

*TOMASZ KWARCINIŃSKI**

DOSTĘP DO INFRASTRUKTURY JAKO SKŁADNIK KOSZTU WYTWORZENIA USŁUGI TRANSPORTOWEJ NA PRZYKŁADZIE TRANSPORTU SAMOCHODOWEGO I KOLEJOWEGO

W artykule podjęto próbę analizy kosztów dostępu do infrastruktury transportu jako elementu wpływającego na funkcjonowanie przedsiębiorstwa transportowego. Zakres analizy ograniczono do dwóch głównych gałęzi – transportu samochodowego i kolejowego. W obu przypadkach podjęto próbę określenia głównych składowych wpływających na wysokość opłat za infrastrukturę. W zakresie transportu samochodowego scharakteryzowano podatki ukryte w paliwie oraz opłaty za infrastrukturę (w szczególności w ramach systemu *viaToll*). W transporcie kolejowym wartościowy przykład stanowi szerzej scharakteryzowana spółka PKP PLK, która zarządza infrastrukturą transportu kolejowego w Polsce.

Słowa kluczowe: dostęp do infrastruktury, transport samochodowy, transport kolejowy

Wprowadzenie

Koszt jest podstawową kategorią ekonomiczną determinującą efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw oraz ważnym wyznacznikiem ich oferty rynkowej.

W ostatnich latach coraz istotniejszym składnikiem kosztów przedsiębiorstwa transportowego jest dostęp do infrastruktury. We wszystkich gałęziach transportu daje się zauważyć efekt oddzielenia działalności przewozowej i zarządzania infrastrukturą transportu ujawniony w opłatach za korzystanie z tej infrastruktury.

* Tomasz Kwarciniński, dr, Katedra Systemów i Polityki Transportowej, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński, e-mail: tomasz.kwarcinski@wzieu.pl.

Przedmiotem rozważań artykułu jest analiza dostępu do infrastruktury transportu z ekonomicznego punktu widzenia, na przykładzie dwóch gałęzi transportu – kolejowego oraz samochodowego. W transporcie kolejowym zmiany w funkcjonowaniu rozpoczęła dyrektywa EWG nr 91/440¹. W Polsce proces oddzielenia działalności przewozowej oraz zarządczej zapoczątkowało wprowadzenie w życie Ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”². I tak, restrukturyzacja przedsiębiorstwa PKP była związana z wyodrębnieniem spółki PKP Polskie Linie Kolejowe (PKP PLK) oraz spółek przewozowych (między innymi PKP Cargo, PKP Przewozy Regionalne, PKP Intercity)³. Należy jednak podkreślić, że rozwiązanie to nie miało charakteru instytucjonalnego – część spółek, na przykład PKP PLK i PKP Intercity, należy do holdingu PKP. Sytuację tę powinien zmienić tak zwany czwarty pakiet kolejowy. Jego wdrożenie (został on już przyjęty przez Komisję Europejską 30 stycznia 2013 roku)⁴ spowoduje pełne (instytucjonalne) rozdzielenie działalności zarządczej oraz przewozowej.

Poza bezpośrednim wpływem na koszt usługi transportowej stawki dostępu mogą stanowić narzędzie polityki transportowej. Państwo (samorząd) może

¹ Dyrektywa 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dz. Urz. WE L 237 z 24.08.1991.

² Ustawa z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz.U. 2000, nr 84, poz. 948 z późn. zm.

³ Istnieje grupa przedsiębiorstw transportu kolejowego w Polsce łącząca funkcje działalności przewozowej i zarządczej w zakresie infrastruktury transportu. Taka działalność wymaga jednak zgody prezesa UTK. Do grupy tej należą PKP Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o., PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o. oraz Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. Pierwszy podmiot jednocześnie udostępnia infrastrukturę innym przewoźnikom, natomiast dwaj pozostali nie udostępniają infrastruktury transportowej innym podmiotom kolejowym.

⁴ . Przyjęty tzw. czwarty pakiet kolejowy zawiera sześć aktów prawnych, których celem jest stworzenie jednolitego obszaru kolejowego na terytorium całej UE. Akty te dotyczą m.in. liberalizacji krajowych przewozów kolejowych, co ma skutkować równym dostępem do infrastruktury we wszystkich państwach członkowskich, rozszerzenia uprawnień Europejskiej Agencji Kolejowej oraz ujednoczenia systemów bezpieczeństwa w transporcie kolejowym w całej UE. Ważnym elementem pakietu jest zapis wskazujący na brak możliwości zawierania umów przez samorządy z podmiotem wewnętrznym. W Polsce takie umowy zawierane są przez samorządy województw mazowieckiego (Koleje Mazowieckie), dolnośląskiego (Koleje Dolnośląskie), wielkopolskiego (Koleje Wielkopolskie). Pakiet został przyjęty (z poprawkami w stosunku do propozycji złożonej przez KE) także przez Komisję Transportu Parlamentu Europejskiego (TRAN) i wymaga jeszcze głosowań plenarnych oraz zgody państw członkowskich Zob. *Czwarty pakietu kolejowego – zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie*, COM/2013/025 final.

wspierać przedsiębiorstwa transportowe, stosując obniżone stawki dostępu do infrastruktury. Przesłanką dla wsparcia może być oddziaływanie na środowisko naturalne, podział gałęziowy rynku itp. Przykładem może być prowadzona wspólnie polityka transportowa w państwach Europy Zachodniej, różnicująca stawki dostępu do infrastruktury transportu w zależności od poziomu norm emisji spalin, udziału rynkowego.

W artykule podjęto próbę identyfikacji głównych elementów kształtujących wysokość opłat za dostęp do infrastruktury transportu kolejowego i samochodowego oraz ich udziału w ogólnych kosztach przedsiębiorstwa transportowego.

Dostęp do infrastruktury transportu kolejowego w Polsce

W Polsce dostęp do infrastruktury transportu kolejowego przez przewoźnika kolejowego jest warunkowany posiadaniem licencji oraz certyfikatu bądź świadectwa bezpieczeństwa⁵. Ponadto wymagane jest złożenie oświadczenia o wykorzystaniu w procesie transportowym odpowiedniego taboru. System kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury transportu kolejowego reguluje Rozporządzenie Ministra Transportu z 30 maja 2006 roku w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej⁶.

Nabycie prawa do przydzielonych w rozkładzie jazdy tras pociągów wymaga zawarcia umowy pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury⁷. W umowie określa się warunki oraz sposób korzystania z tras kolejowych. Infrastruktura jest udostępniana licencjonowanym przewoźnikom kolejowym zgodnie z regulaminem przyznawania tras pociągów z uwzględnieniem zasady równego traktowania.

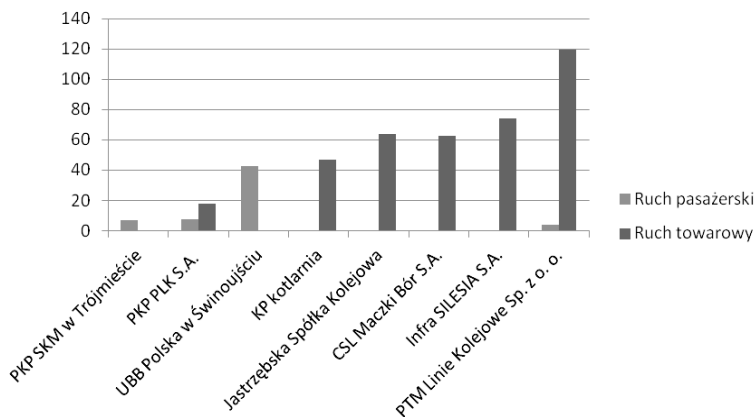
⁵ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003, nr 86, poz. 789, art. 18 i 19.

⁶ Rozporządzenie Ministra Transportu z 30 maja 2006 roku w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej, Dz.U. 2006, nr 107, poz. 737. Zmiana rozporządzenia nastąpiła 25 kwietnia 2007 r.

⁷ W Polsce PKP PLK jest dominującym zarządcą infrastruktury transportu kolejowego. Innymi zarządcami linii kolejowych są: CTL Maczki-Bór SA, Jastrzębska Spółka Kolejowa Sp. z o.o., Kopalnia Piasku KOTLARNIA – Linie Kolejowe Sp. z o.o., PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o., PMT Linie Kolejowe Sp. z o.o.; Infra SILESIA SA, PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o., UBB Polska Sp. z o.o. w Świnoujściu, Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. oraz koleje wąskotorowe.

Instytucją nadzorującą zawieranie umów pomiędzy operatorem a zarządcą infrastruktury jest Urząd Transportu Kolejowego (UTK). Do jego kompetencji należy także rozstrzyganie sporów pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą. Urząd odpowiada również za bezpieczeństwo i regulację rynku usług transportu kolejowego w Polsce.

Wysokość stawek dostępu do infrastruktury transportu kolejowego w Polsce jest zróżnicowana. Wynika to z faktu, iż każdy zarządcą infrastruktury ustala własne opłaty (zatwierdzone przez UTK) za korzystanie z infrastruktury, którą zarządza. Stawki dostępu do infrastruktury ustalane są na zasadzie *ex ante*, na podstawie prognozowanego zapotrzebowania ze strony operatorów transportu kolejowego. Obowiązujące stawki dostępu do infrastruktury transportu kolejowego w Polsce przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Średnia opłata za pociągokilometr za dostęp do infrastruktury w rozkładzie jazdy pociągów 2012/2013

Źródło: *Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2012 roku*, UTK, Warszawa, wrzesień 2013, s. 76.

Zgodnie z rysunkiem 1 niższe stawki dostępu do infrastruktury transportu kolejowego w Polsce występują w przypadku przewozów pasażerskich względem przewozów towarowych. Należy również podkreślić, że główny zarządcą PKP PLK w stosunku do innych zarządców ma relatywnie niskie stawki dostępu w przewozach pasażerskich oraz najniższe w przewozach towarowych.

Cennik opłat jednostkowych za dostęp i korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP Polskie

Linie Kolejowe SA, na dany okres obowiązywania rozkładu jazdy pociągów, uwzględnia⁸:

- opłatę podstawową za dostęp do infrastruktury kolejowej,
- opłatę podstawową za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów,
- opłaty dodatkowe,
- współczynniki i zasady zwiększania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Wysokość opłaty za dostęp do infrastruktury transportu kolejowego na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK jest uzależniona od przedmiotu przewozu, elektryfikacji linii kolejowych, kategorii linii kolejowej⁹ oraz całkowitej masy brutto pociągu. Dla przewozów pasażerskich na liniach bez urządzeń sieci trakcyjnej wyróżniono cztery kategorie linii kolejowych oraz 16 kategorii związanych z masą pociągu. Dla linii posiadających urządzenia sieci trakcyjnej wyróżniono pięć kategorii linii kolejowych oraz taką samą liczbę kategorii związaną z masą pociągu. Dla pociągów towarowych przyjęto znacznie większą liczbę kategorii związanych z masą pociągu. Na liniach nieposiadających sieci trakcyjnej (przy trzech kategoriach linii) wynosi ona 37, natomiast w przypadku linii kolejowych posiadających urządzenia sieci trakcyjnej przyjęto pięć kategorii linii.

Opłaty podstawowe za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów ponoszone są za wjazd na stację lub przystanek pasażerski, informowanie o pociągu oraz dostęp do torów postojowych i punktów utrzymania pojazdów kolejowych. Wysokość opłat za wjazd na tory peronowe jest uzależniona od kategorii i podkategorii poszczególnych stacji i przystanków kolejowych. Zgodnie z cennikiem wyróżniono pięć kategorii stacji i przystanków (największe stacje pasażerskie otrzymały kategorię A, aglomeracyjne – B, regionalne – C, lokalne – D, pozostałe – E) oraz trzy podkategorie (I, II, III). Opłata dotyczy każdego zatrzymania pociągu na danej stacji, w tym na początkowej i końcowej. Korzystna w stosunku do poprzedniego cennika jest zmiana polegająca na nieuwzględnianiu przy zatrzymaniu pociągu czasu jego postoju. W zakresie zapowiedzi pociągu wyróżniono opłaty za zapowiedzi megafonowe oraz wizualne.

⁸ *Cennik stawek jednostkowych opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. obowiązujący od 15 grudnia 2013 r.*, PKP PLK, Warszawa 2013.

⁹ Określenie kategorii linii kolejowej warunkowane jest dopuszczalną prędkością techniczną na danej linii oraz średniodobowym natężeniem ruchu na niej występującym.

Cennik opłat za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów towarowych jest bardziej rozbudowany. Uwzględnia dostęp do terminali towarowych, stacji rozrządowych, torów i urządzeń pozwalających na formowanie składów pociągów, korzystanie z torów postojowych, torów do czynności ładunkowych (ramp, placów ładunkowych).

Opłaty dodatkowe to kolejny element wpływający na wysokość stawek dostępu do infrastruktury transportu kolejowego. Są one ponoszone za udzielanie pomocy przy prowadzeniu pociągów nadzwyczajnych (na przykład z przekroczoną skrajnią ładunkową), za przygotowanie i przydzielenie tras pociągów poza rocznym rozkładem jazdy. W wyjątkowych sytuacjach (na przykład większy nacisk na oś) stosowane są podwyższone, w stosunku do stawek podstawowych, stawki za dostęp do infrastruktury transportu kolejowego.

PKP PLK jest dominującym zarządcą infrastruktury transportu kolejowego w Polsce pod względem długości administrowanych linii kolejowych (w jej zarządzie znajduje się 93% wszystkich czynnych linii kolejowych), liczby zawieranych umów oraz wykonywanej na liniach kolejowych pracy przewozowej (98% pracy przewozowej jest wykonywanych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK). Wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstwa PKP PLK w 2012 roku¹⁰ wyglądały następująco:

- przychody z tytułu sprzedaży tras wyniosły 2,3 mld zł i były niższe w stosunku do 2011 roku o 155 mln zł; operator pobrał opłaty za urządzenia związane z obsługą pasażerów w wysokości 77,8 mln oraz dodatkowe w wysokości 32 mln;
- liczba sprzedanych tras wyniosła 2,4 mln, a ich łączna długość – 215 mln km (przy czym wszyscy zarządcy sprzedali łącznie 2,65 mln tras, o łącznej długości 218 mln km);
- liczba zamówionych (zarezerwowanych) przez operatorów tras przekroczyła 3 mln, przy łącznej długości 268 mln km.

Wskaźnik wykorzystania wyniósł zatem około 80%. Od 2007 roku obserwowany jest wzrost wykorzystania zarezerwowanych tras, co jest związane z wprowadzeniem opłaty rezerwacyjnej opłacanej przez operatorów za zamówione a niewykupione trasy. Wartość wpływów z tego tytułu wyniosła w 2012 roku około 26 mln zł.

¹⁰ W 2012 r. PKP PLK. Zob. *Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego...*, s. 73.

Przedsiębiorstwo PKP PLK, podobnie jak inni zarządcy w kraju oraz za granicą, różnicuje stawki dostępu do infrastruktury w zależności od przedmiotu przewozu. Należy podkreślić, iż wskaźnik zróżnicowania jest jednym z wyższych w Europie. W tym zakresie w Europie można wyróżnić trzy grupy państw. W pierwszej grupie, do której zalicza się między innymi Polska, koszty dostępu do infrastruktury dla transportu towarowego są zdecydowanie wyższe niż dla transportu pasażerskiego; są to między innymi takie państwa jak: Finlandia, Estonia, Czechy, Słowacja, Irlandia. Drugą grupę stanowią państwa o zbliżonych wysokościach stawek dostępu do infrastruktury dla przewozów pasażerskich i towarowych. Do tych państw można zaliczyć Portugalię, Luksemburg, Włochy. Trzecią natomiast grupę państw stanowią te, w których zarządcy stosują zdecydowanie wyższe stawki dostępu do pociągów pasażerskich niż towarowych. Tak jest na przykład w Hiszpanii, Niemczech, Szwecji, Belgii.

Inny sposób oceny wysokości stawek dostępu do infrastruktury transportu kolejowego może stanowić ich odrębne porównanie. W przewozach towarowych na niskim poziomie stawki dostępu do infrastruktury transportu kolejowego są utrzymywane w Hiszpanii oraz Szwecji (około 0,4 euro za pociągokilometr), natomiast najwyższy poziom opłat za infrastrukturę występuje w państwach nadbałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia) oraz na Słowacji i wynosi ponad 6,5 euro za pociągokilometr. Stawki dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce w zakresie przewozów towarowych także można zaliczyć do wysokich, koszt pociągokilometra wynosi bowiem około 4,5 euro. Jeśli chodzi o przewozy pasażerskie, to warto wskazać Norwegię, gdzie nie pobiera się opłat, oraz Danię, Słowenię i Szwecję, gdzie opłaty za dostęp do infrastruktury kształtują się poniżej 1 euro za pociągokilometr. Najwyższe stawki występują w Belgii, Niemczech, Litwie i Łotwie – powyżej 4 euro za pociągokilometr. W Polsce stawki za dostęp do infrastruktury kształtują się na średnim poziomie – około 2 euro za pociągokilometr¹¹.

Koszt dostępu do infrastruktury może stanowić ważne narzędzie polityki transportowej¹². Można wskazać dwa możliwe obszary jego oddziaływania.

¹¹ Zob. tamże, s. 68.

¹² Dotacja z budżetu państwa jest formą narzędzia finansowego, pozwalającego na obniżanie stawek dostępu do infrastruktury transportu kolejowego. W 2013 r. z budżetu państwa na ten cel przeznaczono 1,28 mld zł, przy szacowanych wpływach na poziomie 2,4 mld zł. W bieżącym roku (2014) dotacja ma wzrosnąć do 2,18 mld zł. Szacunki wskazują na prognozowany spadek stawek na poziomie 20%. Poza budżetem państwa, który jest głównym krajowym źródłem finansowania, infrastruktura transportu kolejowego w Polsce (remonty, modernizacja, utrzymanie, inwestycje) jest finansowana ze środków własnych PKP PLK, Funduszu Kolejowego oraz środków UE.

Pierwszy jest związany z liniami kolejowymi o niskim popycie na usługi transportowe. W niektórych państwach, na przykład w Wielkiej Brytanii oraz w Niemczech, są na takich liniach stosowane specjalne (niższe) stawki dostępu do infrastruktury. Drugi obszar jest związany z ustaleniem wysokości opłat za dostęp do infrastruktury transportu kolejowego na zasadzie analizy porównawczej z innymi gałęziami transportu, w szczególności transportu samochodowego. W ten sposób można równoważyć transport pod względem wielkości przewożonych ładunków oraz osób. Państwa, które stosują takie rozwiązania, to Francja i Niemcy. Wartościowym przykładem jest odniesienie dostępu do infrastruktury transportu kolejowego w przeliczeniu na jeden przemieszczany kontener. Uwzględniając taki sposób analizy, koszty dostępu do infrastruktury transportu kolejowego w Polsce są czterokrotnie wyższe niż w transporcie samochodowym, co bardzo obniża konkurencyjność transportu kolejowego. W takim przypadku wysokie koszty ograniczają też możliwość przenoszenia ładunków z transportu samochodowego na kolejowy jako cel polityki transportowej. Niska jest także pomoc państwa w postaci dopłat do infrastruktury. W ostatnich latach poziom dopłat do infrastruktury transportu kolejowego kształtował się w Polsce na poziomie 50% średniej występującej w państwach UE¹³.

Dostęp do infrastruktury transportu kolejowego stanowi istotny element w pozycji kosztowej działalności przedsiębiorstwa kolejowego. Dla przykładu, zgodnie z danymi statystycznymi przedsiębiorstwa PKP Cargo udział kosztu dostępu do infrastruktury w kosztach ogółem wyniósł w 2011 roku 25,5%¹⁴ (w 2010 roku – 24,6%)¹⁵. Spośród wszystkich kategorii kosztów najwyższy jest udział wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych – blisko 30%. Niższy natomiast jest udział kosztu energii trakcyjnej (10%) oraz remontu, amortyzacji i paliw – po około 5%. W przedsiębiorstwie PKP Przewozy Regionalne udział kosztów dostępu do infrastruktury w 2012 roku wyniósł niespełna 20% (383,5 mln zł)¹⁶. Wyższy udział w kosztach ogółem, podobnie jak w przypadku przewozów towarowych, miał koszt wynagrodzeń – blisko 30%.

¹³ *Główne problemy systemu opłat za korzystanie z linii kolejowych, ponoszonych przez przewoźników towarowych na rzecz PKP PLK*, t. I: *Synteza*, Zespół doradców gospodarczych „TOR” Sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2012, s. 18.

¹⁴ *Raport roczny Grupy PKP Cargo 2011*.

¹⁵ *Raport roczny Grupy PKP Cargo 2010*.

¹⁶ *Raport roczny Przewozy Regionalne 2012*.

Przedstawione przykłady wskazują, że koszty dostępu do infrastruktury transportu kolejowego stanowią ważną pozycję w strukturze kosztów. Niższy udział w przypadku przewozów pasażerskich wynika z niższych średnich stawek dostępu do infrastruktury transportu kolejowego dla przewozów pasażerskich (rysunek 1). Oceniając przyjęty nowy cennik (rozkład jazdy 2013/2014) w zakresie dostępu do infrastruktury, jest on mniej korzystny niż poprzedni dla przewozów pasażerskich wykonywanych przez szynobusy. Ta grupa pojazdów, w których zakup zaangażowały się w ostatnich latach samorządy, jest obciążona wyższymi stawkami niż miało to miejsce do tej pory. Nowy cennik preferuje pojazdy cięższe.

Dostęp do infrastruktury transportu samochodowego w Polsce

W transporcie samochodowym dostęp do infrastruktury transportu jest różnie regulowany. Za podstawę można uznać opłatę związaną z korzystaniem z infrastruktury transportu, zawartą w cenie paliwa. Środki finansowe, które wpływają z tytułu podatków¹⁷ do budżetu państwa, zasilają Krajowy Fundusz Drogowy (KFD)¹⁸. Głównym celem funkcjonowania funduszu jest budowa oraz przebudowa dróg krajowych. Utrzymanie dróg krajowych pozostaje w gestii państwa (budżetu państwa). Głównym źródłem wpływów KFD jest opłata paliwowa (zawarta w cenie paliwa)¹⁹. Poziom opłaty paliwowej jest zróżnicowany w zależności od rodzaju paliwa – jest on wyższy w przypadku oleju napędowego i wynosi około 4,7% ceny paliwa, to jest około 26 gr, niższy natomiast w przypadku benzyny silnikowej – wynosi około 1,8%, to jest 10 gr. Warto podkreślić, iż wpływy do KFD z tytułu opłaty paliwowej w 2012 roku wyniosły 4,5 mld zł wobec wpływów z tytułu podatku akcyzowego w wysokości 26,1 mld zł.

¹⁷ W cenie paliwa zawarty jest podatek VAT (18,7%) oraz podatek akcyzowy (21% olej napędowy, 28% benzyna). Według Ministerstwa Finansów łączne obciążenie z tytułu podatków i opłaty paliwowej wynosi 45% dla oleju napędowego oraz 48,5% dla benzyn silnikowych.

¹⁸ KFD został utworzony na mocy Ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. 2012, nr 127, poz. 931 z późn. zm.

¹⁹ Poza opłatą paliwową przychodami KFD są kredyty zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, obligacje emitowane przez bank, refundacje z budżetu państwa środków UE, wpływy z elektronicznego poboru opłat za przejazd po autostradach płatnych zarządzanych przez GDDKiA, po wybranych drogach krajowych i ekspresowych pojazdach o DMC powyżej 3,5 t, wpływy z opłat za przejazd po autostradach zarządzanych przez GDDKiA dla pojazdów poniżej 3,5 t.

Obecnie podstawą do wydatkowania środków z KFD jest *Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015*²⁰, który stanowi kontynuację *Programu budowy dróg krajowych na lata 2008–2012*. W początkowym okresie funkcjonowania KFD (lata 2005–2006) były to programy rzeczowo-finansowe dla inwestycji drogowych.

Inną regulacją prawną w zakresie finansowania infrastruktury transportu w Polsce jest Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu transportu lądowego²¹. W tym akcie prawnym uregulowano zasady finansowania budowy, remontu, utrzymania oraz ochrony transportu lądowego (drogowego i kolejowego). Bazując na podziale kompetencji, określono instytucje odpowiedzialne za finansowanie infrastruktury. W zakresie transportu drogowego jest to minister właściwy do spraw transportu – drogi krajowe, samorząd województwa – drogi wojewódzkie, samorząd powiatowy – drogi powiatowe, samorząd gminy – drogi gminne w miastach na prawach powiatów z budżetów miast, poza autostradami oraz drogami ekspresowymi.

Minister właściwy do spraw transportu nie może przeznaczyć na rozwój infrastruktury transportu lądowego mniej niż 18% planowych wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego zawartego w cenie paliw silnikowych. W wyjątkowych sytuacjach może przekazać część środków (do 20%) na realizację zadań związanych z budową autostrad (na przykład wykup nieruchomości).

Jak zauważa Elżbieta Załoga²², dając za przykład państwa UE, na rynku usług transportowych występuje wiele opłat związanych z korzystaniem z infrastruktury transportu samochodowego. Zalicza do nich eurowiniety, winiety, opłaty za przejazd przez mosty, tunele, wjazd do miasta (na przykład Londyn, Göteborg), wjazd do strefy niskiej emisji (Umweltzone w Berlinie).

Eurowiniety oraz winiety to opłaty za możliwość korzystania z infrastruktury transportu samochodowego wydawane na określony czas. Najczęściej dotyczą dróg o podwyższonej jakości (autostrady, drogi ekspresowe). Wysokość opłat jest zróżnicowana w poszczególnych państwach. W Polsce ten sposób poboru opłat był stosowany do 30 czerwca 2011 roku. Był powszechnie krytykowany,

²⁰ Uchwała 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”.

²¹ Dz.U. 2005, nr 267, poz. 2251.

²² Zob. E. Załoga, *Trendy w transporcie lądowym UE*, WNUS, Szczecin 2013, s. 161.

szczególne, że pod koniec obowiązywania systemu wpływy z winiet nie pokrywały kosztów przejazdu samochodów ciężarowych po autostradach. Ponadto taki sposób poboru opłat dotyczył tylko samochodów ciężarowych o wyższej masie całkowitej (DMC powyżej 12 t); obecnie opłaty są pobierane od pojazdów o DMC powyżej 3,5 t.

Wysokość opłaty za korzystanie z infrastruktury transportu samochodowego może być uzależniona od przejechanej odległości. Dodatkowo czynnikiem różnicującym jej wysokość może być masa środka transportu oraz spełniana przez niego norma emisji spalin. W Polsce taki sposób poboru opłat został wprowadzony 1 lipca 2011 roku. Wysokość opłat została ustalona w rozporządzeniu Rady Ministrów (tabela 1)²³.

Tabela 1

Wysokość stawek opłat za przejazd drogami krajowym w Polsce

Kategoria pojazdu	Stawka opłaty elektronicznej za przejazd 1 km drogi krajowej (zł)							
	maks. EURO 2		EURO 3		EURO 4		min. EURO 5	
	A	B	A	B	A	B	A	B
pojazdy samochodowe powyżej 3,5 t i poniżej 12 t	0,40	0,32	0,35	0,28	0,28	0,22	0,20	0,16
pojazdy samochodowe powyżej 12 t	0,53	0,42	0,46	0,37	0,37	0,29	0,27	0,21
autobusy niezależnie od dopuszczalnej masy całkowitej	0,40	0,32	0,35	0,28	0,28	0,22	0,20	0,16

A – autostrady i drogi ekspresowe; B – drogi krajowe.

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych i ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej, Dz.U. nr 80, poz. 433.

Taki sposób ustalenia opłat dostępu do infrastruktury transportu samochodowego preferuje, co należy uznać za słuszne, pojazdy samochodowe spełniające wyższe normy emisji spalin. Należy również podkreślić, że w niektórych państwach UE (na przykład w Niemczech) pojazdy samochodowe transportu pasażerskiego (autobusy) zwolnione są z opłat za korzystanie z infrastruktury

²³ W polskim transporcie samochodowym system winiet obowiązywał do 30.06.2011 r. i dotyczył pojazdów o DMC powyżej 12 t. Obecny system (elektroniczny) dotyczy pojazdów o DMC powyżej 3,5 t.

transportu. Wydaje się, że podobne rozwiązanie należy wprowadzić w Polsce, tym bardziej że część przedsiębiorstw świadczących ten rodzaj usług lżejszymi pojazdami (mikrobusy) jest z tego typu opłat zwolniona. Ponadto takie rozwiązanie powinno się przyczynić do podniesienia konkurencyjności publicznego transportu zbiorowego w stosunku do motoryzacji indywidualnej.

W analizowanym rozporządzeniu zawarto szczegółowy wykaz dróg krajowych, na których pobierane są opłaty za przejazd. Pod koniec 2013 roku ich łączna długość w Polsce wyniosła około 2650 km²⁴. Ostatnie wydłużenie sieci dróg, na których pobierane są opłaty w ramach systemu viaToll, nastąpiło 1 grudnia 2013 roku. Docelowo (2018 rok) system ma objąć około 7000 km dróg.

Pojazdy o niższej masie (mniej niż 3,5 t) wnoszą opłaty za korzystanie z autostrad²⁵. W tym przypadku ich wysokość jest również uzależniona od przejechanej odległości. Wysokość opłat została ustalona w rozporządzeniu Rady Ministrów i wynosi²⁶:

- dla motocykli – 0,05 zł za kilometr autostrady,
- dla pojazdów samochodowych – 0,10 zł za kilometr autostrady.

Od stycznia do listopada 2013 roku Krajowy System Poboru Opłat (KSPO), obejmujący system viaToll oraz manualny system poboru opłat na autostradach od samochodów osobowych, wygenerował przychody na poziomie 1,08 mld zł. Udział w tej kwocie systemu viaToll wyniósł około 86%. Od początku funkcjonowania systemu KSPO (lipiec 2011) na konto KFD wpłynęło ponad 2,4 mld zł²⁷.

Droższe dla użytkowników transportu jest korzystanie z autostrad koncesyjnych. Należy podkreślić, że każdy z koncesjonariuszy stosuje inne stawki za poszczególne elementy infrastruktury transportu. Operator autostrady A1 – Intertoll Polska Sp. z o.o. – zarządza autostradą o długości 152 km. Ustalone przez niego opłaty uwzględniają podział środków transportu na pięć kategorii. Za przejazd pojazdem I kategorii (samochód o dwóch osiach nieciągnący przyczepkę oraz motocykle) opłata wynosi 0,16 zł za kilometr, natomiast dla pozostałych

²⁴ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej, Dz.U. 2013, poz. 1267.

²⁵ System obejmuje dwie autostrady – A2: Konin – Stryków oraz A4: Bielany Wrocławskie – Sośnica.

²⁶ Zob. Rozporządzenie ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stawek opłat za przejazd autostradą, Dz.U. 2012, nr 0, poz. 467.

²⁷ <http://www.viatoll.pl/> (dostęp: 15.12.2013).

kategorii pojazdów (pojazdy samochodowe o dwóch osiach z przyczepką oraz pojazdy o trzech osiach) – 0,38 zł²⁸.

Operatorem autostrady A2 jest spółka Autostrada Wielkopolska SA. Odcinek zarządzany przez tego operatora został podzielony na dwa krótsze, na których pobierane są opłaty o różnej wysokości, w zależności od przejechanej odległości. Na pierwszym odcinku (Rzepin – Nowy Tomyśl, 88 km) średnie opłaty wynoszą: za przejazd pojazdem I kategorii (motocykl, samochód osobowy) 0,20 zł za km, a za przejazd pojazdem II, III i IV kategorii (między innymi samochód osobowy z przyczepką, samochód ciężarowy) – 0,46 zł za kilometr, na drugim odcinku (Nowy Tomyśl – Konin, 150 km) pojazdy I kategorii płacą za przejazd 0,30 zł za kilometr, II kategorii – 0,54 zł, III – 0,83 zł, a IV – 1,26 zł²⁹.

Stalexport Autostrada Małopolska SA jako pierwsza spółka w Polsce otrzymała koncesję za zarządzanie autostradami. Spółka zarządza płatnym odcinkiem autostrady A4 – między Katowicami a Krakowem – o długości 61 km³⁰. Wysokość opłaty za przejazd motocyklem wynosi 0,14 zł za kilometr, a za przejazd samochodem osobowym – 0,29 zł.

Charakteryzując koszty pasażerskiego transportu samochodowego, należy również zauważyć koszty związane z korzystaniem z przystanków autobusowych oraz dworców autobusowych jako miejsc odprawy podróżnych przez operatorów transportu. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym daje możliwość pobrania opłat za te elementy infrastruktury drogowej, różnicując je na dworce autobusowe oraz przystanki. Na zarządzanych przez samorządy przystankach autobusowych opłaty za każde zatrzymanie się środka transportu mogą maksymalnie wynosić 1 zł, a także na przystanku znajdującym się na dworcu autobusowym, z kolei za zatrzymanie się na przystankach 0,05 zł. Należy jednak podkreślić, że większość samorządów rezygnuje z pobierania opłat za korzystanie z punktów transportowych, argumentując to obawą wzrostu cen usług transportowych. Wyższe opłaty są pobierane za korzystanie z dworców autobusowych należących do prywatnych przedsiębiorstw. Skutkuje to tym, że nie wszyscy przewoźnicy chcą korzystać ze wspólnej odprawy.

²⁸ autostradaa1.pl/ (dostęp: 1.02.2014).

²⁹ autostradaa2.pl (dostęp: 1.02.2014).

³⁰ www.autostrada-a4.pl (dostęp: 1.02.2014).

Zakończenie

Koszt dostępu do infrastruktury transportu to ważny składnik wytworzenia usługi transportowej. O jego wadze może świadczyć fakt dywersyfikowania wyboru tras na odcinki płatne (na przykład autostrady, drogi ekspresowe, krajowe) oraz nieobjęte takimi opłatami. Szacuje się, że w momencie objęcia pojazdów samochodowych obowiązkowymi opłatami ruch na odcinkach płatnych spada w okresie trzech pierwszych miesięcy. Po tym czasie wraca do wielkości sprzed wprowadzenia opłat. Ten adaptacyjny okres można uznać za czas poświęcony szczegółowej analizie opłacalności korzystania z dróg płatnych. Powrót pojazdów samochodowych może oznaczać, że pomimo dodatkowych opłat za infrastrukturę transportu, korzystanie z płatnych dróg jest opłacalne, przynosi bowiem oszczędności związane z czasem przejazdu, mniejszym spalaniem itp.

Określenie udziału kosztu dostępu do infrastruktury transportu samochodowego jest zadaniem bardzo trudnym. Wydaje się, że podstawowym powodem jest duża liczba instytucji zajmujących się zarządzaniem infrastrukturą transportu samochodowego, a także różne systemy opłat (w paliwie, winiety itp.). Należy jednak podkreślić, że w Europie coraz powszechniejsze staje się stosowanie opłaty za przejazd infrastrukturą o wyższych parametrach obliczanej na podstawie przejechanej odległości (tak zwana opłata kilometrażowa). Zmniejsza się natomiast rola opłat czasowych (winiety).

Łatwiejsze jest określenie udziału kosztu dostępu do infrastruktury w transporcie kolejowym. Udział za korzystanie z infrastruktury transportu kolejowego wynosi około 25% kosztów ogółem.

Opłaty za dostęp do infrastruktury są ważnym narzędziem polityki transportowej. Rolę państwa w tym zakresie można oceniać na podstawie poziomu dofinansowania infrastruktury transportowej. Czynnikiem różnicującym dofinansowanie stawek dostępu może być poziom emisji spalin. Innym sposobem mogą być decyzje polegające na zakazie wjazdu (na przykład do miast) określonych grup pojazdów.

Bibliografia

- Cennik stawek jednostkowych opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA obowiązujący od 15 grudnia 2013 r.*, PKP PLK, Warszawa 2013.
- Czwarty pakiet kolejowy – zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie*, COM/2013/025 final.
- Dyrektywa 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dz. Urz. WE L 237 z 24.08.1991.
- Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2012 roku*, UTK, Warszawa 2013.
- Raport roczny Grupy PKP Cargo 2010*.
- Raport roczny Grupy PKP Cargo 2011*.
- Raport roczny Przewozy Regionalne 2012*.
- Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej, Dz.U. 2006, nr 107, poz. 737.
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stawek opłat za przejazd autostradą, Dz.U. 2012, nr 0, poz. 467.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych i ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej, Dz.U. nr 80, poz. 433.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2013 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej, Dz.U. 2013, poz. 1267.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu transportu lądowego, Dz.U. 2005, nr 267, poz. 2251.
- Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz.U. 2000, nr 84, poz. 948 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. 2012, nr 127, poz. 931 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003, nr 86, poz. 789.
- Żałoga E., *Trendy w transporcie lądowym Unii Europejskiej*, WNUS, Szczecin 2013.

**ACCESS TO INFRASTRUCTURE AS A COMPONENT
OF PRODUCTION OF TRANSPORT SERVICE COST
ON THE EXAMPLE OF ROAD AND RAIL TRANSPORT**

Summary

The article attempts to analyze access to transport infrastructure as part of affecting the functioning of the transport company. The scope of the analysis was limited to the two main modes: road and rail transport. In both cases, there was made an attempt to identify the main components affecting the amount of infrastructure charges. In the field of road transport taxes hidden in fuel and infrastructure charges (in particular under the *viaToll*) were characterized. In rail transport, a valuable example is broadly characterized PKP PLK company, which manages the railway infrastructure in Poland.

Keywords: access to infrastructure, road transport, rail transport