

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW
TRANSPORTOWYCH

Nr ewid. 161/2005/P/05/067/KKT

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 - 2004

W a r s z a w a

l i s t o p a d

2 0 0 5 r .

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 – 2004

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Systemów
Transportowych:

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Jacek Jeziński

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Mirosław Sekuła

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0- 22-444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI... 7	
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	10
2.3 Uwagi końcowe i wnioski.....	20
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	23
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	23
3.1.1.Charakterystyka stanu prawnego	23
3.1.1.1. Transport kolejowy	23
3.1.1.2. Transport drogowy.....	30
3.1.1.3. Transport kombinowany	44
3.1.1.4. Program Operacyjny Transportu	45
3.1.2.Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	45
3.1.2.1. Podstawowe problemy dostosowania infrastruktury transportu lądowego do standardów Unii Europejskiej.....	45
3.1.2.2. Stan infrastruktury transportu lądowego w świetle standardów unijnych.....	51
3.1.2.3. Zmiany strukturalne w polskim transporcie.....	57
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	61
3.2.1.Funkcjonowanie transportu lądowego w świetle wyników kontroli.....	61
3.2.1.1. Transport kolejowy	61
3.2.1.1.1. Stan techniczny infrastruktury kolejowej	61
3.2.1.1.2. Zarządzanie siecią kolejową	65
3.2.1.1.3. Restrukturyzacja transportu kolejowego	68

3.2.1.1.4.	Rezultaty restrukturyzacji kolei.....	74
3.2.1.1.5.	Finansowanie utrzymania i rozwoju infrastruktury kolejowej.....	77
3.2.1.2.	Transport drogowy.....	80
3.2.1.2.1.	Zmiany w sieci i stanie technicznym dróg publicznych	80
3.2.1.2.2.	Zarządzanie drogami publicznymi	86
3.2.1.2.3.	Finansowanie utrzymania i budowy dróg publicznych	92
3.2.1.2.4.	Budowa autostrad	101
3.2.1.3.	Problemy rozwoju transportu intermodalnego	113
3.2.1.4.	Bezpieczeństwo transportu lądowego.....	120
3.2.1.4.1.	Bezpieczeństwo przewozów drogowych	120
3.2.1.4.2.	Bezpieczeństwo ruchu kolejowego	134
3.2.1.5.	Infrastruktura transportu lądowego w programach rządowych.....	140

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI 151

4.1.	Przygotowanie kontroli.....	151
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	151

5. ZAŁĄCZNIKI 157

1.	Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	157
2.	Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.	158
3.	Wykaz wykorzystanych informacji o wynikach kontroli.	161
4.	Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lutego 1999 r.	165
5.	Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 8 maja 2002 r.	166
6.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli. .	167

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: *„Funkcjonowanie transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 – 2004”*

Nr kontroli: *P/05/067*

Wyniki kontroli, przeprowadzonych przez NIK w latach 1990 – 2004, wskazują m.in., że zamiast istotnej poprawy stanu technicznego lądowej infrastruktury transportu (przewidywanej w wielu dokumentach rządowych), następowało systematyczne jego pogarszanie. Stan infrastruktury, będącej wyznacznikiem poziomu rozwoju gospodarczego, stanowił jedną z poważnych barier tego rozwoju. Brak sprawnej infrastruktury transportu hamuje bowiem wzrost gospodarczy, osłabia konkurencyjność gospodarki, a ponadto przyczynia się do braku spójności polskiej przestrzeni gospodarczej z gospodarkami innych krajów zrzeszonych w Unii Europejskiej. Ze swoimi mankamentami polski system komunikacyjny w coraz większym stopniu hamuje ruch na głównych szlakach transportowych Europy. Ważną przyczyną tego stanu rzeczy była m.in. niewystarczająca aktywność organów państwa w kształtowaniu polskiej polityki transportowej. Opracowywane założenia, strategie i programy rozwoju poszczególnych elementów systemu lądowej infrastruktury transportu nie były realizowane lub realizowano je nieskutecznie. Przyjęte w tym zakresie dokumenty nie spełniały funkcji długookresowego wyznacznika rozwoju transportu, zarówno z punktu widzenia wewnętrznych potrzeb kraju, jak i zapewnienia przepustowości przebiegających przez Polskę międzynarodowych korytarzy transportowych.

Największym zagrożeniem dla sprawnego funkcjonowania lądowego systemu transportowego kraju był i jest zły stan techniczny dróg publicznych i wbudowanych w nie obiektów mostowych, o czym m.in. świadczą dane szacunkowe, które kwalifikują tylko ok. 1% tych dróg jako odpowiadających obowiązującym standardom unijnym. Niezadowolający jest również stan polskiej infrastruktury kolejowej, który również odbiega od norm i parametrów technicznych obowiązujących w Unii Europejskiej. Postępująca degradacja transportowej infrastruktury technicznej stwarza realne zagrożenie dla bezpieczeństwa transportowego i ekonomicznego państwa. Mimo sprzyjającego położenia geograficznego, jako kraju tranzytowego, zamknięciu ulega pierścień europejskich dróg pomijających Polskę.

Jednym ze skutków złego stanu lądowej infrastruktury transportu, zwłaszcza dotyczącej dróg publicznych i organizacji ruchu drogowego jest niski - w porównaniu

do innych krajów europejskich – poziom bezpieczeństwa na drogach. Poważny problem stanowi także niedostosowanie komunikacji pasażerskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Niezadowalające są też warunki przewozu ładunków niebezpiecznych.

Mając na uwadze powyższą sytuację, Najwyższa Izba Kontroli podjęła inicjatywę opracowania niniejszej Informacji - opartej o wyniki kontroli przeprowadzonych w latach 1990 - 2004 oraz kontroli przeprowadzonych w pierwszym półroczu 2005 r.¹ - aby wskazać na występujące w ostatnim piętnastoleciu bariery sprawnego funkcjonowania i rozwoju transportu lądowego w Polsce, a w konsekwencji przyczynić się do podjęcia publicznej debaty na ten temat. Debata ta powinna doprowadzić do ewentualnego wypracowania odpowiedniej strategii na przyszłość, zapewniającej wysoki poziom infrastruktury drogowej i kolejowej, zgodny ze standardami Unii Europejskiej, a w rezultacie wpłynąć na polepszenie warunków dla wykonywania działalności transportowej w naszym kraju.

W niniejszej Informacji ocenie poddano w szczególności:

- działalność publicznej administracji drogowej i kolejowej (w tym ministrów właściwych do spraw transportu) w zakresie dostosowywania infrastruktury transportu do zmieniających się w latach 1990 – 2004 potrzeb przewozowych gospodarki;
- stan techniczny dróg publicznych (zwłaszcza dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych) oraz finansowanie ich budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony;
- stan techniczny liniowej infrastruktury kolejowej, finansowanie jej utrzymania i modernizacji oraz rezultaty restrukturyzacji transportu kolejowego;
- mechanizm oraz skuteczność zarządzania lądową infrastrukturą transportu;
- założenia rządowej strategii transportowej na 2004 r. i dalsze lata w zakresie rozwoju lądowej infrastruktury transportu oraz poprawy funkcjonowania krajowego transportu.

Kontrolę przeprowadził Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK.

¹ Wykaz wykorzystanych informacji o wynikach kontroli z lat 1990 – 2004 zawiera załącznik 3, zaś nazwy skontrolowanych w 2005 r. jednostek podano w punkcie 4.1. niniejszej informacji (Przygotowanie kontroli).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wyniki przeprowadzonych w latach 1990 - 2004 i w pierwszym półroczu 2005 r. kontroli NIK w zakresie funkcjonowania transportu lądowego w Polsce, tj. samochodowego i kolejowego, dają podstawę do negatywnej oceny dotychczasowej działalności organów administracji publicznej, odpowiedzialnych za funkcjonowanie tego sektora gospodarki, w tym zwłaszcza za stan techniczny infrastruktury transportowej państwa. Ocenę taką uzasadniają przede wszystkim skutki, jakie dla gospodarki narodowej wynikają z braku sprawnie funkcjonujących dwóch najważniejszych, kontrolowanych gałęzi transportu. Do podstawowych przyczyn nieprawidłowego funkcjonowania transportu lądowego w Polsce i związanych z nimi potencjalnie negatywnych skutków należy m.in. zaliczyć:

- niedostosowanie infrastruktury kolejowej i drogowej do standardów europejskich, przyjętych przez Polskę w umowach międzynarodowych oraz Traktacie Akcesyjnym, co stanowi poważną przeszkodę w rozwoju wymiany międzynarodowej zarówno z krajami Unii Europejskiej, jak i pozostałymi krajami;
- brak kompleksowego systemu sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz szybkich kolei, co nie sprzyja efektywnej alokacji przemysłu i usług, ogranicza możliwości napływu zagranicznych inwestycji, zmniejsza mobilność siły roboczej oraz nie zapewnia właściwej jakości obsługi przewozów pasażerskich i towarowych, a w konsekwencji obniża konkurencyjność polskiej gospodarki;
- dopuszczenie do złego stanu technicznego infrastruktury transportu lądowego, co prowadzi do obniżenia poziomu bezpieczeństwa w ruchu samochodowym i kolejowym (kształtuje się on znacznie poniżej średniego poziomu europejskiego) oraz podnosi koszty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne transportu;
- brak reakcji na żywiołowy rozwój transportu samochodowego, co pozostaje w sprzeczności z potrzebą zrównoważonego, gałęziowego rozwoju transportu oraz stanowi istotne zagrożenie dla środowiska naturalnego;
- brak skutecznych działań na rzecz stworzenia warunków do rozwoju transportu kombinowanego (eliminującego w sposób racjonalny wady

transportu samochodowego i łączącego go z zaletami transportu kolejowego), co powoduje zmniejszenie roli Polski jako kraju tranzytowego oraz konkurencyjności polskich portów morskich w obsłudze handlu zagranicznego;

- nieudaną restrukturyzację przedsiębiorstwa państwowego PKP, co wywiera negatywny wpływ na sytuację ekonomiczną nowych podmiotów gospodarczych, powstałych z podziału majątku tego przedsiębiorstwa.

W świetle wyników kontroli przeprowadzonych w latach 1990 – 2005 (I półrocze), do utrzymujących się długotrwałych zagrożeń funkcjonowania transportu należy zaliczyć:

- zniekształcanie struktury gałęziowej transportu lądowego (w okresie objętym kontrolą nastąpił ok. 174% wzrost wykonanej pracy przewozowej transportem samochodowym i ok. 37% spadek pracy przewozowej w transporcie kolejowym oraz wzrost udziału transportu samochodowego w wykonanej pracy przewozowej z ponad 32% do prawie 68%);
- wysoki poziom transportochłonności gospodarki, wynoszący - według szacunkowych danych - ok. 15 ton na 1.000 \$ PKB (w UE wskaźnik ten kształtuje się poniżej 2 ton);
- niedostateczny udział w PKB nakładów na inwestycje modernizacyjne i rozwojowe w transporcie (według standardów UE udział ten powinien kształtować się na poziomie 1 – 1,5%, podczas gdy w Polsce nie przekracza on 0,3%);
- duże obciążenie gospodarki narodowej kosztami zewnętrznymi transportu (zanieczyszczenie powietrza, hałas, negatywne oddziaływanie na klimat i krajobraz, wypadki, kongestia, odpady eksploatacyjne), które w latach 1990 – 2001 wzrosły z 27,6 do 46,7 mld zł (w cenach 2001 r.), co oznacza wzrost ich udziału w PKB z 5,4% do 6,2%;
- niedostosowanie sieci drogowej do obecnej liczby pojazdów i natężenia ruchu pojazdów (w latach 1990 – 2004 długość sieci dróg publicznych o twardej nawierzchni wzrosła o 15,5%, natomiast liczba zarejestrowanych pojazdów samochodowych ogółem zwiększyła się o 84,6%, w tym samochodów ciężarowych – o ok. 129%), co skutkuje utrudnieniami w ruchu drogowym, zwiększeniem zagrożenia wypadkami, wzrostem uciążliwości ekologicznej, ograniczeniem spójności gospodarczej kraju, zniechęceniem dla inwestorów oraz zmniejszeniem mobilności społeczeństwa jako czynnika przeciwdziałającego bezrobociu;

- wysoki poziom zagrożenia wypadkami komunikacyjnymi (przeciętna liczba zabitych w ostatnich latach na 100 tys. osób wynosiła w Polsce 14, w UE – 11; na 100 wypadków ginęło w Polsce 11 osób, a w UE – tylko 3) oraz poważne obciążenie gospodarki ich skutkami (szacunkowy koszt jaki ponosi społeczeństwo w związku ze skutkami wypadków wynosi ok. 2,5% PKB);
- znikomy udział autostrad i dróg ekspresowych w krajowej sieci dróg publicznych o twardej nawierzchni (ok. 0,3% na koniec 2004 r.) oraz brak stabilności w tworzeniu skutecznych rozwiązań systemowych, dotyczących ich budowy;
- brak racjonalnego systemu opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej;
- nienadążanie za światowymi tendencjami w zakresie wdrażania nowoczesnych technologii transportowych (głównie w zakresie transportu multimodalnego) i technik sterowania przewozem ładunków;
- nadmierne wykorzystywanie w eksporcie towarów transportu samochodowego, co wpływa na zmniejszenie znaczenia transportu kolejowego i morskiego oraz marginalizację morskich portów handlowych;
- niedostosowanie pod względem organizacyjnym i finansowym nowo utworzonych spółek kolejowych (w ramach restrukturyzacji PKP S.A.) do aktualnych potrzeb transportowych gospodarki;
- niewywiązywanie się rządu z ustawowych obowiązków w zakresie utrzymania linii kolejowych o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, których zły stan techniczny nie stanowi alternatywy dla transportu samochodowego, a także w zakresie finansowania, organizowania i wykonywania publicznych usług w transporcie pasażerskim.

U podstaw powyżej wyszczególnionych zagrożeń leżą również przyczyny o charakterze ogólnym. Do przyczyn tych należy przede wszystkim zaliczyć uwarunkowania historyczne (wynikające z jednoczesnej konieczności dokonania w latach 90-tych transformacji politycznej i gospodarczej), niewydolność organizacyjną administracji publicznej, w tym rządowej (wynikającą m.in. z nieakceptowania przez poszczególne ekipy rządowe polityki transportowej swych poprzedników i odstępowania od jej realizacji), a także ograniczone – zwłaszcza w latach 90-tych – możliwości sfinansowania ze środków publicznych utrzymania, modernizacji i budowy infrastruktury transportu.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynika, że aktualny stan infrastruktury transportu lądowego znacznie odbiega od standardów UE. W latach 1990 – 2004 nie zostały zrealizowane międzynarodowe zobowiązania Polski, dotyczące dostosowania infrastruktury transportu lądowego do wymaganych standardów. W transporcie samochodowym zobowiązania te obejmowały modernizację sieci drogowej o podstawowym znaczeniu dla ruchu międzynarodowego (TINA²), wdrożenie własnego programu modernizacji głównej sieci drogowej poza siecią TINA, lecz istotnej dla ruchu międzynarodowego i tranzytu oraz zapewnienie na modernizowanych drogach obowiązującego w UE standardu naciskowego 115 kN/oś [s. 47 - 48]³. W transporcie kolejowym zobowiązania Polski dotyczyły dostosowania istniejących lub modernizowanych linii o międzynarodowym znaczeniu (pod względem liczby torów i dopuszczalnego nacisku na oś na liniach o łącznej długości 5.277 km) do prędkości 160 km/h dla pociągów pasażerskich oraz 120 km/h dla pociągów towarowych [s. 48]. Tymczasem, na koniec zbadanego okresu:

- większość dróg publicznych w Polsce przystosowana była do ruchu pojazdów o nacisku 80 - 100 kN/oś, a tylko ok. 0,25% długości tych dróg (o twardej nawierzchni) spełniała wymagania UE, dotyczące standardów naciskowych, tj. 115 kN/oś. W nieco lepszym stanie były drogi krajowe, ponieważ wymagania te spełniało ok. 8% z nich [s. 51 - 52];
- jedynie 5% linii kolejowych dostosowanych było do ruchu pociągów z prędkością powyżej 120 km/h, a zły stan infrastruktury kolejowej wymuszał - ze względów bezpieczeństwa - wprowadzanie ograniczeń prędkości rozkładowych (1 stycznia 2004 r. na sieci kolejowej PKP PLK S.A. wprowadzono 6.492 ograniczenia prędkości, zaś na skutek dużej liczby niestrzeżonych przejazdów ograniczono prędkości na tych odcinkach do 20 km/h) [s. 52 - 54, 61 - 65].

2. Największym zagrożeniem dla sprawnego funkcjonowania transportu jest zły stan techniczny dróg publicznych oraz znikomy w nich udział dróg

² Transport Infrastructure Needs Assessment.

³ Strony podane w nawiasach kwadratowych oznaczają miejsca w rozdziale „Ważniejsze wyniki kontroli” niniejszej informacji, w których szerzej omówiono poszczególne zagadnienia.

o najwyższej jakości, tj. autostrad i dróg ekspresowych⁴. Na koniec zbadanego okresu, w strukturze dróg publicznych o twardej nawierzchni, autostrady stanowiły zaledwie 0,21% (552 km⁵), tj. dziesięciokrotnie mniej niż w krajach UE, natomiast drogi ekspresowe – ok. 0,1% (224 km). Należy nadmienić, iż zarówno autostrady, jak i drogi ekspresowe w Polsce nie tworzą zwartych ciągów komunikacyjnych (składają się one bowiem z nielączących się w logiczną całość odcinków), co znacząco ogranicza ich praktyczne znaczenie dla funkcjonowania transportu.

Wskutek przemieszczania się przeciążonych pojazdów, na co drugim kilometrze polskich dróg publicznych powstały koleiny o głębokości powyżej 2 cm, w tym na co czwartym – powyżej 3 cm. W krajach UE takie drogi – z powodu grożącego niebezpieczeństwa dla użytkowników - wyłączane są z użytkowania. Stosowanie tego rodzaju kryteriów w Polsce, spowodowałoby zamknięcie dla ruchu połowy dróg. Dlatego też w Polsce klasyfikuje się takie drogi jako znajdujące się w złym stanie technicznym i stawia znaki ograniczające prędkość.

Niedostateczny jest także stan techniczny dużej części obiektów mostowych (w sieci dróg publicznych jest ich ok. 29 tys.). Zagrożenie katastrofami budowlanymi niektórych z tych obiektów może powodować wyłączenie z eksploatacji poszczególnych odcinków dróg.

Zły stan techniczny dróg skutkuje nie tylko wzrostem transportochłonności PKB oraz kosztów działalności przewoźników drogowych, ale również wzrostem obciążenia PKB kosztami z tytułu częstych wypadków komunikacyjnych [s. 51 - 52, 57 - 58, 85 - 86, 122 - 134].

W świetle wyników kontroli, ten wysoce niezadowolający stan dróg publicznych jest w dużej mierze skutkiem nierzetelnego wywiązywania się organów administracji drogowej (tj. ministrów właściwych do spraw transportu oraz zarządców i zarządów poszczególnych kategorii dróg publicznych) z ciążących na nich ustawowych obowiązków w zakresie utrzymania, remontów, budowy i ochrony dróg. W toku przeprowadzanych

⁴ Droga ekspresowa, to droga dwu- lub jednojezdniowa, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (D-7 – początek i D-8 – koniec drogi ekspresowej), na której skrzyżowania występują wyjątkowo, przeznaczona tylko do ruchu pojazdów samochodowych.

⁵ W latach 1990 – I półrocze 2005 r. oddano do eksploatacji 452 km odcinków autostrad (łącznie ze zmodernizowanymi odcinkami autostrad wcześniej istniejących), z czego 314 km w okresie ostatnich trzech lat.

kontroli stwierdzano bowiem, że większość zarządów dróg m.in. [s. 80 - 86, 87 - 91]:

- nie prowadziła w ogóle, bądź dysponowała niepełną ewidencją dróg, będących w ich zarządzie;
- nie dokonywała corocznych przeglądów stanu technicznego nawierzchni drogowych i obiektów mostowych;
- nie opracowywała projektów planów rozwoju sieci drogowej;
- podejmowała realizację zadań inwestycyjnych bez właściwego ich przygotowania, w tym także pod względem finansowania (np. bez posiadania praw własności do terenu, bądź kompletu pozwoleń na budowę, braku określenia rzeczowego zakresu inwestycji lub nieprawidłowego udzielania zamówień publicznych na wykonanie robót drogowych);
- nie dokonywała kontroli jakości wykonywanych robót drogowych.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą wszyscy ministrowie właściwi do spraw transportu nie wydawali lub wydawali ze znacznym opóźnieniem niektóre akty wykonawcze do ustaw [s. 88, 103, 108, 127].

3. Istotną przyczyną złego stanu technicznego dróg publicznych, stanowiącego barierę dla sprawnego funkcjonowania transportu samochodowego był brak systemu ochrony dróg przed niszczeniem przez przeciążone i ponadgabarytowe pojazdy⁶. Skontrolowane zarządy dróg tylko sporadycznie przeprowadzały kontrole ruchu drogowego w zakresie sprawdzania wymiarów, masy i nacisków osi w pojazdach ciężarowych znajdujących się na drogach publicznych. Wynikało to m.in. z braku odpowiedniego wyposażenia zarządów dróg w aparaturę pomiarową, a także z niedostatecznej liczby pracowników, przeszkolonych do jej obsługi [s. 48, 84 -86].
4. Do złego stanu technicznego dróg publicznych przyczyniał się również brak działań administracji rządowej na rzecz wspierania rozwoju tzw. transportu multimodalnego (kombinowanego). W tej sytuacji, transport kombinowany tylko w znikomym stopniu odciążał drogi publiczne, zwłaszcza krajowe

⁶ Przejazd jednego ciężarowego samochodu o nacisku 100kN/oś znaczy tyle dla nawierzchni drogi, co przejazd 160 tys. samochodów osobowych. Natomiast pojazd o nacisku dwukrotnie większym (200kN/oś) powoduje szesnastokrotnie większe zniszczenie nawierzchni drogi.

drogi tranzytowe. W rezultacie, polskie drogi tranzytowe niszczone były przez ciężkie pojazdy samochodowe zagranicznych i krajowych przewoźników, którzy praktycznie nie partycypują w kosztach utrzymania infrastruktury drogowej. Poza tym, słabość transportu kombinowanego przyczyniła się do zmniejszenia roli transportu morskiego w obsłudze polskiego handlu zagranicznego i tranzytu [s. 113 - 119].

5. W latach 1990 – 2004 wybudowano zaledwie 340 km nowych odcinków autostrad. Z ustaleń kontroli wynika, iż niezadowalający postęp w budowie autostrad był przede wszystkim skutkiem dotychczas nierozwiązanego problemu, dotyczącego stworzenia jednolitego i wewnętrznie zgodnego modelu ich budowy i finansowania.

W zbadanym okresie, kolejne rządy oraz ich ministrowie właściwi do spraw transportu, zamiast budować autostrady, głównie tworzyły i ciągle modyfikowały nierealne plany i programy ich budowy, powołując przy tym do realizacji tych programów nowe urzędy w miejsce już istniejących. W rezultacie, administracja drogowa do spraw budowy autostrad nie miała niezbędnej stabilności i ciągłości organizacyjnej oraz była narażona na cyklicznie powtarzające się wstrząsy reorganizacyjne i kadrowe [s. 101 - 113].

Całkowicie nieskuteczną okazała się koncepcja budowy autostrad, a także ich eksploatacji w systemie koncesyjnym⁷ na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych⁸. I tak:

- nie podjęto budowy autostrad w systemie koncesyjnym przez pierwsze 7 lat obowiązywania przywołanej ustawy⁹, m.in. z powodu błędów w toku negocjacji (z koncesjonariuszami) w sprawie postanowień

⁷ Transportowe inwestycje infrastrukturalne są bardzo kapitałochłonne. Dlatego kapitał prywatny zwykle nie angażuje swoich środków w takie przedsięwzięcia. Wyjątkiem była budowa tunelu pod kanałem La Manche, w całości finansowana przez kapitał prywatny. Stąd też, głównym inwestorem infrastruktury powinno być państwo lub władze lokalne. Konieczność inwestowania przez państwo lub podmioty komunalne wynika również z faktu, że składniki tej infrastruktury mają charakter publiczny, tj. służą wszystkim jednostkom gospodarczym i pozagospodarczym.

⁸ T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

⁹ Niezależnie od zwłoki w rozpoczęciu budowy autostrad w systemie koncesyjnym, występują znaczne opóźnienia w realizacji już rozpoczętych budów. Według planów Ministerstwa Infrastruktury w 2007 r. powinna być zakończona budowa autostrady A-2 o długości 400 km, łączącej Warszawę z granicą zachodnią państwa, co oznacza, że rocznie powinno być budowane ok. 114 km autostrady. Tymczasem, w 2003 r. do użytku oddano 50 km tej autostrady (odcinek Poznań – Września i obwodnica Poznania), a w 2004 r. – 51 km (odcinek Poznań – Nowy Tomyśl).

umów koncesyjnych, popelnionych przez b. Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad oraz b. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej [s. 103 - 104, 106 - 108, 109, 111];

- przykładem braku skuteczności rządowej administracji drogowej w zakresie budowy autostrad płatnych mogą być losy autostrady A-1, uznanej za priorytetową inwestycję w sieci dróg TINA. Rozpoczęcie jej budowy (determinującej konkurencyjność portów morskich i regionów nadmorskich) było w kolejnych programach planowane na 1994 r., 1998 r. i 2003 r., a ostatecznie na 2005 rok. Prawie dziesięcioletnie opóźnienie rozpoczęcia budowy tej autostrady przyczyniło się nie tylko do powstania nieodwracalnych strat, zwłaszcza w gospodarce morskiej, ale podważyło wiarygodność Polski wobec UE i inwestorów zagranicznych [s. 101, 103 - 104, 106, 109 - 110].

6. Wyniki kontroli w zakresie funkcjonowania transportu kolejowego wykazały brak zadowalających efektów działań zmierzających do restrukturyzacji tego transportu, podejmowanych w latach 1990 – 2004 przez ministrów właściwych do spraw transportu oraz władze p. p. PKP (a następnie Grupy PKP). Skutkiem tego nie osiągnięto założonej poprawy sytuacji ekonomicznej przekształcanego PKP oraz jakościowych standardów infrastruktury kolejowej. Poza tym, nie określono docelowej roli transportu kolejowego w krajowym systemie transportowym oraz relacji finansowych pomiędzy PKP a budżetem państwa, a także zakresu interwencjonizmu państwowego w tej gałęzi transportu. Nie dostosowano też wielkości infrastruktury kolejowej oraz oferty przewozowej do aktualnych potrzeb gospodarczych. W tej sytuacji, nowo powołane spółki kolejowe, nie osiągnęły zdolności do sprawnego funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej [s. 58 - 61, 68 - 74, 134 - 139, 149 - 150]. Świadczą o tym następujące ustalenia:

- nie nastąpił wzrost udziału spółek kolejowych w przewozach ładunków i pasażerów. O ile bowiem w 1990 r. przewozy ładunków wykonane przez PKP wyniosły 281,7 mln ton, co stanowiło ok. 17,1% przewozów ładunków ogółem, to w 2004 r. przewiozły one 163,6 mln ton (12,4%). Analogiczne tendencje wystąpiły w przewozach pasażerów. W 1990 r. PKP przewiozły 789,9 mln pasażerów (27,3%), natomiast w 2004 r. - 272,0 mln pasażerów (25,6%);
- nie nastąpiła poprawa jakości usług w zakresie regionalnych przewozów pasażerskich oraz poziomu bezpieczeństwa, przez co nowo powołane spółki kolejowe są niekonkurencyjne wobec unijnych przewoźników kolejowych;

- z powodu lawinowo narastającego zadłużenia, działania PKP były nastawione na doraźne zapewnienie płynności finansowej, a nie na przeprowadzenie skutecznej restrukturyzacji finansowej. W 2003 r. wszystkie spółki Grupy PKP prowadziły działalność ze stratą finansową. Rozmiar tych strat (ok. 2,3 mld zł) zagrażał stabilności finansowej całej Grupy PKP.
7. W ocenie NIK, dotychczasowe działania w zakresie restrukturyzacji PKP koncentrowały się głównie na zmianach organizacyjnych, inicjowanych przez organy administracji rządowej. Negatywnie należy ocenić fakt, iż przed przystąpieniem do reformy transportu kolejowego nie przygotowano strategii restrukturyzacji tego przedsiębiorstwa. W związku z tym, poszczególnym etapom restrukturyzacji PKP, towarzyszyły liczne i częściowo niespójne rozwiązania. Na przykład:
- zarówno administracja rządowa, jak kierownictwo PKP, przystępując w 1990 r. do reformy transportu kolejowego w Polsce, nie miały wypracowanej strategii restrukturyzacji kolei. Pierwsze działania dostosowawcze w 1991 r. wywołane były nową sytuacją rynkową i polegały na wyłączeniu ze struktury organizacyjnej PKP 76 zakładów, nie uczestniczących bezpośrednio w realizacji przewozów. Zmiany organizacyjne w działalności przewozowej polegały zaś m.in. na likwidacji 22 rejonów przewozów kolejowych, utworzeniu 100 stacji rejonowych do obsługi handlowej klientów i realizacji przewozów oraz utworzeniu tzw. pionu marketingu [s. 69 - 71];
 - w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”¹⁰, a następnie ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o transporcie kolejowym¹¹, w 1997 r. zapoczątkowano drugi etap restrukturyzacji kolei, tworząc pod koniec 1998 r. cztery sektory działalności podstawowej PKP, a mianowicie: infrastrukturę kolejową, przewozy pasażerskie, przewozy towarowe oraz trakcję i zaplecze warsztatowe. Działania te nie poprawiły sytuacji ekonomicznej PKP, przede wszystkim z powodu niezrealizowania przepisów określających zasady rozliczeń pomiędzy PKP a budżetem państwa, związanych z finansowaniem przewozów pasażerskich oraz infrastruktury

¹⁰ Dz. U. Nr 95, poz. 474 ze zm., zwanej dalej „ustawą o PKP”. Na mocy przepisów tej ustawy, PKP uzyskały status przedsiębiorstwa transportu publicznego, realizującego działalność na zasadach rynkowych, z uwzględnieniem dotacji otrzymywanych z budżetu państwa.

¹¹ Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm., zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”.

kolejowej. Przedsiębiorstwo straciło płynność finansową oraz zdolność kredytową. Z powodu niezrealizowania zasadniczych zadań wynikających z regulacji prawnych obowiązujących w omawianym okresie, podjęto kolejne próby restrukturyzacji transportu kolejowego [s. 71 - 72];

- w 1999 r. rząd skierował do Sejmu projekt ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP. Projekt ustawy okazał się jednak na tyle niedopracowany, że prace parlamentarne nad nim trwały prawie cały rok. Uchwalona ustawa¹² nie wpłynęła w istotnym stopniu na praktyczne rozwiązanie większości problemów przedsiębiorstwa. Rozpoczęta w listopadzie 2000 r. (na podstawie tej ustawy) restrukturyzacja finansowa, organizacyjna i majątkowa PKP okazała się przedsięwzięciem nieskutecznym, ponieważ nie zdołano osiągnąć zasadniczego celu, jakim było uzyskanie płynności finansowej nowo utworzonych spółek [s. 74 - 75].

W rezultacie, na posiedzeniu w dniu 22 lutego 2005 r. Rada Ministrów przyjęła kolejny dokument pn. „Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP”¹³, określający działania, które podejmowane będą w spółkach Grupy PKP w latach 2005 – 2007. W dokumencie tym m.in. założono wydzielenie z Grupy PKP i utworzenie Grupy kapitałowej PLK oraz przyspieszenie przekształcenia PKP S.A. w Fundusz Mienia Kolejowego [s. 79].

8. Nie wprowadzono skutecznych rozwiązań dotyczących finansowania wykonywanych przez przewoźników kolejowych zadań z zakresu tzw. służby publicznej. Niepowodzeniem zakończyła się próba realizacji tych przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o p. p. PKP, które m.in. przewidywały, że ze środków budżetu państwa należy wyrównywać PKP (w formie dotacji przedmiotowej), różnicę między sumą uzasadnionych kosztów krajowych przewozów pasażerskich (z narzutem zysku), a kwotą przychodów uzyskanych za te przewozy. Nie zrealizowano również kolejnych przepisów dotyczących omawianego zagadnienia, zawartych w ustawie o restrukturyzacji PKP. Przede wszystkim, z budżetu państwa nie

¹² Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm.), weszła w życie z dniem 27 października 2000 roku. Z powyższą datą utraciła moc ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, chociaż jej przepisy miały zastosowanie do PKP do dnia jego wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych.

¹³ Zob. zał. 21 do protokołu nr 8/2005 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 22 lutego 2005 roku.

sfinansowano działalności przewoźników kolejowych w zakresie ustalonym w przywołanej ustawie. Łączna kwota nieprzekazanych środków z tego tytułu wyniosła 700 mln zł.

Ze środków budżetu państwa nie rekompensowano też w pełnej wysokości utraconych przez przewoźników kolejowych przychodów z tytułu honorowania ustawowych ulg przewozowych. Łączna kwota nie zrekompensowanych przychodów wyniosła ok. 240 mln zł. Poza tym, pomimo istnienia ustawowego obowiązku, ze środków budżetowych nie dofinansowano przewozów międzywojewódzkich. Realizacja tych przewozów pogłębiła straty spółki PKP Przewozy Regionalne¹⁴ o kolejne 452 mln zł. W konsekwencji, zła sytuacja finansowa tej spółki negatywnie oddziaływała na sytuację finansową pozostałych spółek Grupy PKP¹⁵.

Nie rozwiązała problemu finansowania przewozów pasażerskich zmiana zasad finansowania, wprowadzona w 2004 roku. Na zaplanowane na ten rok dopłaty w wysokości 528 mln zł, samorzady wojewódzkie zawarły umowy ze spółką PKP Przewozy Regionalne tylko na kwotę 294,7 mln zł [s. 147 - 150].

9. Niewydolność systemu transportu lądowego¹⁶, pozostająca w ścisłym związku ze złym stanem jego infrastruktury, wynika nie tylko z niedoboru środków publicznych na budowę i modernizację tej infrastruktury¹⁷, ale także z nieefektywnego gospodarowania tymi środkami przez administrację

¹⁴ Spółka PKP Przewozy Regionalne od momentu rozpoczęcia swojej działalności, tj. od października 2001 r., ponosiła duże straty, które były główną przyczyną trudności finansowych całej Grupy PKP. Jednocześnie, pogarszała się jakość tych przewozów. Na przykład, spółka ta, realizując przewozy międzywojewódzkie, które winny być sfinansowane przez budżet państwa, pogłębiła w 2002 r. straty na działalności gospodarczej o 189,1 mln zł, zaś w 2003 r. o 263,5 mln zł.

¹⁵ W dniu 29 marca 2004 r. spółka PKP Przewozy Regionalne podpisała ugodę z wierzycielami, na mocy której umorzone zostały wobec niej zobowiązania na kwotę ponad 762 mln zł, w tym wobec PKP PLK S.A. na kwotę ponad 450 mln zł, PKP Cargo S.A. na kwotę blisko 230 mln zł, oraz PKP Energetyka S.A. na kwotę ponad 60 mln zł. Koszty tej umowy obciążyły działalność wymienionych spółek.

¹⁶ Zwłaszcza w sytuacji, gdy - według danych GUS - udział transportu lądowego w przewozach ładunków w gospodarce polskiej wynosił w omawianym okresie ponad 90% (w 2004 r. było to 93,6%).

¹⁷ Zgodnie ze standardami UE, nakłady na rozwój infrastruktury transportu powinny kształtować się na poziomie 1 - 1,5% PKB, natomiast ich faktyczny udział w Polsce wynosił w badanym okresie zaledwie 0,2 - 0,3% PKB. Według dokumentu „TINA Raport końcowy 1999”, potrzeby w zakresie nakładów na inwestycje infrastrukturalne w Polsce, niezbędne do jej dostosowania do standardów UE, zostały oszacowane na kwotę 36,4 mld EUR. Stwierdzono natomiast, że w całym badanym piętnastolecu przeznaczono z budżetu państwa na finansowanie infrastruktury transportu zaledwie ok. 40 mld zł, z czego ok. 28 mld zł w latach 1999 - 2004 (bez 2,7 mld EUR, pochodzących z międzynarodowych instytucji finansowych).

drogową i kolejową oraz niewystarczającej aktywności tej administracji w procesie pozyskiwania środków pozabudżetowych, w tym unijnych środków pomocowych i jej zdolności do pełnego wykorzystania takich środków¹⁸ [s. 72 - 74, 78, 93, 94, 95 - 96, 97 - 98, 98 - 99, 108, 109, 111 - 112].

10. Następstwem złego stanu technicznego dróg publicznych oraz linii kolejowych jest – w porównaniu do innych krajów europejskich – alarmująco niski poziom bezpieczeństwa zarówno w transporcie samochodowym, jak i kolejowym [s. 120 - 139].

Niski poziom bezpieczeństwa na drogach jest także skutkiem niewłaściwej organizacji ruchu drogowego i niedostatecznego przygotowania kierowców do poruszania się po drogach publicznych, którego przyczyny tkwią głównie w dotychczasowym systemie szkolenia i egzaminowania kierowców [s. 120 -128].

W przypadku transportu kolejowego, podstawową przyczyną niskiego poziomu bezpieczeństwa jest jednak dekapitalizacja tych elementów infrastruktury kolejowej, które mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu pociągów, a także niedostateczna współpraca pomiędzy zarządcą linii kolejowych, zarządcami dróg i organami zarządzającymi ruchem na drogach [134 - 136].

W ścisłym związku ze złym stanem technicznym infrastruktury transportu lądowego pozostaje również niski poziom bezpieczeństwa przy wykonywaniu przewozów materiałów niebezpiecznych [s. 128 - 132, 137 - 139].

Poważnym problemem niezadawalającej jakości infrastruktury transportu jest również niedostosowanie komunikacji pasażerskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Przedsiębiorstwa transportu publicznego nie są dostatecznie przygotowane do świadczenia usług osobom niepełnosprawnym, zarówno pod względem obsługi na terenie dworców, jak i w czasie podróży [s. 146 - 147].

11. Polityka transportowa, realizowana w latach 1990 - 2004 przez kolejne rządy, cechowała się niestabilnością i małą skutecznością. Opracowane w tym okresie założenia polityki państwa, strategię, bądź programy rozwoju

¹⁸ Przeciętny stopień wykorzystania bezzwrotnych środków zagranicznych wynosił w badanym okresie ok. 50%.

poszczególnych elementów systemu krajowego transportu nie były realizowane przez administrację rządową, właściwą do spraw transportu oraz samorządy, bądź realizowano je – w kontekście osiągniętych rezultatów - nieudolnie. Wiele rządowych programów nie spełniało w praktyce funkcji długookresowego czynnika rozwoju transportu, zarówno z punktu widzenia wewnętrznych potrzeb kraju, jak i potrzeb wynikających z konieczności rozwoju głównych ciągów infrastruktury i korytarzy transportowych w wymiarze międzynarodowym, a część z nich nie miała istotnego znaczenia dla dostosowania krajowej infrastruktury do standardów UE.

Nagminnym zjawiskiem było odchodzenie od wcześniej podjętych decyzji w sprawie polityki rozwoju transportu, w tym infrastruktury transportu lądowego. Tak więc, zmienność koncepcji i programów rozwoju infrastruktury transportu oraz liczne utrudnienia wynikające z nieprzejrzystych reguł organizacyjno – prawnych dodatkowo pogłębiały regres w realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Niewystarczające było również finansowanie tych inwestycji z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Brak systemowych rozwiązań w tym zakresie, stanowił podstawową barierę rozwoju infrastruktury transportu lądowego w Polsce. Istotną barierą było też nieuwzględnianie faktycznych możliwości sfinansowania programów, będących konkretyzacją założeń polityki transportowej, realizowanej w poszczególnych okresach [s. 140 - 146].

W rezultacie powyższych okoliczności i barier, nie zrealizowano w zadowalającym stopniu celów pozostających w związku z rozwojem i funkcjonowaniem transportu lądowego. Przede wszystkim nie dostosowano infrastruktury transportu lądowego do potrzeb gospodarki nastawionej na rozwój i partnerstwo europejskie. Ponadto, istniejąca infrastruktura transportu nie zapewnia bezpieczeństwa jej użytkownikom, nie sprzyja ochronie środowiska oraz nie tworzy w skali kraju warunków do gałęziowo zrównoważonego rozwoju transportu, wspieranego rozwojem transportu kombinowanego. Nie stworzono również podmiotom gospodarczym, świadczącym usługi transportu kolejowego, koniecznych warunków do efektywnego funkcjonowania na zasadach zgodnych z regułami gospodarki rynkowej, przy jednocześnie odpowiednim wykonywaniu zadań służby publicznej w transporcie.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Z ustaleń kontroli, przeprowadzonych w okresie objętym badaniami wynika, że infrastruktura transportu w Polsce w niezadowalającym stopniu zapewnia rozwój społeczno - gospodarczy oraz proces integracji europejskiej. Podkreślenia wymaga to, że ograniczanie wydatków publicznych na infrastrukturę, przy jednoczesnej niewydolności administracji właściwej do spraw transportu, nie pozwoliło na efektywne wykorzystanie nawet tych ograniczonych, lecz dostępnych środków finansowych. W rezultacie skutkowało to wzrostem kosztów i strat w różnych innych dziedzinach gospodarki, stając się barierą ich dalszego rozwoju. Stwierdzono brak wyraźnego postępu w dotychczasowym rozwoju infrastruktury transportu lądowego, co spowodowało trudne do nadrobienia straty, wynikające m.in. z gospodarczego osłabienia regionów trudno dostępnych, zwiększenia bezrobocia, obniżenia konkurencyjności portów morskich pozbawionych sprawnego do nich dostępu od strony lądu i w rezultacie zmniejszenia atrakcyjności Polski dla zagranicznych inwestycji. Przyspieszenie procesów dostosowania polskiej infrastruktury transportu, zwłaszcza drogowego i kolejowego, do potrzeb krajowych oraz do standardów UE wymaga zatem wyeliminowania dotychczasowych nieprawidłowości, tak w zakresie realizacji procesu planowania i legislacji, jak i sprawnego wykonywania przyjętych zadań, popartych celowym i oszczędnym systemem finansowania.

W związku z nienowoczesnym i niewydolnym systemem transportowym kraju, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli już dwukrotnie w ciągu ostatnich kilku lat uznało za wskazane przedłożenie Sejmowi RP wniosków – w trybie art. 23 ust 2 pkt 2 ustawy o NIK - w sprawie rozpatrzenia problemów związanych z rozwojem transportu i jego infrastruktury oraz działalnością organów odpowiedzialnych za określenie strategii państwa w tym sektorze gospodarki. Skierowane do marszałków Sejmu stosowne uchwały Kolegium NIK¹⁹ w sprawie podjęcia debaty sejmowej we wnioskowanym zakresie nie zostały uwzględnione. Mając na względzie zły stan krajowej infrastruktury transportu, wnioski o debatę na plenarnym posiedzeniu Sejmu pozostają wciąż aktualne.

¹⁹. Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lutego 1999 r. oraz z dnia 8 maja 2002 r. (zob. załączniki 4 i 5 do niniejszej Informacji).

Biorąc pod uwagę dotychczasowy brak istotnego postępu w rozwoju i funkcjonowaniu krajowego transportu, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega również pilną potrzebę podjęcia przez Rząd RP stosownych działań zmierzających do:

1. Opracowania i przyjęcia do konsekwentnej realizacji wewnątrznie spójnego systemu planowania w zakresie infrastruktury transportu lądowego oraz stworzenia adekwatnego systemu finansowania tej infrastruktury, co w konsekwencji powinno spowodować:
 - stopniowe przywracanie równowagi w strukturze gałęziowej transportu poprzez wzrost udziału transportu kolejowego w przewozach ogółem oraz zmniejszanie obciążenia gospodarki narodowej kosztami transportu samochodowego, powodowanymi przez czynniki zewnętrzne, w tym z powodu wypadków komunikacyjnych,
 - zmniejszanie poziomu transportochłonności gospodarki, w tym poprzez poprawę stanu technicznego infrastruktury umożliwiającej dostęp do portów morskich od strony lądu oraz wspieranie rozwoju transportu multimodalnego i nowoczesnych technik sterowania przewozem ładunków,
 - poprawę stanu technicznego sieci dróg publicznych oraz linii kolejowych, prowadzącą w możliwie krótkim czasie do dostosowania parametrów tych sieci do standardów UE.
2. Przyjęcia jednolitego i wewnątrznie zgodnego systemu finansowania budowy i eksploatacji autostrad, z ewentualnym uwzględnieniem społeczno – ekonomicznej zasadności oraz prawnych możliwości odstąpienia od koncesyjnego modelu autostrad płatnych, ze względu na dotychczasową nieskuteczność tego modelu w praktyce oraz publiczny charakter infrastruktury transportu.
3. Zakończenia restrukturyzacji i prywatyzacji b. przedsiębiorstwa państwowego PKP, ze szczególnym uwzględnieniem doprowadzenia do uzyskania płynności finansowej spółek, utworzonych przez PKP S.A.
4. Opracowania spójnego systemu finansowania ze środków publicznych zarówno infrastruktury kolejowej, jak i krajowych przewozów pasażerskich, wykonywanych przez przewoźników kolejowych.

5. **Usprawnienia zarządzania siecią dróg publicznych oraz linii kolejowych, a także wprowadzenia systemowych rozwiązań w zakresie koordynacji transportowych zadań administracji rządowej z działaniami samorządów.**
6. **Opracowania jednolitego, racjonalnego i skutecznego systemu opłat za korzystanie z infrastruktury transportu, kompatybilnego z systemem finansowania tej infrastruktury;**
7. **Maksymalnego wyeliminowania tych barier organizacyjno - prawnych, które będąc w gestii polskiej administracji publicznej, utrudniają wykorzystanie, lub/i dostęp do funduszy unijnych, z przeznaczeniem na finansowanie rozwoju infrastruktury transportu.**

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1.1. Transport kolejowy

A. Zarządzanie transportem i infrastrukturą kolejową w warunkach funkcjonowania PKP w formie przedsiębiorstwa państwowego

Przedmiot działalności przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe (PKP) określony w art. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r.²⁰, obejmował przewóz osób i rzeczy oraz świadczenie usług związanych z przewozem, budowę, przebudowę i utrzymanie kolei, a także prowadzenie spedycji międzynarodowej. Przedsiębiorstwo mogło również prowadzić inną działalność, jeżeli nie ograniczała ona działalności, o której mowa wyżej. Przywołana ustawa uprawniała organy państwowe do podejmowania decyzji w zakresie działalności PKP jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach ustawowych. Nadzór nad PKP sprawował Minister Transportu, Żeglugi i Łączności (Minister TŻiŁ), który również pełnił funkcję organu założycielskiego przedsiębiorstwa. Organem zarządzającym i reprezentującym PKP był Dyrektor Generalny PKP. Miał on prawo podejmować samodzielnie decyzje i ponosił za nie odpowiedzialność. Szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstwa określał statut.

Wejście w życie przepisów nowej ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”²¹, stanowiło odzwierciedlenie zmian społeczno – gospodarczych w Polsce, sytuując PKP jako przedsiębiorstwo transportu publicznego, prowadzące działalność na zasadach rynkowych. Przepisy tej ustawy rozszerzyły działalność podstawową

²⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 26, poz. 138 ze zm.). Ustawa ta nadała PKP jedynie nowe ramy prawno – organizacyjne. Przedsiębiorstwo PKP zostało zaś utworzone dekretem Prezydenta RP z 1926 r. (Dz. U. Nr 97, poz. 568 ze zm.), a następnie funkcjonowało na podstawie ustawy o kolejach z 1960 roku.

²¹ Dz. U. Nr 95, poz. 474 ze zm.

przedsiębiorstwa, upoważniając je nadal do prowadzenia innej działalności, jeśli nie ogranicza ona działalności podstawowej. Organami PKP były Rada PKP i Zarząd PKP. Zarząd PKP, powoływany przez Radę PKP na okres 3 lat, składał się z Prezesa Zarządu PKP – Dyrektora Generalnego PKP, jego zastępcy oraz 3 – 5 członków. Zarząd wykonywał kompetencje w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem i reprezentował je na zewnątrz, natomiast Dyrektor Generalny PKP kierował bieżącą działalnością przedsiębiorstwa.

Organizację i szczegółowy zakres działania PKP określał statut, uchwalony przez Radę PKP i zatwierdzony przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Ministra TiGM). PKP pozostawało pod nadzorem Ministra TiGM, który wykonywał wobec przedsiębiorstwa funkcje organu założycielskiego. W razie stwierdzenia, że PKP prowadzi działalność wskazującą na nieracjonalność gospodarowania, Minister TiGM mógł powołać komisję w celu zbadania stanu gospodarczego przedsiębiorstwa, dokonania jego oceny i przedstawienia wniosków, stanowiących podstawę do zobowiązania Zarządu PKP do podjęcia działań uzdrawiających i naprawczych. Minister mógł też wstrzymać uchwałę lub decyzję organu PKP (w razie stwierdzenia jej sprzeczności z prawem), zobowiązując organ PKP do jej zmiany lub uchylecia.

W stosunku do innych decyzji podjętych przez Ministra wobec przedsiębiorstwa, prawo wniesienia sprzeciwu przysługiwało Zarządowi PKP. Jeżeli decyzja, której dotyczył sprzeciw, została przez Ministra TiGM podtrzymana, Zarząd mógł zwrócić się do sądu o rozpatrzenie sprawy. Omawiana ustawa określiła również konkretne możliwości dysponowania mieniem. PKP mogło wnieść do spółki lub innego wspólnego przedsięwzięcia kapitałowego albo oddać (na czas oznaczony) do odpłatnego korzystania innym podmiotom zorganizowane części mienia przedsiębiorstwa lub inne mienie zaliczone do środków trwałych.

W przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi lub społecznymi, PKP mogło przekazać zbędne mienie nieodpłatnie (w drodze umowy) na rzecz Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub państwowej jednostki organizacyjnej. Zamiar dokonania czynności prawnej, dotyczącej dysponowania mieniem wchodzącym w skład linii kolejowej o państwowym znaczeniu, powinien zostać zgłoszony Ministrowi TiGM, który w terminie miesiąca od dnia otrzymania zgłoszenia mógł nie wyrazić zgody na dokonanie przez PKP tej czynności.

B. Zarządzanie transportem i infrastrukturą kolejową w procesie komercjalizacji i restrukturyzacji PKP

Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” została

uchylona przez ustawę z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”²², zwaną dalej ustawą o restrukturyzacji. W dniu 1 grudnia 2000 r., Minister TiGM, działając na podstawie przepisów ustawy o restrukturyzacji, aktem notarialnym przekształcił PKP w spółkę o nazwie „Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna” (PKP S.A.), której jedynym akcjonariuszem jest nadal Skarb Państwa²³. Na mocy tej ustawy PKP S.A. wstąpiła we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było p. p. PKP. W rozumieniu przepisów tej ustawy, restrukturyzacja PKP S.A. obejmuje działania zmieniające strukturę przedsiębiorstwa spółki, polegające m. in. na utworzeniu przez PKP S.A. spółek przewozowych, spółki zarządzającej liniami kolejowymi oraz innych spółek, gospodarowaniu mieniem (w szczególności poprzez wnoszenie do spółek, sprzedaż i oddawanie do odpłatnego korzystania) oraz zamianie wierzytelności na akcje i udziały PKP S.A. w spółkach przez nią tworzonych.

Przepisy ustawy o restrukturyzacji zobowiązały PKP S.A. do utworzenia spółek przewozowych i spółki zarządzającej liniami kolejowymi pod nazwą „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna”(PLK S.A) oraz do wyposażenia tych spółek w niezbędne do prowadzenia ich działalności składniki mienia. PKP S.A. powinna wnieść do zawiązywanych spółek m.in. określone uchwałą Walnego Zgromadzenia wkłady niepieniężne (w postaci zespołu składników materialnych i niematerialnych, wyodrębnionych z jej przedsiębiorstwa), przy czym do PLK S.A. powinny zostać wniesione linie kolejowe (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym²⁴), z wyłączeniem gruntów wchodzących w skład linii kolejowych nie mających uregulowanego stanu prawnego oraz środków trwałych w budowie. Grunty wchodzące w skład linii kolejowych, które nie mogły być wniesione w formie wkładu niepieniężnego (z powodu nieuregulowanego stanu prawnego), zostały oddane PLK S.A. do nieodpłatnego korzystania na podstawie umowy. PKP S.A. została obowiązana do wnoszenia do PLK S.A. w formie wkładów niepieniężnych gruntów będących przedmiotem takich umów, niezwłocznie po

²² Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm., weszła w życie – co do zasady – z dniem 27 października 2000 roku. Z powyższą datą utraciła moc ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, z tym, że jej przepisy miały zastosowanie do PKP do dnia jego wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych.

²³ Na podstawie art. 5 ustawy o restrukturyzacji, Skarb Państwa reprezentuje w PKP S.A. minister właściwy do spraw transportu.

²⁴ Dz. U. Nr 96, poz.591 ze zm.

uregulowaniu stanu prawnego poszczególnych działek ewidencyjnych²⁵. Ponadto, przepisy przywołanej ustawy upoważniły PKP S.A. do tworzenia spółek w celu prowadzenia innego rodzaju działalności (niż określona w art. 14 i 15) na zasadach określonych w art. 17 ustawy²⁶.

Przepisy ustawy o restrukturyzacji²⁷ zobowiązują PKP S.A. do uzyskania zgody ministra właściwego do spraw transportu na dokonanie czynności prawnej, dotyczącej rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub ich wniesienia jako wkładu do spółki (jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50.000 EUR, obliczoną na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, według stanu z dnia wystąpienia o zgodę). Czynności prawne w powyższym zakresie, dokonane bez zgody ministra, są nieważne z mocy ustawy. Nie wymaga jednak zgody ministra czynność prawna PKP S.A., dla dokonania której wymagana jest zgoda walnego zgromadzenia spółki.

Stosownie do uregulowań ustawy o restrukturyzacji, PKP S.A. gospodaruje mieniem w szczególności przez wnoszenie do spółek, sprzedaż, oddawanie do odpłatnego korzystania w drodze umów cywilnoprawnych, a także przez zbywanie mienia zbędnego. Ponadto, mienie PKP S.A. może być przekazane nieodpłatnie (w drodze umowy), na własność jednostkom samorządu terytorialnego, na cele związane z inwestycjami strukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych tych jednostek w dziedzinie transportu, a mienie, którego zagospodarowanie nie jest możliwe, a względy ekonomiczne nie uzasadniają jego utrzymywania może zostać zlikwidowane lub przekazane nieodpłatnie Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub państwowym jednostkom organizacyjnym. W ustawie

²⁵ Art. 17 ust. 5, 6 i 7 ustawy, w brzmieniu wprowadzonym z dniem 25 maja 2003 r. przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji p. p. „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 80, poz. 720).

²⁶ Art. 18 tej ustawy zabrania PKP S.A. dokonania bez zgody PKP S.A. sprzedaży lub ustanowienia hipoteki na nieruchomości stanowiącej linię kolejową, przekazanej PKP S.A. na podstawie umowy, a także sprzedaży mienia wchodzącego w skład linii kolejowej o państwowym znaczeniu.

²⁷ Istotna jest tu nowelizacja art. 18, dokonana z dniem 15 stycznia 2003 r. przez ustawę z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2055), która dostosowała treść tego artykułu do obowiązującego stanu prawnego w zakresie innych ustaw.

o restrukturyzacji zastrzeżono, że w okresie, gdy ponad połowa akcji PKP S.A. należy do Skarbu Państwa, sprzedaż rzeczowego majątku trwałego spółki następuje w drodze publicznego przetargu, którego zasady i tryb regulują przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych²⁸. Przepisy tej ustawy stosowane są również do zbywania akcji i udziałów w spółkach, należących do Skarbu Państwa, PKP S.A. lub państwowych osób prawnych. Należy przy tym uwzględnić, iż zgodnie z przepisami ustawy o restrukturyzacji, zabezpieczeniu wiarygodności Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych PKP S.A. w związku z emisją obligacji²⁹, służy w szczególności przewłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa akcji lub udziałów PKP S.A. w tworzonych przez nie spółkach. Dlatego też przepisy tej ustawy zobowiązują PKP S.A. do wskazania, w aktach tworzących spółki, sposobu zabezpieczenia wiarygodności Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji, polegającego na przewłaszczeniu akcji lub udziałów PKP S.A. w tych spółkach.

Przepisy ustawy o restrukturyzacji stanowią, iż grunty będące własnością Skarbu Państwa, znajdujące się w dniu 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu PKP, co do których PKP nie legitymowało się prawem własności, do dnia wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych, stały się z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy, przedmiotem użytkowania wieczystego PKP (bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty z tego tytułu). Budynki, inne urządzenia i lokale znajdujące się na tych gruntach, stały się również z mocy prawa własnością PKP. Nabycie tych praw powinien jednak potwierdzić wojewoda (w drodze decyzji administracyjnej), po złożeniu wniosku przez PKP lub PKP S.A. Grunty, o których mowa w art. 34 ustawy, z dniem 1 czerwca 2003 r. nie podlegają komunalizacji³⁰ na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.³¹

Na zasadach określonych w ustawie o restrukturyzacji, restrukturyzacji finansowej podlegają m.in. takie zobowiązania PKP S.A., jak znane na dzień 30 czerwca 2002 r. zaległości z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a także znane na dzień

²⁸ Dz. U. Nr 118, poz. 561 ze zm., a następnie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

²⁹ Przepisy dotyczące emisji obligacji przez PKP S.A., w tym przeznaczenia środków pochodzących z emisji obligacji na określone cele, są zawarte w art. 32 – 33 b ustawy.

³⁰ Na podstawie art. 34a, wprowadzonego przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji p. p. „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 80, poz. 720).

³¹ Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

31 grudnia 2001 r. zaległości wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Pracy (z tytułu składek należnych w okresach wymienionych w ustawie oraz zaległości wobec Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych – z tytułu należnych wpłat). Restrukturyzacja zobowiązań polega na ich umorzeniu, wraz z odsetkami za zwłokę lub opłatą prolongacyjną oraz kosztami egzekucyjnymi.

Poza tym, przepisy ustawy uprawniają PKP S.A. do publicznej sprzedaży wymagalnych wierzytelności (po cenie rynkowej) w drodze przetargu, na podstawie oferty ogłoszonej publicznie lub w wyniku rokowań, podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Od dnia 25 maja 2003 r. możliwa jest także restrukturyzacja zobowiązań cywilnoprawnych PKP S.A., która polega na zawarciu ugody restrukturyzacyjnej z wierzycielami. Restrukturyzacji nie podlegają jednak zobowiązania cywilnoprawne objęte poręczeniami lub gwarancjami Skarbu Państwa, powstałe na skutek zaciągnięcia kredytów oraz wyemitowania przez PKP S.A. obligacji. Minister właściwy do spraw transportu wydaje decyzję o wszczęciu postępowania restrukturyzacyjnego po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Postępowanie restrukturyzacyjne mogło być wszczęte do dnia 31 grudnia 2003 roku.

C. Finansowanie transportu i infrastruktury kolejowej

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” m.in. stanowiła, że PKP prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w odrębnych przepisach³². Ponadto, w ustawie tej przyjęto, iż budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury kolejowej są finansowane ze środków własnych PKP, z tym, że budowa, modernizacja i utrzymanie tej infrastruktury w części dotyczącej przewozu osób są finansowane z budżetu państwa w formie dotacji podmiotowej (w wysokości 50% wydatków ponoszonych na budowę, modernizację i utrzymanie infrastruktury kolejowej), natomiast różnica między wpływami uzyskiwanymi z opłat określonych w krajowej taryfie za przewozy osób a kosztami przewozu wraz z narzutem zysku, jest finansowana dotacją przedmiotową z budżetu państwa, udzielaną z uwzględnieniem dotacji podmiotowej.

W okresie obowiązywania ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, do dnia 1 stycznia 1999 r., PKP prowadziło gospodarkę finansową na zasadach obowiązujących przedsiębiorstwa państwowe, z uwzględnieniem przepisów powyższej ustawy o PKP. W okresie tym

³² Była to ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (t. j. Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 ze zm.).

budżet państwa finansował inwestycje dotyczące linii kolejowych o państwowym znaczeniu (wielkość dotacji na ten cel określała corocznie ustawa budżetowa), poniesione koszty likwidacji nieczynnych linii kolejowych oraz - w formie dotacji przedmiotowej - krajowe przewozy pasażerskie (według zasad ustalonych w ustawie). Szczegółowy sposób finansowania PKP z budżetu państwa określała umowa, zawarta między Skarbem Państwa (reprezentowanym przez Ministra TiGM i Ministra Finansów) a PKP, reprezentowanym przez Zarząd PKP.

Od dnia 1 stycznia 1999 r. zasady finansowania transportu kolejowego zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym³³. W myśl przepisów tej ustawy, budżet państwa finansował inwestycje dotyczące linii kolejowych o państwowym znaczeniu oraz koszty utrzymania linii kolejowych mających ten status wyłącznie ze względów obronnych. Powyższe inwestycje, wysokość dotacji na ich finansowanie oraz wymienionych kosztów utrzymania określała corocznie ustawa budżetowa. Zarząd kolei finansował natomiast koszty utrzymania linii o państwowym znaczeniu (z wyjątkiem linii mających ten status wyłącznie ze względów obronnych) oraz inwestycje i koszty utrzymania, dotyczące linii o znaczeniu wojewódzkim i pozostałych³⁴. Ponadto, przewoźnicy kolejowi, wykonujący przewozy pasażerskie na obszarze kraju, otrzymywali z budżetu państwa dotację przedmiotową na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg w krajowych przewozach pasażerskich (wysokość dotacji określała ustawa budżetowa).

Kolejną zmianę zasad finansowania transportu kolejowego wprowadziła obowiązująca ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³⁵. Stosownie do jej postanowień, z budżetu państwa są finansowane inwestycje wynikające z postanowień umów i porozumień międzynarodowych, inwestycje, remonty, eksploatacja i utrzymanie linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym oraz koszty przygotowania i realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym. Wymienione zadania mogą być również finansowane ze środków zarządcy infrastruktury kolejowej, jednostek samorządu terytorialnego oraz z innych

³³ Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668) skreślony został rozdział 4 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” pn. „Gospodarka finansowa”, a zasady finansowania transportu kolejowego zostały uregulowane w przepisach ustawy o transporcie kolejowym.

³⁴ Koszty likwidacji linii kolejowych były finansowane z budżetu państwa.

³⁵ Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 1 czerwca 2003 roku.

źródeł. Koszty utrzymania infrastruktury kolejowej (z wyjątkiem linii kolejowych o znaczeniu obronnym) pokrywane są przez zarządcę, z tym że mogą być one także pokrywane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł.

Wielkość środków przeznaczonych z budżetu na finansowanie wskazanych wyżej zadań określa w danym roku ustawa budżetowa. Inwestycje, obejmujące pozostałe linie kolejowe, finansowane są przez zarządcę. Mogą też być one dofinansowane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, bądź z innych źródeł. Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym³⁶ wprowadzono przepis, zgodnie z którym ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane m.in. inwestycje kolejowe z programów rozwoju infrastruktury transportowej.

Obowiązująca ustawa o transporcie kolejowym utrzymała dotacje przedmiotowe budżetu państwa na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg taryfowych w krajowych przewozach pasażerskich. Wysokość dotacji określa ustawa budżetowa. Natomiast organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, wykonywanych w ramach obowiązku służby publicznej oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych należy do zadań własnych samorządu województwa i finansowane jest z dochodów własnych samorządu województwa. Zadania te realizowane są na podstawie umowy zawartej pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a przewoźnikiem kolejowym.

3.1.1.2. Transport drogowy

A. Zarządzanie drogami publicznymi

Zasady zarządzania drogami publicznymi określa ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁷. Ustawa wprowadziła podział dróg publicznych na cztery kategorie. Do dnia 31 grudnia 1998 r. były to drogi krajowe, wojewódzkie, gminne oraz lokalne miejskie i drogi zakładowe; po tej dacie ustawodawca zlikwidował kategorię dróg lokalnych i zakładowych, wprowadził natomiast kategorię dróg powiatowych.

³⁶ Dz. U. Nr 92, poz. 883. Zmiana została dokonana z dniem 1 maja 2004 r.

³⁷ T. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.

Do dnia 31 grudnia 1998 r. naczelnym organem administracji państwowej³⁸ w sprawach budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony autostrad, dróg krajowych poza granicami miast, w których przewodniczącym zarządu gminy był prezydent miasta³⁹, dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnic położonych w granicach tych miast, a także dróg wojewódzkich, gminnych i zakładowych⁴⁰ - był minister właściwy do spraw transportu. Natomiast naczelnym organem administracji państwowej w sprawach budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg krajowych w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu gminy był prezydent miasta⁴¹, z wyłączeniem dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnic położonych w granicach tych miast – był minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Minister właściwy do spraw transportu wykonywał swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP). Siecią dróg publicznych, dla których naczelnym organem administracji państwowej był ten minister, zarządzały dyrekcje okręgowe dróg publicznych jako zarządy dróg, działające na terenie jednego lub kilku województw. Siecią dróg publicznych, dla których naczelnym organem administracji państwowej był minister właściwy do spraw administracji publicznej, zarządzały: terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego o właściwości szczególnej – w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich; organy gmin – w odniesieniu do dróg gminnych i lokalnych miejskich.

Funkcję zarządów dróg, realizujących zadania z zakresu budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, pełniły następujące podmioty:

- 1) dyrekcje okręgowe dróg publicznych – właściwe dla: autostrad, dróg krajowych z wyłączeniem dróg w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu był prezydent miasta, dróg wojewódzkich poza granicami miast i województw: stołecznego warszawskiego, krakowskiego i łódzkiego, dróg wymienionych

³⁸ Właściwość organów administracji publicznej w zakresie dróg publicznych określały przepisy rozdziału 2 ustawy o drogach publicznych.

³⁹ Do dnia 31 grudnia 1997 r. dla dróg krajowych, w których terenowym organem administracji państwowej był prezydent miasta oraz dla dróg określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1 lit. c, tj. odcinków dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnic położonych w granicach miast, w których terenowym organem administracji był prezydent miasta.

⁴⁰ Z wyłączeniem dróg w granicach miast i w granicach województw: stołecznego warszawskiego, krakowskiego i łódzkiego.

⁴¹ Do dnia 31 grudnia 1997 r. dla dróg krajowych, w których terenowym organem administracji państwowej był prezydent miasta oraz z wyłączeniem dróg określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1 lit. c, tj. odcinków dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnic położonych w granicach miast, w których terenowym organem administracji był prezydent miasta.

w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych;

- 2) wojewodowie – dla dróg krajowych w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu był prezydent miasta (z wyjątkiem dróg, wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o finansowaniu dróg publicznych) oraz dla dróg wojewódzkich w granicach miast i w granicach województw: warszawskiego, krakowskiego i łódzkiego⁴²;
- 3) zarządy gmin – dla dróg gminnych.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawodawca znowelizował materię zarządzania drogami publicznymi⁴³. Wykonywanie zadań zarządcy dróg⁴⁴ krajowych ustawa powierzyła Generalnemu Dyrektorowi Dróg Publicznych, a zarządcy autostrad – Prezesowi Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad⁴⁵. Z dniem 31 marca 2002 r. prawa i obowiązki obu tych organów przejął Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad⁴⁶, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), pełniącej również funkcję zarządu dróg krajowych. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest zarządcą autostrady wybudowanej na zasadach określonych w ustawie – do czasu przekazania jej w drodze porozumienia spółce, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrady⁴⁷. Spółka pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w powyższej umowie, z wyjątkiem zadań określonych

⁴² Zadania z zakresu budowy, utrzymania, modernizacji i ochrony dróg wojewódzkich mogły być również przekazywane gminom jako zadania zlecone.

⁴³ Na podstawie art. 52 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668).

⁴⁴ Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, właściwy w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg. Zadania zarządcy drogi zostały szczegółowo określone w art. 20 ustawy. Na podstawie art. 21 ustawy, zarządcą drogi może wykonywać swe obowiązki przy pomocy powołanej przez niego pomocniczej jednostki organizacyjnej, będącej zarządem drogi. Jeżeli jednostka taka nie została powołana, zadania zarządu drogi wykonuje zarządcą.

⁴⁵ Por. art. 18 ustawy o drogach publicznych.

⁴⁶ Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad został powołany z dniem 1 kwietnia 2002 r. na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253). Nadzór nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad należy do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu (art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu wprowadzonym przez art. 17 pkt 2 powołanej wyżej ustawy).

⁴⁷ Do dnia 20 sierpnia 2004 r. – do czasu przekazania jej koncesjonariuszowi w drodze zawartego z nim porozumienia; koncesjonariusz pełnił funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie koncesyjnej.

w art. 20 pkt 1, 8 i 17, które wykonuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad⁴⁸.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. zarządcą dróg wojewódzkich stał się zarząd województwa, dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dróg gminnych – zarząd gminy⁴⁹. Od dnia 27 października 2002 r. zarządcą dróg gminnych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta⁵⁰. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, był do dnia 27 października 2002 r. zarząd miasta; po tej dacie zarządcą jest prezydent miasta⁵¹.

W okresie od 1 stycznia 2001 r. do 27 października 2002 r. w granicach miasta stołecznego Warszawy zarządcą dróg krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), wojewódzkich i powiatowych, był zarząd Warszawy, a następnie prezydent Warszawy⁵².

Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumień.

B. Finansowanie dróg publicznych

Do dnia 31 grudnia 1997 r. zasady finansowania dróg publicznych określały przepisy ustawy o drogach publicznych⁵³. Zadania w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg były objęte planem i budżetem centralnym w odniesieniu do autostrad, dróg krajowych poza granicami miast, w których terenowym organem administracji państwowej był prezydent miasta oraz odcinków dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnic położonych w granicach miast, w których terenowym organem administracji był prezydent miasta. Powyższe zadania były objęte planem i budżetem wojewódzkim w odniesieniu do dróg wojewódzkich, planem i budżetem gminy w odniesieniu do dróg gminnych i lokalnych miejskich oraz planem i budżetem właściwych jednostek gospodarki uspołecznionej i innych

⁴⁸ Por. art. 19 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

⁴⁹ Por. art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, z zastrzeżeniem ust. 3 i 5.

⁵⁰ Na podstawie art. 41 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta – Dz. U. Nr 113, poz. 984.).

⁵¹ Zmiana wprowadzona przez art. 41 pkt 5 lit. c ustawy, o której mowa wyżej.

⁵² Art. 19 ust. 6 ustawy o drogach publicznych, określający te uprawnienia dla prezydenta m. st. Warszawy, został uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2002 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 216, poz. 1826).

⁵³ Por. art. 14 ustawy o drogach publicznych.

jednostek organizacyjnych oraz jednostek zarządzających dworcami, portami, rampami wyładowniczymi i placami składowymi – w odniesieniu do dróg zakładowych. Zadania dotyczące dróg krajowych w granicach miast, w których terenowym organem administracji państwowej był prezydent miasta⁵⁴, były objęte planem i budżetem centralnym w zakresie budowy i modernizacji tych dróg oraz planem i budżetem wojewódzkim w zakresie ich utrzymania i ochrony. Budowa, modernizacja i utrzymanie dróg publicznych mogły być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe lub zagraniczne. Środki finansowe rozdzielane były na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe⁵⁵ oraz corocznych ustaw budżetowych.

Obecnie zasady finansowania dróg publicznych określone są w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych⁵⁶. Art. 2 tej ustawy⁵⁷ stanowi, iż zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami finansowane są przez:

- 1) ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – w odniesieniu do dróg krajowych. Wydatki związane z tymi zadaniami ustalane są w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 12% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych⁵⁸;
- 2) samorząd województwa – w odniesieniu do dróg wojewódzkich;

⁵⁴ Z wyłączeniem odcinków dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnic położonych w granicach miast, w których terenowym organem administracji państwowej był prezydent miasta.

⁵⁵ Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm. Uchylona z dniem 31 grudnia 1998 r. na podstawie art. 202 §1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

⁵⁶ Dz. U. Nr 123, poz. 780 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., z wyjątkiem wchodzących z dniem jej ogłoszenia, tj. 1 października 1997 r., przepisów art. 3, 4 i 9, które miały zastosowanie do projektów ustaw budżetowych, począwszy od projektu na rok 1998 oraz art. 7 pkt 3 i 5, który stosowany był do wydania aktów wykonawczych do ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 ze zm.).

⁵⁷ Przepis art. 2 ust. 1 - 3 został zmieniony z dniem 1 stycznia 1999 r. przez art. 141 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668); przed tą datą określał szczegółowe zasady finansowania dróg publicznych przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych), wojewodów i gminy.

⁵⁸ Do dnia 31 grudnia 2003 r. – w wysokości nie mniejszej niż 30% tych wpływów (zmiana w art. 3 dokonana przez art. 64 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966); ponadto w okresie od wejścia w życie ustawy o finansowaniu dróg publicznych do daty powyższej nowelizacji, przepis art. 3 ustawy dotyczył również finansowania dróg innych kategorii, nie tylko dróg krajowych.

3) samorząd powiatowy – w odniesieniu do dróg powiatowych.

Powyższe zadania dotyczące dróg gminnych - finansowane są z budżetów gmin, a dróg położonych w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych – z budżetów tych miast. Ponadto zadania w zakresie finansowania dróg mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Źródłem finansowania dróg publicznych są również środki finansowe określone przepisami o drogach publicznych, przepisami o transporcie drogowym i przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (KFD).

Przepisy ustawy o finansowaniu dróg publicznych nie mają zastosowania do autostrad płatnych, budowanych i eksploatowanych na zasadach określonych przepisami ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵⁹ -z zastrzeżeniem, że od dnia 15 stycznia 2003 r.⁶⁰ minister właściwy do spraw transportu może przekazać część środków, przeznaczonych na finansowanie dróg krajowych, na nabywanie nieruchomości, przeznaczonych pod budowę autostrad płatnych.

Ustawa o autostradach płatnych i o Krajowym Funduszu Drogowym stanowi o finansowaniu dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków KFD, z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast. Ta zasada finansowania dróg krajowych obowiązuje od 1 stycznia 2004 r. i została wprowadzona ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw⁶¹.

Od dnia 1 stycznia 2004 r. nastąpiła ponadto zmiana w finansowaniu dróg publicznych ze względu na zlikwidowanie tzw. subwencji drogowej, którą otrzymywały jednostki samorządu terytorialnego z budżetu państwa⁶². Ustawa o finansowaniu dróg publicznych w okresie od wejścia w życie do dnia 31 grudnia

⁵⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

⁶⁰ Na podstawie art. 4a ustawy o finansowaniu dróg publicznych, dodanego przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 240, poz. 2057).

⁶¹ Dz. U. Nr 217, poz. 2124.

⁶² Ze względu na uchylene art. 4 ustawy o finansowaniu dróg publicznych przez art. 64 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966).

1998 r. stanowiła⁶³, że subwencję drogową, rekompensującą gminom utracone dochody z tytułu częściowej likwidacji podatku od środków transportowych, ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie mniejszej niż 6,66% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Od dnia 1 stycznia 1999 r.⁶⁴, zgodnie z uregulowaniami tej ustawy, środki na wydatki związane z budową, modernizacją, utrzymaniem, zarządzaniem i ochroną dróg wojewódzkich, powiatowych oraz położonych w granicach miast na prawach powiatu, przekazywane były w formie części drogowej subwencji ogólnej, ustalanej na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach.

Ustawa o drogach publicznych określa obowiązek wnoszenia różnego rodzaju opłat za korzystanie z dróg publicznych – m. in. z tytułu:

- parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania⁶⁵,
- przejazdu po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych⁶⁶.

Zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi⁶⁷ w formie decyzji administracyjnej. Za zajęcie pasa drogowego zarządca drogi pobiera opłatę. W przypadku zajęcia pasa bez zezwolenia lub zajmowania z przekroczeniem terminu określonego w zezwoleniu, zarządca wymierza w drodze decyzji administracyjnej karę pieniężną.

Kwoty z tytułu opłat i kar pieniężnych określonych w ustawie są przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub na wyodrębniony rachunek bankowy GDDKiA⁶⁸.

⁶³ Por. art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu dróg publicznych, skreślony z dniem 1 stycznia 1999 r. przez art. 58 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983).

⁶⁴ Por. art. 4 ust. 2 ustawy o finansowaniu dróg publicznych, w brzmieniu wprowadzonym przez art. 58 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983).

⁶⁵ Por. art. 13b ustawy,

⁶⁶ Por. art. 13c.

⁶⁷ Por. art. 40.

⁶⁸ Por. art. 40a ustawy.

C. Organizacja i finansowanie budowy autostrad

Podstawowym aktem prawnym dla realizacji programu budowy autostrad jest wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym⁶⁹. Do dnia 20 sierpnia 2004 r. powołana ustawa określała warunki przygotowania budowy, zasad koncesjonowania budowy i eksploatacji autostrad oraz organy właściwe w tych sprawach. Nowelizacja ustawy⁷⁰ zlikwidowała koncesjonowanie budowy i eksploatacji autostrad; w ustawie zostały określone warunki przygotowania i finansowania budowy, zasady przeprowadzania postępowania przetargowego na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, a także organy właściwe w tych sprawach. Część przepisów ustawy⁷¹ stosuje się odpowiednio do budowy autostrad niepłatnych - zastosowanie w tych sprawach mają również przepisy ustawy o drogach publicznych. Rada Ministrów ustaliła, że autostradami budowanymi i eksploatowanymi jako płatne będą: A1, A2, A4, A8 i A18⁷², zaś minister właściwy ds. transportu określił przepisy techniczno - budowlane, dotyczące tych autostrad⁷³.

Naczelnym organem administracji rządowej w sprawach przygotowania budowy i eksploatacji autostrad jest minister właściwy ds. transportu⁷⁴, który swoje obowiązki wykonuje przy pomocy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, będącego centralnym organem administracji rządowej, właściwym

⁶⁹ T. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm. Pierwszy tekst jednolity ustawy o autostradach płatnych ogłoszono w Dz. U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1192. Obecny tytuł ustawy został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2004 r., ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124).

⁷⁰ Por. art. 1 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym. Zmiana została wprowadzona przez art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808).

⁷¹ Przepisy rozdziałów 4 i 5 - por. art. 4 ustawy.

⁷² Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1034). Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1995 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 43, poz. 222).

⁷³ Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116). Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 maja 1997 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 62, poz. 392).

⁷⁴ Por. art. 2 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych. Od dnia 1 kwietnia 2002 r. jest nim Minister Infrastruktury. Poprzednio był nim Minister Transportu i Gospodarki Morskiej.

w tych sprawach. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przejął zadania⁷⁵ zniesionego z dniem 31 marca 2002 r. Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych oraz zlikwidowanej z powyższą datą Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad⁷⁶.

Do zadań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie przygotowania, koordynowania budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych⁷⁷ należy:

- prowadzenie prac studialnych,
- przygotowywanie dokumentów wymaganych w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (na etapie udzielania wskazań lokalizacyjnych⁷⁸ i wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrad),
- współpraca z organami właściwymi w sprawach zagospodarowania przestrzennego, obrony narodowej, geodezji i gospodarki gruntami, ewidencji gruntów i budynków, scalania i wymiany gruntów, melioracji wodnych, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska oraz ochrony zabytków,
- nabywanie - w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa - nieruchomości pod autostrady i gospodarowanie nimi (w ramach posiadanego prawa do nieruchomości),
- opracowywanie projektów kryteriów oceny ofert w postępowaniu przetargowym i przeprowadzanie tych postępowań,
- opracowywanie projektów koncesji (w okresie koncesjonowania działalności związanej z budową i eksploatacją autostrad),
- uzgadnianie projektu budowlanego autostrady lub jej odcinka (w zakresie zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi),

⁷⁵ Por. art. 1 i 4 oraz art. 17 i 29 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253).

⁷⁶ Utworzonej na podstawie art. 5 ustawy o autostradach płatnych, w celu przygotowania i koordynowania budowy autostrad płatnych w zakresie objętym tą ustawą. W związku z utworzeniem ABiEA, w odniesieniu do tych autostrad, na podstawie art. 65 ustawy, z dniem 2 stycznia 1995 r. zostały uchylone uprawnienia Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i dyrekcji okręgowych dróg publicznych, wynikające z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

⁷⁷ Por. art. 18 ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy o drogach publicznych.

⁷⁸ Obowiązek uzyskiwania wskazań lokalizacyjnych dla autostrad lub ich odcinków, udzielanych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej według przepisów art. 19 i 20 ustawy o autostradach płatnych, został uchylony z dniem 25 maja 2003 r. na podstawie art. 37 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.).

- kontrola budowy i eksploatacji autostrady w zakresie zgodności z udzieloną koncesją i przestrzegania warunków umowy koncesyjnej oraz wykonywanie innych zadań w sprawach dotyczących autostrad, określonych przez ministra właściwego ds. transportu, a także pobieranie opłat za przejazd zgodnie z przepisami ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), przy pomocy której wykonuje zadania Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, otrzymuje środki ustalane corocznie w ustawie budżetowej na związane z budową autostrad prace studialne i dokumentacyjne, nabywanie nieruchomości i gospodarowanie nimi, odszkodowania, należności z tytułu ochrony gruntów leśnych, prace scaleniowe i wymienne, przebudowę urządzeń infrastruktury technicznej, przeprowadzanie ratowniczych badań archeologicznych i badań ekologicznych oraz opracowywanie ich wyników⁷⁹.

Organem opiniodawczym ministra właściwego do spraw transportu w zakresie budowy i eksploatacji autostrad jest Rada do spraw Autostrad. Z dniem 7 lipca 2003 r. ustanowiono Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad, w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury⁸⁰.

W okresie do dnia 20 sierpnia 2004 r., gdy budowa i eksploatacja lub tylko eksploatacja autostrady wymagała uzyskania koncesji, organem właściwym do udzielenia i cofnięcia koncesji - w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu postępowania przetargowego określonego w ustawie i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych - był minister właściwy do spraw transportu. Ustawa określała obowiązki koncesjonariusza - w tym dotyczące zgromadzenia środków finansowych na budowę i podjęcie eksploatacji autostrady, przygotowania i terminowej realizacji procesu inwestycyjnego - oraz zawartość umowy koncesyjnej, zawieranej z koncesjonariuszem przez ministra właściwego do spraw transportu⁸¹.

⁷⁹ Por. art. 18a ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

⁸⁰ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. Nr 118, poz. 1109 ze zm.); do dnia 3 października 2004 r. Pełnomocnik pełnił jednocześnie funkcję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

⁸¹ Por. przepisy rozdziałów 7, 8 i 9 ustawy oraz rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 kwietnia 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych (Dz. U. Nr 50, poz. 531); wcześniej - rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 58, poz. 306 ze zm.).

Obecnie budowa i eksploatacja albo wyłącznie eksploatacja autostrady wymaga jedynie zawarcia umowy w tym zakresie. Wybór spółki następuje w drodze trójstopniowego postępowania przetargowego, przeprowadzonego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁸². Umowa z wybraną spółką jest zawierana⁸³ przez ministra właściwego do spraw transportu, po uzgodnieniu jej treści z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w zakresie zobowiązań finansowych Skarbu Państwa. Od dnia 1 stycznia 2004 r.⁸⁴ minister właściwy do spraw transportu może, na wniosek spółki, z którą została zawarta umowa, dokonać przeniesienia całości lub części praw i obowiązków wynikających z umowy na inną spółkę kapitałową – pod warunkiem, że:

- 1) kapitał zakładowy tej spółki kapitałowej jest objęty w 100% przez spółkę wnioskującą lub struktura akcjonariuszy lub udziałowców w spółce jest taka sama jak w spółce wnioskującej;
- 2) spółka spełnia warunki, o których mowa w art. 43 ust. 1 ustawy;
- 3) spółka wstępuje w prawa i obowiązki spółki wnioskującej wynikające z umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady.

Do dnia 17 listopada 2000 r.⁸⁵ budowa autostrad płatnych finansowana była ze środków własnych koncesjonariuszy oraz uzyskanych przez nich kredytów bankowych, środków finansowych ustalanych corocznie w ustawach budżetowych oraz z innych źródeł. Udział budżetu państwa odnosił się do finansowania prac studialnych i dokumentacyjnych, nabywania nieruchomości, odszkodowań, pokrywania opłat z tytułu ochrony gruntów rolnych i leśnych, prac scaleniowych, ratowniczych badań archeologicznych, ekologicznych i opracowywania ich wyników⁸⁶. Ponadto koncesjonariusz mógł uzyskać ze środków budżetu państwa, na ogólnych zasadach, poręczenie spłaty kredytu bankowego lub pożyczki w kwocie nie wyższej, niż 50% wartości inwestycji przewidzianej do realizacji w ramach koncesji⁸⁷.

⁸² Na zasadach określonych w przepisach rozdziału 7 ustawy.

⁸³ Por. przepisy rozdziału 9 ustawy.

⁸⁴ Na podstawie art. 60a, dodanego przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124).

⁸⁵ Por. ustawę z dnia 8 września 2000 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 86, poz. 958).

⁸⁶ Por. art. 12 ust. 3 ustawy o autostradach płatnych, przed powyższą nowelizacją.

⁸⁷ Tamże – art. 39.

W wyniku nowelizacji ustawy, w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) utworzony został Krajowy Fundusz Autostradowy (KFA), a z dniem 1 stycznia 2004 r. – Krajowy Fundusz Drogowy (KFD)⁸⁸. Od tej daty budowę autostrad finansuje się ze środków własnych spółek⁸⁹ oraz uzyskanych przez nie kredytów bankowych i pożyczek, a także ze środków pochodzących z emisji obligacji; ze środków pochodzących z budżetu państwa ustalanych corocznie w ustawie budżetowej, ze środków KFD i z innych źródeł. W przypadku, gdy przewiduje się zawarcie umowy⁹⁰ wyłącznie na eksploatację autostrady lub jej odcinka, budowę finansuje się na zasadach dotyczących finansowania i budowy dróg publicznych oraz ze środków KFD. Spółce mogą być udzielone przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia⁹¹.

Środki Krajowego Funduszu Drogowego pochodzą m. in. z opłaty paliwowej⁹², przychodów ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach, przekazanych ministrowi do spraw transportu przez Skarb Państwa w celu zasilenia Funduszu oraz przychodów z tych akcji i udziałów, wpływów z opłat za przejazdy, pobieranych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, płatności dokonywanych przez spółki zgodnie z warunkami umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, kredytów i pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz obligacji emitowanych przez ten bank na rzecz Funduszu, wpływów z opłat i kar określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁹³.

Środki KFD mogą być przeznaczone na:

- 1) dofinansowanie nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, przygotowania, budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony inwestycji drogowych realizowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;

⁸⁸ Por. rozdział 6 ustawy o autostradach płatnych, po jej nowelizacji z dniem 17 listopada 2000 r. Rozdział 6 został następnie zmieniony z dniem 1 stycznia 2004 r. przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. (Dz. U. Nr 217, poz. 2124), zmieniającej ustawę o autostradach płatnych.

⁸⁹ Przed dniem 21 sierpnia 2004 r. – koncesjonariuszy.

⁹⁰ Przed dniem 21 sierpnia 2004 r. – udzielenie koncesji.

⁹¹ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 ze zm.).

⁹² Por. przepisy rozdziału 5b ustawy, wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 r. ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124).

⁹³ Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.

- 2) płatności na rzecz spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, obejmujące w szczególności zwrot kosztów ponoszonych z tytułu zachowania nieprzerwanej dostępności autostrady, jej utrzymania i przejezdności, zmienne kwoty uzależnione od spełnienia przez spółkę wymogów określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady oraz dopłaty udzielane spółkom na pokrycie całości lub części niedoborów bieżących przychodów z tytułu eksploatacji autostrady, w celu zapewnienia płynności wydatków związanych z bieżącą obsługą i spłatą kredytów lub pożyczek bądź obligacji wyemitowanych w związku z budową autostrady;
- 3) spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych na rzecz KFD przez BGK oraz wykup obligacji, a także spłatę zobowiązań wynikających z wykonania przez Skarb Państwa obowiązków z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych BGK na realizację Programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych;
- 4) wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, ustala, w drodze rozporządzenia⁹⁴, program rzeczowo - finansowy dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD, na okres od roku do lat sześciu. Program jest realizowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Bank Gospodarstwa Krajowego pod nadzorem ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Na realizację zadań wynikających z programu, za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji mogą być udzielane przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia, które są zwolnione z opłat prowizyjnych. Minister właściwy do spraw finansów publicznych wykonuje czynności zmierzające do odzyskania kwot zapłaconych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji zawartej pod warunkiem przeznaczenia kredytu, pożyczki lub środków pochodzących z emisji obligacji na realizację zadań wynikających z programu.

Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dokonuje wypłat ze środków KFD odpowiednio na rzecz spółek lub wykonawców robót, w wysokości i terminach wynikających z umów, zawieranych z tymi podmiotami.

⁹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie ustalenia Programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego (Dz. U. Nr 8, poz. 57).

Dodatkowym źródłem finansowania budowy autostrad może być także, na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw transportu, część wpływów z opłat związanych z wykonywaniem międzynarodowego transportu drogowego, przekazywanych na wyodrębniony rachunek środków specjalnych w GDDKiA⁹⁵. Z dniem 1 stycznia 2005 r. środki pieniężne zgromadzone na tym rachunku podlegały przekazaniu do KFD. Rachunek środków specjalnych w GDDKiA mógł funkcjonować do dnia 30 czerwca 2005 r., a jego dysponent powinien prowadzić w tym okresie egzekucję należności i uregulować zobowiązania. Po tym dniu nieściągnięte należności i zobowiązania przejął Krajowy Fundusz Drogowy⁹⁶.

Budowa autostrad może być także realizowana według zasad określonych w ustawie o drogach publicznych⁹⁷. Zadania z tego zakresu są finansowane przez ministra właściwego do spraw transportu, za pośrednictwem GDDKiA. Mogą być one także realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Budowa autostrad na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych podlega procedurom określonym w przepisach o zamówieniach publicznych⁹⁸.

D. Wykonywanie transportu drogowego

Przed dniem 1 stycznia 2001 r. ten obszar zagadnień regulowały ustawy: o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób⁹⁹ i o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego¹⁰⁰, które zostały uchylone przez ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁰¹. Ustawa określa

⁹⁵ Por. art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.). Poprzednio: art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 106, poz. 677 ze zm.).

⁹⁶ Por. art. 72 i 74 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 273, poz. 2703).

⁹⁷ Por. art. 13a pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

⁹⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (j. t. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), obowiązująca od dnia 2 marca 2004 r.

⁹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. Nr 141, poz. 942 ze zm.), wcześniej – ustawa z dnia 27 listopada 1961 r. o transporcie drogowym i spedycji krajowej (Dz. U. Nr 53, poz. 297 ze zm.).

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 106, poz. 677 ze zm.), wcześniej – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o tym samym tytule (Dz. U. Nr 75, poz. 332 ze zm.).

¹⁰¹ Dz. U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.

m. in. zasady udzielania licencji, zezwoleń, świadectw i certyfikatów kompetencji zawodowych, związanych z wykonywaniem transportu drogowego, opłaty ponoszone przez przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie tego transportu oraz kary pieniężne za naruszenie obowiązków lub warunków wynikających z powołanej ustawy oraz innych ustaw i przepisów.

Na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym została utworzona Inspekcja Transportu Drogowego, powołana do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego. Główny Inspektor Transportu Drogowego - mający status centralnego organu administracji rządowej, podległego ministrowi właściwemu do spraw transportu - powołuje i nadzoruje inspektorów wojewódzkich.

3.1.1.3. Transport kombinowany

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego określiła międzynarodowy transport kombinowany¹⁰² jako przewóz rzeczy w jednej i tej samej jednostce ładunkowej, z wykorzystaniem kilku rodzajów środków transportu, w czasie którego następuje przekroczenie granicy państwowej. Obowiązująca ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym rozróżnia transport kombinowany i międzynarodowy transport kombinowany¹⁰³.

Od 1 stycznia 2001 r. rozwój infrastruktury transportu kombinowanego, w szczególności terminale oraz ich wyposażenie w urządzenia przeładunkowe, mogły być finansowane z budżetu państwa¹⁰⁴. W obowiązującej ustawie z dnia 28 marca

¹⁰² Art. 3 pkt 3 powołanej ustawy (Dz. U. Nr 106, poz. 677 ze zm.).

¹⁰³ T. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm. Transport kombinowany jest to przewóz rzeczy, podczas którego samochód ciężarowy, przyczepa, naczepa z jednostką ciągnącą lub bez tej jednostki, nadwozie wymienne lub kontener 20-stopowy lub większy korzysta z drogi w początkowym lub końcowym odcinku przewozu, a na innym odcinku z usług kolei, żeglugi śródlądowej lub transportu morskiego, przy czym odcinek morski przekracza 100 km w linii prostej. Odcinek przewozu początkowego lub końcowego oznacza przewóz między punktem, gdzie rzeczy są załadowane i najbliższą kolejową stacją załadunkową dla odcinka początkowego oraz między najbliższą stacją wyładunkową a punktem, gdzie rzeczy są wyładowane, dla końcowego odcinka lub wewnątrz promienia nie przekraczającego 150 km w linii prostej ze środkowego lub morskiego portu załadunku lub wyładunku. Międzynarodowym transportem kombinowanym jest transport kombinowany, podczas którego następuje przekroczenie granicy państwa (art. 4 pkt 13 i 14 ustawy).

¹⁰⁴ Por. art. 22a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym. Przepis ten został wprowadzony przez art. 69 pkt 9 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji p. p. PKP.

2003 r. o transporcie kolejowym ustalono (art. 38 ust. 7 ustawy), że z dniem 1 maja 2004 r. ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane inwestycje kolejowe, wynikające z programów rozwoju infrastruktury transportowej, oraz zakup pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozu rzeczy na podstawie jednej umowy o przewóz przy użyciu co najmniej dwóch różnych gałęzi transportu (transport intermodalny).

3.1.1.4. Program Operacyjny Transportu

Na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹⁰⁵ Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 28 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transportu na lata 2004 – 2006¹⁰⁶. Program ten określa kierunki, priorytety, działania i wysokość środków przeznaczonych na rozwój sfery transportu. Na etapie wdrażania, Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPOT) będzie zarządzany przez Ministra Infrastruktury przy uczestnictwie podległych mu jednostek organizacyjnych zarządzających transportem kolejowym, drogownictwem i transportem morskim. Zadania realizacyjne zostały powierzone tym jednostkom, przy zachowaniu na poziomie urzędu Ministra wyboru projektów, kontroli, monitorowania, weryfikacji i potwierdzania płatności.

3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.2.1. Podstawowe problemy dostosowania infrastruktury transportu lądowego do standardów Unii Europejskiej

Ilościowy i jakościowy stan infrastruktury transportu jest nie tylko wyznacznikiem poziomu rozwoju społeczno - gospodarczego danego kraju, ale także

¹⁰⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 1206.

¹⁰⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1828; program został uzupełniony w rozporządzeniu z dnia 8 października 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transportu na lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 235, poz. 2350).¹⁰⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 1206.

istotnym czynnikiem tego rozwoju¹⁰⁷. Wynika to z pozytywnego wpływu rozwoju tej infrastruktury na gospodarkę, w tym na zmniejszenie bezrobocia i jego negatywnych skutków społecznych i ekonomicznych, dysproporcji w poziomie rozwoju regionów oraz kosztów zewnętrznych transportu, a także wzrost produkcji materiałów budowlanych.

Ponadto, rozwój omawianej infrastruktury stymuluje przygraniczną współpracę regionalną oraz jest koniecznym warunkiem międzynarodowej integracji gospodarczej. Pogłębianie międzynarodowych powiązań gospodarczych przyczynia się bowiem do powstawania określonych potrzeb w zakresie infrastruktury i tym samym oddziałuje na przyspieszenie procesów kształtowania jednolitej sieci transportowej. Dlatego też ujednoczenie infrastruktury transportu, jako podstawy stworzenia spójnego systemu transportowego, można uznać za czynnik determinujący rozwój współpracy gospodarczej na danym obszarze. Uznanie tej ważnej roli infrastruktury transportu w rozwoju integracji gospodarczej znalazło wyraz w Traktacie Rzymskim¹⁰⁸.

Warunkiem utworzenia jednolitej europejskiej sieci transportowej było określenie priorytetowych inwestycji, uzupełniających istniejący układ infrastruktury oraz inwestycji modernizacyjnych, likwidujących "wąskie gardła" w przyszłej sieci transportowej, bądź mających na celu dostosowanie istniejących dróg, będących elementem europejskiej sieci transportowej do standardów europejskich. Podstawowy układ i parametry dróg kołowych w Europie określone zostały w 1975 r. w porozumieniu AGR¹⁰⁹. W dokumencie tym określono projekt sieci międzynarodowych dróg „E”, ich przyszłościowy układ, zasady budowy, parametry techniczne oraz sposób eksploatacji. Zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht, określono procedurę tworzenia i finansowania transeuropejskiej sieci transportowej. W 1996 roku Parlament Europejski i Rada UE przyjęły "Wytyczne dla rozwoju Europejskiej Sieci Transportowej” TEN¹¹⁰ na

¹⁰⁷ Kwestie pozostające w związku z ekonomiczno – organizacyjnymi uwarunkowaniami funkcjonowania w zbadanym okresie transportu drogowego i kolejowego w Polsce zostały opracowane na podstawie dwóch ekspertyz, wykonanych - na zlecenie NIK - przez prof. dr hab. Krystynę Wojewódką-Król („Przebieg procesów dostosowania polskiej infrastruktury transportu do standardów Unii Europejskiej”) oraz prof. dr hab. Włodzimierza Rydzkowskiego („Tendencje kształtujące transport Polski w latach 1990 – 2003 w procesie dostosowania do warunków Unii Europejskiej”).

¹⁰⁸ Traktat Rzymski, podpisany w 1957 roku stworzył ramy prawne funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej.

¹⁰⁹ European Agreement on Main International Traffic Arteries. Polska ratyfikowała porozumienie AGR w dniu 9 listopada 1984 roku.

¹¹⁰ Trans-European Transport Network.

terytorium krajów członkowskich UE.

Na konferencjach transportowych na Krecie w 1994 r., a następnie w Helsinkach w 1997 r., określono przebieg Paneuropejskich Korytarzy Transportowych na terenie krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Wspólnie z ministrami transportu krajów stowarzyszonych rozpoczęto również proces identyfikacji sieci na terenie krajów kandydujących do UE, zwany TINA¹¹¹. W skład sieci TINA wchodzi najważniejsze drogi kołowe, kolejowe, wodne śródlądowe i morskie, porty lotnicze oraz terminale transportu kombinowanego o znaczeniu międzynarodowym, przede wszystkim zlokalizowane w korytarzach transportowych TEN. Układ dróg kołowych wchodzących w skład sieci TEN obrazuje rys. 3.1.1., a transeuropejską sieć transportową – rys. 3.1.2.

Po rozszerzeniu UE przygotowane zostały nowe schematy sieci TEN do 2020 r., obejmujące Polskę, oraz podjęto prace nad określeniem nowych inwestycji priorytetowych na transeuropejskiej sieci transportowej. Wśród tych inwestycji znalazły się trzy projekty przechodzące przez Polskę, a mianowicie projekt drogowy nr 25 (elementem tego projektu jest autostrada A-1) oraz projekty kolejowe nr 23 i 27 (zob. rys. 3.1.2.). Zobowiązania Polski jako członka UE, w zakresie rozwoju sieci drogowej dotyczą przede wszystkim:

- realizacji programu modernizacji sieci drogowej o podstawowym znaczeniu dla ruchu międzynarodowego TEN (TINA);
- wdrożenia własnego programu modernizacji głównej sieci drogowej poza siecią TINA, lecz istotnej dla ruchu międzynarodowego i tranzytu;
- zapewnienia na drogach modernizowanych przy udziale środków unijnych obowiązującego w UE standardu naciskowego 115 kN/oś;

Powyższe zobowiązania oznaczają konieczność dostosowania dróg międzynarodowych do standardów naciskowych UE, w przeciwnym bowiem razie istnieje zagrożenie zniszczenia i tak mocno zdekapitalizowanej infrastruktury drogowej przez przeciążony tabor, który zgodnie z ustaleniami z UE musi być dopuszczony na polskie drogi. W zakresie dopuszczenia do ruchu ciężkich pojazdów o nacisku do 115 kN/oś Polska wynegocjowała okres przejściowy i zadeklarowała, że:

- wraz z momentem akcesji otworzy całą sieć drogową TEN na terenie kraju dopuszczając nieograniczony ruch pojazdów spełniających przepisy

¹¹¹ Transport Infrastructure Needs Assessment.

Dyrektywy 96/53;

- w miarę dostosowywania sieci drogowej następować będzie otwarcie polskiej sieci drogowej dla maksymalnych wspólnotowych limitów obciążeń w transporcie międzynarodowym;
- od 1 stycznia 2009 wszystkie pojazdy określone w Dyrektywie 96/53 nie będą podlegały żadnym opłatom na głównej drogowej sieci tranzytowej TEN na terenie kraju;
- wszelkie inwestycje infrastrukturalne realizowane przy wykorzystaniu funduszy UE będą gwarantować dostosowywanie dróg do nacisku 115 kN/oś;
- po zakończeniu okresu przejściowego cała sieć drogowa zostanie otwarta dla przewozów międzynarodowych, nawet jeśli jej niektóre części nie będą jeszcze dostosowane, co oznacza, że w przypadku niedostosowania dróg do standardów naciskowych 115 kN/oś, po polskich drogach poruszać się będą pojazdy o nacisku osi większym niż dopuszczalny, czego skutkiem będzie przyspieszona degradacja dróg¹¹².

Analogicznie jak w przypadku dróg kołowych, także układ i parametry techniczne dróg kolejowych były przedmiotem stosownych porozumień międzynarodowych¹¹³. W porozumieniach tych określono układ i standardy dróg kolejowych międzynarodowego znaczenia, w tym prędkość pociągów pasażerskich (160 km/h) i towarowych (120 km/h), liczbę torów (co najmniej dwa) oraz dopuszczalny nacisk na oś. Przyszłościowy schemat sieci kolejowej stanowi element transeuropejskich sieci transportowych TEN, spośród których wyznaczono inwestycje priorytetowe. Na obszarze Polski do takich inwestycji kolejowych zaliczono, jak już wcześniej wspomniano, linie północ - południe Europy, oznaczone na rys. 3.1.2. numerami 23 i 27.

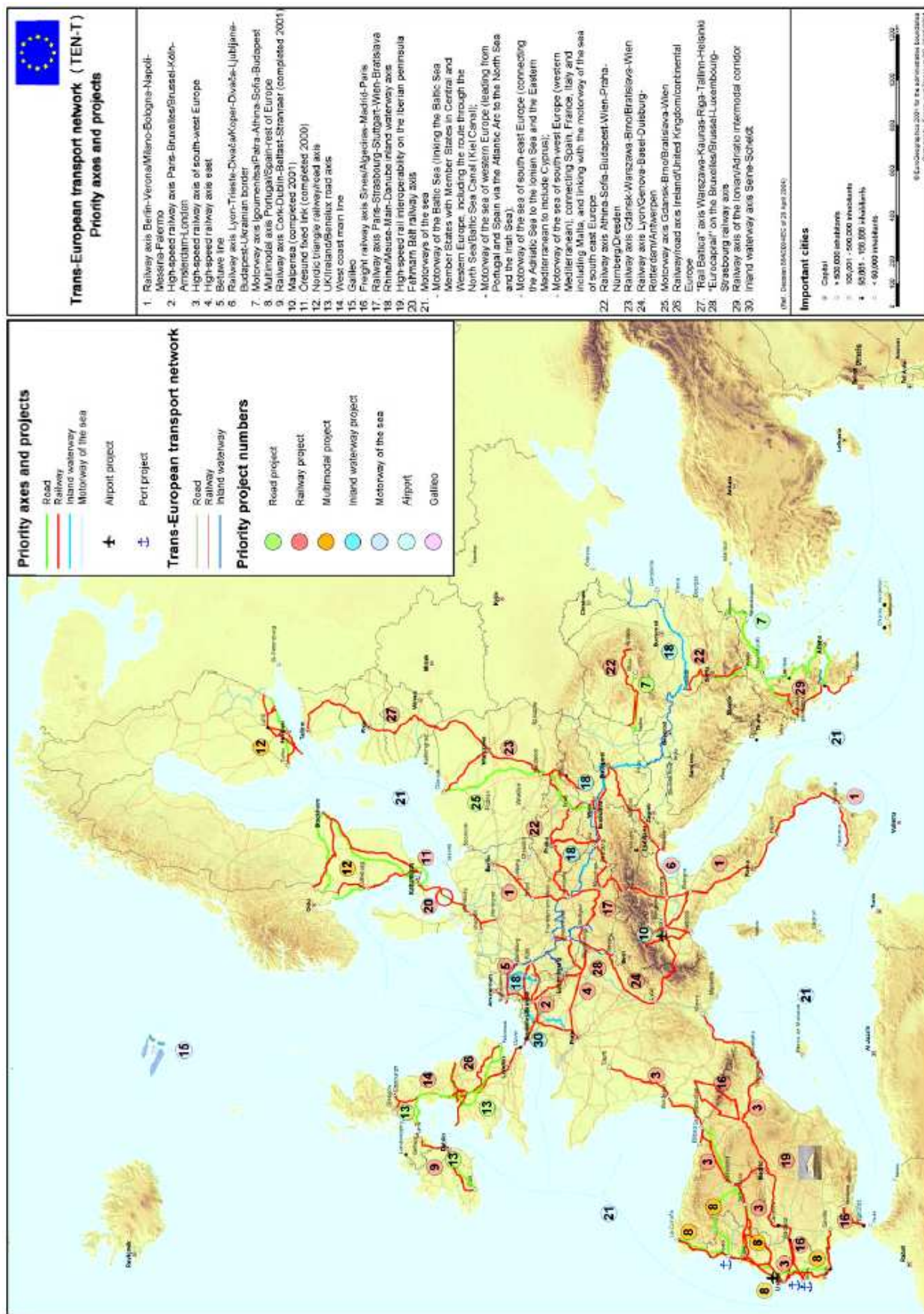
¹¹² Nawierzchnia drogowa nie jest niszczone przez samochody osobowe z obciążeniem osi rzędu 5 kN, lecz przez samochody ciężarowe. Niszczące działanie pojazdu na nawierzchnię rośnie w funkcji potęgowej obciążenia. Z powszechnie przyjmowanego prawa czwartej potęgi wynika, że przejazd jednego samochodu ciężarowego normatywnego 100 kN/oś wywiera taki wpływ na nawierzchnię, jak przejazd 160 tys. samochodów osobowych. Natomiast pojazd ciężarowy o nacisku dwukrotnie większym – 200 kN/oś – powoduje 16-krotnie większe zniszczenie nawierzchni.

¹¹³ Zob.: Oświadczenie Rządowe z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie wejścia w życie Umowy europejskiej o głównych międzynarodowych liniach kolejowych (AGC), sporządzonej w Genewie dnia 31 maja 1985 r. (Dz. U. z 1989r. Nr 42, poz. 232); Umowa Europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych (AGC), sporządzona w Genewie dnia 31 maja 1985 r. (Dz. U. z 1989r. Nr 42, poz. 231); Oświadczenie Rządowe z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy europejskiej o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (AGTC), sporządzonej w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. (M. P. z 2004 r. Nr 3, poz. 51); Umowa Europejska o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (AGTC), sporządzona w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. (M. P. z 2004 r. Nr 3, poz. 50).

2.0



Rys. 3.1.1. Sieć dróg kołowych TEN.



Rys. 3.1.2. Transeuropejska sieć transportowa TEN

3.1.2.2. Stan infrastruktury transportu lądowego w świetle standardów unijnych

Stan infrastruktury transportu drogowego w Polsce znacznie odbiega od krajów UE zarówno pod względem gęstości dróg, jak i struktury dróg oraz parametrów technicznych. Pomimo, że w latach 1990 – 2003 ogólna długość dróg publicznych o twardej nawierzchni zwiększyła się o 12%, co skutkowało wzrostem ich gęstości z 70 km/100 km² w 1990 do 80 km/100 km² w 2003 roku oraz odpowiednio z 5,7 km/1000 mieszkańców do 6,4 km/1000mieszkańców, to nadal wskaźniki te były o 30 - 40% mniejsze od przeciętnej w krajach UE. Świadczą o tym dane zamieszczone w tabeli 3.1.1.

Tabela. 3.1.1. Gęstość dróg w Polsce w porównaniu do UE (15).

Wyszczególnienie	Polska		UE (15)	
	1990	2003	1990	2001
Długość dróg utwardzonych w tys. km	218	249	3.943	3.985
Długość autostrad w km	212	483*	39.242	53.906
Gęstość sieci dróg w km/100 km ²	70	80	122	123
Gęstość sieci dróg w km/1000 mieszkańców	5,7	6,4	10,8	10,5

* - stan na koniec roku.

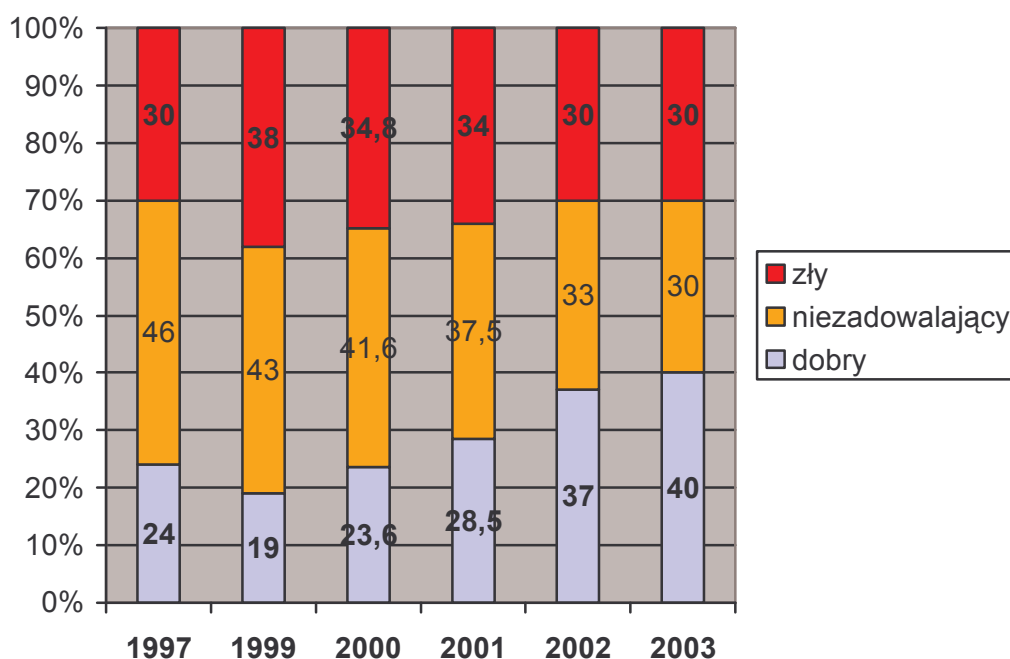
Źródło: Obliczono na podstawie danych GUS (Transport - wyniki działalności...), Transport in Figures, 2003, Materiały analityczne...s.14, Materiały GDDKiA.

Polskie drogi nie spełniają także standardów UE pod względem ich struktury, parametrów technicznych i stanu technicznego. I tak, na koniec 2004 r. udział autostrad (552 km) w ogólnej długości dróg publicznych o twardej nawierzchni (ok. 252,3 tys. km) wynosił w Polsce ok. 0,21% i był dziesięciokrotnie mniejszy niż w 15 krajach UE. Dziesięciokrotnie mniejsze - niż w większości krajów UE i niemal 25-krotnie mniejsze niż w Hiszpanii - było również tempo budowy autostrad w Polsce. Jeszcze niższy w strukturze dróg publicznych był udział dróg ekspresowych (224 km na koniec 2004 r.). Należy przy tym nadmienić, że praktyczne znaczenie dróg ekspresowych dla transportu jest w Polsce minimalne, ponieważ drogi te nie tworzą ciągów komunikacyjnych, są rozrzucone po całym kraju i składają się z piętnastu odcinków zlokalizowanych w ciągu 8 dróg.

Niezależnie od powyższych wskaźników uwagę zwraca fakt, że na koniec 2004 r. łączna długość dróg spełniających standardy naciskowe UE, tj. 115 kN/oś, wynosiła w Polsce zaledwie 1.449 km. Drogi te stanowiły zatem ok. 0,25% ogólnej długości dróg publicznych o twardej nawierzchni i ok. 8% dróg krajowych.

Wymogów UE nie spełnia również stan techniczny nawierzchni dróg. Wyniki prowadzonego monitoringu (w ramach Systemu Oceny Stanu Nawierzchni) ich stanu technicznego wskazują, że do 1999 r. stan ten pogarszał się, o czym świadczy fakt, że w tym roku jedynie stan 19% nawierzchni dróg określono jako dobry, natomiast stan nawierzchni pozostałych 71% dróg był niezadowalający i zły. W kolejnych latach odnotowano pod tym względem pewną poprawę. Nie zmienił się jednak udział dróg ocenianych jako złe. Po okresie zwiększenia się ich udziału do 38%, od 2002 r. udział ich ustabilizował się na poziomie 30% (analogicznie jak w 1997 r.). Przede wszystkim, nie udało się zatrzymać procesu tworzenia się i zwiększania głębokości kolein. Parametr ten na przestrzeni ostatnich kilku lat wykazywał stałą tendencję wzrostową. Wskutek przemieszczania się przeciążonych pojazdów, na co drugim kilometrze polskich dróg publicznych wyłobione zostały koleiny o głębokości powyżej 2 cm, w tym na co czwartym – powyżej 3 cm. W krajach UE takie drogi wyłączane są z użytku. Stosowanie tego rodzaju kryteriów w Polsce, spowodowałoby więc zamknięcie dla ruchu połowy dróg. Zmiany stanu nawierzchni dróg przedstawiono na rys. 3.1.3.

Rys. 3.1.3. Zmiany stanu nawierzchni dróg kołowych w latach 1997 - 2003



Źródło: Raporty o stanie dróg, GDDKIA.

Również układ i parametry techniczne dróg kolejowych w Polsce nie spełniają standardów UE. Aczkolwiek wskaźnik gęstości sieci na 1 km² powierzchni jest zbliżony do gęstości sieci krajów UE, to polska sieć kolejowa jest jednak bardzo

nierównomiernie rozmieszczona na obszarze całego kraju. Gęstość sieci jest znacznie wyższa na ziemiach zachodnich i północnych. Uwzględniając ten fakt, na znacznych obszarach gęstość sieci kolejowej jest mniejsza niż w krajach takich jak Niemcy, Francja czy Włochy.

Informacje porównawcze o sieciach kolejowych Polski oraz wybranych krajów UE w 2003 r. zamieszczono w tabeli 3.1.2.

Tabela 3.1.2. Wybrane informacje o sieciach kolejowych w Polsce i innych krajach UE.

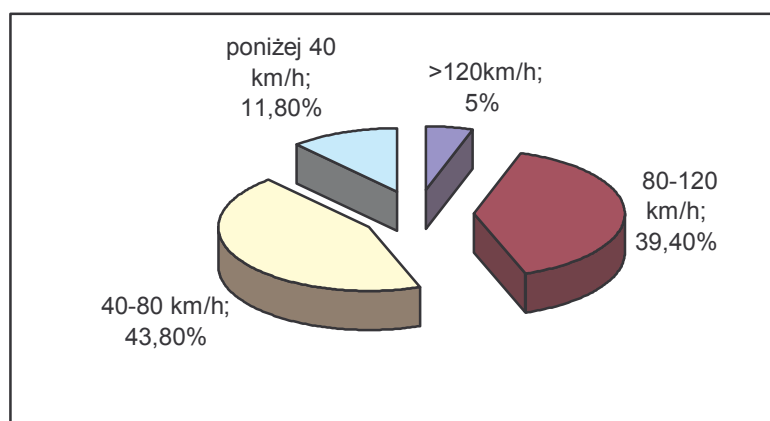
Wyszczególnienie	Długość linii w km	Linie zelektryfikowane	Linie wielotorowe	% linii zelektryfikowanych	% linii wielotorowych	Gęstość sieci km/w mln km ²
UE (25)	199.682	996.667	81.650	50	41	50
Niemcy	36.054	19.829	17.957	50	55	101
Francja	29.269	14.505	16.133	50	55	54
Polska	19.899	12.034	8.714	60	44	64
Wielka Brytania	17.052	5.142	11.896	30	70	70
Włochy	16.288	11.166	6.404	69	39	54

Źródło: EU Energy and Transport In Figures 2003., A. Massel: op cit.

Niepokój budzi również stan techniczny polskich linii kolejowych. Na skutek dekapitalizacji, ok. 30% torów na liniach kolejowych kwalifikuje się do wymiany. Pogarszający się stan techniczny infrastruktury kolejowej wymusza (ze względów bezpieczeństwa) wprowadzanie ograniczeń prędkości rozkładowych. I tak, 1 stycznia 2004 r. na sieci kolejowej PKP PLK S.A. były wprowadzone 6.492 ograniczenia prędkości. Dodatkowo, duża liczba niestrzeżonych przejazdów zmusza do ograniczenia prędkości na tych odcinkach nawet do 20 km/h. Jedynie 5% linii dostosowanych jest do ruchu z prędkością powyżej 120 km/h. W rezultacie, polska kolej jest zbyt powolna, a przez to mniej konkurencyjna w stosunku do transportu samochodowego.

Strukturę długości torów kolejowych w Polsce, według maksymalnej prędkości, przedstawiono na rys. 3.1.4.

Rys. 3.1.4. Struktura długości torów kolejowych według maksymalnej prędkości.



Źródło: Opracowano na podstawie Raportu Roczno PKP PLK, 2003.

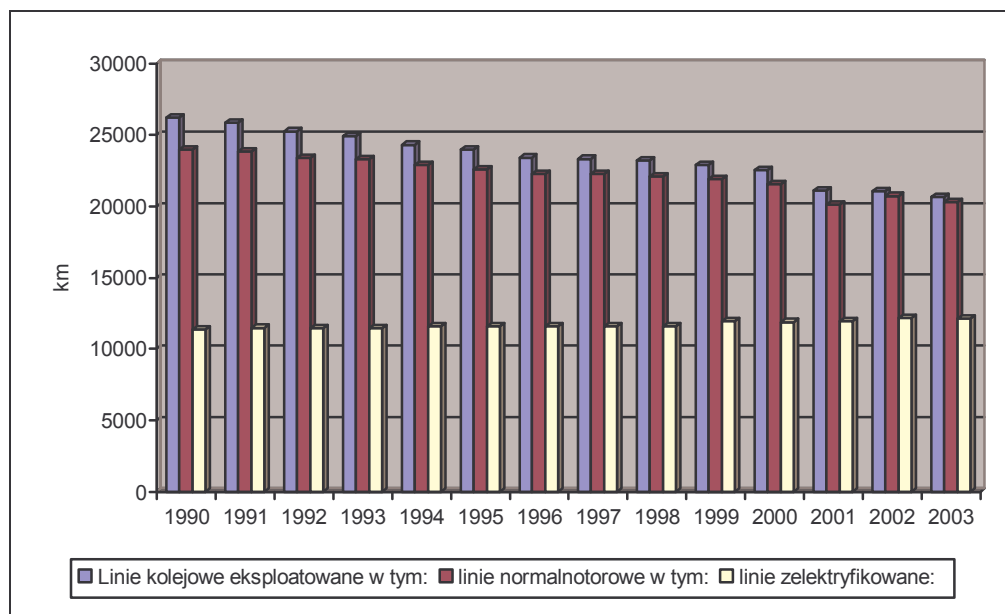
W latach 1990 – 2003 długość eksploatowanych linii kolejowych zmniejszyła się w Polsce łącznie o 5.563 km, w tym normalnotorowych o 3.672 km. Zwiększyła się natomiast o 773 km długość linii zelektryfikowanych, tj. o prawie 7%. Jednocześnie drastycznie zmniejszyła się, bo aż o 80%, długość dróg najlepszych, dostosowanych do prędkości powyżej 120 km/h (z 4694 km w 1990 r. do 972 km w 2003 r.).

W grupie linii o prędkości od 80 do 120 km/h długość eksploatowanych linii zmniejszyła się o połowę. W rezultacie, wystąpiło niekorzystne zjawisko, tj. zwiększenie o 58% długość linii dostosowanych do prędkości od 60 do 80 km/h. Sytuację pogarsza fakt, że taka struktura prędkości związana jest ze złym stanem technicznym infrastruktury kolejowej.

W porównaniu z 1990 r. znacznie wydłużył się czas przejazdu pociągów na wielu trasach, w tym położonych w korytarzach transportowych, np. E 65 (Warszawa –Gdańsk), E 75 (Warszawa – Białystok) oraz E 59 (Wrocław – Poznań).

Zmiany w długości eksploatowanych linii kolejowych ilustruje rys. 3.1.5.

Rys. 3.1.5. Długość eksploatowanych linii kolejowych w latach 1990 – 2003



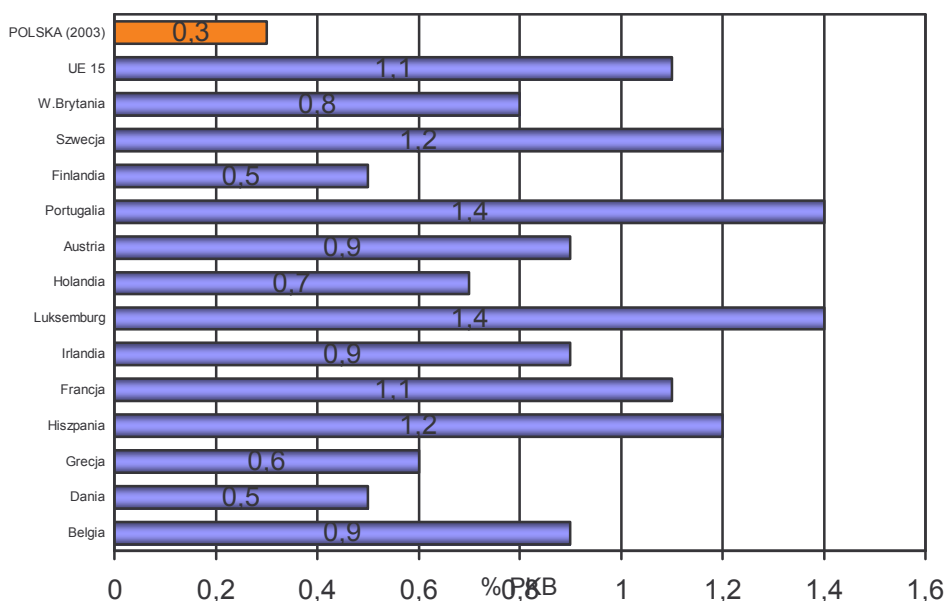
Źródło: Opracowano o na podstawie: Transport wyniki z działalności 1999. Warszawa 2000; Transport wyniki z działalności 2003, Warszawa 2004.

Reasumując należy stwierdzić, iż w świetle standardów unijnych stan polskiej infrastruktury zarówno drogowej, jak i kolejowej znacznie odbiega od tych standardów. Szczególnie niekorzystnym zjawiskiem jest mały udział dróg o najwyższej jakości. Pod względem wielu parametrów jakościowych infrastruktury, powiększa się dystans do krajów UE, bez realnych szans na jego pokonanie w bliskiej perspektywie.

Do głównych przyczyn niedostatecznego rozwoju infrastruktury transportu w Polsce należy m.in. zaliczyć zbyt niskie nakłady na jej rozwój, brak systemowych rozwiązań w tym zakresie, zmienność koncepcji rozwoju i liczne utrudnienia organizacyjno - prawne w realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz dostępie do środków unijnych.

Nakłady na rozwój infrastruktury według standardów UE powinny kształtować się na poziomie 1 - 1,5% PKB. W Polsce udział ten kształtował się w latach 1990 - 2003 na poziomie 0,2 - 0,3% PKB. Uwzględniając przy tym niższy poziom PKB w Polsce niż w krajach UE, faktyczne nakłady na rozwój infrastruktury transportu są w Polsce wielokrotnie niższe. Omawiane różnice w udziale nakładów na infrastrukturę transportu w PKB między Polską a niektórymi krajami UE zobrazowano na rys. 3.1.6.

Rys. 3.1.6. Nakłady na infrastrukturę transportu w Polsce w 2003 r. na tle 15 krajów UE w 2001 r. (w % PKB).



Źródło: Obliczono na podstawie: EU Energy and Transport...; Inwestycje i środki trwałe w gospodarce narodowej w 2003 r., GUS, Warszawa 2004.

Należy także nadmienić, iż transportowe inwestycje infrastrukturalne są bardzo kapitałochłonne, charakteryzujące się długim okresem zwrotu. W tej sytuacji, prywatni inwestorzy niezbyt często angażują swoje środki w takie przedsięwzięcia. Przerasta to bowiem możliwości i sens ekonomiczny prywatnych lokat kapitałowych. W czasie budowy składników infrastruktury, zaangażowany kapitał nie daje żadnej rentowności, natomiast w toku eksploatacji infrastruktury daje mniejszą rentowność niż kapitały zaangażowane w inwestycjach bezpośrednio produkcyjnych¹¹⁴. Ponadto, warunkiem zainwestowania prywatnych kapitałów w majątek produkcyjny jest z reguły istniejąca już podstawowa baza infrastrukturalna na danym obszarze. Stąd też, głównym inwestorem w infrastrukturę transportu powinno być państwo lub władze lokalne. Konieczność inwestowania przez państwo lub podmioty komunalne wynika również z faktu, iż składniki tej infrastruktury mają charakter publiczny, tj. służą wszystkim jednostkom gospodarczym i pozagospodarczym.

¹¹⁴ Stosunkowo nieliczne są przykłady takich inwestycji, w ramach których przedsiębiorstwa prywatne pełnią funkcję zarówno inwestora bezpośredniego (zlecającego i koordynującego wykonawstwo), jak i pośredniego, czyli finansującego. Wyjątkiem była budowa tunelu pod kanałem La Manche, w całości finansowana przez kapitał prywatny. Przykład ten potwierdza jednak też o trudnościach w angażowaniu kapitału prywatnego w duże przedsięwzięcia infrastrukturalne, gdyż od początku działalności taki inwestor ponosi straty. Potwierdzeniem tych uwag mogą być trudności z realizacją programu budowy płatnych autostrad w Polsce.

3.1.2.3. Zmiany strukturalne w polskim transporcie

Wyniki analizy zmian w polskim transporcie w latach 1990 – 2004 wskazują, że w okresie tym występowały niekorzystne dla gospodarki tendencje. Do takich tendencji należy zaliczyć wzrost udziału przewozów transportem samochodowym kosztem pozostałych gałęzi transportu, wzrost udział w handlu międzynarodowym transportu lądowego kosztem transportu morskiego (przy stagnacji transportu lotniczego) oraz zahamowanie wdrażania nowych technologii transportowych, zwłaszcza w zakresie transportu multimodalnego i technik sterowania ruchem.

Głównym przejawem powyższych tendencji w strukturze gałęziowej transportu była dominacja transportu samochodowego¹¹⁵. Jednym z czynników sprzyjających wzrostowi konkurencyjności transportu samochodowego był nieodpłatny dostęp do infrastruktury drogowej, utrzymywanej w całości z budżetu państwa¹¹⁶. Tymczasem, za pomocą społecznie akceptowalnego systemu opłat z tytułu korzystania z infrastruktury drogowej można było racjonalnie i skutecznie regulować intensywność ruchu na poszczególnych kategoriach dróg lub na całej sieci dróg. Wymagało to jednak zastąpienia istniejących podatków i opłat nowoczesnym systemem taryfikacji zmiennej (głównie kilometrowej). Nie przynosiło zaś zamierzonych efektów doskonalenie starego systemu poprzez wprowadzanie kolejnych (dodatkowych) opłat i obciążeń parafiskalnych, celem zwiększenia środków na finansowanie rozwoju infrastruktury.

Jednym z mierników zapotrzebowania gospodarki na usługi przewozowe jest tzw. transportochłonność krajowego produktu brutto (PKB)¹¹⁷. Ponieważ wzrost transportochłonności PKB powoduje wzrost sumy jednostkowych kosztów wytwarzania dóbr, to racjonalne gospodarowanie wymaga, aby wzrost działalności transportowej był ekonomicznie celowy, tj. przyczyniał się do wzrostu wydajności pracy oraz zmniejszenia jednostkowych kosztów produkcji. W związku z tym, na

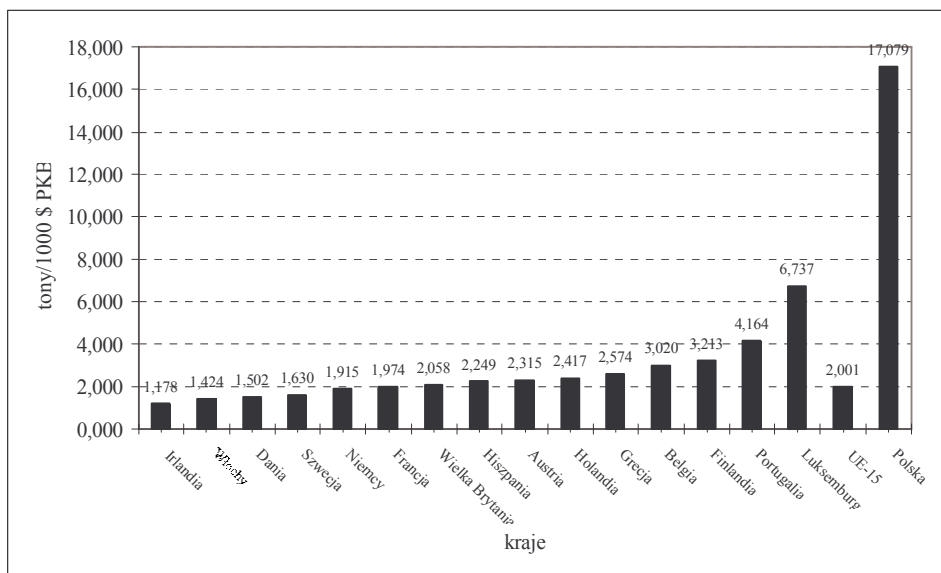
¹¹⁵ Kolej i transport wodny śródlądowy oddał pole transportowi samochodowemu. Jednocześnie rozwijał się transport lotniczy i przesyłowy (zwłaszcza gazociągi i sieci energetyczne). Na rynku przewozów pasażerskich prawdziwym hegemonem stał się transport samochodowy, a szczególnie motoryzacja indywidualna.

¹¹⁶ Szacunkowy koszt infrastruktury drogowej stanowi ok. 5 - 10% kosztów działalności firm przewozowych.

¹¹⁷ Transportochłonność gospodarki narodowej można określić jako stosunek nakładów ponoszonych na działalność transportową do efektów osiągniętych w sferach działalności społeczno – gospodarczej, obsługiwanej przez transport.

uwagę zasługuje fakt, iż w Polsce w końcu lat 90. transportochłonność PKB była jeszcze ponad 8-krotnie wyższa niż średnia w Unii Europejskiej. Nienaturalnie wysoką na tle UE transportochłonność polskiej gospodarki w 1998 r. ilustruje rys. 3.1.6. Była ona wówczas w Polsce 8,5-krotnie wyższa niż w UE.

Rys. 3.1.6. Transportochłonność PKB UE i Polski w 1998 roku.



Źródło: J. Burnewicz: Sprzeczności w procesie dostosowania polskiego transportu do Unii Europejskiej. Referat na XI konferencję Katedr Transportu i Logistyki UG, Sopot 2002.

Należy jednak zauważyć, że w badanym okresie występowała tendencja do zmniejszania się transportochłonności gospodarki. Na przykład, wskaźnik liczby ton na 1.000 \$ PKB zmniejszył się z 27 w 1990 r. do 15,7 w 2000 roku. Przeciętny wskaźnik transportochłonności w 15 krajach UE wynosił natomiast w 2000 r. ok. 1,9 ton na 1.000 \$ PKB¹¹⁸.

W latach 1990 - 2004 odnotowano w Polsce spadkową tendencję w przewozach ładunków transportem drogowym i kolejowym ogółem. Przewozy ładunków tym transportem spadły z 1.574.016 tys. ton w 1990 r. do 1.239.858 tys. ton w 2004 r., tj. o ponad 21%¹¹⁹, a udział transportu samochodowego w przewozach ładunków transportem drogowym i kolejowym ogółem w 2004 r. wynosił ponad 77%. Spadek przewozu ładunków w pierwszych latach 90. był spowodowany recesją,

¹¹⁸ Por. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 177, poz. 1828).

¹¹⁹ Obliczono na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Transport – wyniki działalności w 2004 r., Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2005, s. 53.

natomiast spadek w kolejnych latach był skutkiem restrukturyzacji gospodarki, której efektem było m.in. mniejsze zapotrzebowanie na przewozy.

W zbadanym okresie wystąpiły jednak odmienne tendencje w kształtowaniu się pracy przewozowej omawianych gałęzi transportu, mierzonej w tonokilometrach (tkm). I tak:

- praca przewozowa w transporcie kolejowym zmniejszyła się z 83.530 mln tkm w 1990 r. do 52.332 mln tkm w 2004 r., tj. o ok. 37%;
- praca przewozowa w transporcie samochodowym zwiększyła się zaś z 40.293 mln tkm w 1990 r. do 110.481 mln tkm w 2004 r., tj. o ok. 174%¹²⁰.

W wyniku bardzo dużego wzrostu wykonywanej pracy przewozowej w transporcie samochodowym (ok. 12% średniorocznie) radykalnie zmieniła się struktura gałęziowa tej pracy. Podczas gdy w 1990 r. udział transportu samochodowego w wykonanej pracy przewozowej (łącznie w transporcie drogowym i kolejowym) wynosił 32,5%, to w 2004 r. udział ten zwiększył się do 67,8%.

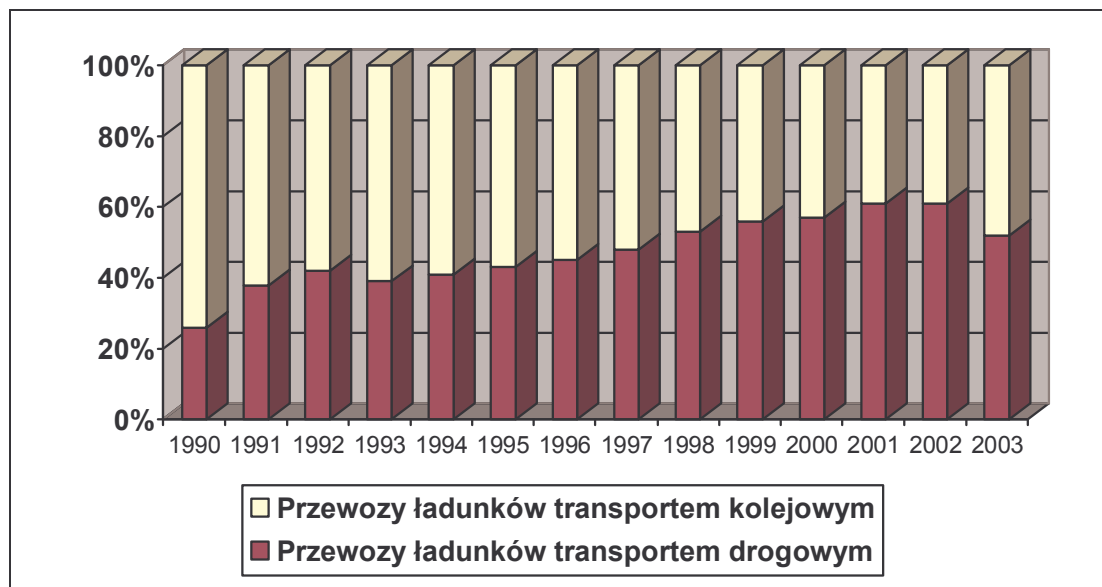
Za powyższym wzrostem pracy przewozowej transportu samochodowego nie nadążał jednak rozwój sieci drogowej (obciążenie 1 km wzrosło ze 184 tys. tkm i 525 pasażerokilometrów (paskm) do 300 tys. tkm i 760 tys. paskm). Miało to miejsce przy jednoczesnym spadku obciążenia przewozami linii kolejowych, pomimo likwidacji ponad 5 tys. km tych linii (średnie obciążenie 1 km sieci kolejowej zmniejszyło się odpowiednio z 3.185 tys. tkm i 1.921 tys. paskm do 2.269 tys. tkm i 1.064 tys. paskm).

W rezultacie powyższych zmian, na sieci drogowej zaczęły narastać zatory, powodujące wydłużenie czasu operacji transportowych, pogorszenie efektywności przewozów i wzrost kosztów zewnętrznych transportu. W transporcie kolejowym wystąpił natomiast wzrost jednostkowych kosztów przewozów oraz pogorszenie wyników finansowych PKP.

Tendencje w analizowanym zakresie przedstawiono na rys. 3.1.7.

¹²⁰ W latach 1990 - 2004 wystąpił wzrost pracy przewozowej ogółem w analizowanych gałęziach transportu przeciętnie o ok. 31% (łącznie ze 123.823 mln tkm w 1990 r. do 162.813 mln tkm w 2004 r.).

Rys. 3.1.7. Struktura gałęziowa przewozów towarów w tonokilometrach w latach 1990 – 2003.



Źródło: Opracowano na podstawie: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1991,...,2003. GUS, Warszawa 1992,...,2004.

Główna przyczyna wyraźnego zmniejszenia udziału transportu kolejowego w przewozach transportu lądowego ogółem tkwi w zmianie struktury gospodarki i wynikających z niej zmian w popycie na usługi transportowe. Dowodzą tego zaprezentowane wcześniej wskaźniki transportochłonności. Spadły przewozy ładunków masowych na duże odległości, będące domeną kolei. Wzrosły w to miejsce przewozy ładunków przetworzonych, w mniejszych partiach, z większą częstotliwością. Te przewozy przejął transport samochodowy, który był jedynym rodzajem transportu odnotowującym wzrost. Znamienne jest, że w 2003 r. (a także w 2004) transport kolejowy skokowo odzyskał ok. 10% udziału w pracy przewozowej ładunków.

W zbadanym okresie nie nastąpiły natomiast wyraźne przesunięcia pomiędzy objemami zbadanymi gałęziami transportu w przypadku przewozu pasażerów. Przez cały okres transport drogowy obsługiwał od 72 do 74% pasażerów, zaś transport kolejowy - od 26 do 28%¹²¹. Tak więc, spadek przewozów pasażerów w równym stopniu dotknął obie gałęzie. Z kolei zmiany w strukturze gałęziowej przewozu pasażerów mierzone w pasażerokilometrach wskazują, że nastąpiły wyraźne przesunięcia na korzyść transportu drogowego. O ile na początku analizowanego okresu obie gałęzie obsługiwały po ok. 50% rynku, to w latach następnych

¹²¹ W przewozach pasażerskich, motoryzacja indywidualna odebrała przewozom autobusowym i kolejowym prawie połowę tych przewozów.

zarysowała się przewaga transportu drogowego tak, aby na koniec zbadanego okresu osiągnąć 60% przewozów. Oznacza to, że transport drogowy włączył się w przewozy pasażerów na dłuższe odległości.

W związku z powyższymi uwagami należy nadmienić, że przekształcenia struktury gałęziowej transportu w Polsce były w istocie powtórzeniem tych, które miały miejsce w Europie Zachodniej. Pomimo że jednym z kluczowych celów europejskiej polityki transportowej było zahamowanie żywiołowego wzrostu przewozów drogowych przy jednoczesnej aktywizacji przewozów kolejowych, to jak dotąd (co potwierdzają dane statystyczne), polityka ta przyniosła bardzo ograniczone efekty. Transport drogowy rozwija się nadal, a koleje borykają się z problemami finansowymi i ograniczają ofertę.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Funkcjonowanie transportu lądowego w świetle wyników kontroli

3.2.1.1. Transport kolejowy

3.2.1.1.1. Stan techniczny infrastruktury kolejowej

Z ustaleń kontroli dotyczących stanu technicznego infrastruktury kolejowej¹²² wynika, że na przestrzeni 15 lat był on niedostateczny i pogarszał się z każdym rokiem. I tak, w toku kontroli utrzymania liniowej infrastruktury kolejowej¹²³ obejmującej lata 2000 – 2001, w tym linii kolejowych, urządzeń sterowania ruchem i sieci trakcyjnej oraz jej wpływu na bezpieczeństwo ruchu kolejowego m.in. stwierdzono, że zły i ulegający systematycznej degradacji stan techniczny liniowej infrastruktury kolejowej zagrażał sprawnemu i bezpiecznemu przewożeniu osób i rzeczy, a także miał negatywny wpływ na regularność, punktualność i bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Wyniki kontroli wykazały, że w niedostatecznym stanie technicznym znajdowało się m. in. prawie 40% torów

¹²² Z punktu widzenia wymagań norm technicznych, warunków techniczno – eksploatacyjnych oraz standardów i instrukcji, obowiązujących w tym zakresie.

¹²³ Zob. Informacja o wynikach kontroli utrzymania liniowej infrastruktury PKP. NIK, Warszawa, maj 2002 r., Nr ewid. 145/2002/P/01/125/KKT.

i ponad 38% rozjazdów, 14% obiektów inżynierskich, ok. 19% urządzeń automatyki, 7% urządzeń na przejazdach, 28% urządzeń diagnostyki taboru, prawie 33% urządzeń automatyki rozrządu oraz 14% urządzeń elektroenergetycznych¹²⁴. Postępująca degradacja stanu technicznego infrastruktury kolejowej była w istotnym stopniu skutkiem:

- złej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa państwowego PKP, uniemożliwiającej finansowanie kosztów niezbędnych remontów oraz kosztów bieżącego utrzymania infrastruktury kolejowej;
- niewdrożenia postanowień ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym¹²⁵ w zakresie możliwości częściowego finansowania kosztów utrzymania linii kolejowych z budżetu państwa (linii istniejących wyłącznie ze względów obronnych) oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w stosunku do linii kolejowych o lokalnym znaczeniu);
- licznych dewastacji i kradzieży elementów technicznej infrastruktury kolejowej (zwłaszcza elementów urządzeń sterowania ruchem kolejowym i sieci trakcyjnej), przyczyniających się jednocześnie do wzrostu kosztów utrzymania tej infrastruktury.

W rezultacie powyższych przyczyn, w znacznym stopniu ograniczono skalę realizowanych zadań rzeczowych, związanych z utrzymaniem infrastruktury kolejowej. W latach 1990 - 2000 prawie trzykrotnej redukcji uległa długość rocznie wymienianych torów w przeliczeniu na 1 mln pociągo – kilometrów (z 3,62 km do 1,28 km), natomiast liczba dokonanych wymian rozjazdów zmniejszyła się aż dziesięciokrotnie (z 9,86 do 0,99 szt. w przeliczeniu na 1 mln pociągo – kilometrów wykonanej pracy przewozowej kolei). W rezultacie, stan zaległości wymian nawierzchni kolejowej w 2000 r. wynosił 12.200 km torów oraz 17.300 szt. rozjazdów. Ponadto, z przekroczeniem okresu żywotności eksploatowano ok. 4,7 mln szt. podkładów z drewna iglastego, co stanowiło prawie 31% ogólnej liczby takich podkładów.

Z dokonanych ustaleń w ramach niniejszej kontroli wynika¹²⁶, że podjęte w ostatnich latach działania naprawcze nie były wystarczające i nie zapobiegły dalszej degradacji infrastruktury kolejowej. I tak na 19,1 tys. km linii kolejowych,

¹²⁴ Pod względem norm i parametrów technicznych, jedynie linia nr 4 Grodzisk Mazowiecki – Zawiercie (tzw. CMK – o długości 224 km) oraz częściowo linia E20 na odcinku Rzepin – Poznań – Warszawa (475 km), odpowiadały standardom rynkowym, a także normom obowiązującym w Unii Europejskiej.

¹²⁵ Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.

¹²⁶ Kontrola nr P/05/067.

które na dzień 31 grudnia 2004 r. były eksploatowane przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A, zwane dalej PLK S.A. lub spółką PLK¹²⁷, następowała dalsza dekapitalizacja ich nawierzchni¹²⁸, a także podtorza, obiektów inżynierskich, budynków i budowli, przejazdów kolejowych, energetyki trakcyjnej i nietrakcyjnej oraz urządzeń automatyki i łączności.

O złym stanie nawierzchni kolejowej na koniec 2004 r. świadczyło m.in. eksploatowanie podkładów z drewna iglastego, których średni wiek wynosił 18,3 lat, przy przeciętnym okresie żywotności wynoszącym 18 - 20 lat. Podkłady te stanowią 36% ogółu podkładów leżących w torach głównych linii PLK S.A. Oznacza to, że podkłady z drewna iglastego eksploatowane są na granicy ich teoretycznej żywotności, zaś 12% okres ten już przekroczyło.

O skali problemu utrzymania właściwego stanu technicznego infrastruktury kolejowej świadczą dane dotyczące wykonywania napraw głównych zarówno torów, jak i rozjazdów kolejowych. O ile w 1990 r. dokonano napraw głównych 1.346 km torów, to w 2000 r. naprawiono tylko 341,7 km torów, zaś w 2004 r. zaledwie 179,8 km. Tak więc, w ciągu zbadanego okresu ograniczono tego typu naprawy blisko 7,5-krotnie. W odniesieniu do napraw głównych rozjazdów dane te kształtowały się jak następuje: w 1990 r. naprawiono 3.666 sztuk rozjazdów, w 2000 r. - 267, zaś w 2004 r. - 164. Naprawy główne rozjazdów w 2004 r. w stosunku do 1990 r. zmniejszyły się zatem o ponad 22 razy. Rezultatem tego stanu są zaległości w wykonywaniu napraw głównych, wynoszące 9 tys. km torów (stanowiących 53% ogółu torów głównych eksploatowanych przez PLK S.A.) oraz 16,6 tys. sztuk rozjazdów (stanowiących 82,4% rozjazdów w torach głównych eksploatowanych przez PLK S.A.). Należy przy tym nadmienić, że roczne potrzeby wynikające z cykli naprawczych wynoszą dla torów 950 km, zaś dla rozjazdów - 1.370 sztuk.

Brak niezbędnych napraw nawierzchni kolejowej (głównie z powodu niedoboru środków finansowych) był bezpośrednią przyczyną wprowadzania

¹²⁷ Spółka ta wchodzi w skład tzw. Grupy PKP, powstałej w 2001 r. w wyniku restrukturyzacji PKP S.A. Grupę PKP tworzą: PKP S.A. oraz spółki przewozowe obsługujące rynki przewozów pasażerskich (tj. PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o., PKP Intercity Sp. z o.o., PKP Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. i PKP Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o.), a także spółki związane z infrastrukturą kolejową (tj. PLK S.A., PKP Energetyka Sp. z o.o., Telekomunikacja Kolejowa Sp. z o.o. i PKP Informatyka Sp. z o.o.).

¹²⁸ Na pozostałych liniach, które na dzień 12 grudnia 2004 r. były w zarządzie PLK S.A., nie odbywał się ruch pociągów (były to linie, na których zawieszono ruch pociągów lub linie przeznaczone do likwidacji, bądź - ze zgodą - na przekazanie jednostkom samorządowym).

obostrzeń eksploatacyjnych w postaci zmniejszania prędkości maksymalnych¹²⁹, wprowadzania punktowych ograniczeń prędkości oraz obniżania dopuszczalnych nacisków osiowych i liniowych. Na przykład, w rozkładzie jazdy na lata 2001/2002 wprowadzono na liniach układu państwowego 6.140 ograniczeń na długości 3.370 km, natomiast na 2002/2003 – 6.400 ograniczeń na długości 3.246 km, zaś 2003/2004 – 6.492 ograniczeń na długości 3.224 km, a na 2004/2005 – 6.502 ograniczeń na długości 3.152 km toru. W przypadku nie przeprowadzania napraw nawierzchni kolejowej, w zakresie wyznaczonym cyklami naprawczymi, należy liczyć się również z dalszym zmniejszaniem prędkości maksymalnych (o ok. 20 – 30 km/h na długości ok. 1.000 – 1.500 km torów rocznie) oraz utrzymywaniem punktowych ograniczeń prędkości (5.500 – 6.000 na długości 2.800 – 3.000 km torów).

Zły stan techniczny podtorza, spełniającego funkcję fundamentu linii kolejowej, powodował konieczność wprowadzenia ograniczeń eksploatacyjnych włącznie z zamykaniem odcinków linii. Z tego powodu, na koniec 2004 r., zagrożone wprowadzeniem ograniczeń lub wyłączeniem z eksploatacji, eksploatowanych z ograniczeniami oraz wyłączone z eksploatacji było ogółem 517,5 km, z tego zagrożone wprowadzeniem ograniczeń - 252,2 km, eksploatowane z ograniczeniami - 166,5 km, zagrożone wyłączeniem z eksploatacji - 58,2 km i wyłączone z eksploatacji - 40,6 km. Dalsze utrzymywanie takiej sytuacji może w przyszłości ograniczyć dostępność szlaków kolejowych.

W porównaniu z 2003 r., liczba obiektów inżynierskich wymagających podjęcia działań utrzymaniowych dla przywrócenia właściwych parametrów użytkowych lub powstrzymania utraty tych parametrów (spośród 25.874 obiektów ogółem) wzrosła do końca 2004 r. o 12,7%. Do podstawowych przyczyn degradacji stanu technicznego kolejowych obiektów inżynierskich należy zaliczyć niekorzystną strukturę wiekową utrzymywanych obiektów (ponad 54% tych obiektów ma więcej niż 90 lat), zmienione warunki eksploatacji w stosunku do tych, na jakie obiekty te były projektowane (szczególnie w zakresie podwyższenia prędkości pociągów), zwiększenie nacisku na oś i na 1 mb, długotrwałe eksploatowanie uszkodzonych obiektów w warunkach ograniczeń eksploatacyjnych, odstępianie od terminowego wykonywania zabiegów utrzymaniowych (spowodowane ograniczeniem środków na utrzymanie obiektów inżynierskich), zniszczenia wywołane przez powódź oraz degradujący wpływ szkód górniczych. Efektem tego stanu jest konieczność wprowadzenia ograniczeń eksploatacyjnych, a nawet wyłączania z eksploatacji

¹²⁹ Z powodu złego stanu nawierzchni ograniczenia prędkości dotyczyły 2.622,9 km torów.

przedmiotowych obiektów. Na koniec 2004 r., w niedostatecznym stanie technicznym było również 15,1% budynków i budowli, eksploatowanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (na 6.628 szt. ogółem) oraz 11% eksploatowanej sieci trakcyjnej. Ważnym elementem infrastruktury linii kolejowych są przejazdy kolejowe, których stan techniczny wpływa zarówno na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, jaki i drogowego.

Z powyższej oceny technicznej elementów infrastruktury linii kolejowych wynika, że stan ten wpływa bezpośrednio na obniżanie parametrów techniczno – eksploatacyjnych, co przekłada się na trudności w realizacji założonego rozkładu jazdy oraz rodzi zagrożenia przejezdności na niektórych odcinkach linii. Podstawowy wpływ na wielkość ograniczeń prędkości i zmniejszania prędkości rozkładowych ma stan torów i rozjazdów. Tymczasem, w latach 1989 – 2004 wymieniono zaledwie 9% torów oraz 4% rozjazdów. Koszty zaległości naprawczych, oszacowane na podstawie oceny technicznej poszczególnych elementów infrastruktury linii kolejowych, wynoszą ok. 28 mld zł. Niezależnie od rewitalizacji linii, należy przeznaczać rocznie około 1,3 mld zł na utrzymanie i ok. 2,5 mld zł na inwestycje odtworzeniowe. Łączne nakłady roczne na rewitalizację, inwestycje odtworzeniowe i utrzymanie powinny zatem wynosić ok. 4,8 mld zł przez okres 10 lat, tj. do 2015 roku. Tymczasem, w 2004 r. PKP PLK S.A. na cele te wydała łącznie niewiele ponad 1,1 mld zł.

3.2.1.1.2. Zarządzanie siecią kolejową

Przed 1989 rokiem, kolej definiowano jako drogi szynowe wraz z przeznaczonymi do ich eksploatacji i utrzymania budowlami, urządzeniami oraz poruszającym się po tych drogach taborem, służące do przewozu osób, przesyłek oraz ładunków, a także urządzenia transportowe linowe i linowo - terenowe, służące do publicznego przewozu osób w celach turystyczno - sportowych¹³⁰. Koleją bezpośrednio zarządzał Minister Komunikacji. Do przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (PKP) należał przewóz osób, przesyłek i ładunków pocztowych oraz obsługa spedycyjna klientów kolei. Do PKP należała też budowa, utrzymanie i eksploatacja kolei, utrzymywanie obiektów, taboru i urządzeń kolejowych w stanie zapewniającym sprawne wykonywanie przewozów i bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Pracowników PKP zaliczano do funkcjonariuszy publicznych. PKP miało własną służbę zdrowia, szkoły, ośrodki badawcze, zakłady naprawcze,

¹³⁰ Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, t.j. Dz. U. z 1970 r. Nr 9, poz. 76 ze zm.

surowcowe, infrastrukturę wypoczynkową, budownictwo mieszkaniowe, a nawet zakład karny.

Z dniem 1 stycznia 1990 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”¹³¹. Zgodnie z jej postanowieniami od tego momentu PKP zarządzał Dyrektor Generalny PKP, powoływany i odwoływany przez Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności, odpowiedzialny za nadzór założycielski nad PKP. Przepisy powyższej ustawy zostały zastąpione przepisami ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”¹³², w której m.in. stworzono podstawy prawne dla restrukturyzacji PKP. W końcu października 2000 r. weszła zaś w życie ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹³³, która miała – zgodnie z zamierzeniami ustawodawcy - zadecydować o przyszłości całego sektora polskiego kolejnictwa.

Problematyka skuteczności i efektywności zarządzania siecią kolejową była w minionym 15-leciu przedmiotem wielokrotnych badań kontrolnych NIK. I tak, wyniki kontroli, przeprowadzonej w 1992 r. wykazały¹³⁴, że przekształcenia strukturalne i organizacyjne w PKP, dokonywane w latach 1991 – 1992, nie doprowadziły do osiągnięcia założonych celów w zakresie dostosowania wielkości infrastruktury kolejowej do potrzeb uwarunkowanych sytuacją rynkową. Nie zamknięto w planowanej skali lokomotywni, wagonowni, stacji rozrządowych, rozjazdów i torów kolejowych. Powstały poważne trudności z zagospodarowaniem nie w pełni wykorzystanych przez kolej i nierentownych dla PKP odcinków linii kolejowych.

Kolejna kontrola, przeprowadzona w 1997 r.¹³⁵, której przedmiotem było zawieszanie przewozów i likwidacja linii kolejowych w latach 1995 – 1997 wykazała, że działania PKP, dotyczące dostosowywania układu linii kolejowych do przewidywanych potrzeb nie zostały poprzedzone określeniem ich docelowego

¹³¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. Nr 26, poz. 138.

¹³² Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. Nr 95, poz. 474 ze zm.

¹³³ Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm.

¹³⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji transportu kolejowego, NIK, Warszawa, lipiec 1993 r., Nr ewid. TŻŁ 41010 – 92.

¹³⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli działalności przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w zakresie pozaprzewozowym, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych. NIK, Warszawa, kwiecień 1998 r., Nr ewid. 86/98/P97119/DTL.

układu, a różne propozycje w tym zakresie nie stały się wiążącymi decyzjami (poza ustaleniem wykazu linii kolejowych o państwowym znaczeniu). Decyzje o ograniczeniu, bądź całkowitym zawieszeniu przewozów na wybranych liniach lub odcinkach linii kolejowych oraz decyzje o likwidacji części z nich, nie podejmowano na podstawie wyników rachunku ekonomicznego ani z punktu widzenia PKP, ani z punktu widzenia kosztów społecznych tych przedsięwzięć. Powszechną regułą było akceptowanie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Ministra TiGM) wniosków PKP o całkowite lub częściowe zawieszenie przewozów na poszczególnych liniach, bądź ich odcinkach pomimo, że wnioski PKP nie spełniały warunków koniecznych do uzyskania tej zgody. W rezultacie, w latach 1991 - 1997 ograniczono wykonywanie przewozów na ok. 4.400 km linii kolejowych, w tym na 2.728 km linii normalnotorowych. Z około 950 km linii wyznaczonych do fizycznej likwidacji, zdołano w pełni zlikwidować jedynie około 30 km (3%). Pozostała część tych linii ulegała stopniowej dewastacji. Na niektórych odcinkach zdemontowano jedynie elementy nawierzchni torowej (szyny, podkłady).

Nieprawidłowościom w powyższym zakresie sprzyjały częste zmiany organizacyjne w Dyrekcji Generalnej PKP. Kompetencje w tym zakresie należały jednocześnie do kilku komórek organizacyjnych, przy czym żadna nie wykonywała obowiązków z dostateczną rzetelnością. Nie wywiązywał się również z obowiązków Zespół ds. linii nierentownych i mało obciążonych przewozami (powołany zarządzeniem Dyrektora Generalnego PKP w 1991 r. w celu koordynowania omawianych zagadnień).

W związku z wejściem w życie przywołanej wyżej ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” została zawiązana spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PLK S.A.), której przedmiotem działania jest zarządzanie liniami kolejowymi PKP, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym¹³⁶. Ustalenia kontroli, dotyczące m.in. przebiegu tworzenia spółki PLK¹³⁷ wykazały, że przekroczony został pierwotnie planowany termin jej utworzenia oraz termin wejścia tej spółki w prawa i obowiązki PKP S.A. w zakresie zarządzania liniami kolejowymi (stosowne działania zostały podjęte dopiero kilka miesięcy po wejściu w życie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i ...). Ponadto stwierdzono, że nieprawidłowo, tj. na podstawie umów dzierżawy oraz najmu, przekazano spółce PLK do odpłatnego

¹³⁶ Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.

¹³⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli utrzymania liniowej infrastruktury kolejowej PKP. NIK, Warszawa, maj 2002 r., Nr ewid. 145/2002/P/01/125/KKT.

korzystania nieruchomości niezbędne do prowadzenia przez nią działalności (zgodnie z ustawą – podstawową formą przekazania majątku powinien być wkład niepieniężny). Przyczyną tego był brak rozpoznania przez PKP S.A. stanu prawnego poszczególnych nieruchomości, bądź nie zaliczania do linii kolejowych niektórych obiektów (np. stacji rozrządowych i manewrowych) w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym. W związku z tym, NIK była zdania, że odpłatne przekazanie nieruchomości spółce PLK, może okazać się rozwiązaniem trwałym, co negatywnie wpłynie na sytuację ekonomiczno – finansową tej spółki. Potwierdziły to wyniki następnej kontroli, która dotyczyła restrukturyzacji finansowej PKP SA¹³⁸. W toku tej kontroli stwierdzono m.in., że:

- chociaż PLK S.A. rozpoczęła działalność gospodarczą bez obciążeń finansowych¹³⁹, to już na koniec 2001 r., tj. po trzech miesiącach działalności, wykazała stratę netto w wysokości 348,9 mln zł;
- w 2002 r. spółka PLK pogłębiła straty w działalności, odnotowując ujemny wynik finansowy w wysokości 894,7 mln zł. Zasadniczy wpływ na tak znaczne powiększanie straty miało zastosowanie wobec operatorów z grupy PKP upustów z tytułu udostępniania na ich rzecz linii kolejowych (powiększenie straty o ok. 210 mln zł) oraz wysoki poziom zadłużenia spółek z grupy PKP wobec PLK S.A. (461,5 mln zł). W okresie 3 kwartałów 2003 r. w dalszym ciągu narastało zadłużenie podmiotów gospodarczych z grupy PKP wobec PLK S.A.;
- w 2003 r. spółka PLK poniosły stratę w wysokości 256 mln zł.

3.2.1.1.3. Restrukturyzacja transportu kolejowego

Zmiany ustrojowe po 1989 r., które dla przedsiębiorstw państwowych oznaczały konieczność przystosowania się do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej, wymusiły na PKP podjęcie stosownych działań restrukturyzacyjnych. W czerwcu 1990 r. Dyrekcja Generalna PKP (DG PKP), zawarła z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju umowę pożyczkową na kwotę 145 mln USD, w której PKP zobowiązało się m.in. do:

- poprawy wyników finansowych i relacji ekonomicznych w przedsiębiorstwie;
- wydzielenia ze struktury PKP (do końca 1992 r.) zakładów budownictwa, produkcji pomocniczej oraz napraw taboru i utworzenia z nich samodzielnych przedsiębiorstw;

¹³⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej PKP S.A., NIK, Warszawa, P/03/071

¹³⁹ W momencie powołania Spółki wszystkie zobowiązania związane z działalnością byłego państwowego przedsiębiorstwa PKP pozostały w PKP S.A.

- opracowania i wdrożenia zmodyfikowanego systemu ograniczenia subsydiów rządowych do kolejowych przewozów pasażerskich.

Realizacja powyższych zadań restrukturyzacyjnych przez PKP była przedmiotem kontroli NIK, przeprowadzonej w 1992 roku¹⁴⁰. W toku tej kontroli stwierdzono, że w latach 1991 – 1992 nie zostały właściwie przygotowane i przeprowadzone przekształcenia strukturalne i organizacyjne w PKP. Podjęto je bowiem bez rozstrzygnięcia kluczowych dla przyszłości transportu kolejowego kwestii, takich jak rola PKP w krajowym systemie transportowym, stosunki finansowe pomiędzy PKP a budżetem państwa oraz zakres interwencjonizmu państwowego. Dokonane w 1991 r. nowelizacje ustaw regulujących działalność przedsiębiorstwa PKP – poza możliwością wydzielenia z jego struktury zakładów zaplecza technicznego – nie stworzyły warunków koniecznych do ostatecznego zreformowania jego organizacji i ekonomiki. Ustalono, że Minister Transportu i Gospodarki Morskiej (Minister TiGM) oraz Dyrektor Generalny PKP - każdy we własnym zakresie – prowadzili nieskoordynowane działania, zarówno pod względem zakresu, jak i terminów przekształceń strukturalnych i organizacyjnych PKP. I tak:

- począwszy od czerwca 1991 r. Minister TiGM rozpoczął realizację przekształceń strukturalnych, polegającą wyłącznie na wydzieleniu z PKP zakładów zaplecza technicznego. Kolejnymi decyzjami tego Ministra, że struktury PKP wyłączonych zostało 78 zakładów budownictwa kolejowego, zaplecza technicznego i usługowych, z czego 55 przedsiębiorstw wydzielono przed wejściem w życie przepisów zwalniających nowo utworzone przedsiębiorstwa z podatku od nieruchomości¹⁴¹. W konsekwencji, przedsiębiorstwa te zostały obciążone podatkiem, a także straciły dostęp do kredytów przeznaczonych na ich modernizację;
- nie zostały należycie przygotowane - prowadzone równolegle - wewnętrzne działania reorganizacyjne, dokonywane na podstawie decyzji Dyrektora Generalnego PKP. Przed dokonaniem zmian, polegających głównie na likwidacji, łączeniu i tworzeniu nowych jednostek, w celu ograniczenia ich liczebności i uproszczenia dotychczasowej (w większości 4-szczeblowej) struktury organizacyjnej PKP, nie określono bowiem zakresów zadań nowych jednostek i ich kompetencji. Ponadto, brakowało odpowiednio przygotowanych kadr oraz akceptacji pracowników dla tych zmian (z obawy przed utratą miejsc pracy). Występowały również rozbieżności stanowisk między dyrekcjami okręgów (DOKP), a dyrekcją generalną w sprawie wielkości jednostek, zatrudnienia, bądź powierzonych funkcji. W rezultacie, tworzenie nowych jednostek wewnątrz PKP cechowała tymczasowość.

¹⁴⁰ Zob. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji transportu kolejowego, NIK, Warszawa, lipiec 1993 r., op. cit.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe", Dz. U. Nr 107, poz. 463.

Nie wykazały istotnej poprawy w zakresie przebiegu restrukturyzacji PKP wyniki następnej kontroli NIK, przeprowadzonej w 1995 roku¹⁴². W dalszym ciągu PKP nie miały rozstrzygniętych kluczowych kwestii transportu kolejowego, o których NIK informowała po kontroli przeprowadzonej 1992 roku. Nadal nie określono roli PKP w krajowym systemie transportowym, zakresu restrukturyzacji transportu kolejowego, zasad finansowania PKP z budżetu Państwa oraz docelowego modelu funkcjonowania PKP. Jedną z przyczyn tego stanu było niewywiązanie się ze swoich zadań Międzyresortowego Zespołu ds. Restrukturyzacji PKP (powołanego w maju 1993 r. przez Prezesa Rady Ministrów). Stwierdzono, że jedynym efektem pracy tego Zespołu było dokonanie wyboru firmy konsultingowej (Mercer Menagement z USA), która miała wykonać prace studialne i projektowe dotyczące restrukturyzacji PKP. Pomimo że wybór firmy zaakceptował Bank Światowy, to do marca 1995 r. nie został podpisany kontrakt na wykonywanie powyższych prac. Wynikało to zarówno z przewlekłego uzgadniania zakresu prac, jak i zastrzeżeń merytorycznych co do możliwości wykonania zlecenia przez tę firmę.

W zakresie przebiegu restrukturyzacji PKP (rozpoczętej w 1991 r.) stwierdzono, że kierownictwo PKP w dalszym ciągu nie usprawniło procesu reorganizacji przedsiębiorstwa. Skutkiem chaotycznie wprowadzanych zmian organizacyjnych – obok ponoszenia zbędnych kosztów – był m.in. brak możliwości konstruktywnego uczestnictwa nowych komórek organizacyjnych w budowie planów działalności przedsiębiorstwa, w tym planu kosztów i właściwego nadzoru nad ich realizacją. Ustalono, że konkretnym efektem działań było przygotowanie i przedłożenie Sejmowi przez Radę Ministrów w 1994 r. projektu nowej ustawy o PKP, przyjętej przez Sejm w dniu 6 lipca 1995 roku¹⁴³.

Realizacja założeń restrukturyzacyjnych w zakresie działalności pozaprzewozowej¹⁴⁴ i zagospodarowania majątku zbędnego w latach 1995 - 1997 była przedmiotem kolejnej kontroli NIK¹⁴⁵. Ustalenia tej kontroli wykazały, że władze PKP nie wykazywały należytej staranności w toku realizacji zadań zaliczanych do

¹⁴² Zob. Informacja o wynikach kontroli kosztów działalności Państwowego Przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, NIK, Warszawa, wrzesień 1995, Nr ewid. TŻL – 41004 - 94.

¹⁴³ Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. Nr 95, poz. 474 ze zm.

¹⁴⁴ Działalność pozaprzewozowa PKP (określana również jako działalność operacyjna nie związana z przewozami) obejmuje głównie sprzedaż robót, usług i świadczeń wykonywanych przez PKP na rzecz innych podmiotów gospodarczych.

¹⁴⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli działalności przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w zakresie pozaprzewozowym, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych. NIK, Warszawa, kwiecień 1998 r., Nr ewid. 86/98/P97119/DTL.

działalności pozaprzewozowej. W rezultacie, wyniki uzyskane z tej działalności nie miały znaczącego wpływu na sytuację finansową przedsiębiorstwa. Stwierdzono, że działalność pozaprzewozowa nie była w PKP przedmiotem analiz pod kątem poszukiwania nowych i aktywizacji dotychczasowych rodzajów i form działalności. W latach 1995 - 1996 nastąpiło zmniejszenie udziału przychodów z tej działalności w przychodach ogółem z 5,5% do 4,3%. Niezależnie od powyższych ustaleń stwierdzono, że w celu ustalenia składników majątku, zbędnych dla potrzeb działalności podstawowej w PKP, nie przeprowadzono kompleksowego przeglądu mienia przedsiębiorstwa. Było to jedną z przyczyn dewastacji mienia niewykorzystywanego, bądź nadmiernego angażowania jego części do prowadzenia działalności pozaprzewozowej.

Wyniki kontroli w zakresie realizacji przywołanej ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, obejmującej lata 1996 –1998¹⁴⁶ m.in. wykazały, iż:

- nie powiodło się stworzenie systemu finansowania PKP z budżetu państwa, opartego na przepisach tej ustawy. Z blisko 14-miesięcznym opóźnieniem (po ogłoszeniu ustawy) została podpisana umowa o finansowaniu przedsiębiorstwa z budżetu państwa i zasadach rozliczeń z tego tytułu pomiędzy Skarbem Państwa (tj. Ministrem TiGM i Ministrem Finansów) a Zarządem PKP. Opóźnienie to spowodowało, że w latach 1996 - 1997 nie było podstaw prawnych do określenia wysokości dotacji dla PKP;
- PKP nie przedkładały w pełnym zakresie Ministrowi TiGM sprawozdań z wykonania zakresu i standardu usług, raportów o przychodach, kosztach i wyniku finansowym (z wydzieleniem działalności dotowanej z budżetu państwa i omówieniem wykonania zakresu rzeczowego przewozów pasażerskich dotowanych i zadań związanych z likwidacją nieczynnych linii kolejowych). Brak tych informacji nie pozwalał Ministrowi na dokonywanie okresowych i rocznych ocen przebiegu wykonywania zadań finansowanych z budżetu państwa;
- PKP nie zrealizowały przepisów dotyczących wyodrębnienia w ramach prowadzonej rachunkowości ewidencji przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich oraz ewidencji kosztów linii kolejowych z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami. W konsekwencji, nie istniała możliwość określenia wysokości dotacji przedmiotowej dla PKP. W tej sytuacji dotacja przedmiotowa była przekazywana do wyczerpania środków przewidzianych w ustawie budżetowej;

¹⁴⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o Przedsiębiorstwie Państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, NIK, Warszawa, lipiec 1999 r., Nr ewid. 187/99P98121/DTL.

- Minister TiGM nie wydzielił infrastruktury kolejowej ze struktur PKP. Do przyczyn niezrealizowania tego zadania należy zaliczyć zdecydowany sprzeciw związków zawodowych oraz brak docelowej koncepcji restrukturyzacji PKP, a także jednolitego poglądu w sprawie ostatecznego kształtu organizacyjnego PKP;
- nie doprowadziły do poprawy zarządzania PKP i efektywniejszego wykorzystania ich majątku zmiany organizacyjne (w ramach II etapu restrukturyzacji), polegające na podziale przedsiębiorstwa na sektory i pionery. W głównej mierze wynikało to z braku: systemu rozliczeń w ramach sektorowej organizacji zarządzania przedsiębiorstwem, samodzielności sektorów i pionów w dysponowaniu środkami finansowymi oraz koncepcji wyposażenia nowo powstałych jednostek w majątek i zasoby ludzkie niezbędne do wykonywania przypisanych tym jednostkom zadań. Przeprowadzona w tych warunkach reorganizacja przedsiębiorstwa nie służyła uporządkowaniu gospodarki majątkiem PKP, jak również racjonalizacji jego eksploatacji.
- Zarząd PKP nie analizował kosztów i efektów wprowadzanej reorganizacji.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 2000 r. w zakresie finansowania PKP w latach 1998 – 2000 r.¹⁴⁷ ujawniły bardzo złą kondycję ekonomiczną tego przedsiębiorstwa, nieprawidłowości w zakresie finansowania, negatywne skutki zakładania spółek, powstawanie zjawisk korupcyjnych oraz brak prawidłowej ewidencji kosztów. Ponadto ustalono, że pogłębiał się, wskazywany w poprzednich kontrolach, postępujący bałagan organizacyjny i kompetencyjny na wszystkich szczeblach zarządzania przedsiębiorstwem. M.in. stwierdzono, że:

- w 1999 r. PKP zamknęły działalność stratą netto wynoszącą 2.522,3 mln zł, tj. o 88% wyższą niż w 1998 roku. Zobowiązania ogółem wyniosły zaś 6.312,4 mln zł i były wyższe niż w 1998 r. o 51%. Największy wzrost zobowiązań odnotowano z tytułu podatków, ceł i ubezpieczeń społecznych. W 1999 r. zobowiązania te wyniosły 2.029,6 mln zł i były wyższe o 193% w stosunku do roku poprzedniego. Wskaźnik bieżącej płynności finansowej, którego optymalny poziom mieści się w granicach od 1,5 do 2,0 wynosił zaledwie 0,66. Do braku płynności finansowej przyczyniała się również nieskuteczna windykacja należności z tytułu robót i usług. O ile w I kwartale 1999 r. należności PKP wynosiły 281,9 mln zł, to na koniec tego roku wzrosły aż do kwoty 1.600,6 mln zł;
- środki z dotacji budżetowych i kredytów bankowych wykorzystywano z naruszeniem zasad legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. I tak, ogólna kwota środków wydatkowana z naruszeniem prawa lub niegospodarnie zamknęła się kwotą ok. 500 mln zł. Pojawiło się również niebezpieczeństwo powstania zobowiązań wekslowych na kwotę ponad 580 mln zł. W związku

¹⁴⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe, NIK, Warszawa, kwiecień 2001 r., Nr ewid. 24/2001/P99083/DTL.

z tym, NIK skierowała do prokuratury trzy zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw;

- niegospodarnie wykorzystano środki z kredytów na finansowanie kontraktu na zakup 50 lokomotyw. Według stanu na dzień 31 marca 2000 r., PKP nie otrzymując ani jednej z 22 lokomotyw, które winny być dostarczone w tym terminie, zaangażowały ogółem prawie 95,2 mln zł;
- w sposób nierzetelny (tj. w pośpiechu, z pominięciem obowiązku formalnego zatwierdzenia projektowanych zobowiązań przez właściwe organy przedsiębiorstwa i bez wymaganej oceny prawnej), zawarto większość umów kredytowych na finansowanie działalności bieżącej. W rezultacie, PKP poniosły niezasadne koszty obsługi tych kredytów w wysokości ponad 409 tys. zł;
- z uszczerbkiem dla PKP, ich władze umorzyły Hucie Katowice odsetki w łącznej wysokości ok. 54,8 mln zł;
- Zarząd PKP nie nadzorował spółek z kapitałem PKP. Brak nadzoru ze strony przedstawicieli PKP umożliwił nielegalne, niegospodarne i niecelowe działania kolejnych prezesów tych spółek. W rezultacie, PKP nie otrzymywały należnych im dywidend;
- działania Ministra TiGM koncentrowały się głównie na opracowywaniu kolejnych projektów ustaw o restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji PKP. Minister nie egzekwował natomiast realizacji działań dla poprawy bieżącej sytuacji finansowej PKP. Na przykład, zbyt późno odwołał skład Rady PKP, mimo negatywnej oceny jej pracy oraz zbyt późno wystąpił do Rady PKP o odwołanie Zarządu PKP.

Nieprawidłowości w działalności PKP, stwierdzone w toku powyższej kontroli, znalazły również potwierdzenie w wynikach kontroli w zakresie rozliczeń z tytułu usług przewozowych pomiędzy PKP Cargo S.A.¹⁴⁸, a jego klientami w latach 2001 – 2002¹⁴⁹.

Z ustaleń powyższej kontroli wynikało, że b. państwowe przedsiębiorstwo PKP, a także PKP S.A. nie dbały należycie o egzekwowanie należności za wykonane przewozy towarów. W skontrolowanym okresie, wskutek nierzetelnej windykacji należności, likwidowana Dyrekcja Przewozów Towarowych Cargo oraz PKP Cargo S.A. utraciły wpływy w wysokości 1.130,2 mln złotych. Ponadto, w rezultacie nieprawidłowego obliczania opłat za przewóz, wpływy były mniejsze

¹⁴⁸ Spółkę tę zawiązano w lipcu 2001 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm.). PKP Cargo S.A. wstąpiła, z dniem wpisu do rejestru przedsiębiorców, w prawa i obowiązki PKP S.A., jako przewoźnika kolejowego.

¹⁴⁹ Zob. Informacja o wynikach kontroli prawidłowości rozliczeń pomiędzy koleją a klientami z tytułu usług przewozowych. NIK, Warszawa lipiec 2003, Nr ewid. 154/2003/P/175/KKT.

o następne 497 tys. zł. Do najistotniejszych przyczyn powyższej sytuacji należało wykonywanie przewozów na rzecz niewypłacalnych kontrahentów oraz brak bieżącego egzekwowania powstałych należności. Znamiona niegospodarności stwierdzono w toku kontroli umów przewozowych. Do podstawowych nieprawidłowości należały odstępstwa od obowiązujących w PKP Cargo S.A. procedur, polegające na: zawieraniu umów o przewozy bez rzetelnej oceny wiarygodności finansowej klientów, braku w umowach postanowień o zabezpieczeniu terminowych płatności, niewyegzekwaniu wpłat kaucji gwarancyjnych w wymaganych wysokościach, bądź braku danych o deklarowanej wielkości przewozów (przyjmowano ustne deklaracje). W rezultacie, doszło do zawarcia umów z podmiotami, które wykorzystując nierzetelność pracowników PKP, wyłudzały świadczenia przewozowe, przez co PKP utraciły przychody w wysokości ok. 48 mln zł.

3.2.1.1.4. Rezultaty restrukturyzacji kolei

Z ustaleń kontroli dotyczącej restrukturyzacji finansowej PKP S.A. w okresie od wejścia w życie przywołanej ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji... do początku 2004 r. wynikało¹⁵⁰, że rozpoczęta w listopadzie 2000 r. restrukturyzacja finansowa, organizacyjna i majątkowa była przedsięwzięciem nieskutecznym. Po prawie 4 latach działań, podejmowanych w powyższym zakresie, w toku kontroli stwierdzono, że:

- nie zdołano powstrzymać narastającego kryzysu ekonomicznego i osiągnąć zasadniczego celu restrukturyzacji finansowej, jakim było uzyskanie płynności finansowej przez spółki Grupy PKP. Działania restrukturyzacyjne nie skutkowały stworzeniem warunków do rynkowego funkcjonowania nowo utworzonych spółek kolejowych, zarówno w sferze przewozów pasażerskich, jak i zarządzania infrastrukturą kolejową. W latach 2001 – 2003 zobowiązania spółek Grupy PKP wzrosły z 10,4 mld zł do 18,1 mld zł. W tym samym okresie ich kapitały własne zmniejszyły się z 11,4 mld zł do 6,1 mld zł, a kapitały zapasowe z 4,6 mld zł do 0,8 mld zł;
- niecelowe było rozbitcie kolei na szereg samodzielnie funkcjonujących podmiotów gospodarczych. Struktura organizacyjna, finansowanie działalności i sposób zarządzania spółkami nie zostały dostosowane do potrzeb rynku i wymogów konkurencji. Przyjęte rozwiązania w zakresie wzajemnych rozliczeń finansowych, wobec nie wyposażenia spółek (w ramach restrukturyzacji majątkowej) w majątek niezbędny do prowadzenia działalności, generowały zbędny wzrost kosztów ich funkcjonowania;

¹⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej PKP S.A., op. cit.

- nie przyniosło przewidywanych efektów zastosowanie takich ustawowych narzędzi, jak odroczenie spółkom spłaty zobowiązań publicznoprawnych i rozłożenie spłat do 2005 r., umorzenie części zobowiązań publicznoprawnych, zamiana zobowiązań PKP S.A. na akcje lub udziały w spółkach utworzonych z podziału majątku PKP S.A. oraz sprzedaż wierzytelności po cenach rynkowych. Ograniczone efekty przyniosło również stosowanie zmodyfikowanych narzędzi ekonomicznych, wprowadzonych przepisami znowelizowanej ustawy o komercjalizacji (weszły one w życie w marcu 2003 r.) oraz ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców¹⁵¹. Działania te sprowadziły się głównie do zamiany zobowiązań krótkoterminowych na długoterminowe;
- nie zostały wykorzystane możliwości wyemitowania w latach 2001 – 2002 obligacji (o wartości nominalnej do 3,9 mld zł);
- negatywny wpływ na sytuację finansową spółek, powstałych w wyniku restrukturyzacji organizacyjnej PKP S.A., miało niewywiązywanie się budżetu państwa z obowiązku finansowania infrastruktury kolejowej oraz krajowych przewozów pasażerskich. W latach 2001 - 2003 zgłoszone przez PKP S.A. potrzeby na środki budżetowe w wysokości 6.392,4 mln zł, zrealizowane zostały w ustawach budżetowych w kwocie 2.606,3 mln zł, tj. w 40,7%. Z budżetu państwa nie zapewniono także dotowania kolejowych przewozów regionalnych (w stopniu określonym w ustawie o komercjalizacji...). Przewidziane na ten cel kwoty w wysokości 500 mln zł w 2002 r. oraz 800 mln zł w 2003 r., zostały obniżone do poziomu 300 mln zł rocznie. Budżet państwa nie rekompensował też w pełnej wysokości utraconych przychodów z tytułu honorowania przez PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o., ustawowych ulg taryfowych¹⁵² (w zbadanym okresie budżet państwa nie zrefundował z tego tytułu tej spółce 241,6 mln zł). W rezultacie, spółka PKP Przewozy Regionalne poniosła w 2002 r. większe straty na działalności gospodarczej o 189,1 mln zł, zaś w 2003 r. – o 263,5 mln zł;
- istotną barierą restrukturyzacji był sprzeciw związków zawodowych wobec niektórych rozwiązań. Na skutek protestów tych związków (w kwietniu i lipcu 2003 r.), zablokowano działania zmierzające do zmniejszenia o ponad 400 mln zł kosztów funkcjonowania spółki PKP Przewozy Regionalne (zamierzano m.in. stworzyć optymalny układ połączeń, wprowadzić nowe produkty, zlikwidować nierentowne linie, tj. odwołać 1055 pociągów, dostosować potencjał spółki do nowej oferty przewozowej oraz ograniczyć zatrudnienie o 560 pracowników);
- istotne decyzje dotyczące zarówno spraw bieżących, jak i strategicznych spółek, zamiast przez organy spółek, podejmowane były przez Zarząd PKP S.A., który niezgodnie z obowiązującymi przepisami ingerował w ich funkcjonowanie.

¹⁵¹ Dz. U. Nr 155, poz. 1287, ze zm.

¹⁵² Zgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym, przewoźnicy kolejowi wykonujący przewozy pasażerskie na obszarze kraju otrzymują z budżetu państwa dotację przedmiotową na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg taryfowych.

Wyniki przeprowadzonej w 2005 r. kontroli gospodarowania majątkiem przez PKP S.A. w latach 2001 - 2004¹⁵³ wykazały, że PKP S.A. nie wykonała w tym zakresie ustawowych obowiązków, ponieważ nie uregulowała stanu prawnego ponad połowy użytkowanych gruntów oraz nie wyposażyła utworzonych spółek w niezbędny do funkcjonowania majątek. W konsekwencji spółki te nie miały „właścicielskiego umocowania” do zarządzania infrastrukturą i utrzymywania jej w odpowiednim stanie technicznym. Miało to szczególne znaczenie w odniesieniu do linii kolejowych, oddanych w użytkowanie PLK S.A., które to linie są niedoinwestowane i w znacznym stopniu zdekapitalizowane. Ponadto, niski kapitał zakładowy spółek zmniejszał ich zdolności kredytowe, co prowadziło do dalszego obniżenia konkurencyjności transportu kolejowego. W zakresie gospodarowania majątkiem nieprzydatnym do prowadzenia działalności usługowej, tzw. majątkiem zbędnym, stwierdzono, że:

- spółka PKP nie dokonała przeglądu majątku pod względem jego przydatności do realizacji statutowych zadań (przez PKP S.A., bądź spółki powstałe w wyniku podziału majątku b. przedsiębiorstwa PKP). W związku z tym, niemożliwe było ustalenie jaka część jej majątku jest zbędna. Skutkowało to tym, że nie można było ocenić, czy wartość tego majątku pokryje zobowiązania, jakie Spółka przejęła po byłym przedsiębiorstwie PKP;
- zbyt wolne było tempo likwidacji zbędnego majątku oraz niedostateczne jego zabezpieczenie przed dewastacją i rozkradaniem;
- w części umów sprzedaży, najmu i dzierżawy majątku, PKP S.A. w niedostatecznym stopniu zabezpieczała swoje interesy prawne i ekonomiczne.

Z ustaleń powyższej kontroli wynikało także, że restrukturyzację majątkową PKP S.A. utrudniała nieprzejrzystość regulacji prawnych. Na przykład, wprowadzony z dniem 25 maja 2003 r. przepis artykułu 34a ustawy o restrukturyzacji oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowił¹⁵⁴, że uwłaszczane grunty będące własnością Skarbu Państwa i znajdujące się w dniu 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu PKP nie podlegają komunalizacji¹⁵⁵. Przepis ten został jednak zaskarżony przez jednostkę samorządu terytorialnego do Trybunału

¹⁵³ Informacja o wynikach kontroli gospodarowania majątkiem przez PKP S.A., NIK, Warszawa, wrzesień 2005 r., Nr ewid. 146/2005/P/04/073/KKT.

¹⁵⁴ Dz. U. Nr 80 poz.720 ze zm. w obrębie infrastruktury kolejowej

¹⁵⁵ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

Konstytucyjnego¹⁵⁶, co spowodowało, że organy administracyjne zawieszały prowadzone postępowania uwłaszczeniowe, dotyczące nieruchomości PKP S.A. Opóźniało to procesy uwłaszczeniowe i oddalało w czasie wyposażanie spółek kolejowych w majątek niezbędny do prowadzenia ich działalności statutowej.

3.2.1.1.5. Finansowanie utrzymania i rozwoju infrastruktury kolejowej

W latach 1990 – 2004 finansowanie i utrzymanie infrastruktury kolejowej należało zawsze do obowiązków przewoźnika, tj. najpierw do przedsiębiorstwa państwowego PKP, a następnie PKP S.A. oraz utworzonej spółki PLK. W części, finansowanie to pochodziło z budżetu państwa. Z ustaleń wszystkich kontroli, przeprowadzonych od początku lat dziewięćdziesiątych wynikało, że niekorzystna sytuacja finansowa PKP oraz ograniczone środki pochodzące z budżetu państwa skutkowały ograniczaniem prac utrzymaniowych i rozwojowych sieci kolejowej. I tak, wyniki poszczególnych kontroli w zakresie dotyczącym finansowania infrastruktury kolejowej wskazywały m.in., że:

- już na początku lat 90. pojawiła się konieczność likwidacji nierentownych linii, w celu zwiększenia dostępnych środków finansowych na poprawę stanu technicznego pozostałych linii PKP¹⁵⁷;
- w połowie lat 90. inwestycje na polskich odcinkach Transeuropejskich Sieci Transportowych, wymagających intensywnej i natychmiastowej modernizacji finansowane były ze środków budżetowych, własnych PKP, funduszu PHARE, kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR)¹⁵⁸. Zwrócono przy tym uwagę na rażącą rozbieżność między programem prac, zawartym w dokumencie pn. „Strategia PKP - 2015”¹⁵⁹, a rzeczywistymi możliwościami finansowymi PKP;
- z powodu niedopełnienia warunków określonych w ustawie z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” nie doszło do określenia zakresu rzeczowego i wysokości oraz terminów przekazywania do

¹⁵⁶ Wniosek skierowała w dniu 18 lipca 2003 r. Rada Miejska w Łodzi, argumentując m.in., że wprowadzenie art. 34a ustawy o restrukturyzacji spowoduje uszczuplenie majątku gmin. Wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2005 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności powołanego przepisu z Konstytucją RP.

¹⁵⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji transportu kolejowego, Warszawa, lipiec 1993 r., TŻŁ 41010 92.

¹⁵⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie integracji europejskiej w transporcie i gospodarce morskiej. NIK, Warszawa, maj 1999 r., Nr ewid. 87/99/P98118/DTL.

¹⁵⁹ Przyjęta Uchwałą Zarządu PKP Nr 311 z 16 grudnia 1997 roku.

PKP środków budżetowych na finansowanie inwestycji i likwidację nieczynnych linii kolejowych, a także na finansowanie robót związanych z utrzymaniem tych linii w danym roku budżetowym¹⁶⁰;

- działaniem niecelowym i noszącym cechy niegospodarności było ogłoszenie i przeprowadzenie przez PKP przetargu na wybór dostawcy pociągów z wychylnym nadwoziem i prędkością do 250 km/godz. („Pendolino”)¹⁶¹. Działania finalizujące zamiar wprowadzenia tych pociągów na linii kolejowej E-65, Zarząd PKP zainicjował w II połowie 1996 r., mimo braku środków finansowych na modernizację tej linii. Zaawansowanie prowadzonych prac modernizacyjnych na ważniejszych odcinkach linii E-65 nie przekroczyło do końca 1999 r. - 20 %;
- w latach 1998 – 2000 Zarząd PKP niezgodnie z obowiązującymi przepisami finansował bieżącą działalność ze środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje¹⁶². Na przykład, w 1998 r. 34,1% dotacji na inwestycje wydatkowano na wynagrodzenia dla pracowników. Również środki pochodzące z kredytów bankowych, wbrew postanowieniom umów kredytowych, wykorzystywane były przez PKP na finansowanie działalności bieżącej. W 1998 r. wydatkowano w ten sposób 48,2 mln zł, zaś w 2000 r. 14,2 mln zł. Jedną z przyczyn niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków finansowych było nieprawidłowe ich przekazywanie do PKP przez Ministra TiGM (Minister przekazywał te środki na rachunki bieżące Dyrekcji Generalnej, a nie na specjalnie wyodrębnione konta bankowe, z których finansowano inwestycje);
- nie wdrożono postanowień ustawy o transporcie kolejowym w zakresie możliwości częściowego finansowania kosztów utrzymania linii kolejowych z budżetu państwa (linii istniejących ze względów obronnych) oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w stosunku do linii kolejowych o lokalnym znaczeniu)¹⁶³. Ponadto, po utworzeniu spółek kolejowych, niecelowe było – w ocenie NIK – odstąpienie od zasady konkurencji przy udzielaniu zamówień na wykonywanie robót remontowych, związanych z bieżącym utrzymaniem liniowej infrastruktury kolejowej. Analiza największych wartościowo zamówień wykazała występowanie przypadków braku uzasadnień do zastosowanego trybu wyłonienia wykonawcy innego niż przetarg nieograniczony, nie egzekwowania od oferentów dokumentów poświadczających ich wiarygodność i wypłacalność oraz nie przestrzegania wymogów odnośnie minimalnej liczby oferentów, uczestniczących w postępowaniu;
- działania ministra właściwego ds. transportu w zakresie utrzymania i rozwoju

¹⁶⁰ Zob. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o Przedsiębiorstwie Państwowym Polskie Koleje Państwowe, op. cit.

¹⁶¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przeprowadzenia przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Polskie Koleje Państwowe” przetargu na wybór dostawcy składów szybkich pociągów z wychylnym nadwoziem, NIK, Warszawa, luty 2000 r., Nr ewid. 8/00198003/DTL.

¹⁶² Zob. Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe, op. cit.

¹⁶³ Zob. Informacja o wynikach kontroli utrzymania liniowej infrastruktury kolejowej PKP op. cit.

kolejowej infrastruktury transportowej koncentrowały się w latach 2000 – 2001 głównie na finansowaniu inwestycji na liniach kolejowych o państwowym znaczeniu¹⁶⁴. Na ten cel przekazano w 2000 r. z budżetu państwa dla PKP S.A. dotacje na inwestycje w kwocie 412,7 mln zł, zaś na 2001 r. - 423.7 mln zł. Mimo to, stan techniczny infrastruktury kolejowej nie zapewniał warunków do wypełniania podstawowej funkcji kolei. Poza tym, w zbadanym okresie nie udało się w pełni wykorzystać środków z funduszy PHARE i ISPA oraz kredytów EBI i EBOR, przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych w kolejnictwie.

- w latach 2001 - 2003 budżet państwa pokrywał zaledwie 30% potrzeb finansowych PLK S.A. w zakresie inwestycji, remontów, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym oraz kosztów przygotowania i realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym (Spółka otrzymała 727,2 mln zł, podczas gdy zgłosiła zapotrzebowanie na kwotę ponad 2.349 mln zł)¹⁶⁵. Poza tym, budżet państwa nie finansował, zgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym, kosztów likwidacji linii kolejowych oraz wyposażenia w urządzenia przeładunkowe terminali transportu kombinowanego. W rezultacie niedostatecznego wsparcia finansowego ze strony państwa, postępował proces technicznej degradacji infrastruktury kolejowej, a PLK S.A. zmuszona była (w celu zapewnienia podstawowego bezpieczeństwa na szlakach kolejowych) m.in. do ograniczania prędkości pociągów oraz wprowadzania innych obostrzeń eksploatacyjnych, pogarszających jakość oferowanych przez nią usług¹⁶⁶;
- skutkiem niedoinwestowania infrastruktury kolejowej jest poważne zagrożenie wypadkami komunikacyjnymi na skrzyżowaniach dróg publicznych z liniami

¹⁶⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania publicznych usług w transporcie, NIK, Warszawa, lipiec 2002 r., Nr ewid. 168/2002/P/01/124/KKT.

¹⁶⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej PKP S.A., NIK, Warszawa, październik 2004 r., Nr ewid. 185/2004/P/03/071/KKT.

¹⁶⁶ Na posiedzeniu w dniu 22 lutego 2005 r. Rada Ministrów przyjęła kolejny dokument pn. „Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP”, określający działania, które podejmowane będą w spółkach Grupy PKP w latach 2005 – 2007 (zob. protokół nr 8/2005 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 22 lutego 2005 r.), zobowiązując Ministra Infrastruktury do opracowania ostatecznego tekstu tego dokumentu. W przyjętej „Strategii...” założono, że w latach 2005 – 2007 istotą funkcjonowania PKP S.A. będzie wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem aktywami i pasywami spółki oraz realizacja celów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych dotyczących spółek należących do Grupy PKP. Z dniem 1 stycznia 2006 r. PKP S.A. została przekształcona w Fundusz Mienia Kolejowego (w drodze nowelizacji ustawy o restrukturyzacji), który będzie działał jako spółka akcyjna będąca w 100% własnością Skarbu Państwa. W odniesieniu do PLK S.A. przewidziano zapewnienie tej spółce pełnej niezależności od PKP S.A. Do podstawowych zadań PLK w okresie najbliższych trzech lat należałoby utworzenie Grupy kapitałowej PLK (która przejmie od PKP S.A. wszystkie funkcje związane z kwestiami technicznymi, eksploatacyjnymi i inwestycyjnymi, dotyczącymi systemu funkcjonowania infrastruktury dla kolejnictwa), prowadzenie działań związanych z realizacją polityki cen dostępu do infrastruktury kolejowej oraz planowania i prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych w sektorze kolejowym.

kolejowymi, co ujawniły ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2004 roku¹⁶⁷.

3.2.1.2. Transport drogowy

3.2.1.2.1. Zmiany w sieci i stanie technicznym dróg publicznych

Stan techniczny dróg publicznych w Polsce jest niezadowolający i nie ulega poprawie w wystarczającym stopniu. Główną tego przyczyną jest zbyt wolne odbudowywanie szybko zużywających się dróg, zwłaszcza zaprojektowanych w latach 70-tych. Okres zużycia tych dróg projektowano wtedy na 20 lat, gdy nie przewidywano jeszcze tak dużego natężenia ruchu, a także nie dysponowano materiałami budowlanymi o takiej jakości jak obecnie.

Podstawowe dane o sieci dróg publicznych w latach 1990 – 2003 zawiera poniższa tabela.

Tab. 3.2.1. Zmiany w sieci dróg kołowych.

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Drogi publiczne o twardej nawierzchni w tys. km, w tym:	218,4	237,1	249,8	248,3	250,3	248,8	252,3
- autostrady w km	212	246	358	337	405	405	552
Liczba zarejestrowanych samochodów tys. szt., w tym:	9.041	11.186	14.106	14.724	155.25	15.899	16.701
- samochodów ciężarowych	1.045	1.354	1.879	1.979	2.163	2.313	2.392
Liczba samochodów na 1 km drogi publicznej, w tym::	41,39	47,17	56,46	59,30	62,03	62,03	66,2
- samochodów ciężarowych	4,78	5,71	7,52	7,52	7,97	8,64	9,5

Zródło: Opracowano na podstawie danych GUS, Transport, Wyniki działalności, Warszawa 2005.

Niezadowolający stan techniczny dróg publicznych nie ulegał istotnej poprawie w minionych 15 latach. Świadczą o tym wyniki kontroli, przeprowadzonych przez NIK w tym okresie. I tak, ustalenia kontroli przeprowadzonej w 1991 r. wskazywały¹⁶⁸ na niepokojąco niski stan techniczny krajowej sieci drogowej oraz postępujący proces jej degradacji. W 1990 r. natychmiastowego remontu kapitalnego wymagało ok. 27% długości dróg krajowych i wojewódzkich (w 1986 r. odsetek ten

¹⁶⁷ Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi. NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., Nr ewid. 1/2005/P/04/069/KKT.

¹⁶⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego i utrzymania dróg publicznych. NIK, Warszawa maj 1991 r., Nr ewid. 29/91/102 A/90.

wynosił 21%¹⁶⁹). Należy przy tym nadmienić, że nie było wtedy w pełni możliwe ustalenie rzeczywistego stanu technicznego dróg, ponieważ jednostki organizacyjne b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP) nie dokonywały m.in. corocznego przeglądu stanu technicznego obiektów mostowych oraz nawierzchni drogowych. Jeszcze bardziej utrudniona była ocena stanu technicznego dróg miejskich i gminnych, gdyż jednostki samorządu terytorialnego, odpowiedzialne za ich utrzymanie, nie posiadały nawet pełnej ewidencji dróg¹⁷⁰.

W związku z powyższym, w toku przedmiotowej kontroli poddano bezpośrednim oględzinom (przez inspektorów NIK z udziałem ekspertów) drogi podlegające kontrolowanym rejonom dróg publicznych (RDP). Z oględzin tych wynikało, że ok. 70% zbadanych dróg wymagało naprawy nawierzchni, poboczy i elementów odwadniających. Natomiast oględziny obiektów mostowych w ciągach tych dróg wykazały, że aż 84% mostów wymagało napraw, w tym konstrukcji betonowych, elementów stalowych i wzmocnień podmytych podpór.

Podobnie przedstawiał się w pierwszej połowie lat 90. stan techniczny dróg publicznych w miastach. Z ustaleń kontroli, obejmującej lata 1994 - 1995 m.in. wynikało¹⁷¹, że ok. 65% dróg miejskich wymagało wykonania różnego rodzaju zabiegów remontowych, podczas gdy potrzeby remontowe dróg miejskich w 1990 r. określano na poziomie 50% ich długości. Zatem, w ciągu tylko kilku lat nastąpiło pogorszenie stanu technicznego tych dróg. Najczęstszymi przejawami złego stanu dróg miejskich były nierówności nawierzchni, koleiny i wyboje w jezdni, obniżenie nawierzchni przy studzienkach, nierówne i zniszczone chodniki oraz niedrożność lub brak odwodnienia ulic. Poza tym, niewłaściwy był stan techniczny 58% mostów zlokalizowanych w sieci dróg miejskich. Ze względu na niewystarczającą nośność bądź skrajnie, znaczne utrudnienia dla ruchu stwarzały zwłaszcza mosty nienormatywne (stanowiące 22% ogólnej ich liczby). W sieci miejskiej znajdowało się wtedy około 1 tys. mostów nienormatywnych, w tym ok. 800 ze względu na

¹⁶⁹ Por. Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego utrzymania dróg publicznych. NIK, Warszawa 1986, Nr ewid. TŁ-41009-86.

¹⁷⁰ W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego podobna sytuacja występowała po upływie następnych pięciu lat (zob. Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na budowę, modernizację i utrzymanie dróg przez zarządy dróg publicznych podległe wojewodom i organom gmin. Nr kontroli P/95/409, NIK, Delegatura w Krakowie, 1996 r.). Z ustaleń tej kontroli wynikało m.in., że przeglądy dróg w gminach wójtowie zlecali sołtysom. W takich przypadkach podawane były zwyczajowe, miejscowe nazwy dróg, a nie oficjalne nazwy zawierające ich numery. Nie dysponując dokładną ewidencją dróg i obiektów mostowych ekipy przeglądowe częstokroć pomijały ważne obiekty drogowe.

¹⁷¹ Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach. NIK, DTL, Warszawa, grudzień 1996, Nr ewid. 71/96/P/96061.

nośność i ok. 200 ze względu na skrajnię. Ponadto, istotne zagrożenie dla użytkowników obiektów mostowych stwarzał brak oznakowania o dopuszczalnych parametrach w zakresie nośności i skrajni.

Powyższą ocenę potwierdziły wyniki kontroli dotyczącej działalności administracji publicznej w zakresie budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych¹⁷² w latach 1994 – 1996. Na podstawie dostępnej w badanym zakresie dokumentacji stwierdzono, że w 1996 r. 39% tych obiektów było w złym stanie technicznym i wymagało przeprowadzenia remontów zapobiegawczych (28%), bądź prac modernizacyjnych (11%). W rzeczywistości sytuacja pod tym względem była jeszcze gorsza, ponieważ ustalono, że ok. 17% skontrolowanych zarządów w ogóle nie posiadało informacji o zakresie potrzeb remontowych, a 30% - znało tylko niektóre potrzeby. Na skutek złego stanu technicznego mostów i wiaduktów, na 8% skontrolowanych obiektów wprowadzono ograniczenie dopuszczalnej masy przejeżdżających pojazdów. Ustalono, że od 1994 r. stan techniczny obiektów mostowych nie uległ poprawie. Największe zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników stwarzały obiekty zarządzane przez jednostki samorządu terytorialnego. Zarządy miast i gmin były bowiem nieprzygotowane do wykonywania przeglądów oraz robót konserwacyjno - remontowych. Pomimo że w tych jednostkach nie było odpowiedniej kadry technicznej, to nie podejmowano działań zmierzających do zapewnienia nadzoru nad zarządzanymi obiektami mostowymi przy pomocy zewnętrznych specjalistycznych służb mostowych.

Nie nastąpiła istotna poprawa w stanie technicznym dróg publicznych, zwłaszcza miejskich i gminnych, w drugiej połowie lat 90. Wyniki kontroli w zakresie zarządzania drogami gminnymi (na obszarach wiejskich) i lokalnymi miejskimi, a także powierzonymi gminom w zarząd odcinkami dróg krajowych i wojewódzkich¹⁷³ wykazały, że w latach 1996 – 1998 ok. 80% dróg gminnych (pozamiejskich) i 70% lokalnych miejskich było w złym stanie technicznym i wymagało prac remontowych. W najgorszym stanie były nawierzchnie dróg. Najczęściej były one pofałdowane, z ubytkami, wyrwami i źle osadzonymi (wystającymi lub zapadniętymi) studzienkami kanalizacyjnymi oraz

¹⁷² Zob. Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych. NIK. Warszawa, styczeń 1999 r., Nr ewid. 10/99P98115/DTL.

¹⁷³ Zob. Informacja o wynikach kontroli działalności administracji publicznej w zakresie budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych. NIK. Warszawa, lipiec 1997 r., Nr ewid. 161/97/P 96064/DTL.

telekomunikacyjnymi. Drogi nie posiadały na ogół odwodnienia. W złym stanie technicznym były także chodniki ulic. Stan techniczny dróg krajowych i wojewódzkich zarządzanych przez gminy był podobny do stanu dróg lokalnych miejskich, tj. ok. 70% tych dróg wymagało prac remontowo - modernizacyjnych. Wszystkie zbadane podmioty zarządzające drogami nie przestrzegały przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷⁴, dotyczących przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. Z powodu zaniechania kontroli, eksploatowane były drogi i obiekty mostowe znajdujące się w bardzo złym stanie technicznym, co stwarzało zagrożenie dla życia i zdrowia pieszych i kierowców. W co czwartej objętej kontrolą gminie, zarządy dróg wprowadzały stałe ograniczenia ruchu (prędkość i ciężar pojazdów). Zły stan techniczny dróg skutkował również koniecznością wypłaty odszkodowań dla użytkowników dróg. Stwierdzono, że za zniszczenie pojazdów samochodowych lub doznanie uszczerbku na zdrowiu z powodu złego stanu technicznego dróg, prawie w połowie skontrolowanych gmin miejskich użytkownicy dróg występowali i otrzymywali stosowne odszkodowania¹⁷⁵.

Przykładem niezadowalającego stanu technicznego dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych były wyniki kontroli stanu technicznego tych dróg w latach 2001 - 2003 na terenie województwa pomorskiego¹⁷⁶. Według szacunku dokonanego przez skontrolowane zarządy dróg 32,7% dróg (1.303,3 km) wymagało wymiany nawierzchni, a 9,2% dróg (366,1 km) - utwardzenia. Prowadzona przez skontrolowane zarządy dróg ewidencja była niepełna, bowiem nie zawierała nowych numerów dróg, które nadawał zarząd województwa. Ustalono przy tym, że zarząd województwa pomorskiego nie posiadał danych o długości dróg powiatowych i gminnych, mimo że nadawał im numerację.

Wyniki kontroli, dotyczące wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymania obiektów mostowych i tuneli¹⁷⁷ w latach 2003 – 2005 wykazały, że mimo upływu ok. 6 lat od ostatniej kontroli tych obiektów - nie nastąpiła pod tym względem istotna poprawa. Co czwarty skontrolowany obiekt

¹⁷⁴ Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.

¹⁷⁵ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr.16, poz. 93 ze zm.)

¹⁷⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli finansowania i utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych w województwie pomorskim. NIK, Delegatura w Gdańsku, lipiec 2004, nr ewid. 14/2004/P/03/136/LGD.

¹⁷⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymywania obiektów mostowych i tuneli. NIK, Warszawa, czerwiec 2005 r., Nr ewid. 138/2005/P/04/072/KKT.

mostowy, eksploatowany dłużej niż 5 lat, znajdował się w złym stanie technicznym, a przez to ograniczał sprawność ruchu drogowego oraz stwarzał niebezpieczeństwo dla jego uczestników. Na skutek nieodwracalnych uszkodzeń, ok. 3% zbadanych mostów, wiaduktów i kładek dla pieszych było w stanie przedawaryjnym. Wiele z tych obiektów stanowiły zniszczone konstrukcje drewniane, które eksploatowano na granicy bezpieczeństwa. Tę złą sytuację potęgowało ponadto występowanie tzw. nienormatywnych mostów i wiaduktów. W tych przypadkach dopuszczalne obciążenie mostów i wiaduktów było mniejsze, niż obciążenie dróg w ciągu których zostały wbudowane, co w istotnym stopniu pomniejszało wartość użytkową takich dróg.

Szczególne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania systemu transportowego mają drogi krajowe, których długość na koniec 2004 r. wynosiła 16.634,1 km¹⁷⁸. Drogi krajowe przenoszą bowiem prawie trzykrotnie większy ruch, niż kolejne co do znaczenia drogi wojewódzkie. Z danych GDDKiA wynikało, że duża część dróg krajowych miała niezadowalającą lub złą nawierzchnię. I tak, na koniec 2004 r. pod względem stanu spękań nawierzchni¹⁷⁹ ocena ta dotyczyła 16,1% ogólnej długości dróg krajowych, równości podłużnej¹⁸⁰ – 15,8%, głębokości kolein¹⁸¹ – 36,8% oraz właściwości przeciwpoślizgowych¹⁸² – 21,5% dróg.

W związku ze wzrostem natężenia ruchu pojazdów ciężarowych, zwłaszcza na drogach krajowych (w latach 1995 – 2000 odnotowano 44% wzrost), a także przyjętych przez Polskę międzynarodowych zobowiązań w sprawie dopuszczenia na drogach krajowych bezpłatnego ruchu pojazdów ciężkich (od 1 stycznia 2009 r.), istotnym i dotychczas nierozwiązanym problemem pozostaje dostosowanie nośności nawierzchni tych dróg (głównie leżących w transeuropejskich korytarzach

¹⁷⁸ Por. Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych na koniec 2004 r., GDDKiA, Zespół Diagnostyki Sieci Drogowej, Biuro Studiów, Warszawa – luty - 2005.

¹⁷⁹ Stan spękań (pęknięcia siatkowe, pojedyncze, łaty, wyboje, ubytki ziaren lub lepiszcza) informuje o stopniu nieciągłości górnych warstw konstrukcyjnych nawierzchni. Parametr ten ma znaczenie przy ustalaniu lokalizacji i zakresu wzmocnień nawierzchni.

¹⁸⁰ Odchylenie mierzonego profilu podłużnego od teoretycznej niwelety nawierzchni drogi. Zły stan równości podłużnej oznacza mały komfort jazdy i przyczynia się do przyspieszonego zużycia elementów zawieszenia pojazdów, a także – pośrednio - do dalszej degradacji konstrukcji drogi.

¹⁸¹ Maksymalna wielkość prześwitu pomiędzy zdeformowaną nawierzchnią w miejscu oddziaływania kół pojazdów w ruchu a prostoliniową listwą o długości 2 m. Głębokie koleiny przyczyniają się do obniżenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ powodują niestabilność pojazdów przy zmianie pasa ruchu, zwłaszcza po opadach deszczu.

¹⁸² Wartość siły oporu hamowanego koła, przy pełnej jego blokadzie, na nawierzchni pokrytej warstwą wody. Złe właściwości przeciwpoślizgowe mają bezpośredni związek z długością hamowania, a więc z bezpieczeństwem użytkowników dróg.

transportowych¹⁸³) do ruchu pojazdów o nacisku 115 kN/oś.

Z ustaleń kontroli, przeprowadzonej w drugim półroczu 2002 r. wynikało¹⁸⁴, że w latach 1999 – 2002 na drogach zarządzanych przez GDDKiA nie były konsekwentnie realizowane programy podniesienia nośności dróg krajowych. Na przykład, mimo że kierownictwo GDDKiA na etapie przygotowań stosownych projektów zakładało, iż roboty drogowe powinny zapewnić wzmocnienie nawierzchni do 115 kN/oś, a jedynie w wyjątkowych przypadkach do 100 kN/oś to:

- z 49 kontraktów na roboty drogowe objętych II Projektem Drogowym Banku Światowego, wzmocnienia nawierzchni do 115 kN/oś dotyczyło tylko 25 z nich (155,2 km dróg), zaś 278,2 km dróg przystosowano (lub zamierzano przystosować) do przenoszenia nacisków 100 kN/oś;
- z objętych analizą 52 kontraktów w ramach Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych tylko w 20 przypadkach, obejmujących łącznie 118,9 km dróg wykonano (lub planowano wykonać) nawierzchnię odporną na naciski 115 kN/oś, a w pozostałych przypadkach odporną na naciski 100 kN/oś (dla odcinków dróg o łącznej długości 195,5 km).

W ocenie NIK, nieprzystosowanie odporności nawierzchni dróg na naciski 115 kN/oś było jedną z przyczyn ich degradacji. Z tego też m.in. powodu na koniec 2004 r. ok. 55% sieci dróg krajowych wymagało przeprowadzenia różnego rodzaju remontów. Natychmiastowego remontu wymagało prawie 4,3 tys. km tych dróg, tj. 25,8% ich łącznej długości. Połowę potrzeb remontowych stanowiły zabiegi, które należało wykonać natychmiast, a resztę zabiegów powinno być zaplanowane do wykonania w ciągu najbliższych 3 – 4 lat. Oznacza to, iż poprawa odcinków dróg krajowych, które były w krytycznym stanie technicznym wymagała wykonania 600 km wzmocnień, 3.000 km wyrównań i ponad 700 km zabiegów napraw nawierzchni. Tymczasem, w 2004 r. na drogach krajowych zrealizowano tylko 1.700 km robót remontowo – budowlanych (bez obwodnic i autostrad), podczas gdy natychmiastowe potrzeby w tym zakresie dotyczyły na koniec 2003 r. ponad 5 tys. km. Należy przy tym mieć na uwadze, iż wykonywanie robót remontowych wiąże się ze zwiększeniem uciążliwości komunikacyjnej na skutek konieczności wyłączania z ruchu remontowanych odcinków.

O niezadowalającym stanie technicznym dróg publicznych świadczy m.in.

¹⁸³ Tzw. sieć TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment).

¹⁸⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez jednostki zobowiązane do utrzymania dróg publicznych wymogów zabezpieczających jakość i terminowość wykonania robót drogowych. NIK, Delegatura w Katowicach, wrzesień 2003. Nr kontroli: P/02/140.

fakt, że tylko ok. 67% ogólnej długości tych dróg ma twardą nawierzchnię, w tym ok. 46% dróg gminnych. Niedostateczny jest także stan techniczny dużej części obiektów mostowych (w sieci dróg publicznych jest ich ok. 29 tys.). Z powodu zagrożenia katastrofami budowlanymi, grozi to wyłączeniem z eksploatacji poszczególnych odcinków dróg. Należy nadmienić, że zły stan techniczny dróg skutkuje zarówno wzrostem kosztów transportu, jak i zwiększeniem zagrożenia bezpieczeństwa dla uczestników ruchu drogowego, a w konsekwencji - zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania systemu transportowego kraju, w tym dla konkurencyjności polskich portów i transportu morskiego¹⁸⁵.

3.2.1.2.2. Zarządzanie drogami publicznymi

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w 1991 r. wynikało¹⁸⁶, że negatywny wpływ na sprawność zarządzania siecią dróg publicznych miały zmiany w organizacji drogownictwa, dokonane w latach 1985 – 1990. Na mocy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸⁷ dokonano podziału sieci drogowej na poszczególne kategorie dróg¹⁸⁸. W rezultacie, z administracji centralnej, dysponującej profesjonalnie zorganizowaną służbą drogową, zdjęta została bezpośrednia odpowiedzialność za zarządzanie drogami o długości ponad 78 tys. km. Odpowiedzialność za zarządzanie tymi drogami nałożono zaś na organy administracji terenowej oraz jednostki samorządu terytorialnego. Ustalono, iż małą skutecznością okazała się inicjatywa b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP)¹⁸⁹ zmierzająca do tworzenia i organizacji tzw. wojewódzkich dyrekcji dróg miejskich (WDDM-ów) z rejonami wykonawczymi, działającymi w większych miastach na terenie poszczególnych województw. Władze administracyjne w niektórych miastach nie wyrażały jednak zgody na wydzielenie z wielobranżowych przedsiębiorstw ekip drogowych i przekazanie ich do dyspozycji WDDM-ów. Ostatecznie, niejednolite pod

¹⁸⁵ Por. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej. NIK, Warszawa, styczeń 2005, nr ewid. 3/2005/P/04/071/KKT; Informacja o wynikach kontroli finansowania wydatków na drogi publiczne w 2002 roku. NIK, Warszawa, maj 2003, nr ewid. 136/2003/P/02/175/KKT; Informacja o wynikach kontroli finansowania utrzymania dróg krajowych ze środków specjalnych. NIK, Warszawa, grudzień 2003, Nr ewid. 186/2003/P/03/067/KKT.

¹⁸⁶ Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego i utrzymania dróg publicznych, Warszawa 1991 r., op. cit.

¹⁸⁷ Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.

¹⁸⁸ Tj.: drogi krajowe miejskie – zarządzane przez władze wojewódzkie, drogi wojewódzkie zamiejskie – zarządzane przez władze centralne, drogi wojewódzkie miejskie - zarządzane przez władze wojewódzkie oraz drogi gminne i lokalne miejskie – zarządzane przez władze gminne.

¹⁸⁹ W strukturze organizacyjnej GDDP funkcjonowały zaś dyrekcje okręgowe dróg publicznych (DODP) i rejony dróg publicznych (RDP).

względem organizacyjnym oraz zakresu działania, utworzono WDDM-y w 38 ówczesnych miastach wojewódzkich. Ponadto, w toku przedmiotowej kontroli stwierdzono, że:

- żadna ze skontrolowanych WDDM nie dysponowała pełną ewidencją utrzymywanych dróg, ulic i obiektów mostowych;
- całkowicie nieprzygotowane do zarządzania drogami były gminy;
- istniejąca wtedy struktura organizacyjna jednostek drogownictwa (łącząca funkcje wykonawcze i inwestorskie) nie zapewniała wystarczającej dyscypliny i jakości wykonywanych robót drogowych. Roboty wykonywane przez RDP-y odbierane były przez komisje złożone z przedstawicieli tych rejonów. Chociaż w skład tych komisji wchodził przedstawiciel DODP-ów, to wspólnota interesów tych jednostek sprzyjała przekazywaniu do eksploatacji obiektów nieukończonych, bądź z wadami. Niewielka była również skuteczność egzekwowania od wykonawców robót obowiązku usunięcia stwierdzanych wad i usterek w przekazywanych do eksploatacji obiektach drogowych.

Z ustaleń następnej kontroli, przeprowadzonej w 1993 r. wynikało, że w latach 1991 – 1992 nie nastąpiła poprawa sprawności zarządzania drogami publicznymi¹⁹⁰. Stwierdzono, że przeprowadzona w 1991 r. reorganizacja GDDP, polegająca na wyłączeniu z dniem 1 stycznia 1992 r. z jej struktury jednostek usługowo – produkcyjnych¹⁹¹, nie przyczyniła się ani do usprawnienia zarządzania, ani do urynkowania procesów wykonawstwa robót. Mimo obowiązujących już wtedy przepisów¹⁹², DODP-y nadal bez przetargów zlecały wykonywanie robót przedsiębiorstwom wydzielonym ze struktur GDDP. Poza tym, na skutek powołania w ramach DODP-ów obwodów drogowych i drogowo – mostowych, wzrosły koszty zarządzania zamiejskimi drogami krajowymi.

Ustalenia przeprowadzonej w 1996 r. kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach wykazały z kolei¹⁹³, że istniejący wtedy system zarządzania drogami miejskimi negatywnie wpływał na możliwości poprawy stanu technicznego tych dróg. Wynikało to z następujących okoliczności:

¹⁹⁰ Informacja o wynikach kontroli finansowania rozwoju i utrzymania sieci dróg publicznych, Warszawa 1993 r., op. cit.

¹⁹¹ Jednostki te, tj. rejonów dróg publicznych, rejonów budowy dróg i mostów, kopalnie odkrywkowe surowców drogowych, rejonów eksploatacji kruszyw oraz okręgowe zakłady transportu i maszyn drogowych zostały przekształcone w 237 przedsiębiorstw państwowych, dla których organem założycielskim był Minister Transportu i Gospodarki Morskiej.

¹⁹² Zob. Zarządzenie nr 2 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 23 marca 1992 r. pn. „Wytyczne zlecenia robót, usług i dostaw w drodze przetargu”.

¹⁹³ Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach, Warszawa 1996 r., op. cit.

- organizacja zarządzania drogami publicznymi w miastach charakteryzowała się dużym rozproszeniem kompetencji oraz oddzieleniem funkcji zarządzania od finansowania dróg. Zarządzanie drogami należało bowiem do zadań administracji rządowej lub samorządowej (gmin miejskich). W związku z tym, w kontrolowanych miastach funkcjonowało od 1 do 3 zarządów dróg (oddzielnie dla dróg krajowych, wojewódzkich i lokalnych). Stan ten utrudniał koordynację robót drogowych, organizację ruchu oraz przesuwanie środków finansowych na wykonywanie najpilniejszych zadań. Zarządy dróg krajowych i wojewódzkich preferowały głównie funkcje tranzytowe ulic, natomiast zarządy dróg lokalnych - funkcje miejskie;
- zarządy dróg miejskich nierzetelnie wykonywały zadania określone w ustawie o drogach publicznych, a mianowicie niewłaściwie prowadziły ewidencję dróg, co w istotnym stopniu utrudniało sprawne administrowanie drogami, nie przeprowadzały corocznych przeglądów stanu technicznego dróg, co m.in. skutkowało doraźnym ustalaniem zapotrzebowania na środki finansowe. Ponadto, ok. 70 % kontrolowanych zarządów podawało do Głównego Urzędu Statystycznego nierzetelne informacje o długości dróg i wysokości nakładów na ich utrzymanie;
- wojewodowie i zarządy gmin nienależycie nadzorowały zarządy dróg. Kontrole, przeprowadzone przez te organy w latach 1994 – 1995, były na ogół pobieżne i dotyczyły połowy zarządów dróg w przypadku wojewodów oraz 40% - w przypadku zarządów gmin;
- mało skuteczna była działalność GDDP w zakresie przygotowywania projektów aktów prawnych (przy pomocy GDDP Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wykonywał zadania naczelnego organu administracji rządowej w zakresie dróg publicznych¹⁹⁴). Przejawiało się to m.in. w przewlekłym przygotowywaniu projektów aktów wykonawczych do ustawy o drogach publicznych, dotyczących pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcją drogi, parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz przeprawy promowe na drogach publicznych. Przeciągały się także prace nad projektem nowej ustawy o drogach publicznych, które trwały od 1990 roku. Negatywny wpływ na pracę zarządów dróg miał również brak niezbędnych przepisów dotyczących stanu technicznego dróg i obiektów mostowych w miastach (aczkolwiek GDDP wydawała różnego rodzaju instrukcje techniczno - eksploatacyjne i porządkowe, jednak z powodu nie wydania ich przez Ministra TiGM w formie stosownych, powszechnie obowiązujących aktów prawnych, obowiązywały one tylko zarządy dróg zamiejskich).

Sprawność zarządzania drogami publicznymi nie uległa również istotnej poprawie w latach 1996 – 1998. Podstawą takiej oceny były wyniki kontroli przeprowadzonej w połowie 1998 r. w zakresie zarządzania przez gminy drogami

¹⁹⁴ Na podstawie upoważnienia określonego postanowieniami art. 21 ustawy o drogach publicznych.

gminnymi i lokalnymi miejskimi oraz powierzonymi im w zarząd odcinkami dróg krajowych i wojewódzkich¹⁹⁵.

W toku powyższej kontroli stwierdzono, że gminy nie wykorzystwały trwającego od początku lat 90. czasu do usprawnienia zarządzania drogami, w tym do uporządkowania wymaganej prawem dokumentacji (np. wykazu dróg, metryk dróg, ksiąg inwentarzowych, wykazów obiektów mostowych, czy też rejestrów robót drogowych). Jedną z przyczyn tego stanu było marginalne traktowanie przez gminy realizacji tego zadania. Ustalono bowiem, że tylko 17% skontrolowanych jednostek przygotowało się do zarządzania drogami, organizując odpowiednie służby i zatrudniając wykwalifikowanych pracowników. Pozostałe 83% zbadanych gmin nie powoływało służb odpowiedzialnych za zarządzanie drogami. W rezultacie, nie wykonywano w nich nawet podstawowych obowiązków, takich jak aktualizowanie ewidencji, lub kontrola stanu technicznego dróg, a w 30% gmin nie przeprowadzano tych kontroli w ogóle. Na przykład, na terenie 38% skontrolowanych gmin ujawniono 2.694 km dróg nie ujętych w ewidencji, co stanowiło 14% ogółu dróg zarządzanych przez te jednostki. Należy przy tym nadmienić, że istotną przyczyną braku kontroli stanu dróg było niewydanie przez ówczesnego Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej rozporządzenia o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i obiekty mostowe (dyspozycja ustawy Prawo budowlane). O wydanie tych przepisów NIK bezskutecznie wnioskowała po wcześniejszych kontrolach stanu drogownictwa. Ponadto, nadal w 41% skontrolowanych gmin nierzetelnie odbierano od wykonawców zlecane im roboty, bądź dopuszczano do eksploatacji drogi z usterkami. W co trzeciej ze skontrolowanych gmin nie przestrzegano przy zleceniu robót drogowych przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹⁹⁶.

W świetle wyników kontroli, przeprowadzonych przez NIK w latach 2002 – 2004, reorganizacja rządowej administracji drogowej nie przyczyniła się do istotnej poprawy sprawności zarządzania drogami publicznymi. Z dniem 1 kwietnia 2002 r., na podstawie ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁹⁷, powołany został Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, który wykonuje swoje zadania przy pomocy

¹⁹⁵ Zob.: Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych, Warszawa 1999 r., op. cit.

¹⁹⁶ Dz. U. Nr 76, poz.344 ze zm.

¹⁹⁷ Dz. U. Nr 25, poz. 253.

Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA)¹⁹⁸. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o drogach publicznych¹⁹⁹, zarządcami dróg byli: dla dróg krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich - zarząd województwa, powiatowych - zarząd powiatu, gminnych - zarząd gminy. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) był zarząd miasta. Ustalenia kontroli, przeprowadzonych w powyższym zakresie, wskazywały, że:

- GDDKiA nieskutecznie zarządzała realizacją zadań inwestycyjnych²⁰⁰, a mianowicie podejmowała je bez właściwego przygotowania pod względem prawno - organizacyjnym, tj. m.in. nie dysponując prawami własności do terenu, kompletem pozwoleń na budowę, harmonogramami realizacji oraz danymi o rzeczowym zakresie inwestycji. W rezultacie, roboty drogowe nie były wykonywane w projektowanych terminach (np. w 2004 r. opóźnienia w realizacji robót budowlanych wynosiły nawet do 2 lat). Ponadto, oddziały GDDKiA godziły się w umowach z kontrahentami na zbyt krótkie – w ocenie NIK - okresy gwarancji lub rękojmi przekazywanych do eksploatacji zarówno odcinków dróg, jak i innych obiektów drogowych (wynoszące od 11 do 36 miesięcy). Wyniki przeprowadzonych w toku kontroli oględzin wybranych odcinków dróg wykazywały, że wadami dotknięte było od 50 do 75% tych odcinków. W przypadku stwierdzenia wad, usterek i uszkodzeń na wyremontowanych lub wybudowanych odcinkach dróg nie zawsze podejmowano działania w celu wyegzekwowania uprawnień z tytułu rękojmi lub gwarancji. Także w przypadkach, gdy wadami dotknięte były projekty, na podstawie których wykonywano roboty drogowe, nie korzystano z przysługującego prawa z tytułu rękojmi za wady;
- niewystarczającą sprawność i skuteczność w zakresie zarządzania budową i modernizacją dróg publicznych stwierdzano również w działalności zarządów dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych²⁰¹. Pomimo że większość skontrolowanych zarządów dróg realizowała roboty drogowe w oparciu

¹⁹⁸ Jednocześnie, z dniem 31 marca 2002 r. zniesiony został istniejący wcześniej centralny organ administracji rządowej, tj. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych i urząd obsługujący ten organ oraz Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad. Nadzór nad Generalnym Dyrektorem należy do zakresu działania ministra właściwego ds. transportu.

¹⁹⁹ T.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.

²⁰⁰ Zob.: Informacja o wynikach kontroli finansowania wydatków na drogi publiczne w 2002 roku. op. cit.; Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r., NIK, Warszawa, maj, 2003 r., Nr ewid. 115/2003/P/02/122/KKT; Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r., część 39 – Transport. NIK, Warszawa, maj 2005 r., Nr ewid. 95/2005/P/04/074/KKT; Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez jednostki zobowiązane do utrzymania dróg publicznych wymogów zabezpieczających jakość i terminowość wykonania robót drogowych, op. cit.; Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r. – Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych. NIK, Warszawa, maj 2005 r., Nr ewid. 112/2005/P04120/KSR.

²⁰¹ Zob.: Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez jednostki zobowiązane do utrzymania dróg publicznych wymogów zabezpieczających jakość i terminowość wykonania robót drogowych, Katowice 2003 r., op. cit.

o formalnie poprawne projekty techniczne (94,6%) oraz prawidłowo ustalała specyfikację istotnych warunków zamówienia (SIWZ), a w zawieranych umowach zamieszczała postanowienia odnoszące się do jakości i terminowości wykonania robót (83,8%), to:

- 70,3% zarządców dróg dokonywało przesunięć terminu realizacji zadań w aneksach do umów, m.in. z powodu poszerzania zakresu rzeczowego robót o tzw. roboty dodatkowe,
- 37,8% zarządców dróg nie dokonało odbioru robót drogowych w terminie określonym w umowach (opóźnienia wynosiły do 134 dni), z czego 85,7% zarządców nie było w stanie wskazać żadnej przyczyny opóźnionego odbioru,
- 13,5% zarządców dróg przed rozpoczęciem robót nie zobowiązało wykonawców do przedstawienia świadectw jakości, atestów i wyników badań materiałów przewidzianych do wykorzystania przy realizacji zleconych zadań,
- przeprowadzone podczas kontroli oględziny wykonanych zadań inwestycyjnych wykazały, że u wszystkich skontrolowanych zarządców dróg rzeczywista jakość robót drogowych była znacznie niższa, niż wynikająca z analizy dokumentacji dotyczącej odbioru tych robót. Należy nadmienić, że 81% zarządców nie podejmowało stosownych działań by wyegzekwować przysługujące im uprawnienia z tytułu rękojmi lub gwarancji. Powszechnie występującymi wadami i usterkami były wykruszenia i inne ubytki nawierzchni, koleiny, spękania, zapadnięte pobocza oraz zapadnięte kratki ściekowe i studzienki. Stwierdzono, że niektóre wady były skutkiem stosowania niewłaściwej jakości materiałów.

Nieprawidłowości w zarządzaniu drogami publicznymi stwierdzono również w ponad połowie zarządów dróg, w toku kontroli przeprowadzonej w 2003 r. na terenie województwa pomorskiego²⁰². Nieprawidłowości te polegały głównie na prowadzeniu ewidencji dróg w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych²⁰³, nie przeprowadzaniu okresowych kontroli stanu technicznego dróg, do czego zobowiązywały przepisy ustawy o drogach publicznych oraz ustawy Prawo budowlane, a także nie wypełnianiu obowiązku opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych.

²⁰² Zob.: Informacja o wynikach kontroli finansowania i utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych w województwie pomorskim, Gdańsk 2004 r., op. cit.

²⁰³ Dz. U. Nr 32, poz. 393 ze zm.

3.2.1.2.3. Finansowanie utrzymania i budowy dróg publicznych

Jednym z podstawowych warunków utrzymania w należyтым stanie technicznym dróg publicznych oraz rozbudowy ich sieci jest dysponowanie przez poszczególnych zarządców odpowiednimi środkami finansowymi na budowę, modernizację, utrzymanie i ochronę tych dróg. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, iż efektywne gospodarowanie tymi środkami pozostaje w ścisłym związku z systemem zarządzania i finansowania drogami.

Ustalenia kontroli NIK, przeprowadzonych w latach 1990 - 1995 wskazywały, że najważniejszą barierą właściwego wykonywania zadań w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych były właśnie zmniejszające się, bądź niewystarczające nakłady środków finansowych, zarówno z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i ze źródeł stanowiących własne przychody jednostek drogownictwa. Ponadto, zarządcy dróg mieli poważne trudności z uruchamianiem i efektywnym wykorzystaniem środków publicznych oraz gromadzeniem na omawiany cel środków pozabudżetowych. Na przykład:

- z ustaleń kontroli z 1991 r. wynikało²⁰⁴, że w latach 1987 – 1990 realna wartość nakładów budżetowych ogółem, przeznaczonych na utrzymanie dróg, zmalała o 33,5%, w tym na drogi krajowe – o 40,1%. Tę niekorzystną tendencję pogłębiały trudności w uruchamianiu środków. I tak, w 1990 r. zablokowano (ustawą budżetową) 30% środków w budżecie centralnym, które uruchomione zostały dopiero w sierpniu tego roku. W rezultacie, przyznane środki budżetowe wykorzystywano często na drobne prace konserwacyjne kosztem poważniejszych robót remontowych. Podobne w skutkach zjawisko występowało w zakresie finansowania robót drogowych z budżetów terenowych. Urzędy wojewódzkie przekazywały do dyspozycji jednostek drogowych kwoty niższe niż pierwotnie planowano i ze znacznym opóźnieniem w stosunku do obowiązujących zasad finansowania. Jednocześnie, kierownicy jednostek organizacyjnych dróg publicznych nie wykazywali wystarczającej aktywności w zakresie ograniczania kosztów funkcjonowania tych jednostek. Co więcej, w toku kontroli stwierdzono znaczną ilość przypadków zawyżania kosztorysów przedwykonawczych;
- ustalenia następnej kontroli potwierdziły opisane powyżej tendencje²⁰⁵. W 1992 r. ogólne wydatki budżetowe na rozwój i utrzymanie krajowych dróg publicznych były o 2,6% niższe niż w 1991 roku. Uwzględniając jednak fakt, że w tym samym czasie udział wydatków na wynagrodzenia w GDDP wzrósł z 6,1% do 17,1%, zaangażowanie środków budżetowych przy realizacji zadań

²⁰⁴ Zob.: Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego i utrzymania dróg publicznych, Warszawa 1991 r., op. cit.

²⁰⁵ Zob.: Informacja o wynikach kontroli finansowania rozwoju i utrzymania sieci dróg publicznych, Warszawa 1993 r., op. cit.

drogowych zmniejszyło się o 18,2%. W konsekwencji, w 1992 r. zmodernizowano i wybudowano o 23% mniej dróg i o 47,5% obiektów mostowych niż w 1991 roku. Odnotowano również prawie 48% spadek w zakresie regeneracji nawierzchni bitumicznych. Tak jak w poprzednim roku, czynnikiem utrudniającym racjonalne wykorzystanie środków budżetowych była nierytmiczność ich uruchamiania (do końca III kwartału, tj. w okresie najbardziej sprzyjającym wykonywaniu robót drogowych, uruchomiono zaledwie 57% środków przewidzianych w ustawie budżetowej, i aż 30% rocznego limitu środków GDDP otrzymała w grudniu). Nieprawidłowości stwierdzono także w zakresie gospodarowania środkami specjalnymi²⁰⁶. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, środki specjalne winny być przeznaczone wyłącznie na budowę autostrad i dróg ekspresowych, natomiast GDDP przeznaczała te środki głównie na udzielanie nieoprocentowanych pożyczek podległym jej jednostkom. Poza tym stwierdzono całkowity brak nadzoru ze strony GDDP nad naliczaniem i egzekwowaniem opłat drogowych z tytułu wykonywania przewozów ponadnormatywnych oraz brak jej aktywności w zakresie pozyskiwania środków z tytułu partycypacji jednostek gospodarczych w kosztach rozwoju i utrzymania dróg.

Problemy z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych na drogownictwo oraz racjonalnym wykorzystaniem tych środków nie zostały także rozwiązane w następnych latach. Świadczą o tym wyniki kontroli dotyczące finansowania utrzymania i budowy: dróg publicznych w miastach²⁰⁷; dróg publicznych podległych gminom²⁰⁸ oraz obiektów mostowych w ciągach dróg publicznych²⁰⁹ - przeprowadzonych przez NIK w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Z ustaleń tych kontroli m.in. wynikało, że:

- w latach 1994 – 1995 nakłady na drogi miejskie pokrywały zaledwie ok. 50% występujących potrzeb. Stwierdzono przy tym wymuszanie na gminach udziału w finansowaniu miejskich dróg krajowych i wojewódzkich przez zarządy tych dróg, które warunkowały od zapewnienia współfinansowania przez gminy podjęcie robót remontowych ulic, leżących w ciągu dróg krajowych i wojewódzkich. Poza tym ustalono, że zarządy dróg w niewystarczającym stopniu wykorzystywały możliwość pozyskiwania środków pozabudżetowych, pochodzących z opłat i kar określonych w ustawie o drogach publicznych (głównie z tytułu zajęcia pasa drogowego i umieszczenie w nim urządzeń nie związanych z funkcjonowaniem drogi). W 80% kontrolowanych miast zarządy

²⁰⁶ Gromadzonymi na wydzielonym rachunku z tytułu opłat określonych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Dz. U. Nr 75, poz. 332 ze zm.

²⁰⁷ Zob.: Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach, Warszawa 1996 r., op. cit.

²⁰⁸ Zob.: Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych, Warszawa 1999, op. cit.

²⁰⁹ Zob.: Informacja o wynikach kontroli działalności administracji publicznej w zakresie budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych, Warszawa 1996 r., op. cit.

dróg nie pobierały opłat za wszystkie przypadki zajęcia pasa drogowego, bądź pobierały opłaty za okresy krótsze od faktycznego zajęcia pasa. Ponadto nie egzekwowano terminowego pobierania opłat i kar umownych;

- z punktu widzenia poziomu finansowania, nie uległa zasadniczej zmianie sytuacja w latach 1996 – 1998. Zły stan techniczny dróg gminnych i lokalnych miejskich nadal był w głównej mierze wynikiem niewystarczających środków finansowych, pochodzących zarówno z budżetu państwa, jak i z budżetów gmin. Przeciętne wydatki na finansowanie dróg stanowiły w budżetach kontrolowanych gmin ok. 4,5% ich wydatków ogółem. Środki te pozwalały na pokrycie jedynie połowy udokumentowanych potrzeb w zakresie modernizacji, utrzymania i ochrony dróg. Jednocześnie, w wyniku nie pobierania lub egzekwowania w zaniżonej wysokości opłat i kar za zajęcie pasa drogowego, środki finansowe z przeznaczeniem na drogownictwo były w 81% skontrolowanych gmin mniejsze od możliwych. Łączne uszczuplenia z tego tytułu wyniosły 6,7 mln zł. Środki na finansowanie dróg gminnych ograniczane były także w wyniku konieczności utrzymywania przez gminy niektórych dróg krajowych i wojewódzkich, ponieważ ich zarządcy (wojewodowie i Generalny Dyrektor Dróg Publicznych) nie gwarantowali utrzymania tych dróg w odpowiednim stanie;
- w latach 1994 – 1996 rządowa administracja drogowa nie zapewniała również niezbędnego poziomu finansowania obiektów mostowych, których stan techniczny ulegał systematycznemu pogarszaniu. Pomimo że środki przeznaczone z budżetu państwa na remonty i konserwację obiektów mostowych zabezpieczały mniej niż połowę zgłaszanych potrzeb, to jednocześnie nie były one racjonalnie wykorzystywane, a dystrybucja środków z budżetów wojewodów dla poszczególnych zarządów dróg miała cechy uznaniowości (odbywała się bez uwzględniania liczby i stanu technicznego obiektów mostowych, będących w gestii poszczególnych zarządów). Sytuacja w zakresie finansowania utrzymania obiektów mostowych w należyтым stanie technicznym nie uległa istotnej poprawie w latach 2003 – 2004. Ustalenia kontroli dotyczące tej kwestii wykazały²¹⁰, że zarządcy dróg nie dysponowali środkami finansowym adekwatnymi do potrzeb wynikających ze złego stanu technicznego obiektów mostowych. Tylko 8% zarządców miało do dyspozycji wystarczające środki finansowe, by zaspokoić potrzeby w zakresie utrzymania, remontów lub modernizacji omawianych obiektów. Żadnego rozeznania o potrzebach finansowych związanych z utrzymaniem w bezpiecznym stanie technicznym obiektów mostowych nie posiadało natomiast 25,9% zarządców dróg. Mimo braku wystarczających środków na utrzymanie obiektów mostowych, 20,5% zarządów dróg nie korzystało z możliwości pozyskiwania dodatkowych środków, poprzez utworzenie na ten cel rachunku środków specjalnych, o którym mowa w ustawie o drogach publicznych. Nadmienić również należy, iż mimo złego stanu technicznego obiektów mostowych, ok. 5% zarządów dróg nie wykorzystywało w pełni posiadanych środków finansowych.

²¹⁰ Zob.: Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymania obiektów mostowych i tuneli, Warszawa 2005 r., op. cit.

Z ustaleń kontroli, dotyczącej wydatków na drogi publiczne w 2002 r.²¹¹ wynikało, że plany wydatków na finansowanie tych dróg nie zostały wykonane praktycznie przez wszystkich zarządców dróg publicznych, co stanowiło podstawę do negatywnej oceny działalności tych zarządców²¹². Główną przyczyną niewykonywania przez badane jednostki planów wydatków na finansowanie dróg było niewłaściwe przygotowanie zarządów lub zarządców dróg publicznych do rzetelnego wykonywania zadań w zakresie utrzymania, remontów i budowy tych dróg. Ustalenia kontroli ujawniły bowiem istotne opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji technicznej, uzyskiwaniu pozwoleń budowlanych i organizacji udzielania zamówień publicznych na wykonanie robót drogowych. W przypadku GDDKiA, nieprawidłowości występowały zarówno na etapie przygotowania inwestycji, jak i ich realizacji. Najważniejsze nieprawidłowości w tym zakresie polegały m.in. na prowadzeniu inwestycji bez dysponowania prawami własności do terenu pod budowę, braku kompletu pozwoleń na budowę przed przystąpieniem do realizacji zadania, a także nierzetelnym przygotowaniem dokumentacji inwestycji. I tak:

- plan wydatków po zmianach GDDKiA (w wysokości 4.111,0 mln zł) ze wszystkich źródeł finansowania został wykonany w 83,9%²¹³. W jeszcze

²¹¹ Zob.: Informacja o wynikach kontroli finansowania wydatków na drogi publiczne w 2002 roku. NIK, Warszawa, maj 2003 r., Nr ewid. 136/2003/P/02/175/KKT.

²¹² Podstawowym źródłem środków na finansowanie dróg publicznych w 2002 r. był budżet państwa. Środki budżetowe w wydatkach GDDKiA stanowiły 73,4% ogólnej kwoty wydatków na drogi krajowe (pozostałe wydatki były finansowane ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, tj. BŚ, PHARE i ISPA – 14,5%, środków specjalnych - 11,3% oraz środków samorządów terytorialnych - 0,7%). Głównym źródłem środków budżetowych na finansowanie dróg jednostek samorządu terytorialnego była część drogowa subwencji ogólnej dla województw, powiatów ziemskich i powiatów grodzkich oraz część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin. Należne jednostkom samorządu terytorialnego kwoty tzw. subwencji drogowej zostały przekazane przez Ministerstwo Finansów w terminach zgodnych z przepisem art. 41 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2002 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.). O przeznaczeniu środków otrzymanych w formie subwencji ogólnej decydowały rady gmin - w przypadku części rekompensującej, a w przypadku części drogowej odpowiednio: rady powiatów oraz sejmiki wojewódzkie.

²¹³ Identyczna sytuacja miała miejsce w następnych latach. W 2003 r. plan wydatków ze wszystkich źródeł finansowania w kwocie 4.808,6 mln zł GDDKiA wykonała w 85,03%. (łącznie z wydatkami niewygasającymi w wysokości 66,2 mln zł), czyli o 719,8 mln zł mniej niż przyjęto w planie po zmianach. Na niezrealizowaną kwotę składały się, m. in., środki finansowe z funduszy ISPA (w kwocie 411,1 mln zł), PHARE (80,2 mln zł) i Banku Światowego (68,0 mln zł). Zob.: Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r., część 39 - Transport. NIK, Warszawa, maj 2004 r., Nr ewid. 84/2004/P/03/073/KKT. Podobny stopień wykorzystania środków finansowych przez GDDKiA stwierdzono również w 2004 r., w którym ze wszystkich źródeł finansowania wydatkowano ok. 84,4% zaplanowanych środków. Zplanowanej kwoty wydatków w wysokości 6.527,8 mln zł, GDDKiA wydatkowała 5.512,7 mln zł (łącznie z wydatkami nie wygasającymi w wysokości 38,6 mln zł), tj. o 1.015,1 mln zł mniej niż przewidywano. Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r., część 39 - Transport. NIK, Warszawa, maj 2005 r., Nr ewid. 95/2005/P/04/074/KKT.

mniejszym stopniu wykonano plan wykorzystania środków na inwestycje ze źródeł zagranicznych, w szczególności Banku Światowego (w 64,9%) oraz funduszu ISPA (w 17,2%). Niewykorzystanie dostępnych środków miało m.in. miejsce w sytuacji, gdy w zbadanym roku 29,6% sieci dróg krajowych (tj. 5.070 km) wymagało natychmiastowych zabiegów remontowych, a spośród 571 mostów wymagających odnowy – wyremontowano tylko 47, tj. 8,2%. Świadczyło to – w ocenie NIK - zarówno o niewystarczającym przygotowaniu organizacyjnym do realizacji przez GDDKiA statutowych zadań, jak i o niewystarczającym nadzorze nad jej działalnością, sprawowanym przez ministra właściwego do spraw transportu²¹⁴;

- plany wydatków po zmianach skontrolowanych zarządów dróg wojewódzkich zrealizowane zostały przeciętnie w 94,5% mimo potrzeb remontowo - inwestycyjnych 16-krotnie przekraczających roczne wydatki tych zarządów na finansowanie dróg wojewódzkich;
- skontrolowane zarządy dróg powiatowych zrealizowały plany wydatków średnio w 97,7%, natomiast ich potrzeby w zakresie finansowania utrzymania, remontów i budowy nowych dróg i obiektów mostowych były w 2002 r. 19-krotnie wyższe od kwoty wydatków. Niższy stopień wykonania omawianych planów stwierdzono w skontrolowanych urzędach miast na prawach powiatu. W 2002 r. wykonały one plan wydatków na cele drogowe w 89,9%. Jednocześnie, w badanych miastach zrealizowano zaledwie 21,8% potrzeb w zakresie odnowy obiektów mostowych, 9% potrzeb w zakresie budowy dróg i 5,4% potrzeb w zakresie odnowy nawierzchni dróg;
- skontrolowane urzędy gmin wykonały plan wydatków bieżących na cele drogowe w 87,6%, natomiast plan wydatków majątkowych – w 86,1%. Niewykonanie planu wydatków w tych gminach miało miejsce w sytuacji, gdy w 2002 r. ich potrzeby zostały zaspokojone w 3,6% - w zakresie budowy nowych dróg, w 28,2% - w zakresie utwardzenia bądź wymiany nawierzchni dróg oraz w 24,2% - w zakresie odnawiania obiektów mostowych.

Ustalenia kontroli w zakresie realizacji przez GDDKiA drogowych inwestycji wieloletnich - określanych w ustawach budżetowych na poszczególne lata - również wykazywały²¹⁵, że niedostatecznie wywiązywała się ona z ustawowych obowiązków, a zwłaszcza dotyczących efektywnego i skutecznego wykonania planu wydatków w ostatnich trzech latach. Na przykład:

²¹⁴ Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.), do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy m.in. sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.

²¹⁵ Zob.: Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r. Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych. NIK, Warszawa, maj 2005 r., Nr ewid. 112/2005/P04120/KSR; Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych. NIK, Warszawa, maj 2004 r., Nr ewid. 104/2004/P03119/KSR; Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych. NIK, Warszawa, maj 2003 r., Nr ewid. 122/2003/P/02/085 KSR.

- określone w ustawie budżetowej na 2002 r.²¹⁶ środki finansowe na realizację 21 drogowych inwestycji wieloletnich w ogólnej kwocie 1.377,1 mln zł - GDDKiA wykorzystała w 65,3%. Oznaczało to, że w 2002 r. GDDKiA nie wydatkowała na realizację przedmiotowych inwestycji 478 mln zł. Stwierdzono, że głównymi tego przyczynami było m.in. nierzetelne przygotowanie harmonogramów realizacji inwestycji oraz dokumentacji dotyczącej wartości kosztorysowych i zakresu rzeczowego inwestycji. Nieprawidłowości te przede wszystkim skutkowały opóźnieniami w realizacji planu rzeczowego, tj. przewidzianych do wykonania na ten rok zadań;
- negatywnie został oceniony stopień wykonania przez GDDKiA planu wydatków w 2003 r., dotyczącego realizacji 27 drogowych inwestycji wieloletnich. Zgodnie z ustawą budżetową na 2003 r.²¹⁷, nakłady na te inwestycje zostały określone w kwocie 2.551,1 mln zł, w tym środki PHARE i ISPA w wysokości 834 mln zł. Ustalono, że na realizację przedmiotowych inwestycji wydatkowano tylko 1.609,0 mln zł, tj. ok. 63% kwoty określonej ustawą budżetową. Podstawową przyczyną niewykonania planu wydatków na inwestycje wieloletnie było ich niewłaściwe przygotowanie do realizacji. Szczegółowa analiza przygotowania do realizacji 5 inwestycji wieloletnich wykazała, że dla żadnej z nich nie opracowano kompletnego harmonogramu realizacji oraz nie uzyskano wszystkich wymaganych dokumentów stwierdzających prawo do dysponowania nieruchomością;
- negatywnie zostało także ocenione niepełne wykorzystanie planowanych środków na finansowanie 22 drogowych inwestycji wieloletnich w 2004 roku. Nakłady na te inwestycje, określone w ustawie budżetowej na 2004 r.²¹⁸ w łącznej kwocie 2.300,4 mln zł, faktycznie wyniosły 1.440,6 mln zł (bez wydatków niewygasających w 2004 r. i wydatków niewygasających z końcem 2003 r.), tj. 62,3% kwoty określonej w ustawie budżetowej (po uwzględnieniu zmniejszenia o 8,6 mln zł na mocy uchwały Rady Ministrów). Na finansowanie inwestycji wieloletnich nie zdołano zatem wydatkować kwoty 785 mln zł. Do głównych przyczyn niewykonania planu wydatków na analizowane inwestycje wieloletnie zaliczono niewłaściwie ich przygotowanie do realizacji.

Szczegółowa analiza przygotowania do realizacji 7 inwestycji wieloletnich wykazała²¹⁹, że żadna z nich nie posiadała programu, uzgodnionego z Ministerstwem Infrastruktury, a wartości kosztorysowe nie odpowiadały rzeczywistym nakładom niezbędnym do realizacji tych inwestycji. Poza tym stwierdzono, że nawet zrealizowana część środków publicznych na finansowanie drogowych inwestycji wieloletnich nie skutkowała zadawalającymi efektami rzeczowymi. Świadczą o tym ustalenia kontroli realizacji wspomnianych wyżej 7 inwestycji. I tak:

²¹⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 30, poz. 275.

²¹⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 235, poz. 1981.

²¹⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 17, poz. 167.

²¹⁹ Zob.: Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r. Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych. NIK, Warszawa, maj 2005 r., op. cit.

- zaczęły już pękać cztery mosty, a trzem kolejnym grozi to samo, na odcinku autostrady A-4 Wrocław – Krzywa. Na tej samej autostradzie, na odcinku Sośnica – Katowice (ul. Murckowska), była w wielu miejscach nierówna świeżo ułożona nawierzchnia. Na odcinku Kleszczów – Sośnica wystąpiło zaś pięciomiesięczne opóźnienie w realizacji robót,
- prawie 2-letnie opóźnienie w realizacji robót stwierdzono przy budowie drogi ekspresowej Żywiec – Zawadoń oraz ok. 10-miesięczne opóźnienie robót - przy budowie drogi ekspresowej Bielsko-Biała – Cieszyn.

Wyniki kontroli, dotyczących tylko pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych na cele związane z utrzymaniem i budową dróg publicznych, dały podstawę do negatywnej oceny działalności zarządców dróg w tym zakresie. Spośród 166 skontrolowanych w 2000 r. zarządów dróg²²⁰, aż 97% nieprawidłowo wymierzało i egzekwowało opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi. W rezultacie, do skontrolowanych zarządów dróg nie wpłynęło 53,1 mln zł. Poza tym oznaczało to, iż zarządy dróg nie przestrzegały obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy o drogach publicznych oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy. Do głównych przyczyn ujawnionego stanu zaliczono nieznaną stosownych przepisów, dotyczących obowiązku naliczania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego oraz ich egzekwowania, niedoceniając znaczenia tego źródła dochodów w zasilaniu funduszy przeznaczonych na utrzymanie dróg, a także nieskuteczny nadzór nad pracownikami, którym powierzono obowiązki związane z zarządzaniem drogami.

Podstawę do negatywnej oceny działalności podmiotów uprawnionych do pozyskiwania i wykorzystania środków specjalnych na finansowanie budowy i utrzymania dróg krajowych w latach 2000 – 2003²²¹ stanowiły wyniki kontroli przeprowadzonej w 2003 roku²²². W toku tej kontroli stwierdzono bowiem, iż przy naliczaniu oraz egzekwowaniu opłat i kar pieniężnych, pobieranych w transporcie drogowym, występowały działania świadczące o braku gospodarności, celowości bądź rzetelności. Udział pozyskanych środków specjalnych (1.340 mln zł w zbadanym okresie) w ogólnym budżecie GDDKiA wynosił średnio 14,2% i stanowił drugą co do wielkości pozycję w jego strukturze. Kwota tych środków

²²⁰ Zob.: Informacja o wynikach kontroli realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego. NIK, Warszawa, lipiec 2000 r., Nr ewid. 157/00P99056/DTL.

²²¹ Zgodnie z obowiązującymi przepisami, do pozyskiwania przedmiotowych środków w badanym okresie było gospodarstwo pomocnicze Ministerstwa Infrastruktury pn. Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego (BOTM), GDDKiA i jej jednostki organizacyjne (do 2002 r. – GDDP) oraz urzędy celne, natomiast do wykorzystywania tych środków uprawniona była GDDKiA.

²²² Zob.: Informacja o wynikach kontroli finansowania utrzymania dróg krajowych ze środków specjalnych. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 186/2003/P/03/067/KKT.

mogłyby być jednak znacznie większa, gdyby podmioty uczestniczące w pozyskiwaniu omawianych środków z większą starannością naliczały i egzekwowały pobieranie opłat w transporcie drogowym. Stwierdzono mianowicie, że w latach 2000 – 2003 na wyodrębniony rachunek środków specjalnych w GDDKiA m.in. nie wpłynęło:

- ok. 2.1 mln zł - z powodu odstąpienia od wszczynania postępowań administracyjnych wobec ujawnionych przypadków przejazdów pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia;
- 4,6 mln zł - na skutek nieprawidłowości w zakresie windykacji kar pieniężnych, nałożonych decyzjami administracyjnymi za przejazdy pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia;
- 2,3 mln zł - na skutek nieprawidłowości w zakresie windykacji kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia;
- 1,4 mln zł – na skutek nieuregulowania przez przewoźników części lub całości drugiej raty opłat za udzielone koncesje w latach 1993 – 1995;
- ok. 50 mln zł – w wyniku dopuszczenia do występowania w przepisach prawnych nieuzasadnionych różnic w obowiązujących opłatach za nabycie identycznych uprawnień do wykonywania transportu drogowego. W praktyce oznaczało to, że przedsiębiorcy, zamiast występować o stosowne licencje, za uzyskanie których ustanowiono wyższe opłaty, korzystali z tzw. instytucji przejmowania uprawnień (bądź ich rozszerzenia) od przedsiębiorców już posiadających licencję, za co opłaty były znacznie niższe. Należy podkreślić, że wymagania, jakie musieli spełnić przedsiębiorcy przejmujący uprawnienia były identyczne, jak dla podmiotów ubiegających się o licencje. Tak więc, różnice w obowiązujących stawkach opłat za udzielenie licencji oraz za przeniesienie uprawnień z nich wynikających zachęcały przedsiębiorców do korzystania z możliwości tańszego nabycia stosownych uprawnień do wykonywania transportu drogowego.

Jedną z głównych przyczyn występowania nieprawidłowości w procesie pozyskiwania środków specjalnych na budowę i utrzymanie dróg krajowych był brak sprawnego systemu nadzoru nad działalnością jednostek pozyskujących te środki, a także brak przepływu informacji i współpracy między jednostkami upoważnionymi w obszarze transportu drogowego do nakładania, pobierania i przekazywania opłat i kar na rachunek środków specjalnych w GDDKiA.

Ustalenia kontroli finansowania dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe w latach 2003 - 2005 (I półrocze),

przeprowadzonej w 2005 r. m.in. wykazały²²³, że rozwiązania prawne i sposoby finansowania dróg zarządzanych przez samorządy terytorialne, wprowadzone ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²²⁴, nie spowodowały istotniejszych zmian w zakresie finansowania drogownictwa, w stosunku do poprzednich systemów finansowania²²⁵. Wydatki na drogownictwo skontrolowanych 41 jednostek samorządu terytorialnego kształtowały się w 2004 r. na poziomie 2003 r., natomiast plany finansowe na 2005 r. przewidywały dwukrotny, w stosunku do poprzednich lat, wzrost nakładów na ten cel. Wzrost ten wynikał głównie z pozyskania środków pomocowych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)²²⁶. Stwierdzono ponadto, że zaledwie 30% dróg samorządowych było w dobrym lub zadawalającym stanie technicznym, pozostałe wymagały naprawy lub modernizacji. Większość skontrolowanych jednostek (ok. 60%) prawidłowo wykorzystywała posiadane środki na finansowanie drogownictwa, realizując rzeczowe i finansowe plany w omawianym zakresie oraz przestrzegając przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²²⁷. Pozostałe jednostki nie wykonywały w pełni zaplanowanych zadań rzeczowych, co skutkowało niewykorzystaniem posiadanych środków finansowych. Wynikało to głównie z długotrwałych prac przygotowawczych, wadliwego przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień publicznych oraz opóźnień w realizacji robót drogowych. Istotny wpływ na niewykonywanie planów rzeczowych miało unieważnianie postępowań o udzielanie zamówień publicznych i konieczność ich powtarzania. Znaczna część skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (ok. 40%), bądź powołanych przez nie podmiotów do zarządzania drogami (ok. 40%) nie wykazywały dostatecznej aktywności na rzecz pozyskania pozabudżetowych środków na finansowanie drogownictwa. Dotyczyło to w szczególności zaniechania działań lub nieprawidłowego przygotowania wniosków o uzyskanie środków pomocowych zarówno przedakcesyjnych, jak i po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

²²³ Kontrola nr P/05/066.

²²⁴ Dz. U. Nr 203, poz. 1966.

²²⁵ Określonych przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. nr 123, poz. 780, ze zm.).

²²⁶ Na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206).

²²⁷ Dz. U. Nr 19, poz. 177.

3.2.1.2.4. Budowa autostrad

Na początku lat 90. spośród krajów Europy Środkowej, Polska miała najniższy i nie odpowiadający potrzebom transformacji ustrojowej standard sieci drogowej. W związku z tym dostrzegano konieczność budowy nowoczesnych autostrad²²⁸, a także dróg ekspresowych, co pozwoliłoby osiągnąć zadowalający pod tym względem standard w ciągu 20 – 30 lat.

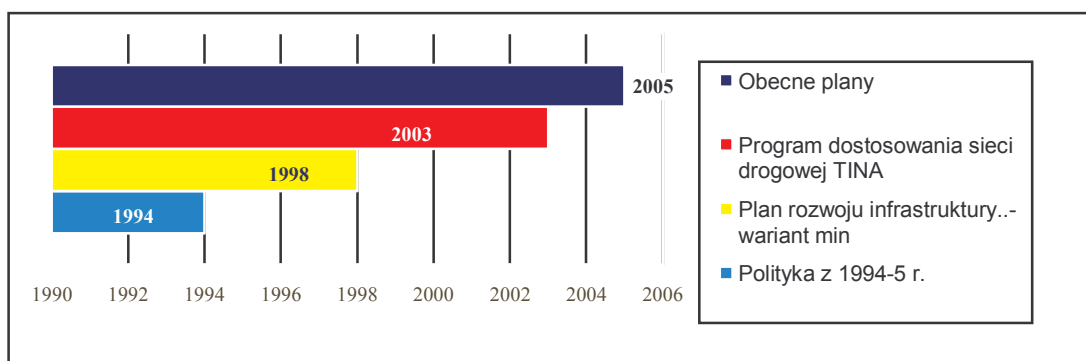
Tymczasem, po upływie 15 lat, łączna długość polskich autostrad wynosiła niewiele ponad 550 km i składała się z niełączących się w logiczną całość odcinków²²⁹. W okresie tym, zamiast budować autostrady, prowadzono głównie działania przygotowawcze do budowy autostrad, a mianowicie tworzone i ciągle modyfikowano nierealne plany i programy ich budowy. Dotyczy to wszystkich dotychczasowych rządów, których aktywność sprowadzała się przede wszystkim do przedstawiania własnych programów budowy autostrad oraz powoływania do ich realizacji stosownych urzędów. Urzędy te, stworzone przez poprzedników, były jednak likwidowane przez następne rządy, by powołać nowe urzędy. W rezultacie, administracja drogowa do spraw budowy autostrad nie miała niezbędnej stabilności i ciągłości organizacyjnej, była natomiast narażona na cyklicznie powtarzające się wstrząsy reorganizacyjne i kadrowe. Ponadto, nierozwiązaną dotychczas kwestią, pozostającą w ścisłym związku z bardzo wolnym tempem powstawania polskich autostrad, pozostaje sposób i źródła finansowania ich budowy.

Przykładem braku skuteczności rządowej administracji drogowej w zakresie budowy autostrad mogą być losy autostrady A-1, uznanej za inwestycję priorytetową UE (rys. 3.1.2.). Rozpoczęcie jej budowy (determinującej konkurencyjność portów morskich i regionów nadmorskich, niezwykle ważnej dla rozwoju społeczno - gospodarczego Polski), było w kolejnych programach planowane na 1994 r., 1998 r., 2003 r., a ostatecznie na 2005 r., co zilustrowano na rysunku 3.2.1.

²²⁸ Należy przy tym podkreślić, że rozwój autostrad prowadzi nie tylko do usprawnienia infrastruktury drogowej, ale stanowi również narzędzie realizacji innych celów gospodarczych, w tym do wzrostu zatrudnienia oraz rozwoju produkcji w sektorze budowlanym. Poza tym, na autostradach jest o ok. 80% mniejsze ryzyko wypadków drogowych i o ok. 70% mniejsza liczba wypadków śmiertelnych.

²²⁹ Na tę długość autostrad składało się 7 odcinków, tj. A-1: Tuszyn – Piotrków Trybunalski (17 km), A-2: Nowy Tomyśl – Modła (149 km), A-4: granica państwa – Jędrzychowice (2 km), A-18 i A-4: Golnice – Krzywa i Krzywa – Kleszczów (252 km), A-4: Chorzów – Katowice (4 km), A-4: Katowice – Kraków (85 km) oraz A-6: Kołbaskowo – Szczecin (14 km). Należy przy tym nadmienić, że budowa autostrad w Polsce trwa od 1976 roku. Od tego czasu przybyło ich ok. 400 km, ponieważ najstarsze odcinki A-4, A-6 i A-18 powstały w latach 30. na ziemiach znajdujących się wówczas w granicach Niemiec, co oznacza, że do tego czasu w Polsce nie było innych autostrad niż poniemieckie.

Rys. 3.2.1. Termin rozpoczęcia budowy autostrady A-1 w programach rozwoju transportu.



Prawie dziesięcioletnie opóźnienie rozpoczęcia budowy powyższej autostrady z pewnością przyczyniło się nie tylko do powstania nieodwracalnych strat, zwłaszcza w gospodarce morskiej, ale podważyło wiarygodność Polski wobec inwestorów zagranicznych, ponieważ uwzględniając rządowe zamierzenia w zakresie infrastruktury i licząc na poprawę powiązań transportowych, niektórzy z nich zainwestowali w rejonie tej planowanej drogi²³⁰. Ponadto, w konsekwencji niezrealizowania tych zamierzeń, wiele atrakcyjnych inwestycji zagranicznych zlokalizowanych zostało u naszych sąsiadów, których działania w infrastrukturze transportu były bardziej przekonujące.

Na powyższe problemy i zagrożenia w zakresie sprawnej i skutecznej budowy autostrad w Polsce, wskazywały wyniki kontroli NIK z lat 1990 – 2004. I tak, z ustaleń kontroli przeprowadzonej w 1994 r., dotyczącej stanu przygotowań do realizacji rządowego programu budowy autostrad, m.in. wynikało²³¹, że mało skuteczne okazały się działania, podejmowane w latach 1993 – 1994, zmierzające do stworzenia organizacyjnych i finansowych warunków umożliwiających przyspieszenie tempa budowy sieci autostrad w Polsce. Istotny na to wpływ miały nieprawidłowości w procesie wdrażania postanowień ustawy z dnia 28 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw²³². W szczególności nie przestrzegano zasady kompetencyjności władz przy ustaleniu

²³⁰ Według Dziennika Bałtyckiego z dnia 19 października 2005 r., do korzyści z omawianej autostrady należy m.in. zaliczyć: powstanie na każdy kilometr ok. 40 miejsc pracy podczas jej budowy, a po otwarciu - ok. 45 miejsc pracy, kilkadziesiąt kontraktów dla lokalnych firm na dostawy i wykonawstwo przy budowie drogi, rozwój usług oraz międzynarodowego i krajowego ruchu turystycznego, rozładowanie zatłoczonych dróg i węzłów komunikacyjnych, a także skrócenie o ok. 40% czasu podróży przez Pomorze na południe.

²³¹ Por. Informacja o wynikach kontroli stanu przygotowań do realizacji rządowego programu budowy autostrad. NIK, Warszawa, maj 1995 r., Nr ewid. 27/95/59 A/94.

²³² Dz. U. Nr 47, poz. 212.

jednostek odpowiedzialnych za koordynację przygotowania i wdrożenia programu budowy autostrad. W rezultacie, utworzona m.in. w 1993 r. Spółka Skarbu Państwa „Autostrady Polskie S.A.” została postawiona w stan likwidacji, a w jej miejsce powołano Agencję Budowy Autostrad, podległą Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej.

Zmiany organizacyjne oraz niewydanie 9 aktów wykonawczych do ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych²³³, a także błędy w przygotowaniu poszczególnych inwestycji, przyczyniły się w znacznym stopniu do opóźnienia rozpoczęcia wdrażania ówczesnego programu budowy autostrad. Stwierdzone opóźnienia skutkowały również niewykorzystaniem środków finansowych pochodzących zarówno z pożyczek Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz Banku Światowego (BS), jak i ze źródeł pozabudżetowych (w 1994 r. środki z międzynarodowych instytucji finansowych zostały wykorzystane tylko w ok. 2%).

Przeprowadzona pod koniec 1997 r. kontrola realizacji przywołanej powyżej ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce²³⁴ wykazała z kolei, że:

- rządowy program budowy autostrad z 1994 r., przewidujący wybudowanie w ciągu 15 lat czterech głównych autostrad w Polsce o łącznej długości 2600 km, nadal realizowany był ze znacznymi opóźnieniami. W założonym terminie (tj. do 1996 r.) nie zakończono budowy żadnego z planowanych trzech odcinków autostrad (tj. A-4 Kraków - Katowice, A-4 Golnice - Opole i A-1 Łódź - Częstochowa o łącznej długości 338 km). Środki finansowe, przeznaczone na ten cel, a mianowicie zaciągnięta w 1993 r. pożyczka EBOR w kwocie 45 mln ECU oraz ich równowartość dotacji z budżetu państwa zostały bowiem zużyte na realizację zwiększonego zakresu robót na odcinku autostrady A-4 Kraków – Katowice (m.in. w związku ze zmianą parametrów dotyczących przenoszenia obciążeń z dotychczasowych 100 kN/oś do 115 kN/oś). Świadczyło to zatem o nieuwzględnieniu w 1993 r. przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej niezbędnego zakresu zadań rzeczowych, wynikającego z integracji krajowej sieci dróg z europejskim systemem transportowym;
- w ciągu 3 lat od wejścia w życie ustawy o autostradach płatnych zdołano zaledwie przeprowadzić postępowania lokalizacyjne i koncesyjne oraz zawrzeć (przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej we wrześniu 1997 r.) umowy koncesyjne na budowę i eksploatację 2 odcinków autostrad płatnych (A-2

²³³ Dz. U. Nr 127, poz. 627 ze zm.

²³⁴ Por. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, lipiec 1998 r., Nr ewid. 175/98P97122/DTL.

Świecko - Stryków i A-4 Katowice - Kraków o łącznej długości 417,7 km), a także zakończyć procedurę koncesyjną w sprawie zawarcia umowy na budowę odcinka autostrady płatnej A-1 Gdańsk - Toruń o długości 151,9 km. Odnośnie umowy, zawartej przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. na budowę i eksploatację wymienionego odcinka autostrady A-2 stwierdzono, że zamieszczone w niej zobowiązanie do wsparcia (określonego w art. 39 ustawy o autostradach płatnych) stanowiło przekroczenie dyspozycji tej ustawy w zakresie zasad finansowania autostrad płatnych;

- w latach 1995 – 1997 wydatki budżetu państwa na przygotowanie koncesyjnego systemu budowy autostrad w Polsce, wykonane za pośrednictwem Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad (ABiEA), wyniosły 212,6 mln zł, natomiast ustalane corocznie w ustawach budżetowych dotacje, na wynikające z ustawy o autostradach płatnych zadania realizowane przez ABiEA, nie były wykorzystywane w pełnej wysokości. I tak:
 - w 1995 r. dotacje budżetowe na zadania określone w art. 12 ustawy o autostradach płatnych (49,6 mln zł) wykorzystano tylko w 11,5%. Przyczyną niskiego wykorzystania dotacji w tym roku była zwłoka w wydaniu aktów wykonawczych do tej ustawy,
 - w 1996 r. dotacja na przygotowanie inwestycji autostradowych w kwocie 104,8 mln zł została w 66,6% wykorzystana dopiero w następnym roku. Wynikało to z przeciągającego się postępowania lokalizacyjnego autostrad, co uniemożliwiło realizację zaplanowanych wydatków na wykup gruntów,
 - w związku z niewykorzystanymi dotacjami z lat poprzednich, niewykorzystane z dotacji dla ABiEA środki z budżetu 1997 r., Minister przeznaczył na inne cele;
- na skutek małego zainteresowanie podmiotów gospodarczych postępowaniem przetargowym dotyczącym budowy autostrad płatnych (m.in. z powodu braku opłacalności takich przedsięwzięć bez wydatnej pomocy budżetu państwa w formie partycypacji w pokrywaniu niedoborów w przychodach z eksploatacji autostrady oraz w formie ulg i zwolnień podatkowych dla koncesjonariusza), do przetargu na wyłonienie koncesjonariusza budowy i eksploatacji autostrady A-1 Gdańsk - Toruń odpowiedziały tylko 2 firmy. W wyniku tego przetargu, przeprowadzonego w II etapie z udziałem jednego uczestnika, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej udzielił w dniu 25 sierpnia 1997 r. koncesji firmie „Gdańsk Transport Company” S.A.;
- negatywny wpływ na przebieg realizacji programu budowy autostrad miały nieprawidłowości w działalności Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej i w powoływanych przez niego komisjach przetargowych oraz ABiEA. Nieprawidłowości te m.in. polegały na:
 - nierzetelnej ocenie przez komisję przetargową oferty firmy „Autostrada Wielkopolska” S.A. z Poznania w postępowaniu dotyczącym koncesji na budowę i eksploatację autostrady płatnej A-2. Stwierdzono bowiem, że w toku postępowania komisja bezkrytycznie uznała za wiarygodną

deklarację tej firmy o zamiarze realizowania przedsięwzięcia bez udziału Skarbu Państwa. W toku dalszego postępowania, tj. negocjacji umowy koncesyjnej z firmą „Autostrada Wielkopolska” S.A. okazało się, że deklaracja ta była bezpodstawna,

- niepodjęciu przez Ministra TiGM działań w sprawie zawarcia umowy międzypaństwowej o lokalizacji przejścia autostradowego na granicy państwa z Białorusią (porozumienie o miejscu połączenia autostrady A-2 z odpowiadającą jej drogą na Białorusi). Dopiero w lutym 1998 r. Departament Polityki Transportowej MTiGM zorganizował z inicjatywy strony białoruskiej pierwsze spotkanie stron w tej sprawie,
- niewłaściwym prowadzeniu przez ABiEA spraw o wydanie wskazań lokalizacyjnych dla odcinka autostrady płatnej A-2, od granicy województw łódzkiego i skierniewickiego, przez Warszawę. Stwierdzono, że kwestia ta nie została rozwiązana z powodu forsowania przez Prezesa ABiEA przeprowadzenia autostrady przez Warszawę oraz jego negatywnego stanowiska do wnioskowanego przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa uzupełnienia wniosku lokalizacyjnego porównawczymi analizami oddziaływania autostrady na środowisko,
- niedostatecznym uwzględnieniu przez ABiEA w dokumentacji lokalizacyjnej tzw. dróg alternatywnych. Problematyka ta nie znajdowała odzwierciedlenia w formie konkretnych uzgodnień z Generalną Dyрекcją Dróg Publicznych. Brak jednoznacznych rozstrzygnięć w tej sprawie powodował kontrowersje przy uzgadnianiu przez GDDP zobowiązań Ministra TiGM, odnoszących się do „konkurujących dróg równoległych” względem autostrad płatnych, zawartych w umowach koncesyjnych,
- stosowaniu przez ABiEA zasad postępowania przetargowego naruszających przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych²³⁵. Polegało to na wyłączeniu stosowanych w ABiEA procedur przetargowych spod - określonego w ustawie - nadzoru Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), w tym na uchyleniu jego uprawnień do rozpatrywania odwołań uczestników przetargów. Szczególnie niekorzystne dla interesów uczestników przetargów było pozbawienie ich prawa wnoszenia odwołań od rozstrzygnięć przetargowych do Prezesa UZP, jako II instancji odwoławczej;
- opóźnieniach w wykorzystaniu kredytu w wysokości 225 mln ECU na realizację budowy autostrady A-4 Wrocław – Gliwice, uzyskanego w 1994 r. w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej dopiero w końcu 1995 r., tj. po upływie roku od daty podpisania umowy pożyczkowej, podjął decyzję w sprawie podziału kompetencji przy realizacji tego przedsięwzięcia pomiędzy GDDP i ABiEA oraz wydał zarządzenie w sprawie organizacji wewnętrznej GDDP, stwarzające możliwość utworzenia Biura Budowy Autostrady Wrocław - Gliwice w Opolu, jako jednostki terenowej GDDP, odpowiedzialnej za realizację zadania. Roczna zwłoka Ministra TiGM w tej sprawie spowodowała, że

²³⁵ Dz. U. Nr 76, poz. 344 ze zm.

faktyczne działania przygotowawcze do realizacji wymienionego przedsięwzięcia podjęte zostały dopiero w II kwartale 1996 roku. W rezultacie, nie zostały wykorzystane środki z zaciągniętej pożyczki oraz środki PHARE z przeznaczeniem na finansowanie nadzoru nad budową przez angielską firmę Atkins.

Kolejna kontrola budowy autostrad w Polsce została przeprowadzona w 2000 r. i dotyczyła działalności uczestników tego procesu (tj. ABiEA, GDDP i Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej) w latach 1998 - 2000²³⁶. Ustalenia tej kontroli wykazały, że w okresie objętym badaniem:

- Minister TiGM nadal nie wykonywał skutecznego nadzoru nad realizacją zadań przez ABiEA. W rezultacie nie podjęto budowy autostrad w ramach żadnej z czterech koncesji udzielonych przez Ministra w 1997 r. (trzy koncesje dla firmy „Autostrada Wielkopolska” S.A. na budowę trzech odcinków w ciągu autostrady A-2 Świecko - Stryków oraz jedna - dla firmy „Gdańsk Transport Company” S.A. na budowę odcinka autostrady A-1 Gdańsk – Toruń). Z dużymi trudnościami przebiegało również podjęcie płatnej eksploatacji odcinka autostrady A-4 Katowice – Kraków, w ramach koncesji udzielonej firmie „Stalexport” S.A. Realizowano jedynie budowę autostrad finansowanych ze środków publicznych²³⁷. Z tych środków Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych finansowała budowę 192,1 km autostrad (głównie odcinek autostrady A-4 Wrocław - Nogawczyce i obwodnicy Poznania w ciągu tej autostrady), z czego tylko 13 km oddano do użytku. Natomiast z dotacji budżetowej, ABiEA wydatkowała 409,3 mln zł, w większości na wykup gruntów, prace studialne i dokumentacyjne oraz badania archeologiczne;
- opieszale były działania MTiGM w zakresie renegotjacji umowy koncesyjnej ze spółką „Autostrada Wielkopolska” („AW”), ze względu na jej wady, polegające m.in. na braku precyzyjnych postanowień dotyczących podziału ryzyka, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz form i zakresu wsparcia przez Rząd. Skutkowało to tym, że koncesjonariusz nie mógł zgromadzić niezbędnych środków, gdyż instytucje finansowe nie akceptowały warunków, zawartych w przedmiotowej umowie. Dopiero po upływie 2 lat od zawarcia umowy koncesyjnej podpisano z firmą „AW” aneks do tej umowy, w którym usunięto wady pierwotnego tekstu. W rezultacie, Minister TiGM trzykrotnie przedłużał termin przedstawienia przez „AW” zamknięcia finansowego;
- nie podpisano umowy koncesyjnej z firmą „Gdańsk Transport Company” S.A. (GTC), tj. koncesjonariuszem budowy odcinka autostrady płatnej A-1 Gdańsk – Toruń. Bezpośrednią przyczyną zawieszenia negocjacji w sprawie postanowień umowy było stanowisko firmy doradczej (PriceWaterhouseCoopers), iż

²³⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, kwiecień 2001 r., Nr ewid. 23/2001/P00128/DTL.

²³⁷ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o finansowaniu dróg publicznych - Dz. U. Nr 123, poz. 780 ze zm.

przedsięwzięcie to nie spełnia kryteriów bankowych bez dającego się zaakceptować wsparcia rządowego;

- firma Stalexport S.A. nie zgromadziła w umownym terminie (tj. do 19 września 1998 r.) wystarczających środków na sfinansowanie rozpoczęcia eksploatacji odcinka autostrady A-4 Katowice – Kraków. W tej sytuacji, strony podpisały w marcu 1999 r. aneks do umowy, w którym ustalono zakres i terminy realizacji robót budowlanych umożliwiających podjęcie eksploatacji tego odcinka, jako płatnej autostrady (umowa koncesyjna nie przewidywała i nie definiowała pojęcia „rozruch technologiczny autostrady”, a więc i pobierania opłat w czasie jego trwania);
- nieuzasadniona była – w ocenie NIK - decyzja Ministra TiGM (z dnia 9 lutego 1999 r.) o przerwaniu postępowania przetargowego (ogłoszonego w czerwcu 1997 r.) w celu udzielenia koncesji na eksploatację odcinka autostrady A-4 Wrocław – Katowice, jako autostrady płatnej, budowanego ze środków publicznych. Minister nie przewidział bowiem, że opóźnienie w wyłonieniu koncesjonariusza skutkować będzie zbędnymi wydatkami środków publicznych, związanymi z kosztami wykonania tymczasowych rozwiązań w miejscach obsługi podróżnych. Samo tylko opracowanie projektu tymczasowych miejsc obsługi podróżnych od węzła Bielany Wrocławskie do węzła Sośnica, które miały być wykonane przez koncesjonariusza, kosztowało prawie 161 tys. zł;
- ABiEA nie zdołała od 1996 r. uzyskać wskazania lokalizacyjnego dla przebiegu autostrady A-2 w rejonie Warszawy. Odpowiedzialność za występujące w tej sprawie opóźnienia ponosił również Minister TiGM, gdyż w 1998 r. zamiast niezwłocznie przystąpić do uzupełnienia złożonego wniosku lokalizacyjnego o kwestie zgłoszone przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - tracono czas na forsowanie własnej koncepcji lokalizacji tego odcinka autostrady. Umowę na opracowanie wariantowych przebiegów autostrady A-2 w rejonie Warszawy, ABiEA zawarła z francuską firmą SETEC International dopiero w grudniu 1998 r., w której postanowiono, że wykonanie oraz prezentacja dokumentacji końcowej miała nastąpić w styczniu 2000 roku. Tymczasem, jeszcze w czerwcu 2000 r. pozostawało na etapie prac studialnych porównywanie wariantów (tzw. podmiejskiego i ursynowskiego) oraz nie były zakończone konsultacje społeczne. Wystąpiła również konieczność trasowania autostrady w nowym terenie, który w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczony był na inne cele. Wymagało to podjęcia na nowo prac planistycznych dla nowych przebiegów tego odcinka autostrady;
- nie były właściwie zorganizowane ratownicze badania archeologiczne. Prezes ABiEA, powierzył organizację i wybór wykonawców Ośrodkowi Ratowniczych Badań Archeologicznych, który powołany został w 1995 r. przez ówczesnego Ministra Kultury i Sztuki w celu organizowania takich badań w obrębie inwestycji autostradowych. Do czasu zakończenia omawianej kontroli, Agencja zawarła z właściwymi terytorialnie jednostkami naukowymi 18 umów na łączną kwotę 167,8 mln zł. Wszystkie umowy zawarto w trybie zamówień z wolnej ręki, na co Agencja uzyskała wymaganą zgodę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Akceptacja trybu zamówień z wolnej ręki i godzenie się na wybór wykonawców zamówień według klucza terytorialnego, nie sprzyjało jednak

ustalaniu cen zamówień w warunkach konkurencji pomiędzy jednostkami badawczymi, wykonującymi prace archeologiczne;

- wystąpiły opóźnienia w przygotowaniu nowelizacji ustawy o autostradach płatnych, które wynikały m.in. z niedoskonałości przedkładanych projektów, przewlekłego ich uzgadniania oraz złej organizacji pracy nad projektem ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych. Minister TiGM prace te powierzył ABiEA, chociaż nie była ona do tego przygotowana. W rezultacie, Agencja zleciła wykonanie stosownego projektu firmie konsultingowej (w ramach ogólnej umowy na usługi dotyczące zastosowania systemu publiczno - prywatnego partnerstwa w realizacji drogowych koncesyjnych projektów w Polsce), których koszt wyniósł 307,5 tys. EUR. Za wykonanie w ramach tej umowy projektu ustawy o autostradach płatnych, który w toku prac legislacyjnych oceniony był negatywnie, Agencja zapłaciła firmie konsultingowej 133 tys. EUR. Zdaniem NIK, był to wydatek niecelowy.

Istotnego - zapowiadanego w programach rządowych - postępu w zakresie budowy autostrad nie odnotowano również w latach 2001 – 2003. Potwierdziły to wyniki kontroli, przeprowadzonej w 2003 r.²³⁸, której celem była ocena działalności administracji publicznej w zakresie tworzenia warunków do budowy autostrad oraz wykorzystania środków publicznych, przeznaczonych na finansowanie ich budowy. W toku tej kontroli m.in. stwierdzono, że:

- nie realizowano przepisów ustawy o autostradach płatnych w zakresie finansowania budowy autostrad. Ustalono, że nie podjął działalności Krajowy Fundusz Autostradowy²³⁹. Nie został także zrealizowany plan przyspieszenia tempa budowy nowych odcinków autostrad do poziomu 250 km średniorocznie, zamieszczony w przyjętym przez Radę Ministrów w styczniu 2002 r. dokumencie, pn. „Infrastruktura – Klucz do Rozwoju”²⁴⁰. Przyczyną niepowodzenia zmodyfikowanego programu budowy autostrad było oparcie go na powstałych pośpieszenie i niedopracowanych rozwiązaniach. W dokumencie „Infrastruktura - Klucz do Rozwoju” postanowienia dotyczące „Zmienionego Programu budowy autostrad i dróg ekspresowych” miały charakter wstępnych założeń, a jego podstawowe elementy zamierzano dopiero opracować. W czasie przyjmowania przez Radę Ministrów przywołanego dokumentu, w Ministerstwie Infrastruktury (MI) nie było nawet projektu tzw. Znowelizowanego programu

²³⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 185/2003/P03/066/KKT.

²³⁹ Utworzony na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 września 2000 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw – Dz. U. Nr 86, poz.858.

²⁴⁰ M.in. z powodu jednoczesnego braku realnych warunków sprzyjających rozwojowi budownictwa autostradowego w rozmiarach określonych w tym dokumencie. Jednym z takich warunków miało być wprowadzenie opłat winietowych, jako dodatkowego źródła finansowania przedsięwzięć autostradowych. Odrzucenie przez Sejm RP tego kontrowersyjnego pomysłu, zamiast przyspieszyć, opóźniło co najmniej o rok realizację programów autostradowych. Nie zostały również wdrożone koncepcje dotyczące dywersyfikacji źródeł finansowania programu budowy autostrad.

budowy autostrad i dróg ekspresowych, zapowiedzianego w tym dokumencie. Nie czekając jednak na zakończenie prac nad przygotowaniem Programu, podjęte zostały niektóre podstawowe decyzje, jak np. likwidacja z dniem 31 marca 2002 r.²⁴¹ Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad. Negatywnie na wartość merytoryczną programu wpłynęło niewłączenie do prac nad jego opracowaniem krajowych jednostek naukowo – badawczych, specjalizujących się w problematyce drogownictwa i transportu drogowego. Działaniem niecelowym i niegospodarnym było zlecenie wykonania kosztownego opracowania (wycenionego na 408,4 tys. zł i 45 tys. EUR) pt. „Potencjalne struktury odpłatności za korzystanie z dróg w Polsce”. Raport ten, sporządzony pośpiesznie, nie zawierał żadnych rekomendacji dotyczących jakichkolwiek przyszłych decyzji MI w sprawie budowy autostrad, a przez to nie mógł być wykorzystany do dalszych prac. Tak więc, przygotowany po raz trzeci od 1994 r. kolejny program realizacji przedsięwzięć autostradowych nie nadawał się do realizacji;

- administracja drogowa traciła ok. 170 mln zł rocznie z tytułu nie pobierania opłat za przejazd po wybudowanej autostradzie A-4 na odcinku Wrocław – Katowice. Przyczyną było nierozstrzygnięcie przez Ministra Infrastruktury rozpoczętego w 2000 r. postępowania przetargowego w celu wyłonienia koncesjonariusza do przystosowania wymienionego odcinka do wymogów autostrady płatnej. Należy nadmienić, że z pobieranych opłat miała być spłacana pożyczka EBI w wysokości 225 mln EUR. W tej sytuacji, raty spłacano ze środków budżetowych. Poza tym, brak koncesjonariusza przyczyniał się do nienależytej ochrony poszczególnych odcinków autostrady oraz niewystarczającego stopnia bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- nie osiągnięto poprawy w realizacji przedsięwzięć autostradowych w systemie koncesyjnym. Na przykład:
 - nie był budowany odcinek autostrady A-1 Gdańsk – Nowe Marzy o długości 90 km przez spółkę Gdańsk Transport Company (GTC), mimo parafowania w sierpniu 2002 r. przez GDDKiA, przy akceptacji Ministra Infrastruktury, projektu umowy koncesyjnej. Jak ustalono, negocjacje tego projektu były prowadzone bez niezbędnej koordynacji międzyresortowej, a nawet wewnątrzresortowej. Zdaniem Ministerstwa Finansów, przyjęcie przewidzianego w uzgodnionym projekcie umowy poziomu kosztów i modelu finansowania skutkowałoby tym, że w 2003 r. niemożliwym byłoby pozyskanie gwarancji rządowych na kredyty, które są niezbędne do współfinansowania innych inwestycji drogowych, realizowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

Wyniki kontroli, przeprowadzonej w 2005 r., dotyczącej wykonywania zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A – 1 „północ –

²⁴¹ Na podstawie ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw – Dz. U. Nr 25, poz. 253.

południe” w latach 2003 - 2005 (I półrocze) wykazały²⁴², że działania Ministra Infrastruktury, zmierzające do wykonania postanowień udzielonej w 1997 r. koncesji, doprowadziły wprawdzie do podpisania w dniu 31 sierpnia 2004 r. umowy koncesyjnej, jednak główne założenia tej umowy (według stanu na koniec czerwca 2005 r.) nie zostały zrealizowane. Nie dotrzymany został bowiem termin uzyskania tzw. zamknięcia finansowego, które miało nastąpić do dnia 31 grudnia 2004 roku. W związku z tym, nie mógł być dotrzymany termin rozpoczęcia robót budowlanych, ustalony w umowie na dzień 1 maja 2005 roku. Ze względu na fakt, iż postanowienia przedmiotowej umowy nie dawały podstaw do rozpoczęcia realizacji objętego nią zadania, wystąpiła konieczność prowadzenia dalszych negocjacji.

W konsekwencji, tj. po 11 miesiącach od zawarcia umowy koncesyjnej, Rada Ministrów, na wniosek Ministra Finansów uzgodniony z Ministrem Infrastruktury, udzieliła koncesjonariuszowi gwarancji finansowych w wysokości koniecznej do spłaty kredytów (zaciągniętych przez koncesjonariusza w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Nordic Investment Bank) na częściowe sfinansowanie budowy autostrady A-1 (uchwała Rady Ministrów Nr 194/2005 z dnia 26 lipca 2005 r., która weszła w życie z dniem 28 lipca 2005 r.). Uzyskanie gwarancji dało podstawę do symbolicznego rozpoczęcia w dniu 29 lipca 2005 r. budowy pierwszego 90. kilometrowego odcinka tej autostrady. Na etapie negocjowania treści umowy koncesyjnej pozostawała jednak sprawa budowy drugiego, objętego koncesją z 1997 r., odcinka autostrady A-1.,

- nie doszło do zamknięcia finansowego umowy koncesyjnej z 1997 r., pomiędzy b. Ministrem TiGM a spółką Stalexport S.A. w sprawie budowy (przez przystosowanie) i eksploatacji autostrady płatnej A-4 na odcinku Katowice – Kraków. Przyczyną był brak nowelizacji ustawy o autostradach płatnych, co umożliwiłoby przeniesienie uprawnień koncesyjnych na spółkę Stalexport Autostrada Małopolska S.A. Od wprowadzenia tego rodzaju przepisów banki uzależniały uruchomienie środków finansowych na realizację projektu. Starania Ministra Infrastruktury o dokonanie tych zmian okazały się nieskuteczne.

Wyniki ostatniej kontroli, przeprowadzonej w 2005 r., której przedmiotem było wywiązywanie się koncesjonariusza autostrady A-4 odcinek Katowice Kraków z zobowiązań koncesyjnych²⁴³ m.in. wykazały, że od dnia zawarcia umowy koncesyjnej, wadliwe przygotowanie przedsięwzięcia skutkowało trudnościami w zakresie pozyskania przez koncesjonariusza zewnętrznych źródeł sfinansowania (tzw. zamknięcia finansowego). W związku z niestabilną sytuacją ekonomiczną koncesjonariusza, nieustalonym katalogiem zakresu rzeczowego prac adaptacyjnych i nieokreśleniem rzeczywistych kosztów realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego, koncesjonariusz i potencjalni kredytodawcy występowali z żądaniami coraz to większych zabezpieczeń ponoszonego przez nich ryzyka.

²⁴² Nr kontroli P/05/064).

²⁴³ Kontrola nr P/05/065.

W wyniku zmian, strony umowy odstąpiły od zasady realizacji przedsięwzięcia wyłącznie ze środków koncesjonariusza, a termin uzyskania zamknięcia finansowego przesunęły w czasie o 3,5 roku (tj. do marca 2002 r.). Wprowadzane sukcesywnie dalsze zmiany postanowień umowy, stwarzające koncesjonariuszowi coraz to korzystniejsze warunki realizacji przedsięwzięcia, również nie przyczyniły się do uzyskania przez niego niezbędnych zewnętrznych środków finansowych. W rezultacie, strony umowy kontynuowały - przez dalsze 3,5 roku, tj. do dnia zakończenia kontroli - prace nad ostateczną wersją realizacji przedsięwzięcia, w której tylko koszty robót budowlanych uległy 3-krotnemu zwiększeniu. Do poprawy sytuacji nie przyczyniło się także przeniesienie z dniem 29 lipca 2004 r. praw i obowiązków wynikających z umowy koncesyjnej na nowy podmiot, tj. spółkę Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (dokonane przez Ministra Infrastruktury).

Wyniki prowadzonych negocjacji warunków umowy koncesyjnej wskazują – w ocenie NIK - na nadmierne przeniesienie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia na sektor publiczny, o czym m.in. świadczy postanowienie dotyczące skutków finansowych w przypadku odstąpienia od umowy (odpowiedzialność finansową Skarbu Państwa określono na kwotę prawie 1,1 mld zł). Tak więc, ministrowie właściwi do spraw transportu nie zadbali o należyte reprezentowanie i ochronę interesów Skarbu Państwa w trakcie realizacji badanego przedsięwzięcia koncesyjnego.

Ponadto stwierdzono, że pierwszy koncesjonariusz (spółka Stalexport S.A.) nie wywiązał się z określonego umową obowiązku wprowadzenia – dla potrzeb rozliczeń finansowych - odrębnej ewidencji księgowej zdarzeń, mających związek z realizowanym przedsięwzięciem. Uniemożliwiło to rzetelne rozliczenie kosztów przedsięwzięcia przed wprowadzeniem poboru opłat. Koncesjonariusz nienależycie wykonywał również postanowienia umowy dotyczące przygotowania oraz prowadzenia prac budowlanych i eksploatacyjnych. Nie w pełni realizował zakres rzeczowy prac mających doprowadzić do uzyskania przez adaptowaną drogę standardów autostrady płatnej, co skutkowało niedostatecznym zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dla jej użytkowników. W konsekwencji – mimo upływu 8 lat od zawarcia umowy koncesyjnej – koncesjonariusz, nie posiadając wystarczających środków finansowych, realizował roboty budowlane w znacznie ograniczonym zakresie rzeczowym. Prace te od kwietnia 2000 r. finansowane były z opłat wnoszonych przez korzystających z przebudowywanej autostrady,

- zwłokę odnotowano w rozpoczęciu budowy autostrady A-2 (Świecko – Konin). Pomimo że spółka Autostrada Wielkopolska otrzymała koncesję w marcu 1977 r., to oddanie do eksploatacji pierwszego, budowanego od podstaw w systemie koncesyjnym, 37-kilometrowego odcinka Poznań – Września planowane było dopiero pod koniec listopada 2003 r.;
- negatywne następstwa wspomnianego już niewykonywania planów wydatków przez GDDKiA w ramach realizacji wieloletnich inwestycji autostradowych, były pogłębiane w wyniku niegospodarnego – w ocenie NIK - wykorzystania dostępnych środków finansowych. Na przykład, do nadzoru budowy odcinka

autostrady A-4 o długości 2 km (południowe obejście Krakowa) zakupiono 10 dodatkowych samochodów i zorganizowano odrębne laboratorium drogowe, czego koszty (łącznie z utrzymaniem i ubezpieczeniem sprzętu) wyniosły ponad 243 tys. EUR, a w ramach budowy obwodnicy Poznania w ciągu autostrady A-2 (odcinek o długości 13,3 km) sfinansowano zakup wyposażenia zaplecza dla Inżyniera nadzoru budowlanego, składającego się m.in. z 12 samochodów osobowych o wartości ponad 455 tys. EUR oraz sprzętu do laboratoriów o wartości ok. 705 tys. EUR. Ponadto, przy udzielaniu niektórych zamówień o usługi doradcze nie przestrzegano przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Spośród zawartych w skontrolowanym okresie 10 umów (o łącznej wartości 56,1 mln zł) tylko jedna została zawarta po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego. Pozostali kontrahenci wybrani zostali w trybie zamówienia z wolnej ręki;

- ministrowie właściwi do spraw transportu nie zorganizowali nadzoru nad budową autostrady płatnej A-2 na odcinku Konin – Nowy Tomyśl, w związku z udzieloną przez Rząd gwarancją spłaty zaciągniętego kredytu EBI (w kwocie 275 mln EUR) na częściowe sfinansowanie tej budowy. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie wykonywał natomiast ustawowego obowiązku²⁴⁴) kontroli zgodności przebiegu budowy tego odcinka z warunkami umowy koncesyjnej. Nierzetelnie wykonywał obowiązki tzw. Niezależny Inżynier omawianego projektu, ponieważ tolerował niewłaściwe wykonywanie robót (m.in. dopuścił w grudniu 2002 r. do wymiany warstwy bitumicznej nawierzchni przy kilkunastostopniowym mrozie, podczas gdy robót tych nie można wykonywać przy temperaturze otoczenia poniżej +10°C). Poza tym, nadal nie uzyskano wskazań lokalizacyjnych do budowy autostrady A-2 na odcinku od Strykowa k/Łodzi do Warszawy, a także nie uzgodniono z władzami samorządowymi Warszawy powiązania układu komunikacyjnego miasta z siecią dróg krajowych.

W 2005 r. pojawiły się dodatkowe zagrożenia dla budowy autostrad w Polsce.

I tak:

- w związku z wniesionym przez Rząd do Sejmu RP projektem nowelizacji ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym, zmierzającej do zniesienia podwójnych opłat (winiety i opłaty autostradowe) za przejazd autostradami samochodów ciężarowych²⁴⁵, zarysowała się możliwość powstania konfliktu z koncesjonariuszami.

²⁴⁴ Art. 18 ust. 1 pkt. 7 lit. g ustawy o drogach publicznych.

²⁴⁵ Przyczynami nowelizacji ustaw w omawianym zakresie były zarówno stanowisko Komisji Europejskiej, kwestionującej ten system opłat, jak i postulaty bezpośrednich użytkowników dróg. Postulaty te dotyczyły konieczności zmniejszenia ruchu na drogach alternatywnych dla odcinków płatnych autostrad poprzez skierowanie ruchu pojazdów ciężkich na te odcinki. W wyniku przeniesienia ruchu pojazdów ciężkich z dróg samorządowych oraz krajowych dróg publicznych na autostrady, które są dostosowane do takich obciążeń, powinno nastąpić zahamowanie postępującej degradacji tych dróg. Ponadto, zmniejszeniu powinny ulec tzw. koszty zewnętrzne transportu (tzn. pozostające w związku z wypadkami drogowymi, zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, hałasem itp.).

Koncesjonariusze poszczególnych odcinków autostrad, a mianowicie Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (odcinek A-4 Katowice – Kraków) oraz Autostrada Wielkopolska S.A. (odcinek A-2 Konin – Nowy Tomyśl) nie wykluczyli możliwości skierowania sprawy do sądu z powodu zmiany reguł gry, naruszających postanowienia wspomnianych już wieloletnich umów, zawartych przez nich ze Skarbem Państwa²⁴⁶;

- nowelizacja ustawy o ochronie środowiska, dokonana przez Sejm w dniu 18 maja 2005 r. wprowadziła nowe, istotne wymogi warunkujące rozpoczęcie inwestycji drogowych, w tym budowy autostrad. Zgodnie z tymi zmianami, przed rozpoczęciem każdej inwestycji drogowej należy przygotować raporty o jej oddziaływaniu na środowisko naturalne. Raporty te muszą być opracowane na podstawie opinii wojewody i resortu ochrony środowiska, a GDDKiA będzie musiała przedstawić temu ministerstwu kilka wariantów przebiegu nowych dróg. W tej sytuacji może się okazać, że o danej inwestycji drogowej nie będą przesądzać przesłanki techniczne czy ekonomiczne, lecz względy ekologiczne. Przy stosowaniu nowych przepisów o ochronie środowiska może powstać zagrożenie wstrzymania realizacji ponad 100 projektów drogowych, poniesienia dodatkowych kosztów analiz inwestycji w szacunkowej wysokości ok. 300 mln zł²⁴⁷ oraz utraty części dotacji, przewidzianych na ten cel z Unii Europejskiej²⁴⁸.

3.2.1.3. Problemy rozwoju transportu intermodalnego

Od rozpoczęcia w 1990 r. transformacji gospodarczej, polski system transportowy nie nadąża za światowymi tendencjami w zakresie rozwoju technologii transportu intermodalnego. W minimalnym stopniu stosowane były coraz bardziej zaawansowane rozwiązania integrujące całą gospodarkę, polegające na oferowaniu klientom intermodalnych usług przewozowych w systemie „od drzwi do drzwi”. Eksport towarów był hamowany poprzez ograniczone stosowanie kontenerów, ograniczoną liczbę terminali, niedostosowanie sieci kolejowej do ruchu pociągów o podwyższonej skrajni, a także niestosowanie technik telematycznych i satelitarnych do sterowania i optymalizowania procesów przewozowych. Niedostatek tych rozwiązań wydłużał czas dostaw towarów i sprzyjał powstawaniu zagrożenia dla stanu przewożonych ładunków.

²⁴⁶ Por. „Ile zapłacą ciężarówki”, Gazeta Prawna z dnia 20 lipca 2005 r., Nr 140.

²⁴⁷ Z powodu konieczności powtórzenia prac związanych z przygotowaniem inwestycji, dotyczących nowych raportów o oddziaływaniu na środowisko. Ponieważ, zgodnie z nową ustawą o ochronie środowiska, ocena oddziaływania na środowisko obowiązuje przez dwa lata, to w przypadku inwestycji wieloletnich taką ocenę należałoby powtarzać.

²⁴⁸ Zob. „Nie zmarnować unijnej pomocy” Gazeta Transportowa z dnia 13 – 20 lipca 2005 r., Nr 28 - 29.

Wyniki przeprowadzonych w powyższym zakresie kontroli wykazały, że bariery te nie zostały usunięte w latach 1990 – 2004 i są jednym z przejawów nieracjonalnej i niekonkurencyjnej struktury polskiego systemu transportowego. Jak dotychczas, przewozy intermodalne ograniczały się do klasycznej już technologii kombinowanej z udziałem kontenerów. Jednakże i ta podstawowa technologia nie rozwijała się dynamicznie. Dlatego niski był wciąż udział przewozów kontenerowych w przewozach ogółem, pokazujący dystans dzielący Polskę od krajów UE. Rola transportu kombinowanego w Polsce jest kilkakrotnie niższa, niż w pozostałych państwach UE, mimo że w latach 1994 – 2004 przewozy te wzrosły trzykrotnie (ze 115 tys. TEU²⁴⁹ do 358 tys. TEU). Zapotrzebowaniu na przewozy intermodalne sprzyjała większa podaż towarów wysoko przetworzonych, a więc bardziej nadających się do przewozów w kontenerach.

Już w 1994 r. w wyniku przeprowadzonej kontroli stanu i organizacji transportu kombinowanego²⁵⁰, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na pilną potrzebę rozwijania w Polsce takiego transportu. Stwierdzono jednak, iż nie tworzono warunków do jego funkcjonowania, ponieważ:

- żadna z tras kolejowych, zgłoszonych przez rząd polski do umów AGC i AGTC, nie odpowiadała międzynarodowym wymaganiom dotyczącym m.in. prędkości kursowania pociągów i dopuszczalnych nacisków na oś wagonu oraz parametrom tzw. skrajni ładunkowej, umożliwiającym przewozy wielkogabarytowych jednostek ładunkowych. Na wszystkich skontrolowanych liniach występowały liczne ograniczenia (zwężenia) szerokości międzytorzy i skrajni ładunkowej, zróżnicowane dopuszczalne naciski na oś, nieodpowiednie (zbyt krótkie) długości torów stacyjnych oraz ograniczenia prędkości maksymalnej, szczególnie na terenie Górnego Śląska. Na wszystkich liniach występowały liczne, jednopoziomowe skrzyżowania z drogami samochodowymi, istotnie hamujące płynność ruchu drogowego i kolejowego;
- większość terminali lądowych, uruchomionych w latach 70-tych, jako tzw. tymczasowe punkty kontenerowe, miało niewielką powierzchnię składową, a niektóre posiadały przestarzałe, w znacznym stopniu wyeksploatowane wyposażenie. Nie tylko jednak tymczasowe, lecz również nowo wybudowane, względnie zmodernizowane terminale, nie zostały odpowiednio przygotowane do sprawnego obsługi wszystkich rodzajów jednostek ładunkowych, przewożonych w transporcie kombinowanym;
- środki transportowe (pozostające w dyspozycji przewoźników morskich oraz PKP) były niewystarczające pod względem ilości, a zwłaszcza jakości,

²⁴⁹ Twenty-foot Equivalent Unit – jednostka miary odpowiadająca pojemności jednego kontenera 20-stopowego.

²⁵⁰ Zob. Informacja o wynikach kontroli stanu i organizacji transportu kombinowanego. NIK, Warszawa, czerwiec 1994 r., Nr ewid. 39/94/7517/93.

w stosunku do wymagań stawianych przez transport kombinowany. Poza platformami do przewozu kontenerów, PKP nie posiadały specjalistycznych wagonów, umożliwiających przewozy naczep i całych pojazdów samochodowych;

- sieć transportu kolejowego, pozostając w niezmienionym kształcie (mimo systematycznego spadku przewozów), generowała znacznie większe jednostkowe koszty przewozu. Sprawiało to, że komunikacja kolejowa była coraz droższa i mniej konkurencyjna. Zjawisko to w połączeniu ze znacznym wzrostem przewozów pojazdami drogowymi powodowało wzrost społecznych kosztów transportu, szybsze zużycie techniczne dróg, a w konsekwencji wzrost presji na znaczne zwiększenie dotacji z budżetu państwa na drogownictwo. Pogarszające się zaś relacje kosztów do wpływów PKP skłaniały także kolej do żądania zwiększonych dotacji;
- niewystarczające wsparcie transportu kombinowanego (za pomocą rozwiązań ekonomicznych i prawnych) sprzyjało przejmowaniu ładunków polskiego handlu zagranicznego i tranzytowych przez obcych przewoźników. W rezultacie, nasilały się tendencje do eliminowania polskich armatorów z rynku przewoźników morskich oraz sprowadzania krajowych portów handlowych do drugorzędnej roli dowozowo – odwozowych w komunikacji z portami zachodnioeuropejskimi;
- przewozy w ramach transportu kombinowanego - sprowadzającego się w latach 1990 - 1993 do przewozów kontenerów przy użyciu środków transportu kolejowego, samochodowego i morskiego - organizowane były przez PKP oraz małych, dysponujących niewielkim potencjałem operatorów (np. POLZUG, POLKOMBI, POLKONT). Rozpoczęte zaś przewozy kombinowane w innych technologiach, tj. Rollende Landsrasse (tzw. ruchoma droga) na trasie Hanower – Poznań (regularne przewozy samochodów ciężarowych na wagonach kolejowych) oraz Huckepack (wykonywane koleją przewozy nadwozi wymiennych i naczep siodłowych) zostały w 1993 r. zawieszono. Do ożywienia transportu kombinowanego – w odczuwalnym stopniu - nie przyczyniła się działalność utworzonego w 1993 r. Towarzystwa Transportu Kombinowanego „Polkombi” (z inicjatywy MTiGM).

Przeprowadzona przez NIK w 1999 r. kolejna kontrola w zakresie wdrażania transportu intermodalnego²⁵¹ nie wykazała istotnej poprawy w tym segmencie rynku transportowego. Stwierdzono bowiem, że transport kombinowany wciąż nie odgrywał znaczącej roli w systemie transportowym kraju. W skontrolowanym okresie, obejmującym lata 1996 – 1998 (mimo systematycznego wzrostu tych przewozów), nie stanowiły one nawet 1% ogółu przewiezionej masy towarowej, podczas gdy w krajach UE udział ten wynosił w tym czasie od 5 do 12%. Należy przy tym podkreślić, że nawet ten szczątkowy udział omawianego transportu był głównie

²⁵¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu kombinowanego w Polsce. NIK, Warszawa, lipiec 1999 r., Nr ewid. 186/00 P 98120/DTL.

wynikiem wymagań zagranicznych kontrahentów, dotyczących przewozu ładunków w zunifikowanych jednostkach ładunkowych (głównie w relacjach z krajami zamorskimi) oraz wprowadzania przez inwestorów zagranicznych (głównie duże centra handlowe) sprawdzonych u siebie systemów zarządzania dostawami. Ograniczone były wyniki wspierania rozwoju transportu kombinowanego (rozwiązania organizacyjne, prawne, gwarancje kredytowe, dotacje budżetowe) ze strony Ministra TiGM, który – stosownie do obowiązujących przepisów - realizował politykę państwa w zakresie rozwoju transportu. Ważniejsze ustalenia tej kontroli wskazywały, że:

- spośród wszystkich uczestników procesu przewozowego najgorzej przygotowani do korzystania z transportu kombinowanego byli nadawcy i odbiorcy przesyłek. Około 60% z nich nie posiadało urządzeń przeładunkowych, magazynów i placów manewrowych do obsługi pojazdów. Ponad 30% nie miało odpowiednich do korzystania z transportu kombinowanego dróg dojazdowych. W rezultacie, załadunek bądź rozładunek ok. 40% przesyłek, zamiast w magazynach, odbywał się na terenie stacji kolejowych. Tym samym, ograniczone były korzyści ze stosowania transportu kombinowanego;
- negatywny wpływ na rozwój transportu kombinowanego miało niezakończenie prac nad tzw. kodyfikacją linii kolejowych, tj. wprowadzeniem oznakowania kodowego linii po których planowane jest wykonywanie przewozów kombinowanych. Brak kodów uniemożliwiał szybkie wytyczenie bezkolizyjnej trasy przewozu towarów, które w większości należą do ładunków z tzw. przekroczoną skrajnią. Długotrwałe wytyczanie trasy przewozu zniechęcało klientów do korzystania z usług PKP, natomiast stymulowało przemieszczanie ładunków transportem samochodowym;
- nie został przygotowany stosowny akt prawny, kompleksowo regulujący problematykę transportu kombinowanego. W polityce transportowej państwa nie było usankcjonowanych prawem systemowych instrumentów ekonomicznych, skutecznie wspierających rozwój transportu kombinowanego (w krajach UE stosowano w tym czasie takie rozwiązania jak dotacje celowe na zakup wagonów i budowę terminali, rządowe gwarancje kredytów inwestycyjnych oraz ulgi podatkowe);
- nie zostały zharmonizowane warunki konkurencji na rynku transportowym pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a przewoźnikami samochodowymi (koszty budowy i dostępu za korzystanie z infrastruktury oraz koszty zewnętrzne transportu). Przewoźnicy drogowi, w odróżnieniu od PKP, praktycznie nie byli obciążani kosztami za korzystanie z dróg i pokrywali tylko koszty eksploatacyjne²⁵². Tak więc, uprzywilejowana pozycja transportu samochodowego wobec transportu kolejowego powodowała podtrzymywanie

²⁵² Stosownie do zasady przyjętej w UE („Rozwój Polityki Transportowe Wspólnoty Europejskiej” – Bruksela, grudzień 1992 r. par. 39 i 97 oraz 99 - 101), użytkownicy transportu powinni być obciążani pełnymi kosztami świadczenia usług przewozowych. Koszty te powinny uwzględniać wydatki własne przedsiębiorstwa oraz koszty zewnętrzne (pochodne), a także pełne koszty korzystania z infrastruktury.

sztucznej równowagi na rynku usług transportowych, bowiem transport kolejowy (wskutek spadku przewozów) oraz obciążeń powyższymi opłatami generował coraz większe koszty jednostkowe przewozu. W rezultacie, komunikacja kolejowa stawała się coraz droższa i mniej konkurencyjna. W połączeniu ze wzrostem przewozów samochodowych, następował wzrost zewnętrznych kosztów transportu (np. z tytułu zwiększenia wypadkowości), szybkie zużycie dróg, a w konsekwencji wzrost presji administracji do spraw transportu na zwiększenie dotacji z budżetu państwa, zarówno na drogownictwo, jak i transport kolejowy;

- nieskuteczne było finansowe wspomaganie transportu kombinowanego z budżetu państwa (w łącznej wysokości 20 mln zł w latach 1996 – 1998). Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej nie było przygotowane do zagospodarowania, przyznanej po raz pierwszy w 1996 r. dotacji w kwocie 5 mln zł na aktywizację międzynarodowych połączeń kolejowych w systemie transportu kombinowanego (wykorzystano 44% tej kwoty). Ministerstwo to nie było również przygotowane do zagospodarowania w latach 1997 – 1998 kolejnych kwot dotacji na rozwój tej formy transportu. W wymienionych latach wykorzystano ją bowiem w odpowiednio w 86% i 44%.

Z ustaleń przeprowadzonej w 2005 r. kontroli wynika²⁵³, iż nadal nie zostały wyeliminowane przyczyny utrudniające korzystanie z nowoczesnych form transportu intermodalnego. W rezultacie, w dalszym ciągu podstawowymi barierami rozwoju transportu kombinowanego w Polsce są:

- niski poziom usług przewozowych, który wynika z:
 - nieodpowiedniego stanu technicznego linii kolejowych i niedostosowania wybranych tras kolejowych do międzynarodowych parametrów transportu kombinowanego,
 - nie zmodernizowania istniejących terminali transportu kombinowanego oraz braku budowy nowych dla zwiększenia niezbędnej powierzchni składowej i lepszego wyposażenia w specjalistyczny sprzęt przeładunkowy,
 - nagminnego braku specjalistycznego taboru do przewozu naczep samochodowych i całych zestawów samochodowych,
 - braku systemu monitorowania przewozów i informowania klientów o miejscu lokalizacji przesyłki,
 - niewystarczających środków finansowych u operatorów kolejowych, przeznaczanych na inwestycje,
 - braku zharmonizowania opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej pomiędzy transportem drogowym i kolejowym;

²⁵³ W ramach realizacji niniejszego tematu.

- brak wystarczającej liczby terminali i centrów logistycznych. Przewozy kombinowane z udziałem kolei są obecnie wykonywane przy wykorzystaniu 16 terminali (do umowy AGTC zgłoszono 13);
- wysokie stawki opłat za udostępnienie linii kolejowych. Na wysokość stawek przewozowych wpływa w zasadniczym stopniu koszt dostępu do infrastruktury, który w Polsce jest wyższy niż w innych krajach UE. Sytuacja ta w znacznym stopniu ogranicza rozwój przewozów kombinowanych z udziałem kolei. Jest to wynikiem przyjętego w 2000 r. założenia, że operatorzy kolejowi muszą pokrywać pełne koszty utrzymania linii kolejowych, a nie jedynie koszty krańcowe, jak w większości krajów UE. Niespełna 1/3 kosztów ogólnych PKP Cargo S.A. stanowią koszty dostępu do linii i odcinków kolejowych na sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A.

Słabość transportu kombinowanego, a zwłaszcza niska konkurencyjność lądowo - morskich łańcuchów przewozowych spowodowała zmniejszenie roli transportu morskiego w obsłudze polskiego handlu zagranicznego i tranzytu. Niekonkurencyjność tych łańcuchów wynikała z wysokiego średniego kosztu oraz zbyt długiego średniego czasu przemieszczania 1 tony ładunku między punktami nadania i odbioru w systemie „od drzwi do drzwi”. O ile koszt jednostkowy i czas przewozu statkami morskimi jest porównywalny z UE, o tyle za długo trwają operacje portowo – lądowe oraz za wysokie są koszty wykonywania tych operacji. Problemem pozostaje więc przesunięcie części przewozów ładunków polskiego handlu zagranicznego, wykonywanych przez granice lądowe, na lądowo - morskie łańcuchy przewozowe, których głównym ogniwem są porty morskie.

W latach 1995 – 2001 przewozy samochodowe ładunków polskiego handlu zagranicznego przez granice lądowe wzrosły o 13,5 mln ton (średnio wzrastały 9,4% rocznie), podczas gdy przewozy kolejowe przez granice lądowe zmalały o 7,6 mln ton, zaś przez granice morskie zmalały o 3,4 mln ton. Obecne rozwiązania systemowe sprawiają, że zwiększenie udziału drogi morskiej w obsłudze polskiego handlu zagranicznego będzie możliwe tylko poprzez wygenerowanie nowego popytu na przewozy w nowoczesnych łańcuchach lądowo – morskich, głównie z wykorzystaniem technologii transportu kombinowanego, pozwalającej na przyspieszenie dostaw. Nierealne jest bowiem przesunięcie części ładunków przewożonych samochodami bezpośrednio przez granice lądowe. Taką zmianą kierunku działalności nie będą bowiem zainteresowani przewoźnicy drogowi, gdyż za 1 wozokilometr w przewozach międzynarodowych uzyskują wpływy wyższe o 30 - 50% niż w przewozach na zapleczu portów morskich.

Konkurencyjność polskich portów morskich w operacjach lądowo - morskich obniżał zbyt długi czas pobytu statków w relacji reda – reda. Obecny stan

infrastruktury dostępu do portów od strony morza pozwala na obsługę statków z szybkością 6,5 godz. na 1.000 ton. Także za długi jest czas wykonywania operacji na zapleczu portów. Obecny stan infrastruktury dostępu do portów od strony lądu (linie kolejowe o podwyższonych parametrach, autostrady i drogi ekspresowe) nie pozwala na skrócenie tych operacji.

Wyniki przeprowadzonej w 2004 r. kontroli dotyczącej wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej potwierdziły²⁵⁴, że barierami konkurencyjności portów morskich (zwłaszcza o podstawowym znaczeniu dla gospodarki) był niezadowalający stan połączeń lądowych, tj. kolejowych i drogowych oraz stan dostępu do tych portów od strony morza. I tak, np.:

- skutkiem złego stanu technicznego linii kolejowych, były ograniczenia prędkości pociągów, co zniechęcało potencjalnych klientów do korzystania z usług portowych. Krytyczny był zwłaszcza stan techniczny linii Szczecin – Świnoujście. Barięą było także nieuregulowanie stosunków własnościowych infrastruktury kolejowej na terenie portów morskich;
- nie nastąpiła istotna poprawa dostępu do portów morskich dla transportu drogowego, co skutkowało utratą części klientów, zwłaszcza w zakresie przewozów kontenerowych. W otoczeniu portów nie wybudowano wystarczającej liczby mostów i odcinków dróg, które pozwoliłyby wyprowadzić ruch samochodów ciężarowych z centrów miast i umożliwić bezpośredni dojazd do portów;
- parametry techniczne infrastruktury portów morskich nie odpowiadają potrzebom nowoczesnych środków transportu morskiego oraz technologii przeładunków. Dotyczyło to w szczególności zbyt małych głębokości basenów portowych, niewystarczających dopuszczalnych obciążeń nabrzeży, szczupłości zaplecza nabrzeży przeładunkowych oraz znacznej dekapitalizacji elementów infrastruktury portowej. W portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki, wskaźnik zużycia infrastruktury portowej wynosił ok. 70%.

²⁵⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej. NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., op. cit.

3.2.1.4. Bezpieczeństwo transportu lądowego

3.2.1.4.1. Bezpieczeństwo przewozów drogowych

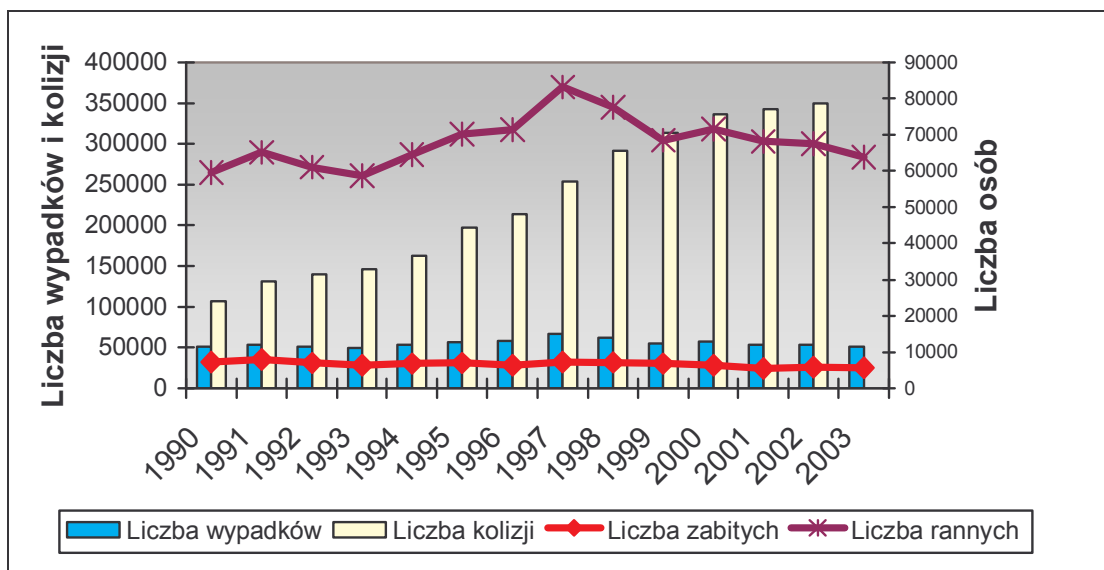
Jednym ze społecznych aspektów wzrostu przewozów środkami transportu drogowego, będącego funkcją rozwoju motoryzacji, mogą być również dodatkowe koszty wynikające z obniżenia poziomu bezpieczeństwa tych przewozów, którego przejawem są wypadki drogowe i ich konsekwencje. Wybrane informacje liczbowe o rozwoju motoryzacji w Polsce w latach 1990 – 2003 oraz jej wpływie na bezpieczeństwo przewozów drogowych zamieszczono w tabeli 3.2.2. oraz zilustrowano na rysunkach 3.2.2., 3.2.3. i 3.2.4.

Tab. 3.2.2. Dane o wypadkach, motoryzacji i zaludnieniu w Polsce w latach 1990 – 2003.

WYSZCZEGÓLNIENIE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Liczba wypadków	50.532	54.038	50.989	48.901	53.647	56.904	57.911
Liczba zabitych	7.333	7.901	6.946	6.341	6.744	6.900	6.359
Liczba rannych	59.611	65.242	61.046	58.812	64.573	70.226	71.419
Liczba kolizji (zgłoszonych policji)	106.693	130.951	139.637	146.650	162.816	197.159	214.006
Liczba pojazdów w tys.	9.041	9.860	10.207	10.438	10.858	11.186	11.766
Liczba samochodów osobowych w tys.	5.261	6.112	6.505	6.771	7.153	7.517	8.054
Liczba mieszkańców w tys.	38.183	38.309	38.418	38.505	38.581	38.609	38.639
Zagrożenie mieszkańców (zabici na 100 000 m.k.)	19,2	20,6	18,1	16,5	17,5	17,9	16,5
Wskaźnik motoryzacji (liczba samochodów os. na 1 000 m.k.)	138	160	169	176	185	195	208
WYSZCZEGÓLNIENIE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Liczba wypadków	66.586	61.855	55.106	57.331	53.799	53.559	51.078
Liczba zabitych	7.310	7.080	6.730	6.294	5.534	5.827	5.640
Liczba rannych	83.169	77.560	68.449	71.638	68.194	67.498	63.900
Liczba kolizji (zgłoszonych policji)	253.356	291.381	313.073	335.717	342.408	350.000	b.d.
Liczba pojazdów w tys.	12.284	12.709	13.169	14.106	14.724	15.526	15.899
Liczba samochodów osobowych w tys.	8.533	8.891	9.283	9.991	10.503	11.029	11.244
Liczba mieszkańców w tys.	38.650	38.661	38.654	38.644	38.632	38.219	38.191
Zagrożenie mieszkańców (zabici na 100 000 m.k.)	18,9	18,3	17,4	16,3	14,3	15,1	14,6
Wskaźnik motoryzacji (liczba samochodów os. na 1 000 m.k.)	221	230	240	259	272	285	291

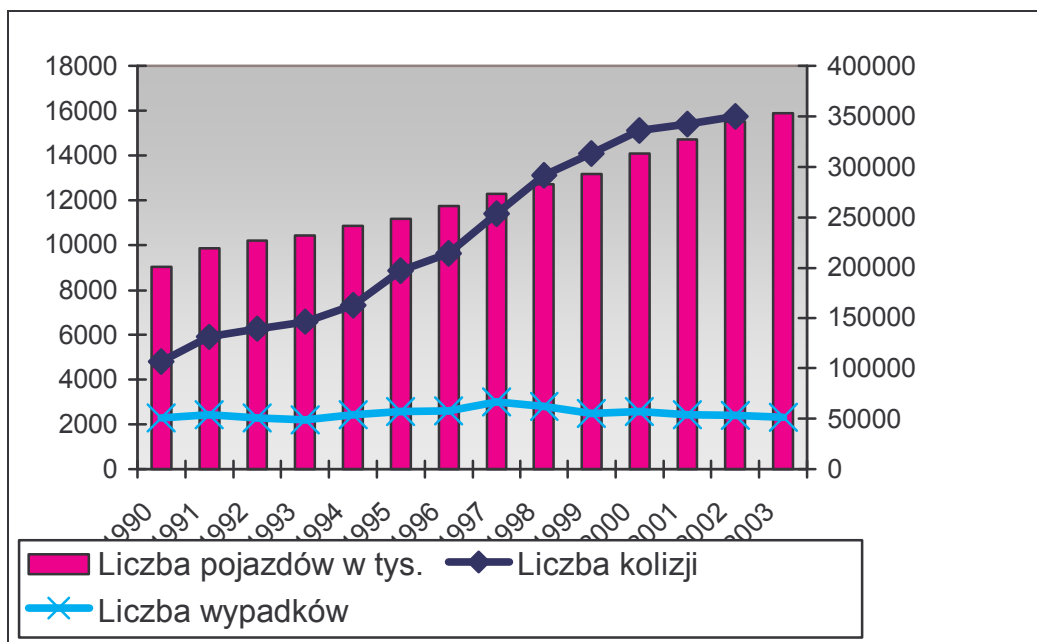
Źródło: Opracowano na podstawie Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2004. GUS, Warszawa 2004.

Rys. 3.2.2. Stosunek wypadków i kolizji do liczby osób zabitych lub rannych w latach 1990 - 2003

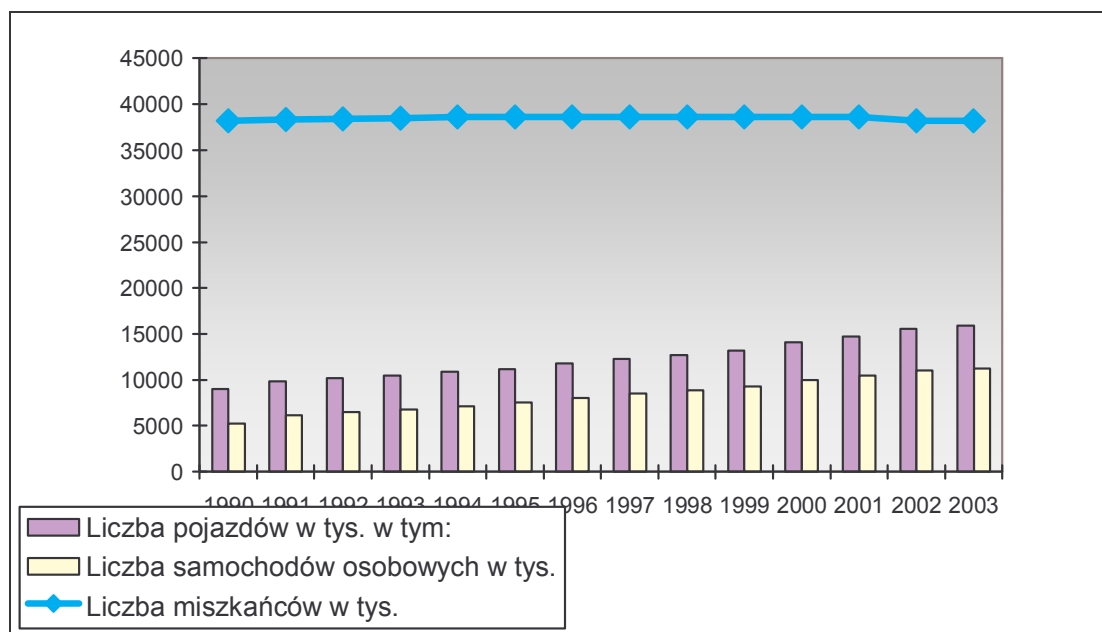


Źródło: Opracowano na podstawie Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2004. GUS, Warszawa 2004.

Rys. 3.2.3. Stosunek liczby pojazdów do zgłoszonych wypadków i kolizji



Źródło: Opracowano na podstawie Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2004. GUS, Warszawa 2004.

Rys. 3.2.4. Stosunek liczby zarejestrowanych pojazdów i samochodów osobowych do liczby mieszkańców

Źródło: Opracowano na podstawie Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2004. GUS, Warszawa 2004.

Z powyżej przedstawionych informacji wynika, że liczba wypadków drogowych wzrastała w latach 1990 – 1997 (od ok. 50,5 tys. w 1990 r. do 66,5 tys. w 1997 r.). Od tego roku liczba wypadków malała, aby w 2003 r. spaść do poziomu 51 tysięcy. Wzrost wypadków w latach 90. spowodowany był głównie dynamicznym wzrostem liczby pojazdów oraz skutkami deregulacji w transporcie. Szczególnie szybko wzrastała liczba pojazdów osobowych. W 1990 r. zarejestrowano ponad 5,2 ml pojazdów osobowych, zaś w 2003 r. - 11,2 mln. Na drogach pojawiło się więc ponad dwa razy więcej niedoświadczonych kierowców. W wyniku deregulacji na rynku transportowym powstało wiele nowych, niewielkich firm prywatnych, dysponujących często zużyтыми pojazdami. Te dwa zjawiska, w połączeniu z bardzo złym stanem dróg sprawiły, że liczba wypadków drogowych do 1997 r. wzrastała. Pod koniec lat 90. oraz na początku obecnego stulecia liczba wypadków systematycznie malała, co w połączeniu z postępującym wzrostem liczby pojazdów wydaje się być zjawiskiem pozytywnym.

Niezwykle niepokojące są statystyki odnoszące się do liczby zabitych w wypadkach drogowych w pierwszych latach 90. Jednak i w tych statystykach można odnotować pozytywny trend po 1997 roku. Liczba zabitych spadła z poziomu 7.310 w 1997 r. do 5.640 w 2003 roku. Potroiła się natomiast liczba kolizji, co wynika z intensyfikacji ruchu drogowego. Tak więc, analiza przedstawionych danych wskazuje, że liczba wypadków w początkowych i końcowych latach analizowanego

okresu była taka sama, ale zmienił się ich charakter. Wyraźnie wzrosła liczba kolizji, nieznacznie - liczba rannych przy jednoczesnym i wyraźnym spadku liczby zabitych w wypadkach drogowych. Potwierdza to wskaźnik zagrożenia na drogach (stosunek liczby zabitych do liczby ludności), który zmalał z 19,2 w roku 1990 do 14,6 w 2003 roku²⁵⁵. Pomimo to, w statystyce obrazującej liczbę zabitych w wypadkach drogowych Polska nadal pozostaje w czołówce krajów europejskich. I tak, liczba zabitych w wypadkach drogowych na 100 tys. osób wynosi w Polsce 14, natomiast w krajach UE – 11, zaś na 100 wypadków ginie w Polsce 11 osób, podczas gdy w krajach UE – 3 osoby. Szacuje się, iż koszty społeczne, pozostające w związku z omawianymi wypadkami stanowią ok. 2,5% PKB.

Podstawowe przyczyny wypadków drogowych w Polsce pozostają wciąż te same, a należą do nich zły stan techniczny sieci drogowej oraz pojazdów, a także brak dostatecznej umiejętności, doświadczenia i ostrożności użytkowników dróg, tj. głównie kierowców pojazdów. Potwierdzają to wyniki kontroli w zakresie problematyki związanej z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Ustalenia przeprowadzonej w 1997 r. kontroli wykazały²⁵⁶, że ówczesny system szkolenia i egzaminowania kierowców był niesprawny. W rezultacie, dopuszczane były do kierowania pojazdami mechanicznymi osoby nieprzygotowane do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych. Wśród sprawców wypadków drogowych corocznie ok. 25% stanowili kierowcy o krótkim stażu w kierowaniu pojazdami, w wieku od 18 do 24 lat. W toku tej kontroli m.in. stwierdzono, że:

- najslabiej funkcjonującym ogniwem w procesie nadawania uprawnień do kierowania pojazdami były ośrodki nauki jazdy. W co drugim z nich wydawano zaświadczenia o ukończeniu kursu, mimo niepełnego zrealizowania programu szkolenia;

²⁵⁵ Należy przy tym zwrócić uwagę, że porównując dane o wypadkach w Polsce do statystyk europejskich stwierdzić można, że kraj ludnościowo porównywalny do Polski, jakim jest Hiszpania miała znacznie więcej wypadków drogowych (np. blisko 100 tys. w 2002 r., podczas gdy w tym samym roku w Polsce było ich 53,6 tys.). Różnica wynika ze stopnia motoryzacji (liczby samochodów do liczby ludności), która jest w Hiszpanii wyraźnie większa. Kraje, które przodują w liczbie wypadków drogowych (Niemcy, Francja, W. Brytania, Włochy) nie są porównywalne z uwagi na większą liczbę ludności lub na znacznie wyższe wskaźniki motoryzacji. Zwraca jednak uwagę fakt, że kraje znacznie mniejsze ludnościowo od Polski, jak Austria czy Portugalia, odnotowały w cytowanym roku niewiele mniejszą od Polski liczbę wypadków (odpowiednio 43,2 tys. i 42,2 tys. Por. Trends in the transport sector 1970 - 2002, ECMT, Paris 2004.

²⁵⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemów szkolenia i egzaminowania kierowców, wydawania praw jazdy i dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego. NIK, Warszawa maj 1997, Nr ewid. 55/97 P96062/DTL.

- w ośrodkach szkolenia zatrudniano wykładowców i instruktorów nie posiadających odpowiedniego przeszkolenia i wymaganych uprawnień. Spośród skontrolowanych w końcu 1996 r. przez policję 1.542 osób, prowadzących praktyczną naukę jazdy na drogach publicznych, 3% z nich nie posiadało jakichkolwiek uprawnień.

Niewystarczająco przygotowane były do pełnienia swych funkcji także ośrodki egzaminowania kierowców. Stwierdzone w tych ośrodkach nieprawidłowości polegały m.in. na nienależytym zabezpieczeniu protokołów egzaminacyjnych przed zniszczeniem lub podrobieniem (w 18%) oraz nierzetelnym prowadzeniu ewidencji osób zakwalifikowanych do egzaminu (w 11%). Nierzetelna ewidencja umożliwiała poddawanie egzaminom osób, które nie ukończyły 17 lat, bądź odbyły kursy w ośrodkach szkolenia kierowców nie znajdujących się w ewidencji wojewody. Nieszczęlny był również system wydawania praw jazdy i dowodów rejestracyjnych, co skutkowało możliwością nielegalnego wejścia w posiadanie wymienionych dokumentów²⁵⁷.

Poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego obniżany był w wyniku nienależytego wykonywania obowiązków przez stacje kontroli pojazdów. Stwierdzono bowiem, że dopuszczane były do ruchu pojazdy znajdujące się w złym stanie technicznym. Ustalenia w 61 stacjach kontroli pojazdów wskazywały, że 58 z nich było niedostatecznie wyposażonych w niezbędne urządzenia do badań diagnostycznych, co skutkowało dopuszczaniem te pojazdów do ruchu drogowego, mimo niewykonania wszystkich wymaganych prawem czynności kontrolnych. Stwierdzono też przypadki potwierdzania wykonania kontroli bez badania technicznego pojazdu. Powyższe ustalenia świadczyły o braku właściwego nadzoru wojewodów nad stacjami kontroli pojazdów.

Wyniki ponownej kontroli w omawianym zakresie, przeprowadzonej w 2001 r.²⁵⁸ wykazały, że nie nastąpiła poprawa w stosunku do poprzednich ustaleń. Okazało się, że nadal szkolenie i egzaminowanie kandydatów na kierowców nie przygotowywało ich do bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym. Tendencję wzrostową odnotowano w udziale kierowców o krótkim stażu wśród sprawców

²⁵⁷ Istotną przyczyną niesprawnego funkcjonowania systemu szkolenia i egzaminowania kierowców oraz wydawania praw jazdy były także długotrwałe prace (trwające od 1992 r.) nad przygotowaniem i uchwaleniem skuteczniejszych przepisów w nowej ustawie Prawo o ruchu drogowym. Przedmiotowa ustawa przyjęta została przez Sejm dopiero w dniu 25 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.).

²⁵⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli prawidłowości szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy. NIK, Warszawa grudzień 2001, Nr ewid. 192/2001/P/01/122/KKT.

wypadków drogowych. W 1999 r., osoby w wieku od 18 do 24 lat były sprawcami 35% wypadków drogowych (w 1994 r. wskaźnik ten wynosił 25%). Wśród przyczyn wypadków, 78,3% miało związek z niewystarczającymi umiejętnościami kierowców. Powyższa ogólna ocena wynikała z następujących ustaleń szczegółowych:

- niewłaściwy poziom szkolenia kierowców wynikał m.in. z braku odpowiedniej bazy materialnej w ośrodkach szkolenia (taką sytuację ujawniono w 32 spośród 44 skontrolowanych ośrodków), wydawania przez instruktorów zaświadczeń o ukończeniu kursu kandydatom, którzy nie odbyli zajęć w pełnym wymiarze czasu i zakresie tematycznym, bądź nie przedłożyli orzeczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami;
- starostowie powiatów nierzetelnie sprawowali nadzór nad działalnością ośrodków szkolenia kierowców (w 15 starostwach, spośród 21 skontrolowanych, kontrola działalności szkoleniowej nie była w ogóle przeprowadzana). Przy udzielaniu zezwoleń, starostowie nie sprawdzali prawdziwości danych zamieszczonych we wnioskach o uruchomienie ośrodków. Spośród 453 wydanych zezwoleń aż 35% wydano z naruszeniem przepisów prawa;
- nieprawidłowości w przeprowadzaniu egzaminów na kierowców stwierdzono w 17 spośród 20 skontrolowanych wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. Do najpoważniejszych nieprawidłowości zaliczono nierzetelne sprawdzanie testów oraz dokumentowanie przebiegu egzaminu (w co trzecim ośrodku), zatrudnianie egzaminatorów, którzy jednocześnie prowadzili szkolenie kandydatów na kierowców, a także przypadki zatrudniania w charakterze egzaminatorów osób ukaranych za rażące naruszenie przepisów ruchu drogowego, bądź osób oskarżonych o przyjęcie korzyści materialnej za umożliwienie zdania egzaminu;
- wojewodowie nadal nierzetelnie wykonywali nadzór nad działalnością wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. W latach 1999 - 2000, w 3 spośród 10 skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie zaplanowano i nie przeprowadzano w ogóle kontroli tych ośrodków, w kolejnych 5 - kontroli przewidzianych planem, natomiast w 8 urzędach, w ewidencji egzaminatorów, brakowało m.in. potwierdzeń odbycia przez nich corocznych szkoleń, aktualnych wyników badań lekarskich oraz potwierdzeń o niekaralności;
- negatywne zjawiska w sferze przyznawania uprawnień do kierowania pojazdami znalazły potwierdzenie w wynikach anonimowej ankiety, przeprowadzonej w czasie kontroli wśród egzaminowanych osób. Prawie 12% ankietowanych wskazało, iż sugerowano im uzależnienie pozytywnego wyniku egzaminu od wręczenia korzyści materialnej, zaś ponad 4% ankietowanych przyznało się do wręczenia korzyści materialnych egzaminatorowi lub osobom z nim

związanym²⁵⁹. Zjawisku korupcji w przyznawaniu uprawnień do kierowania pojazdami sprzyjały rozwiązania prawne stanowiące, że część praktyczna egzaminu na prawo jazdy nie miała charakteru komisyjnego;

- w prawie w 40% skontrolowanych starostw stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentacji, które mogły skutkować niezgodnym z przepisami prawa wydawaniem uprawnień do prowadzenia pojazdów. Dokumentacja była często przechowywana w pomieszczeniach niezabezpieczonych przed dostępem osób nieuprawnionych, co stwarzało możliwość jej zniszczenia, przerobienia lub podrobienia.

Niezależnie od jakości przygotowania kierowców do prowadzenia pojazdów, na poziom bezpieczeństwa przewozów drogowych istotny wpływ ma właściwa organizacja ruchu drogowego. Wyniki przeprowadzonej kontroli działalności organów zarządzających drogami w zakresie ograniczania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu w latach 1998 – 1999²⁶⁰ m.in. wykazały, że:

- zarządy dróg oraz organy zarządzające ruchem nie wykonywały nawet podstawowych obowiązków, takich jak sporządzenie dla każdej drogi projektu organizacji ruchu i utrzymywanie w należytym stanie technicznym wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Na przykład:
 - 32% skontrolowanych zarządów dróg nie posiadało w ogóle projektów organizacji ruchu na zarządzanych drogach, a kolejne 60% dysponowało jedynie projektami dla niektórych dróg,
 - aż 65% skontrolowanych zarządów nie interesowało się poprawą bezpieczeństwa ruchu na zarządzanych drogach, ponieważ nie monitorowało i nie dokonywało analiz zagrożeń, a ok. 44% jednostek nie posiadało żadnych danych o wypadkach drogowych;
- niewystarczający był nadzór nad zarządami dróg ze strony organów zarządzających ruchem²⁶¹. Organy te nie tylko nie korzystały ze swych uprawnień nadzorczych i nie przeprowadzały kontroli stanu bezpieczeństwa na drogach oraz nie wydawały zaleceń w sprawie poprawy organizacji ruchu, lecz często swe obowiązki - w sposób nieuprawniony - przekazywały innym jednostkom. W rezultacie, w co trzecim skontrolowanym zarządzie dróg osoby kierujące tymi zarządami pełniły jednocześnie funkcje organu zarządzającego

²⁵⁹ O skali negatywnych zjawisk w sferze szkolenia i egzaminowaniu kandydatów na kierowców świadczy fakt, iż nawet w czasie kontroli Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Lublinie, egzaminowana osoba - w obecności kontrolera NIK – usiłowała, w zamian za korzystny wynik egzaminu, wręczyć korzyść materialną egzaminatorowi. W zbadanym okresie prokuratura prowadziła w całym kraju 11 postępowań w tego typu sprawach.

²⁶⁰ Zob. Informacja o wynikach kontroli działalności organów zarządzających drogami w zakresie ograniczania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu. NIK, Warszawa marzec 2000 r., Nr ewid. 14/2000/P99054/DTL.

²⁶¹ Minister TiGM zarządza ruchem na drogach krajowych, marszałkowie województw zarządzają ruchem na drogach wojewódzkich, a starostowie na drogach powiatowych i gminnych.

ruchem drogowym i zatwierdzały własne projekty organizacji ruchu²⁶². Na łączenie funkcji zarządu drogi z funkcją organu zarządzającego ruchem drogowym nie reagował Minister TiGM, który nie korzystał z posiadanych uprawnień nadzorczych nad zarządzaniem ruchem drogowym;

- nie został przygotowany krajowy program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego przez powołaną w tym celu Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego²⁶³. Program ten miał być podstawą planowania ogólnokrajowych przedsięwzięć dla poprawy bezpieczeństwa na drogach. Minister TiGM nie inspirował przyspieszenia prac nad tym programem, mimo że od 1996 r. istniały wyniki programu badawczego pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce”. W niewystarczającym też zakresie Minister udostępnił zarządom dróg wnioski sformułowane w „Zintegrowanym Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce – GAMBIT”. Aż 59% zarządów dróg nie wiedziało o istnieniu programu „GAMBIT”;
- Minister TiGM nie wydał, bądź nie dotrzymał ustawowych terminów wydania przepisów wykonawczych regulujących bezpieczeństwo przewozów, w tym m.in. do art. 7 ust. 3 oraz art. 10 ust. 5 i 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Sytuacja w zakresie wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa na drogach publicznych nie uległa istotnej poprawie w następnych latach. Świadczą o tym wyniki kontroli działalności organów zarządzających ruchem na drogach publicznych oraz organów nadzorujących to zarządzanie w latach 2000 – 2002²⁶⁴. Z ustaleń tej kontroli wynikało, iż nadal skontrolowane organy zarządzające ruchem na drogach publicznych nie spełniały rzetelnie obowiązku zarządzania ruchem, nałożonego przepisami przywołanej ustawy Prawo o ruchu drogowym. Stwierdzono bowiem, że podmioty te nie wykonywały wszystkich zadań określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach²⁶⁵. Stwarzało to zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ organizacja ruchu m.in. decyduje zachowaniu kierujących pojazdami. I tak:

- jedynie 26% skontrolowanych zarządów posługiwało się projektami organizacji ruchu spełniającymi wszystkie wymogi określone w przywołanym rozporządzeniu Ministra TiGM w sprawie szczegółowych warunków

²⁶² Projekty te opracowuje zarząd drogi, a zatwierdza organ zarządzający ruchem.

²⁶³ Międzyresortowy zespół pn. „Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego” został powołany uchwałą Nr 92/93 Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r.

²⁶⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych. NIK, Warszawa, luty 2003 r., Nr ewid. 5/2003/P/02/117/KKT.

²⁶⁵ Dz. U. Nr 90, poz. 1006

zarządzania ruchem na drogach. Poza tym, tylko 32% z nich przeprowadzały kontrole realizacji zadań technicznych, określonych w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu. Kontroli takich w ogóle nie przeprowadzało 38% podmiotów zarządzających ruchem, a pozostałe kontrolowały realizację tylko niektórych projektów. Jednocześnie, na terenie działania 62% organów zarządzających ruchem, istniejąca organizacja ruchu odbiegała od ustalonej w zatwierdzonych projektach lub (i) jej elementy nie odpowiadały przepisom Prawa o ruchu drogowym;

- nierzetelnie był sprawowany nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach. Tylko 1 spośród 13 skontrolowanych wojewodów, nadzorujących zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, wykonywał rzetelnie swój obowiązek i dokonywał okresowych ocen organizacji ruchu na drogach w zakresie jego bezpieczeństwa, konieczności zapewnienia ruchu tranzytowego oraz zgodności z obowiązującymi przepisami. W odniesieniu do niektórych objętych nadzorem dróg, działań nadzorczych z własnej inicjatywy nie podejmował również minister właściwy do spraw transportu;
- w ciągu trzech lat minister właściwy do spraw transportu nie wydał rozporządzenia określającego szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach. Tym samym, minister nie zapewnił warunków prawnych dla rzetelnego wykonywania zadań zarówno przez organy zarządzające ruchem na drogach, jak i organy sprawujące nadzór nad tym zarządzaniem.

Istotną kwestią pozostającą w związku z funkcjonowaniem transportu drogowego jest zapewnienie bezpieczeństwa przewozów materiałów niebezpiecznych²⁶⁶ pojazdami samochodowymi. Wyniki przeprowadzonej kontroli w zakresie wykonywania przewozów materiałów niebezpiecznych w latach 1994 - 1995 oraz przygotowania służb ratowniczych do usuwania skutków skażeń

²⁶⁶ Transport materiałów niebezpiecznych obejmuje zarówno przewóz, załadunek, wyładunek, przeładunek oraz składowanie substancji o charakterze toksycznym, wybuchowym i promieniotwórczym. Przewozy takich ładunków związane są zatem z ryzykiem zagrożenia. Katastrofy i awarie powstające podczas transportu ładunków niebezpiecznych są szczególnie groźne dla otoczenia. Zagrożenia toksyczne, wybuchowe czy promieniotwórcze mogą bowiem mieć charakter powszechny, prowadzący do bezpośredniego zagrożenia życia dużej liczby osób znajdujących się w strefie skażenia, konieczności natychmiastowej ewakuacji ludności z zagrożonych terenów, skażenia i degradacji środowiska naturalnego oraz poważnych strat materialnych. Negatywne skutki wypadków w transporcie materiałów niebezpiecznych są więc bardziej rozległe od skutków innych wypadków w komunikacji. Na przykład, wydostanie się 10 ton amoniaku (zawartość 1 komory w autocysternie) po całkowitym rozrzedzeniu w powietrzu może spowodować śmiertelne skażenie w promieniu około 300 m, zaś wydostanie się 25 ton chloru (1 cysterna wagonowa), przy prędkości wiatru do 2 m/sek, może spowodować skażenie na obszarze około 120 km², w tym śmiertelne na około 5 km²

powstających wskutek wypadków drogowych z udziałem materiałów niebezpiecznych m.in. wykazały²⁶⁷, że:

- nagminnym zjawiskiem (w 60% skontrolowanych jednostek) było wykonywanie przewozów pojazdami samochodowymi, które nie zostały poddane badaniom technicznym w specjalistycznych stacjach diagnostycznych. Dotyczyło to co dziesiątego pojazdu używanego przez skontrolowane jednostki. Stwierdzono również przypadki, w których pojazdy były formalnie dopuszczone do przewozu i posiadały wszystkie wymagane prawem dokumenty, natomiast faktycznie miały usterki techniczne, dyskwalifikujące pojazd do przewozu określonego materiału niebezpiecznego. Świadczyło to o nierzetelnym wykonywaniu badań technicznych przez pracowników stacji diagnostycznych oraz niezajomości przedmiotu kontroli. Niezależnie od niesolidności pracowników stacji kontroli pojazdów stwierdzono niedostateczne wyposażenie stacji w urządzenia pomiarowe, wymagane przepisami prawa²⁶⁸;
- dopuszczano pojazdy nieprzygotowane do przewozu materiałów niebezpiecznych. Powszechnym uchybieniem był brak wyposażenia kierowców w przenośne lampy, narzędzia do drobnej awaryjnej naprawy, apteczki pierwszej pomocy, kliny pod koła oraz tablice ostrzegawcze;
- przewoźnicy powierzali transport materiałów niebezpiecznych kierowcom, którzy nie mieli do tego stosownych uprawnień (np. nie zostali przeszkoleni, nie posiadali zaświadczenia o ukończeniu kursu zezwalającego na przewóz materiałów o określonej klasie bezpieczeństwa). Sytuacja taka miała miejsce w co trzeciej kontrolowanej jednostce, zajmującej się wysyłką i transportem materiałów niebezpiecznych. Kierowcy nie znali również nazwy przewożonych substancji, ich właściwości fizyko- chemicznych i środków ostrożności jakie należy zachować, sposobu postępowania w razie awarii lub wypadku oraz adresów i telefonów do służb ratowniczych, a nadawcy nie wyposażali kierowców w pisemne instrukcje bezpieczeństwa, bądź w instrukcje zawierające wszystkie wymagane informacje o ładunkach;
- niewłaściwie mocowano i układano pojemniki z materiałami niebezpiecznymi oraz łamano zakaz ładowania materiałów niebezpiecznych o różnych właściwościach, przekraczano dopuszczalne normy napełniania zbiorników, nadawano przesyłki niewłaściwie opakowane, a nadawcy nie oznaczali przesyłek znakami ostrzegawczymi;

²⁶⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli organizacji przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa, luty 1996 r., Nr ewid. 8/96/A9516.

²⁶⁸ Zob. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów (Dz. U. Nr 21, poz. 91 ze zm.).

- co trzeci ze skontrolowanych nadawców nie przestrzegał obowiązku powiadamiania jednostek policji o zamiarze dokonania przewozu²⁶⁹. Tym samym nie zapewniano należytego nadzoru organów kontroli ruchu drogowego nad przewozami omawianych materiałów;
- zagrożenie dla środowiska naturalnego, uczestników ruchu drogowego oraz ludności zamieszkującej w miejscowościach położonych przy ciągach komunikacyjnych stanowił tranzyt materiałów niebezpiecznych przez terytorium Polski. Przyczyną tego stanu była zła praca urzędów celnych. Funkcjonariusze celni (we wszystkich skontrolowanych jednostkach) nie zostali zapoznani z procedurą wykonywania odpraw pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, stanowiska odpraw nie były wyposażone w niezbędne wzory oznakowania materiałów niebezpiecznych i pojazdów je przewożących, a także we wzory dokumentów w które zaopatrzeni winni być kierowcy w ruchu międzynarodowym. Skontrolowane urzędy celne nie posiadały także aktualnego tekstu umowy ADR²⁷⁰. Ponadto, we wszystkich skontrolowanych urzędach celnych nieprawidłowością było zezwalanie na wjazd do Polski pojazdów z materiałami niebezpiecznymi, których kierowcy nie posiadali instrukcji bezpieczeństwa, określającej sposób postępowania w razie zagrożenia, jakie może powstać podczas przewozu.

Policja odnotowała w 1994 r. siedem poważnych wypadków drogowych oraz 12 kolizji z udziałem pojazdów przewożących materiały niebezpieczne. W porównaniu z poprzednim rokiem, w którym odnotowano jeden wypadek i dwie kolizje, nastąpił istotny wzrost zagrożenia w transporcie drogowym materiałów niebezpiecznych. Skutkiem powyżej opisanych nieprawidłowości, związanych z wykonywaniem przewozów materiałów niebezpiecznych po drogach, były m.in. ofiary śmiertelne. W 1994 r. w związku z tymi wypadkami zginęły 3 osoby, a 15 doznało obrażeń. Ponadto, awarie przy przewozie materiałów niebezpiecznych powodowały degradację środowiska naturalnego, a do działań ratowniczych niezbędne było użycie znacznych sił i środków ratownictwa chemicznego.

Ustalenia następnej kontroli, dotyczącej problemów związanych z przewozami

²⁶⁹ Obowiązek zawiadamiania jednostek policji wynika z postanowień § 25 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 2 grudnia 1983 r. w sprawie warunków i kontroli przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych Dz. U. Nr 67, poz. 301, zm. 1986 r. Nr 42, poz. 306

²⁷⁰ Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, sporządzona w Genewie 30 września 1957 r. i ratyfikowana przez Polskę w 1975 r. (Dz. U. z 1975 r. Nr 35, poz. 189 i 190 ze zm.).

materiałów niebezpiecznych w latach 2000 - 2002²⁷¹ m.in. wykazały, że - w stosunku do wyników poprzedniej kontroli – nie nastąpiła wyraźna poprawa ani w działalności przewoźników materiałów niebezpiecznych, ani też w przygotowaniu służb ratowniczych do usuwania skutków wypadków drogowych z udziałem tych materiałów. Stwierdzono mianowicie, że przewóz materiałów niebezpiecznych we wszystkich fazach transportu (tj. zarówno w czasie załadunku, przewozu właściwego, jak i wyładunku) nie zapewniał ludziom i środowisku naturalnemu ochrony przed skutkami wydostania się do atmosfery szkodliwych dla życia i zdrowia substancji, ponieważ:

- 60% skontrolowanych samochodów przewożących materiały niebezpieczne nie było wyposażonych w środki do gaszenia pożaru lub inny niezbędny sprzęt awaryjny, a 17% samochodów nie było wyposażonych w niezbędny sprzęt do ochrony środowiska w przypadkach wycieków toksycznych substancji;
- 16% skontrolowanych przesyłek samochodowych nie miało prawidłowego oznakowania, wskazującego na rodzaj zagrożenia dla środowiska i ludzi oraz informującego o sposobie postępowania w transporcie z daną przesyłką;
- 4% skontrolowanych samochodów (a także zbiorników - cystern) nie miało tzw. świadectw dopuszczenia pojazdu do przewozu materiałów niebezpiecznych. Podobny był też udział kierowców, którzy nie odbyli wymaganych szkoleń specjalistycznych, a skrajnymi przypadkami braku odpowiedzialności byli nietrzeźwi kierowcy przewożący materiały niebezpieczne (41 kierowców w okresie objętym kontrolą);
- nienależycie funkcjonował nadzór Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej (PSP) nad zgłaszanymi (przez nadawców) do przewozu przesyłkami z materiałami szczególnie niebezpiecznymi. Zgłoszenia te trafiały bowiem tylko do lokalnych jednostek Policji oraz PSP, co skutkowało brakiem monitorowania przesyłki na całej trasie przewozu;
- marszałkowie województw nienależycie nadzorowali prowadzenie kursów dokształcających dla kierowców przewożących materiały niebezpieczne oraz wydawanie świadectw kwalifikacyjnych. W 6 spośród 11 skontrolowanych urzędów marszałkowskich nie sprawdzano, czy podmiot ubiegający się o upoważnienie do prowadzenia kursu spełnia wymagane prawem warunki²⁷²,

²⁷¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa luty 2003 r., Nr ewid. 6/2003/P/02/118/KKT. W informacji tej wykorzystano również wyniki kontroli drogowych pojazdów samochodowych przewożących materiały niebezpieczne (przeprowadzonych w czasie kontroli NIK) przez funkcjonariuszy Policji, Inspekcji Transportu Drogowego oraz Państwowej Inspekcji Pracy. W toku kontroli współdziałano także z Transportowym Dozorem Technicznym (inspektorzy TDT uczestniczyli w kontrolach przeprowadzanych przez NIK w charakterze specjalistów).

²⁷² Określone przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie kursów dokształcających kierowców pojazdów przewożących materiały niebezpieczne (Dz. U. Nr 57, poz. 609).

a w 5 urzędach nielegalnie wydawano upoważnienia;

- starostowie powiatów (prezydenci miast) nierzetelnie nadzorowali stacje kontroli pojazdów w zakresie dopuszczania pojazdów do przewozu materiałów niebezpiecznych. Spośród 14 zbadanych urzędów powiatowych, w co drugim powiecie wydawano zezwolenia na prowadzenie stacji kontroli pojazdów mimo niespełnienia przez wnioskodawców wymaganych warunków techniczno - organizacyjnych²⁷³, w 7 nie dopełniano obowiązku przeprowadzenia corocznej kontroli każdej stacji²⁷⁴. Prezydenci miast nie korzystali zaś z prawa ograniczenia przewozów materiałów niebezpiecznych ulicami w godzinach największego natężenia ruchu drogowego, w pobliżu obiektów użyteczności publicznej, ujęć wody pitnej oraz terenów ekologicznie chronionych;
- nierzetelnie odprawiali przesyłki z materiałami niebezpiecznymi funkcjonariusze Straży Granicznej. Ujawniono, że w 3 oddziałach (spośród 7 skontrolowanych), funkcjonariusze zezwalali na wjazd do kraju pojazdom mimo ich złego stanu technicznego oraz niewłaściwego oznakowania i wyposażenia.

Powyższe nieprawidłowości były przyczyną większości wypadków drogowych w transporcie materiałów niebezpiecznych. Wypadki te powodowały ofiary śmiertelne, szkody materialne i zniszczenie środowiska. Do działań ratowniczych niezbędne było użycie znacznych sił i środków ratownictwa chemicznego. W 2000 r. Komenda Główna Policji zarejestrowała 51 wypadków drogowych z udziałem pojazdów przewożących materiały niebezpieczne²⁷⁵, w tym 10 z przedostaniem się do środowiska niebezpiecznych związków), w 2001 r. liczba ta wzrosła do 95 (tym 24 wypadki z wydostaniem się zawartości ze zbiorników). W okresie trzech kwartałów 2002 r. zarejestrowano 41 wypadków, w tym w 10 nastąpiło uwolnienie niebezpiecznych substancji, co spowodowało skażenie środowiska.

Jednym z negatywnych skutków dla jakości życia i zdrowia człowieka, powodowanego rozwojem transportu drogowego jest długotrwałe narażenie na hałas. Działanie hałasu wywołuje zmęczenie, złe samopoczucie, utrudnia sen i wypoczynek. Z tego powodu jest on uznawany za jeden z głównych czynników decydujących o jakości środowiska. Wyniki przeprowadzonej kontroli w zakresie przestrzegania w latach 1999 – 2000 obowiązków nałożonych na organy administracji publicznej

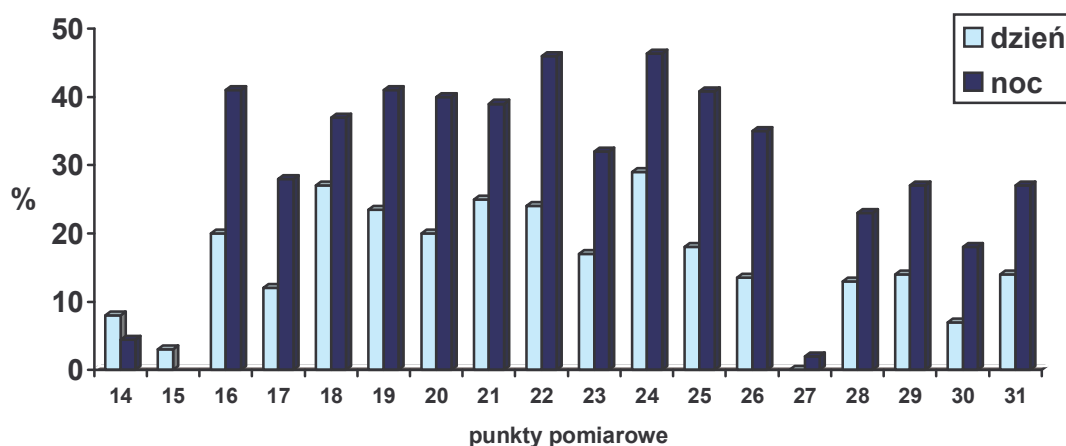
²⁷³ Określonych przepisami art. 83 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym.

²⁷⁴ Określonych przepisami art. 83 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

²⁷⁵ W 1999 r. zarejestrowano 92 wypadki, w tym 26 rozszczelnień cystern z materiałami niebezpiecznymi.

oraz inne jednostki organizacyjne dla ochrony przed hałasem m.in. wykazały²⁷⁶, że we wszystkich zbadanych punktach pomiarowych hałasu drogowego (31) był przekroczony (zarówno w dzień, jak i w nocy) jego dopuszczalny poziom²⁷⁷. O skali tych przekroczeń informuje rysunek 3.2.5.

Rys. 3.2.5. Przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu (w %).



Jednocześnie ustalono, że działania w zakresie ograniczenia uciążliwości hałasu komunikacyjnego podejmowane były jedynie w przypadkach budowy lub modernizacji dróg, gdy obowiązek taki wynikał ze sporządzonej oceny oddziaływania na środowisko. Na dominującej części dróg (np. ponad 98% dróg krajowych będących w zarządzie b.GDDP) nie zwalczano uciążliwości hałasu. Żadna spośród 12 skontrolowanych jednostek zarządzających drogami nie posiadała programu działań w zakresie ochrony środowiska przed hałasem. Przy planowaniu i określaniu priorytetu prac w zakresie utrzymania dróg, warunki akustyczne nie były w ogóle uwzględniane. Stwierdzono też przypadki oddania do użytkowania dróg, pomimo niewykonania wszystkich urządzeń chroniących środowisko przed hałasem, wskazanych oceną

²⁷⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli ochrony przed hałasem na obszarach miejskich ze szczególnym uwzględnieniem głównych tras komunikacyjnych. NIK, Warszawa listopad 2001 r., Nr ewid. 166/2001/P/01/083/CSR.

²⁷⁷ Określony w rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1998 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 66, poz. 436).

oddziaływania na środowisko i pozwoleniem na budowę²⁷⁸.

3.2.1.4.2. Bezpieczeństwo ruchu kolejowego

Poziom bezpieczeństwa w ruchu kolejowym mierzony jest liczbą wypadków związanych z ruchem pociągów, odnoszonych do wielkości wykonanej pracy pociągowej. W warunkach złego stanu technicznego liniowej infrastruktury kolejowej, głównym sposobem zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego, stosowanym przez służbę utrzymania kolei, jest m.in. wprowadzanie ograniczeń szybkości jazdy pociągów na zagrażających bezpieczeństwu odcinkach torów. Ograniczanie liczby wypadków na kolei dokonuje się jednak kosztem jakości usług przewozowych (szybkość i terminowość wykonywania przewozów). W wyniku wypadków kolejowych, liczba ofiar śmiertelnych w tych wypadkach wynosiła 113 osób w 1990 r., 83 osoby w 1995 r., 50 osób w 2000 r. i 46 osób w 2003 roku. W 2003 r. doszło do 247 wypadków kolejowych ogółem (w ciągu 8 miesięcy 2004 r. odnotowano 245 wypadków), w tym 99 stanowiły wypadki pociągowe, 82 - manewrowe i 266 -na przejazdach kolejowych. Strukturę tych wypadków w 2003 r., według wymienionych grup, przedstawiono na rysunku 3.2.5.

Rys. 3.2.6. Struktura wypadków kolejowych w 2003 roku.



Wyniki kontroli w zakresie stopnia przestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu kolejowego w latach 1988 – 1991 wykazały, że już wtedy był niepokojąco niski

²⁷⁸ Stanowiło to naruszenie przepisów art. 59 ust. 4 ustawy Prawo budowlane oraz art. 68 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 49 poz. 196 ze zm.).

poziom bezpieczeństwa ruchu kolejowego²⁷⁹. Wynikał on głównie z przyspieszonego procesu dekapitalizacji tych elementów infrastruktury kolejowej, które miały istotny wpływ na bezpieczeństwo ruchu pociągów (np. zaległości w naprawach głównych torów, wymiany rozjazdów). W zbadanym okresie, ok. 45% wypadków pociągowych, które miały miejsce na sieci PKP, pozostawało w bezpośrednim związku z tym procesem²⁸⁰. Ujemny wpływ na poziom bezpieczeństwa ruchu kolejowego miało również pogarszanie się stanu technicznego taboru trakcyjnego i wagonów. Na przykład, w porównaniu z potrzebami wynikającymi z norm technicznych, tylko 65% lokomotyw elektrycznych, 62% lokomotyw spalinowych oraz 67% wagonów osobowych i towarowych poddawano corocznym naprawom głównym.

Ustalenia powyższej kontroli wykazały również, że większość jednostek nienależycie spełniała obowiązki w zakresie prawidłowej ewidencji wypadków oraz realizacji wniosków mających na celu poprawę bezpieczeństwa. Stwierdzono mianowicie nieprawidłowe kwalifikowanie wypadków (z tendencją do pomniejszania ich ważności), błędne analizy ich przyczyn i minimalizację skutków oraz słaby nadzór jednostek nadrzędnych nad działalnością komisji powypadkowych. Nie były również przestrzegane przepisy i instrukcje w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego (dotyczące m.in. zasad prowadzenia ruchu pociągów, sygnalizacji, utrzymania i eksploatacji nawierzchni torowej, urządzeń sterowania ruchem). Nieprawidłowości w działalności skontrolowanych jednostek PKP polegały także na nie egzekwowaniu przeprowadzania okresowych badań lekarskich przez pracowników na stanowiskach bezpośrednio związanych z ruchem pociągów oraz okresowych szkoleń tych pracowników, zwłaszcza winnych spowodowania wypadków.

Ze względu na fakt, iż w strukturze wypadków kolejowych dominują wypadki na przejazdach kolejowych (60% w 2003 r.)²⁸¹, w 2004 r. została przeprowadzona

²⁷⁹ Zob. Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu kolejowego. NIK, Warszawa październik 1991 r.

²⁸⁰ W latach 1988 – 1990 na PKP wydarzyło się 1.066 wypadków pociągowych.

²⁸¹ Na styku dróg kołowych z kolejowymi zbudowanych jest ok. 18,5 tys. skrzyżowań jednopoziomowych. Są one niewrażliwymi miejscami na szlakach komunikacyjnych z uwagi na zagrożenia, jakie niosą dla użytkowników dróg oraz utrudnienia w płynności ruchu pojazdów. Wypadki na przejazdach pociągają za sobą najbardziej tragiczne skutki, gdyż spośród wszystkich zabitych i rannych w wypadkach kolejowych (zderzeń i wykolejeń pociągów oraz kolizji taboru kolejowego z pojazdami samochodowymi) ok. 95% stanowią osoby poszkodowane na przejazdach. Wypadki te wyrządzają również poważne szkody w mieniu. Ze względu na sieciowy układ linii kolejowych i dróg publicznych, wypadki na przejazdach stwarzają poważne utrudnienia w ruchu pojazdów szynowych i drogowych poprzez przenoszenie zakłóceń na różne linie kolejowe i drogi kołowe.

kontrola działalności organów zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa na skrzyżowaniach linii kolejowych z drogami publicznymi w latach 2002 - 2004²⁸². W okresie tym, na przedmiotowych skrzyżowaniach obniżył się o prawie 5% poziom bezpieczeństwa, mierzony liczbą wypadków²⁸³. Ustalenia tej kontroli m.in. wykazały, że w systemie bezpieczeństwa ruchu drogowego i kolejowego najsłabszym ogniwem były przejazdy kolejowe, ponieważ:

- organy odpowiedzialne za zarządzanie ruchem nierzetelnie wykonywały swoje obowiązki w zakresie opracowywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na drogach publicznych na których znajdowały się przejazdy kolejowe. Zatwierdzone przez te organy projekty obejmowały jedynie 483 skrzyżowania (spośród 763. znajdujących się w ciągach zbadanych dróg);
- niedostateczna była współpraca pomiędzy zarządcami linii kolejowych, zarządcami dróg i organami zarządzającymi ruchem na drogach. Spośród 30 objętych kontrolą jednostek pełniących funkcję zarządców dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, tylko 12 z nich, współpracowało z jednostkami PLK S.A. na poziomie wspomagającym utrzymanie skrzyżowań we właściwym stanie technicznym;
- urządzenia techniczne na przejazdach kolejowych były nienowoczesne i w większości zużyte. Prawie 60% przejazdów wymagało gruntownego remontu lub wymiany istotnych elementów nawierzchni, ok. 80% urządzeń zabezpieczenia ruchu zamontowanych na przejazdach było podatnych na awarie, a niektóre urządzenia (zapory i ich mechanizmy napędowe) pochodziły jeszcze z okresu II Wojny Światowej;
- w złym stanie technicznym była większość dróg dojazdowych do przejazdów, a z powodu zasłoniętych nie użytkowanymi i zbędnymi budynkami oraz niewykarczowanymi drzewami, ograniczona była widoczność torów kolejowych od strony drogi;
- dojazd do niektórych skrzyżowań z liniami kolejowymi nie był w ogóle sygnalizowany ostrzegawczymi znakami drogowymi, bądź oznakowanie to było niekompletne;
- wbrew obowiązującym przepisom zawieszano obsługę przejazdów kolejowych wyposażonych w roгатki, przez co stały się one przejazdami niestrzeżonymi, o zwiększonej skali zagrożenia wypadkami.

²⁸² Zob. Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi. NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., Nr ewid. 1/2005/P/04/069/KKT.

²⁸³ W 2002 r. miały miejsce 254 wypadki, w 2003 r. – 266, a do 15 marca 2004 r. wydarzyło się 51 wypadków. Jednocześnie, liczba ofiar śmiertelnych wzrosła z 52 w 2002 r. do 63 w 2003 roku. Do 15 marca 2004 r. zginęły 4 osoby, w tym 1 osoba na przejeździe strzeżonym.

Identycznym problemem, jak w przypadku transportu drogowego, jest przewóz materiałów niebezpiecznych transportem kolejowym. Ustalenia kontroli w tym zakresie, przeprowadzonej w 1995 r.²⁸⁴ m.in. wykazały, że:

- powszechnym zjawiskiem było dostarczanie ładunków materiałów niebezpiecznych w niewłaściwym opakowaniu, używanie nieodpowiedniego do przewożonej substancji typu wagonu, złego załadowania oraz nieskuteczne zabezpieczanie ładunku przed przemieszczaniem się w czasie jazdy. W co trzeciej skontrolowanej jednostce stwierdzono przypadki ładowania materiałów niebezpiecznych do niesprawnych technicznie wagonów, źle oznakowanych, bądź do zbiorników niedopuszczonych do eksploatacji przez Kolejowy Dozór Techniczny;
- w co trzeciej ze skontrolowanych jednostek nie były sprawne urządzenia techniczne, służące do przeładowywania materiałów niebezpiecznych. Stwierdzono również złe oznakowanie stanowisk przeładunkowych oraz nieaktualizowanie instrukcji eksploatacyjnych i przeciwpożarowych;
- pociągi, w których znajdowały się wagony z materiałami szczególnie niebezpiecznymi, zestawiano bez stosowania wymaganej (przepisami ruchu na kolejach normalnotorowych użytku publicznego²⁸⁵) liczby wagonów ochronnych. Nieprawidłowości te stwierdzono w połowie zbadanych stacji. Nie respektowano też przepisów normujących zatrudnianie dwuosobowej obsady drużyn trakcyjnych w przypadku przewożenia materiałów szczególnie niebezpiecznych. Poza tym, stacje formowania pociągów nie powiadamiały drużyn pociągowych (tj. trakcyjnych i konduktorskich) o przewożeniu tych materiałów. Omawiane nieprawidłowości wystąpiły w 30% zbadanych stacji i były na ogół spowodowane lekceważeniem obowiązków służbowych przez pracowników eksploatacyjnych PKP;
- tory na których przeładowywano materiały niebezpieczne nie gwarantowały bezpiecznego wykonywania tych czynności, bowiem usytuowane były w pobliżu obiektów użyteczności publicznej i nie posiadały zabezpieczeń chroniących przed negatywnymi skutkami awarii. Niedostosowanie torów stacyjnych do bezpiecznego przeładunku stwierdzono na co czwartej ze skontrolowanych stacji. Stwierdzono również nienależyty stan torów stacyjnych, służących do awaryjnego odstawiania wagonów z materiałami niebezpiecznymi, ponieważ brakowało utwardzonych dróg dojazdowych, doprowadzenia wody do celów gaśniczych i instalacji do wychwytywania awaryjnych wycieków;
- nie wszyscy pracownicy byli przeszkoleni i nie wszyscy posiadali zaświadczenia kwalifikacyjne. Ponadto, realizowane programy szkolenia, nie

²⁸⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli organizacji przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa, luty 1996 r., op. cit.

²⁸⁵ Wprowadzono je zarządzeniem Ministra Komunikacji nr 83 z dnia 6 czerwca 1970 r. (Dz. Urz. MK Nr 15, poz. 120, ze zm.).

uwzględniały całości problematyki związanej z transportem materiałów niebezpiecznych;

- przy przewozach tranzytowych na stacjach granicznych oględziny wagonów ograniczały się do wzrokowego sprawdzenia, czy nie ma widocznego wycieku lub ulatniania się przewożonych ładunków. W relacji wschód – zachód przewożono środki chemiczne w cysternach i w wagonach krytych, które najczęściej nie posiadały właściwych nalepek ostrzegawczych ani tablic kodowych.

W konsekwencji powyższych nieprawidłowości, następował systematyczny wzrost awarii, pogarszając bezpieczeństwo ruchu kolejowego. W 1992 r. odnotowano bowiem 53 awarie, w 1993 r. - 69, a w 1994 r. - już 112 (w I półroczu 1995 r. odnotowano zaś 42 tego typu zdarzenia). Z ustaleń kontroli wynikało jednak, że faktyczna liczba awarii przy przewozie materiałów niebezpiecznych koleją była wyższa od podawanej, ponieważ niektóre stacje PKP zatajały występowanie awarii i nie informowały jednostek nadrzędnych o tego typu zdarzeniach. Nierzetelna sprawozdawczość utrudniała więc ocenę faktycznego stopnia bezpieczeństwa przewozu materiałów niebezpiecznych na sieci PKP.

Bezpieczeństwo przewozów materiałów niebezpiecznych transportem kolejowym nie uległo zasadniczej poprawie także w następnych latach. Wskazywały na to wyniki kontroli w omawianym zakresie, przeprowadzonej w 2002 r., którą objęto lata 2000 - 2002²⁸⁶. Ocena ta wynikała z następujących ustaleń:

- we wszystkich 12 skontrolowanych zakładach przewozów PKP CARGO S.A. stwierdzono brak wyposażenia i oznakowania wagonów przewożących materiały niebezpieczne²⁸⁷, natomiast w siedmiu zakładach kolejowych pracownicy nierzetelnie sprawdzali stan techniczny wagonów odebranych do przewozu. Dotyczyło to zarówno odbioru wagonów załadowanych przez nadawców, jak i wagonów przybyłych z innych stacji²⁸⁸;

²⁸⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa luty 2003 r., op. cit.

²⁸⁷ Spośród 561 wagonów poddanych oględzinom, przeprowadzonych z udziałem inspektorów Transportowego Dozoru Technicznego, w 158 wagonach (28%) ujawniono m.in. nieczytelne tablice identyfikacyjne, brak linek uziemiających cysterny oraz śrub mocujących zawory, a także zanieczyszczenia substancjami chemicznymi nieznanego pochodzenia zbiorników wypełnionych materiałem niebezpiecznym.

²⁸⁸ W toku przeprowadzonych oględzin wagonów wcześniej odebranych przez pracowników kolei, stwierdzono usterki przy 132 wagonach, podczas gdy pracownicy dokonujący ich przyjęcia ujawnili usterki tylko przy 70 wagonach. Nieprawidłowości te wystąpiły, mimo że pracownicy byli przeszkoleni w zakresie przewozu materiałów niebezpiecznych. Świadczyło to o lekceważeniu obowiązków służbowych przez tych pracowników oraz o braku skutecznego nadzoru nad ich pracą.

- pracownicy zakładów przewozów i zakładów linii kolejowych nierzetelnie monitorowali przejazd przesyłek z materiałami wybuchowymi, szczególnie niebezpiecznymi i promieniotwórczymi. Nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w 11 jednostkach, spośród 21 objętych kontrolą²⁸⁹;
- w złym stanie technicznym były tory służące do awaryjnego odstawiania wagonów z materiałami niebezpiecznymi. We wszystkich 9 skontrolowanych zakładach linii kolejowych stwierdzono, że tory te nie spełniały nawet podstawowych wymagań²⁹⁰, ponieważ usytuowane były w pobliżu obiektów użyteczności publicznej i nie posiadały zabezpieczeń chroniących przed negatywnymi skutkami ewentualnych awarii. W przypadku konieczności odstawienia uszkodzonego wagonu, mogło to spowodować skażenie gruntu, stanowić zagrożenie dla ludzi i mienia, bądź w znaczący sposób utrudnić akcję ratowniczą.

Ustalono, że wymienione powyżej nieprawidłowości przyczyniały się do awarii w kolejowym transporcie materiałów niebezpiecznych. I tak, spośród 160 awarii powstałych w okresie od 1 stycznia 2000 r. do 30 czerwca 2002 r., większość z nich (120) spowodowana była lekceważeniem przepisów regulujących transport tych materiałów (np., z powodu nie dokręcenia luźnych śrub zderzaków lub zaworów przy wagonach cysternach wystąpiło 25 awarii, nieszczelności zaworu spustowego - 22, niedokręcenia zaworu głównego - 18, niedokręcenia zaworu spustowego – 15, a uszkodzonych uszczelek przy zaworze – 13).

²⁸⁹ Tj. 12 zakładów przewozów oraz 9 zakładów linii kolejowych. Stwierdzone w omawianym zakresie nieprawidłowości polegały na nieodnotowywaniu przewozu materiałów w dokumentacji dyżurnych ruchu i dyspozytorów bądź niepełnym prowadzeniu tej dokumentacji. Stwarzało to istotne utrudnienie w przypadku prowadzenia akcji ratowniczej, a także uniemożliwiało dostęp do informacji o przewozie i właściwościach tych materiałów, w szczególności o potencjalnym zagrożeniu dla pracowników uczestniczących w takiej akcji.

²⁹⁰ Określonych w „Wytycznych postępowania przy przewozie koleją towarów niebezpiecznych”. Zawierały one obligatoryjne (minimalne) warunki dla toru do awaryjnego odstawiania wagonów, tj. takich jak minimalna długość toru bez elektrycznej sieci trakcyjnej, dysponowanie izolacją zabezpieczającą przed prądami błądzącymi i oświetleniem eklektycznym z osprzętem w wykonaniu przeciwwybuchowym, zapewnienie dojazdu spełniającego warunki drogi pożarowej, zainstalowanie hydrantu oraz wiatrowskazu w pobliżu toru.

3.2.1.5. Infrastruktura transportu lądowego w programach rządowych

Istotną przyczyną hamującą rozwój infrastruktury transportu była zmienność programów rozwoju transportu lądowego, mimo że priorytetowe kierunki rozwoju tego transportu zostały określone w pierwszych dokumentach polityki transportowej i nie ulegały istotnym zmianom. Kierunki te wynikały z istniejącego w 1990 r. stanu technicznego infrastruktury drogowej i kolejowej, sprawności funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego PKP, przyjętych po 1989 r. rynkowych zasad funkcjonowania gospodarki, przygotowań, a następnie przystąpienia Polski do UE oraz obowiązujących Polskę umów międzynarodowych (AGC²⁹¹, AGCT²⁹², AGR²⁹³). W ujęciu chronologicznym, do najważniejszych – w ocenie NIK - dokumentów, dotyczących przedmiotu niniejszej kontroli, należy zaliczyć poniżej scharakteryzowane programy.

W zasadzie pierwszym całościowym dokumentem rządowym, powstałym po rozpoczęciu przemian ustrojowych w Polsce, który dotyczył koncepcji i kierunków rozwoju transportu, była - opracowana przez kierownictwo b. Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM) i zatwierdzona w 1995 r. przez Radę Ministrów - „**POLITYKA TRANSPORTOWA - PROGRAM DZIAŁANIA W KIERUNKU PRZEKSZTAŁCENIA TRANSPORTU W SYSTEM DOSTOSOWANY DO WYMOGÓW GOSPODARKI RYNKOWEJ I NOWYCH WARUNKÓW WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ W EUROPIE**”. W dokumencie tym przyjęto, iż podstawą działań będzie realizacja następujących założeń:

- odejście od systemu gospodarki nakazowej, co oznaczało zmniejszenie ingerencji państwa w sprawy transportu oraz poszerzenie roli i kompetencji samodzielnych podmiotów gospodarczych. Państwo powinno zaś koncentrować swą działalność na ustalaniu reguł postępowania tych podmiotów oraz stwarzaniu im sprzyjających warunków do rozwoju aktywności gospodarczej;
- cele, zadania, środki i harmonogram realizacji polityki transportowej winny wynikać zarówno z dążenia do podporządkowania wszystkich działań regułom

²⁹¹ Umowa Europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych, sporządzona w Genewie w dniu 31 maja 1985 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 42, poz. 231).

²⁹² Umowa Europejska o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących, sporządzona w dniu 1 lutego 1991 r. (M. P. z 2004 r. Nr 3, poz. 50).

²⁹³ Porozumienie „European Agreement on Main International Traffic Arteries”, ratyfikowane przez Polskę w dniu 9 listopada 1984 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 33, poz. 177 – po wycofaniu przez Polskę zastrzeżenia do art. 13. tej umowy).

ekonomicznym, jak i z poszukiwania konsensusu społecznego w sferze przeciwstawnych interesów gałęziowych, zawodowych i regionalnych;

- do minimum powinna zostać ograniczona ingerencja państwa w zakresie bieżącej działalności transportowej, sprowadzając się do częściowego dofinansowania utrzymania infrastruktury, nowelizacji i kontroli przestrzegania prawa, egzekwowania należnych podatków, przestrzegania bezpieczeństwa użytkowników i odpowiednich warunków pracy zatrudnionych, negocjacji międzynarodowych, rozwiązywania konfliktów społecznych oraz obserwacji rynku transportowego;
- państwo powinno pozostać ważnym czynnikiem decyzyjnym w zakresie kształtowania kierunków rozwoju, modernizacji i restrukturyzacji transportu. Miało ono być odpowiedzialne za zrealizowanie w latach 1995 – 2020 trzech celów strategicznych, a mianowicie za: wspieranie procesów prywatyzacyjnych; restrukturyzację wielkich przedsiębiorstw transportowych i zwalczanie przypadków monopolu; dostosowanie polskiego transportu do systemu transportowego Unii Europejskiej i do systemów transportowych pozostałej części Europy; wprowadzenie postępu technologicznego i organizacyjnego, pozwalającego na usprawnienie systemu transportowego i zwiększenie roli transportu w pobudzaniu wzrostu gospodarczego.

Przyjęto również, że w dobie integrowania się krajów Europy potrzebny jest zintegrowany wewnętrznie i zewnętrznie system transportowy, funkcjonujący w warunkach kontrolowanej konkurencji. Powinien on pozwalać obywatelom na łatwy dostęp do usług i infrastruktury transportowej, ułatwiać inicjatywy przedsiębiorców, gwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa militarnego, być przyjazny środowisku przyrodniczemu oraz ułatwiać wzmacnianie i rozwój więzi gospodarczych i kulturalnych z innymi krajami Europy.

W dniu 6 grudnia 1999 r. Rząd RP przyjął dokument pn. „NARODOWA STRATEGIA DLA SEKTORA TRANSPORTU (FUNDUSZ ISPA²⁹⁴)”. Dokument ten został zaakceptowany w dniu 6 czerwca 2000 r. przez Komitet zarządzający funduszem ISPA Komisji Europejskiej. Aktem prawnym UE odnoszącym się do tego funduszu było Rozporządzenie Rady UE z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (1267/99/WE). W sektorze transportu, w ramach ISPA 2000-2002, zatwierdzono łącznie 19 projektów, w tym 6 na pomoc techniczną. Wkład środków pomocowych z funduszu ISPA określono na ok. 1.123 mln EUR. Priorytet "infrastruktura kolejowa" obejmował 10 projektów, w tym 7 inwestycyjnych, zaś priorytet "infrastruktura drogowa" - 9 projektów, w tym 7 inwestycyjnych. Memoranda

²⁹⁴ Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej.

finansowe podpisane do końca 2002 r. opiewały na kwotę ok. 1.050 mln EUR²⁹⁵.

W październiku 2001 r., a więc tuż przed ustąpieniem rządu, Rada Ministrów zaakceptowała dokument przedstawiony przez kierownictwo b.MTiGM pn. „POLITYKA TRANSPORTOWA PAŃSTWA NA LATA 2001 - 2015 DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU KRAJU”. Dokument ten, stanowił aktualizację, częściową zmianę i rozwinięcie zasad zawartych w przywołanym wcześniej dokumencie, przyjętym przez Radę Ministrów w 1995 r. (“Polityka transportowa...”) oraz w “Planie rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do roku 2015” (wewnętrzny dokument b.MTiGM z 1998 r.). Zaakceptowanie powyższego dokumentu uzasadniono tym, iż od 1995 r. zmieniły się radykalnie uwarunkowania międzynarodowe. Polska została przyjęta do OECD²⁹⁶ i NATO oraz zaproszona do wstąpienia do Unii Europejskiej. Proces dostosowawczy przed przystąpieniem do UE został zaawansowany a warunki, jakie muszą być spełnione zostały sprecyzowane.

Celem przygotowania “Polityki Transportowej...” z 2001 r. było uzgodnienie, po stosownych analizach oraz dyskusji politycznej i profesjonalnej, podstaw polityki państwa w sektorze transportu. Uzgodnienie to stanowić miało podstawę do działań administracji rządowej i samorządowej w realizacji zadań publicznych z zakresu transportu i dziedzin pokrewnych, a w szczególności planowania przestrzennego rozmieszczenia i standardów infrastruktury transportowej oraz etapowania realizacji, regulacji rynku usług transportowych, działań na rzecz sterowania ruchem i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu oraz stymulacji restrukturyzacji przedsiębiorstw i branż dla zapewnienia rozwoju konkurencji i demonopolizacji. Nie podjęto jednak żadnych działań na rzecz wdrożenia tych założeń, ponieważ kolejny rząd ogłosił w styczniu 2002 r. własny dokument pn. "INFRASTRUKTURA - KLUCZ DO ROZWOJU"

Program "INFRASTRUKTURA - KLUCZ DO ROZWOJU" stanowił integralną część Strategii Gospodarczej Rządu „Przedsiębiorczość - Rozwój – Praca”, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 29 stycznia 2002 roku. W dokumencie tym m.in. wskazywano, iż strategicznymi celami w transporcie kolejowym jest podniesienie jego konkurencyjności poprzez reformę strukturalną

²⁹⁵ W dokumencie pn. „Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności” stwierdzono m.in., że doświadczenia z lat 1999 - 2002 pokazały, iż procedury związane z ubieganiem się o środki i realizację projektów współfinansowanych z funduszu ISPA zostały wprowadzone przez polską administrację. Niemniej wymagają one jeszcze dopracowania.

²⁹⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development.

PKP, rozwój infrastruktury kolejowej i obniżenie kosztów społecznych jego funkcjonowania. W zakresie transportu samochodowego, wskazano na potrzebę dokonania zmian i radykalnego przyspieszenie tempa budowy autostrad oraz szybszego rozwoju towarzyszącej im sieci dróg ekspresowych, a także pozostałych dróg krajowych. W przedmiotowym programie stwierdzono również, że mające miejsce do 2001 r. modyfikacje programu budowy autostrad oraz działania przygotowawcze do ich budowy zajęły kilka lat.

W celu stworzenia odpowiednich warunków dla realizacji powyższego programu, rząd skierował w 2002 r. do Sejmu projekty dwóch nowych ustaw, tj. ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz ustawy o budowie i eksploatacji dróg krajowych. Pierwszy z wymienionych projektów ustaw stanowił m.in. o jednoetapowości postępowania lokalizacyjnego, zniesieniu odrębnego postępowania o podział nieruchomości oraz możliwości prowadzenia budowy na terenie jeszcze nie nabytym. Drugi z projektów, tzw. „ustawa winietowa”, został odrzucony przez Sejm. W tej sytuacji, opracowano i przedłożono Sejmowi projekt ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw i projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw. Oba projekty zostały przyjęte przez Sejm w dniu 14 listopada 2003 r., co zakończyło proces kształtowania niezbędnych warunków prawnych dla realizacji programu. Zmiany w ustawie o autostradach płatnych stworzyły dodatkowe źródło finansowania inwestycji drogowych. Wprowadzony został obowiązek uiszczania tzw. „opłaty paliwowej” przez producentów i importerów paliw silnikowych oraz sprzedawców gazu, wykorzystywanego do napędu pojazdów samochodowych. Środki z tych opłat przeznaczono na finansowanie przygotowania, budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony autostrad, dróg ekspresowych, a także innych dróg krajowych. Oznaczało to jednak, że dopiero w 2004 r. można było uruchomić narzędzia realizacyjne programu, którego wdrożenie planowano na dwa lata wcześniej.

W połowie 2004 r., na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju²⁹⁷ ogłoszono Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPOT)²⁹⁸ oraz Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności²⁹⁹.

²⁹⁷ Dz. U. Nr 116, poz. 1206.

²⁹⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury dnia 28 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 177, poz. 1828),

²⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004 - 2006 (Dz. U. Nr 176, poz. 1827).

W programach tych przewidywano m.in. wzmocnienie nawierzchni na ok. 400 km dróg krajowych, wykonanie kilkunastu obwodnic miast, wzbogacenie krajowej sieci drogowej o ok. 500 km autostrad i o ok. 170 - 200 km dwujezdniowych dróg ekspresowych, a na sieci kolejowej państwowego znaczenia - modernizację ok. 2000 km linii, dostosowanej do prędkości 160 km/h pociągów osobowych i 120 km/h pociągów towarowych o nacisku osi 22,5 tony. Z ustaleń kontroli wynika jednak, iż do połowy 2005 r. żaden z projektów SPOT nie wszedł w stadium realizacji. W związku z tym, nie doszło do płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)³⁰⁰. Z powodu zastrzeżeń Komisji Europejskiej, pomimo realizowania projektów finansowanych z Funduszu Spójności, nie nastąpiły w tym czasie również płatności z tego źródła³⁰¹.

W dniu 29 czerwca 2005 r. Rada Ministrów zaakceptowała dokument, przedstawiony przez kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury, pn. „Polityka Transportowa w latach 2006 - 2025”. W dokumencie tym określono cztery zasadnicze zadania, tj.: unowocześnienie podstawowej sieci transportowej i zapewnienie wysokiej jakości usług transportowych; zakończenie restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportowych oraz dokończenie procesu liberalizacji poszczególnych rynków transportowych; stworzenie systemu efektywnej współpracy pomiędzy rządem i samorządami w dziedzinie transportu, dla zapewnienia spójności i komplementarności działań ogólnokrajowych i działań regionalnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa w transporcie. Przedmiotowy dokument został przygotowany w celu przedstawienia go Parlamentowi, aby - zgodnie z praktyką większości krajów Unii Europejskiej - polityka transportowa

³⁰⁰ Minister Infrastruktury poinformował NIK (w piśmie z dnia 17 października 2005 r.), że pierwsze 8 wniosków, złożonych przez GDDKiA w ramach działania 2.1 SPOT wpłynęło do MI w 2004 roku. Zostały one ocenione i przekazane na obrady Komitetu Sterującego SPOT, który pozytywnie zarekomendował je do realizacji. Łączna kwota rekomendowanego przez Komitet Sterujący SPOT i przyznanego decyzjami Ministra Infrastruktury dofinansowania ze środków EFRR wynosi ponad 1.066 mln zł. Do dnia 10 października 2005 r. zostały podpisane umowy dla siedmiu złożonych projektów na łączną kwotę ze środków EFRR wynoszącą ponad 729,1 mln zł. Do połowy 2005 r. zostały poniesione w ramach tych projektów m.in. wydatki na przygotowanie dokumentacji, wykup gruntów i przygotowanie terenu budowy. Ponadto, w czerwcu 2005 r. wpłynęły do MI 4 wnioski, z czego dla jednego wniosku podpisano umowę o dofinansowanie ze środków EFRR (w dniu 10 października 2005 r.), jeden oczekuje na podpisanie takiej umowy, a dwa – wymagają potwierdzenia współfinansowania przez Komisję Europejską.

³⁰¹ Z wyjaśnień Ministra Infrastruktury wynika, iż według stanu na koniec sierpnia 2005 r. Komisja Europejska przekazała łącznie na realizację projektów drogowych i kolejowych środki z Funduszu Spójności w kwocie ponad 481,8 mln EUR. Kwota ta została przeznaczona na finansowanie projektów rozpoczętych w latach 2000 – 2003, a środki Funduszu Spójności przekazywane były na Narodowy Fundusz Środków Pomocowych Unii Europejskiej także w 2005 roku. Nie nastąpiły natomiast płatności z Funduszu Spójności tylko dla projektów rozpoczętych w 2004 roku.

była sformułowana przez ciało ustawodawcze, wytyczając kierunki działania władz wykonawczych oraz stwarzając warunki dla działania samorządów.

Z przedstawionego powyżej opisu wybranych programów, bądź założeń polityki transportowej, przedstawianych przez kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu wynika, iż z reguły nie wskazywano w tych dokumentach możliwości realizacyjnych, a przede wszystkim sposobu i źródeł ich sfinansowania. Określane w nich potrzeby w zakresie rozwoju transportu lądowego przedstawiano w daleko szerszym zakresie, niż pozwalały na to możliwości finansowe ich zaspokojenia. W założeniach kształtowania polityki transportowej przyjmuje się bowiem, że udział transportu w nakładach inwestycyjnych ogółem w gospodarce nie powinien spadać poniżej 10%, a w krajach słabo rozwiniętych powinien sięgać nawet 20%³⁰². Tymczasem, taki poziom nakładów osiągnięto w Polsce tylko w 1980 r., natomiast w latach 1981 - 1988 oscylował on między 6% a 8%. W 1989 r. udział ten zmalał do 5,3% i tylko w 1990 r. wzrósł do 5,5%. Przeciętny poziom tego wskaźnika w następnych latach nie przekraczał 5%.

Innym miernikiem warunkującym rozwój infrastruktury transportu jest omówiony już wcześniej udział wydatków na ten cel w PKB (według standardów UE, nakłady na rozwój infrastruktury transportu powinny kształtować się w granicach od 1% do 1,5% PKB, natomiast w Polsce ich faktyczny udział w latach 1990 - 2004 wyniósł zaledwie ok. 0,3% PKB). W dokumencie pn. „TINA Raport końcowy 1999”, potrzeby w zakresie wielkości nakładów na inwestycje infrastrukturalne w Polsce, niezbędne na dostosowanie do poziomu UE, zostały oszacowane na kwotę 36,4 mld EUR. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że finansowanie tej dziedziny aktywności państwa ze środków budżetowych w całym badanym piętnastoleciu wyniosło zaledwie ok. 40 mld zł, z czego ok. 28 mld zł wydatkowano w latach 1999 - 2004 (bez środków z międzynarodowych instytucji finansowych w łącznej kwocie 2,7 mld EUR).

Dotychczasowe ustalenia kontroli NIK wskazują, że - w warunkach ograniczonych środków finansowych - poszczególne ekipy rządowe koncentrowały się głównie na przygotowywaniu nowych polityk i programów transportowych, które później nie były realizowane, ponieważ następne ekipy znacząco je modyfikowały, bądź przygotowywały nowe koncepcje rozwoju transportu. W kolejnych programach zmieniano docelowy zakres inwestycji, sposób ich realizacji, a także priorytety

³⁰² Obniżenie w dłuższym okresie udziału transportu w nakładach inwestycyjnych poniżej 10% powoduje dekapitalizację majątku.

i sposoby finansowania. Szczególnym przykładem takich działań są opisane w niniejszej informacji kolejne programy restrukturyzacji PKP oraz programy budowy autostrad, z których żaden nie został ostatecznie zrealizowany w zaplanowanym zakresie.

Wyniki kontroli dotyczące programowania działań dostosowawczych do Unii Europejskiej³⁰³ wykazały, że zadania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, zapisane w czterech kolejnych rządowych programach przygotowań do integracji Polski z Unią Europejską, nie zostały w pełni zrealizowane w wyznaczonych terminach i zakresach. Wynikało to m.in. z hasłowego określania zadań prointegracyjnych (z reguły bez wskazania zakresu poszczególnych prac, terminów ich realizacji, środków i źródeł finansowania oraz trybu rozliczania)³⁰⁴. Ponadto, w programach powtarzano zadania z programów poprzednich oraz nie rozliczano się z ich wcześniejszego stopnia wykonania.

W toku kontroli dotyczącej przystosowania komunikacji pasażerskiej dla osób niepełnosprawnych³⁰⁵ ujawniono nieskuteczną w tym zakresie realizację zadań programowanych przez administrację publiczną. Stwierdzono m.in., że programy na rzecz dostosowania komunikacji pasażerskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych

³⁰³ Zob. Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie integracji europejskiej w transporcie i gospodarce morskiej. NIK, Warszawa maj 1999 r. Nr ewid. 87/99 P 98118/DTL.

³⁰⁴ **W odniesieniu do infrastruktury transportowej jako cele priorytetowe, w programach zapisano:** I - „Realizacja programów i przedsięwzięć rozwojowych, a zwłaszcza modernizacji kolei, budowa sieci autostrad, modernizacja portów lotniczych”; II - „Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych prowadzących do eliminacji wąskich gardeł systemu transportowego i utrudnień komunikacyjnych, a także działania związane z dokończeniem już prowadzonych inwestycji oraz podjęciem nowych, zwiększających konkurencyjność polskich usług transportowych”, IV – „Priorytetem krótkookresowym jest modernizacja transeuropejskiej infrastruktury transportowej w celu sprostania standardom wspólnoty i przyszłego jej włączenia do systemu sieci transeuropejskich”. **Natomiast w odniesieniu do restrukturyzacji PKP, w programach tych zapisano:** I – „Dokończenie procesu restrukturyzacji PKP - do 1996 r.”; II – „Przygotowanie koncepcji restrukturyzacji PKP - realizacja do końca 1997 r.”; III – „Przygotowanie ustawy o komercjalizacji, prywatyzacji i restrukturyzacji PKP - realizacja w 1998 r.”; IV - „Harmonizacja, z regulacjami prawa wspólnotowego, projektu ustawy o restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” - do realizacji w ramach wykonania priorytetu krótkookresowego.

³⁰⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli przystosowania komunikacji pasażerskiej dla osób niepełnosprawnych, NIK, Warszawa lipiec 2000 r., Nr ewid. 146/2000/P99055/DTL.

(rządowy - resortowy MTiGM oraz wewnętrzny – PKP)³⁰⁶ nie miały istotnego wpływu na praktykę. Wynikało to z nierzetelnej realizacji zadań, a w szczególności braku współdziałania między uczestnikami programów, tj. b.MTiGM, Pełnomocnikiem ds. Osób Niepełnosprawnych, PFRON oraz przedsiębiorstwem PKP. Wskutek tego nie powstał - mający być efektem współdziałania - program realizacyjny dla dostosowania dworców PKP do potrzeb osób niepełnosprawnych. Nie przygotowano przepisów, które miały towarzyszyć przedsięwzięciom PFRON, związanym z dotowaniem projektów inicjujących masową produkcję niskopodłogowych autobusów i tramwajów.

Nie wprowadzono ogólnopolskiego systemu rozliczania kosztów przewozu osób niepełnosprawnych za pomocą kart mikroprocesorowych. Nie przygotowano planowanych przez PFRON rozwiązań systemowych w zakresie dofinansowywania komunikacji zbiorowej. Stwierdzono też, że w związku z nieosiągnięciem kompleksowych efektów systemowych, założonych w programach, wydatkowanie w latach 1993 - 1998 środków publicznych na wskazane działania i przedsięwzięcia w kwocie ponad 7 mln zł ocenić należy jako nieefektywne. Zdaniem NIK, nierzetelne realizowanie podejmowanych prac mogło również tworzyć warunki sprzyjające powstawaniu korupcji, ze względu na powierzanie przez państwowe podmioty środków publicznych firmom prywatnym bez określenia przejrzystych zasad ich wykorzystania i rozliczania.

Wyniki kontroli, przeprowadzonej w drugiej połowie 2001 r.³⁰⁷ wykazały, iż administracja publiczna (tj. minister właściwy do spraw transportu oraz samorządy wojewódzkie) nie sprostała zadaniom pozostającym w związku z wykonywaniem usług publicznych w transporcie, dotyczącym organizowania i dotowania komunikacji publicznej, udzielania przez państwo pomocy dla transportu drogowego, kolejowego i wodnego śródlądowego, w tym kombinowanego oraz dostosowywania parametrów szlaków komunikacyjnych i systemu ewidencjonowania wydatków na

³⁰⁶ W dniu 5 października 1993 r. Rada Ministrów zaakceptowała „Rządowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych i ich integracji ze społeczeństwem”. W związku z programem rządowym na zlecenie MTiGM opracowano „Projekt wieloletniego programu stopniowego przystosowania publicznej komunikacji pasażerskiej do obsługi osób niepełnosprawnych” przyjęty przez kierownictwo resortu w czerwcu 1996 roku. Jednocześnie, w październiku 1996 r. PKP opracowało własne projekty pt. „Program dostosowania PKP do obsługi osób niepełnosprawnych” oraz „Udział w realizacji programu dostosowania PKP do obsługi osób niepełnosprawnych.”

³⁰⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania publicznych usług w transporcie. NIK, Warszawa lipiec 2002 r., Nr ewid. 168/2002/P/01/124/KKT.

infrastrukturę do wymogów obowiązujących w Unii Europejskiej³⁰⁸.

W toku powyższej kontroli m.in. stwierdzono, iż minister właściwy do spraw transportu nie wykonywał ustawowych obowiązków w kontrolowanym zakresie, zaś marszałkowie województw dopiero rozpoczynali kształtowanie koncepcji polityki transportowej w województwach. Nie zostały zatem stworzone podstawy systemowe do określenia potrzeb przewozowych w publicznym transporcie pasażerskim. Nie mając koncepcji rozwiązań systemowych, administracja publiczna koncentrowała się na zadaniach jednostkowych, pośrednicząc w przekazywaniu dotacji przewoźnikom oraz koordynując rozkłady jazdy. I tak:

- w zakresie komunikacji publicznej minister właściwy ds. transportu nie ustalił zapotrzebowania na międzywojewódzkie przewozy kolejowe. Tym samym nie było podstawy do określenia kwoty środków na ten cel oraz rozmiaru „obowiązku służby publicznej” w międzywojewódzkim kolejowym transporcie pasażerskim, realizowanym przez PKP S.A. W konsekwencji, nie dostosowano rozliczeń z przewoźnikiem wykonującym zamawiane usługi użyteczności publicznej do standardów obowiązujących w UE³⁰⁹;
- samorządy województw nie były organizacyjnie i finansowo przygotowane do wdrożenia kompleksowych rozwiązań w sferze komunikacji publicznej. Wprowadzenie obowiązku organizowania przez samorządy szczebla wojewódzkiego regionalnych przewozów kolejowych, w tym ewentualnego finansowania ich z własnych środków, w połączeniu z obowiązkiem koordynowania rozkładów jazdy³¹⁰, stanowiło dla nich nowe zadanie w realizacji, którego nie miały one odpowiedniego doświadczenia. W 2001 r., z przyznaných dotacji budżetowych na organizowanie i finansowanie kolejowych przewozów pasażerskich, większość zarządów województw (9 spośród 16) przeznaczyła na przedsięwzięcia studialne i organizacyjne łącznie ok. 2 mln zł, czyli 6,6% kwoty dotacji;
- skontrolowane urzędy marszałkowskie oraz b. MTiGM nie posiadały własnych, zweryfikowanych danych o potrzebach przewozowych w komunikacji

³⁰⁸ Przedmiotem kontroli była również terminowość realizacji tych zadań i ich zgodność z celami określonymi w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE, w tym uwzględnianie w realizowanej przez ministra właściwego ds. transportu polityce państwa przepisów UE, które odnosiły się do obowiązkowych usług publicznych i pomocy państwa w transporcie.

³⁰⁹ Por. rozporządzenie Rady EWG o obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i drogą wodną śródlądową. Stanowi ono m.in., że umowy na zawieranie usług użyteczności publicznej mogą być zawierane w celu zapewnienia świadczenia odpowiednich usług. Stanowi też, że jeżeli przedsiębiorstwo działające komercyjnie świadczy określone umową usługi użyteczności publicznej finansowane ze środków pochodzących od władz publicznych, to w jego ewidencji rachunkowej fakt ten musi znaleźć odzwierciedlenie.

³¹⁰ Por. ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (j. t. Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601), zwaną dalej również „Prawem przewozowym”.

pasażerskiej, skorelowanych z ilością przewożonych podróżnych i kosztami przewozów. Oznaczało to, że organy administracji publicznej nie dysponowały narzędziami umożliwiającymi określenie wielkości środków publicznych, niezbędnych do sfinansowania ciężących na nich obowiązków w sferze komunikacji zbiorowej. Jedynym źródłem danych o kosztach kolejowych przewozów pasażerskich, ilości przewożonych podróżnych oraz wielkości ulg za przejazd był przewoźnik, tj. PKP S.A., który również sam nie posiadał wiarygodnego systemu liczenia kosztów i przychodów związanych ze świadczeniem pasażerskich usług przewozowych na poszczególnych liniach;

- w sytuacji, w której z budżetu państwa możliwe było przyznanie dotacji w skali tylko częściowo pokrywającej wydatki na regionalne przewozy kolejowe, zaś przewozy międzywojewódzkie nie były dotowane, urzędy marszałkowskie zawierały z PKP S.A. umowy o regionalne przewozy kolejowe, jedynie na podstawie danych o kwotach tych dotacji. Pozostałe koszty kolejowych przewozów regionalnych ponosiły same PKP S.A., określając je w rozliczeniach z samorządami, jako "finansowanie pozostałego deficytu", co oznaczało, że przewoźnik ten finansował z własnych środków zadania służby publicznej.

W związku z powyższymi wynikami kontroli, NIK wskazywała, że przeniesienie omawianych kompetencji państwa z organów administracji rządowej na władze samorządowe powinno być m.in. poprzedzone analizą potrzeb, określeniem metod ustalania wiarygodnych danych o kosztach w komunikacji publicznej oraz wskazaniem realnych źródeł rekompensaty tych kosztów. NIK wniosowała również o przygotowaniu przez Radę Ministrów projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, regulującej zasady wykonywania tego transportu, rozumianego jako obowiązek służby publicznej oraz zasad jego wspierania przez organy administracji rządowej i samorząd terytorialny.

Z dokonanych ustaleń w toku niniejszej kontroli³¹¹ wynika, że powyższe problemy nadal nie zostały w pełni rozwiązane. Przewoźnikiem wykonującym przewozy należące m.in. do zadań związanych z wykonywaniem „służby publicznej” jest PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. Spółka ta od momentu rozpoczęcia swojej działalności, tj. od października 2001 r., ponosiła straty, które stanowią główną przyczynę trudności finansowych zarówno jej samej, jak i pozostałych spółek Grupy PKP³¹². Jednocześnie, pogarszała się jakość pasażerskich przewozów regionalnych. Ich struktura i wielkość nie była dostosowana do istniejących potrzeb społecznych.

³¹¹ Kontrola nr P/05/0667.

³¹² W dniu 29 marca 2004 r. spółka PKP Przewozy Regionalne podpisała umowę, na mocy której umorzone zostały wobec niej zobowiązania na kwotę ponad 762 mln zł, w tym wobec PKP PLK S.A. na kwotę ponad 450 mln zł, PKP Cargo S.A. na kwotę blisko 230 mln zł, czy też PKP Energetyka S.A. na kwotę ponad 60 mln zł. Koszty tej umowy obciążały działalność wymienionych spółek.

Nie opracowano przejrzystych i możliwych do zweryfikowania metod określania takich potrzeb i kosztów ich świadczenia.

Analiza ustaleń kontrolnych, dokonanych zarówno w toku poprzednich kontroli, jak i toku w niniejszej kontroli wskazuje, że - obok braku umiejętności transponowania strategicznych celów w zakresie transportu lądowego na możliwe do zrealizowania plany działań - administracja publiczna, zarządzając tą sferą gospodarki, nie zdołała wypracować skutecznego sposobu sterowania i nadzoru nad realizowanymi zadaniami. Przejawiało się to głównie w tym, że:

- nie wykonywano niektórych postanowień ustawowych, mimo że zawierały one instrumenty realizowania założeń polityki transportowej. Dotyczyło to m.in. nieprzestrzegania ustawowych przepisów dotyczących: zasad rozliczania się PKP z budżetem państwa w sprawie dotacji do przejazdów pasażerskich i inwestycji; określania potrzeb kolejowego transportu międzywojewódzkiego; budowy autostrad; restrukturyzacji PKP; pozyskiwania środków pozabudżetowych na finansowanie drogownictwa; przeciwdziałania niszczeniu dróg przez nadmiernie obciążone pojazdy oraz wykonywania zamierzeń inwestycyjnych określanych w ustawach budżetowych;
- występowały rozbieżności między zakresem zamierzeń, określanych w poszczególnych politykach transportowych, a środkami finansowymi przeznaczanymi na ich realizację oraz brak skutecznej współpracy pomiędzy administracją publiczną różnych szczebli;
- w niewystarczającym stopniu zabezpieczano interes publiczny w umowach o wykonanie niektórych zadań, zawieranych przez administrację publiczną z partnerami zewnętrznymi. Nie dokonywano bowiem wszechstronnej analizy pozwalającej wyeliminować ryzyko niewykonania, opóźnienia bądź wadliwego wykonania zadań przez zleceniobiorcę. Administracja publiczna często nie wykorzystywała możliwości rozwiązywania umów, gdy występowały przesłanki wskazujące na niewykonanie zadań zgodnie z postanowieniami umów (niejednokrotnie przedłużano terminy wykonania zadania oraz zmieniano warunki jego realizacji i płatności, co skutkowało z jednej strony opóźnieniem w realizacji zadań, a z drugiej - ponoszeniem większych kosztów, niż pierwotnie zakładano)³¹³.

³¹³. Przykładem nieprawidłowości w relacjach między administracją publiczną a wykonawcami zewnętrznymi są ustalenia NIK, dotyczące budowy autostrad. Od wielu lat NIK wskazywała m.in. na opóźnienia, zaniechania w podejmowaniu decyzji, niekorzystne dla interesu publicznego zmiany w umowach z koncesjonariuszami oraz brak nadzoru nad realizacją umów koncesyjnych. W świetle wyników kontroli, dotyczących realizacji inwestycji w infrastrukturze lądowej w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne, dotychczasowe doświadczenia związane z budową autostrad w systemie koncesyjnym wskazują, iż administracja publiczna nie jest przygotowana do efektywnego realizowania zadań publicznych na podstawie umów zawieranych z prywatnymi partnerami zewnętrznymi.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Punktem wyjścia do przygotowania programu kontroli, a także określenia przedmiotowego i podmiotowego zakresu jego tematyki, była analiza ustaleń kontroli (dotyczących różnych aspektów funkcjonowania transportu samochodowego i kolejowego), przeprowadzonych przez NIK w latach 1990 – 2004. Ustalenia tych kontroli, zawarte w 44 informacjach zbiorczych o ich wynikach, posłużyły do kompleksowego przedstawienia dotychczas zidentyfikowanych podstawowych barier sprawnego funkcjonowania i rozwoju transportu lądowego w Polsce i stanowią podstawową część niniejszej informacji.

Analiza wyników kontroli z lat 1990 – 2004 wykazała zasadność ich uzupełnienia o aktualne problemy funkcjonowania transportu lądowego. W związku z tym, przeprowadzono w II i III kwartale 2005 r. badania w Ministerstwie Infrastruktury, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Zarządzie Polskich Kolei Państwowych S.A.

Ponadto, w niniejszej informacji wykorzystano ustalenia zawarte w podpisanych protokołach z trzech kontroli, realizowanych w ramach wykonywania planu pracy NIK na 2005 rok³¹⁴.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku badań kontrolnych w Ministerstwie Infrastruktury, na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹⁵,

³¹⁴. Tj.: kontrola nr P/05/064 pn. „Wykonywanie przez administrację publiczną zadań w zakresie budowy autostrady A-1 północ – południe (kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad); kontrola nr P/05/065 pn. „Wywiązywanie się concessionariusza autostrady A-4 odcinek Katowice – Kraków z zobowiązań koncesyjnych” (kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz spółkach: Stalexport Autostrada Małopolska S.A. i Stalexport S.A.); kontrola nr P/05/066 pn. „Finansowanie dróg publicznych zarządzanych przez samorzady wojewódzkie i powiatowe (kontrolę przeprowadzono w 42 zarządach dróg).

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych NIK powołał dwóch biegłych z dziedziny transportu samochodowego i kolejowego³¹⁶ do zbadania:

- procesów dostosowawczych w transporcie lądowym w latach 1990 - 2004 do wymogów rozwoju gospodarczego w krajach UE oraz Polsce, w tym miejsca i roli transportu i infrastruktury transportowej w polskiej gospodarce oraz zidentyfikowania obowiązków Polski wynikających z przystąpienia do UE w zakresie wspierania rozwoju priorytetowych (preferowanych przez UE) rodzajów transportu oraz kształtowania stosownej infrastruktury transportowej;
- zmian w gałęziowej strukturze krajowego transportu w latach 1990 – 2004 (trendy w przewozach towarowych i pasażerskich transportem samochodowym, kolejowym i intermodalnym), przyczyn oraz skutków tych zmian, a także - w porównaniu z UE – zmian w transportochłonności gospodarki, kosztach zewnętrznych transportu (zanieczyszczenie powietrza, hałas, wypadki, kongestia, odpady eksploatacyjne), oraz bezpieczeństwie transportu drogowego i kolejowego (wypadkowość, śmiertelność).

Szczegółowe sprawozdania z przeprowadzonych badań oraz wydane na ich podstawie opinie, biegli przedstawili w dniu 15 lipca 2005 roku³¹⁷.

Po zakończeniu wykonywania czynności kontrolnych, kierownicy dwóch skontrolowanych jednostek skorzystali z przysługującego im prawa³¹⁸ i zgłosili zastrzeżenia do protokołów kontroli. I tak, zastrzeżenia do przekazanego przez NIK w dniu 29 lipca 2005 r. protokołu kontroli zgłosił Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Jego zastrzeżenia dotyczyły uściślenia danych zawartych w protokole kontroli oraz innych występujących w nim nieścisłości. Po uwzględnieniu przez NIK zastrzeżeń w całości, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad podpisał protokół kontroli w dniu 12 sierpnia 2005 roku. Do przekazanego przez NIK w dniu 19 lipca 2005 r. protokołu z kontroli Polskich Kolei Państwowych S.A, zgłosił również zastrzeżenia Zarząd PKP S.A. Zastrzeżenia te także dotyczyły uściślenia danych zawartych w tym protokole. Po uwzględnieniu

³¹⁵. Analiza wcześniejszych wyników kontroli wykazała zasadność ich uzupełnienia o aktualne problemy funkcjonowania transportu lądowego. W związku z tym, zgodnie z tematyką programu kontroli, przeprowadzono w II i III kwartale 2005 r. badania w Ministerstwie Infrastruktury, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz zarządzie PKP S.A.

³¹⁶. Pracowników Uniwersytetu Gdańskiego, a mianowicie prof. zw. dr hab. Krystynę Wojewódką-Król oraz prof. zw. dr hab. Włodzimierza Rydzkowskiego.

³¹⁷. Sprawozdania pn. „Przebieg procesów dostosowania polskiej infrastruktury transportu do standardów Unii Europejskiej” oraz „Tendencje kształtujące transport polski w latach 1990 - 2003 w procesie dostosowania do warunków Unii Europejskiej”. Wyniki badań i opinie zawarte w tych sprawozdaniach zostały wykorzystane w punkcie 3.1.2. niniejszej informacji (Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych).

³¹⁸ Wynikającego z art. 55 ust. 1 ustawy o NIK.

przez NIK zastrzeżeń w całości, upoważnieni przedstawiciele Zarządu PKP S.A. podpisali protokół kontroli w dniu 31 sierpnia 2005 roku. Natomiast w dniu 10 sierpnia 2005 r. został bez zastrzeżeń podpisany protokół kontroli przez Ministra Infrastruktury.

Oceny, uwagi i wnioski, wynikające z ustaleń opisanych zarówno w powyższych protokołach kontroli, jak i z ustaleń kontroli dotyczących poszczególnych aspektów funkcjonowania transportu samochodowego i kolejowego, przeprowadzonych w latach 1990 – 2004, przedstawiono w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników wyżej wymienionych trzech jednostek. W przedmiotowych wystąpieniach wskazano na podstawowe przyczyny nieprawidłowego funkcjonowania skontrolowanych gałęzi transportu oraz wynikające z tego powodu zagrożenia dla gospodarki narodowej. Na tej podstawie, zgodnie z zakresem kompetencji i właściwościami kierowników skontrolowanych jednostek, sformułowano pod ich adresem stosowne wnioski. I tak:

- 1) w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra wnioskowano o podjęcie działań zmierzających do przygotowania:
 - wewnątrznie spójnego projektu takiego systemu finansowania nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę transportu lądowego, którego realizacja zapewniłaby szybką poprawę stanu technicznego sieci dróg publicznych oraz linii kolejowych (w celu dostosowania parametrów tych sieci do standardów UE), a także zrównoważenie struktury gałęziowej tego transportu,
 - jednolitego i wewnątrznie zgodnego projektu systemu finansowania budowy i eksploatacji autostrad,
 - koncepcji skutecznego zakończenia restrukturyzacji PKP, z uwzględnieniem możliwości właściwych spółek Grupy PKP do wykonywania publicznych usług w transporcie oraz uwarunkowań budżetowych w zakresie utrzymania linii kolejowych o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej,
 - propozycji systemowych rozwiązań w zakresie koordynacji transportowych zadań administracji rządowej z działalnością administracji samorządowej,
 - projektu jednolitego systemu opłat za korzystanie z infrastruktury transportu,
 - propozycji wyeliminowania tych barier organizacyjno - prawnych, które będąc w gestii polskiej administracji publicznej, utrudniają wykorzystanie oraz dostęp do funduszy unijnych, z przeznaczeniem na finansowanie rozwoju infrastruktury transportu;

- 2) w wystąpieniu pokontrolnym do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – w związku ze złym stanem technicznym większości sieci dróg krajowych, a także międzynarodowymi zobowiązaniami Polski w zakresie utrzymania wymaganego standardu tych dróg - wnioskowano o podjęcie działań zmierzających do skutecznego wyeliminowania przyczyn, występującego już od trzech lat, niepełnego wykonywania planów finansowych GDDKiA, a zwłaszcza dotyczących wydatków na realizację drogowych zadań inwestycyjnych;
- 3) w wystąpieniu pokontrolnym do Zarządu PKP S.A. wnioskowano o podjęcie działań zmierzających do
 - zakończenia restrukturyzacji majątkowej, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”,
 - wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad działalnością PKP PLK S.A. w zakresie dostosowywania stanu technicznego sieci kolejowej do standardów UE, a nad spółkami Grupy PKP, których przedmiotem działania są przewozy ładunków i pasażerów – w zakresie dostosowania oferty ich usług do efektywnego popytu rynkowego.

W dniu 14 października 2005 r. Zarząd PKP S.A. wniósł – na podstawie art. 61 ustawy o NIK – zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia dotyczyły faktu, iż zdaniem Zarządu PKP w wystąpieniu pokontrolnym nie odróżniono w sposób przejrzysty odpowiedzialności za sytuację w transporcie kolejowym pomiędzy PKP S.A. a właściwymi organami państwa, przede wszystkim Parlamentu i Rządu. Wniesiono również o odstąpienie od wykonania dwóch wniosków pokontrolnych. Komisja Odwoławcza NIK uwzględniła częściowo zastrzeżenia Zarządu PKP S.A. i dokonała korekty wniosku dotyczącego wykonywania nadzoru nad działalnością spółek Grupy PKP S.A.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad poinformował NIK o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosku, dotyczącego podjęcia działań zmierzających do skutecznego wyeliminowania przyczyn niepełnego wykonywania planów finansowych GDDKiA, zwłaszcza dotyczących wydatków na realizację drogowych zadań inwestycyjnych. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zgodził się z ocenami NIK dotyczącymi funkcjonowania krajowego transportu drogowego w zbadanym okresie oraz przedstawił aktualne działania GDDKiA podejmowane w zakresie dostosowania infrastruktury transportu samochodowego do

wymaganych standardów, budowy autostrad, realizacji zadań zarządcy dróg krajowych, w tym wykonywania zadań dotyczących poprawy stanu technicznego nawierzchni tych dróg. W celu wyeliminowania przyczyn niepełnego wykonywania planów finansowych prowadzona będzie bardziej wnikliwa analiza stanu przygotowania zadań do realizacji przed ich umieszczeniem w planie, z jednoczesną oceną faktycznych możliwości ich sfinansowania w danym roku. Nadzór nad realizacją planu prowadzony jest na bieżąco przez Biuro Projektów Unijnych i Biuro Realizacji Inwestycji GDDKiA. W celu zmniejszenia rozbieżności między planowanym a rzeczywistym wykorzystaniem środków unijnych podjęto następujące działania:

- został zweryfikowany przez ekspertów zewnętrznych, z punktu widzenia realności, program rzeczowo – finansowy dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego na 2005 r.;
- wprowadzono rozliczanie wykonawców z konkretnych zadań w trakcie realizacji inwestycji, a nie po ich zakończeniu;
- wprowadzono stały monitoring postępu prac przy realizacji inwestycji drogowych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Infrastruktury poinformował NIK o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków dotyczących poprawy funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego. I tak:

- w celu stworzenia spójnego systemu finansowania i restrukturyzacji kolejnictwa Rada Ministrów przyjęła w dniu 22 lutego 2005 r. dokument pt. „Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP S.A.”, którego założenia są zgodne z polityką transportową UE do 2010 roku. Dla realizacji celów szczegółowych określonych w wymienionym dokumencie, w dniu 4 sierpnia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła projekty 4 ustaw, tj. o transporcie kolejowym, o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, o Funduszu Kolejowym oraz o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Projekty tych ustaw zostały skierowane do Sejmu RP;
- zgodnie ze „Strategią restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP S.A.”, w projekcie ustawy budżetowej na 2006 r. zaplanowano na inwestycje i utrzymanie infrastruktury kolejowej ponad 1.055 mln zł w części pozostającej w dyspozycji Ministra Infrastruktury, 14,2 mln zł w części pozostającej w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej, 385 mln zł – na dotację dla przewoźników kolejowych w celu pokrycia utraconych przez tych przewoźników przychodów z tytułu honorowania ustawowych ulg w krajowych przewozach pasażerskich oraz ok. 60 mln zł – na dofinansowanie kolejowych pasażerskich

przewozów międzywojewódzkich. Ponadto, na cele związane z infrastrukturą transportu lądowego przewidziano rezerwę celową w wysokości ok. 2006 mln zł;

- w celu zapewnienia na podstawowej sieci drogowej standardu naciskowego 115kN/oś trwały prace nad przygotowaniem rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wykazu dróg krajowych i wojewódzkich, na których dopuszcza się nacisk osi pojedynczej do 10 ton;
- w wyniku nowelizacji ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym zlikwidowano system udzielanych koncesji i osiągnięto racjonalną metodę wyboru spółek budujących eksploatujących autostrady. Na podstawie tych przepisów zawarto w 2004 r. umowę o budowie i eksploatacji autostrady A- z firmą Gdańsk Transport Company S.A.;
- zostały podjęte działania zmierzające do poprawy: przygotowania zadań inwestycyjnych do realizacji, likwidacji opóźnień w toku ich wykonywania oraz dokładności planu finansowego, zwłaszcza dla inwestycji realizowanych w 2005 r. ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Ponadto, Minister Infrastruktury poinformował NIK, że drogi krajowe, znajdujące się w bezpośrednim nadzorze ministra właściwego do spraw transportu stanowią ok. 5% całej sieci dróg publicznych. Pozostałe 95% dróg publicznych stanowią drogi będące w zarządzie organów samorządowych różnych szczebli, które nie są powiązane między sobą żadnymi podległościami administracyjnymi. W tym podziale administracyjnym dróg publicznych, istotne znaczenie mają drogi wojewódzkie (ok. 8% ogólnokrajowej sieci dróg publicznych), które stanowią ważne regionalne połączenia między miastami i w obszarze województw.

5. Załączniki

1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.

Wyszczególnienie	Imię i Nazwisko	Okres sprawowania funkcji
Ministrowie właściwi do spraw transportu	Franciszek Adam Wielądek	16.12.1989 r. – 05.07.1990 r.
	Ewaryst Waligórski	06.07.1990 r. – 11.07.1992 r.
	Zbigniew Jaworski	11.07.1992 r. – 26.10.1993 r.
	Bogusław Liberadzki	26.10.1993 r. – 31.10.1997 r.
	Eugeniusz Morawski	31.10.1997 r. – 08.12.1998 r.
	Tadeusz Syryjczyk	08.12.1998 r. – 08.06.2000 r.
	Jerzy Widzyk	12.06.2000 r. – 19.10.2001 r.
	Marek Pol	19.10.2001 r. – 02.05.2004 r.
	Krzysztof Opawski	02.05.2004 r. – do czasu zakończenia kontroli
Generalni dyrektorzy b.GDDP oraz GDDKiA	Czesław Krzywosz	01.02.1986 r. – 17.04.1991 r.
	Adam Koziół	15.05.1991 r. – 10.03.1994 r.
	Tadeusz Suwara	18.03.1994 r. – 02.06.2000 r.
	Janusz Fota	11.08.2000 r. – 30.09.2001 r.
	Aleksander Baciarelli	01..10.2001 r. – 26.10.2001 r.
	Tadeusz Suwara	29.10.2001 r. – 09.07.2003 r.
	Dariusz Skowroński	09.07.2003 r. – 04.10.2004 r.
	Edward Gajerski	od 4.10.2004 r. - do czasu zakończenia kontroli
Kierownicy b.ABiEA	Andrzej Patalas	01.04.1994 r. – 05.05.1998
	Andrzej Urbanik	06.05.1998 r. – 07.12.2001 r.
	Eugeniusz Mróz	od 07.12.2001 r. do czasu likwidacji ABiEA
Prezesi Zarządu b. p.p. PKP oraz PKP S.A.	Jan Janik	23.01.1996 r. - 30.07.1999 r.
	Krzysztof Celiński	30.07.1999 r.- 12.06.2002 r.
	Maciej Męclewski	12.06.2002 r. do 22.09.2004 r.
	Andrzej Wach	22.09.2004 r. -do czasu zakończenia kontroli

2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 26, poz. 138 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 95, poz. 474 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (t. j. Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1999 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz. U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 13 lutego 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 19, poz. 177).
9. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 80, poz. 720).
10. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu organizowania przetargu publicznego na sprzedaż majątku trwałego innym podmiotom przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji oraz warunków, w których dopuszcza się odstępianie od przetargu (Dz. U. Nr 108, poz. 696 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.).

15. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (t. j. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 780 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.).
21. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 86, poz. 958).
22. Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1995 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 43, poz. 222).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1034).
25. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 maja 1997 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 62, poz. 392).
26. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych (Dz. U. Nr 32, poz. 393 ze zm.).
27. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 90, poz. 1006).
28. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116).
29. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na

- udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych (Dz. U. Nr 58, poz. 306 ze zm.).
30. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 kwietnia 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych (Dz. U. Nr 50, poz. 531).
 31. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. Nr 118, poz. 1109 ze zm.).
 32. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r w sprawie ustalenia Programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego (Dz. U. Nr 8, poz. 57).
 33. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 ze zm.).
 34. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.).
 35. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808).
 36. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. Nr 141, poz. 942 ze zm.).
 37. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 75, poz. 332 ze zm.).
 38. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 106, poz. 677 ze zm.).
 39. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.).
 40. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.)
 41. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).
 42. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.).
 43. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 96, poz. 1124).

44. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 50, poz. 591).
45. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. Nr 122, poz. 1336 ze zm.).
46. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. Nr 24, poz. 247).
47. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. Nr 32, poz. 302 ze zm.).
48. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. Nr 134, poz. 1429).
49. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.).
50. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transportu na lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 177, poz. 1828).
51. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 października 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transportu na lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 235, poz. 2350 ze zm.).

3. Wykaz wykorzystanych informacji o wynikach kontroli.

1. Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego i utrzymania dróg publicznych. NIK, Warszawa, maj 1991 r., Nr ewid. 29/91/102A/90.
2. Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu kolejowego. NIK, Warszawa, grudzień 1991 r., Nr ewid. 61/37A/91.
3. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji transportu kolejowego. NIK, Warszawa, lipiec 1993 r., Nr ewid. 43/93/36A/92.
4. Informacja o wynikach kontroli finansowania rozwoju i utrzymania sieci dróg publicznych, NIK, Warszawa, wrzesień 1993 r., Nr ewid. 50/22A/93.
5. Informacja o wynikach kontroli stanu i organizacji transportu kombinowanego. NIK, Warszawa, czerwiec 1994 r., Nr ewid. 39/94/7517/93.

6. Informacja o wynikach kontroli stanu przygotowań do realizacji rządowego programu budowy autostrad. NIK, Warszawa, maj 1995 r., Nr ewid. 27/95/59A/94.
7. Informacja o wynikach kontroli kosztów działalności Państwowego Przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, NIK, Warszawa, wrzesień 1995 r., Nr ewid. 53/95/48A/94.
8. Informacja o wynikach kontroli organizacji przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa, luty 1996 r., Nr ewid. 8/96/A9516.
9. Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach. NIK, Warszawa, grudzień 1996 r., Nr ewid. 71/96/P96061.
10. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemów szkolenia i egzaminowania kierowców, wydawania praw jazdy i dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego. NIK, Warszawa, czerwiec 1997 r., Nr ewid. 55/97P96062/DTL.
11. Informacja o wynikach kontroli działalności administracji publicznej w zakresie budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych. NIK, Warszawa, sierpień 1997 r., Nr ewid. 161/97 P96064/DTL.
12. Informacja o wynikach kontroli działalności przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w zakresie pozaprzewozowym, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych. NIK, Warszawa, maj 1998 r., Nr ewid. 86/98/P97119/DTL.
13. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, lipiec 1998 r., Nr ewid. 175/98P97122/DTL
14. Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie integracji europejskiej w transporcie i gospodarce morskiej. NIK, Warszawa, maj 1999 r., Nr ewid. 87/99 P98118/DTL.
15. Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych. NIK, Warszawa, marzec 1999 r., Nr ewid. 10/99P98115/DTL.
16. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu kombinowanego w Polsce. NIK, Warszawa, lipiec 1999 r., Nr ewid. 186/00 P 98120/DTL.
17. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o Przedsiębiorstwie Państwowym „Polskie Koleje Państwowe”. NIK, Warszawa, lipiec 1999 r., Nr ewid. 187/99P98121/DTL.
18. Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przeprowadzenia przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Polskie Koleje Państwowe” przetargu na wybór dostawcy składów szybkich pociągów z wychylnym nadwoziem. NIK, Warszawa, luty 2000 r., Nr ewid. 8/00I98003/DTL.

19. Informacja o wynikach kontroli działalności organów zarządzających drogami w zakresie ograniczania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu. NIK, Warszawa, marzec 2000 r., Nr ewid. 14/2000/P99054/DTL.
20. Informacja o wynikach kontroli realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego. NIK, Warszawa, sierpień 2000 r., Nr ewid. 157/2000P99056/DTL.
21. Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe. NIK, Warszawa, kwiecień 2001 r., Nr ewid. 24/2001/P99083/DTL.
22. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, maj 2001 r., Nr ewid. 23/2001/P00128/DTL.
23. Informacja o wynikach kontroli ochrony przed hałasem na obszarach miejskich ze szczególnym uwzględnieniem głównych tras komunikacyjnych. NIK, Warszawa, listopad 2001 r., Nr ewid. 166/2001/P/01/083/CSR.
24. Informacja o wynikach kontroli prawidłowości szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy. NIK, Warszawa, styczeń 2002 r., Nr ewid. 192/2001/P/01/122/KKT,
25. Informacja o wynikach kontroli utrzymania liniowej infrastruktury PKP. NIK, Warszawa, maj 2002 r., Nr ewid. 145/2002/P/01/125/KKT.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonywania publicznych usług w transporcie. NIK, Warszawa, lipiec 2002 r., Nr ewid. 168/2002/P/01/124/KKT.
27. Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych. NIK, Warszawa, luty 2003 r., Nr ewid. 5/2003/P/02/117/KKT.
28. Informacja o wynikach kontroli przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa, luty 2003 r., Nr ewid. 6/2003/P/02/118/KKT.
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r., NIK, Warszawa, maj 2003 r., Nr ewid. 115/2003/P/02/122/KKT.
30. Informacja o wynikach kontroli finansowania wydatków na drogi publiczne w 2002 r. NIK, Warszawa, maj 2003, nr ewid. 136/2003/P/02/175/KKT.
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych. NIK, Warszawa, maj 2003 r., Nr ewid. 122/2003/P/02/085 KSR.
32. Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez jednostki zobowiązane do utrzymania dróg publicznych wymogów zabezpieczających jakość i terminowość wykonania robót drogowych. NIK, Warszawa, wrzesień 2003 r., Nr kontroli: P/02/140.

33. Informacja o wynikach kontroli finansowania utrzymania dróg krajowych ze środków specjalnych. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 186/2003/P/03/067/KKT.
34. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 185/2003/P03/066/KKT.
35. Informacja o wynikach kontroli prawidłowości rozliczeń pomiędzy koleją a klientami z tytułu usług przewozowych. NIK, Warszawa, lipiec 2003 r., Nr ewid. 154/2003/P/02/175/KKT.
36. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r., część 39 - Transport. NIK, Warszawa, maj 2004 r., Nr ewid. 84/2004/P/03/073/KKT.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych. NIK, Warszawa, maj 2004 r., Nr ewid. 104/2004/P03119/KSR.
38. Informacja o wynikach kontroli finansowania i utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych w województwie pomorskim. NIK Delegatura w Gdańsku, lipiec 2004 r., Nr ewid. 14/2004/P/03/136/LGD.
39. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej PKP S.A. NIK, Warszawa, październik 2004 r., Nr ewid. 185/2004/p/03/071/KKT.
40. Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi. NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., Nr ewid. 1/2005/P/04/069/KKT.
41. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej. NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., Nr ewid. 3/2005/P/04/071/KKT.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r., część 39 – Transport. NIK, Warszawa, maj 2005 r., Nr ewid. 95/2005/P/04/074/KKT.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r. Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych. NIK, Warszawa, maj 2005 r., Nr ewid. 112/2005/P04120/KSR.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymywania obiektów mostowych i tuneli. NIK, Warszawa, czerwiec 2005 r., Nr ewid. 138/2005/P/04/072/KKT.
45. Informacja o wynikach kontroli gospodarowania majątkiem przez PKP S.A. NIK, Warszawa, wrzesień 2005 r., Nr ewid. 146/2005/P/04/073/KKT.

4. Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lutego 1999 r.

U C H W A Ł A**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 24 lutego 1999 r.**

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli po zapoznaniu się na posiedzeniu w dniu 24 lutego 1999 r. z wynikami przeprowadzonych w latach 1991-1998 kontroli dotyczącymi transportu, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 5 oraz art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm)

podejmuje uchwałę

o przedłożeniu Sejmowi wniosku w sprawie rozpatrzenia problemów związanych z aktualną sytuacją w transporcie oraz z działalnością organów odpowiedzialnych za określenie strategii państwa w zakresie rozwoju transportu i jego infrastruktury.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Janusz Wojciechowski

5. Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 8 maja 2002 r.

UCHWAŁA
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 8 maja 2002 r.

w sprawie aktualnego stanu infrastruktury transportowej

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli po zapoznaniu się na posiedzeniu w dniu 8 maja 2002 r. z wynikami przeprowadzonych w latach 1991 - 2001 kontroli dotyczących stanu krajowej infrastruktury transportowej, na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.)

uchwala, co następuje:

§ 1.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uznaje za celowe wystąpienie do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o podjęcie debaty w sprawie:

- 1) oceny działalności organów odpowiedzialnych za opracowanie i realizację strategii państwa w zakresie rozwoju transportu,
- 2) aktualnych problemów funkcjonowania transportu.

§ 2.

Wykonanie niniejszej uchwały powierza się Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Sekretarz Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli


Bogusław Mozga

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli


Mirosław Sekuła

6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Sejmowa Komisja Infrastruktury
5. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
7. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
8. Sejmowa Komisja Gospodarki
9. Prezes Rady Ministrów
10. Minister Transportu i Budownictwa
11. Minister Finansów
12. Minister Skarbu Państwa
13. Minister Pracy i Polityki Społecznej
14. Minister Rozwoju Regionalnego