

**Bartłomiej Kacper Przybylski\*** <https://orcid.org/0000-0002-2937-081X>

## POLITYKA TRANSPORTOWA NA PARADYGMATYCZNYM ROZDROŻU SOCJOLOGICZNA ANALIZA DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH EUROPEJSKIEJ I POLSKIEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ

**Abstrakt.** Artykuł analizuje europejską i krajową politykę transportową z punktu widzenia przyjmowanych w nich celów i zgodności z ideą zrównoważonego transportu. Autor podejmuje próbę ocenienia, na ile podmioty odpowiedzialne za kształt krajowej polityki transportowej traktują ideę zrównoważonego transportu jako istotną ideologiczną inspirację, a na ile jest to tylko hasłowa deklaracja nieznajdująca potwierdzenia w kierunkach szczegółowych działań. Obszary tej oceny obejmują społeczne aspekty funkcjonowania systemu transportowego: wpływ na rozwój gospodarczy, zagadnienie spójności społecznej i dostępności komunikacyjnej, zagadnienie ochrony środowiska i jakości życia oraz kwestię bezpieczeństwa użytkowników systemu transportowego. Artykuł zawiera wstępne wnioski z socjologicznej analizy *desk research*, prowadzonej na podstawie analizy treści dokumentów strategicznych krajowej i europejskiej polityki transportowej, a także analizy danych zastanych pochodzących z polskiej i europejskiej statystyki publicznej.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, polityka transportowa, zrównoważony transport, ochrona środowiska, bezpieczeństwo ruchu drogowego.

### 1. Wprowadzenie

Zagadnienie zrównoważonego transportu (*sustainable transport*), czyli zastosowania zasad zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do kształtu i sposobu funkcjonowania systemu transportowego, jest przedmiotem coraz liczniejszych opracowań, w tym także socjologicznych, a samo pojęcie zostało podniesione

---

\* Mgr, Katedra Socjologii Struktur i Zmian Społecznych, Instytut Socjologii, Uniwersytet Łódzki, ul. Rewolucji 1905 r. 41/43, 90-214 Łódź, e-mail: bartlomiej.przybylski@uni.lodz.pl

do rangi zasady programowych dokumentów polityki społecznej, w szczególności polityki transportowej. Wokół tego pojęcia budowana jest nowa, inkluzywna wizja systemu transportowego i jego roli w zaspokajaniu potrzeb społecznych. W coraz większym stopniu zaczyna ona wypierać starą wizję, według której kwestia transportu była ściśle powiązana z funkcjonowaniem systemu gospodarczego. Transport miał sprzyjać intensyfikacji przepływu towarów, osób i usług, co miało przyczyniać się do wzrostu gospodarczego.

Obecnie coraz częściej zaczynamy spoglądać na transport nie tylko jako na czynnik stymulujący wzrost, ale również generator różnego rodzaju problemów i zagrożeń społecznych. Stąd coraz popularniejsze jest zwracanie uwagi na słabiej wcześniej dostrzegane powiązania pomiędzy transportem i jakością życia obywateli i obywaterek, transportem i stanem środowiska naturalnego, transportem i poziomem bezpieczeństwa uczestników i uczestniczek ruchu. Z większym zainteresowaniem spotykają się także nowe aspekty związków transportu i gospodarki, takie jak na przykład energochłonność różnych środków transportu czy przestrzeniochłonność systemu transportowego.

Nowe wymiary zainteresowania transportem znajdują odbicie w kształcie polityki transportowej, w której również zarysowują się obecnie dwa paradygmaty. Jednym z celów, jakie postawiono sobie w tym artykule, jest porównanie obu paradygmatów i podjęcie próby oceny, na ile polska polityka transportowa podąża za globalnym trendem myślenia o transporcie z perspektywy idei zrównoważonego rozwoju. W tym sensie rozważania na temat zrównoważonego transportu i próba oceny, na ile działania prowadzone w ramach realizacji polityki transportowej zmieniają funkcjonowanie systemów transportowych w kierunku większego uwzględnienia celów neutralności ekologicznej i sprawiedliwości społecznej, wpisują się w ponad czterdziestoletnią już historię (Rokicka, Woźniak 2016: 49–61) interdyscyplinarnych, w tym socjologicznych, rozważań na temat sposobów wcielania w życie idei *sustainability*.

Artykuł oparty jest na socjologicznej analizie typu *desk research*. Podstawowym materiałem badawczym jest treść dokumentów strategicznych jednej z polityk publicznych – polityki transportowej. Artykuł odwołuje się do wniosków z przeprowadzonej analizy treści europejskiej *Białej Księgi* z 2011 roku – centralnego dokumentu określającego politykę transportową Unii Europejskiej, a także polskich: *Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)* oraz następującej po niej *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030*, które można uznać za centralne dokumenty strategiczne określające krajową politykę transportową, a jednocześnie implementujące na grunt polski zasady polityki wspólnotowej. Dodatkowo wykorzystana została analiza innych materiałów zastanych, takich jak dane statystyczne pochodzące zarówno z polskiej, jak i europejskiej statystyki publicznej, a także raporty centralnych organów kontroli państwowej.

## 2. Pojęcie i funkcje polityki transportowej

Polityka transportowa to całokształt działań organów administracji publicznej nakierowanych na kształtowanie systemu transportowego. Wśród szczegółowych zadań polityki transportowej można wymienić: tworzenie terytorialnej struktury rzeczowo-organizacyjnej, kształtowanie zasad ekonomiczno-prawnych funkcjonowania i eksploatacji systemu transportowego, a także oddziaływanie na potrzeby transportowe społeczeństwa i popyt na usługi transportowe (Rydzykowski 2017: 11–16). Są to więc działania, których celem jest stwarzanie warunków do powstawania oraz utrzymywanie odpowiedniej infrastruktury transportowej, organizowanie działania systemu transportowego oraz zachęcanie do jego użytkowania zgodnie z nadrzędnymi celami polityki społecznej, w tym również w taki sposób, aby możliwe było realizowanie innych szczegółowych polityk społecznych takich jak polityka rynku pracy, polityka edukacyjna czy polityka regionalna. Z punktu widzenia tego ostatniego zadania można również zakładać, że w polityce transportowej powinny w istotny sposób ujawniać się system wartości i ideologie<sup>1</sup> stojące za całokształtem polityki społecznej.

W warunkach polskich polityka transportowa jest rozdzielona pomiędzy różne podmioty, co jest m.in. konsekwencją konstytucyjnej zasady subsydiarności, zakładającej, że państwo powinno interweniować tylko wówczas, kiedy dane cele nie mogą być osiągnięte przez obywateli lub struktury niższego rzędu (Strzycki 2007: 52–56). Na poziomie centralnym za politykę transportową odpowiedzialne będą więc Rada Ministrów, a w szczególności Ministerstwo Infrastruktury<sup>2</sup>, a także szereg centralnych urzędów administracji rządowej, jak np. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad czy Urząd Transportu Kolejowego, oraz spółek Skarbu Państwa, jak np. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.<sup>3</sup> Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na charakterystyczną nazwę ministerstwa, w obszar kompetencji którego włączono problematykę polityki transportowej. Obecna

<sup>1</sup> Olaf Swolkién posługuje się wręcz terminem „filozofia polityki transportowej” (Swolkién 2008–2009: 5–7).

<sup>2</sup> Posługuję się tutaj aktualną nazwą ministerstwa, w obszarze którego kompetencji znajdują się kwestie dotyczące polityki transportowej. Należy jednak zaznaczyć, że nie tylko nazwa resortu, ale także jego organizacja i umiejscowienie w strukturze administracji rządowej ulegały w okresie transformacji ustrojowej wielokrotnym przekształceniom i niemal przy każdej reorganizacji składu Rady Ministrów dochodziło w tym zakresie do zmian. Może to wskazywać na traktowanie kwestii dotyczących transportu nie jako ważnego, kluczowego dla funkcjonowania państwa resortu, ale raczej jako przedmiotu politycznego przetargu, a stanowisk w ministerstwie odpowiedzialnym za ten obszar – jako politycznych łupów, mogących np. zaspokoić polityczne ambicje koalicyjnego partnera lub wewnątrzpartyjnej frakcji.

<sup>3</sup> Ta ostatnia jest praktycznie monopolistą w zakresie zarządzania sieciami infrastrukturą kolejową w Polsce. Wpływu PKP PLK S.A. na politykę transportową w Polsce nie można zakwestionować, biorąc pod uwagę prawo do kształtowania stawek dostępu do zarządzanej przez spółkę infrastruktury dla przewoźników zainteresowanych operowaniem na polskiej sieci kolejowej.

nazwa zdaje się sugerować, że czołowym zadaniem tego organu jest dbanie o budowanie i utrzymanie infrastruktury, a w mniejszym stopniu inne szczegółowe cele polityki transportowej. Nadmienić trzeba, że nazwa ministerstwa podlegała w historii administracji wielokrotnym zmianom i nie zawsze nacisk kładziony był na infrastrukturę, która po raz pierwszy pojawiła się dopiero w XXI wieku (po wyborach w 2001 roku ministrem infrastruktury i wicepremierem w rządzie Leszka Millera został Marek Pol). Wcześniej analogiczne ministerstwo funkcjonowało – w różnych wariantach – pod nazwą Ministerstwa Transportu, Ministerstwa Komunikacji czy Ministerstwa Kolei.

Na poziomie regionalnym i lokalnym za prowadzenie polityki transportowej odpowiedzialne są właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie, choć zgodne z ideą samorządności i zasadą subsydiarności, powoduje jednak pewien problem w całościowej analizie polityki transportowej w Polsce. Praktyczny problem takiego rozwiązania związany jest również z tym, że samorząd terytorialny nie odpowiada za całokształt polityki transportowej na swoim terenie, jeśli przebiega przezeń np. droga krajowa czy linia kolejowa zarządzana przez krajowego operatora, co rozmywa odpowiedzialność (szczególnie z punktu widzenia obywateli/obywatelek) i często powoduje spowolnienie procesów inwestycyjnych<sup>4</sup>.

### 3. Międzynarodowy kontekst polityki transportowej – w stronę zrównoważonego transportu

Polityka transportowa jest również przedmiotem zainteresowania organizacji międzynarodowych, które uznają, że kształt i sposób funkcjonowania systemu transportowego są istotne dla realizacji celów o znaczeniu ponadpaństwowym czy globalnym. Z punktu widzenia analizy polskiego systemu transportowego największe znaczenie będzie miała polityka prowadzona przez Unię Europejską. Już w momencie powstania Wspólnot Europejskich kwestia transportu została uznana za jeden z filarów wspólnej polityki adresowanej do państw członkowskich, a w kolejnych traktatach znaleźć można powtórzenia tego założenia (Lipińska-Słota 2014). Obecnie – zgodnie z *Białą Księgą. Planem utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążeniem do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportowego* – Komisja Europejska w większym stopniu wyeksponowała w odniesieniu do transportu zasadę zrównoważonego

---

<sup>4</sup> Jest to zjawisko charakterystyczne dla wielu miejskich projektów. Przykładem może być budowa nowego dworca kolejowego Łódź Fabryczna i tunelu kolejowego przebiegającego pod centrum miasta, która na kilka lat wprowadziła poważne utrudnienia w funkcjonowanie zarówno w kolejowej (oraz autobusowej) komunikacji międzymiastowej i regionalnej, jak i w komunikacji miejskiej w Łodzi, za co obwiniane były i są przede wszystkim władze miejskie, mimo że to nie one odpowiadały za realizację inwestycji.

rozwoju. Zintegrowany europejski system transportowy wciąż uznawany jest za warunek *sine qua non* wzrostu gospodarczego, jednak aktualnie europejskiej polityce transportowej ma przyświecać również cel w postaci poprawy jakości życia obywateli i obywaterek Unii Europejskiej, wspierania niezależności od zasobów nieodnawialnych (zwłaszcza ropy naftowej), a także minimalizowania negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Do ogólnych celów w zakresie polityki transportowej zaliczono:

1. Zapewnienie wzrostu sektora transportowego i wspieranie mobilności przy jednoczesnym ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych o 60% do 2050 roku.
2. Stworzenie efektywnej sieci multimodalnego (czyli przy wykorzystaniu różnych środków transportu) podróżowania i transportu między miastami.
3. Stworzenie na całym świecie równych szans dla podróżowania na dalekie odległości i dla międzykontynentalnego transportu towarów.
4. Wspieranie ekologicznego transportu (rozumianego jako transport zbiorowy, przemieszczanie się rowerem lub pieszo) w miastach i przy dojazdach do pracy. Szczegółowe cele europejskiej polityki transportowej w horyzoncie 2050 roku obejmują:

1. Zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym (czyli niehybrydowych silników spalinowych) w transporcie miejskim do 2030 roku oraz ich całkowitą eliminację z miast do 2050 roku.
2. Osiągnięcie wolnej od emisji CO<sub>2</sub> logistyki w dużych ośrodkach miejskich do 2030 roku.
3. Osiągnięcie poziomu 40% wykorzystania paliwa niskoemisyjnego w lotnictwie do 2050 roku.
4. Ograniczenie emisji z morskich paliw płynnych o 40% (a w miarę możliwości o 50%) do 2050 roku.
5. Przeniesienie na inne środki transportu (zwłaszcza kolej lub transport wodny) 30% drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km do 2030 roku i ponad 50% do 2050 roku.
6. Osiągnięcie trzykrotnego wzrostu sieci szybkich kolei do 2030 roku i ukończenie szybkiej europejskiej sieci kolejowej do 2050 roku, przy zachowaniu gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich.
7. Stworzenie do 2030 roku multimodalnej sieci bazowej TEN-T<sup>5</sup>, zaś do 2050 roku osiągnięcie wysokiej jakości i przepustowości tej sieci, jak również stworzenie odpowiednich usług informacyjnych.
8. Połączenie wszystkich lotnisk należących do sieci bazowej z szybką siecią kolejową, a także zapewnienie, aby najważniejsze porty morskie miały dobre

---

<sup>5</sup> Sieć TEN-T (*Trans-European Transport Network*) to projekt jednolitej europejskiej sieci transportowej, która ma umożliwić realizację zasady swobody przepływu osób, towarów i usług na terytorium Unii Europejskiej. Podstawę do tworzenia TEN-T dał w 1992 r. traktat z Maastricht, a potem kolejne źródła prawa europejskiego. Więcej na temat TEN-T zob. Adamiec 2012: 63–78.

połączenie z kolejowym transportem towarów oraz systemem wodnego transportu śródlądowego do 2050 roku.

9. Wprowadzenie w Europie zmodernizowanej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym do 2020 roku oraz zakończenie prac nad Wspólnym Europejskim Obszarem Lotniczym, a także wprowadzenie analogicznych systemów zarządzania transportem lądowym i wodnym.
10. Ustanowienie ram europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności w zakresie transportu multimodalnego do 2020 roku.
11. Osiągnięcie prawie zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym do 2050 roku oraz zmniejszenie o połowę liczby ofiar wypadków drogowych do 2020 roku.
12. Wprowadzenie zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” oraz zaangażowanie sektora prywatnego do eliminacji zakłóceń czy zapewnienia inwestycji w dziedzinie transportu (Komisja Europejska 2011).

Warto w tym miejscu wspomnieć, że prawo europejskie w dziedzinie polityki transportowej obowiązuje również bezpośrednio lub pośrednio (w drodze implementacji) w krajach członkowskich Unii Europejskiej, a więc akty prawne określające zasady europejskiej polityki transportowej są relewantne dla tworzenia krajowej polityki transportowej w Polsce.

Również inne agendy europejskie, takie jak Europejska Agencja Środowiska (EEA), wspierają państwa członkowskie w dążeniu do osiągnięcia zasad zrównoważonego rozwoju. EEA postuluje podjęcie działań w zakresie:

1. ograniczenia popytu na usługi transportowe, np. poprzez rozwijanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu umożliwienia większej liczbie osób wykonywania pracy lub kształcenia się na odległość;
2. zachęcania do systemowej zmiany środków transportu na rzecz bardziej efektywnych i przyjaznych środowisku naturalnemu, np. poprzez wspieranie transportu kolejowego w przewożeniu osób i towarów na średnie i długie odległości;
3. wdrażania technologii zwiększających efektywność środków transportu, np. poprzez zastosowanie biopaliw, energii elektrycznej i energii wodorowej.

EEA zaleca także poszukiwanie nisz, które można wykorzystać w celu zintensyfikowania pozytywnych działań w zakresie rozwijania idei zrównoważonego transportu. Za jedną z nich została uznana – obok praktyki *shared mobility* (*car-sharing*, *ride-sharing*, przejazdy na życzenie) czy technologii elektrycznych (na przykład rowery elektryczne czy pojazdy automatyczne) – dziedzina polityki transportowej jako czynnik umożliwiający tworzenie zmian systemowych (EEA 2016).

Również globalna polityka transportowa eksponuje obecnie przede wszystkim zasadę zrównoważonego rozwoju. Widać to w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Instytucje te zwracają w swoich publikacjach uwagę na potrzebę zaangażowania państw w działania na rzecz tworzenia szczegółowych polityk

wspierających idee zrównoważonego transportu, wykorzystywania instrumentów finansowych oraz promowania innowacyjnych technologii, ograniczających negatywne oddziaływanie transportu na środowisko naturalne (OECD 1997; United Nations 2016).

W ostatnich latach, wraz ze wzrostem świadomości zmian klimatycznych i innych negatywnych zjawisk ekologicznych, a także upowszechnianiem się przekonania o sprawczości ludzi i sposobie funkcjonowania społeczeństw w tym zakresie, międzynarodowe instytucje bardzo mocno wyeksponowały w swoich narracjach postulat zmniejszania emisji gazów cieplarnianych i produkcji innych substancji szkodliwych w związku z funkcjonowaniem systemów transportowych. Zmiany te zwykle się nazywało oparciem polityki transportowej na paradygmacie dekarbonizacji.

Jak na tym międzynarodowym tle prezentuje się polska polityka transportowa?

#### **4. Polska polityka transportowa – w stronę infrastrukturalnej fiksacji?**

Jak już wcześniej zaznaczono, polska polityka transportowa nie może abstrahować od globalnych czy europejskich trendów, chociażby ze względów formalnych, związanych z kwestią obowiązywania aktów prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym. Wiele jest jednak przesłanek, które mogą sugerować, że przyjęcie zasady zrównoważonego rozwoju, jako jednej z wiodących również dla polskiej polityki transportowej, ma charakter jedynie deklaracyjny.

Wprowadzie również w dokumentach europejskich – choćby w cytowanej już *Białej Księdze Komisji Europejskiej* – uwidacznia się ścieranie dwóch paradygmatów. Pierwszy z nich – nazwijmy go starym czy modernistycznym<sup>6</sup> – silnie odwołuje się do idei wzrostu gospodarczego, postrzega transport jako instrument zwiększania efektywności gospodarki oraz nie zauważa granic tego wzrostu, jak również negatywnych aspektów rozrostu systemu transportowego. Drugi z nich – nazwijmy go nowym lub paradygmatem zrównoważonego transportu – dostrzega granice wzrostu gospodarczego i negatywne skutki rozrastania się systemów transportowych, a także zakłada równoważenie czynnika ekonomicznego czynnikami społecznymi i środowiskowymi. W dokumentach międzynarodowych widoczne jest uwzględnienie celów charakterystycznych dla jednego i drugiego paradygmatu (z przewagą tych drugich), czego dowodem może być zdanie z *Białej Księgi*, że polityka transportowa w Unii Europejskiej znajduje się w tej chwili na

---

<sup>6</sup> Używam nazwy „modernistyczny”, gdyż w tym kontekście często przywoływane jest nazwisko Le Corbusiera jako czołowego ideologa tego paradygmatu w odniesieniu do planowania przestrzennego, w tym planowania systemu transportowego. Szerzej o zderzeniu dwóch paradygmatów w dziedzinie transportu (i nie tylko) piszą m.in. Jacek Wesołowski (2008: 7–43) oraz Ralf Fücks (2016: 337–343).

rozdrożu, co rozumiane jest jako stan aktualności starych wyzwań (związanych z koniecznością sprzyjania wzrostowi gospodarczemu przez system transportowy), przy jednoczesnym ujawnieniu się nowych (związanych z koniecznością przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko naturalne) (Komisja Europejska 2011: 3).

W dokumentach kształtujących polską politykę transportową obserwować można wciąż zauważalny przechył w stronę pierwszego z omówionych powyżej paradygmatów. *Strategia Rozwoju Transportu do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)* podkreśla znaczenie nowoczesnej infrastruktury, która ma sprzyjać rozprzestrzenianiu się wzrostu gospodarczego z silnych ośrodków na te części kraju, które znajdują się w gospodarczej stagnacji. Głównym celem polityki transportowej państwa ma być stworzenie zintegrowanego systemu transportowego oraz warunków dla sprawnego funkcjonowania systemów transportowych i rozwoju efektywnych systemów przewozowych. Jako główne wyzwanie sformułowano usunięcie zaległości w zakresie rozbudowy, modernizacji i rewitalizacji infrastruktury transportowej, a w dalszej kolejności – zwiększanie nasycenia infrastrukturą i stworzenie zintegrowanego systemu transportowego (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 2013: 5–8). W tym kontekście należałoby nawiązać jeszcze do – z pozoru tylko nieistotnej – nazwy wiodącego podmiotu odpowiedzialnego za opracowywanie i realizowanie polityki transportowej, czyli Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. Choć cytowana strategia pochodzi akurat z czasów funkcjonowania ministerstwa pod inną nazwą, uwidacznia się w niej silnie jeden z najbardziej infekujących myślenie o transporcie poglądów, mianowicie że doświadczamy w Polsce istotnych zapóźnień inwestycyjnych i że nadrobienie tych zaległości rozwiąże wszystkie problemy systemu transportowego. Dlatego też ministerstwo ma koncentrować się przede wszystkim na infrastrukturze, a nie na transporcie czy komunikacji, ponieważ wysycenie Polski odpowiedniej jakości infrastrukturą miałyby niejako z automatu pozwolić osiągnąć efektywność w zakresie funkcjonowania transportu i zaspokajania potrzeb komunikacyjnych obywateli i obywaterek. Podobnie rzecz ma się z opracowywanymi dokumentami. Koncentracja cytowanej strategii na zagadnieniu infrastruktury jest niewątpliwa i widoczna również w aspekcie ilościowym: słowo infrastruktura (lub pochodne) występuje w dokumencie ponad 300 razy, podczas gdy komunikacja (lub pochodne) tylko 22, a mobilność – 11. Co więcej, wydaje się, że przekonanie o potrzebie wysycenia kraju infrastrukturą transportową – zwłaszcza drogami ekspresowymi i autostradami – przyjmowane jest na zasadzie niekwestionowanego dogmatu. Wprawdzie dane<sup>7</sup> dotyczące długości autostrad pokazują, że Polska – będąc piątym krajem pod względem powierzchni – zajmuje dziesiąte/jedenaste<sup>8</sup> miejsce

<sup>7</sup> Wszystkie dane za: European Commission 2018 oraz <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tr00002/default/table?lang=en> (dostęp: 6.07.2021).

<sup>8</sup> Brak aktualnych danych dla Belgii i opóźnienia w publikacji najnowszych danych dla niektórych innych krajów powodują trudności w skonstruowaniu rankingu. W mediach można znaleźć



w Unii Europejskiej (1 676 km w 2019 roku), jednak pojawia się pytanie, czy rzeczywiście zasadne jest powtarzanie tej samej drogi rozwoju, którą w XX wieku przechodziły kraje zachodniej Europy, skoro – przynajmniej na poziomie międzynarodowym – uznajemy, że dotychczasowy kierunek rozwoju systemów transportowych doprowadził do pojawienia się dużej liczby niekorzystnych zjawisk społecznych, a indywidualny transport samochodowy nie jest priorytetem polityki na rzecz zrównoważonego transportu. Z drugiej strony liczba czynnych linii kolejowych systematycznie zmniejszała się w okresie transformacji ustrojowej (z 26 228 km w 1990 roku do 18 942 km w 2014 roku i 18 680 km w 2019 roku<sup>9</sup>), co pokazuje, że cel w postaci wysycenia kraju infrastrukturą postrzegany jest raczej wybiórczo i odnosi się głównie do infrastruktury drogowej, a w mniejszym stopniu do infrastruktury kolejowej<sup>10</sup>, mimo że to transport kolejowy powinien zyskiwać priorytet w systemie opartym na zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Pewne wyraźniejsze zwiastuny zmiany paradygmatu polskiej polityki transportowej można zaobserwować w związku z przyjęciem w 2019 roku nowego dokumentu określającego zasady tego obszaru interwencji państwa – *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030* (Ministerstwo Infrastruktury 2019). Należy podkreślić, że pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zaakcentowane już w tytule tego dokumentu strategicznego, jednak analizując jego strukturę i treść, nie można odnieść wrażenia, że zrównoważony transport jest obecnie fundamentalnym celem polskiej polityki transportowej. Jako pierwszy kierunek interwencji, któremu poświęcono w *Strategii* najwięcej miejsca i uwagi, wskazano bowiem ponownie „budowę zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce”. Obserwacja ta zdaje się popierać formułowaną przeze mnie hipotezę, że polska polityka transportowa wciąż skoncentrowana jest wokół zadania wysycenia kraju infrastrukturą transportową i usprawniania jej działania. Tym bardziej, że kolejny kierunek interwencji przyjęty w *Strategii* związany jest z poprawą zarządzania systemem transportowym. Ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko zostało uwzględnione w dokumencie dopiero jako piąty, przedostatni obszar

---

informacje o tym, że Polska zajmuje miejsce dziewiąte, jednak nie towarzyszy im dokładne wskazanie zasobu danych, z jakiego wyciągnięto taki wniosek – należałoby zachować więc wobec takich wiadomości poznawczą ostrożność.

<sup>9</sup> Dane za: Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 2328), s. 13.

<sup>10</sup> *Strategia Rozwoju Transportu...* jako zadania szczegółowe w odniesieniu do transportu kolejowego przewiduje przede wszystkim modernizację istniejących linii kolejowych, a także budowę kolei dużych prędkości. Ten ostatni cel jest wprawdzie generalnie zgodny z europejską polityką transportową, jednak warto zwrócić uwagę, że wbrew deklaracjom długość czynnych linii kolejowych zauważalnie spadała, podczas gdy w analogicznym okresie w innych krajach UE była ona stabilna (np. Czechy), a nawet wzrastała (np. Holandia, Belgia).

polityki, tuż za poprawą bezpieczeństwa uczestników ruchu i przewożonych towarów, a łącznie tym dwu postulatami poświęcono tyle miejsca, ile postulatowi poprawy zarządzania systemem transportowym i mniej więcej jedną trzecią tego miejsca, które w *Strategii* zajmuje pierwszy ze wskazanych powyżej kierunków interwencji. Można więc powiedzieć, że polska polityka transportowa nadal odmiennie od europejskiej polityki transportowej – gdzie kwestie oddziaływania na środowisko i poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu są wyraźnie eksponowane w ostatnich latach jako najważniejsze kierunki interwencji – ustala hierarchię celów i zadań tego obszaru polityki.

## **5. Polityka transportowa – po co i dla kogo? Próba analizy *desk research***

Nie abstrahując całkowicie od infrastrukturalnej fiksacji i dogmatycznego założenia o przekładaniu się rozwoju infrastruktury transportowej na rozwiązywanie problemów systemów transportowych, spróbuję zastanowić się, na jakich wartościach oparta jest (albo nie jest) polska polityka transportowa. Podstawowe pytanie badawcze, jakie postawiono w tekście, to czemu i komu ma służyć polityka transportowa w obecnym kształcie. *De facto* jest to więc pytanie o wspomnianą już, ale rzadko jednak w polskim dyskursie publicznym problematyzowaną filozofię polityki transportowej. Przeprowadzona analiza, która miała udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, ma charakter wstępny i oparta jest na materiałach zastanych – przede wszystkim dokumentach strategicznych i analizie ich zawartości, a także na danych pochodzących ze statystyki publicznej, tak polskiej, jak i europejskiej. Stawiana wstępnie hipoteza zakłada, że cele polityki transportowej polskiej i europejskiej formułowane są odmiennie, nie tylko na poziomie dokumentów strategicznych, lecz także na poziomie praktyki realizacji polityki transportowej, co można zaobserwować, analizując dane statystyczne opisujące funkcjonowanie systemów transportowych.

### **5.1. Rozwój gospodarczy**

To najmniej sproblematyzowany spośród celów polityki transportowej. Jak pisze Olaf Swolkień (2008–2009: 7–8), trudno jest znaleźć jakikolwiek dokument, który zakładałby kres rozwoju. W tym sensie twórcy dokumentów z zakresu polityki transportowej hołdują nowoczesnej zasadzie o nieskończoności rozwoju gospodarczego, a jego nieosiągnięcie składane jest na karb niedostatecznego wysycenia infrastrukturą. Wracamy tutaj więc do logiki ujawniającej się w *Strategii Rozwoju Transportu*, która wśród czynników upośledzających stymulowanie rozwoju gospodarczego przez system transportowy wymienia m.in. straty czasu w transporcie krajowym, spowodowane niską jakością nawierzchni dróg, mały

udział autostrad i dróg ekspresowych w ogólnej sieci dróg czy prowadzenie ruchu tranzytowego przez centra miast z powodu braku odpowiednich obwodnic (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 2013: 12). Nie jest w odniesieniu do tego celu problematyzowana za to kwestia wzrostu liczby samochodów i rosnącej w wyniku tego kongestii ruchu drogowego, co powoduje większą ilość czasu spędzaną w korkach. Tymczasem Tabela 1. pokazuje, że liczba samochodów w Polsce oraz kierunek i dynamika zmian nakazują być sceptycznym wobec zasadności przyjmowanych w *Strategii* diagnoz.

**Tabela 1.** Liczba samochodów pasażerskich w krajach europejskich w przeliczeniu na 1000 mieszkańców

LICZBA SAMOCHODÓW PASAŻERSKICH NA 1000 MIESZKAŃCÓW/-NEK								
1990	1995	2000	2005	2010	2014	2018		zmiana 2014/2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9
335	371	410	446	476	491	529	EU-28	+38
387	421	456	468	480	495	511	BELGIA	+16
152	196	245	333	353	418	396	BULGARIA	-22
234	295	336	387	429	459	540	CZECHY	+81
309	320	347	362	389	412	447	DANIA	+35
461	495	475	493	517	547	567	NIEMCY	+20
154	269	333	366	416	497	563	ESTONIA	+66
228	276	348	400	416	425	445	IRLANDIA	+20
169	208	295	391	469	472	487	GRECJA	+15
309	360	431	460	475	474	513	HISZPANIA	+39
404	422	460	476	482	479	478	FRANCJA	-1
121	155	262	321	353	349	409	CHORWACJA	+60
483	533	572	597	619	610	646	WŁOCHY	+36
304	335	384	477	551	565	629	CYPR	+64
106	134	237	333	307	331	369	ŁOTWA	+38
133	199	336	442	554	413	512	LITWA	+99
477	556	622	655	659	662	676	LUKSEMBURG	+15
187	218	232	287	299	316	373	WĘGRY	+57
337	487	483	525	581	619	608	MALTA	-11
367	364	409	434	464	472	494	HOLANDIA	+22
388	452	511	504	530	547	562	AUSTRIA	+15
138	195	261	323	453	526	617	POLSKA	+91

Tabela 1. (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9
185	255	333	400	424	433	<b>514</b>	<b>PORTUGALIA</b>	+81
56	97	124	158	214	247	332	<b>RUMUNIA</b>	+85
294	357	435	479	518	518	<b>549</b>	<b>SŁOWENIA</b>	+31
166	189	237	243	310	360	<b>426</b>	<b>SŁOWACJA</b>	+66
388	371	412	462	535	581	<b>629</b>	<b>FINLANDIA</b>	+48
419	411	450	459	460	470	<b>476</b>	<b>SZWECJA</b>	+6
361	378	425	467	465	472	<b>473</b>	<b>WIELKA BRYTANIA</b>	+1
<i>b/d</i>	18	37	62	104	131	<i>b/d</i>	<b>ALBANIA</b>	<i>b/d</i>
<i>b/d</i>	<i>b/d</i>	<i>b/d</i>	<i>b/d</i>	266	280	<i>b/d</i>	<b>CZARNOGÓRA</b>	<i>b/d</i>
<i>b/d</i>	145	148	124	151	180	200	<b>MACEDONIA PÓLNOČNA</b>	+20
<i>b/d</i>	<i>b/d</i>	<i>b/d</i>	200	216	253	<i>b/d</i>	<b>SERBIA</b>	<i>b/d</i>
<i>b/d</i>	49	68	84	102	127	151	<b>TURCJA</b>	+24
468	445	561	625	643	661	<i>b/d</i>	<b>ISLANDIA</b>	<i>b/d</i>
380	386	411	437	469	495	516	<b>NORWEGIA</b>	+21
442	457	492	518	518	532	539	<b>SZWAJCARIA</b>	+7
594	614	672	705	749	767	780	<b>LIECHTENSTEIN</b>	+13

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistical Pocketbook 2016 oraz European Commission 2018.

Z powyższego zestawienia widać wyraźnie, że żywiołowy wzrost motoryzacji następuje w ostatnich latach w niemal wszystkich krajach dawnego „bloku wschodniego”, co wspierałoby nieco fatalistyczną hipotezę, że rozwój transportu w tych społeczeństwach musi przejść przez te same fazy, które przeszedł w społeczeństwach zachodnich, i spowodować te same negatywne zjawiska. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że liczba samochodów w Polsce osiągnęła już jeden z najwyższych poziomów w Europie i przekroczyła liczby odnotowane w wielu bogatych społeczeństwach zachodnich. Pojawia się więc pytanie, czy dalsze wysycanie infrastrukturą drogową nie spełni *de facto* roli zachęty do posiadania samochodu i traktowania go jako podstawowego środka transportu przez jeszcze większą liczbę mieszkańców i mieszkańek, co w jeszcze większym stopniu zintensyfikuje problemy z kongestią ruchu i stratami czasu, na które zwraca uwagę *Strategia* (choć przypisując im częściowo fałszywe przyczyny)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Na faktyczny spadek przepustowości mimo dodawania kolejnych odcinków drogowych zwracają uwagę Paradoxs Braessa (Braess 1968: 258–268) i prawo Lewisa-Moridge’a (zob. Szymalski 2014).

Przy okazji, w kontekście coraz silniej eksponowanego postulatu dekarbonizacji transportu, warto zwrócić uwagę również na dane dotyczące wieku samochodów zarejestrowanych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Polska jest tu niechlubnym liderem rankingu liczby pojazdów mających 20 lat i więcej. Według danych Eurostatu takie pojazdy stanowiły 36,5% wszystkich samochodów zarejestrowanych w naszym kraju w 2018 roku. Z kolei najmłodszą flotą pojazdów mogą chwalić się Irlandia i Luksemburg – tu niemal 30% zarejestrowanych samochodów nie jest starsza niż 2 lata, a pojazdy starsze niż 20 lat praktycznie nie funkcjonują w systemach transportowych tych krajów<sup>12</sup>.

Z drugiej strony pewna część systemu transportowego – myślę tutaj przede wszystkim o kolei, w tym kolejowych przewozach pasażerskich – traktowana była jako niepotrzebne obciążenie, balast odziedziczony po gospodarce socjalistycznej, którego należało się w okresie transformacji pozbyć (oficjalnie: „zracjonalizować”). Kolej, zwłaszcza pasażerska, postrzegana była jako obciążenie dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego i raczej jako czynnik hamujący rozwój kraju niż jego zasób o wysokim potencjale rozwojowym. Stąd obserwowana w latach 90. XX wieku i w pierwszych latach XXI wieku praktyka „likwidowania deficytowych połączeń i zamykania linii”<sup>13</sup> (z apogeum 2 kwietnia 2000 roku, kiedy to zlikwidowano ponad 1000 km połączeń pasażerskich, w tym również najwyraźniej zupełnie pochopnie i bezpodstawnie, bo po kilku latach przywracanych, m.in. na liniach: Brzeg–Nysa, Bydgoszcz–Chełmża, Kraków–Wieliczka czy Rzeszów–Tarnobrzeg). Pozbawienie miejscowości komunikacji kolejowej nie zawsze szło w parze z pojawieniem się w jej miejsce połączeń autobusowych, a nawet jeśli – ta na mniej dochodowych dla przewoźników trasach również była szybko ograniczana (NIK 2011; NIK 2016a). Sytuacja ta skutkowałą koniecznością przeznaczenia w budżetach indywidualnych lub gospodarstw domowych większych nierzadko środków na zakup biletu autobusowego lub ewidentnie większych środków na zakup samochodu osobowego, a tych, których nie było na to stać, skazywała często na przestrzenną i społeczną izolację, bezrobocie lub ograniczenie możliwości zawodowych, wykluczenie edukacyjne związane z rezygnacją z dalszej nauki lub wybór takiej szkoły/uczelni, do której możliwy jest dojazd, a nie takiej, jaka odpowiadałaby aspiracjom osoby uczącej się. Te i inne problemy składają się na coraz częściej opisywane zjawisko wykluczenia komunikacyjnego (Karwacki 2006; Trammer 2019; Gitkiewicz 2019).

Zresztą nie tylko kolej traktowana była jako zbędny balast hamujący rozwój gospodarczy. Tak samo postrzegane były państwowe przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej, na których oparty był przede wszystkim lokalny i regionalny transport drogowy. Na patologię związane z procesem pozbywania się przez

<sup>12</sup> Dane za: European Commission 2018 oraz [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger\\_cars\\_in\\_the\\_EU#Overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger_cars_in_the_EU#Overview) (dostęp: 6.07.2021).

<sup>13</sup> Takie określenia można znaleźć w wielu dokumentach poświęconych zagadnieniom kolejnictwa, zob. np. Syryjczyk 2009: 11.

Skarb Państwa własności w tym zakresie zwracała uwagę m.in. Najwyższa Izba Kontroli, która w 2011 roku oceniła ten proces negatywnie z punktu widzenia kryterium gospodarności, rzetelności i celowości. NIK podkreśliła w swojej opinii, że działania państwa skutkowały m.in. spadkiem jakości obsługi pasażerów i doprowadziły do likwidacji wielu połączeń (NIK 2011).

Można zakładać, że opisywany wyżej wzrost liczby samochodów w okresie transformacji był spowodowany nie tylko rzekomą potrzebą społeczną wynikającą z rosnących aspiracji społeczeństwa kapitalistycznego, ale koniecznością wywołaną kształtem polityki transportowej, prowadzącej w efekcie do ograniczenia możliwości wyboru pomiędzy transportem zbiorowym a indywidualnym. Obecny kształt polityki transportowej wciąż w niedostatecznym stopniu koncentruje się na odwróceniu tych negatywnych zjawisk, choćby dlatego, że *Strategia* nie skupia się na zagadnieniu transportu zbiorowego<sup>14</sup>, a pomysły ograniczania indywidualnego transportu samochodowego są powszechnie postrzegane w Polsce jako kontrowersyjne i politycznie niewygodne<sup>15</sup>.

## 5.2. Spójność społeczna i dostępność komunikacyjna

Po wcześniejszych uwagach nie będzie zapewne zaskoczeniem, że *Strategia* przyjmuje założenie, że spójność społeczna i dostępność komunikacyjna są funkcją infrastruktury transportowej. Mimo stopniowego rozwoju infrastruktury – zwłaszcza drogowej – negatywnie należy ocenić politykę transportową pod kątem tych dwóch celów.

Dysponujemy dużą liczbą przykładów wskazujących na spadek dostępności komunikacyjnej i negatywnego oddziaływania polityki transportowej na spójność społeczną w okresie transformacji ustrojowej. Odnoszą się one jednak głównie do kolei i transportu zbiorowego, czyli tych elementów systemu transportowego, którym *Strategia* poświęca niewiele uwagi.

<sup>14</sup> *Strategia Rozwoju Transportu...* zaledwie 16 razy odwołuje się do transportu zbiorowego.

<sup>15</sup> Nielicznie pojawiające się w dyskursie publicznym sugestie zasadności ograniczania ruchu samochodowego w ogóle lub objęcia restrykcjami pewnego typu pojazdów spotykają się z bardzo żywiołowymi reakcjami sprzeciwu, zob. np. Kontakt TVN24, *Stare auta nie wjadą do centrum?*, <http://kontakt24.tvn24.pl/stare-auta-nie-wjada-do-centrum-to-sa-kpiny-kolejne-patologiczne-prawo-nikt-z-wlasnej-woli-nie-jezdz,202,gt> (dostęp: 5.07.2021); Panorama Silesia, *Kontrowersyjny pomysł walki ze spaliniami. Polskie miasta śladem Berlina?*, <http://panoramasilesia.pl/news/19805/kontrowersyjny-pomysl-walki-ze-spalinami-polskie-miasta-sladem-berlina> (dostęp: 31.01.2017); K. Sikora, *Zakazem wjazdu starych aut do centrum Platforma rozwścieczyła internautów. Samobój? Konieczność*, <http://natemat.pl/134727,platforma-zadarla-z-kierowcami-zakaz-wjazdu-starych-samochodow-do-centrow-miast-sluszny-choc-niepopularny> (dostęp: 5.07.2021). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że żadne z polskich miast nie wprowadziło dotąd mechanizmów ograniczania ruchu samochodów indywidualnych wzorem miast zachodnich. Zmagający się z problemem złej jakości powietrza Kraków dopiero rozważa taką możliwość.

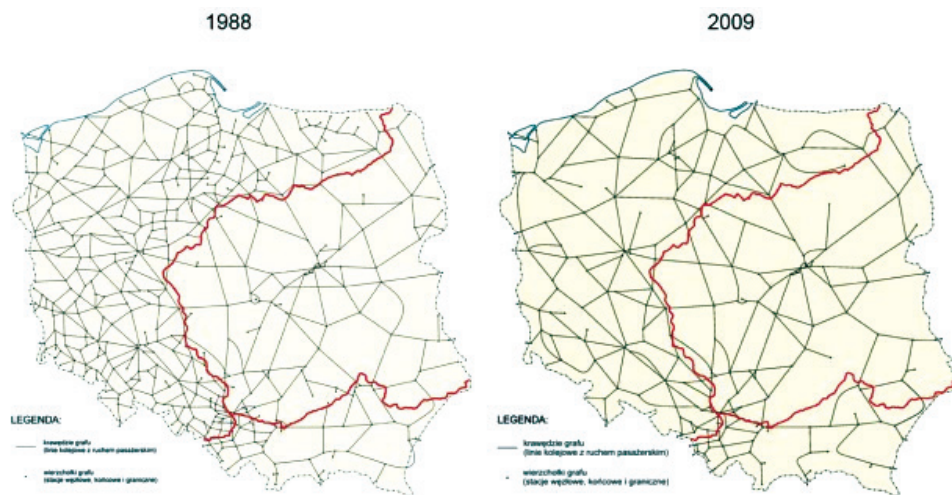
Argumentów dostarczają ponownie m.in. wyniki kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Badając sposób organizowania regionalnych połączeń autobusowych, NIK zwróciła uwagę na niedostateczny nadzór nad przewoźnikami ze strony podmiotów odpowiedzialnych, niezawieranie umów na przewozy czy niedostarczanie informacji pasażerskiej na temat dostępnych przewozów. Samorządy terytorialne nie badały także potrzeb transportowych reprezentowanych przez nie społeczności lokalnych. Ustalenia NIK sugerują, że w regionalnych przewozach autobusowych w znacznym stopniu panowała „wolna amerykanka”, charakteryzująca się wysokim poziomem konkurencji pomiędzy przewoźnikami o najbardziej dochodowe trasy (np. pomiędzy największymi ośrodkami miejskimi) przy jednoczesnym odcięciu miejscowości o mniejszym potencjale ludnościowym od dobrze zorganizowanej komunikacji zbiorowej (NIK 2016a). Na taki stan rzeczy miał również wpływ wspomniany wcześniej upadek wielu przedsiębiorstw komunikacji samochodowej. Regionalne połączenia autobusowe nie tworzyły więc w bardzo wielu regionach spójnego systemu, mogącego stanowić alternatywę dla transportu indywidualnego.

Podobne zarzuty NIK stawiała samorządom wojewódzkim w zakresie organizacji regionalnych połączeń kolejowych (NIK 2008). Tak jak i w przypadku przewozów autobusowych, samorządy nie badały potrzeb transportowych społeczności lokalnych w zakresie przewozów kolejowych. Nie kontrolowano również w dostateczny sposób przewoźników i realizowanych przez nich usług. Skutkowało to niską jakością usług transportowych świadczonych przez kolej regionalną i stanowiło barierę rozwoju tego sektora komunikacji zbiorowej.

Na niską jakość usług świadczonych przez regionalnych przewoźników drogowych i kolejowych nakładał się również trend do likwidacji połączeń. W przypadku połączeń autobusowych likwidacja dosięgła np. linie obsługujące zdegradowane gospodarczo tereny popegeerowskie (Karwacki 2006). W przypadku połączeń kolejowych dotyczyło to przede wszystkim rejonów zachodnich i północnych kraju, co obrazuje Rysunek 1.

Publicystyczne komentarze do zaprezentowanego powyżej porównania gęstości sieci kolejowej, zwracające uwagę na to, że w okresie transformacji ustrojowej udało się wyrównać pozaborowe różnice między regionami Polski, są sarkastyczne, ale nie bezzasadne.

Polska wygląda najgorzej spośród krajów regionu pod względem dostępności kolei. Jedynie 78% powierzchni kraju znajduje się w odległości nie większej niż 15 km od czynnej w ruchu pasażerskim linii kolejowej, podczas gdy w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech jest to ponad 90% (Rytel 2017). Podobnie wygląda sytuacja Polski, jeśli chodzi o inną statystykę – liczbę miast o populacji powyżej 10 tysięcy mieszkańców pozbawionych dostępu do kolei pasażerskiej. W Polsce ta liczba oscyluje wokół 100 miast, podczas gdy w Czechach jest tylko jedno takie miasto (Trammer 2017). Warto wspomnieć też, że w przypadku niektórych likwidowanych linii kolejowych mieszkańcy znajdujących się wzdłuż



**Rysunek 1.** Sieć kolejowa w Polsce w roku 1988 i 2009

Źródło: bezgranica.blog.onet.pl za <http://niezalezna.pl/37949-wyrownano-roznice-miedzy-zaborami> (dostęp: 2.02.2017).

niej miejscowości pozbawiani byli nie tylko komunikacji kolejowej, ale komunikacji w ogóle. Przykładem może być miejscowość Sokole w powiecie białostockim, która uzyskała połączenie drogowe i do której zaczął kursować autobus w kilka lat po likwidacji przewozów kolejowych na linii Białystok–Zubki (Trammer 2006; Trammer 2019). Efektem musiał być raz jeszcze żywiołowy wzrost liczby samochodów i roli transportu indywidualnego, obserwowany również w obszarach o najwyższym poziomie bezrobocia i koncentracji innych problemów społecznych, a także w populacji osób o najniższym statusie materialnym (Krzykała 2004: 56).

Rzadziej komentowana, ale równie istotna dla analizy polityki transportowej z punktu widzenia realizacji celu wzmocnienia spójności społecznej i zwiększania dostępności komunikacyjnej, jest kwestia dostępności transportu dla osób o specjalnych potrzebach. Problemy w tym obszarze ujawniła po raz kolejny NIK, kontrolująca dostępność transportu zbiorowego w dużych miastach. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że samorzady nie prowadzą rzetelnej analizy potrzeb komunikacyjnych osób o ograniczonej sprawności, nie dostarczają im odpowiedniej informacji pasażerskiej, a także nie zapewniają dostatecznej infrastruktury umożliwiającej dostęp do transportu zbiorowego osobom o ograniczonej sprawności na równi z osobami o pełnej sprawności (NIK 2016b).

### 5.3. Ochrona środowiska i jakość życia

Zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko zostało uznane za jeden z celów szczegółowych *Strategii*, jednak można zakładać, że wynika to głównie z analogicznych rozwiązań istniejących w dokumentach europejskich.

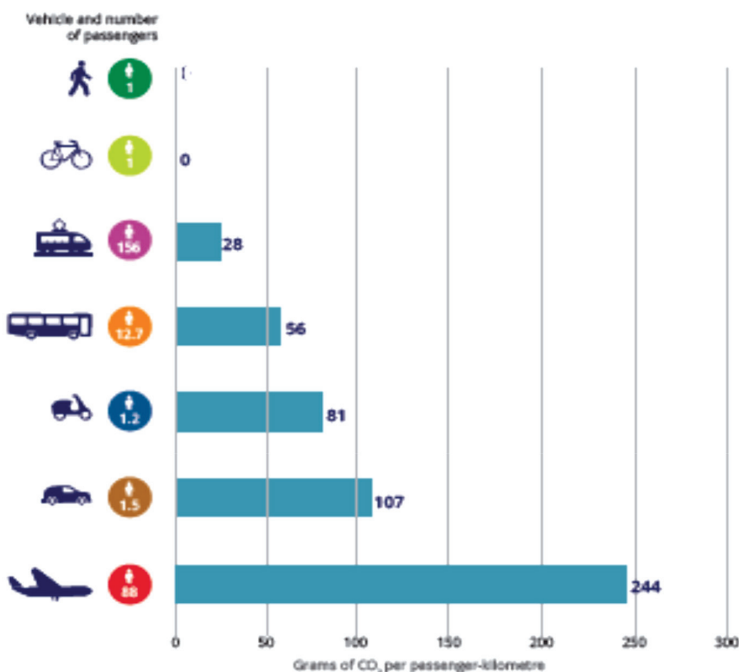


Polski podmiot polityki transportowej już we wstępie do rozdziału poświęconego temu celowi zakłada, że wdrażanie *Strategii* nie obędzie się bez negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 2013: 80). Dokument zakłada także dalszy wzrost zapotrzebowania na energię ze strony sektora transportowego i nie formuluje tak przejrzystych celów w odniesieniu do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, jak w europejskich dokumentach strategicznych.

Z drugiej strony brak jest w *Strategii* wyraźnego określenia priorytetów dla różnych typów transportu w zależności od stopnia ich oddziaływania na środowisko naturalne i jakość życia, zwłaszcza mieszkańców i mieszkańek miast. Obecnie toczy się wprawdzie w Polsce debata na temat jakości powietrza, jednak w powszechnym przekonaniu podstawowym czynnikiem wpływającym na jego złą jakość są systemy ogrzewania budynków, nie zaś rozwijający się transport indywidualny. Tymczasem analiza danych dotyczących źródeł emisji gazów cieplarnianych, a także produkcji szkodliwych dla zdrowia benzo(a)pirenu i pyłu zawieszonego PM10 i PM2.5 wskazuje, że udział systemu transportowego (przede wszystkim indywidualnego transportu drogowego) w produkcji tych zanieczyszczeń stale wzrasta (NIK 2014).

Dodatkowo niewiele miejsca poświęca się w krajowej polityce transportowej zagadnieniu hałasu i drgań jako czynników szkodliwych dla środowiska naturalnego i jakości życia ludzi. Ten drugi czynnik jest w ogóle nieobecny w *Strategii*, natomiast pierwszy – asocjowany raczej z towarowym ruchem kolejowym czy tranzytowym ruchem drogowym przez centra miast. Tymczasem według danych EEA i WHO ponad połowa terenów zurbanizowanych charakteryzuje się stałą ekspozycją na hałas przekraczający granicę tolerancji 55 dB w ciągu dnia. Problem ten dotyka 67 milionów ludzi w Europie, podczas gdy z powodu analogicznego hałasu emitowanego przez kolej cierpi 5,6 miliona ludzi. Wzrasta również liczba osób mieszkających na terenach narażonych na ponadnormatywne poziomy hałasu generowanego przez transport lotniczy, zwłaszcza w nocy (EEA 2009). Zwraca się także uwagę, że stosowane w celu przeciwdziałania hałasowi generowanemu przez transport rozwiązania techniczne, takie jak ekrany dźwiękowe, okazują się obecnie niewystarczające, a skupiać należy się raczej na ograniczaniu prędkości pojazdów (przy niższej prędkości generują one mniejszy hałas; dodatkowo uznaje się, że niższa prędkość może przyczyniać się do upłynniania ruchu drogowego i w efekcie niższej emisji szkodliwych gazów), natomiast jest to obecnie najszerzej stosowane narzędzie, postulowane również w *Strategii*.

W krajowej polityce transportowej brak jest wyraźnego priorytetu dla środków transportu najbardziej przyjaznych dla środowiska naturalnego i jakości życia ludzi (to znaczy charakteryzujących się zerową emisją lub jej niskimi poziomami, niskim poziomem generowanego hałasu i drgań, małym poziomem zużycia energii oraz małą przestrzeniochłonnością). Hierarchia taka zaprezentowana została na Rysunku 2.



**Rysunek 2.** Poziom emisji CO<sub>2</sub> i średnia faktyczna pojemność różnych środków transportu  
Źródło: EEA (2009).

Tymczasem krajowa polityka transportowa bazuje co najwyżej na deklaracjach popierania transportu pieszego i rowerowego w miastach oraz transportu zbiorowego. Z drugiej jednak strony *Strategia* przewiduje spadek znaczenia ruchu pieszego, a transport zbiorowy na długie dystanse postuluje rozwijać poprzez wzmacnianie roli transportu lotniczego, w tym w podróżach krajowych. Polska polityka transportowa po raz kolejny przyjmuje w tym zakresie – jak się wydaje – cele z innego paradygmatu niż reprezentowany obecnie w europejskiej i globalnej polityce transportowej.

#### 5.4. Bezpieczeństwo użytkowników systemu transportowego

Podniesienie poziomu bezpieczeństwa w systemie transportowym jest kolejnym z celów szczegółowych wprost wyrażonych w podstawowym dokumencie krajowej polityki transportowej. *Strategia* najwięcej miejsca poświęca bezpieczeństwu w ruchu wodnym, powietrznym i kolejowym, po macoszemu traktując bezpieczeństwo w ruchu drogowym, bezpieczeństwo rowerzystów i pieszych. Tymczasem wydaje się, że dostępne dane<sup>16</sup> sugerowałyby odwrócenie tej hierarchii.

<sup>16</sup> Wszystkie dane poniżej podaję za: Statistical Pocketbook 2016.

Prawdziwym problemem jest w Polsce bezpieczeństwo pieszych w ruchu drogowym. Według danych z 2014 roku Polska charakteryzowała się najwyższą liczbą ofiar śmiertelnych (1 116 osób) wśród pieszych spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej, co stanowiło niemal 35% wszystkich ofiar wypadków. Porównywalne z Polską w tym okresie były tylko Litwa i Rumunia. Dane te są tym bardziej szokujące, zważywszy na fakt, że każdy uczestnik ruchu jest również w pewnych okresach swojej codziennej mobilności pieszym, a więc niski poziom bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym zagraża potencjalnie każdej osobie. Równie poważnie wyglądają dane opisujące poziom bezpieczeństwa rowerzystów – Polska zajmuje drugie miejsce w Unii Europejskiej pod względem ogólnej liczby wypadków ze skutkiem śmiertelnym dla osoby kierującej rowerem (286 osób w 2014 roku).

Podjęte na poziomie europejskiej polityki transportowej działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym wykazują jednak pewną skuteczność, jeśli spojrzeć na relatywne liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w dłuższym okresie, co obrazuje Tabela 2. Wynika z niej, że liczba ofiar spada znacząco prawie we wszystkich krajach Unii Europejskiej, jednakowoż Polska (razem z Bułgarią, Rumunią, Litwą i Łotwą) nadal znajduje się w czołówce społeczeństw charakteryzujących się najwyższym poziomem niebezpieczeństwa w ruchu drogowym, mierzonym wskaźnikiem śmiertelności ofiar wypadków<sup>17</sup>.

**Tabela 2.** Ofiary śmiertelne wypadków drogowych w krajach Unii Europejskiej w latach 2010–2020

<b>Ofiary śmiertelne wypadków drogowych w krajach UE (na milion mieszkańców)</b>					
	<b>2010</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Zmiana 2019/2020 w %</b>	<b>Zmiana 2010/2020 w %</b>
	1	2	3	4	5
<b>UE-27</b>	67	51	42	-17	-36
<b>Belgia</b>	78	56	44	-22	-40
<b>Bułgaria</b>	105	90	67	-26	-40
<b>Czechy</b>	77	58	48	-16	-35
<b>Dania</b>	46	34	27	-22	-39
<b>Niemcy</b>	45	37	33	-11	-25
<b>Estonia</b>	59	39	45	15	-24

<sup>17</sup> Wpływ polityki państwa i organizacji międzynarodowych na poziom wypadkowości w systemie transportowym pokazuje wyraźnie Franciszek Krzykała w rozdziale *Kształtowanie się wypadków drogowych w Polsce i w Niemczech – studium porównawcze* (2004: 107–141).

Tabela 2. (cd.)

	1	2	3	4	5
<b>Irlandia</b>	47	29	30	6	-30
<b>Grecja</b>	113	64	54	-16	-54
<b>Hiszpania</b>	53	37	29	-21	-44
<b>Francja</b>	64	50	39	-21	-36
<b>Chorwacja</b>	99	73	58	-20	-44
<b>Włochy</b>	70	53	40	-25	-42
<b>Cypr</b>	73	59	54	-8	-20
<b>Łotwa</b>	103	69	74	7	-35
<b>Litwa</b>	95	67	63	-6	-41
<b>Luksemburg</b>	64	36	42	18	-19
<b>Węgry</b>	74	62	46	-25	-39
<b>Malta</b>	31	32	21	-31	-15
<b>Holandia</b>	32	34	31	-8	1
<b>Austria</b>	66	47	38	-19	-39
<b>POLSKA</b>	<b>103</b>	<b>77</b>	<b>65</b>	<b>-15</b>	<b>-37</b>
<b>Portugalia</b>	80	63	52	-18	-43
<b>Rumunia</b>	117	96	85	-12	-31
<b>Słowenia</b>	67	49	38	-22	-42
<b>Słowacja</b>	69	50	45	-9	-33
<b>Finlandia</b>	51	38	40	4	-19
<b>Szwecja</b>	28	22	18	-14	-29

Źródło: European Commission 2021.

Na drugim skraju znajdują się dane obrazujące wypadkowość kolei. W 2014 roku zanotowano tylko 2 przypadki śmierci pasażerów kolei w wyniku wypadków w Polsce, przy jedynie 15 takich przypadkach w całej Unii Europejskiej, natomiast dane za 2019 wskazują brak takich przypadków w Polsce przy 16 takich przypadkach w całej Unii Europejskiej. W 2019 roku łącznie we wszystkich wypadkach z udziałem pociągów na terenie całej Unii Europejskiej śmierć poniosły 802 osoby, z czego najliczniejszą kategorię stanowili samobójcy i inne osoby, które złamały zakaz przebywania na torze kolejowym<sup>18</sup>. Kolej jest więc nadal najbezpieczniejszym środkiem transportu, choć w warunkach polskich zauważalny jest – i odnotowany tak w *Strategii*, jak i w innych dokumentach programowych – problem związany z bezpieczeństwem na skrzyżowaniach linii

<sup>18</sup> Dane za: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway\\_safety\\_statistics\\_in\\_the\\_EU#Persons\\_killed\\_in\\_railway\\_accidents](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway_safety_statistics_in_the_EU#Persons_killed_in_railway_accidents) (dostęp: 9.08.2021).

kolejowych z drogami publicznymi (Polska jest liderem unijnych statystyk liczby ofiar wypadków na przejazdach kolejowych).

Dziwi jednak brak poważnego zajęcia się w dokumentach krajowej polityki transportowej kwestią potrzeby zwiększenia bezpieczeństwa tzw. niechronionych uczestników ruchu, czyli pieszych i rowerzystów. Co więcej, dziwić mogą stawiane diagnozy, wymieniające jako jedną z przyczyn zagrożenia pieszych ich „nierozważne zachowania”, np. wtargnięcia na jezdnię, co sprawia wrażenie wtórnej wiktylizacji tych uczestników ruchu, którzy ponoszą najbardziej dotkliwe konsekwencje wypadków drogowych. W ogóle można odnieść wrażenie, że twórcy polityki transportowej przerzucają odpowiedzialność za niski poziom bezpieczeństwa w transporcie na samych użytkowników systemu transportowego. Strategia podkreśla, że spośród trzech możliwych odpowiedzialnych za wypadek: człowieka, drogi lub pojazdu, to właśnie ten pierwszy jest sprawcą zdecydowanej większości wypadków. Takie stwierdzenie w sposób automatyczny zdejmuje odpowiedzialność z infrastruktury i jej twórców. Z tego punktu widzenia nie powinien dziwić brak w dokumencie rozważenia, czy zasadne jest dalsze rozbudowywanie infrastruktury drogowej, szczególnie dróg, na których dopuszczona jest najwyższa prędkość, albo czy przyjmowane obecnie limity dopuszczalnej prędkości w ruchu drogowym (notabene należące do najwyższych w Unii Europejskiej) nie sprzyjają powstawaniu większego zagrożenia dla uczestników ruchu lub nie podnoszą potencjalnej szkodliwości wypadków drogowych.

Wreszcie, warto także podkreślić, że – po raz kolejny w przeciwieństwie do europejskiej polityki transportowej – nie zostały sformułowane mierzalne cele, jak na przykład osiągnięcie bliskiej zera liczby ofiar śmiertelnych w ruchu drogowym w pewnym horyzoncie czasowym. Usprawiedliwieniem dla tego stanu rzeczy, w ograniczonym tylko zakresie, może być fakt przekazania prowadzenia polityki w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym innemu organowi – Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

## 6. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów strategicznych i danych pochodzących ze statystyki publicznej można formułować hipotezę, że w polskiej polityce transportowej nie dokonało się dotąd istotne przejście w kierunku paradygmatu zrównoważonego transportu. Obserwujemy w niej wciąż bardzo silną koncentrację na zagadnieniu rozwoju gospodarczego, który ma niejako „skapywać” na regiony charakteryzujące się niższym poziomem rozwoju gospodarczego i mniejszym zakresem dostępności komunikacyjnej. Kolejnym centralnym aspektem jest swoisty „kult infrastruktury”, która – jeśli odpowiednio ilościowo i jakościowo wysycimy nią system transportowy – może rozwiązać wszystkie problemy związane z funkcjonowaniem transportu. Kwestia rozbudowy infrastruktury

traktowana jest np. jako nadrzędna nad kwestią zapewnienia wysokiego poziomu dostępności komunikacyjnej systemu transportowego i wzmacniania spójności społecznej.

Polska polityka transportowa w mniejszym stopniu koncentruje się na zagadnieniu związków transportu z jakością życia ludzi i ochroną środowiska naturalnego, natomiast kwestię bezpieczeństwa w pewnym sensie ogranicza głównie do zagadnienia częstotliwości występowania odpowiednich postaw u uczestników ruchu.

Dokumenty programowe polityki transportowej zdają się sugerować, że osoby odpowiedzialne za kształtowanie systemu transportowego w Polsce wciąż myślą o transporcie raczej w kategoriach charakterystycznych dla paradygmatu neoliberalnego i modernistycznego, w których zakłada się prymat sfery ekonomicznej nad społeczną i ekologiczną, a także – milcząco – konieczność przejścia systemów transportowych społeczeństw byłego bloku wschodniego przez te same fazy rozwoju, co w przypadku społeczeństw zachodnich. Z drugiej jednak strony można spodziewać się, że w wyniku rosnącej presji organizacji międzynarodowych, a także rosnącej świadomości ekologicznej społeczeństwa polskiego (obserwowanej od końca 2016 roku szczególnie mocno w odniesieniu do zagadnienia jakości powietrza (Ziemianie Atakują 2020)), polityka transportowa będzie ulegała dalszym zmianom.

## Bibliografia

- Adamiec J. (2012), *Transeuropejskie sieci transportowe*, „Studia BAS”, nr 4(32), s. 63–78.
- Braess D. (1968), *Über ein Paradoxon aus der Verkehrsplanung*, „Unternehmensforschung”, nr 12, s. 258–268, <https://doi.org/10.1007/BF01918335>
- European Commission (2018), *Transport in the European Union. Current Trends And Issues*, Brussels.
- European Commission (2021), *European Commission Road Safety 2020 Preliminary Statistics*, [https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2021-04-20-road-safety\\_pl](https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2021-04-20-road-safety_pl) (dostęp: 6.07.2021).
- European Environment Agency (EEA) (2009), *Transport at crossroads. TERM 2008: Indicators tracking transport and environment in the European Union*, Publications Office of the European Communities, Copenhagen.
- European Environment Agency (EEA) (2016), *Transitions towards a more sustainable mobility system. TERM 2016: Transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fücks R. (2016), *Zielona rewolucja*, przeł. Ś.F. Nowicki, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- Gitkiewicz O. (2019), *Nie zdążyć*, Wydawnictwo Fundacji Instytutu Reportażu/Dowody Na Istnienie, Warszawa.
- Karwacki A. (2006), *Błędne koło. Reprodukcyjność kultury podklasy społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Komisja Europejska (2011), *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportowego*, Bruksela.

- Krzykała F. (2004), *Socjologia transportu w zarysie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- Lipińska-Słota A. (2014), *Polityka transportowa w kształtowaniu systemów transportowych*, „Studia Ekonomiczne”, nr 165, s. 69–76.
- Ministerstwo Infrastruktury (2019), *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030*, Warszawa.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (2013), *Strategia Rozwoju Transportu do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)*, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2008), *Informacja o wynikach kontroli organizowania i finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich*, KKT – 41000/06, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2011), *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego*, KGP-4101-01-00/2010, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2014), *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, LKR-4101-007-00/2014, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2016a), *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego*, KIN-410.007.00.2015, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2016b), *Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu*, LBY.430.001.00.2015, Warszawa.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (1997), *Towards Sustainable Transportations*, Vancouver.
- Rokicka E., Woźniak W. (2016), *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje, konteksty*, Katedra Socjologii Ogólnej Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Rydzikowski W. (red.) (2017), *Współczesna polityka transportowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Rytel K. (2017), *Polska: najniższa dostępność kolei w regionie*, <http://cz.t.org.pl/publikacje/porownaj/polska-najnizsza-dostepnosc-kolei-w-regionie> (dostęp: 2.02.2017).
- Statistical Pocketbook (2016), *EU Transport In figures*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Strzyczkowski K. (2007), *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. II, Lexis Nexis, Warszawa.
- Swolkień O. (2008–2009), *Polityka transportowa*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź.
- Syryjczyk T. (red.) (2009), *Biała księga. Mapa problemów polskiego kolejnictwa*, Railway Business Forum, Warszawa–Kraków.
- Szymalski W. (2014), *Prawo Lewisa-Morigde’a w Warszawie – wprowadzenie*, [http://www.zm.org.pl/?a=lewis-mogridge-14-00\\_wprowadzenie](http://www.zm.org.pl/?a=lewis-mogridge-14-00_wprowadzenie) (dostęp: 30.01.2017).
- Trammer K. (2006), *Zawieszono do odwołania*, „Magazyn Obywatel”, nr 2(28).
- Trammer K. (2017), *Miasta bez kolei? Głównie w Polsce*, <http://cz.t.org.pl/publikacje/porownaj/miasta-bez-kolei-glownie-w-polsce> (dostęp: 2.02.2017).
- Trammer K. (2019), *Ostre cięcie. Jak niszczone polską kolej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- United Nations (2016), *Mobilizing Sustainable Transport for Development*, New York City.
- Wesołowski J. (2008), *Miasto w ruchu. Dobre praktyki w organizowaniu transportu miejskiego*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź.
- Ziemianie Atakują (2020), *Ziemianie atakują!*, Kantar, Lata Dwudzieste, United Nations Global Compact Poland, [ziemianieatakuj.pl](http://ziemianieatakuj.pl) (dostęp: 9.08.2021).

**TRANSPORT POLICY AT THE PARADIGMATIC CROSSROADS  
SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF EUROPEAN AND POLISH TRANSPORT  
POLICY STRATEGIC DOCUMENTS**

**Abstract.** The paper focuses on the comparative analysis of European and Polish transport policies' aims and their compatibility with the concept of sustainable transport. The author investigates how far do the strategic documents establishing Polish transport policy include the sustainable transport principles as the ideological inspiration and whether those principles can be found in the particular goals of this policy. The areas of transport policy's assessment include: the perception of transportation as the factor of economic growth, social cohesion and transport availability issue, traffic's impact on natural environment and quality of life, and the safety of different categories of traffic participants. The paper provides preliminary conclusions of sociological desk research, including the Polish and European transport policy strategic documents, as well as the analysis of existing statistical data picturing the functioning of Polish and European transport systems.

**Keywords:** sustainable development, transport policy, sustainable transport, natural environment protection, traffic safety.