

UZASADNIENIE

Projekt przedmiotowej ustawy zmieniającej ustawę o drogach publicznych oraz niektóre inne ustawy został opracowany ze względu na konieczność wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. U. UE L Nr 157 z 09.06.2006, str. 8), zwanych dalej odpowiednio „dyrektywą 2006/38/WE” lub „dyrektywą 1999/62/WE”.

Proponowane zmiany ustawowe dotyczą również innych kwestii związanych z systemem opłat za korzystanie z dróg publicznych w Polsce, tj.:

- 1) zastąpienia systemu ryczałtowych opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych (tzw. „opłaty winietowe” lub „system winietowy”) systemem opłat za przejazd zależnych od przejechanego kilometrażu, nazywanych w języku potocznym mytem lub opłatami bezpośrednimi, pobieranych za pomocą środków elektronicznych (zdefiniowanych w projekcie jako „opłaty elektroniczne”),
- 2) w konsekwencji rozwiązania opisanego w pkt. 1 przywrócone zostają zasady poboru opłat za przejazd po autostradach płatnych obowiązujące przed dniem 1 września 2005 r. Oznacza to zniesienie prawa do nieodpłatnego przejazdu pojazdów ciężarowych po autostradach płatnych na podstawie posiadanej karty opłaty winietowej, a tym samym brak przesłanek do wypłaty spółkom, z którymi zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej („spółki koncesyjne”), zwrotu środków finansowych (tzw. „rekompensat”) z tego tytułu.

Wprowadzenie powyżej opisanych zmian zostało dokonane przez nowelizację niżej wymienionych ustaw:

- 1) ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 i Nr 23, poz. 136),

- 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.),
- 3) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874),
- 4) ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. Nr 23, poz. 136).

Celem wdrażanej dyrektywy 2006/38/WE jest harmonizacja warunków dotyczących pobierania opłat winietowych i opłat typu myto za korzystanie z dróg na terytorium państw członkowskich od pojazdów ciężarowych.

Termin wdrożenia dyrektywy 2006/38/WE, zgodnie z jej art. 2 pkt 1, upływa z dniem 10 czerwca 2008 r.

Dyrektywa 2006/38/WE zmienia dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, która reguluje sposób pobierania opłat oraz sposób określenia wysokości stawek opłat.

Dyrektywa 2006/38/WE wprowadza szereg zmian związanych z mechanizmem ustalania stawek pobierania opłat od niektórych pojazdów ciężarowych korzystających z infrastruktury drogowej oraz obejmuje swoim zakresem przedmiotowym pojazdy ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t. Ponieważ w Polsce stosuje się już przepisy odnoszące się do pojazdów o ww. dopuszczalnej masie całkowitej w niniejszej nowelizacji wdraża się dyrektywę 2006/38/WE w pozostałym wymaganym zakresie.

Zasadniczo zarówno dyrektywa 1999/62/WE, jak i dyrektywa 2006/38/WE przewidują dwa alternatywne rodzaje opłat, które państwo członkowskie może wprowadzić na swoim terytorium dla pojazdów nimi objętych. Są to opłaty typu winietowego (opłaty za określony czas korzystania z infrastruktury) lub opłaty typu myto (opłata za przejechane kilometry). Ze względu na to, że przedmiotowy projekt przewiduje likwidację obowiązującego systemu winietowego oraz wprowadzenie możliwości nakładania wyłącznie opłat za

przejazd (opłaty typu myto) projekt uwzględnia regulacje dyrektywy 2006/38/WE związane wyłącznie z tym typem opłat.

Obecny system poboru opłat za przejazd po drogach krajowych od pojazdów ciężarowych oraz autobusów jest oparty na opłatach ryczałtowych (typu winietowego), uiszczanych przez podmioty wykonujące po drogach krajowych przewóz drogowy pojazdami ciężarowymi o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t oraz autobusami (art. 42 ustawy o transporcie drogowym oraz przepisy rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 8 sierpnia 2006 r. w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych).

Są to opłaty uiszczane poprzez zakup odpowiedniej karty opłaty (tzw. winiety) stanowiącej prawo do przejazdu po drogach krajowych przez odpowiedni okres (od jednego dnia do jednego roku). Opłaty tego rodzaju nie mają związku z ilością przejechanych kilometrów na sieci dróg krajowych, nie oddają więc w odpowiedni sposób kosztów wynikających ze zużycia dróg krajowych, jakie powodują przejazdy pojazdów ciężarowych.

System winietowy został wprowadzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w 1997 r. ustawą z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 106, poz. 677, ze zm.) i obejmował jedynie transport międzynarodowy.

Objęcie systemem winietowym transportu krajowego nastąpiło w 2002 r. na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.).

W tym czasie, zgodnie z ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.), pobierane były również opłaty za przejazd pojazdów ciężarowych po autostradach płatnych (opłaty typu myto).

W związku z zaistniałym wówczas zarzutem tzw. podwójności opłat, postawionym przez Komisję Europejską w świetle zapisów dyrektywy 1999/62/WE,

w 2005 r. dokonano zmiany ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Zmiana ta polegała na zwolnieniu pojazdów ciężarowych z opłat za przejazd płatnymi odcinkami autostrad po okazaniu winiety i

wyłącznie w okresie ważności opłat winietowych, w zamian za zwrot środków finansowych dla spółek koncesyjnych. Zwrot środków finansowych (tzw. rekompensata) następuje z Krajowego Funduszu Drogowego z wpływów ze sprzedaży winiet i innych opłat pobieranych na podstawie przepisów o transporcie drogowym.

Zmiana przepisów w tym zakresie nastąpiła jednak przy założeniu tymczasowości przyjętych rozwiązań, tj. na okres roku – dwóch lat (po pierwsze dla uniknięcia zarzutu Komisji Europejskiej o istnieniu tzw. podwójności opłat, po drugie wobec planowanego przez Rząd wprowadzenia – jako docelowego – modelu pobierania opłat typu myto) oraz powiązaniu wysokości wypłat rekompensat

z wysokością wpływów z opłat winietowych.

Z analiz wykonanych na potrzeby resortu infrastruktury wynika, że stały wzrost ruchu ciężarowego na autostradach i indeksacja stawki rozliczeniowej będącej podstawą do kalkulacji wielkości rekompensaty wpływać będą na wzrost wielkości środków finansowych wypłacanych spółkom koncesyjnym. Obecnie przejazd pojazdu ciężarowego kategorii IV przez 3 odcinki autostrady płatnej A2, między Koninem a Nowym Tomyślem, posiadającego wykupioną winietę jednodniową (o wartości 27 zł), powoduje obowiązek wypłaty rekompensaty ze środków Krajowego Funduszu Drogowego dla spółki koncesyjnej w wysokości około 190 zł. Należy się spodziewać, że już od 2009 r. wielkości kwot rekompensat przekroczą uzyskiwane wpływy ze sprzedaży winiet i innych opłat pobieranych na podstawie ustawy o transporcie drogowym. Najnowsze szacunki Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wskazują, że wielkość rekompensat może przewyższyć wpływy z opłat i kar określonych w ustawie o transporcie drogowym i ustawie o drogach publicznych o ok. 150 mln zł już w roku bieżącym. Dodatkowo rozwój sieci drogowej doprowadziłby do skokowego wzrostu wypłat rekompensat z chwilą oddania do ruchu kolejnych odcinków autostrad płatnych: A1 Gdańsk-Nowe Marzy oraz A2 Świecko-Nowy Tomyśl, a w dalszej perspektywie również A1 Stryków-Pyrzowice oraz A2 Stryków-Konotopa. Z tego względu, a także ze względu na planowany do wprowadzenia jako docelowy system opłat typu myto, wystąpiła konieczność zmiany prawa w zakresie obowiązującego systemu opłat za korzystanie z dróg publicznych, na

który dziś składają się opłaty winietowe (sieć dróg krajowych) oraz opłaty za przejazd autostradą (odcinki autostrad płatnych), na rzecz wyboru jednego systemu opłat, tj. opłat typu myto, i to w sposób niepowodujący tzw. podwójności opłat. Opracowanie projektu przedmiotowej ustawy nastąpiło niezwłocznie po zrealizowaniu niezbędnych w tym zakresie ekspertyz o charakterze prawnym oraz ekonomiczno--finansowym.

Projekt przewiduje – z dniem 1 lipca 2008 r. – zniesienie systemu winietowego (przy czym proponuje się zachowanie ważności wydanych winiet do końca okresu ich obowiązywania z zachowaniem prawa do bezpłatnego przejazdu po odcinkach autostrad płatnych). W przypadku odcinków autostrad płatnych oznacza to powrót do opłat bezpośrednich (myto) i brak przesłanek do wypłacania spółkom koncesyjnym rekompensat, które przewidziano wyłącznie w okresie ważności winiet. Projekt przewiduje jednocześnie możliwość wprowadzenia systemu opłat elektronicznych, czyli opłat za przejazd typu myto, pobieranych wyłącznie za pomocą środków elektronicznych, na bazie technologii określonej w obowiązującym prawie unijnym (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 166 z 30.4.2004, str. 124. Polskie wydanie specjalne, roz. 13, t. 34 p. 856-863) oraz obowiązujących przepisów ustawy o drogach publicznych (art. 13i).

Projekt ustawy przewiduje możliwość objęcia systemem opłaty elektronicznej tych samych kategorii pojazdów, które są objęte systemem winietowym (pojazdy ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t oraz autobusy). Wzorem innych krajów członkowskich Unii Europejskiej system opłaty elektronicznej będzie wprowadzany na wybranych odcinkach dróg krajowych o najwyższym standardzie (w szczególności leżące w sieci TEN-T autostrady i drogi ekspresowe, przy czym system opłaty elektronicznej będzie wdrażany na sieci drogowej wybudowanej i eksploatowanej w systemie tradycyjnym).

Przewiduje się, że objęcie systemem opłaty elektronicznej zarówno autostrad, jak i dróg ekspresowych, generować będzie w okresie 2011-2020 wyższe przychody w porównaniu z przychodami, jakie były generowane w systemie winietowym. Na wysokość przychodów z opłat pobieranych w systemie elektronicznym wpływ będzie miał wzrost ruchu oraz stopniowy wzrost długości sieci dróg objętych tym systemem. System opłaty elektronicznej może być sukcesywnie rozszerzany na drogi alternatywne, tak aby nie dopuścić do ucieczki ruchu na drogi pozostające poza systemem, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do zwiększenia kosztu eksploatacji, w tym utrzymania dróg alternatywnych.

System opłat za przejazd typu myto jest uznawany za system wydajniejszy niż system winietowy oraz bardziej sprawiedliwy dla użytkowników dróg. Winieta bowiem jest opłatą ryczałtową, natomiast myto jest opłatą za rzeczywistą liczbę przejechanych kilometrów. Poziom opłaty za przejazd można ponadto lepiej zrelacjonować do kosztów budowy i eksploatacji infrastruktury drogowej. Niezbędnym elementem wspierania zrównoważonego rozwoju transportu w krajach Unii Europejskiej jest bardziej sprawiedliwy system opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej oparty na zasadzie „użytkownik płaci” oraz możliwość stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, na przykład przez wprowadzenie zróżnicowanych opłat za przejazd w zależności od wpływu pojazdu na środowisko.

Opłaty typu winietowego są w wielu krajach europejskich coraz częściej zastępowane przez systemy elektronicznego poboru opłat oparte na przejechanych kilometrażu (Austria, Niemcy, Czechy, a w najbliższych latach również Słowacja i Węgry). W innych krajach Unii Europejskiej funkcjonują systemy oparte na tradycyjnym mycie (punktach poboru opłat), ale i tam wprowadza się coraz częściej pobór opłat za pomocą środków elektronicznych. Systemy elektroniczne umożliwiają bowiem płynny przepływ ruchu i skracają tym samym czas przejazdu.

Wdrożenie systemu elektronicznego poboru opłat za przejazd ma umożliwić w przyszłości świadczenie europejskiej usługi opłaty elektronicznej na trans-europejskiej sieci drogowej, zgodnie z dyrektywą 2004/52/WE Parlamentu i

Rady w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych. Z tego względu projektowane zmiany ustawowe przewidują, że pobór opłaty elektronicznej będzie dokonywany za pomocą technologii określonych w ww. dyrektywie 2004/52/WE i wymienionych w art. 13i ustawy o drogach publicznych.

W trakcie prowadzonych w resorcie prac analitycznych nad systemem opłat za korzystanie z dróg publicznych w Polsce wzięto pod uwagę specyficzne uwarunkowania polskiego sektora drogowego (m. in. brak rozwiniętej sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu, niską siłę nabywczą większości użytkowników dróg, dużą skłonność do unikania opłat, uwarunkowania umów zawartych ze spółkami koncesyjnymi). Na tej podstawie określono cele systemu poboru opłat, które zostały podzielone na cele krótko-, średnio- i długoterminowe.

Cele krótkookresowe (najbardziej pilne, szczegółowe):

- 1) zniesienie bieżących rekompensat z Krajowego Funduszu Drogowego dla spółek koncesyjnych,
- 2) wprowadzenie zasady „użytkownik płaci” (za koszty eksploatacji, w tym utrzymanie drogi),
- 3) stworzenie stabilnego źródła pokrycia wydatków na eksploatację, w tym utrzymanie sieci dróg o najwyższym standardzie.

Cele średniookresowe:

- 1) stworzenie jednolitego, przejrzystego i uporządkowanego systemu opłat za korzystanie z dróg ruchu szybkiego, interoperacyjnego z innymi krajami Unii Europejskiej,
- 2) utrzymanie ruchu ciężarowego na autostradach i drogach ekspresowych przez maksymalne wykorzystanie korytarzy dróg ruchu szybkiego i ograniczenie wypychania najcięższych pojazdów na drogi alternatywne, przy jednoczesnym spełnieniu wymagań technicznych odnośnie warunków ruchu drogowego,
- 3) zapewnienie określonego poziomu wpływów – zrównoważenie przychodów i wydatków związanych z eksploatacją, w tym utrzymaniem sieci dróg o najwyższym standardzie, z uwzględnieniem kosztów zabezpieczenia

powstających na drogach alternatywnych oraz kosztów wdrożenia i utrzymania samego systemu poboru opłat,

- 4) wpływ na kształtowanie poziomu ruchu na drogach ruchu szybkiego (w zależności od kategorii pojazdu, standardu drogi i jej „otoczenia” oraz pory dnia),
- 5) możliwość rozszerzenia zakresu poboru opłat elektronicznych na kolejne odcinki infrastruktury drogowej oddawane do eksploatacji.

Cele długookresowe (cele określone w strategiach transportowych Unii Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, tj. cele, do których osiągnięcia systemem poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych może się przyczynić w sposób pośredni):

- 1) uzyskanie zrównoważenia w transporcie przez kształtowanie popytu na transport drogowy i kolejowy, z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych,
- 2) zwiększenie konkurencyjności gospodarki przez przenoszenie kosztów korzystania z infrastruktury na użytkowników, co wpłynie na optymalizację zadań przewozowych,
- 3) możliwość kompensacji przyrodniczej z tytułu przebiegu drogi szybkiego ruchu w utrudnionych środowiskowo warunkach.

Niniejszy projekt realizuje ww. cele w zakresie systemu opłat za korzystanie z dróg krajowych.

Wprowadzenie systemu opłaty elektronicznej na drogach krajowych pozytywnie wpłynie na konkurencyjność przewoźników kolejowych, którzy ponoszą opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Szczegółowy wpływ proponowanej regulacji na konkurencyjność innych gałęzi transportu (w szczególności przewoźników kolejowych) zostanie określony na etapie przygotowania studium wykonalności, które będzie stanowić podstawę podjęcia decyzji o wdrożeniu systemu przez Radę Ministrów, zgodnie z projektowanym art. 13ha ust. 6 nowelizowanej ustawy o drogach publicznych.

Należy zaznaczyć, że obecnie przewoźnicy drogowi, w przeciwieństwie do przewoźników kolejowych, nie płacą za faktyczne wykorzystanie infrastruktury drogowej. Opłaty typu winietowego, jakie są stosowane dotychczas, mają charakter ryczałtowy i nie są związane z faktycznym wykorzystaniem drogi

przez pojazdy, a zatem są niezależne od rzeczywistego kosztu zużycia tej drogi, co nie sprzyja efektywności, tj. nie wymusza racjonalizowania przewozów po sieci dróg krajowych.

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie przewiduje powiązanie wysokości opłat elektronicznych z długością odcinka drogi przebytej przez pojazd oraz z ustaloną dla danej kategorii pojazdu stawką opłaty za kilometr. Stawka opłaty elektronicznej, wyliczana zgodnie z wymogami dyrektywy 1999/62 zmienionej dyrektywą 2006/38, ma być oparta o zasadę zwrotu kosztów infrastruktury i będzie powiązana z kosztami budowy oraz kosztami eksploatacji, w tym utrzymania danej infrastruktury.

Zastosowanie kilometrażowej stawki opłaty elektronicznej jest zgodne ze wspólną polityką transportową Wspólnoty Europejskiej i zbliża system opłat w transporcie drogowym do systemu opłat stosowanego w transporcie kolejowym, który jest oparty na stawkach za użytkowanie torów.

System pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej, oparty na zasadzie „użytkownik płaci”, oraz możliwość stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, przez wprowadzenie zróżnicowanych opłat za przejazd w zależności od przebytej odległości i wpływu pojazdu na środowisko, jest niezbędnym elementem wspierania zrównoważonego rozwoju transportu w UE. Wprowadzamy tym samym możliwość porównania kosztów transportu drogowego i kolejowego, co powinno sprzyjać w szczególności poprawie konkurencyjności transportu kolejowego. Uwzględniając możliwości wdrożenia systemu opłaty elektronicznej, implementacja powyższego nastąpi nie wcześniej niż w 2013 r., a więc wtedy, gdy powstanie już zasadnicza część sieci autostrad i dróg ekspresowych, zgodnie z Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012.

Podstawowe rozwiązania projektu zawarte są w art. 1 projektu zawierającym zmiany do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Zmiany proponowane do art. 13 wprowadzają możliwość pobierania opłaty odniesionej do przejechanego kilometrażu jako „opłaty elektronicznej”, którą ponoszą wszyscy korzystający z dróg krajowych, wykorzystujący pojazdy

samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej (dmc) powyżej 3,5 t, w tym autobusy, niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej.

W projekcie wskazano przesłanki zróżnicowania stawek opłaty elektronicznej i możliwość wprowadzenia stawek ulgowych, zgodnie z przepisami dyrektywy 2006/38/WE, a także określono zakres zwolnień ustawowych od obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej.

Zakres zwolnień od opłaty elektronicznej zawarty w projektowanym art. 13 ust. 3a nowelizowanej ustawy o drogach publicznych różni się od zakresu zwolnień przewidzianych dla pozostałych opłat przewidzianych w ww. ustawie. Różnica powyższa wynika z faktu, że opłata elektroniczna nie będzie pobierana od wszystkich pojazdów samochodowych (tak jak to ma miejsce w przypadku innych opłat), a jedynie od pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t., czyli od pojazdów najcięższych. To determinuje zakres zwolnienia. Ponadto zakres dopuszczalnych zwolnień od opłaty elektronicznej został ustalony zgodnie z postanowieniami wdrażanej w projekcie dyrektywy 2006/38/WE.

Proponowane zmiany w systemie opłat za korzystanie z dróg publicznych nie powinny wpłynąć w istotny sposób na działalność przewoźników wykonujących usługę publicznego drogowego transportu zbiorowego. Przewozy w ramach transportu zbiorowego odbywają się głównie na sieci dróg o charakterze regionalnym i lokalnym, która pozostaje ogólnodostępna i nie będzie podlegać opłacie elektronicznej.

W dalszych przepisach projektu wdrażane są postanowienia dyrektywy 2006/38/WE w zakresie sposobu ustalania stawek opłaty elektronicznej, z zachowaniem zasady, że stawka opłaty elektronicznej powinna odzwierciedlać koszty budowy i eksploatacji infrastruktury drogowej.

Wprowadzono podział pojazdów objętych systemem opłaty elektronicznej na trzy kategorie w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej:

- 1) kat. 1 – pojazdy o dmc powyżej 3,5 t i poniżej 12 t,
- 2) kat. 2 – pojazdy o dmc co najmniej 12 t,
- 3) kat. 3 – autobusy (niezależnie od dmc).

Zgodnie z wymogami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w projekcie wskazano stawkę maksymalną opłaty elektronicznej – określono ją na poziomie

2,50 zł, który został ustalony z uwzględnieniem wielu czynników, w tym poziomu maksymalnych stawek opłat za przejazd 1 km autostrady, zawartych w aktualnie obowiązującym załączniku do ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym w odniesieniu do pojazdów najcięższych (nienormatywnych) oraz prognozy wzrostu tych stawek wynikających m. in. ze wzrostu inflacji oraz wzrostu kosztów budowy i utrzymania infrastruktury drogowej (projekt nie przewiduje indeksacji tej stawki). Stawki opłaty za przejazd

w systemach opłat, które będą stosowane w nowych umowach o budowę i eksploatację autostrad płatnych (w świetle dyrektywy 2006/38/WE każda umowa ustanawia odrębny system opłat), będą ograniczone poziomem stawki, który wynika ze sposobu obliczania stawki opłaty elektronicznej, zgodnie z art. 13ha ust. 5.

Stawka opłaty faktycznie pobieranej od użytkowników w systemie opłaty elektronicznej oraz w systemach opłat stosowanych w nowych umowach o budowę i eksploatację autostrad płatnych będzie uwzględniać rozwój sieci autostrad

i dróg szybkiego ruchu, niską siłę nabywczą większości użytkowników dróg, dużą skłonność do unikania obowiązku uiszczania opłat oraz uwarunkowania umów zawartych ze spółkami koncesyjnymi.

Dla szacowania skutków finansowych projektowanej regulacji przyjęto stawki dla ruchu ciężarowego wariantowe na poziomie 0,23 gr, 0,34 gr, 0,46 gr za przejazd 1 km.

Projekt przewiduje upoważnienie dla Rady Ministrów do ustalenia szczegółowego sposobu obliczania stawki opłaty elektronicznej jednego kilometra drogi krajowej.

Wprowadzana opłata elektroniczna ma charakter opłaty fakultatywnej. Projekt stanowi, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi drogi krajowe lub ich odcinki, na których pobiera się opłatę elektroniczną i ustali dla nich

wysokość stawek tej opłaty. Projekt w art. 13hb przewiduje, że poboru opłat elektronicznych dokonuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad lub drogowa spółka specjalnego przeznaczenia. Podmioty te mogą upoważnić do poboru opłat podmiot, z którym zawarły umowę o budowę lub eksploatację systemu opłaty elektronicznej (operatora systemu). W przypadku zawarcia umowy

o budowę lub eksploatację systemu opłaty elektronicznej z operatorem i sfinansowania systemu ze środków operatora przewiduje się coroczne prawo odkupu systemu opłaty elektronicznej na rzecz GDDKiA lub drogowej spółki specjalnego przeznaczenia.

Rozwiązanie przyjęte w projektowanym art. 13hb ust. 3, które dopuszcza powierzenie przez ministra właściwego do spraw transportu – drogowej spółce specjalnego przeznaczenia – poboru opłaty elektronicznej wydaje się uzasadnione. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wykonuje szereg zadań przewidzianych ustawą o drogach publicznych w zakresie inwestycji drogowych, utrzymania dróg, ochrony i zarządzania drogami. Wdrożenie przedsięwzięcia polegającego na organizacji systemu opłaty elektronicznej i sam pobór opłat jest zadaniem nowatorskim, skomplikowanym technicznie i organizacyjnie, może zatem być celowe powierzenie tego zadania jako zadania wyłącznego

– specjalnie w tym celu utworzonej spółce. Takie rozwiązania są przyjęte w kilku krajach, które tego rodzaju opłaty już wprowadziły. Ponadto wpływy z tych opłat w każdym przypadku mają stanowić przychód Krajowego Funduszu Drogowego, a ewentualny zysk spółki, zgodnie z art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia, przeznaczają się na finansowanie realizacji powierzonego przedsięwzięcia drogowego lub przekazują na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego.

W proponowanym art. 13i ustawy o drogach publicznych zostały uwzględnione obowiązki kierującego pojazdem, korzystającego z urządzenia na potrzeby pobierania opłat (dodany ust. 4a).

W ustawie o drogach publicznych dodano art. 13k dotyczący kar pieniężnych za brak uiszczenia opłaty elektronicznej, bądź uiszczenia opłaty w niepełnej

wysokości oraz za naruszenie obowiązków przez kierującego pojazdem, korzystającego z urządzenia na potrzeby pobierania opłat. Projektowany przepis art. 13l określa organy uprawnione do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, jej nakładania oraz pobierania. Są to podmioty, które w aktualnym stanie prawnym dokonują m.in. kontroli uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych (winiety). Wydaje się celowe, by wykonywały one analogiczne kontrole w stosunku do wprowadzanych w miejsce winiet opłat elektronicznych. Szczegółowy sposób kontroli prawidłowości uiszczania opłat zostanie określony w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu. Przewiduje się wydanie powyższego rozporządzenia po dokonaniu w Polsce wyboru technologii, która zostanie wykorzystana do poboru opłaty elektronicznej.

Przewiduje się, że zadania związane z kontrolą w systemie opłaty elektronicznej będą finansowane ze środków organów wskazanych w art. 13l ust. 1 w ramach środków pozostających w gestii dysponenta odpowiedniej części budżetowej, z której finansowane są te podmioty.

W projekcie określono, że wpływy z opłaty elektronicznej będą przekazywane bezpośrednio na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego z przeznaczeniem na wynagrodzenie dla operatora, utrzymanie dróg objętych opłatą elektroniczną oraz budowę dróg krajowych – w tym celu dodano do art. 40a nowe ust. 4 i 5. W drodze rozporządzenia, wydanego po dokonaniu wyboru technologii, która zostanie wykorzystana do poboru opłaty elektronicznej, nastąpi określenie trybu, sposobu i terminu wnoszenia opłaty elektronicznej oraz jej rozliczenia, trybu dokonywania zwrotu nienależnie pobranych opłat elektronicznych, a także trybu i terminu przekazywania opłat elektronicznych oraz kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego.

Pozostałe zmiany dokonane w ustawie o drogach publicznych mają charakter porządkujący.

W art. 2 projektu ustawy zawarto zmiany do ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Zmiana pierwsza dotyczy art. 37a, w którym dodano ust. 5 zawierający definicję opłaty za przejazd autostradą, zgodną z definicją opłaty elektronicznej. Ponadto

do art. 37a dodano ust. 6, określający kategorie pojazdów, którym przyporządkowane będą stawki opłaty za przejazd autostradą. Kategorie te są spójne

z kategoriami proponowanymi w przepisach ustawy o drogach publicznych, dotyczącymi opłaty elektronicznej, przy czym wyodrębniono trzy dodatkowe kategorie pojazdów: motocykle, pojazdy samochodowe o dmc nieprzekraczającej 3,5 t oraz tzw. pojazdy nienormatywne.

Kolejna zmiana dotyczy przepisu art. 37b, w którym dodano ust. 4, przewidujący, że opłaty za przejazd autostradą pobierane przez spółkę, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, mogą stanowić przychód Krajowego Funduszu Drogowego. W obowiązującym stanie prawnym opłaty pobierane za przejazd autostradą mogą stanowić przychód spółki koncesyjnej. Nowa regulacja ma sprzyjać z jednej strony bardziej skutecznej kontroli wysokości wpływów z opłat za przejazd autostradą, a zarazem pozostawić Ministrowi Infrastruktury możliwość szczegółowego rozliczania wpływów z opłat za przejazd autostradą w powiązaniu z kosztami przedsięwzięcia w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady.

Dalsze zmiany dotyczą art. 37d i 37e ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, wyrażających zasadę, że stawki opłat za przejazd autostradą, w przypadku odcinków, dla których są zawarte umowy o budowę i eksploatację, albo wyłącznie eksploatację autostrady, są ustalane zgodnie z zasadami obliczania stawek w systemie opłat elektronicznych, określonymi w proponowanych przepisach w ustawie o drogach publicznych, a tym samym realizują postanowienia dyrektywy 2006/38/WE.

W przypadku budowy lub eksploatacji autostrady przez drogowe spółki specjalnego przeznaczenia oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad stawki opłat za przejazd autostradą również muszą być obliczane i różnicowane zgodnie z zasadami obliczania stawek w systemie opłat elektronicznych, określonymi w proponowanych przepisach w ustawie o drogach publicznych, a ponadto ich maksymalna wysokość nie może przekroczyć 2,50 zł.

W konsekwencji zmian dokonanych w art. 1 projektu do ustawy o drogach publicznych, dotyczącym funkcjonowania operatora systemu opłaty elektronicznej, rozszerzono przepis art. 39f ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym o możliwość wypłaty wynagrodzenia dla tego operatora ze środków Krajowego Funduszu Drogowego oraz przewidzianego w art. 7 projektu zwrotu niewykorzystanej opłaty rocznej za przejazd po drogach krajowych.

Pozostałe zmiany mają charakter porządkujący.

W art. 3 projektu dokonuje się zmian ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Zmiany są związane ze zniesieniem obowiązku uiszczania dotychczas pobieranych, na podstawie art. 42 ww. ustawy, opłat za przejazd po drogach krajowych (winiety).

W art. 3 projektu wprowadzono także zmiany dotyczące rozszerzenia zadań Inspekcji Transportu Drogowego, związane z wprowadzeniem do systemu prawa opłaty elektronicznej. Wprowadzone przepisy przewidują dla Inspekcji Transportu Drogowego prawo do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej oraz kontroli urządzeń instalowanych w pojazdach na potrzeby pobierania opłat – zmiany w art. 50a oraz art. 55. Pozostałe zmiany mają charakter porządkujący.

Art. 4 projektu zawiera zmiany do ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia.

Wprowadzone zmiany stanowią konsekwencję zmian dokonanych w art. 1-3 projektu, zasadniczo związanych z możliwością wykonywania przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia zadań dotyczących budowy lub eksploatacji systemu opłaty elektronicznej i jej pobierania. Wprowadzono również przepis przewidujący uzgodnienie warunków umów zawieranych przez ministra właściwego do spraw transportu z drogową spółką specjalnego przeznaczenia z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Takie uzgodnienie jest wymagane także dla umów wskazanych w art. 9 i 9a przedmiotowej ustawy.

W projekcie zawarto przepisy przejściowe dotyczące:

- 1) w art. 5 – zachowania ważności wydanych kart opłat za przejazd po drogach krajowych do końca okresu ich obowiązywania, z zachowaniem powiązanego z tym prawa do bezpłatnego przejazdu po odcinkach autostrad płatnych dla pojazdów ciężarowych, a co za tym idzie płatności tzw. rekompensat spółkom koncesyjnym.
- 2) w art. 6 – przewiduje się zachowanie dotychczasowych zasad w stosunku do opłat za przejazd autostradą, wynikających z umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy:
 - w zakresie ustalania wysokości opłat za przejazd autostradą, ich zmiany,
 - sposobu pobierania tych opłat i ogłaszania ich wysokości,
 - kategorii pojazdów, od których pobiera się opłaty za przejazd autostradą.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2006/38/WE nowe przepisy, w szczególności odnoszące się do obligatoryjnej metodologii ustalania opłat, będą miały zastosowanie w przypadku, gdy ustalony przed dniem wejścia w życie ustawy system pobierania opłat będzie zmieniany w stopniu istotnym (w myśl ww. dyrektywy w stopniu „znaczny”). Postanowienia dyrektywy nie definiują tego pojęcia, jednak dla celów niniejszego projektu określono dodatkowo, że nowe przepisy znajdą zastosowanie, wówczas gdy ustalony przed dniem wejścia w życie ustawy system opłat za przejazd autostradą – jest zmieniany w stopniu istotnym w zakresie sposobu ustalania stawek opłat za przejazd autostradą.

- 3) w art. 7 – zasad zwrotu niewykorzystanej opłaty rocznej.

W przypadku, w którym koszty związane z realizacją projektu w okresie przejściowym, tj. do połowy 2009 r., dotyczące wypłaty rekompensat oraz zwrotu niewykorzystanej opłaty rocznej będą wyższe niż przewidywane na ten cel środki Krajowego Funduszu Drogowego, co stworzy zagrożenie dla płynności finansowej Funduszu, organy sprawujące nadzór nad przedmiotowym Funduszem – minister do spraw finansów publicznych oraz minister właściwy do spraw transportu podejmą wspólnie działania na rzecz pozyskania

niezbędnych środków finansowych ze wszystkich możliwych źródeł finansowania.

Zasadniczym dla przedmiotowego projektu aktem normatywnym jest rozporządzenie przewidziane w art. 13ha ust. 5 nowelizowanej ustawy o drogach publicznych. Dotyczy ono szczegółowej metodologii obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej za przejazd jednego kilometra drogi krajowej. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2006/38/WE metodologia powyższa jest obligatoryjna dla ustalania wszystkich rodzajów opłat za przejazd na sieci TEN-T, wprowadzanych po dniu 10 czerwca 2008 r.

W przypadku niniejszego projektu ustawy metodologia ta dotyczyć będzie m.in. opłat elektronicznych, których wdrożenie przewidziane jest w ciągu najbliższych trzech lat. Rozporządzenie dotyczące metodologii dokonuje wyłącznie transpozycji Dyrektywy 2006/38/WE (w tym przede wszystkim załącznika nr III do dyrektywy). Projekt tego rozporządzenia jest załączony do przedmiotowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Pozostałe akty wykonawcze przewidziane w art. 131 ust. 2 i art. 40a ust. 5 nowelizowanej ustawy o drogach publicznych, zgodnie z wytycznymi mogą zostać przedstawione dopiero po wyborze jednej z trzech technologii wskazanych w dyrektywach Unii Europejskiej. Wybór ten nastąpi nie wcześniej niż po wejściu w życie niniejszej ustawy – przez podmiot wskazany zgodnie z ustawą do przygotowania i wdrożenia systemu elektronicznego poboru opłat, czyli Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo, za zgodą Rady Ministrów – przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia.

Akty wykonawczy przewidziany w art. 37e ust. 2 nowelizowanej ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym ma ustalać stawki opłat za przejazd autostradą pobierane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz drogową spółkę specjalnego przeznaczenia. Stawki te muszą być, zgodnie z przepisami wdrażanej Dyrektywy 2006/38/WE, tj. wyliczone w oparciu o koszty budowy i eksploatacji danej drogi. Aktualnie nie zakończono budowy żadnej z dróg, dla których przewidywano pobór opłat przez

Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz drogowe spółki specjalnego przeznaczenia.

Przedmiotowy projekt nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia 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), w związku z tym nie wymaga notyfikacji.

Projekt ustawy, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Transportu z dniem wysłania projektu do uzgodnień międzyresortowych. Na obecnym etapie prac żadne podmioty nie zgłosiły zainteresowania pracami nad tym projektem.

Projekt ustawy był przedmiotem obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 5 listopada 2007 r. na posiedzeniu Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska. Podczas obrad proponowane w projekcie ustawy rozwiązania zostały szczegółowo omówione przez przedstawicieli resortu infrastruktury. W związku z uwagami przedstawionymi podczas tego posiedzenia pismem z dnia 15 listopada 2007 r. przekazano Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego dodatkowe wyjaśnienia dotyczące kwestii poruszonych na posiedzeniu Zespołu wraz z rozszerzonym tekstem uzasadnienia i Oceny Skutków Regulacji. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie przedstawiła opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw w terminie określonym w ustawie z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759).

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

Termin wejścia w życie ustawy jest związany z terminem wdrożenia dyrektywy 2006/38/WE.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Podmioty, na które oddziałuje regulacja

Projekt jest kierowany do wszystkich podmiotów korzystających z dróg krajowych, wykorzystujących w tym celu pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t, w tym autobusy niezależnie od ich masy.

Ponadto regulacja oddziałuje na podmioty, z którymi minister właściwy do spraw transportu zawarł bądź zawrze umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Inspekcję Transportu Drogowego, Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzący obsługę Krajowego Funduszu Drogowego oraz drogową spółkę specjalnego przeznaczenia, w przypadku powierzenia jej zadań z zakresu systemu opłaty elektronicznej.

II. Konsultacje społeczne

Projekt zmian został poddany konsultacjom przez:

1. Przesłanie do następujących organizacji zrzeszających przewoźników drogowych:
 - 1) Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce, Warszawa,
 - 2) Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego Spedycji, Warszawa,
 - 3) Polskie Stowarzyszenie Przewoźników Autokarowych, Warszawa,
 - 4) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Warszawa,
 - 5) Sekretariat Transportowców NSZZ „Solidarność”, Warszawa,
 - 6) Ogólnopolski Związek Pracodawców Transportu Drogowego, Stobno/k. Piły
 - 7) Forum Związków Zawodowych, Bydgoszcz.

2. Przesłanie do podmiotów, z którymi minister właściwy do spraw transportu zawarł bądź zawrze 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.,
- 4) Konsorcja znajdujące się na krótkiej liście firm, z którymi minister właściwy do spraw transportu zawrze umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej: A1 Stryków-Pyrzowice, A2 Stryków-Konotopa.

3. Przesłanie do Banku Gospodarstwa Krajowego.

Wyniki konsultacji społecznych:

W trakcie konsultacji uwagi zgłosili: Sekcja Krajowa Drogownictwa NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce, Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji, Ogólnopolski Związek Pracodawców Transportu Samochodowego, Autostrada Południe S.A., STRABAG AG/Autostrada Centralna, Stalexport Autostrada Małopolska S.A., Gdańsk Transport Company S.A., Autostrada Wielkopolska S.A., Bank Gospodarstwa Krajowego.

W toku konsultacji wyrażano różne opinie odnośnie projektu ustawy.

Tytułem przykładu można wskazać, że zdaniem Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce likwidacja kart opłaty drogowej i przywrócenie myta na płatnych odcinkach autostrad i dróg ekspresowych dla pojazdów wykonujących przewóz drogowy w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym przyniesie szereg negatywnych skutków społecznych, których koszty przewyższą korzyści dla budżetu państwa. Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce wskazało ponadto, że wprowadzenie opłat dla pojazdów powyżej 3,5 t za przejazdy po drogach krajowych spowoduje: likwidację wielu firm transportowych i miejsc pracy, gdyż już obecnie część przewoźników wykonuje

przewozy za minimalne stawki frachtów, gwarantujące jedynie zwrot kosztów działania firmy, szybką degradację dróg alternatywnych i idące za tym zwiększone koszty ich eksploatacji, zwiększenie liczby wypadków na skutek korzystania z gorszej kategorii dróg niezapewniających bezkolizyjnego przejazdu, zwiększenie uciążliwości transportu wynikającej ze zwiększenia hałasu, powiększonej emisji spalin, tworzenia zatorów drogowych, co oprócz kosztów zewnętrznych transportu spowoduje olbrzymie protesty społeczne.

Z kolei Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji wskazywała, że popiera zastąpienie systemu opłat winietowych systemem opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych powyżej 3,5 t, ale jednocześnie zwracała uwagę, że w ustawie powinny się znaleźć zapisy określające zasady, na jakich przewoźnicy będą wyposażani w urządzenia do rejestracji drogi, od kogo i na jakich warunkach przewoźnicy otrzymają niezbędne urządzenia, kto i za jakie środki wybuduje infrastrukturę do pobierania opłat, a także postulowała wydłużenie terminu (do dnia 31 lipca 2008 r.) złożenia wniosku o zwrot opłaty, wskazując jednocześnie, że stawka maksymalnego poziomu opłaty na poziomie 2,50 zł jest zbyt wysoka.

Ogólnopolski Związek Pracodawców Transportu Samochodowego wnosił o wyłączenie z opłat za drogi ekspresowe autobusów wykonujących komunikację regularną lub wprowadzenie minimalnych stawek za przejechany kilometr, argumentując, że wykonywana komunikacja regularna przez spółki PKS jest mało rentowna, a w niektórych przypadkach, nawet jeśli przynosi stratę, jest konieczna do utrzymania ze względów społecznych, takich jak np. zapewnienie dostępu społeczeństwu, szczególnie mniej zamożnemu, do edukacji, ośrodków zdrowia, urzędów itp. Ww. organizacja postulowała zmniejszenie maksymalnej stawki opłaty do 1,50 zł.

W ocenie Forum Związków Zawodowych wprowadzenie nowego systemu opłat w stosunku do autobusów może przyczynić się do upadku przedsiębiorstw PKS, funkcjonujących często na granicy opłacalności, a w

rzeczywistości nie będzie odcinka drogi krajowej, który nie podlegałby opłacie.

Spółki, które zawarły umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, wskazywały, że wejście w życie ustawy może rodzić powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Tytułem przykładu Stalexport Autostrada Małopolska S.A. wskazuje, że: „(...) jakakolwiek zmiana prawa powodująca zmianę w obecnie obowiązującym systemie poboru opłat, w tym w systemie rekompensat, stanowić będzie „Istotne Negatywne Zdarzenie”, chyba że sytuacja ekonomiczna Koncesjonariusza oraz kredytodawców finansujących realizację Przedsięwzięcia nie zostanie pogorszona w stosunku do sytuacji, w której Koncesjonariusz i kredytodawcy byłiby, gdyby zmiana nie miała miejsca”. Tymczasem, jak podnosi Stalexport Autostrada Małopolska S.A., sytuacja ekonomiczna Koncesjonariusza zostanie pogorszona na skutek odpływu ruchu z autostrady na drogi równoległe. Spółka podnosi, że: „zgodnie z postanowieniami Umowy zmiana w przepisach prawa, która w sposób istotnie negatywny wpływa na Koncesjonariusza i która w jakikolwiek sposób będzie wpływała na prawo Koncesjonariusza do pobierania opłat za przejazd Autostradą lub ich wysokość, lub taka zmiana, która powoduje zniesienie lub zmianę systemu autostrad płatnych nadmiernie utrudniając Koncesjonariuszowi realizację Przedsięwzięcia stanowić będzie „Istotne Negatywne Zdarzenie” i może prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie Skarbu Państwa, na zasadach określonych w Umowie.” Spółka zwraca uwagę, że sposób indeksacji uzgodnionych stawek opłat za przejazd autostradą został ustalony w umowie, a naruszenie określonych w niej zasad może stanowić „Istotne Negatywne Zdarzenie”. Stalexport wskazuje ponadto, że ustawa przewiduje nową kategoryzację pojazdów w celu określenia opłat za przejazd, zmienioną art. 37a ust. 6 ustawy o autostradach, opartą o cechy ukryte pojazdu, takie jak masa całkowita, które uniemożliwiają identyfikację pojazdów na punktach poboru opłat. Spółka proponuje, aby ww. kategoryzacja była oparta o cechy zewnętrzne pojazdu, takie jak gabaryty czy liczba osi. STRABAG AG/Autostrada Centralna zwraca uwagę, że obniżenie stawek powinno być

konsultowane z operatorami autostrad przed ich ogłoszeniem, gdyż obniżenie stawki może przyczynić się do zwiększenia ruchu oraz do wzrostu kosztów eksploatacyjnych, ponadto mechanizm pobierania opłat podlega często zewnętrznemu audytowi. Autostrada Centralna zwróciła się z prośbą o potwierdzenie, że proponowane przepisy nie będą miały niekorzystnego wpływu na przedsięwzięcie oraz nie spowodują zmiany przychodów konsorcjum, obliczanych i płaconych z zastosowaniem „Gwarantowanych Stawek Opłat” wskazanych w dokumentacji przetargowej dotyczącej Autostrady A1 „Stryków I” – „Pyrzowice”. Gdańsk Transport Company S.A. zwraca uwagę, że „Zmiana Poboru Opłat” powinna być zgodnie z umową należycie zgłoszona z zastosowaniem postanowień rozdziału 59 umowy, określających czy „Zmiana Poboru Opłat” stanowi „Płatną Zmianę” czy „Zdarzenie Odszkodowawcze”. Zmiany do systemu klasyfikacji pojazdów będą miały – w ocenie GTC S.A. – wpływ na obecny system poboru opłat wdrażany zgodnie z umową i będą stanowić „Płatną Zmianę” lub „Zdarzenie Odszkodowawcze”. W ocenie spółki Autostrada Wielkopolska S.A. przyjęcie projektu w obecnym kształcie może skutkować „Zmianą Wymogów” i „Istotnym Negatywnym Zdarzeniem”, zgodnie z rozumieniem tych pojęć w Umowie Koncesyjnej projektu Autostrady Płatnej A-2 oraz roszczeniem Autostrady Wielkopolskiej S.A. o odszkodowanie, z tytułu negatywnej zmiany warunków finansowych funkcjonowania projektu A-2. Proponowana zmiana zdaniem spółki Autostrada Wielkopolska S.A. wprowadzi drastyczną zmianę w warunkach finansowych funkcjonowania projektu A-2, negatywnie wpływając na ustalony z rządem plan finansowy „Pierwszego Odcinka o Oddzielnym Finansowaniu” ustalony na podstawie określonego w aneksie nr 6 do Umowy Koncesyjnej zwrotu środków finansowych dla Koncesjonariusza z tytułu przejazdu przez autostradę pojazdów o wadze ponad 3,5 t. Ponadto spółka ta wskazuje, że wprowadzenie nowych kategorii pojazdów może przyczynić się do powiększenia szkody Koncesjonariusza, podnosząc jednocześnie, że brak jest przepisów określających skuteczne techniczne rozwiązania, mające na celu rozróżnienie pojazdów należących do poszczególnych kategorii.

W opinii Banku Gospodarstwa Krajowego zniesienie systemu winietowego jest rozwiązaniem jak najbardziej uzasadnionym w świetle rosnących wydatków na wypłatę rekompensat dla spółek koncesyjnych oraz wskazuje, że korzystnym rozwiązaniem byłoby skrócenie zapisanego w ustawie terminu ważności kart opłat za przejazd, biorąc pod uwagę fakt, że cena winiety jest nieporównywalnie niższa od kwot, jakie są zwracane spółkom koncesyjnym za przejazd pojazdów ciężarowych. Bank Gospodarstwa Krajowego zwraca uwagę, że brak jest określonego szacunkowego kosztu systemu elektronicznego poboru opłat oraz kosztów urządzeń instalowanych w pojazdach, a projekt pomija kwestię terminów końcowych do uruchomienia nowych systemów poboru opłat. Bank Gospodarstwa Krajowego zwraca uwagę, że w art. 6 ust. 2 istnieją nieprecyzyjne zapisy stanowiące, że w zakresie opłat za przejazd autostradą ustalonych przed dniem jej wejścia w życie, stosuje się przepisy tej ustawy, tylko gdy „ustalony system pobierania opłat za przejazd zmieniany jest w stopniu istotnym”. Na tym tle rodzi się pytanie, kto i na podstawie jakich kryteriów miałby decydować, w jakim stopniu zmienił się system poboru opłat. Podobnie Stalexport Autostrada Małopolska S.A. zwraca uwagę na ten fakt, wskazując, że „zgodnie z przepisami przejściowymi art. 6 ust. 2 ustawy do opłat za przejazd autostradą, ustalonych przed dniem wejścia w życie ustawy (tak jak ma to miejsce w przypadku umowy) przepisy ustawy mają znaleźć automatyczne zastosowanie, jeżeli ustalony system pobierania opłat za przejazd autostradą jest zmieniany w stopniu istotnym po dniu wejścia ustawy w życie. Nie jest przy tym jasne, kto ma oceniać, czy ustalony system pobierania opłat zmienił się w stopniu istotnym. Można jednak domniemywać, że za taki przypadek będzie uznany fakt utraty ważności kart opłat winietowych z dniem 30 czerwca 2009 r. i tym samym brak przesłanek do dalszego wypłacania odpowiednich rekompensat na rzecz Koncesjonariusza.”

Uwagi zgłoszone do projektu ustawy w większości nie zostały uwzględnione, a odpowiedź na większość z nich znajduje się w uzasadnieniu do ustawy lub w samej treści przepisów projektu ustawy.

Koncepcja przyjęta przez Ministra Infrastruktury zakłada, że w pierwszej kolejności systemem opłaty elektronicznej zostaną objęte drogi krajowe o najwyższej klasie technicznej, czyli autostrady i drogi ekspresowe. Kwestionowana w konsultacjach wysokość stawki opłaty elektronicznej (2,50 zł) stanowi zarazem stawkę maksymalną. Ponadto obok tej stawki istnieje równoległe drugie ograniczenie wysokości stawki opłaty elektronicznej wyrażone w art. 13ha ust. 4 nowelizowanej ustawy o drogach publicznych. Przepis ten ogranicza wysokość potencjalnej stawki opłaty elektronicznej do maksymalnej wysokości określonej zgodnie z metodologią wynikającą z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 13ha ust. 5 nowelizowanej ustawy o drogach publicznych. Rozporządzenie określa zasady ustalenia stawki w powiązaniu z kosztami budowy i utrzymania każdego odcinka drogi, czyli zgodnie z postanowieniami wdrażanej dyrektywy 2006/38/WE. Wysokość stawek opłat elektronicznych nie będzie zatem mogła przekraczać wysokości stawek wyliczonych według kosztów faktycznie poniesionych dla danego odcinka drogi.

W projekcie ustawy zostały przyjęte zasady równego traktowania użytkowników dróg, przy zachowaniu zasady „użytkownik płaci” (w ocenie Ministra Infrastruktury nie ma podstaw do zwolnienia z opłat autobusów). Autostrady oraz drogi ekspresowe są drogami o najwyższym standardzie. Wprowadzenie systemu opłaty elektronicznej na drogach krajowych jest uzasadnione w świetle rosnących wydatków na budowę i utrzymanie dróg krajowych, zwłaszcza autostrad i dróg ekspresowych. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 6 ust. 1 projektu „do opłat za przejazd autostradą, wynikających z umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2, stosuje się przepisy dotychczasowe w zakresie sposobu pobierania tych opłat i ogłaszania ich wysokości oraz kategorii pojazdów, od których pobiera się opłaty za przejazd autostradą.”

Warto podkreślić fakt, że zniesienie wymogu niepobierania opłat za przejazd autostradą od pojazdów, które posiadają ważną kartę opłaty za przejazd po drogach krajowych, i przywrócenie swobody prowadzenia działalności

gospodarczej w tym zakresie spółkom koncesyjnym uzasadnia jednocześnie zniesienie tzw. rekompensat.

Ocena spółek koncesyjnych, że zniesienie rekompensat może powodować powstanie odpowiedzialności Skarbu Państwa, nie jest zasadna, ponieważ proponowana zmiana przywraca w istocie rzeczy stan prawny, jaki istniał w momencie zawierania umów z tymi spółkami koncesyjnymi.

Należy podkreślić, że wprowadzenie rekompensat nastąpiło od września 2005 r. i było w zamierzeniu rozwiązaniem tymczasowym, związanym z koniecznością likwidacji tzw. podwójności opłat, tj. likwidacją zakwestionowanego przez Komisję Europejską systemu opłat, w którym samochody ciężarowe uiszczaly dwie niezależne opłaty za przejazd po tym samym odcinku drogi, tj. opłatę za przejazd po drogach krajowych (winiet) i jednocześnie opłatę za przejazd autostradą.

Przyjęcie takiego tymczasowego rozwiązania Polska deklarowała w listopadzie 2004 r. w trakcie rozmów z przedstawicielami Komisji Europejskiej, w których sprecyzowano okres przejściowy dla zachowania winiet – nie dłuższy niż trzy lata. Deklaracje strony polskiej przewidywały zarazem wprowadzenie po ww. okresie przejściowym w miejsce systemu winietowego – systemu elektronicznego poboru opłat opartego na długości przejazdu. Tym samym opłaty za przejazd autostradami oraz nowo wprowadzone opłaty elektroniczne na innych drogach krajowych – jako odnoszone do długości przejazdu – nie byłyby uznane w żadnym przypadku za niedopuszczalne, gdyż odnoszone byłyby do danego odcinka drogi, a nie do całej sieci, jak dotychczasowy system winietowy.

Wprowadzenie w 2005 r. rekompensat, a następnie ich zniesienie jest, zatem konsekwentną realizacją deklaracji strony polskiej z 2004 r. w szeroko rozumianej płaszczyźnie dostosowania prawa polskiego do Dyrektywy 99/62/WE, a obecnie także do Dyrektywy 2006/38/WE, a ponadto jest zgodne z kierunkami zmian w systemach poboru opłat w innych krajach europejskich.

Informacja o wyżej przedstawionych zamierzeniach w kwestii polityki opłat za korzystanie z dróg publicznych była wielokrotnie szeroko prezentowana

nie tylko spółkom koncesyjnym, ale rozpowszechniona w mediach zarówno przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, która prowadziła negocjacje ze spółkami koncesyjnymi, jak i ówczesnego Ministra Infrastruktury. Ponadto sprawa ta była wielokrotnie poruszana i wyjaśniana w toku prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie RP, przy czym w posiedzeniach tych uczestniczyli również przedstawiciele spółek koncesyjnych. Wyjaśnienia zawierały informacje, że przewiduje się funkcjonowanie systemu rekompensat przez okres 1-2 lat pozwalającego na opracowanie zmian przepisów tworzących ramy prawne dla instytucjonalnego wdrożenia systemu elektronicznego poboru opłat.

W toku prac legislacyjnych w Sejmie RP były przedstawiane również – przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dane o ruchu na autostradach płatnych, z których wynikało, że system rekompensat będzie miał uzasadnienie ekonomiczne maksymalnie na 2-3 lata i to przy założeniu, że nie zwiększą się opłaty za przejazd autostradą i nie przybędą nowe płatne odcinki autostrad.

Praktyka pokazała że spółki podniosły opłaty za przejazd przed dniem wejścia w życie rekompensat, mimo że system rekompensat zjął ryzyko ruchu ze spółek koncesyjnych kosztem Skarbu Państwa. Dodatkowo zwolnienie pojazdów ciężarowych od uiszczania opłat za przejazd autostradą doprowadziło do zasadniczego zwiększenia ruchu na autostradach płatnych (do 3,5 razy w przypadku Autostrady Wielkopolskiej SA) i w konsekwencji do znacznego zwiększenia przychodów spółek koncesyjnych, które jest finansowane przez Skarb Państwa.

W tym świetle nie znajdują uzasadnienia i budzą zastrzeżenia komentarze spółek koncesyjnych, które powołują się na możliwość odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu zniesienia rekompensat, które z założenia były przewidziane jako rozwiązanie przejściowe i negocjowane ze spółkami przy tym założeniu.

W pierwszej kolejności należy ponownie wskazać, że po stronie spółek koncesyjnych istniała pełna świadomość tymczasowości przyjętych rozwiązań. Ponadto rozwiązania prawne dotyczące likwidacji rekompensat

były procedowane jednocześnie z inną ustawą, tj. ustawą o zmianie ustawy o drogach publicznych, która stwarzała zarazem podstawy prawne do podjęcia prac na rzecz wprowadzenia elektronicznego systemu poboru opłat, wskazując m.in. możliwe do zastosowania technologie.

Należy także wziąć pod uwagę, że u podstaw koncepcji opłat za przejazdy autostradami, w systemie BOT (build-operate-transfer), który wprowadzała ustawa o autostradach płatnych leżało założenie, że partner prywatny z tytułu udzielenia mu wyłącznego prawa do budowy autostrady płatnej otrzymuje

w zamian wyłączone prawo do jej eksploatacji w umówionym okresie, w tym w szczególności nieograniczone prawo do bezpośredniego poboru opłat od wszystkich pojazdów, niezależnie od ich masy całkowitej. Na bazie takiego założenia zostały zawarte umowy o budowę i eksploatację autostrad płatnych ze spółkami koncesyjnymi (1997 r.). Tego założenia nie zmieniono w toku dalszej realizacji projektów koncesyjnych. Rekompensaty, ograniczając w 2005 r. (czyli po wielu latach od zawarcia umów) prawo spółek koncesyjnych do poboru opłat od niektórych pojazdów, stanowiły jedynie o zwrocie środków finansowych z tytułu tego ograniczenia, tak aby nie pogorszyć sytuacji finansowej spółek koncesyjnych.

W przedmiotowym projekcie ustawy – w zakresie dotyczącym omawianej kwestii – następuje jedynie przywrócenie nieograniczonych praw spółek koncesyjnych do poboru opłat, a zatem powrót do stanu faktycznego prawnego i finansowego, jaki był uzgodniony w umowach ze spółkami koncesyjnymi przed dniem wejścia w życie systemu rekompensat. Jeżeli zatem jest to przywrócenie stanu poprzedniego, nie znajdują uzasadnienia uwagi spółek koncesyjnych dotyczące potencjalnej odpowiedzialności Skarbu Państwa. Ponadto zniesienie rekompensat nie wymaga dokonywania zmian w zawartych umowach o budowę i eksploatację autostrady.

Jeżeli spółki koncesyjne podtrzymywałyby tezę o pogorszeniu ich sytuacji finansowej z powodu zniesienia rekompensat, mogłoby to oznaczać, że uznają zarazem, że poziom tych rekompensat był zawyżony w stosunku do

rzeczywiście ponoszonych nakładów w związku z utrzymaniem autostrady. Założeniem podstawowym wprowadzenia rekompensat było zachowanie sytuacji finansowej spółek koncesyjnych na analogicznym poziomie, jak wynikający z postanowień zawartej umowy o budowę i eksploatację autostrady.

Należy także wskazać, że jakkolwiek ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 155, poz. 1297) wprowadzająca system rekompensat nie określiła wyraźnie okresu wypłat rekompensat (w rozumieniu podania daty kalendarzowej), to jednak na aspekt czasowy i warunkowy przyjętych rozwiązań wskazuje także powiązanie finansowania rekompensat z jednego źródła, jaki stanowią przychody z winiet wpływające do Krajowego Funduszu Drogowego. Ponadto ustawodawca nie przewidział żadnego innego środka na finansowanie rekompensat.

Sposób sformułowania treści zasadniczego dla wprowadzonych zmian art. 37a ust. 4 ustawy potwierdza warunkowość i zarazem czasowy charakter wprowadzonych rozwiązań. Zgodnie z ratio legis tego przepisu istnieje bezpośrednia zależność między istnieniem opłat tzw. winietowych i okresem ich ważności, osiągnięta przez odesłanie do konkretnie wskazanego przepisu ustawy o transporcie drogowym, a prawem do niepobierania opłat od pojazdów, które posiadają ważne winiety. W konsekwencji od każdego pojazdu ciężarowego, który nie dysponuje ważną winietą, spółka koncesyjna ma obowiązek pobrania opłaty za przejazd w formie takiej, jak od samochodów osobowych, a zarazem nie przysługuje jej prawo do żądania rekompensaty.

Gdyby założyć sytuację, w której samochody ciężarowe nie posiadają wykupionych winiet – wszystkie mają obowiązek wnieść opłatę za przejazd autostradą bezpośrednio na rzecz spółki koncesyjnej. W tym świetle, także i w aktualnym stanie prawnym obowiązek wypłaty rekompensat z mocy prawa istnieje tylko, o ile istnieje, obowiązek uiszczania winiet.

Reasumując, w ocenie wnioskodawcy zapowiedzi spółek koncesyjnych o potencjalnej odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu zniesienia rekompensat nie znajdują dostatecznego uzasadnienia.

Odnosnie poglądu wyrażonego podczas konsultacji, że art. 6 ust. 2 projektu ustawy może budzić wątpliwości interpretacyjne, należy wskazać, że przepis ten jest wdrożeniem postanowienia zawartego w art. 7a ust. 3 dyrektywy 1999/62/WE, zgodnie z którym: „(...) Systemy pobierania opłat za przejazd obowiązujące już w dniu 10 czerwca 2008 r. lub te, na które, zgodnie z procedurą udzielania zamówień publicznych, wpłynęły oferty lub odpowiedzi na zaproszenie do udziału w procedurze negocjacji przed dniem 10 czerwca 2008 r., nie podlegają obowiązkom zawartym w niniejszym ustępie w okresie ich obowiązywania oraz pod warunkiem, że nie zostaną zmienione w znacznym stopniu. W projekcie doprecyzowano ten przepis poprzez odesłanie do zmian w zakresie sposobu ustalania stawek opłat za przejazd autostradą.

III. Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżet samorządu terytorialnego

Zniesienie systemu winietowego oznacza brak wpływów z opłat winietowych z jednoczesnym brakiem konieczności wypłacania tzw. rekompensat spółkom koncesyjnym.

Z analiz przeprowadzonych w resorcie transporcie wynika, że pozostawienie systemu winietowego w dotychczasowym kształcie spowodowałoby już w 2009 r. sytuację, w której rekompensaty przewyższyłyby poziom wpływów uzyskiwanych z opłat winietowych.

Proponowane w niniejszym projekcie przejście na system opłat za przejazd oparty na przejechanym kilometrażu nie wiąże się z koniecznością wypłaty rekompensat. Należy oczekiwać, że do momentu wprowadzenia stawek opłat za przejazd po drogach krajowych pobieranych w systemie opłaty elektronicznej, odpływ ruchu z autostrad płatnych na drogi równoległe może sięgnąć 65%, co może wpłynąć na zwiększenie kosztów ich utrzymania i remontów, kosztów ekonomicznych wypadków drogowych oraz kosztów ekonomicznych zanieczyszczenia środowiska.

Jak wskazują doświadczenia innych krajów, zastosowanie elektronicznego poboru opłat przyczynia się do powrotu pojazdów na drogi płatne (zwiększenie komfortu przejazdu), a w każdym razie do zmniejszenia odpływu ruchu na drogi alternatywne. Odpływ ruchu na drogi alternatywne będzie dodatkowo zmniejszony przez objęcie elektronicznym poborem opłat dróg ekspresowych oraz wybranych dróg krajowych równoległych. Zwiększone koszty utrzymania dróg alternatywnych, będących w gestii jednostek samorządu terytorialnego, określono w OSR na str. 25. Koszty te, jak wskazano, dotyczyć będą dróg wojewódzkich, ponieważ drogi powiatowe, jako drogi o charakterze lokalnym wykluczają ze względów technicznych możliwość ich wykorzystania przez pojazdy ciężarowe jako trasy tranzytowej. Nie przewiduje się zmian w źródłach finansowania wydatków związanych z kosztami utrzymania dróg alternatywnych.

Należy mieć na uwadze, że wprowadzenie ustawy nie przywróci sytuacji sprzed września 2005 r., kiedy to obciążenie ruchem autostrad płatnych było znacznie mniejsze, a dróg krajowych czy wojewódzkich znacznie większe niż po wprowadzeniu możliwości skorzystania z bezpłatnego przejazdu autostradą na podstawie winiety. Sytuacja obecnie jest zdecydowanie inna, bowiem zwiększyła się sieć autostrad i dróg ekspresowych, która dalej będzie się dynamicznie zwiększać. Należy liczyć się z tym, że tylko ciężarówki poruszające się w transporcie regionalnym będą starały się zjechać na drogi równoległe. Przejazdy w ruchu międzyregionalnym i krajowym z ominięciem autostrad będą nieuzasadnione ekonomicznie (potencjalne oszczędności na opłatach nie będą równoważyły strat na czasie przejazdu).

W tabeli poniżej przedstawiono szacunkowe konsekwencje budżetowe proponowanych zmian prawnych dla pierwszych 12 miesięcy od daty zniesienia opłat typu winietowego.

Konsekwencje budżetowe w systemie finansowania dróg krajowych (dane na podstawie danych dla 2008 r. w mln zł, w nawiasach podano wartości ujemne)

Zmniejszenie wpływów Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu	(660)*
--	--------

opłat winietowych (po odliczeniu kosztów prowizyjnych dla dystrybutorów)	
Zmiana przepływów finansowych do spółek koncesyjnych	612
Zwiększenie kosztów finansowych na sieci dróg równoległych (dodatkowe remonty na drogach krajowych i wojewódzkich)	(55)
Zwiększenie kosztów ekonomicznych zdarzeń drogowych i ofiar wypadków	(85)
Zwiększenie kosztów ekonomicznych zanieczyszczenia środowiska	(34)
Ogółem konsekwencje	(222)

* scenariusz realistyczny

Z szacunkowych analiz ekonomiczno-finansowych przeprowadzonych w resorcie transportu wynika, że pozostałe konsekwencje zniesienia systemu winietowego mogą wyrażać się w poniższych zdarzeniach i w poniższej skali:

- 1) spadek Produktu Krajowego Brutto kraju o 48 mln zł (0,004%),
- 2) wzrost inflacji maksymalnie o 0,003%,
- 3) wzrost importu o 14 mln USD (pogorszenie salda bilansu płatniczego),
- 4) spadek kosztów ekonomicznych eksploatacji pojazdów o 0,7 mln zł,
- 5) wzrost kosztów ekonomicznych czasu użytkowników dróg o 0,2 mln zł.

Należy wziąć pod uwagę fakt, że zniesienie systemu winietowego nie oznacza wygaśnięcia ważności kart opłaty winietowej nabytych przed dniem 1 lipca 2008 r., a zatem karty opłaty winietowej pozostaną w obiegu do dnia 1 lipca 2009 r. Przewiduje się, że podmioty, które nabyły karty opłaty winietowej, mogą zwrócić się o zwrot opłaty na podstawie art. 7 projektu (zakłada się, że liczba kart opłaty winietowej pozostających w obiegu będzie systematycznie maleć). W konsekwencji przewiduje się, że do połowy 2009 r. może wystąpić konieczność wypłacenia ze środków Krajowego Funduszu Drogowego tzw. rekompensat dla spółek koncesyjnych z tytułu nieodpłatnego przejazdu po autostradzie płatnej samochodów ciężarowych, posiadających ważną kartę opłaty winietowej. Należy przy tym zaznaczyć, że od połowy 2008 r. do momentu wprowadzenia opłaty elektronicznej za przejazd po wybranych drogach krajowych

Krajowy Fundusz Drogowy nie będzie uzyskiwać wpływów za korzystanie z infrastruktury drogowej (z wyjątkiem wpływów z opłat za przejazd autostradą, pobieranych na odcinkach autostradowych budowanych w systemie tradycyjnym). Przewiduje się, że Krajowy Fundusz Drogowy będzie w okresie od dnia 1 lipca 2008 r. do dnia 1 lipca 2009 r. obciążony wydatkami z tytułu rekompensat, których wielkość będzie systematycznie maleć (w 2009 r. w obiegu pozostaną już tylko winiety roczne). Jedyne miarodajne szacunki co do wielkości tych wydatków będzie można uzyskać na podstawie danych o sprzedaży winiet (przede wszystkim winiet rocznych) w ostatnich miesiącach sprzedaży winiet. Ponadto, proponowana regulacja przewiduje jeden miesiąc na złożenie wniosku o zwrot niewykorzystanej opłaty rocznej. Na początku sierpnia 2008 r. będzie możliwe na podstawie ilości winiet pozostających w obrocie określenie środków niezbędnych na zwrot opłaty oraz oszacowanie wielkości środków na wypłatę rekompensat do czerwca 2009 r.

Spowodowany zniesieniem systemu winietowego odpływ ruchu z autostrad płatnych na drogi równoległe spowoduje konieczność opracowania i wdrożenia programu ich zabezpieczenia (ronda, przewężenia i inne rozwiązania spowalniające ruch ciężarowy), co związane jest z kosztami, które również będą musiały zostać sfinansowane ze środków publicznych.

Koszty przedsięwzięć drogowych służących spowolnieniu ruchu ciężarowego na alternatywnych drogach równoległych do autostrad płatnych zostały uwzględnione w przewidywanych wielkościach kosztów związanych z utrzymaniem dróg alternatywnych (krajowych i samorządowych), które zostały przedstawione w OSR na stronach 24 i 25. Niektóre z tych przedsięwzięć będą realizowane w ramach działań służących poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wprowadzenie systemu opłaty elektronicznej przewiduje się na zasadniczej sieci autostrad i dróg ekspresowych, która zgodnie z postanowieniami Programu Budowy Dróg Krajowych powstanie w latach 2008-2012, przy czym, jak już wspomniano w uzasadnieniu, systemem tym będą objęte odcinki dróg budowane w systemie tradycyjnym. Odcinki dróg eksploatowane w ramach umów

o budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrad będą mogły być objęte systemem, przy założeniu dokonania odpowiednich uzgodnień ze spółkami.

Szacuje się, że objęcie systemem opłaty elektronicznej sieci autostrad i dróg ekspresowych przyniesie, w zależności od przyjętych stawek tej opłaty, następujące korzyści finansowe dla sektora finansów publicznych:

Różnice między wpływami z systemu opłaty elektronicznej a wydatkami z tytułu zobowiązań wobec spółek koncesyjnych (wpływy netto)

Stawka w zł (pojazdy lekkie o dmc poniżej 3,5 t)	Stawka w zł (pojazdy ciężarowe o dmc powyżej 3,5 t)	Suma dla okresu 2011- 2020 (w mln zł, wartości rzeczywiste)
0,1	0,23	15 946
0,15	0,34	29 473
0,2	0,46	40 108

Przyjęto, że stawka opłaty za przejazd dla pojazdów ciężkich będzie stanowić 230% stawki za pojazdokilometr dla pojazdów lekkich na autostradach. Na drogach ekspresowych pojazdy ciężkie płacą 80% stawki autostradowej.

Przewiduje się, że uzyskane wpływy netto zostaną przeznaczone na:

- 1) pokrycie krajowego wkładu własnego w projektach współfinansowanych przez Unię Europejską,
- 2) pokrycie kosztów budowy oraz eksploatacji (w tym ciężkiego utrzymania) odcinków autostrad i dróg ekspresowych, eksploatowanych przez stronę publiczną,
- 3) koszty związane z budową i eksploatacją systemu opłaty elektronicznej.

Z analiz wykonanych na potrzeby resortu transportu wynika, że przy objęciu opłatą elektroniczną zarówno sieci autostrad, jak i dróg ekspresowych, wpływy netto z opłat będą najwyższe. W tabeli poniżej porównano wpływy netto dla trzech wariantów:

- 1) wariant I – system opłaty elektronicznej za przejazd po autostradach i drogach ekspresowych,

- 2) wariant II – system opłaty elektronicznej za przejazd po autostradach,
- 3) wariant III – zachowanie obecnie obowiązującego systemu winietowego (przy czym zakłada się brak opłat za przejazd na sieci autostrad w przypadku pojazdów lekkich i realistyczny scenariusz wzrostu przychodów z opłat winietowych).

Porównanie wpływów netto dla trzech wariantów systemowych (w mln zł, wartości rzeczywiste)

Wariant I		Wariant II		Wariant III	
Stawka w zł (pojazdy lekkie o dmc poniżej 3,5 t), autostrady i drogi ekspresowe	Suma dla okresu 2011-2020	Stawka w zł (pojazdy lekkie o dmc poniżej 3,5 t), autostrady	Suma dla okresu 2011-2020	Obecny system opłat – winiety	Suma dla okresu 2011-2020
0,1	15 946	0,1	7 354	-	-13 342
0,15	29 473	0,15	17 411	-	
0,2	40 108	0,2	22 936	-	

Przyjęto, że stawka opłaty za przejazd dla pojazdów ciężkich będzie stanowić 230% stawki za pojezdokilometr dla pojazdów lekkich na autostradach. Na drogach ekspresowych pojazdy ciężkie płacą 80% stawki autostradowej.

Mając na uwadze powyższe, projektowany akt prawny może przynieść następujące skutki finansowe dla sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów:

- wydatki Krajowego Funduszu Drogowego zmniejszą się w wyniku likwidacji rekompensat wypłacanych spółkom koncesyjnym oraz wyeliminowania zagrożenia wypłacania środków finansowych z tytułu wystąpienia zdarzenia polegającego na niezrealizowaniu gwarantowanego poziomu przychodów. W przypadku zachowania obecnie obowiązujących przepisów przewidywana wielkość wypłacanych rekompensat wraz z wielkością środków z tytułu niezrealizowania gwarantowanego poziomu przychodów do 2012 r. w jednej z umów o budowę i eksploatację autostrady (w tym roku do użytku zostanie oddana zasadnicza sieć autostrad i dróg ekspresowych) przedstawia się następująco:

2008	2009	2010	2011	2012
814,7*	1 380,3	1 559,8	2 423,4	2 540,6

*w mln zł

Ponadto wydatki Krajowego Funduszu Drogowego zmniejszą się w związku z likwidacją kart opłaty drogowej (wydatki na druk kart opłat drogowych). Zostaną wyeliminowane również inne koszty funkcjonowania systemu karty opłaty drogowej, np. koszty obsługi systemu i dystrybucji ponoszone przez działające przy Ministrze Transportu gospodarstwo pomocnicze – Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego.

– wpływy Krajowego Funduszu Drogowego zmniejszą się w wyniku likwidacji kart opłaty drogowej, w następujący sposób:

2008	2009	2010	2011	2012
660,3*	705,8	821,1	859,4	899,3

*w mln zł

– wpływy Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wprowadzeniem systemu opłaty elektronicznej wyniosą (symulacja dla okresu 2008-2012):

2008	2009	2010	2011	2012
623*	900	1 146	1 468	1 871

* w mln zł, kwoty odzwierciedlają przychody brutto z opłat pobieranych na autostradach i drogach ekspresowych od pojazdów ciężarowych o dmc pow. 3,5 t, przy stawce opłaty – 0,46 gr na autostradach i 0,36 gr na drogach ekspresowych

– wydatki Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad związane z utrzymaniem sieci dróg krajowych (dróg alternatywnych), w związku ze zniesieniem winiet i wprowadzeniem systemu opłaty elektronicznej na autostradach i drogach ekspresowych wzrosną w następujący sposób:

	2008	2009	2010	2011	2012
Wzrost wydatków na remonty dróg krajowych	80,0*	112,1	136,7	182,3	178,5
Wzrost	0,2	0,2	0,2	0,5	0,4

wydatków na remonty dróg ekspresowych					
Łączne wydatki	80,2	112,3	136,9	182,8	178,9

*w mln zł, wzrost przeciętnych wydatków na remonty

- koszty wdrożenia i funkcjonowania systemu opłaty elektronicznej będą zależne od przyjętego rozwiązania technologicznego oraz instytucjonalnego.

W przypadku wyboru, w drodze rozporządzenia, zgodnie z projektowanym art. 13 i ust. 6 nowelizowanej ustawy o drogach publicznych, technologii mikrofalowej koszty te mogą kształtować się średniorocznie na poziomie od 10 do 20% przychodów (doświadczenia innych krajów europejskich).

W przypadku wyboru technologii satelitarnej, koszty te będą wyższe.

Koszty wdrożenia i funkcjonowania systemu opłaty elektronicznej mogą obejmować: koszty budowy i utrzymania systemu (ponoszone w okresie umowy zawartej z operatorem systemu – finansowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z przychodów z tych opłat), koszty strony publicznej (np. koszty nowych zadań Inspekcji Transportu Drogowego i innych podmiotów dokonujących kontroli w systemie opłat), koszty utworzenia i wynagrodzenia drogowej spółki specjalnego przeznaczenia w przypadku powierzenia jej poboru opłat lub koszty administracyjne w przypadku zarządzania systemem przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Najnowsze doświadczenia czeskie wskazują, że koszty wdrożenia systemu elektronicznego opłaty elektronicznej (w technologii mikrofalowej) zwracają się w okresie siedmiu miesięcy od rozpoczęcia poboru opłat. Szczegółowe koszty wdrożenia systemu elektronicznego poboru opłat zostaną określone na etapie opracowania studium wykonalności, które będzie stanowić podstawę podjęcia decyzji o wdrożeniu tego systemu przez Radę Ministrów.

Należy spodziewać się, że projektowane zmiany ustawowe wpłyną ujemnie na budżety jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności województw, przy przeniesieniu ruchu na drogi o niższym standardzie wskutek eliminacji systemu winietowego (powrót do opłat typu myto na autostradach). Należy tu

jednak zwrócić uwagę na to, że w związku z przeniesieniem części ruchu na drogi wojewódzkie mogą się zwiększyć dochody województw z uwagi na zmiany

w otoczeniu gospodarczym danego województwa, co może zrównoważyć wzrost wydatków. Przeniesienie ruchu ciężkiego na drogi alternatywne z jednej strony spowoduje wzrost kosztów ich utrzymania, z drugiej natomiast może wpłynąć na wzrost wartości dodanej w sektorze usług przydrożnych i w sektorze produkcji i dystrybucji paliw płynnych (wzrost wpływów z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych). Należy oczekiwać, że zwiększenie zapotrzebowania na usługi gastronomiczne i bazę noclegową oraz paliwa płynne będzie bezpośrednim skutkiem zwiększonego ruchu i wydłużonego czasu podróży. W związku z tym nastąpi wzrost zatrudnienia w tych sektorach. Należy oczekiwać, że wzrost zatrudnienia nastąpi również w sektorze transportu drogowego, co będzie następstwem wzrostu czasu pracy kierowców.

Przewiduje się, że wydatki wojewódzkich jednostek samorządu terytorialnego na utrzymanie dróg w związku z przeniesieniem części ruchu ciężarowego na drogi alternatywne o niższej kategorii zwiększą się w okresie 2008-2012 o następujące kwoty:

Wzrost przeciętnych wydatków na remonty dróg wojewódzkich w przypadku objęcia systemem opłaty elektronicznej autostrad lub autostrad i dróg ekspresowych (w mln zł)

	2008	2009	2010	2011	2012
Objęcie autostrad i dróg ekspresowych opłatą za przejazd	108,3	162,1	164,3	203,4	208,6
Objęcie autostrad opłatą za przejazd	17,8	25,7	42,1	50,7	50,7

Efekt ten może być neutralizowany przez podejmowanie działań prawnych, organizacyjnych i inżynierskich zabezpieczających drogi alternatywne przed zwiększonym ruchem ciężkim.

Rozszerzanie sieci dróg objętych opłatą elektroniczną może spowodować większe koszty utrzymania dróg ponoszone przez jednostki samorządowe, ponieważ ruch będzie przenosił się na drogi nie objęte systemem. Analizy wskazują jednak, że wprowadzenie opłaty elektronicznej dla pojazdów ciężkich na drogach ekspresowych zmniejsza efekt odpływu ruchu z autostrad na drogi alternatywne. A zatem ucieczka ruchu na drogi alternatywne będzie stosunkowo najmniejsza przy objęciu opłatą łącznie sieci autostrad i dróg ekspresowych.

Proponowane rozwiązania umożliwiają wprowadzenie opłaty elektronicznej na określonych odcinkach pozostałych dróg krajowych, jednak z uwagi na to, że system powinien obejmować swoim zasięgiem drogi o najwyższym standardzie, zasadne jest wprowadzenie opłat w pierwszej kolejności na autostradach i drogach ekspresowych. Tylko w uzasadnionych przypadkach, przy spodziewanym dużym odpływie ruchu na drogi alternatywne, system będzie stosownie rozszerzany na pozostałe drogi krajowe, jeśli tylko pozwoli na to zastosowana technologia poboru opłat.

Ponadto należy uwzględnić, że analizą nie objęto dróg powiatowych ze względu na fakt, że ich celem jest zapewnienie połączeń między ośrodkami powiatowymi. Oznacza to, że są wykorzystywane przede wszystkim w celu zaspokojenia lokalnych potrzeb komunikacyjnych. Jest to pochodną ich ograniczonej nośności, wąskiego przekroju poprzecznego, nośności obiektów inżynierskich (licznych przepustów, mostów i wiaduktów) wykluczających możliwość ich wykorzystania przez pojazdy ciężarowe jako trasy tranzytowej.

W tabeli poniżej przedstawiono wpływy netto skorygowane o koszty utrzymania dróg alternatywnych dla wariantu I i wariantu II.

Wpływy netto w okresie 2011-2020 z uwzględnieniem kosztu utrzymania dróg alternatywnych dla wariantu I (w mln zł, wartości rzeczywiste)

	Wpływy	Koszt utrzymania	Wpływy netto	Relacja	kosztu
--	--------	------------------	--------------	---------	--------

	netto (1)	dróg alter- natywnych (2)	skorygowane (1-2)	utrzymania dróg alter- natywnych do wpływów netto (2/1) (w %)
Wariant I				
A, S 0,1	15 946	2 220	13 726	13,9
A, S 0,15	29 473	3 251	26 222	11,0
A, S 0,2	40 108	5 051	35 057	12,5
Wariant II				
A 0,1	7 354	1 611	5 743	21,9
A 0,15	17 411	2 259	15 152	12,9
A 0,2	22 936	3 250	19 686	14,1

Koszt utrzymania dróg alternatywnych oznacza łączny koszt ponoszony z tytułu zwiększonego natężenia na drogach alternatywnych pokrywany ze środków budżetowych państwa i jednostek samorządu terytorialnego

Koszt utrzymania dróg alternatywnych może ulec zmniejszeniu po wdrożeniu programu zabezpieczenia dróg alternatywnych przed zwiększeniem natężenia ruchu.

Przewiduje się, że wprowadzenie opłaty elektronicznej pociągnie za sobą również skutki dla gospodarki narodowej, niezwiązane z bezpośrednimi przepływami finansowymi, czyli:

- 1) koszty zmiany ilości zdarzeń drogowych związanych ze zmienionym ruchem na poszczególnych kategoriach dróg,
- 2) koszty zwiększenia lub korzyści ze zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska naturalnego,
- 3) koszty ekonomiczne czasu użytkowników dróg.

W tabeli poniżej przedstawiono efekt finansowy systemu opłat dla sektora publicznego z uwzględnieniem wpływu kosztów utrzymania dróg alternatywnych oraz kosztów i korzyści ekonomicznych dla każdego z wariantów:

Efekt finansowy systemu opłaty elektronicznej dla sektora publicznego (w mln zł, wartości rzeczywiste)

Wariant I	Wariant II	Wariant III
-----------	------------	-------------

Stawka w zł (pojazdy lekkie o dmc poniżej 3,5 t), autostrady i drogi ekspresowe	Efekt finansowy	Stawka w zł (pojazdy lekkie o dmc poniżej 3,5 t), autostrady	Efekt finansowy	Obecny system opłat winiety	Efekt finansowy
0,1	7 084	0,1	448	-	-13 342
0,15	14 771	0,15	5 384	-	
0,2	15 525	0,2	3 277	-	

Wariant oparty na opłatach typu winietowego przyjęto jako wariant bazowy

Z przedstawionych danych wynika, że najbardziej efektywny dla sektora finansów publicznych jest wariant I, czyli objęcie opłatą elektroniczną autostrad i dróg ekspresowych.

IV. Wpływ regulacji na rynek pracy

Pobieranie opłat w systemie opłaty elektronicznej będzie miało pozytywny wpływ na rynek pracy – szacuje się, że powstanie ok. 700 miejsc pracy. Również zniesienie systemu winietowego i powrót do myta tradycyjnego na autostradach płatnych, czyli pobierania opłaty za przejazd zależnej od liczby przejechanych kilometrów będzie miał efekt pozytywny – wzrost zatrudnienia o ok. 500 osób, spowodowany przez wzrost czasu pracy kierowców oraz wzrost popytu na usługi na drogach równoległych.

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

Zniesienie opłat typu winietowego spowoduje zmniejszenie obciążeń finansowych przewoźników. Należy jednak zaznaczyć, że za przejazd po istniejących odcinkach autostrad płatnych przewoźnicy będą zobligowani do uiszczania opłat bezpośrednich według obowiązującej taryfy opłat. Do czasu wprowadzenia systemu opłaty elektronicznej na wybranych odcinkach dróg krajowych przewoźnicy będą obowiązani zatem tylko do ponoszenia opłat na odcinkach autostrad płatnych.

Wdrożenie systemu opłaty elektronicznej wiązać się będzie z wprowadzeniem zasady, że stawka opłaty będzie odzwierciedlać faktyczny koszt

zużycia drogi przez użytkownika. Wymusi to zrationalizowanie kosztów przez wszystkie podmioty, które korzystają z dróg publicznych, wykorzystujące pojazdy o dmc powyżej 3,5 t. Ponadto należy oczekiwać, że nastąpi zwiększenie racjonalności w strukturze przewozów, tj. zmniejszenie udziału pustych przejazdów dalekobieżnych oraz przeniesienie części przewozów towarowych i osobowych na alternatywne środki transportu (w szczególności transport kolejowy).

VI. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Nie przewiduje się wpływu projektowanych zmian ustawowych na sytuację i rozwój regionów. Zakres pozytywnych efektów finansowych związanych ze spodziewanym wzrostem zatrudnienia i popytu na usługi na drogach równoległych oraz zmiana stopnia obciążenia przewoźników opłatami za przejazd będą zależeć od zakresu sieci dróg krajowych, na których będzie wprowadzony system opłaty elektronicznej. Obszaru tego na obecnym etapie przygotowań do wprowadzenia systemu opłaty elektronicznej nie można jednoznacznie wyodrębnić.

VII. Wskazanie źródeł finansowania

Przewiduje się, że system opłaty elektronicznej może zostać sfinansowany z wpływów, które przyniesie wprowadzenie opłat. Do jego budowy mogą również zostać wykorzystane środki unijne.

Doświadczenia europejskie wskazują, że koszty budowy i eksploatacji systemu opłaty elektronicznej można finansować w drodze umowy zawartej

z operatorem typu BOT ze środków operatora. Zabezpieczeniem w tego rodzaju transakcjach są przewidywane wpływy z opłat.

Koszty systemu opłaty elektronicznej ponoszone bezpośrednio przez stronę publiczną będą obciążać budżety poszczególnych organów (np. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Głównego Inspektora Transportu Drogowego), a w przypadku powierzenia przedsięwzięcia drogowej spółce specjalnego przeznaczenia – Krajowy Fundusz Drogowy. Koszt wdrożenia systemu zostanie określony w kompleksowych opraco-

waniach, w szczególności w analizie wykonalności wdrożenia systemu opłaty elektronicznej na określonej sieci drogowej.

10/05/BS