



PAWEŁCZYK

KANCELARIA PRAWNA
RADCOWIE PRAWNI I ADWOKACI

23.03.2023 r. [Seminarium]

„System wsparcia rozwoju transportu intermodalnego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania bocznicy i terminali”

[Seminarium Naukowo-Techniczne Akademii WSB pt. „Bocznice i terminale w kolejowych łańcuchach dostaw”]

Dr hab. r.pr. Mirosław Pawełczyk, prof. UŚ



Wsparcie rozwoju transportu intermodalnego

Istotą transportu intermodalnego jest wykorzystanie w ramach jednego przewozu co najmniej dwóch rodzajów transportu spośród transportu drogowego, kolejowego, morskiego lub wodnego śródlądowego. W organizacji tego rodzaju transportu kluczowe znaczenie mają **węzły (terminale)** stanowiące punkty styku pomiędzy różnymi gałęziami transportu uczestniczącymi w wykonaniu przewozu. **Międzygałęziowość** transportu intermodalnego wiąże się zatem ze szczególnym znaczeniem **bocznic i terminali**.

Wsparcie rozwoju transportu intermodalnego w Polsce wymaga kompleksowej analizy otoczenia prawnego celem zidentyfikowania barier regulacyjnych i faktycznych oraz określenia możliwych kierunków i form wsparcia. Pełne wykorzystanie potencjału transportu intermodalnego powinno zatem następować w ujęciu systemowym, z uwagi na łączenie różnych gałęzi transportu.



Zespół Badawczy
Publicznego Prawa Gospodarczego



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
CENTRUM BADAWCZE PUBLICZNEGO PRAWA
KONKURENCJI I REGULACJI SEKTOROWYCH



PAWEŁCZYK
KANCELARIA PRAWNA
RADCOWIE PRAWNI I ADWOKACI

Znaczenie transportu intermodalnego

Truizmem jest stwierdzenie, że transport kolejowy nie zastąpi w pełni transportu drogowego. Jednakże, w określonych warunkach, połączenie w ramach jednego przewozu transportu kolejowego i drogowego (transport intermodalny) może stać się **efektywnym i ekologicznym rodzajem transportu łączącym zalety oraz uwzględniającym ograniczenia transportu kolejowego i drogowego**. W przypadku Polski, doniosłość wsparcia rozwoju transportu intermodalnego wynika również z położenia geograficznego kraju oraz przebiegu szlaków handlowych, które mogą być obsługiwane w systemie transportu intermodalnego.

Zalety transportu kolejowego, do których należą **wydajność i niskoemisyjność**, uzasadniają stymulowanie rozwoju tej gałęzi transportu, zwłaszcza w przewozach na odległość **ponad 300 km**. Możliwość zastąpienia przewozów drogowych kolejowymi jest mierzona wskaźnikiem „potencjału przesunięcia modalnego” (udział przewozów na odległość powyżej 300 km drogą w ogólnej wielkości przewozów drogowych).



Zespół Badawczy
Publicznego Prawa Gospodarczego



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
CENTRUM BADAWCZE PUBLICZNEGO PRAWA
KONKURENCJI I REGULACJI SEKTOROWYCH



PAWEŁCZYK
KANCELARIA PRAWNA
RADCOWIE PRAWNI I ADWOKACI

Ekologizacja transportu towarowego

W komunikacie Komisji „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”, w ramach Inicjatywy przewodniej 4 (Ekologizacja transportu towarowego), podkreślono, że:

„Wsparcie ekologizacji operacji transportu towarowego w Europie wymaga wprowadzenia zasadniczych zmian w istniejących ramach dotyczących transportu intermodalnego, które należy przekształcić w skuteczne narzędzie. Należy uwzględnić możliwość dokonania przeglądu ram regulacyjnych takich jak dyrektywa w sprawie transportu kombinowanego, a także wprowadzenie zachęt gospodarczych zarówno w odniesieniu do operacji, jak i infrastruktury. Mechanizmy zachęcające powinny opierać się na bezstronnym monitorowaniu wyników zgodnie z europejskimi ramami pomiarów emisji pochodzących z transportu i logistyki” (pkt 40).



Definicje transportu intermodalnego

Ustawa o transporcie kolejowym definiuje transport intermodalny jako „przewóz rzeczy na podstawie jednej umowy o przewóz przy użyciu co najmniej dwóch różnych gałęzi transportu” (art. 38 ust. 7).

Transport intermodalny jest również definiowany jako „przewóz towarów z wykorzystaniem różnych gałęzi transportu, realizowany z wykorzystaniem tej samej intermodalnej jednostki ładunkowej na całej trasie przewozu bez konieczności przeładunku towarów do innej jednostki ładunkowej przy zmianie gałęzi transportu” – § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 2269).



Formowanie pociągu w przewozach intermodalnych

System na barana



System RoLa



Licencja: CC BY-NC-ND 4.0



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
CENTRUM BADAWCZE PUBLICZNEGO PRAWA
KONKURENCJI I REGULACJI SEKTOROWYCH



Zespół Badawczy
Publicznego Prawa Gospodarczego

Źródło: K. Zając, *Transport intermodalny oferuje szeroki wybór technologii*,
<https://pitd.org.pl/news/transport-intermodalny-oferuje-szeroki-wybor-technologie/>

Terminale intermodalne

Cechą transportu intermodalnego jest przewóz ładunku, z użyciem **różnych gałęzi transportu** (np. drogowego i kolejowego), bez przeładunku towaru. Wskazuje to na kluczowe znaczenie terminali intermodalnych w rozwoju tego rodzaju transportu.

Według danych GUS w Polsce w 2021 r. znajdowało się **39 terminali intermodalnych**, stanowiących:

- **4 terminale morskie** (przesyłki morze-kolej, morze-droga) oraz
- **35 terminali lądowych** (przesyłki kolej-droga).

Źródło: Główny Urząd Statystyczny,
Transport intermodalny w Polsce w 2021 roku, Warszawa 2022, s. 1.



Terminal intermodalny – definicje legalne

W zakresie **definicji legalnej** terminalu intermodalnego, można wskazać na dwie następujące definicje:

- **obszar, na którym znajduje się obiekt budowlany** w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 oraz z 2022 r. poz. 88, 1557 i 1768) **lub zespół obiektów budowlanych** wraz z urządzeniami specjalistycznymi i infrastrukturą, które umożliwiają prowadzenie załadunku, wyładunku lub innych czynności ładunkowych, a także czasowe składowanie intermodalnych jednostek ładunkowych **z wykorzystaniem przynajmniej dwóch rodzajów transportu** – art. 2 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 505 z późn. zm.);
- **obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych** wraz z urządzeniami specjalistycznymi i infrastrukturą, które umożliwiają prowadzenie działalności polegającej na załadunku, wyładunku lub innych czynnościach ładunkowych, a także czasowym składowaniu intermodalnych jednostek ładunkowych (jednostek ładunkowych⁰ umożliwiających **przewóz towarów z wykorzystaniem różnych gałęzi transportu na całej trasie przewozu bez konieczności przeładunku towarów do innej jednostki ładunkowej przy zmianie gałęzi transportu**) - § 2 pkt 4 oraz 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 2269).

Terminal intermodalny a terminal towarowy

Sieć kolejowa obejmuje m.in. towarowe centra logistyczne łącznie z terminalami intermodalnymi (ust. 1 Załącznika nr 1a do ustawy o transporcie kolejowym).

Siatka pojęciowa ustawy o transporcie kolejowym odnosi się również do terminalu towarowego, przez który rozumie się obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych obejmujący drogę kolejową, umożliwiający załadunek lub rozładunek wagonów lub integrację różnych rodzajów transportu w zakresie przewozów towarów (art. 4 pkt 36c). Zgodnie z Załącznikiem 2 ust. 2 do ustawy o transporcie kolejowym, dostęp do obiektu obejmuje dostęp do torów kolejowych oraz świadczenie usług m.in. w następujących obiektach infrastruktury usługowej: terminal towarowy, tory postojowe.



Dostęp do bocznicy jako przyczyna wyboru lokalizacji terminalu intermodalnego

W badaniu ankietowym przeprowadzonym na rynku przewozów intermodalnych zidentyfikowano bariery rozwoju transportu intermodalnego. Za największe problemy w prowadzeniu działalności w zakresie przewozów intermodalnych wskazywano trwające prace modernizacyjne na sieci kolejowej, terminowość/tempo dostaw po stronie kolejowej oraz niewystarczającą przepustowość linii kolejowych.

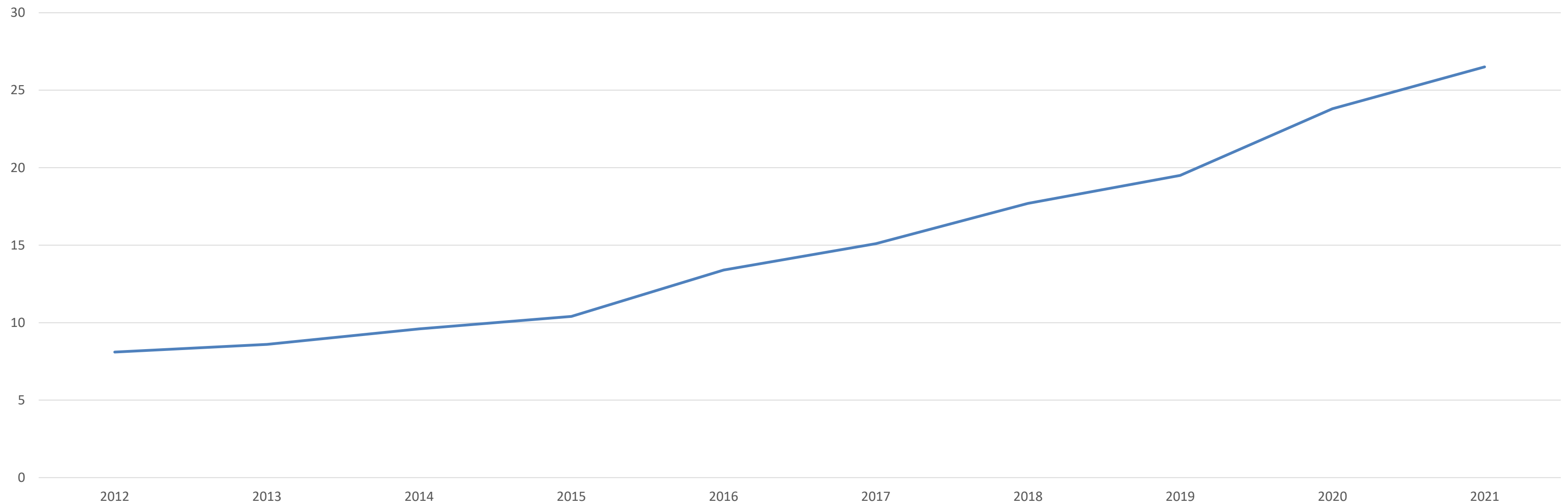
Natomiast najczęściej wskazywaną przez respondentów przesłanką lokalizacji terminalu intermodalnego jest dostęp/istnienie działającej / łatwej do uruchomienia bocznicy kolejowej (27,6%), co może wskazywać na silne sprzężenie między bocznicami a terminalami.

Źródło: Kierunki rozwoju transportu intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r., s. 55-57.



Wzrost znaczenia kolejowego transportu intermodalnego

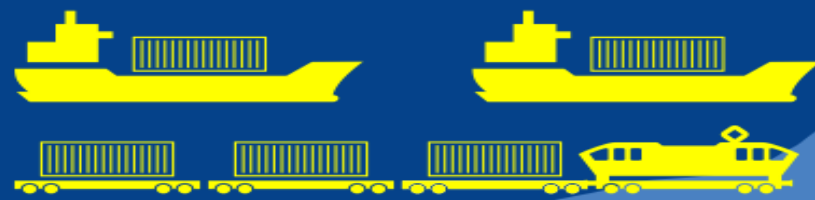
Kolejowe przewozy intermodalne w Polsce w latach 2012-2021 (w mln ton)



Wzrost znaczenia kolejowego transportu intermodalnego

TRANSPORT INTERMODALNY 2021

Udział portów i kolei w transporcie intermodalnym w 2021 roku [w TEU]

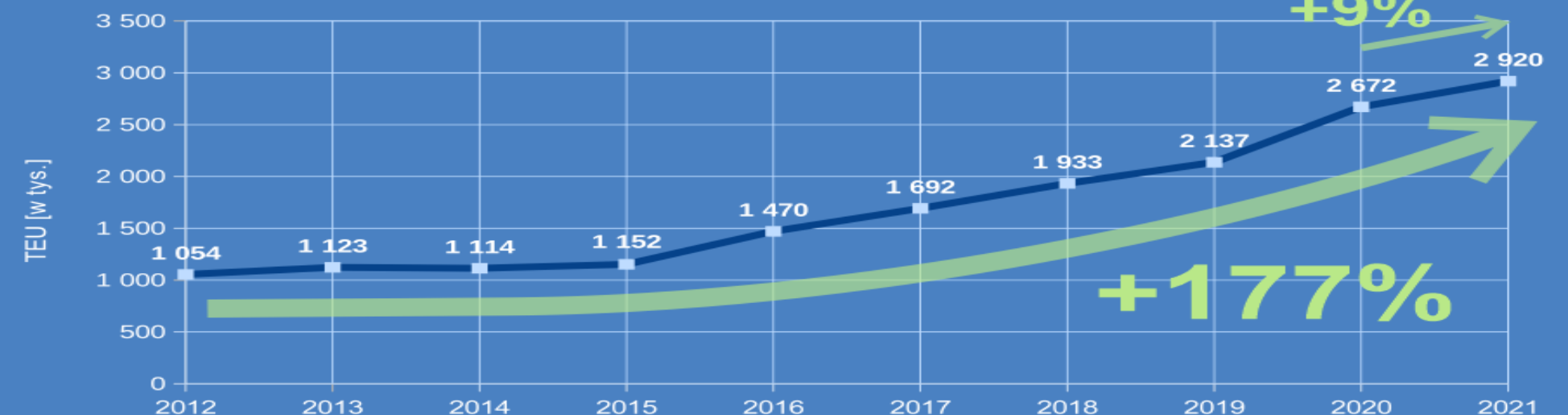


82 tys. TEU
Szczecin-Świnoujście

POLSKI INSTYTUT TRANSPORTU DROGOWEGO
grafika: Kamil Zajac

źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK
Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Kolejowe przewozy intermodalne w Polsce 2012-2021



System wsparcia rozwoju transportu intermodalnego

Bariery rozwoju transportu intermodalnego

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając działania podejmowane w celu wsparcia rozwoju transportu intermodalnego w Polsce przez administrację publiczną, oceniła, że nie doprowadziły one do zrównoważenia transportu drogowego transportem kolejowym.

Według NIK podstawową barierą rozwoju transportu intermodalnego był brak zintegrowanego podejścia do tworzenia warunków dla rozwoju transportu intermodalnego, uwzględniających międzygałęziowy charakter tego rodzaju **przewozów**. NIK zwróciła również uwagę na brak kompleksowego programu transportu intermodalnego, a także niewystarczający wskaźnik realizacji celów strategicznych.

Z analiz Ministerstwa Infrastruktury wynika natomiast, że ograniczeniem rozwoju kluczowych intermodalnych terminali drogowo-kolejowych jest niedostateczny stan odcinków dróg zarządzanych przez organy samorządu terytorialnego łączących sieć dróg krajowych z terenami terminali. Międzygałęziowy charakter transportów intermodalnych powinien zatem uwzględniać zapewnienie odpowiedniego **dostępu drogowego do terminali**, z uwzględnieniem przepustowości oraz dostosowania dróg do nacisków osi pojazdów. Do ograniczeń rozwoju transportu intermodalnego należy także zaliczyć **niską prędkość handlową pociągów towarowych; unowocześnienia wymaga również park taborowy**.

Ulga intermodalna

Ulga intermodalna jest podstawowym instrumentem wsparcia rozwoju transportu intermodalnego w Polsce. **Ulga polega na obniżeniu do 25% stawki opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. za przejazd pociągu realizującego przewozy intermodalne.**

Stosownie do art. 34 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, zarządca infrastruktury może przyznawać ulgi w opłacie podstawowej pod warunkiem zapewnienia ich finansowania. **Przedmiotowa ulga może zostać dofinansowana przez ministra właściwego do spraw transportu** na podstawie art. 38d ust. 1 i 2 ustawy. Dofinansowanie może być przekazywane zarządcy infrastruktury na podstawie umowy na realizację programu wieloletniego.

W ramach programu wieloletniego *Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku*, przez państwo jest pokrywana różnica między bieżącymi kosztami zarządcy infrastruktury a przychodami z opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. W wykonaniu tego programu minister właściwy do spraw transportu w dniu 21 grudnia 2018 r. zawarł **umowę z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.** W ramach tej umowy przewidziano, że PKP PLK S.A. będzie udzielać ulgi intermodalnej w wysokości 25% opłaty podstawowej za zrealizowany przejazd pociągu, spełniający przesłanki udzielenia ulgi.

Działania finansowane z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg

Do zadań Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg należy m.in. gromadzenie środków finansowych na zadania polegające na **budowie, przebudowie lub remoncie dojazdów do terminali intermodalnych** lub budowie, przebudowie lub remoncie dojazdów do stref, zwane w ustawie „zadaniami dojazdowymi” - art. 4 ust. 1 pkt 2c ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 505 z późn. zm.).

Celem poprawy dojazdów do terminali intermodalnych, ustanowiono mechanizm dofinansowania wykonywania tych zadań ze środków Funduszu. **Jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać ze środków Funduszu dofinansowanie zadania dojazdowego do terminala intermodalnego w wysokości 95% kosztów realizacji tego zadania.** Wysokość udzielonego dofinansowania nie może przekroczyć 300 mln zł (art. 16c).



Możliwość przedstawiania PKP PLK S.A. opinii dotyczących intermodalności

Zgodnie z art. 38f ust. 2a pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym, co najmniej raz w roku PKP PLK S.A. zapewnia, aby zainteresowani przewoźnicy kolejowi i aplikanci, a jeżeli jest to konieczne również przedstawiciele podmiotów korzystających z usług kolejowych przewozów towarowych lub pasażerskich oraz organów państwowych i organów jednostek samorządu terytorialnego, mieli możliwość przedstawienia pisemnych opinii dotyczących:

3) kwestii intermodalności i interoperacyjności.

Ponadto, PKP PLK S.A. ogłasza na swojej stronie internetowej zestawienie tych opinii wraz z informacją o działaniach podjętych w związku z przedstawionymi opiniami, oraz przekazuje je do wiadomości Prezesa UTK (art. 38f ust. 2b pkt 2).



Postulowane i projektowane zmiany systemu wsparcia
rozwoju transportu intermodalnego

Kierunki rozwoju transportu intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.

Rada Ministrów w dniu 26 sierpnia 2022 r. w drodze **uchwały** przyjęła dokument „Kierunki rozwoju transportu intermodalnego z perspektywą do 2040 r.” (dalej: **KRTI 2030**). Nadzorowanie realizacji dokumentu powierzono ministrowi właściwemu do spraw transportu. Zasadniczym celem dokumentu jest zidentyfikowanie zastanego stanu dotyczącego transportu intermodalnego oraz określenie czynników wsparcia rozwoju tego rodzaju transportu. W dokumencie wskazano także na znaczenie transportu intermodalnego dla idei zrównoważonego systemu transportowego.

Spośród założonych celów, w szczególności należy wskazać na:

- ✓ **wsparcie budowy lub rozbudowy terminali intermodalnych** (działanie w ramach celu 1A);
- ✓ **wsparcie rozwoju bocznic kolejowych w ramach celu 1C**, w ramach którego zaplanowano:
 - (i) opracowanie **programu** wsparcia rozwoju bocznic kolejowych oraz
 - (ii) wsparcie działań w zakresie rewitalizacji, modernizacji i rozbudowy bocznic kolejowych. W szczególności zakłada się **likwidację „nadmiernych barier”** dla rewitalizacji, modernizacji i rozbudowy bocznic kolejowych. Możliwe będzie również ustanowienie **dofinansowania** do budowy bocznic.

Ulga intermodalna – możliwe kierunki zmian (KRTI 2030)

Zredefiniowanie zasad udzielania ulgi intermodalnej poprzez powiązanie wysokości ulgi ze znaczeniem trasy

Określenie kluczowych tras, na których zwiększenie ulgi intermodalnej pozwoli na największy wzrost znaczenia transportu kolejowego względem drogowego

Dopłata dla wszystkich zarządców infrastruktury, przyznawanej co do zasady na podstawie pracy eksploatacyjnej (mln pockm) lub długości eksploatowanej sieci kolejowej

Obszary wsparcia rozwoju transportu intermodalnego – rekomendacje UTK

Urząd Transportu Kolejowego, dla wykorzystania pełni potencjału transportu intermodalnego, oprócz utrzymania ulgi intermodalnej, rekomenduje podjęcie działań w trzech kluczowych obszarach:

- ❖ **infrastruktury** – poprzez poprawę stanu infrastruktury kolejowej w celu dostosowania jej do wymagań pociągów spełniających parametry długości 740 m, nacisku na oś 22,5 t/oś i osiągniętej prędkości 100 km/h;
- ❖ **równych warunków konkurencji**;
- ❖ **realizacji programu TRANZYT**. Program TRANZYT zakłada przede wszystkim zastąpienie transportu drogowego transportem kolejowym w połączeniach tranzytowych o największym natężeniu.

Źródło: Urząd Transportu Kolejowego, *Jak dalej rozwijać przewozy intermodalne*, <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/16513,Jak-dalej-rozwijac-przewozy-intermodalne.html>



Konkurencyjność transportu kolejowego względem transportu drogowego

Zagwarantowanie rozwoju transportu intermodalnego wymaga ustanowienia równych warunków konkurencji w odniesieniu do sektorów transportu drogowego oraz kolejowego. W aktualnym stanie prawnym natomiast **transport drogowy nie pokrywa w pełni generowanych kosztów zewnętrznych**, lecz jedynie w wysokości 50%. Wskazać również należy na następujące czynniki:

- ❖ koszty ponoszone przez zarządcę infrastruktury nie są skorelowane z wysokością opłat drogowych;
- ❖ stawki drogowe nie są relatywnie wysokie w odniesieniu do średniej unijnej w przeciwieństwie do opłat za dostęp do infrastruktury ;
- ❖ opłaty drogowe dotyczą niewielkiej części systemu drogowego, natomiast opłatami za dostęp do infrastruktury kolejowej jest objęta cała sieć kolejowa.

Konieczne jest zatem wdrożenie działań zwiększających **konkurencyjność sektora transportu kolejowego w zakresie przewozów intermodalnych**, w szczególności w odniesieniu do przewozów na odległości powyżej 300 km, które powinny być wykonywane w transporcie kolejowym.

Źródło: Urząd Transportu Kolejowego, *Jak dalej rozwijać przewozy intermodalne*, <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/16513,Jak-dalej-rozwijac-przewozy-intermodalne.html>

Podsumowanie. Możliwe kierunki zmian systemu wsparcia rozwoju transportu intermodalnego

Konstruowanie transportu kolejowego jako alternatywy dla transportu drogowego wymaga nowego systemu wsparcia rozwoju transportu intermodalnego. Działania zaplanowane w KRTI 2030 są godne aprobaty, gdyż z **samej istoty transportu intermodalnego wynika kluczowe znaczenie bocznic oraz terminali dla rozwoju tego rodzaju transportu.**

Wydaje się również, że system wsparcia rozwoju transportu intermodalnego zostanie w przyszłości powiązany z urzeczywistnieniem zasady „**zanieczyszczający płaci**”, przede wszystkim w odniesieniu do transportu drogowego, poprzez obciążenie realnymi kosztami negatywnego wpływu wykonywanego przewozu na środowisko.



Zespół Badawczy
Publicznego Prawa Gospodarczego



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
CENTRUM BADAWCZE PUBLICZNEGO PRAWA
KONKURENCJI I REGULACJI SEKTOROWYCH



PAWEŁCZYK
KANCELARIA PRAWNA
RADCOWIE PRAWNI I ADWOKACI

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ



Zespół Badawczy
Publicznego Prawa Gospodarczego



PAWEŁCZYK
KANCELARIA PRAWNA
RADCOWIE PRAWNI I ADWOKACI

Dr hab. r.pr Mirosław Pawełczyk, prof. UŚ



pawelczyk@pawelczyk.pl
www.pawelczyk.pl



UNIwersytet ŚLĄSKI
CENTRUM BADAWCZE PUBLICZNEGO PRAWA
KONKURENCJI I REGULACJI SEKTOROWYCH

Wybrane materiały źródłowe:

1. Główny Urząd Statystyczny, *Transport intermodalny w Polsce w 2021 r.*, Warszawa 2022.
2. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Bariery rozwoju transportu intermodalnego*, Warszawa 2020.
3. Uchwała nr 177/2022 Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Kierunki rozwoju transportu intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.”.
4. Urząd Transportu Kolejowego, *Przewozy intermodalne. 2021*, Warszawa 2022.