



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 03-10-2021 r.

Marcin Wiącek

V.565.210.2021.GH

**Pan
Grzegorz Puda**

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
via ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

wykluczenie transportowe mieszkańców mniejszych miejscowości to jeden z problemów najczęściej podnoszonych w trakcie spotkań regionalnych organizowanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w całej Polsce od 2015 r. Im dalej od metropolii, tym częściej mieszkańcy wsi wskazywali na liczne niedogodności z tym związane, np. utrudniony dostęp pacjentów do opieki zdrowotnej lub rehabilitacji, trudności w dojeździe do pracy osób niedysponujących prywatnym samochodem. Brak publicznych połączeń sprawia, że uwięzieni w domach pozostają seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunowie, a dzieci mają ograniczony dostęp do edukacji.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich pragnę w szczególności podkreślić, że wykluczenie transportowe stanowi faktyczną przeszkodę w realizacji szeregu konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, takich jak: wolność poruszania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji), prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji), prawo osób z niepełnosprawnościami do pomocy ze strony władz publicznych w komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji), prawo do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji). Nie ulega dla mnie również wątpliwości, że bez dostępnego transportu nie można korzystać z usług publicznych gwarantujących godny poziom życia (art. 30 Konstytucji).

W związku z tym, z satysfakcją przyjąłem informację, że w dniu 30 czerwca 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła długoterminową wizję dla obszarów wiejskich UE¹, w której zaproponowano pakt na rzecz obszarów wiejskich i plan działania na rzecz obszarów wiejskich, które mają sprawić, że staną się one silniejsze, lepiej skomunikowane, odporne i zamożne. Jeśli chodzi o transport, dokument ten zakłada utrzymanie lub poprawę przystępnych cenowo usług transportu publicznego oraz infrastruktury, takiej jak kolej, śródlądowe drogi wodne, drogi, stacje ładowania i tankowania mające wspierać rozwiązania

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE - W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r. COM(2021)345

w zakresie elektromobilności, ścieżki rowerowe, połączenia multimodalne, w tym z aktywnymi środkami transportu, a także żeglugę morską bliskiego zasięgu i połączenia lotnicze.

Mając na względzie, że Rząd RP jest w trakcie opracowywania stanowiska ws. Komunikatu KE, pozwalam sobie przedstawić na ręce na Pana Ministra swoje uwagi w tym zakresie.

Obowiązki organów władzy publicznej w zakresie przedmiotowej problematyki określa ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1371). Zgodnie z art. 8 tej ustawy, planowanie rozwoju transportu oraz organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym należy do zadań organizatora. Właściwość organu określona jest przez art. 7 ust. 1 i ust. 4 ww. ustawy i w zależności od długości linii komunikacyjnej jest to wójt, burmistrz albo prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, minister ds. transportu. Art. 15 ust. 1 ww. ustawy wskazuje, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu; zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

Z powyższego – w mojej ocenie – można wyprowadzić wniosek, że ustawowym zadaniem organizatora jest zapewnienie takiej sieci połączeń komunikacji publicznej, która w jak największym stopniu zapewnia zaspokojenie potrzeb przewozowych mieszkańców oraz jak najwyższy standard usług przewozowych. Niemniej jednak ww. ustawa nie przyznaje obywatelom prawa do publicznego transportu zbiorowego o skonkretyzowanej treści. Zdaje się zatem, że ww. przepisy stanowią podstawę do formułowania celów władzy publicznej w przedmiotowym obszarze, nie określają natomiast praw przysługujących bezpośrednio obywatelowi i – jako przepisy w postaci zasad polityki państwa, a nie praw jednostki – nie mogą stanowić podstawy indywidualnego dochodzenia roszczeń.

Analiza skarg wpływających do mojego Biura pozwala mi stwierdzić, że tak ukształtowany stan prawny poprzez to, że nie daje skutecznej gwarancji zapewnienia dostępu do publicznego transportu, prowadzi do ograniczenia możliwości realizacji konstytucyjnych praw podmiotowych. Innymi słowy, opisany wyżej stan prawny częstokroć w sposób pośredni prowadzi do naruszenia art. 52 ust. 1, art. 68 ust. 1, art. 69 oraz art. 70 ust. 1 Konstytucji, czyniąc możliwość realizacji tych praw i wolności pozorną.

Moim zdaniem ww. normy konstytucyjne pozwalają wyznaczyć minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych we wskazanych w nich obszarach. W tym kontekście należy je odczytywać jako zobowiązanie ustawodawcy do wykreowania efektywnego mechanizmu

realizacji przez władze publiczne obowiązków nałożonych przez Konstytucję. Można zatem postawić zarzut naruszenia tych norm w przypadku zupełnego braku działania władz publicznych bądź też stworzenia przez nie rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji ustalonych w Konstytucji celów.

Uważam, że rozwiązania legislacyjne dotyczące publicznego transportu zbiorowego są niewystarczające dla realizacji ww. norm Konstytucji. W dniu 18 lipca 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. 2021 r. poz. 717). Celem ustawy było zapewnienie dostępności autobusowego publicznego transportu zbiorowego dla obywateli poprzez rozwiązanie problemu niewystarczającego poziomu środków finansowych na realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w powyższym zakresie. Na podstawie liczby skarg dot. przedmiotowej problematyki wpływających do mojego Biura po wejściu w życie ww. ustawy nie mogę jednak stwierdzić, że problem wykluczenia komunikacyjnego został rozwiązany. Wydaje się, że w okresie pandemii problemy w tym zakresie nasiliły się (bankructwa części przewoźników oraz redukcja liczby tras, przystanków na trasach i częstotliwości kursowania)².

Dlatego też pragnę zwrócić uwagę na możliwość innego podejścia do problemu, nie ograniczającego się wyłącznie do kwestii zapewnienia finansowania przewozów, ale ujmującego problem z perspektywy praw obywatela. Chodzi mianowicie o możliwość legislacyjnego określenia minimum realizacji norm programowych określającej obowiązki władzy publicznej w zakresie transportu publicznego. Wydaje się, że rozsądnym minimum w tym zakresie jest wprowadzenie prawa obywatela do transportu publicznego zapewniającego połączenie do siedziby władz danej gminy. Nie może być bowiem wątpliwości, że całkowity brak transportu w określonej miejscowości oznacza rezygnację z wykonywania przez organizatora swej ustawowej funkcji, czego nie można zaakceptować w świetle celów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i konstytucyjnej aksjologii.

Biorąc powyższe pod uwagę, w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) przekazuję Panu Ministrowi powyższe uwagi z prośbą o ich przeanalizowanie w pracach nad stanowiskiem na rzecz długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich UE.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

² <https://www.transport-publiczny.pl/mobile/pandemia-utrudnia-walke-z-wykluczeniem-transportowym-problemy-wsicziaz-gigantyczne-66120.html>