

ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA TRANSPORTU, BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ¹⁾
z dnia2012 r.
w sprawie stawek opłat za przejazd autostradą

Na podstawie art. 37e ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.²⁾) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa stawki opłat za przejazd kilometra autostrady, o których mowa w art. 37a ust. 1a pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

§ 2. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o kategorii pojazdu należy przez to rozumieć kategorię pojazdu, o której mowa w art. 37a ust. 6 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

- § 3. 1. Stawka opłaty za przejazd 1 km autostrady dla pojazdów kategorii 1 wynosi 0,05 zł.
2. Stawka opłaty za przejazd 1 km autostrady dla pojazdów kategorii 2 wynosi 0,10 zł.
3. Stawka opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów kategorii 3, 4 i 5 wynosi:

¹⁾ Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej kieruje działem administracji rządowej – transport, na podstawie §1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 248, poz. 1494).

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 155, poz. 1297 i Nr 172, poz. 1440, z 2006 r. Nr 12, poz. 61, z 2007 r. Nr 23, poz. 136 i Nr 99, poz. 666, z 2008 r. Nr 218, poz. 1391, ~~oraz~~ z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 19, poz. 101, Nr 86, poz. 720, Nr 115, poz. 966, Nr 143, poz. 1164, Nr 157, poz. 1241, Nr 223, poz. 1776, Nr 234, poz. 1387.

Kategoria pojazdu	Stawka opłaty za przejazd 1 km autostrady (w zł)			
	Klasy pojazdów w EURO w zależności od limitów emisji spalin ³⁾			
	max. EURO 2	EURO 3	EURO 4	min. EURO 5
1	2	3	4	5
Kategoria 3 ⁴⁾	0,40	0,35	0,28	0,20
Kategoria 4 ⁴⁾	0,53	0,46	0,37	0,27
Kategoria 5	0,40	0,35	0,28	0,20

§ 4⁵⁾ Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**MINISTER TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

³⁾ Zgodnie z przepisami dyrektywy 70/220/EWG Rady z dnia 20 marca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych (Dz. U. UE L z 1970 r., nr 76, str. 1, z późn. zm.), dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. U. UE L z 1999 r. Nr 187, str. 42, z późn. zm.), dyrektywy 2005/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów ciężkich i silników do nich w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń (Euro IV i V) (Dz. U. UE L z 2005 r., Nr 275, str. 1, z późn. zm.) oraz rozporządzenia WE nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz. U. UE L z 2007 r., Nr 171, str. 1, z późn. zm.).

⁴⁾ Dopuszczalna masa całkowita pojazdów kategorii 3 i 4 łącznie z dopuszczalną masą całkowitą przyczepy (naczepy).

⁵⁾ Niniejsze rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie stawek opłat za przejazd autostradą (Dz. U. Nr 124, poz. 706), które utraciło moc z dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, na podstawie art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. Nr 234, poz. 1387).

Uzasadnienie

Projekt rozporządzenia stanowi wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 37e ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z powyższym przepisem minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, stawki opłat za przejazd autostradą, o których mowa w art. 37a ust. 1a pkt 1 i 2 ustawy, mając na uwadze potrzeby utrzymania i ochrony dróg istotnych dla rozwoju sieci drogowej.

W dniu 18 listopada 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. Nr 234, poz. 1387). Ustawa powyższa nowelizowała między innymi niektóre przepisy regulujące kwestię poboru opłat za przejazd autostradą. Jednym z przepisów, które uległy zmianie w wyniku nowelizacji, jest art. 37e ust. 2 ustawy, upoważniający ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek opłat za przejazd autostradą. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. wejście w życie niniejszego rozporządzenia uchyli rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie stawek opłat za przejazd autostradą (Dz. U. Nr 124, poz. 706), które zostało wydane na podstawie art. 37e ust. 2 ustawy w poprzednim brzmieniu.

Zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy „Za przejazd autostradą, po dostosowaniu jej do poboru opłat, pobierane są opłaty za przejazd.”. W ust. 1a ww. przepisu wskazano, że opłaty za przejazd autostradą mogą pobierać:

- 1) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) drogowa spółka specjalnego przeznaczenia na warunkach określonych w umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. Nr 23, poz. 136, z późn. zm.) lub wykonawca, o którym mowa w art. 9 ust. 3 tej ustawy;
- 3) spółka, z którą Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia zawarli umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, na warunkach określonych w tej umowie.

Jak stanowi art. 37d ust. 1 ustawy, stawki opłat pobieranych przez spółkę, o której mowa w ww. art. 37a ust. 1a pkt 3, ustala umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Dlatego też przepisy rozporządzenia określają wyłącznie stawki opłat

za przejazd autostradą pobieranych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogową spółkę specjalnego przeznaczenia. Stawki ww. opłat za przejazd kilometra autostrady, niezależnie od kategorii pojazdu, o której mowa w art. 37a ust. 6 ustawy, nie mogą być wyższe niż 2 zł oraz nie mogą przekroczyć stawek opłat za przejazd obliczonych zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 13ha ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.). Zgodnie z art. 37e ust. 3 ustawy, minister właściwy do spraw transportu może zróżnicować stawki opłat za przejazd autostradą ze względu na liczbę osi, emisję spalin pojazdu samochodowego, porę dnia, kategorię dnia i porę roku, mając na uwadze zapewnienie potrzeb ochrony środowiska, płynności ruchu, ochronę dróg publicznych, optymalizację wykorzystania infrastruktury transportu lądowego, a także propagowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Art. 37a ust. 6 ustawy ustala z kolei następujące kategorie pojazdów w celu określenia stawek opłat za przejazd autostradą:

- 1) motocykle (kategoria 1);
- 2) pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony (kategoria 2);
- 3) pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton (kategoria 3);
- 4) pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej co najmniej 12 ton (kategoria 4);
- 5) autobusy (kategoria 5).

Z dniem 1 lipca 2011 r. uruchomiony został w Polsce system poboru opłat opartych na faktycznie przejechanych kilometrach dla każdej z ww. kategorii pojazdów samochodowych. W systemie tym funkcjonują dwa sposoby poboru opłat:

- 1) elektroniczny - obowiązujący na wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. Nr 80, poz. 433) autostradach, drogach ekspresowych i niektórych innych drogach krajowych na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych. Poborowi opłat w taki sposób podlegają pojazdy samochodowe i zespoły pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusy niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej;
- 2) manualny, którego podstawą są przepisy ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, obowiązujący na autostradach płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz dotyczący co do zasady

pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony i motocykli. W zakresie pojazdów samochodowych o dmc powyżej 3,5 tony oraz autobusów system manualny może obowiązywać na autostradach nie objętych przywołanym rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej.

Powyższe rodzaje poboru opłat różnią się między innymi technologią stosowaną do uiszczania opłat, ale w praktyce stanowią jeden system opłat bazujący na zasadzie „użytkownik płaci”. Należy przy tym podkreślić, że w ww. systemie opłat, który będzie funkcjonować na odcinkach autostrad budowanych przez stronę publiczną od dnia 1 lipca 2011 r. jedynym podmiotem pobierającym opłatę jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Drugim podmiotem uprawnionym do poboru opłat za przejazd autostradą, do którego odnosić się będą przepisy przedmiotowego rozporządzenia, jest drogowa spółka specjalnego przeznaczenia. Podkreślenia wymaga fakt, że nie jest to spółka koncesyjna, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Jest to natomiast podmiot wykonujący obowiązki zarządcy drogi na mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia, uprawniony z mocy ustawy do poboru opłat na określonym odcinku autostrady. W systemie opłat, który wdrożony został z dniem 1 lipca 2011 r. nie przewidziano poboru opłat za przejazd przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia.

Stawka opłaty za przejazd dla pojazdów kategorii 2 (pojazdy samochodowe o dmc nieprzekraczającej 3,5 tony) została ustalona w projekcie w wysokości 0,10 zł/km, co stanowi ½ stawki dla tych pojazdów przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie stawek opłat za przejazd autostradą (0,20 zł/km).

Decyzja o zmianie stawki opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów kategorii 2 wynika z potrzeby przeniesienia ruchu na autostrady z pozostałych dróg publicznych niższych klas technicznych. Powyższe działanie jest niezbędne zarówno ze względów ruchowych związanych z nadmiernym obciążeniem ruchem miejscowości położonych w pobliżu autostrad, które są kluczowe dla systemu komunikacyjnego, jak i ze względów remontowych. Stawka 0,10 zł za jeden kilometr jest stawką, która nie powinna powodować nadmiernych obciążeń dla użytkowników dróg i pozwoli praktycznie każdemu korzystać z dróg o najwyższej klasie technicznej jakimi są autostrady. Zatem efektem działań proponowanych w

projektowanym rozporządzeniu będzie zwiększenie dostępności autostrad dla ogółu społeczeństwa.

W celu potwierdzenia słuszności powyższych założeń przywołać należy porównanie szacowanych i rzeczywistych przychodów z tytułu poboru opłaty za przejazd autostradą na jedynym obecnie zarządzanym przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad odcinku autostrady, gdzie opłata powyższa pobierana jest od pojazdów lekkich (kategoria 1 i 2), to jest na odcinku autostrady A2 Konin – Stryków. Przychody z powyższego tytułu oszacowano w okresie lipiec – grudzień 2011 r. w wysokości ok. 70 mln PLN, tymczasem rzeczywiste wpływy z opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich wyniosły w tym okresie czasu ok. 34 mln PLN. Dane te świadczą wyraźnie, iż dotychczas obowiązująca stawka za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich zniechęcała kierowców do korzystania z ww. odcinka autostrady, co uzasadnia zaproponowaną obniżkę stawki. Co więcej, z przedstawionego w Ocenie Skutków Regulacji porównania szacowanych przychodów z opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich w latach 2012 – 2018, z uwzględnieniem stawek dotychczas obowiązujących i zaproponowanych w projekcie, wynika, że po obniżeniu stawki opłaty należy spodziewać się wzrostu natężenia ruchu pojazdów lekkich na autostradach płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w granicach 20 – 30%.

Dodatkowo wskazać należy, że zaproponowane rozwiązanie stanowi wynik podejmowanych od połowy 2010 r. przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury działań zmierzających do uregulowania kwestii odpłatności poszczególnych odcinków autostrad. Ministerstwo dążąc do ostatecznego rozstrzygnięcia powyższej kwestii przygotował projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1034). Projektowane rozporządzenie miało objąć swoim zakresem ok. 160 km autostrad. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie autostrad płatnych został przekazany do konsultacji społecznych w dniu 30 grudnia 2010 r., w trakcie których spotkał się z ogromnym odzewem partnerów społecznych, w szczególności władz samorządowych. Postulaty zgłoszone w konsultacjach sprowadzały się do konieczności poprawy dostępności autostrad dla poszczególnych grup użytkowników, a także postulaty równego i sprawiedliwego traktowania zarówno mieszkańców wszystkich aglomeracji przy których zlokalizowano autostrady, jak i wszystkich użytkowników autostrad bez względu na miejsce ich zamieszkania.

Zaproponowane w projektowanym obecnie rozporządzeniu rozwiązanie ma na celu wykonanie powyższych postulatów. Obniżona stawka dla pojazdów osobowych pozwoli na sprawiedliwe i równe traktowanie wszystkich użytkowników autostrad w Polsce, korzystających odcinków autostrad zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (i ewentualnie w przyszłości przez drogowe spółki specjalnego przeznaczenia), nie naruszając przy tym w znacznym stopniu interesów Krajowego Funduszu Drogowego. Należy bowiem mieć na uwadze, że przychody Funduszu pochodzą z różnych źródeł, wśród których znaczące są wpływy z refundacji środków z budżetu UE. Zaproponowane w rozporządzeniu rozwiązanie w optymalny sposób wpłynie więc na płynność finansową KFD w długim okresie. Należy przy tym zastrzec, że określona w przedmiotowym projekcie wysokość stawki opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich ma w założeniu ministra właściwego do spraw transportu charakter ostateczny do czasu zbudowania spójnej sieci dróg szybkiego ruchu.

Wysokość stawek opłaty dla pojazdów kategorii 1 (motocykle) stanowi $\frac{1}{2}$ stawki określonej dla pojazdów kategorii 2, czyli 0,05 zł/km. Powyższe rozwiązanie jest identyczne z tym, które przyjęto w dotychczas obowiązującym rozporządzeniu. Takie różnicowanie stawek jest dopuszczalne nie tylko w związku z wyodrębnieniem motocykli w odrębną kategorię pojazdów dla celów określenia wysokości stawek za przejazd autostradą, ale także w świetle treści art. 37e ust. 3 pkt 1 ustawy. Przepis ten pozwala różnicować stawki opłat między innymi ze względu na liczbę osi, emisję spalin pojazdu samochodowego, płynności ruchu, ochronę dróg publicznych, a także propagowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wszystkie te przesłanki wpłynęły na decyzję, by określić stawki dla pojazdów kategorii 1 na poziomie dwukrotnie niższym w porównaniu ze stawkami dla pojazdów kategorii 2. Podkreślić należy w pierwszej kolejności, iż rozmiar motocykli wynosi ok. $\frac{1}{4}$ rozmiaru samochodu osobowego, a ich waga stanowi ok. $\frac{1}{6}$ wagi samochodu osobowego. W związku z powyższym, przy stosunkowo niewielkim obciążeniu jednostkowym kół, pojazdy kategorii 1 powodują odpowiednio mniejsze zużycie nawierzchni drogi. Również wielkość silnika motocykla stanowi tylko $\frac{1}{4}$ wielkości silnika samochodu osobowego. Oznacza to, że motocykle są bardziej przyjazne środowisku, w mniejszym stopniu powodując zanieczyszczenie powietrza. Podkreślenia wymaga również fakt, iż pojazdy te, ze względu na swój rozmiar nie przyczyniają się do istotnego zwiększenia zatłoczenia na drogach. Wreszcie wskazać należy, iż wprowadzenie niższej stawki opłaty za przejazd może zachęcić motocyklistów do korzystania z autostrad, które dysponują odpowiednimi urządzeniami

zwiększającymi płynność ruchu i jakość jazdy, co wpłynie pozytywnie na poprawę bezpieczeństwa tych użytkowników dróg.

Wysokość stawek opłaty za przejazd autostradą przewidziana dla pojazdów kategorii 3, 4 i 5 jest identyczna z wysokością stawek opłaty dla tych pojazdów, określoną przepisami obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie stawek opłat za przejazd autostradą.

Dla wyjaśnienia należy wskazać, że umowa zawarta między Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a wykonawcą systemu opłaty elektronicznej dotyczy również budowy i eksploatacji manualnego systemu opłat za przejazd autostradą, któremu podlegać będą pojazdy kategorii 1 i 2. Zapisy umowy dopuszczają w przyszłości możliwość, zgodnie z którą użytkownicy samochodów osobowych oraz motocykli będą mogli, na zasadzie dobrowolności, skorzystać z rozliczenia opłat za przejazd autostradą przy pomocy urządzenia pokładowego, o którym mowa w art. 13i ust. 3 ustawy o drogach publicznych, wykorzystywanego w elektronicznym systemie poboru opłat. W takiej sytuacji wszelkie kwestie dotyczące rozliczeń związanych z opłatą pobraną i rozliczaną w ten sposób zostaną uregulowane w umowie między pobierającym opłatę a użytkownikiem.

Projekt rozporządzenia nie podlega notyfikacji, o której mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt rozporządzenia nie podlega również notyfikacji na podstawie dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Przepisy dyrektywy stosuje się do pojazdów silnikowych lub zespołów pojazdów, które są przeznaczone lub wykorzystywane do drogowego przewozu towarów i których maksymalna dopuszczalna masa całkowita wynosi ponad 3,5 tony (zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. d dyrektywy). Dyrektywa została wdrożona do polskiego porządku prawnego przepisami ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 218, poz. 1391, zgodnie z którą od dnia 1 lipca 2011 r. wprowadzony został w naszym kraju elektroniczny system poboru opłat. System powyższy na mocy art. 7a ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE został w dniu 25 lutego 2011 r. notyfikowany Komisji Europejskiej przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury. W dniu 30 czerwca 2011 r. KE przekazała pozytywną

opinię odnośnie systemu opłat wprowadzanego w Polsce. Należy podkreślić, że opłata przewidziana w przedmiotowym projekcie rozporządzenia w zakresie objętym dyrektywą (dla pojazdów przeznaczonych lub używanych do przewozu drogowego towarów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t.) oraz w zakresie szerszym (dla pozostałych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 oraz autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej) jest co do meritum tą samą opłatą za przejazd, dla której w przepisach prawnych przewidziano dwie formy uiszczania: formę elektroniczną przewidzianą w ustawie o drogach publicznych oraz formę manualną w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, a wysokość stawek tej opłaty jest określana z uwzględnieniem tych samych kryteriów. Biorąc powyższe pod uwagę, opłata za przejazd autostradą dla pojazdów kategorii 3, 4 i 5 jest objęta tym samym systemem opłat za przejazd, o którym mowa w ustawie o drogach publicznych i przyjęcie przedmiotowego rozporządzenia nie będzie miało wpływu na funkcjonowanie systemu opłat za przejazd, wprowadzonego w Polsce z dniem 1 lipca 2011 r. i notyfikowanego Komisji zgodnie z wymogami przewidzianymi przez przepisy dyrektywy 1999/62/WE.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt rozporządzenia został udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego - Biuletynu Informacji Publicznej z chwilą przesłania do uzgodnień międzyresortowych. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem rozporządzenia w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Przedmiotowy projekt rozporządzenia jest zgodny z obowiązującymi regulacjami Unii Europejskiej w tym zakresie.

Projekt rozporządzenia uzyskał w dniu 21 października 2011 r. pozytywną opinię Rady do Spraw Autostrad na podstawie art. 18 pkt 5 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje regulacja

Projektowana regulacja będzie oddziaływać na Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, drogową spółkę specjalnego przeznaczenia, w przypadku pobierania przez te podmioty opłaty za przejazd autostradą, a także na użytkowników autostrad korzystających z pojazdów osobowych i motocykli.

2. Konsultacje społeczne

Projekt rozporządzenia został poddany konsultacjom społecznym poprzez:

1. przesłanie do następujących organizacji zrzeszających samorządy terytorialne:

- 1) Unia Metropolii Polskich;
- 2) Związek Miast Polskich;
- 3) Związek Gmin Wiejskich;
- 4) Związek Powiatów Polskich;
- 5) Związek Województw RP;

2. przesłanie do następujących organizacji zajmujących się kwestiami drogownictwa:

- 1) Polski Kongres Drogowy;
- 2) Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP;
- 3) Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa;
- 4) Polska Izba Inżynierów Budownictwa;
- 5) NSZZ Solidarność – Sekcja Krajowa Drogownictwa;
- 6) Związek Zawodowy Pracowników Drogownictwa;

3. przesłanie do podmiotów, z którymi minister właściwy do spraw transportu zawarł umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej:

- 1) Autostrada Wielkopolska S.A.;
- 2) Stalexport Autostrada Małopolska S.A.;
- 3) Gdańsk Transport Company S.A..

Uwagi do projektu zgłosiły: Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa, Związek Województw RP, Autostrada Wielkopolska S.A. oraz Stalexport Autostrada Małopolska S.A.

Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa negatywnie zaopiniowała projekt rozporządzenia, proponując utrzymanie dotychczasowej wysokości stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów kategorii 1 i 2. Według Izby argumenty uzasadniające obniżenie

stawek są nieprzekonujące, a interesy Krajowego Funduszu Drogowego zostałyby znacząco naruszone w efekcie przyjęcia rozporządzenia w takim kształcie. Izba stanęła na stanowisku, że wobec grożącego krajom UE kryzysu finansowego nie można zrezygnować z wpływów z użytkowania autostrad na obecnym poziomie. Jednocześnie Izba podkreśliła, że jej stanowisko może ulec weryfikacji w przypadku potwierdzenia się informacji o konieczności obniżenia stawek opłaty za przejazd autostradą w celu zapobieżenia utracie przyznanych Polsce środków unijnych na inwestycje drogowe.

W odpowiedzi Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował, że uzasadnienie projektu rozporządzenia uzupełniono między innymi o informację, że proponowana obniżka wysokości stawki opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich nie narusza w znacznym stopniu interesów Krajowego Funduszu Drogowego, ponieważ przychody Funduszu pochodzą z różnych źródeł, wśród których znaczące są wpływy z refundacji środków z budżetu UE. Zaproponowane w rozporządzeniu rozwiązanie w optymalny sposób wpłynie więc na płynność finansową KFD w długim okresie. W Ocenie Skutków Regulacji projektu rozporządzenia znalazły się natomiast uaktualnione informacje o prognozowanych przychodach z tytułu opłaty za przejazd autostradą z uwzględnieniem dotychczas obowiązujących i proponowanych stawek dla pojazdów lekkich, z których wynika, że planowany spadek przychodów do KFD wynikający z przyjęcia przedmiotowej regulacji wynosi ok. 2,07 mld PLN w latach 2012 – 2018 (w miejsce dotychczasowego szacunku w tym zakresie, który obliczono na ok. 4,7 mld PLN).

Zaznaczono również, że obniżenie stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich nie będzie miało negatywnego wpływu na zadania finansowane ze środków Funduszu, w tym inwestycje wymienione w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015*. W szczególności należy podkreślić, że przychody z tytułu opłaty za przejazd autostradą, której podlegają pojazdy lekkie, stanowią jedynie uzupełnienie przychodów KFD pochodzących z tytułu pobieranych w Polsce opłat za przejazd. Podstawowym źródłem Funduszu w powyższym zakresie jest bowiem opłata elektroniczna, a jak wskazano w OSR projektu, przyjęcie przedmiotowego rozporządzenia nie będzie miało wpływu na prognozowane przychody Funduszu z tego tytułu.

Związek Województw RP pozytywnie zaopiniował propozycje obniżenia wysokości stawki opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich. Jednocześnie Związek zasugerował obniżenie wysokości stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów ciężkich, tak aby zachęcić kierowców tych pojazdów do powrotu na drogi płatne.

Odnosząc się do powyższego postulatu Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wyjaśnił, że stawki opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów ciężkich są identyczne z tymi, które obowiązują w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. Nr 80, poz. 433). Ustalenie wysokości powyższych stawek nastąpiło na podstawie zasady wyrażonej w art. 13ha ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), zgodnie z którą podstawą do określenia stosowanych stawek opłaty elektronicznej jest wyliczenie stawki maksymalnej z uwzględnieniem kalkulacji wszelkich kosztów związanych z budową, przebudową, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami krajowymi, na których opłata jest pobierana, w tym kosztów związanych z poborem opłaty elektronicznej oraz kosztów finansowych. Zasada ta jest bezpośrednim wdrożeniem przepisów dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, która nakłada na wszystkie kraje członkowskie obowiązek zastosowania określonej metodologii kalkulacji kosztów przy obliczaniu wysokości stawek opłat za przejazd. Dyrektywa pozostawia dalej państwom członkowskim możliwość kształtowania stawek opłaty na poziomie niższym niż wynikający z takiej kalkulacji kosztów. Należy podkreślić, że zaproponowane w Polsce stawki stosowane pokrywają zaledwie ok. 37% kosztów w przypadku autostrad i dróg ekspresowych oraz ok. 66% kosztów w przypadku pozostałych dróg krajowych. Oznacza to, że środki na pokrycie pozostałych kosztów strona publiczna musi zapewnić z innych źródeł. Wskazano również, że polscy przewoźnicy płacą dużo wyższe stawki opłat za przejazd w innych krajach Unii Europejskiej, w których wprowadzono systemy elektronicznego poboru opłat, tj. w Niemczech, Austrii, Czechach i na Słowacji. Na ich tle obowiązujące w naszym kraju opłaty za przejazd 1 km są wyraźnie niższe. Poniżej przedstawiono porównanie wysokości stawek opłat elektronicznych obowiązujących w przywołanych państwach i w Polsce. Przyjęto założenia, iż są to stawki dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 12 ton składające się z 3-osioвого ciągnika siodłowego i 3-osiowej naczepy. Są to stawki stosowane w dni robocze. Czechy stosują podział na klasy emisji EURO 0-II, EURO III-IV i EURO V+ (stąd stawka taka sama dla EURO III i EURO IV). Austria stosuje podział na klasy emisji EURO 0-III, EURO IV-V, EURO EEV i VI (stąd te same stawki dla kategorii EURO II i EURO III). Przedstawiona wysokość stawek nie uwzględnia przy tym podatku VAT. W przypadku Austrii i Słowacji

podatek ten wynosi 20%. W Polsce, Niemczech i Czechach opłaty nie podlegają podatkowi VAT.

Kraj/klasa emisji spalin	EURO IV	EURO III	EURO II
Słowacja	0,849	0,867	0,925
Czechy	0,717	0,717	0,922
Niemcy	0,822	0,916	1,293
Austria	1,452	1,660	1,660
<u>Polska</u>	<u>0,37</u>	<u>0,46</u>	<u>0,53</u>

Biorąc powyższe pod uwagę, realizacja postulatu obniżenia stawek opłat za przejazd dla pojazdów ciężkich nie może zostać zrealizowana.

Odnosząc się do kwestii odpływu ruchu ciężkiego na drogi bezpłatne po wprowadzeniu elektronicznego systemu poboru opłat Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podkreślił, że z doświadczeń innych krajów, które wprowadziły podobne systemy opłat, wynika, że największy odpływ ruchu ciężkiego następuje w ciągu pierwszych miesięcy od daty uruchomienia systemu. Następnie ma miejsce powrót na drogi zapewniające możliwość szybkiego przemieszczenia w ruchu międzyregionalnym i pozwalające na dostarczenie towarów na czas. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wraz z podległymi mu organami na bieżąco monitoruje sytuację związaną z odpływem ruchu ciężkiego wywołanym przez uruchomienie nowego systemu opłat. Z zebranych przez Ministerstwo dotychczas danych odnośnie poziomu natężenia ruchu na autostradach koncesyjnych A1 i A2, na których zaobserwowano największy odpływ ruchu ciężkiego w związku z wprowadzeniem nowego systemu opłat (jego wprowadzenie zlikwidowało bowiem tzw. rekompensaty dla spółek koncesyjnych, z którymi wiązało się prawo do bezpłatnych przejazdów pojazdów ciężkich pod warunkiem okazania ważnej winiety) wynika, że ruch ciężki stopniowo powraca na autostrady płatne. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że wysokość stawek opłat na autostradach koncesyjnych jest wyższa niż ta, która obowiązuje na autostradach i drogach ekspresowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), gdzie wprowadzono elektroniczny system poboru opłat. Dodatkowo, stawki opłat obowiązujące na autostradach koncesyjnych nie są różnicowane ze względu na klasę emisji spalin pojazdu EURO, tak jak ma to miejsce w przypadku elektronicznego systemu poboru opłat, gdzie pojazdy

najbrudniejsze płacą 100% więcej niż pojazdy najczystsze. Mimo to zaobserwowano znaczący wzrost natężenia ruchu ciężkiego na koncesyjnych odcinkach autostrad A1 i A2. Jako przykład przywołać można autostradę A1 na odcinku Rusocin – Nowe Marzy, gdzie poziom natężenia ruchu pojazdów ciężkich wzrósł już w okresie od lipca do połowy października 2011 r. o ok. 31%. Wszystkie drogi alternatywne dla powyższego odcinka są bezpłatne. Również dotychczasowe przychody z nowego systemu opłat są zgodne z prognozami, które zostały sporządzone podczas wdrażania systemu. Oznacza to, że wielkość odpływu ruchu ciężkiego z dróg płatnych jest zbliżona do założeń, które zostały przyjęte przez twórców systemu. Jednocześnie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad będzie systematycznie przeprowadzała pomiary ruchu na drogach krajowych, które stanowią bezpłatną alternatywę dla dróg uwzględnionych w elektronicznym systemie poboru opłat. Szczegółowe, reprezentatywne i weryfikowalne dane odnośnie skali przeniesienia ruchu pojazdów ciężarowych na drogi bezpłatne będą dostępne dopiero po dłuższym okresie funkcjonowania systemu (co najmniej 1 rok). Okres ten pozwala na przyzwyczajenie się użytkowników do zaistniałych zmian i utrwalenie ich zachowań. Tak więc dopiero po zebraniu powyższych, reprezentatywnych danych mogą zostać zaproponowane określone rozwiązania systemowe, mające na celu zabezpieczenie dróg alternatywnych.

Autostrada Wielkopolska S.A. (AWSA) przedstawiła następujące uwagi do projektu rozporządzenia:

1. Spółka stwierdziła, że planowana obniżka stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich w żaden sposób nie zmierza do optymalizacji ruchu na autostradach, ani też przychodów z ruchu po autostradach mając na uwadze poniesione koszty lub koszty przyszłe związane z budową, eksploatacją i utrzymaniem autostrady. AWSA uważa, że ewentualna redukcja stawek opłat powinna być wprowadzona po określeniu kosztów alokowanych dla poszczególnych klas pojazdów. AWSA stwierdziła przy tym, że podobny do proponowanej obniżki opłat efekt byłby możliwy do osiągnięcia w drodze ujednoczenia zasad stosowania podatku VAT w odniesieniu do opłat pobieranych za korzystanie z autostrad i dróg krajowych.

W odpowiedzi Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wskazał, że obowiązujące przepisy prawa zarówno polskiego, jak i unijnego nie nakładają na organy administracji rządowej obowiązku ustalania wysokości stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów kategorii 1 i 2 na podstawie kosztów budowy, bieżącego utrzymania, poboru opłat oraz remontów głównych. Reguła powyższa dotyczy wyłącznie określania przez Radę

Ministrów wysokości stawek opłaty elektronicznej, co następuje z uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 13ha ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), zgodnie z którą podstawą do określenia stosowanych stawek opłaty elektronicznej jest wyliczenie stawki maksymalnej z uwzględnieniem kalkulacji wszelkich kosztów związanych z budową, przebudową, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami krajowymi, na których opłata jest pobierana, w tym kosztów związanych z poborem opłaty elektronicznej oraz kosztów finansowych. Zasada ta jest bezpośrednim wdrożeniem przepisów dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Podniesiono przy tym, że sam fakt pobierania przez GDDKiA opłaty za przejazd autostradą ma pozytywny wpływ na utrzymanie odcinków autostrad płatnych, ponieważ środki z tego tytułu będą stanowić uzupełnienie innych środków finansowych przeznaczonych na ten cel przez stronę publiczną. Należy mieć również na uwadze, że przychody Krajowego Funduszu Drogowego pochodzą z różnych źródeł, wśród których znaczące są wpływy z refundacji środków z budżetu UE. Zaproponowane w rozporządzeniu rozwiązanie w optymalny sposób wpłynie więc na płynność finansową KFD w długim okresie. Jednocześnie nie może zostać uwzględniona propozycja AWSA odnośnie ujednoczenia zasad stosowania podatku VAT w odniesieniu do opłat za przejazd pobieranych przez GDDKiA oraz spółki koncesyjne. Wiążąca jest bowiem w przedmiotowym zakresie decyzja Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, wydana z upoważnienia Ministra Finansów w dniu 4 sierpnia 2010 r., zgodnie z którą GDDKiA nie może zostać uznany za podatnika VAT w związku z pobieraniem opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą.

2. Według AWSA z projektu rozporządzenia wynika, że obniżenie stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich będzie powodować zmniejszenie budżetu KFD, natomiast nie spowoduje zwiększenia ruchu na autostradach zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wyjaśnił, że z aktualnych analiz, których wynik zawarto w projekcie rozporządzenia, porównujących szacowane przychody z opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich w latach 2012 – 2018, z uwzględnieniem stawek dotychczas obowiązujących i proponowanych w przedmiotowym rozporządzeniu, wynika, że po obniżeniu stawki opłaty:

a) planowany spadek przychodów do KFD wynikający z przyjęcia przedmiotowej regulacji wyniesie ok. 2,07 mld PLN w latach 2012 – 2018 (w miejsce dotychczasowego szacunku w tym zakresie, który obliczono na ok. 4,7 mld PLN);

b) należy spodziewać się wzrostu natężenia ruchu pojazdów lekkich na autostradach płatnych zarządzanych przez GDDKiA w granicach 20 – 30%.

3. AWSA zwróciła uwagę, że OSR regulacji pomija wpływ rozporządzenia na możliwość budowy autostrad w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym to systemie założeniem jest stosowanie stawek optymalnych z punktu widzenia przychodów partnera prywatnego. Z analiz prowadzonych przez spółkę wynika, że stawka optymalna za korzystanie z autostrady wynosi obecnie ok. 40 gr brutto za kilometr. Tak więc wprowadzenie na autostradach zarządzanych przez GDDKiA stawki czterokrotnie niższej dla pojazdów lekkich zakłóca warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz zaprzecza zasadom polityki transportowej, w myśl których użytkownik infrastruktury ponosi opłaty w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów jej budowy, utrzymania i finansowania.

Odnosząc się do powyższych zarzutów Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podkreślił, że AWSA, jako koncesjonariusz autostrady A2 na odcinku Nowy Tomyśl – Konin, powinien zdawać sobie sprawę z uwarunkowań, które mają wpływ na wysokość stawek opłaty obowiązujących na zarządzanym przez siebie odcinku autostrady. Odcinek ten został wybudowany ze środków prywatnych i funkcjonuje na nim system opłat rzeczywistych. Oznacza to, iż spółce przysługuje swoboda kształtowania stawek opłat za przejazd w granicach określonych w przepisach prawa oraz w stosownych umowach. Koncesjonariuszowi przysługuje przy tym prawo maksymalizacji przychodów z opłat, ponieważ opłaty te stanowią większość przychodów AWSA, z których pokrywa ona obsługę zadłużenia (kredyty zaciągnięte na budowę autostrady) oraz koszty utrzymania bieżącego i okresowego autostrady, a także uzyskuje zysk. Tymczasem budowa i eksploatacja odcinków autostrad zarządzanych przez GDDKiA jest pokrywana ze środków publicznych, który pochodzą nie tylko z opłat za przejazd, ale również z innych źródeł (opłaty paliwowej, kredytów uzyskanych z międzynarodowych instytucji finansowych, wpływów z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego). Opłaty za przejazd nie muszą więc pokrywać całości kosztów związanych z budową i eksploatacją autostrad zarządzanych przez GDDKiA. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na bieżąco wyjaśnia zainteresowanym podmiotom przyczyny występowania różnic pomiędzy wysokością stawek opłat za przejazd autostradą obowiązujących na autostradach zarządzanych przez spółki koncesyjne oraz GDDKiA.

4. W opinii AWSA stawki opłaty dyskryminują samochody osobowe i zmiana proporcji stawek opłaty za przejazd autostradą powinno się odbyć przez podniesienie stawek

dla pojazdów ciężarowych, co zmniejszyłoby skalę subsydiowania transportu drogowego i finansowania przez polskiego podatnika działalności podmiotów zagranicznych wykonujących przewozy na terenie Polski.

Odnosząc się do powyższego zarzutu Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podniósł, że zgodnie z decyzją Sejmu RP, podjętą w trakcie prac nad ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 218, poz. 1391), która wprowadziła w Polsce elektroniczny system poboru opłat, stawką początkową stosowaną w tym systemie jest stawka 0,46 zł/km obowiązująca na sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz stawka 0,37 zł/km obowiązująca na sieci dróg krajowych innych klas technicznych. Stawki te są średnimi ważonymi stawkami odpowiednio dla całej sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg krajowych pozostałych klas technicznych. Zgodnie z najnowszym wyliczeniem stawki powyższe pokrywają ok. 37% kosztów w przypadku autostrad i dróg ekspresowych oraz ok. 66% kosztów w przypadku pozostałych dróg krajowych. Rada Ministrów zdecydowała się przyjąć taką a nie inną wysokość stawek opłaty elektronicznej, ponieważ w początkowym okresie swojego funkcjonowania elektroniczny system poboru opłat nie obejmuje jednolitej i spójnej sieci dróg krajowych, a jedynie mniej niż 10% wszystkich dróg krajowych w Polsce. Należy przy tym podkreślić, że wraz z oddawaniem do użytku nowobudowanych dróg krajowych, w szczególności autostrad i dróg ekspresowych, i obejmowaniem ich elektronicznym systemem poboru opłat może również ulec zmianie obowiązująca wysokość stawek opłaty elektronicznej. Odnosząc się do kwestii wysokości opłat dla pojazdów ciężkich spełniających klasę emisji spalin EURO V podkreślono, że Polska wprowadziła w tym zakresie takie a nie inne rozwiązania, dążąc do stworzenia bodźca o charakterze fiskalnym dla przewoźników w celu wymiany taboru na bardziej przyjazny środowisku. Dlatego też przepisami ww. rozporządzenia w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznych wprowadzone zostało różnicowanie wysokości stawek opłaty elektronicznej ze względu na klasę emisji spalin EURO pojazdu w maksymalnych dopuszczalnych granicach, które regulują obowiązujące przepisy dyrektywy 1999/62/WE. Stawki opłaty dla pojazdów klasy EURO V i czystszych w danej kategorii są prawie o 100% niższe niż te przewidziane dla pojazdów najbardziej zanieczyszczających środowisko. Przyjęta polityka kształtowania wysokości stawek opłat ma w efekcie prowadzić do stopniowej zmiany struktury taboru w naszym kraju na rzecz pojazdów o najwyższych klasach EURO. Promowanie pojazdów najczystszych, oprócz aspektów środowiskowych, ma na celu też kwestie poprawy bezpieczeństwa – wymianę zużytych, starych pojazdów na nowe

i bardziej bezpieczne. Ministerstwo zdaje sobie sprawę, że nie jest to szybki proces, ale w mojej ocenie należy podejmować różnego rodzaju działania (szczególnie o charakterze fiskalnym), które go przyspieszą.

5. Według AWSA wykreślenie Autostradowej Obwodnicy Wrocławia (autostrada A8) z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie autostrad płatnych będzie skutkować redukcją opłat za korzystanie z dróg zlokalizowanych w korytarzach transportowych konkurujących z autostradą A2.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie może się zgodzić się z ww. opinią. Pomijając sam aspekt geograficzny i położenie autostrad A8 i A2 na mapie Polski, co w żaden sposób nie uprawnia do twierdzenia, że autostrady te są położone w korytarzach transportowych konkurujących ze sobą, należy wskazać, że autostrada A8, jako Autostradowa Obwodnica Wrocławia, licząca zaledwie 22 km, spełnia zupełnie inną rolę niż autostrady stanowiące dłuższe ciągi drogowe, których funkcją jest przenoszenie ruchu międzynarodowego i długodystansowego, do których należą oprócz autostrady A2, także autostrady A1 i A4. Dodać należy również, że przyjęcie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 października 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 246, poz. 1465), które wykreśliło autostradę A8 z listy autostrad budowanych i eksploatowanych jako płatne, nie ma wpływu na pobór opłaty elektronicznej od pojazdów ciężkich i autobusów na tym odcinku.

6. Koncesjonariusz podniósł, że przedstawione uzasadnienie do projektu rozporządzenia całkowicie pomija negatywny wpływ przyjęcia regulacji na branżę budownictwa drogowego. Zmniejszenie przychodów KFD spowoduje konieczność kolejnej rewizji programu budowy autostrad i dróg ekspresowych.

Uwzględniając kwestię dotyczącą wpływów do KFD z tytułu refundacji środków z budżetu UE, o czym była już mowa w pkt 1, zaproponowane Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wyjaśnił, że rozwiązanie w optymalny sposób wpłynie na płynność finansową Funduszu w długim okresie. Oznacza to, że obniżenie stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich nie będzie miało negatywnego wpływu na zadania finansowane ze środków Funduszu, w tym inwestycje wymienione w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015*. W szczególności należy podkreślić, że przychody z tytułu opłaty za przejazd autostradą, której podlegają pojazdy lekkie, stanowią jedynie uzupełnienie przychodów KFD pochodzących z tytułu pobieranych w Polsce opłat za przejazd. Podstawowym źródłem Funduszu w powyższym zakresie jest bowiem opłata

elektroniczna, a jak wskazano w OSR projekcie, przyjęcie przedmiotowego rozporządzenia nie będzie miało wpływu na prognozowane przychody Funduszu z tego tytułu.

Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (Stalexport) zgłosił następujące uwagi do projektu rozporządzenia:

1. Spółka uważa, że zaproponowane stawki opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich nie mają racji bytu w jakimkolwiek przedsięwzięciu realizowanym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ nie odzwierciedlają one kosztów budowy, finansowania i eksploatacji autostrady płatnej, a tym samym zasada „użytkownik płaci” nie jest zachowana.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wyjaśnił, że przedmiotowy projekt rozporządzenia dotyczy wyłącznie odcinków autostrad, na których funkcję pobierającego opłatę pełni Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia. Tak więc nie dotyczy on stawek opłat za przejazd autostradą, które pobierają spółki koncesyjne na podstawie innych przepisów, stosownie do postanowień obowiązujących umów koncesyjnych. Wskazano również, że obowiązujące przepisy prawa zarówno polskiego, jak i unijnego nie nakładają na organy administracji rządowej obowiązku ustalania wysokości stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów kategorii 1 i 2 na podstawie kosztów budowy, bieżącego utrzymania, poboru opłat oraz remontów głównych. Reguła powyższa dotyczy wyłącznie określania przez Radę Ministrów wysokości stawek opłaty elektronicznej, co następuje z uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 13ha ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), zgodnie z którą podstawą do określenia stosowanych stawek opłaty elektronicznej jest wyliczenie stawki maksymalnej z uwzględnieniem kalkulacji wszelkich kosztów związanych z budową, przebudową, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami krajowymi, na których opłata jest pobierana, w tym kosztów związanych z poborem opłaty elektronicznej oraz kosztów finansowych. Zasada ta jest bezpośrednim wdrożeniem przepisów dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Podkreślono także, że sam fakt pobierania przez GDDKiA opłaty za przejazd autostradą ma pozytywny wpływ na utrzymanie odcinków autostrad płatnych, ponieważ środki z tego tytułu będą stanowić uzupełnienie innych środków finansowych przeznaczonych na ten cel przez stronę publiczną. Należy mieć również na uwadze, że przychody Krajowego Funduszu Drogowego pochodzą z różnych źródeł, wśród

których znaczące są wpływy z refundacji środków z budżetu UE. Zaproponowane w rozporządzeniu rozwiązanie w optymalny sposób wpłynie więc na płynność finansową KFD w długim okresie.

2. Stalexport wyraził opinię, że użytkownicy dróg nie muszą znać uwarunkowań jakie obowiązują przy ustalaniu opłat dla odcinków autostrad zarządzanych przez koncesjonariuszy i stronę publiczną. Minister właściwy do spraw transportu oraz podległe mu organy powinny dołożyć wszelkich starań, aby wyjaśnić opinii publicznej, skąd biorą się różnice w obowiązujących wysokościach stawek na poszczególnych autostradach płatnych. Brak takich działań może spowodować spadek społecznej akceptacji dla przedsięwzięć drogowych realizowanych w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego oraz negatywną ocenę polityki cenowej spółek w oczach użytkowników dróg.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował, że jako strona umów koncesyjnych doskonale zdaje sobie sprawę z uwarunkowań, które mają wpływ na wysokość stawek opłaty obowiązujących na zarządzanym przez Stalexport odcinku autostrady A4. Koncesjonariuszowi przysługuje prawo maksymalizacji przychodów z opłat, ponieważ opłaty te stanowią większość przychodów spółki, z których pokrywa ona obsługę zadłużenia oraz koszty utrzymania bieżącego i okresowego autostrady, a także uzyskuje zysk. Tymczasem budowa i eksploatacja odcinków autostrad zarządzanych przez GDDKiA jest pokrywana ze środków publicznych, który pochodzą nie tylko z opłat za przejazd, ale również z innych źródeł (opłaty paliwowej, kredytów uzyskanych z międzynarodowych instytucji finansowych, wpływów z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego). Opłaty za przejazd nie muszą więc pokrywać całości kosztów związanych z budową i eksploatacją autostrad zarządzanych przez GDDKiA. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na bieżąco wyjaśnia zainteresowanym podmiotom przyczyny występowania różnic pomiędzy wysokością stawek opłat za przejazd autostradą obowiązujących na autostradach zarządzanych przez spółki koncesyjne oraz GDDKiA.

3. Zgodnie z uzasadnieniem projektu, celem ministra właściwego do spraw transportu jest przeniesienie ruchu na autostrady z pozostałych dróg publicznych, co w opinii spółki dotyczy wszystkich autostrad, w tym tych zarządzanych przez koncesjonariuszy. Stalexport wyraził opinię, że w przypadku zarządzanego przez spółkę odcinka autostrady A4 przeciwnie założenie prowadziłoby do konkluzji, iż udział Skarbu Państwa w podziale zysku zgodnie z mechanizmem ustalonym w umowie koncesyjnej nie jest dla Skarbu Państwa ważny.

W odpowiedzi podkreślono, że celem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej jest przeniesienie ruchu na wszystkie autostrady w Polsce, bez względu to w czyim zarządzie pozostaje dany odcinek autostrady. Przedmiotowy projekt rozporządzenia dotyczy jednak wyłącznie stawek opłat za przejazd autostradami, które są pobierane przez GDDKiA albo, ewentualnie, drogowe spółki specjalnego przeznaczenia. Przyjmując więc w przepisach ww. rozporządzenia określone założenia dotyczące kształtowania polityki wysokości stawek opłat za przejazd autostradą, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie ma wpływu na poziom natężenia ruchu występujący na odcinkach autostrad zarządzanych przez spółki koncesyjne.

4. Stalexport wyraził opinię, że ewentualny negatywny wpływ regulacji na natężenie ruchu na odcinkach autostrad zarządzanych przez koncesjonariuszy musiałby zostać oceniony przez pryzmat postanowień umownych dotyczących zdarzeń i działań organów państwowych, które pogarszają sytuację spółki.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przedstawił stanowisko, zgodnie z którym planowana obniżka wysokości stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA nie powinna negatywnie wpłynąć na poziom natężenia ruchu na odcinkach koncesyjnych. Biorąc pod uwagę geograficzne położenie ciągów autostradowych w naszym kraju nie można bowiem przyjąć, że którykolwiek istniejący lub planowany odcinek autostrady pozostający w zarządzie GDDKiA stanowić może alternatywę dla odcinków autostrad zarządzanych przez koncesjonariuszy. Co więcej, po oddaniu do użytku nowobudowanych odcinków autostrad zarządzanych przez GDDKiA i wprowadzeniu na nich obniżonej stawki opłaty dla pojazdów lekkich, spodziewany jest na nich przyrost ruchu ciężkiego w granicach 20 – 30%. Powinno to również mieć pozytywny wpływ na natężenie ruchu na odcinkach autostrad koncesyjnych, które wraz z poszczególnymi odcinkami autostrad zarządzanych przez GDDKiA tworzą dłuższe ciągi autostradowe (dotyczy to między innymi autostrady A4).

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wielkość przychodów z opłaty za przejazd autostradą pobieranej od pojazdów kategorii 1 i 2, przy uwzględnieniu stawek zaproponowanych w przedmiotowym rozporządzeniu, oszacowana została od kwietnia 2012 r. do października 2018 r. na ok. 3,72 mld PLN, w tym:
2012 rok (kwiecień – grudzień) – 109 370 tys. PLN,
2013 rok – 247 487,99 tys. PLN,

2014 rok – 464 972,36 tys. PLN,
2015 rok – 640 262,43 tys. PLN,
2016 rok – 760 843,65 tys. PLN,
2017 rok – 786 725,69 tys. PLN,
2018 rok (styczeń – październik) – 710 625,75 231 tys. PLN.

Wpływy te stanowiąc będą stałe źródło zasilania KFD, który finansuje realizację zadań w zakresie budowy i przebudowy sieci dróg krajowych.

Podkreślić, należy, że zgodnie z najnowszymi obliczeniami, opartymi na aktualnych prognozach ruchu, szacowane wpływy z tytułu opłaty za przejazd autostradą przy zachowaniu dotychczas obowiązujących stawek dla pojazdów kategorii 1 i 2 wynoszą w okresie od kwietnia 2012 r. do października 2018 r. ok. 5,79 mld PLN.

Całościowe, szacowane koszty budowy i eksploatacji manualnego systemu opłat za przejazd autostradą dla pojazdów kategorii 1 i 2 wynoszą w latach 2011 – 2018 ok. 1 mld PLN. Koszty te poniesie Krajowy Fundusz Drogowy.

Zastrzec należy, że szacowana wielkość wpływów z opłaty, której podlegają pojazdy kategorii 3,4 i 5, oraz wysokość kosztów wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat przedstawione zostały w Ocenie Skutków Regulacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. Nr 80, poz. 433). Przedmiotowe rozporządzenia nie ma wpływu na ww. prognozy, ponieważ nie dokonuje zmiany wysokości stawek opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów kategorii 3, 4 i 5.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Biorąc pod uwagę istniejącą sieć autostrad nie przewiduje się, że przepisy projektowanego rozporządzenia będą miały wpływ na rynek pracy. Wskazać jednocześnie należy, że w przypadku oddawania do użytku nowobudowanych odcinków autostrad może mieć pozytywny wpływ na rynek pracy poprzez stworzenie nowych miejsc pracy związanych z koniecznością obsługi systemu pobierania opłat.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Przepisy przedmiotowego rozporządzenia dotyczą tego samego systemu opłat co elektroniczny system poboru opłat, który bazuje na zasadzie „użytkownik płaci”. Szczegółowy wpływ wprowadzenia opłaty za przejazd analizowany był na etapie prac rządowych i

parlamentarnych nad zmianami do ustawy o drogach publicznych, łącznie z wariantami sieci dróg krajowych oraz stosowanych stawek. W chwili obecnej wszystkie istniejące autostrady zostały objęte ww. opłatą, a przewidywane kolejne rozbudowy systemu (w latach 2012, 2013 i 2014), spowodują, że wszystkie nowopowstałe odcinki autostrad objęte zostaną opłatą elektroniczną.

6. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Obniżenie stawek opłaty za przejazd autostradą dla użytkowników pojazdów osobowych i motocykli powinno stanowić zachętę do korzystania z zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad autostrad płatnych, które zapewniają możliwość szybkiego przemieszczania się na terenie naszego kraju i odpowiedni komfort jazdy. Jak wskazano w uzasadnieniu rozporządzenia po obniżeniu wysokości stawek opłaty za przejazd autostradą przewiduje się wzrost natężenia ruchu pojazdów lekkich na ww. autostradach w granicach 20 – 30%. Przyjęcie regulacji powinno więc pozytywnie wpłynąć na przeniesienie się ruchu pojazdów lekkich na autostrady zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z innych dróg publicznych, które stanowią bezpłatną alternatywę dla autostrad płatnych.