolizacji rynku przez dotowanych operatorów i ograniczenia konkurencji. UOKiK mógłby dostrzegać w zbyt daleko idącej unifikacji zagrożenie dla mechanizmów rynkowych. Argumentem przeciw jest więc to, że zbyt sztywne i powszechne ulgi mogą zabić rynkową ofertę, a nie każdy segment da się objąć dotacjami (np. międzynarodowe połączenia autobusowe, które obsługują prywatni przewoźnicy). Balans między dostępnością a utrzymaniem sieci połączeń komercyjnych jest delikatny. Obecny system – jakkolwiek wadliwy – pozwala pewnym niszom funkcjonować poza nim (np. przewozom okazjonalnym, carpoolingowi, prywatnym busom bez ulg), co zapewnia dodatkową ofertę. Po pełnej unifikacji mogłoby się okazać, że przewoźnicy spoza systemu nie mają klientów (bo ci wolą dotowane ulgi), albo odwrotnie – że przewoźnicy w systemie bankrutują przez masowy napływ osób uprawnionych do ulgowych biletów bez dostatecznej refundacji.
- **Inercja instytucjonalna i koszty wdrożenia zmian.** Ujednolicenie systemu ulg wymagałoby jednorazowego wysiłku dostosowawczego: zmiany wielu przepisów, dostosowania systemów sprzedaży biletów, przeszkolenia kontrolerów, poinformowania wszystkich obywateli o nowych zasadach. To duże przedsięwzięcie logistyczne. Można argumentować, że koszty przejściowe i ryzyko chaosu w okresie wdrażania mogą przewyższyć korzyści. Wyobraźmy sobie, że od 1 stycznia danego roku nowy system wchodzi w życie: miliony osób muszą wymienić dokumenty uprawniające (np. gdyby zmieniły się definicje grup), przewoźnicy muszą przeprogramować automaty biletowe, a urzędnicy opanować nowy system refundacji. Istnieje obawa wprowadzenia zamieszania – np. niektórzy pasażerowie utracą ulgi, bo nie obejmą ich nowe kryteria, inni nie od razu będą wiedzieć, jakie mają prawa. Politycznie to ryzykowne – każda zmiana w prawach socjalnych obywateli jest trudna. Przeciwnicy ujednolicenia mogą pytać: czy warto podejmować to ryzyko, skoro obecny

system – choć wadliwy – działa od lat, a pasażerowie i przewoźnicy jakoś się do niego przyzwyczaili? Może lepiej stosować ewolucyjne zmiany (stopniowe, sektorowe)?
Ujednolicenie może oznaczać ograniczenie dotychczasowych uprawnień dla niektórych grup. Jeśli reforma miałaby uprościć system poprzez zmniejszenie liczby kategorii ulg, potencjalnie pewne grupy mogłyby stracić swoje odrębne przywileje. Np. dziś istnieją specyficzne ulgi 78%, 37%, 51% dla bardzo konkretnych przypadków. Przy dwustopniowym systemie 50/100% może zniknąć np. ulga 78% dla opiekuna osoby niepełnosprawnej (zastąpiona zniżką 50% albo 100%, co rodzi pytanie o to, czy rozszerzyć, czy ograniczyć ten przywilej).
Zainteresowane grupy mogą protestować przeciw zmianie, argumentując, że obecny system – choć zagmatwany – jest wynikiem lat kompromisów i odpowiedzi na potrzeby wielu środowisk. Ujednolicenie wymusi pewną unifikację tych uprawnień, a to oznacza, że ktoś poczuje się pokrzywdzony. Politycy mogą obawiać się kosztów wizerunkowych, co jest argumentem, by raczej nie naruszać *status quo* lub ograniczyć się do częściowej integracji (np. obejmującej tylko uczniów/studentów, co do czego obowiązuje konsensus).

- **Możliwość przeregulowania na poziomie UE.** Niektórzy mogą podnieść argument, że skoro podróże coraz częściej przekraczają granice, to i tak nie osiągniemy pełnej spójności – pasażer jadący np. z Przemyśla do Wiednia musi zaakceptować, że zniżka w Polsce i w Austrii działa inaczej. Wobec tego po co na siłę ujednolicać wewnątrz kraju coś, co i tak na zewnątrz pozostanie niejednolite? Oczywiście dotyczy to mniejszego segmentu (podróży międzynarodowych), ale argumentem może być, że ważniejsza jest integracja systemów biletowych niż samych ulg – a można jej dokonać nawet bez pełnego ujednolicania ulg (poprzez porozumienia czy platformy sprzedaży). Innymi słowy, krytycy mogą uważać, że Polska powinna raczej inwestować w technologie łączące oferty przewoźników (np. aplikację do kupowania biletów), a ulgi pozostawić w obecnej formie, bo i tak nowoczesne systemy mogą automatycznie rozpoznawać uprawnienia i naliczać ulgi dla każdej części podróży osobno. Ten argument poddaje w wątpliwość, czy problem ulg rzeczywiście jest najpilniejszy do rozwiązania, czy raczej „przykrywa" inne bolączki systemu transportu – jak brak połączeń.

- Ujednolicenie poziomu ulg do 50% i 100% w scenariuszu 1 doprowadzi do wzrostu kwoty refundacji z budżetu państwa o minimum 144 mln zł (+8% względem dzisiejszych wydatków), natomiast uproszczenie systemu do poziomu ulg w wymiarze 40, 50, 80 i 100% – o minimum 42 mln zł (+2% względem dzisiejszych wydatków). Negatywne skutki finansowe znacznego uproszczenia katalogu ulg nie są więc znaczne, a potencjalne konsekwencje społeczne tej zmiany mogą być bardzo pozytywne.

- Przy obliczaniu powyższych kwot nie wzięto pod uwagę kosztu objęcia ulgami określonych grup pasażerów kategorii pociągów lub autobusów pozamiejskich, w których dotychczas taka ulga nie występuje. Brakuje danych o liczbie pasażerów, którzy obecnie korzystają z takiej formy komunikacji oraz wiarygodnych podstaw, by stwierdzić, ilu pasażerów rozpoczęłoby korzystanie z innej formy komunikacji w przypadku wprowadzenia ulgi. Nie jest również możliwe oszacowanie, w jakim stopniu pojawienie się ulgi mogłoby wpłynąć na rezygnację z transportu indywidualnego. Wprowadzenie jednolitego katalogu ulg w komunikacji miejskiej powinno być neutralne dla budżetów miast, ponieważ zasadnicze grupy obejmowane ulgami (uczniowie i studenci) już teraz korzystają w miastach z ulgi 50%.

- Ujednolicenie krajowego systemu ulg w publicznym transporcie zbiorowym poprawiłoby czytelność i dostępność usług dla pasażerów, ułatwiłoby integrację taryfową i techniczną między różnymi przewoźnikami oraz zagwarantowałoby obywatelom równy dostęp do komunikacji bez względu na miejsce zamieszkania. Taki krok uprościłby także zarządzanie ulgami, obniżyłby koszty administracyjne i zmniejszyłby ryzyko nadużyć. Ponadto jednolity system ulg może zachęcić do korzystania z transportu publicznego, wspierając tym samym cele ekologiczne i społeczne, a także pozwoliłby Polsce zbliżyć się do europejskich standardów integracji usług transportowych.

- Najważniejsze argumenty przeciw ujednoliceniu systemu ulg dotyczą przede wszystkim utraty autonomii samorządów, które obecnie mogą dostosowywać ulgi do lokalnych potrzeb demograficznych i społecznych. Istotnym problemem jest również kwestia obciążeń finansowych – ujednolicenie mogłoby skutkować znacznym wzrostem kosztów zarówno dla budżetu państwa, jak i samorządów, szczególnie jeśli rozszerzono by uprawnienia. Taka reforma mogłaby także negatywnie wpłynąć na przewoźników komercyjnych na liniach niedotowanych, ograniczyć konkurencję i prowadzić do monopolizacji rynku przewozowego. Przeciwnicy wskazują również na inercję instytucjonalną oraz ryzyko chaosu i wysokich kosztów wdrożenia nowego systemu, a także możliwość ograniczenia dotychczasowych przywilejów niektórych grup społecznych, co byłoby politycznie trudne do przeprowadzenia. Ostatnim argumentem jest obawa, że ujednolicenie ulg nie rozwiąże faktycznych problemów transportowych, a jedynie zwiększy biurokatyzację bez uzyskania widocznych korzyści na arenie międzynarodowej.

- Ze względu na złożoność problemu być może najlepszym rozwiązaniem byłoby stopniowe wdrażanie nowego modelu. Na początek można równolegle prowadzić system refundacji i pilotażowo wprowadzić dotacje za wozokilometr w wybranych województwach lub dla wybranych przewoźników, oceniając efekty. Następnie – w zależności od wyników – podjąć decyzję o ewentualnym pełnym przejściu na nowy model finansowania ulg ustawowych w transporcie. W dyskusji publicznej podnoszone są głosy, że środki na ulgi (ok. 1,6 mld zł rocznie) „są wydawane źle" i mogłyby być lepiej spożytkowane na dofinansowanie połączeń. To pokazuje, że istnieje presja, by zmienić status quo. Argumenty „za" wydają się przeważać, o ile zabezpieczone zostanie odpowiednie finansowanie przejściowe – dlatego przestrzeń do rozważenia rezygnacji z refundacji jest duża, natomiast ewentualna decyzja wymaga dalszych analiz finansowych i prawnych.

Literatura

Altstadtbim, b.d. Dostępne na: https://www.holding-graz.at/en/mobility/altstadtbim/ [data dostępu: 26.03.2025].

Bilet Metropolitalny i Małopolski Bilet Zintegrowany (oferta na stronie Kolei Małopolskich), 2025. Dostępne na: https://kolejemalopolskie.com.pl/pl/dla-pasazera/oferty-taryfy-przepisy/bilet-metropolitalny-i-malopolski-bilet-zintegrowany [data dostępu: 25.03.2025].

City Transit, b.d. Dostępne na: https://www.workinaustria.com/en/your-personal-guide/living-in-austria/city-transit/ [data dostępu: 26.03.2025].

Czesi wycofują się ze zniżki 75% na bilety dla uczniów, studentów i seniorów, 20.01.2022, Nakolei.pl. Dostępne na: https://www.nakolei.pl/czesi-wycofuja-sie-ze-znizki-75-na-bilety-dla-uczniow-studentow-i-seniorow [data dostępu: 27.03.2025].

Czubiński R., 10.09.2024, *Malinowski (PKP Intercity): Uporządkowanie ulg to priorytet*, Rynek Kolejowy. Dostępne na: https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/malinowski-uporzadkowanie-ulg-to-priorytet-120467.html [data dostępu: 26.03.2025].

Deutschlandticket-Preis soll bis 2029 stabil bleiben, 14.04.2025. Dostępne na: https://www.deutschlandfunk.de/deutschlandticket-finanzierung-kosten-bilanz-100.html [data dostępu: 25.04.2025].

Discounts and free travel, b.d. Dostępne na: https://www.wienerlinien.at/web/wl-en/discounts-and-free-travel [data dostępu: 26.03.2025].

Discounts in transportation, b.d. Dostępne na: https://www.isic.cz/en/discounts-in-transportation [data dostępu: 26.03.2025].

Discounts, 01.04.2023. Dostępne na: https://pid.cz/en/discounts/ [data dostępu: 26.03.2025].

EasyRide: swipe your way across all of Switzerland, b.d. Dostępne na: https://www.sbb.ch/en/travel-information/apps/sbb--mobile/easyride.html [data dostępu: 09.07.2025].

Financing, b.d. Dostępne na: https://www.bav.admin.ch/bav/en/home/general-topics/finanzierung.html [data dostępu: 25.04.2025].

Free transport, apply for supplementary sheet with token, b.d. Dostępne na: https://verwaltung.bund.de/leistungsverzeichnis/EN/leistung/99015013012000/herausgeber/SN-6000938/region/14 [data dostępu: 26.03.2025].

Half-price travel throughout Switzerland with the Half Fare Travelcard, b.d. Dostępne na: https://www.sbb.ch/en/tickets-offers/travelcards/half-fare-travelcard.html [data dostępu: 26.03.2025].

Ile kosztują podróże posłów pociągami PKP Intercity? Jest nowa umowa, 17.01.2025, TransInfo. Dostępne na: https://transinfo.pl/inforail/ile-kosztuja-podroze-poslow-pociagami-pkp-intercity-jest-nowa-umowa/ [data dostępu: 23.04.2025].

Ingyen utazás a nagycsaládoknak és a határon túliaknak, több engedmény a fiataloknak – közzétették, hogy változnak az utazási kedvezmények, 20.02.2024, hvg. Dostępne na: https://hvg.hu/gazdasag/20240220_Ingyen_utazas_a_nagycsaladoknak_es_a_hataron_tuliaknak_tobb_kedvezmeny_a_fiataloknak__kozzetettek_hogy_valtoznak_a_kedvezmenyek [data dostępu: 25.04.2025].

Jackiewicz J., Czech P., Barcik J., 2010, *System taryfowo-biletowy stosowany w komunikacji miejskiej – część I*, Zeszyty Naukowe. Transport, (67), 67–74.

Just check in and go – there's nothing else to worry about, b.d. Dostępne na: https://www.sbb.ch/en/travel-information/apps/sbb-mobile/easyride.html [data dostępu: 26.03.2025].

Karbowicz E., 17.09.2024, *Zniżki dla emerytów na komunikację miejską i pociągi. Jaki warunek trzeba spełnić?*, Dziennik Gazeta Prawna. Dostępne na: https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9607320,darmowa-komunikacja-miejska-dla--emerytow-i-wiele-znizek-na-pociagi-ja.html [data dostępu: 26.03.2025].

KlimaTicket, https://www.klimaticket.at/en/home/ [data dostępu: 26.03.2025].

KlimaTicket-Report 2022, 2023. Dostępne na: https://www.bmimi.gv.at/themen/mobilitaet/1-2-3-ticket/publikationen/klimaticket-report-2022.html [data dostępu: 23.04.2025].

Kończy się kasa na ulgi ustawowe w transporcie, 02.11.2022, Nowy Obywatel. Dostępne na: https://nowyobywatel.pl/2022/11/02/konczy-sie-kasa-na-ulgi-ustawowe-w-transporcie [data dostępu: 27.03.2025].

„Lewe" bilety u przewoźników, 05.12.2016. Dostępne na: https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/136003,quotLewequot-bilety-u--przewoznikow.html [data dostępu: 23.04.2025].

Makosz A., 16.12.2009, *Ulga na przejazdy komunikacją miejską nie może być niższa niż ustawowa*, Dziennik Gazeta Prawna. Dostępne na: https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/379564,ulga-na-przejazdy-komunikacja-miejska-nie-moze-byc-nizsza--niz-ustawowa.html [data dostępu: 23.04.2025].

Malepszak P., 2024, *Pismo Piotra Malepszaka, z upoważnienia Ministra Infrastruktury do samorządów województw*.

Megszűnhet szinte minden utazási kedvezmény, 21.11.2025. Dostępne na: https://hvg.hu/gazdasag/20121121_Megszunhet_szinte_minden_utazasi_kedvezme [data dostępu: 25.04.2025].

ÖBB-Ermäßigung, b.d. Dostępne na: https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/unterstuetzungen_beihilfen_und_foerderungen/sonstige_beihilfen_und_foerderungen/5/7/Seite.450711.html [data dostępu: 26.03.2025].

Od dubna žáci, studenti a starší 65 let cestují za půlku, sleva zůstává jako podpora veřejné dopravy, 31.03.2022. Dostępne na: https://md.gov.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Od-dubna-zaci,-studenti-a-starsi-65-let-cestuji-za?lang=en-GB [data dostępu: 26.03.2025].

One ticket to ride: Hungary sees passenger surge after fare reform, 14.04.2025. Dostępne na: https://www.railtech.com/all/2025/04/14/one-ticket-to-ride-hungary-sees-passenger-surge-after-fare-reform/ [data dostępu: 11.07.2025].

Przejazdy bezpłatne i ulgowe, b.d. Dostępne na: https://utk.gov.pl/pl/pasazerowie/kolejowe-faq/przejazdy-bezplatne/14418,Przejazdy-bezplatne-i-ulgowe.html [data dostępu: 27.03.2025].

Public Transportation in Germany, 25.03.2025. Dostępne na: https://handbookgermany.de/en/mobility [data dostępu: 26.03.2025].

Questions and answers, b.d. Dostępne na: https://www.oebb.at/en/fragen-und-antworten/kundenkarten/vorteilscard/alle-vorteilscards [data dostępu: 26.03.2025].

Schülerinnen, Schüler und Lehrlinge, b.d. Dostępne na: https://www.bmimi.gv.at/themen/mobilitaet/transport/nahverkehr/verkehrsverbuende/verbundtarife/schueler.html [data dostępu: 23.04.2025].

Schváleno: Senioři, žáci a studenti budou mít od půlky června na vlaky a autobusy 75 procentní slevu, 27.03.2018. Dostępne na: https://md.gov.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Schvaleno-Seniori,-zaci-a-studenti-budou-mit-od-p [data dostępu: 24.04.2025].

Seniors, pupils and students will have a 75% discount on trains and buses, 27.03.2018. Dostępne na: https://md.gov.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Schvaleno-Seniori,-zaci-a-studenti-budou-mit-od-p?lang=en-GB [data dostępu: 09.08.2025].

Slevy na jízdné se sníží ze 75 na 50 procent. Ročně to má přinést úsporu přes 1,8 miliardy korun, 19.01.2022. Dostępne na: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/kupka-snizeni-slev-doprava-polovina-ceny-jizdneho_2201191121_pik [data dostępu: 24.04.2025].

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

Super saver fare for senior citizens – for everyone over 65, b.d. Dostępne na: https://int.bahn.de/en/offers/saver-fare-flexible-fare/super-saver-fare-senior [data dostępu: 26.03.2025].

Székely S., 14.06.2018, *Spórol az utazási kedvezményeken a kormány*, mfor.hu. Dostępne na: https://mfor.hu/cikkek/befektetes/sporolnak-az-utazasi-kedvezmenyeken-orbanek.html [data dostępu: 25.04.2025].

The Companion Travelcard, b.d. Dostępne na: https://www.sbb.ch/en/tickets-offers/travelcards/companion-travelcard.html [data dostępu: 26.03.2025].

The GA Travelcard, b.d. Dostępne na: https://www.sbb.ch/en/tickets-offers/travelcards/ga-travelcard.html [data dostępu: 26.03.2025].

The GA Travelcard for the whole family, b.d. Dostępne na: https://www.sbb.ch/en/tickets-offers/travelcards/ga-travelcard/ga-travelcard-families.html [data dostępu: 26.03.2025].

Ticket infos, b.d. Dostępne na: https://www.holding-graz.at/en/mobility/ticketshop [data dostępu: 26.03.2025].

Tickets and travelcards for children and young people, b.d. Dostępne na: https://www.sbb.ch/en/travel-information/individual-needs/travelling-with-children/tickets-travelcards.html [data dostępu: 26.03.2025].

Top Youth Ticket | Youth Ticket, b.d. Dostępne na: https://www.wienerlinien.at/web/wl-en/tickets-for-youths [data dostępu: 26.03.2025].

Uchwały Zarządu „Koleje Małopolskie" sp. z o.o. nr 231/2024 z dnia 3 grudnia 2024 r. – Warunki taryfowe oferty specjalnej „Małopolski Bilet Zintegrowany".

Új tarifa 2024. március 1-jétől, b.d. Dostępne na: https://www.ujtarifa.hu/ [data dostępu: 26.03.2025].

Ujednolicenie ulg w transporcie publicznym w 2025 r.?, 15.11.2024. Dostępne na: https://www.nakolei.pl/ujednolicenie-ulg-w--transporcie-publicznym-w-2025-r [data dostępu: 26.03.2025].

Vláda schválila nové slevy na jízdném pro seniory, žáky a studenty a koncepci na pomoc státům postiženým migrací, 27.03.2018. Dostępne na: https://vlada.gov.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-schvalila-nove-slevy-na-jizdnem-pro-seniory—zaky-a--studenty-a-koncepci-na-pomoc-statum-postizenym-migraci-164297/ [data dostępu: 24.04.2025].

W Gorzowie Wlkp. od 2026 r. bezpłatna komunikacja miejska dla posiadaczy karty mieszkańca, 17.01.2025. Dostępne na: https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/w-gorzowie-wlkp-od-2026-r-bezplatna-komunikacja-miejska-dla-posiadaczy-karty [data dostępu: 26.03.2025].

Węcek J., 05.11.2024, *Milion w środę, milion w sobotę. Tyle będzie kosztować nas prezydent w przyszłym roku [LISTA WYDATKÓW]*, Fakt. Dostępne na: https://www.fakt.pl/pieniadze/oto-wydatki-kancelarii-sejmu-senatu-i-prezydenta-na-2025--r-lista-robi-wrazenie/f57675l [data dostępu: 23.04.2025].

Wie geht es mit dem Deutschlandticket weiter?, 10.02.2025. Dostępne na: https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/deutschlandticket-finanzierung-2026-nahverkehr-100.html [data dostępu: 25.04.2025].

Wolański M., 2024, *List dr hab. Michała Wolańskiego, prof. SGH do Ministra Infrastruktury Pana Dariusza Klimczaka w sprawie podjęcia działań przeciwdziałających wykluczeniu komunikacyjnemu.*

Wspólny Bilet Aglomeracyjny, b.d. Dostępne na: http://www.migawka.lodz.pl/article/wspolny-bilet-aglomeracyjny [data dostępu: 25.03.2025].

Zahlen, Daten, Fakten, b.d. Dostępne na: https://www.bmimi.gv.at/themen/mobilitaet/1-2-3-ticket/fakten.html [data dostępu: 09.07.2025].

Změny ve slevách na jízdné: Proplácení bude mít svůj strop, 31.10.2019. Dostępne na: https://md.gov.cz/Media/Media-a-tiskove--zpravy/Zmeny-ve-slevach-na-jizdne-Proplaceni-bude-mit-sv [data dostępu: 24.04.2025].

Akty prawne i orzeczenia

38/2024. (II. 29.) Korm. Rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről. Dostępne na: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2400038.kor [data dostępu: 25.04.2025].

85/2007. (IV. 25.) Korm. Rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről. Dostępne na: https://njt.hu/jogszabaly/2007-85-20-22 [data dostępu: 25.04.2025].

Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundesbehindertengesetz, Fassung vom 09.07.2025. Dostępne na: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008713 [data dostępu: 23.04.2025].

Decyzja nr RGD. 1/2007 Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Delegatura UOKiK w Gdańsku.

Gesetz über die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personenverkehr, vom 9. Juli 1979 (BGBl. I S. 989), das durch Artikel 21 des Gesetzes vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1532) geändert worden ist. Dostępne na: https://www.gesetze-im-internet.de/unbefg_1979/BJNR009890979.html [data dostępu: 09.07.2025].

Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) – Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378,2395), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 441) geändert worden ist. Dostępne na: https://www.gesetze-im-internet.de/regg/BJNR239500993.html [data dostępu: 09.07.2025].

Konwencja o Statucie Szkół Europejskich, sporządzona w Luksemburgu dnia 21 czerwca 1994 r. (Dz.U. z 2005 r., poz. 10).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych kolejowych przewozów pasażerskich (Dz.U. z 2010 r., nr 188, poz. 1261).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie trybu korzystania przez posłów i senatorów z bezpłatnych przejazdów i przelotów na terenie kraju (Dz.U. z 2002 r., poz. 13).

Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – (Artikel 1 des Gesetzes v. 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3234) (Neuntes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IX). Dostępne na: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_9_2018/BJNR323410016.html#BJNR323410016BJNG004300000 [data dostępu: 24.04.2025].

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 900, 1672, 1718 i 2005).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 2778).

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz.U. z 2006 r., nr 249, poz. 1824).

Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 402).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2112).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2024 r., poz. 380).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2024 r., poz. 380).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1668).

Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 693).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz.U. z 2024 r., poz. 1782).

Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2039).

Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2023 r., poz. 1100).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2007 r., nr 180, poz. 1280).

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2021 r., poz. 2054).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r., poz. 615 z późn. zm.).

Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 13 marca 2023 r., Sygn. akt II K 74/20. Dostępne na: https://www.saos.org.pl/judgments/content/485701.html [data dostępu: 23.04.2025].

Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 11 stycznia 2016 r., Sygn. akt VII K 1380/14. Dostępne na: https://www.saos.org.pl/judgments/210562 [data dostępu: 23.04.2025].

Spis tabel i rycin

Tab. 1. Rekomendacje – ujednolicenie poziomu ulg ustawowych stosowanych w komunikacji miejskiej do poziomów 50% i 100% 16

Tab. 2. Rekomendacje – utworzenie nowego systemu finansowania pozamiejskiego publicznego transportu zbiorowego w Polsce 17

Tab. 3. Wartość ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym w Polsce w podziale na uprawnione osoby 22

Tab. 4. Struktura sprzedaży biletów ulgowych (z ulgą ustawową) w transporcie kolejowym w 2023 r. 37

Tab. 5. Struktura sprzedaży biletów ulgowych (z ulgą ustawową) w pozamiejskim transporcie autobusowym w 2023 r. 38

Ryc. 1. Udział refundowanych przychodów w transporcie kolejowym w podziale na poszczególne rodzaje biletów i wymiary ich ulg [%] 39

Ryc. 2. Udział refundowanych przychodów w pozamiejskim transporcie autobusowym w podziale na poszczególne rodzaje biletów i wymiary ich ulg [%] 39

Tab. 6. Różnice między ulgami ustawowymi a samorządowymi 40

Tab. 7. Dodatkowe uprawnienia do biletów ulgowych 50% u wybranych organizatorów transportu 42

Tab. 8. Dodatkowe uprawnienia do bezpłatnych przejazdów u wybranych organizatorów transportu 43

Ryc. 3. Obszar obowiązywania biletów zintegrowanych w województwie małopolskim wraz z podziałem na strefy biletowe 52

Tab. 9. Uprawnienia do biletów ulgowych w transporcie publicznym na Węgrzech 72

Tab. 10. Zestawienie charakterystyk ofert przejazdów ulgowych w opisywanych krajach Europy 80

Tab. 11. Propozycje ujednolicenia ulg ustawowych w Polsce dla przejazdów jednorazowych i miesięcznych imiennych w scenariuszu 1 98

Tab. 12. Skutki zmiany poziomów ulg w transporcie kolejowym – scenariusz 1 106

Tab. 13. Skutki zmiany poziomów ulg w pozamiejskim transporcie autobusowym – scenariusz 1 107

Tab. 14. Skutki zmiany poziomów ulg w transporcie kolejowym – scenariusz 2 108

Tab. 15. Skutki zmiany poziomów ulg w pozamiejskim transporcie autobusowym – scenariusz 2 109

Tab. 16. Kwota refundacji ulg ustawowych w transporcie kolejowym i autobusowym pozamiejskim w 2023 r. wraz z jej zmianą w scenariuszach 1 i 2 zmiany katalogu ulg 110

Tab. 17. Tabela różnicowa zmian w propozycji refundowanych ulg u poszczególnych grup pasażerów 111

Załączniki

Załącznik 1. **Analiza finansowa ulg ustawowych w Polsce**

Załącznik 2. **Baza danych o transporcie miejskim w Polsce – aktualizacja 2025**

Załącznik 3. **Porównanie ulg w komunikacjach miejskich**

„Recenzowany raport to wartościowe kompendium wiedzy na temat istoty oraz rozwoju systemu ulg w Polsce. Z uwagi na jego skomplikowany i zróżnicowany charakter, ujednolicenie systemu ulg może przynieść szereg korzyści na poziomie państwa, pasażera oraz przedsiębiorstwa transportowego. Jest ono ważne dla koncepcji tworzenia wspólnego biletu. ograniczenia niedogodności i trudności związanych z korzystaniem z tego uprawnienia przez pasażerów, a także ujednolicenia warunków konkurencji dla przewoźników.

Wysoką wartością raportu jest zakres i poziom przedstawionych danych, analiz oraz wyników badań z tego wynikających. W szczególności dotyczy to kwestii ujednolicenia systemu ulg oraz zmian finansowych z tym związanych. (...)

Prezentowane w raporcie wyniki badań, związane z reformą systemu ulg w Polsce, uznaję za nowatorskie".

dr hab. Tomasz Kwarciński, prof. US
Instytut Zarządzania,
Katedra Zarządzania Transportem,
Uniwersytet Szczeciński

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR (OPMR IRMiR) to długofalowe przedsięwzięcie badawcze realizowane przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Tworzymy platformę wymiany wiedzy i doświadczeń skierowaną do wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast — mieszkańców, naukowców, organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli władz samorządowych i centralnych.

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

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich
Rzeczpospolita Polska
Dofinansowane przez Unię Europejską
IRMiR INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW