



# **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 (synteza ustaleń i wnioski)**



**Warszawa**

**listopad**

**2005 r.**

## **Wprowadzenie**

Infrastruktura transportu jest jednym z najistotniejszych wyznaczników poziomu rozwoju ekonomicznego i społecznego kraju. Brak sprawnej infrastruktury hamuje wzrost gospodarczy, osłabia konkurencyjność gospodarki, a ponadto przyczynia się do braku spójności przestrzeni gospodarczej danego kraju z gospodarkami innych państw.

Wyniki kontroli, przeprowadzonych przez NIK w latach 1990 – 2005 (I półrocze), wskazują m.in., że zamiast poprawy stanu technicznego infrastruktury drogowej i kolejowej (przewidywanej w wielu dokumentach rządowych), następowało systematyczne jego pogarszanie. Ze swoimi mankamentami polski system komunikacyjny w coraz większym stopniu hamuje ruch na głównych szlakach transportowych Europy. Ważną przyczyną omawianego stanu 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.

W świetle wyników kontroli 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 – w ocenie NIK - niedostosowanie komunikacji pasażerskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Niezadowolające są też warunki przewozu ładunków niebezpiecznych.

Mając na uwadze powyższą sytuację, Najwyższa Izba Kontroli podjęła inicjatywę podsumowania wyników kontroli przeprowadzonych w latach 1990 – 2005 (I półrocze) - 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 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 Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> - 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 NIK<sup>2</sup> w sprawie podjęcia debaty sejmowej we wnioskowanym zakresie nie zostały uwzględnione. Mając na względzie wciąż zły stan krajowej infrastruktury transportu, wnioski o debatę na plenarnym posiedzeniu Sejmu pozostają wciąż aktualne.

**Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli**

*Mirosław Sekuła*

---

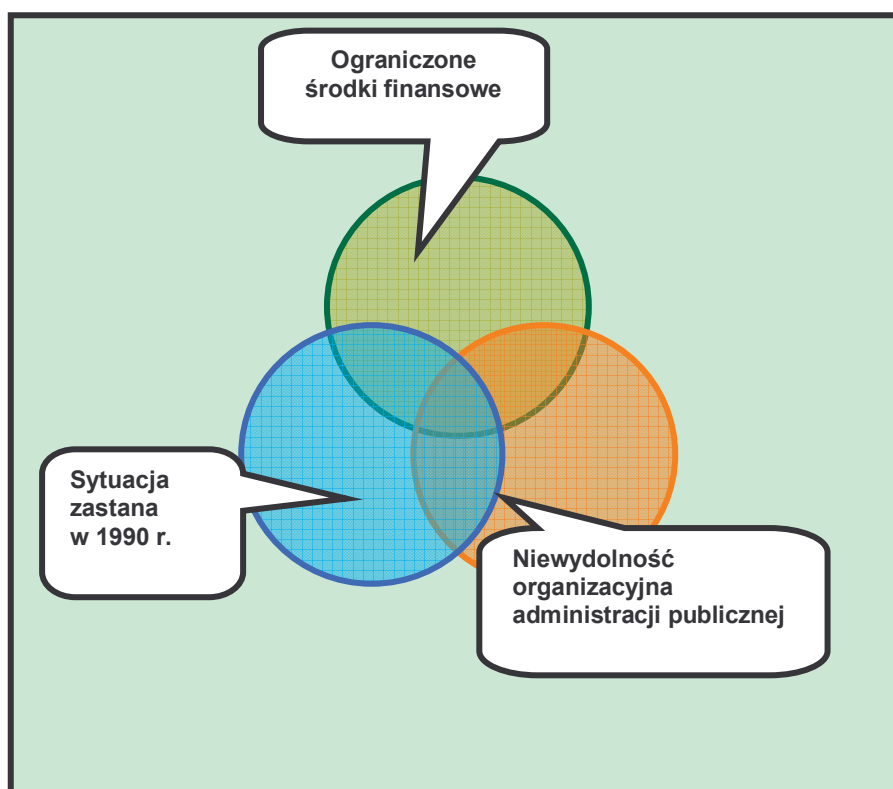
<sup>1</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

<sup>2</sup> Zob. Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lutego 1999 roku oraz Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 8 maja 2002 roku.

## Synteza ustaleń i ocena funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego

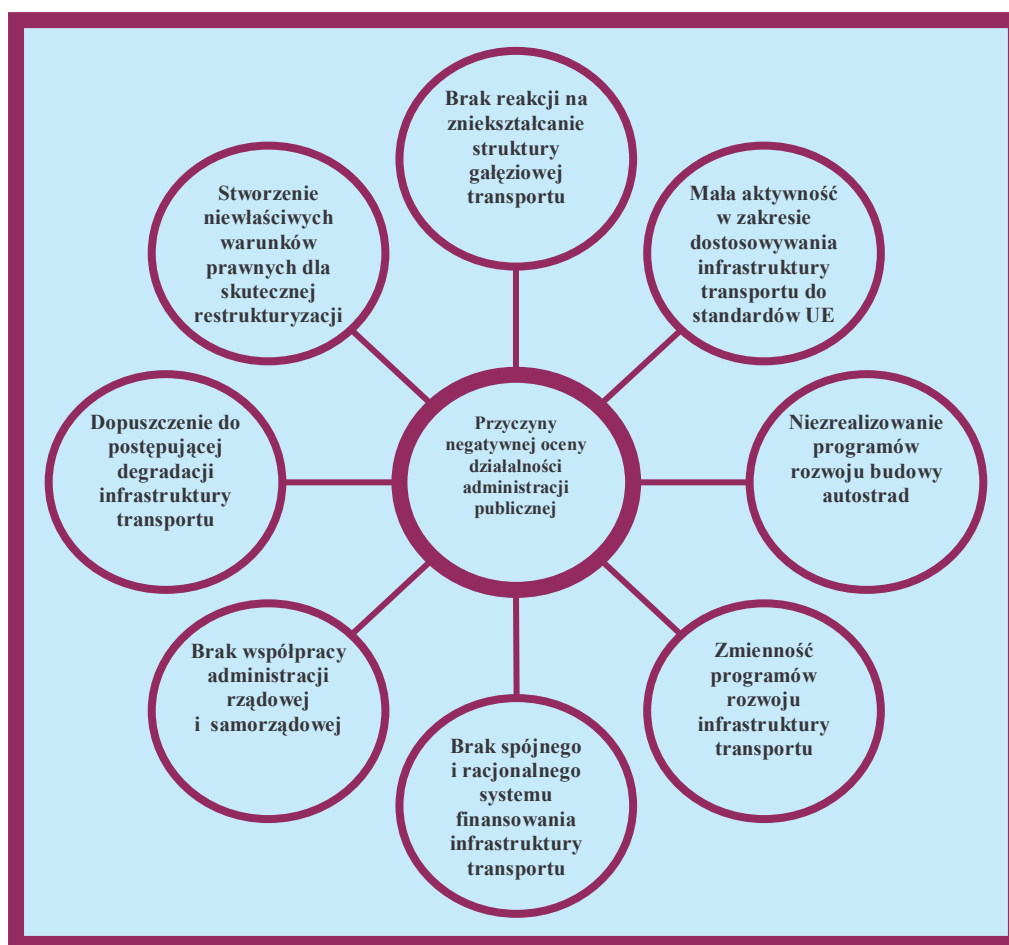
U podstaw nieprawidłowego funkcjonowania krajowego transportu samochodowego i kolejowego w Polsce leżą zarówno przyczyny o charakterze systemowym, jak i wynikające z zaniedbań administracji publicznej. Do przyczyn o ogólnym charakterze należałoby zaliczyć – w ocenie NIK – uwarunkowania historyczne (wynikające z jednoczesnej konieczności dokonania w latach 90-tych transformacji politycznej i gospodarczej), niewydolność organizacyjną administracji publicznej właściwej do spraw transportu, w tym rządowej (wynikającą m.in. z nieakceptowania przez poszczególne ekipy rządowej polityki transportowej swych poprzedników i odstępowania od jej realizacji) oraz ograniczone, zwłaszcza w latach 90-tych, możliwości sfinansowania ze środków publicznych utrzymania, modernizacji i budowy infrastruktury transportu.

Rys. 1. Ogólne przyczyny złego stanu transportu lądowego



W świetle wyników kontroli, nieprawidłowe funkcjonowanie transportu lądowego w Polsce oraz negatywne z tego powodu skutki dla gospodarki były przede wszystkim rezultatem (oprócz istniejącego u progu lat 90. złego stanu infrastruktury transportu i niewystarczających środków publicznych na finansowanie jej rozwoju) braku skuteczności, bądź zaniedbań w działalności administracji publicznej właściwej do spraw transportu.

Rys. 2. Wybrane przyczyny negatywnej oceny działalności administracji publicznej odpowiedzialnej za funkcjonowanie transportu lądowego



1. Niedostateczne tempo dostosowania infrastruktury drogowej i kolejowej do standardów europejskich (przyjętych przez Polskę w umowach międzynarodowych<sup>3</sup> oraz Traktacie Akcesyjnym), stanowi poważną przeszkodę w rozwoju wymiany międzynarodowej zarówno z krajami Unii Europejskiej, jak i pozostałymi krajami.

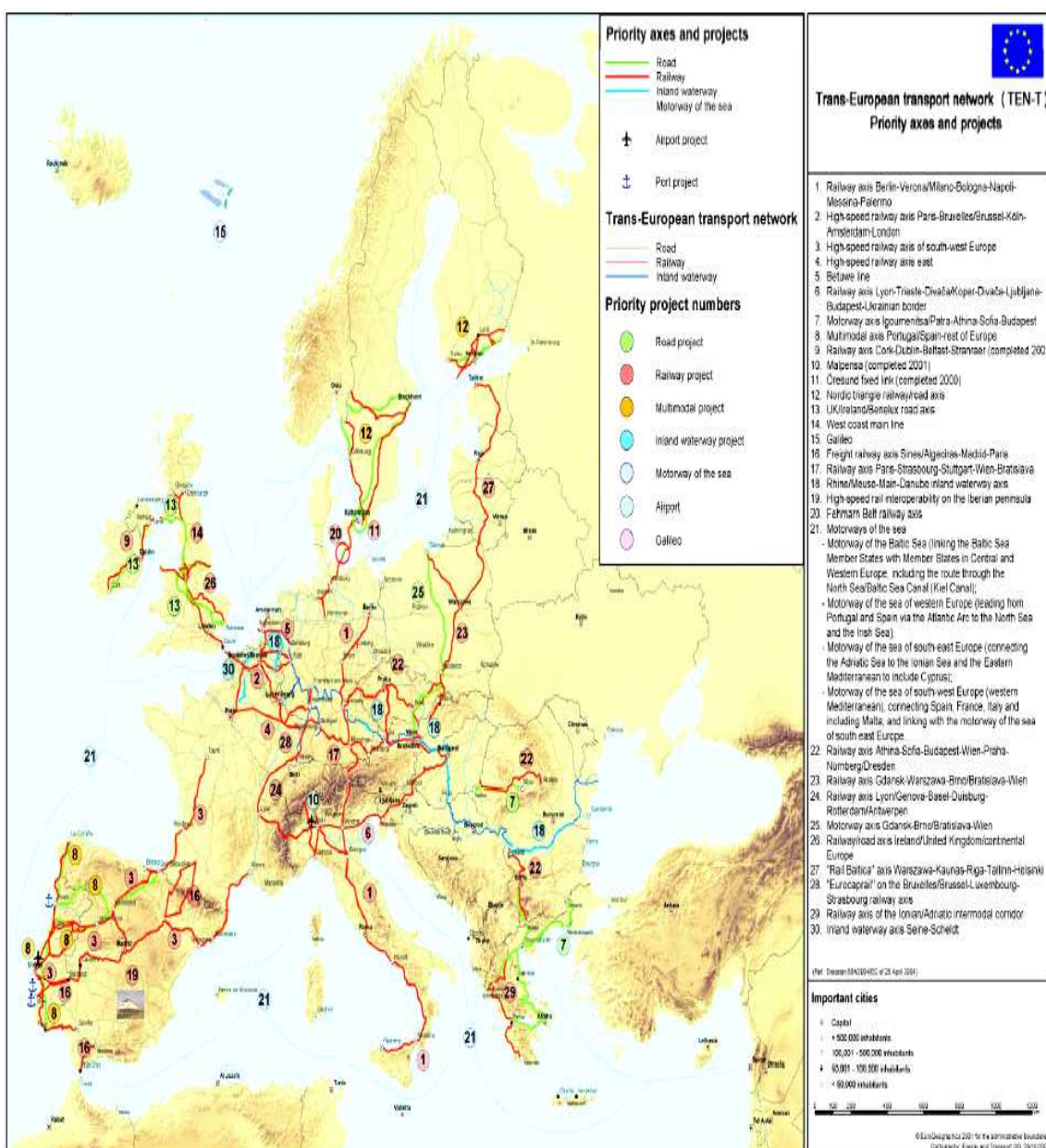
W transporcie samochodowym zobowiązania Polski obejmowały modernizację sieci drogowej o podstawowym znaczeniu dla ruchu międzynarodowego (w ramach tzw. sieci TEN<sup>4</sup>), wdrożenie własnego programu modernizacji głównej sieci drogowej poza siecią TEN, lecz istotnej dla ruchu międzynarodowego i tranzytu oraz zapewnienie na modernizowanych drogach obowiązującego w UE standardu naciskowego 115 kN/oś. W transporcie

<sup>3</sup> Umowa Europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych (AGC), sporządzona w Genewie dnia 31 maja 1985 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 42, poz. 231); 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); 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).

<sup>4</sup> Trans-European Transport Network.

kolejowym zobowiązania te 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.

Rys. 3. Transeuropejska sieć transportowa TEN

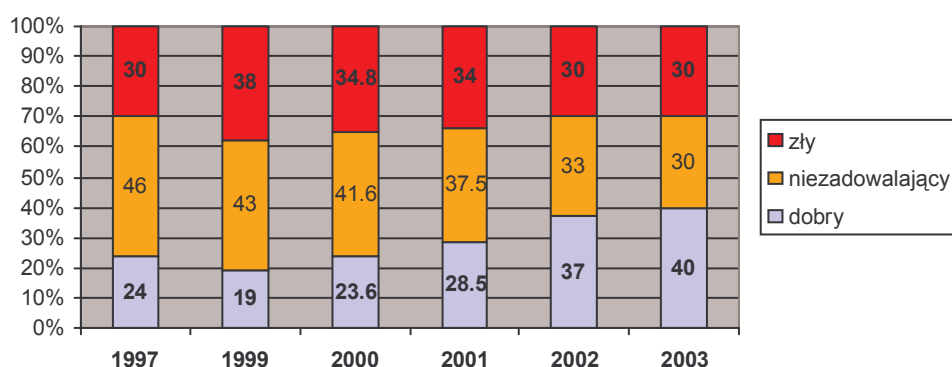


Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynika, że na koniec 2004 r.:

- 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

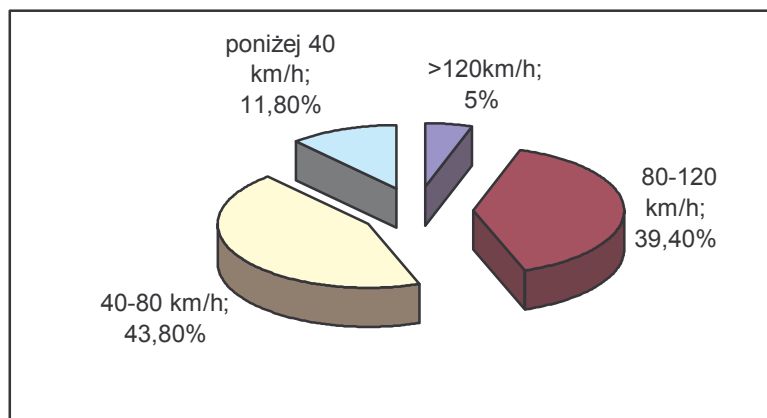
naciskowych, tj. 115 kN/oś. W nieco lepszym stanie były drogi krajowe, ponieważ wymagania te spełniało ok. 8% z nich. Wymogów UE nie spełniał również stan techniczny nawierzchni dróg. Stan ten pogorszał się do 1999 r., w którym ok. 71% dróg publicznych miało nawierzchnię w stanie niezadowalającym, bądź złym. W kolejnych latach odnotowano pod tym względem pewną poprawę. Nie zmienił się jednak udział dróg ocenianych jako złe (ok. 30%), tj. wymagających niezwłocznego podjęcia prac remontowych;

**Rys. 4. Zmiany stanu nawierzchni dróg publicznych**



- 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 ograniczano prędkości na tych odcinkach nawet do 20 km/h).

**Rys. 5. Struktura długości torów kolejowych według maksymalnej prędkości**



2. Dopuszczenie do degradacji stanu technicznego infrastruktury transportu drogowego prowadzi do obniżenia poziomu bezpieczeństwa w ruchu samochodowym oraz podnosi koszty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne transportu.

Wskutek przemieszczania się przeciążonych pojazdów, na co drugim kilometrze polskich dróg publicznych powstały koleiny o głębokości powyżej 2 cm, a 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. Istotną przyczyną złego stanu technicznego dróg publicznych był również brak systemu ich ochrony przed niszczeniem przez przeciążone i ponadgabarytowe pojazdy<sup>5</sup>.

W latach 1990 – 2004 długość 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%. W rezultacie zwiększyło się obciążenie gospodarki narodowej kosztami zewnętrznymi transportu, m.in. z tytułu zanieczyszczenia powietrza, hałasu, wypadków oraz nadmiernej kongestii (zatłoczenie ruchem). Szacunki wskazują, iż w latach 1990 – 2001 koszty zewnętrzne transportu wzrosły z ok. 28 mld do 47 mld zł, co oznacza wzrost ich udziału w PKB z ok. 5% do 6%. W porównaniu z krajami UE, na wysokim poziomie kształtuje się również obciążenie gospodarki z tytułu wypadków komunikacyjnych. Przeciętna liczba zabitych w ostatnich latach na 100 tys. osób wynosiła w Polsce 14, natomiast w UE – 11, a na 100 wypadków ginęło w Polsce 11 osób, podczas gdy w UE – tylko 3. Szacunkowy koszt jaki ponosi społeczeństwo w związku ze skutkami wypadków stanowi w Polsce ok. 2,5% PKB.

**Tab. 1. Zmiany w sieci dróg publicznych i w ich obciążeniu**

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Drogi publiczne o twardej nawierzchni w tys. km, w tym:</b>	218,4	237,1	249,8	248,3	250,3	248,8	252,3
- autostrady w km	212	246	358	337	405	405	552
<b>Liczba zarejestrowanych samochodów tys. szt., w tym:</b>	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
<b>Liczba samochodów na 1 km drogi publicznej, w tym::</b>	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

<sup>5</sup> 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.

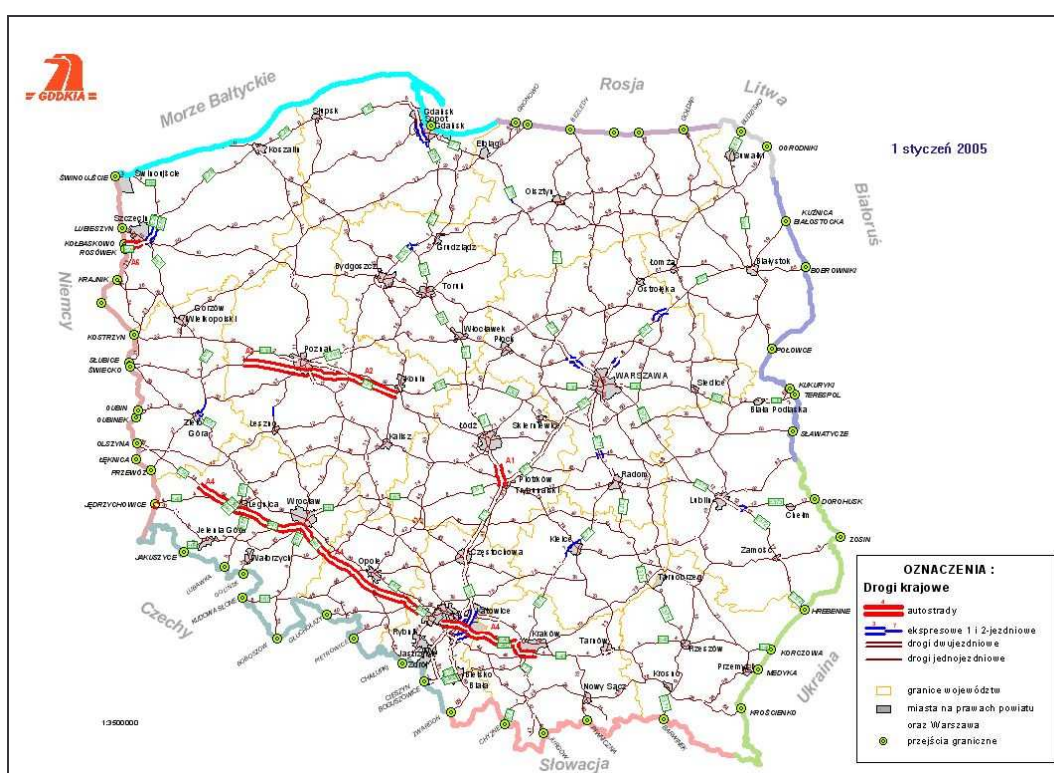
3. Niezadowalający stan techniczny dróg publicznych jest w dużej mierze skutkiem nierzetelnego wywiązywania się organów administracji drogowej (tj. ministrów właściwych do spraw transportu oraz zarządców i zarządów poszczególnych kategorii dróg publicznych) z ustawowych obowiązków w zakresie utrzymania, remontów, budowy i ochrony dróg. W toku przeprowadzonych kontroli stwierdzano bowiem, że wszyscy ministrowie właściwi do spraw transportu nie wydawali lub wydawali ze znacznym opóźnieniem niektóre akty wykonawcze do ustaw. Natomiast większość zarządów dróg publicznych m.in.:
- nie prowadziła w ogóle, bądź dysponowała niepełną ewidencją dróg, będących w ich zarządzie;
  - nie dokonywała corocznych przeglądów stanu technicznego nawierzchni drogowych i obiektów mostowych;
  - tylko sporadycznie przeprowadzała kontrole ruchu drogowego w zakresie sprawdzania wymiarów, masy i nacisków osi w pojazdach ciężarowych znajdujących się na drogach publicznych (niewykonywanie tego obowiązku wynikało głównie z nieodpowiedniego wyposażenia zarządów dróg w aparaturę pomiarową oraz niedostatecznej liczby pracowników, przeszkolonych do jej obsługi);
  - 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.
4. Brak kompleksowego systemu sieci autostrad i dróg ekspresowych (a także szybkich kolei) 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.

W latach 1990 - 2004 wybudowano zaledwie 340 km nowych odcinków autostrad. W strukturze dróg publicznych o twardej nawierzchni, na koniec zbadanego okresu autostrady stanowiły zaledwie 0,21% (552 km), tj. dziesięciokrotnie mniej niż w krajach UE, natomiast drogi ekspresowe – ok. 0,1% (224 km). Ponadto, zarówno autostrady, jak i drogi ekspresowe w Polsce

nie tworzą zwartych ciągów komunikacyjnych, co znacząco ogranicza ich praktyczne znaczenie dla funkcjonowania transportu.

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.

Rys. 6. Sieć dróg krajowych w 2005 r.

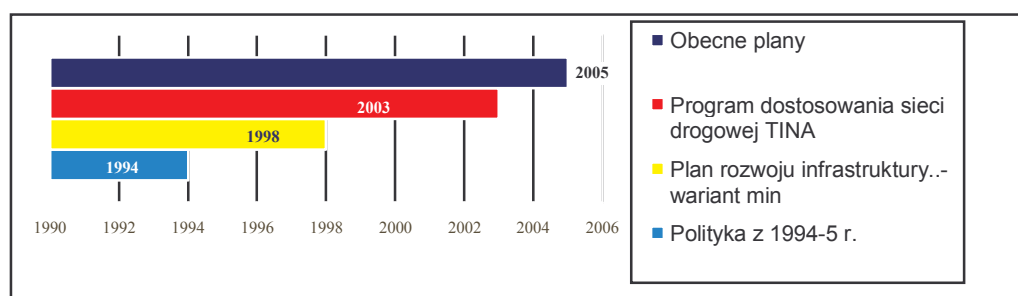


Całkowicie nieskuteczną okazała się koncepcja budowy autostrad, a także ich eksploatacji w systemie koncesyjnym na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych<sup>6</sup>. Przez pierwsze 7 lat obowiązywania przywołanej ustawy nie podjęto budowy żadnej autostrady w tym

<sup>6</sup> t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

systemie<sup>7</sup>. Przykładem braku skuteczności rządowej administracji drogowej w zakresie budowy autostrad płatnych mogą być losy autostrady A-1, uznanej za priorytetową inwestycję w sieci dróg TEN. Prawie dziesięcioletnie opóźnienie rozpoczęcia budowy autostrady A-1 przyczyniło się nie tylko do powstania nieodwracalnych strat, zwłaszcza w gospodarce morskiej, ale podważyło wiarygodność Polski wobec UE i inwestorów zagranicznych.

**Rys. 7. Termin rozpoczęcia budowy autostrady A-1 w programach rozwoju transportu**



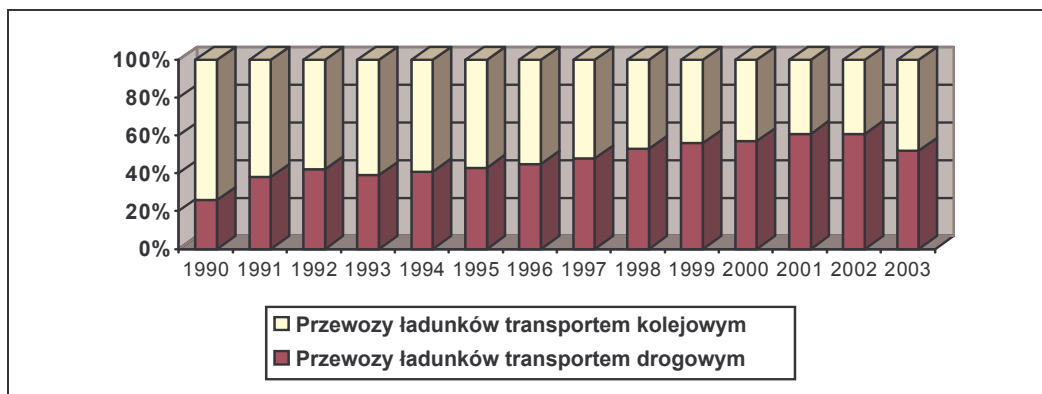
5. Brak reakcji na niesharmonizowany rozwój transportu samochodowego pozostaje w sprzeczności z potrzebą zrównoważonego, gałęziowego rozwoju transportu, a także stanowi istotne zagrożenie dla środowiska naturalnego.

W latach 1990 – 2004 wystąpiła tendencja do zniekształcania struktury gałęziowej transportu lądowego. Podczas gdy wykonana praca przewozowa w transporcie samochodowym zwiększyła się o ok. 174%, to w transporcie kolejowym nastąpił ok. 37% spadek pracy przewozowej. W rezultacie, zwiększył się udział transportu samochodowego w wykonanej pracy przewozowej w transporcie lądowym ogółem z ok. 32% do prawie 68%. Na uwagę zasługuje fakt, iż powyższe zmiany w strukturze gałęziowej transportu w Polsce były w zasadzie powtórzeniem tych, które miały miejsce w Europie Zachodniej<sup>8</sup>.

**Rys. 8. Struktura gałęziowa przewozów towarów (w tonokilometrach)**

<sup>7</sup> Z powodu dużej kapitałochłonności transportowych inwestycji infrastrukturalnych, kapitał prywatny zwykle nie angażuje swoich środków w takie przedsięwzięcia (wyjątkiem była budowa tunelu pod kanałem La Manche, w całości finansowana przez kapitał prywatny). Dlatego 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. Ponadto, koncesyjny system budowy i eksploatacji dróg prowadzić może do wzrostu opłat za korzystanie z tej infrastruktury.

<sup>8</sup> Jednym z celów europejskiej polityki transportowej było zahamowanie żywiołowego wzrostu przewozów drogowych przy jednoczesnej aktywizacji przewozów kolejowych. 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.



Szybki wzrost przewozów transportem samochodowym wpływa nie tylko na zmniejszenie w przewozach udziału transportu kolejowego, ale także transportu morskiego. Na zmniejszenie pod tym względem znaczenia transportu morskiego, zwłaszcza w handlu zagranicznym, miało również wpływ nienadążanie Polski za światowymi tendencjami w zakresie wdrażania nowoczesnych technologii transportowych (głównie w zakresie transportu intermodalnego<sup>9</sup>) oraz technik sterowania przewozem ładunków.

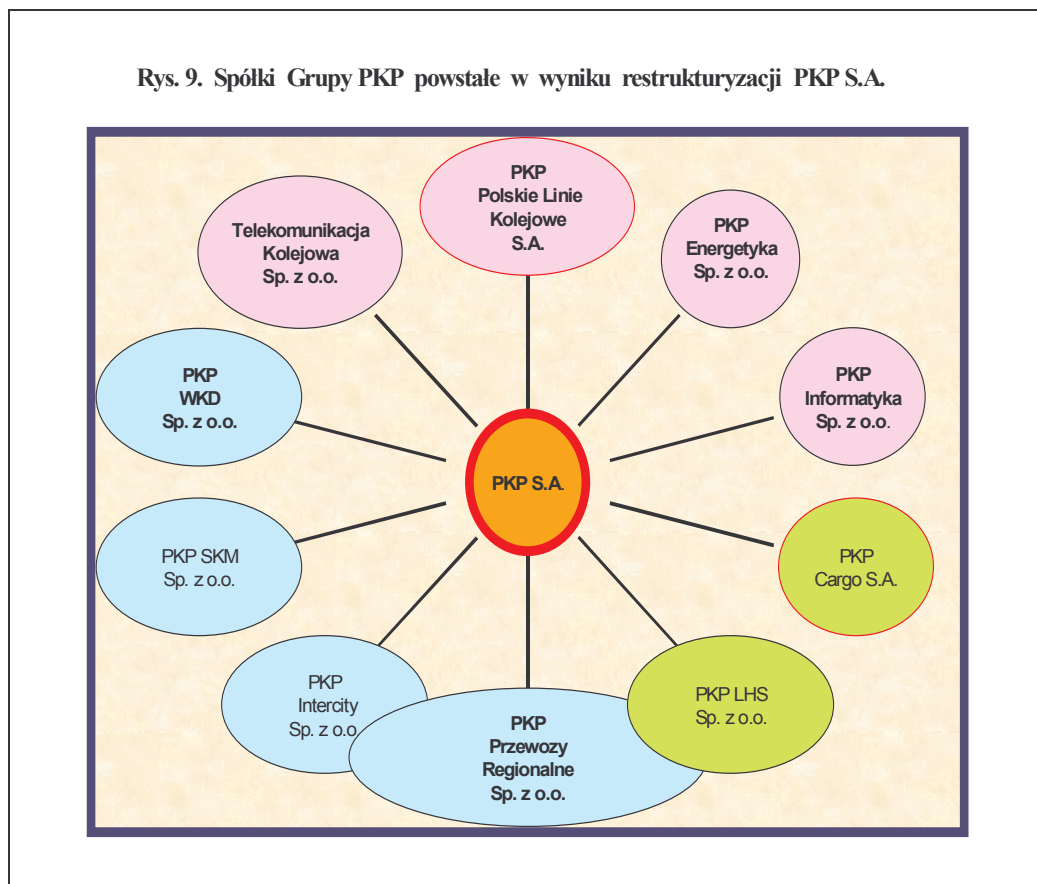
6. Wyniki kontroli w zakresie funkcjonowania transportu kolejowego wykazały brak zadowalających efektów działań zmierzających do restrukturyzacji tego transportu, podejmowanych w latach 1990 – 2004 przez ministrów właściwych do spraw transportu. W okresie tym, nie osiągnięto zakładanej poprawy jakościowych standardów infrastruktury kolejowej oraz poziomu bezpieczeństwa, a spółkom kolejowym, powstałym w wyniku restrukturyzacji PKP S.A., nie stworzono odpowiednich warunków organizacyjno – prawnych do efektywnego funkcjonowania w otoczeniu rynkowym.

Rozpoczęta w listopadzie 2000 r. restrukturyzacja finansowa, organizacyjna i majątkowa PKP<sup>10</sup> okazała się przedsięwzięciem nieskutecznym, ponieważ nie udało się osiągnąć zasadniczego celu, jakim było uzyskanie płynności finansowej nowo utworzonych spółek kolejowych. Działania restrukturyzacyjne

<sup>9</sup> Transport intermodalny (również multimodalny i kombinowany) oznacza przewóz towarów w zunifikowanych jednostkach ładunkowych, takich jak: kontenery, wymienne nadwozia i naczepy samochodowe, a także całe samochodowe zestawy drogowe, przy użyciu kilku różnych rodzajów transportu, na podstawie jednej umowy przewozu. Zaletami transportu intermodalnego są: obniżka kosztów przewozu, skrócenie czasu przewozu, podniesienie punktualności dostaw, zwiększenie bezpieczeństwa transportu oraz mniejsza uciążliwość dla środowiska naturalnego.

<sup>10</sup> 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.), a następnie przepisów po jej znowelizowaniu (które weszły w życie w marcu 2003 r.) oraz przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz. U. Nr 155, poz. 1287, ze zm.).

wykonywane przy wykorzystaniu ustawowych narzędzi (m.in. takich jak odroczenie 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) sprowadziły się głównie do zamiany zobowiązań krótkoterminowych na długoterminowe (w latach 2001 – 2003 zobowiązania spółek Grupy PKP wzrosły z 10,4 mld zł do 18,1 mld zł).

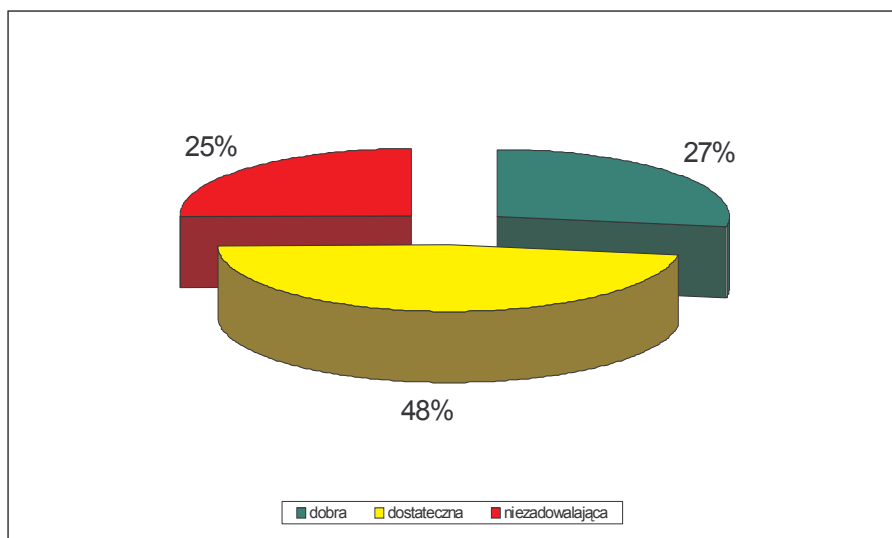


Negatywny wpływ na sytuację finansową spółek miało niewywiązywanie się budżetu państwa z obowiązku finansowania infrastruktury kolejowej oraz krajowych przewozów pasażerskich (np. w latach 2001 - 2003 zgłoszone z tego tytułu przez PKP S.A. potrzeby na środki budżetowe w wysokości 6.392,4 mln zł, zrealizowane zostały w kwocie 2.606,3 mln zł, tj. w 40,7%).

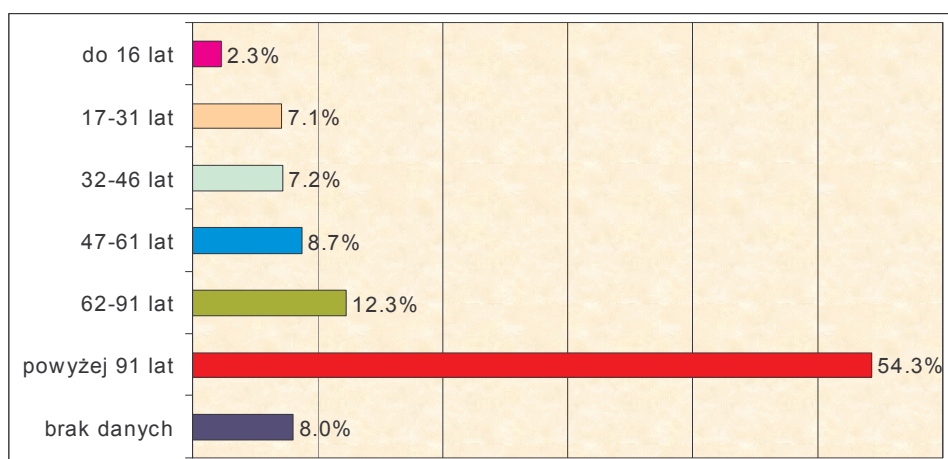
Wyniki kontroli gospodarowania majątkiem przez PKP S.A. wykazały, iż z przyczyn niezależnych od tej spółki, tj. z braku spójności w przepisach prawnych, nie został uregulowany stan prawny ponad połowy użytkowanych gruntów, a w związku z tym spółki kolejowe nie zostały wyposażone w niezbędny do funkcjonowania majątek. W konsekwencji, ma to m.in.

negatywny wpływ na ich zdolność kredytową, ponieważ nie mają one „właścicielskiego umocowania” do zarządzania infrastrukturą i utrzymywania jej w odpowiednim stanie technicznym. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do linii kolejowych, oddanych w użytkowanie PLK S.A. Linie te są niedoinwestowane i w znacznym stopniu zdekapitalizowane.

Rys. 10. Ocena stanu technicznego torów głównych w 2004 r.



Rys. 11. Struktura wiekowa kolejowych obiektów inżynierskich w 2004 r.



7. Niewydolność systemu transportu lądowego, pozostająca w ścisłym związku ze złym stanem jego infrastruktury, wynika zarówno z niedoboru środków publicznych na budowę i modernizację tej infrastruktury, jak i z nieefektywnego gospodarowania tymi środkami przez administrację drogową i kolejową.

Niewystarczająca była również aktywność wskazanej administracji w procesie pozyskiwania środków pozabudżetowych, w tym unijnych środków pomocowych i jej zdolność do pełnego wykorzystania takich środków. Świadczy o tym fakt, że przeciętny stopień wykorzystania bezzwrotnych środków zagranicznych wynosił w zbadanym okresie zaledwie ok. 50%.

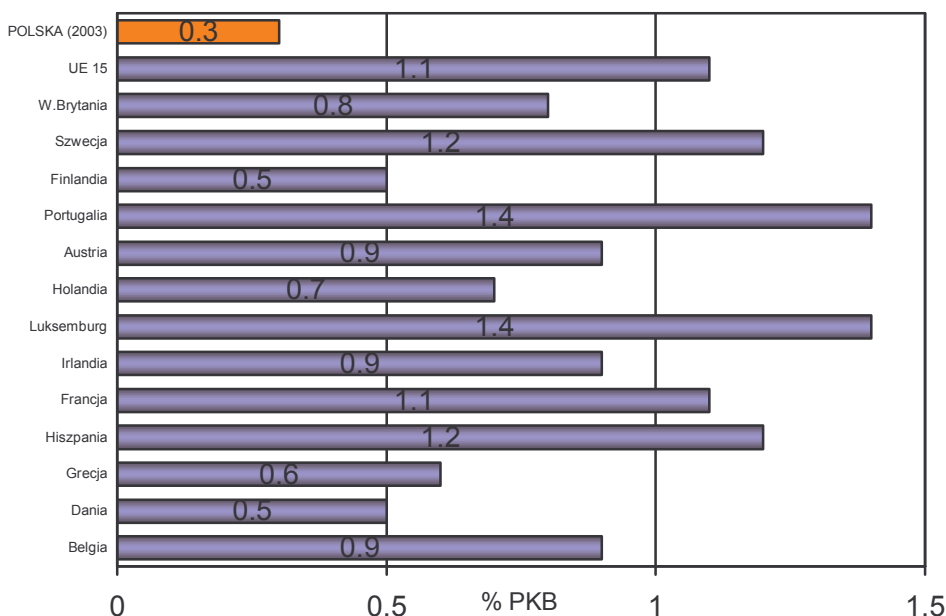
Nieefektywne gospodarowanie środkami publicznymi przez administrację drogową i kolejową było przede wszystkim skutkiem działań niecelowych lub niegospodarnych. W toku przeprowadzonych kontroli stwierdzano m.in. przypadki niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków budżetowych, bądź zakupy niepotrzebnego sprzętu i wyposażenia.

Znaczna część zarządów dróg nie pozyskiwała środków pozabudżetowych na finansowanie zadań z zakresu drogownictwa, m.in. na skutek niewykonywania obowiązku wymierzania i egzekwowania opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi, czy też opłat i kar za przejazdy pojazdów nienormatywnych.

Niewystarczające było finansowanie inwestycji infrastrukturalnych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie ze standardami UE, nakłady na rozwój infrastruktury transportu powinny kształtować się na poziomie od 1% do 1,5% PKB. Ich faktyczny udział w Polsce wynosił natomiast w zbadanym okresie ok. 0,3% PKB.

Według opracowania pn. „TINA Raport końcowy 1999”, potrzeby w zakresie nakładów na inwestycje infrastrukturalne w Polsce, niezbędne do jej dostosowania do standardów UE, oszacowane zostały na kwotę 36,4 mld EUR. Tymczasem stwierdzono, że w całym zbadanym piętnastoleciu 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).

**Rys. 12. Nakłady na infrastrukturę w Polsce w 2003 r. na tle innych krajów UE w 2001 r. (w % PKB)**

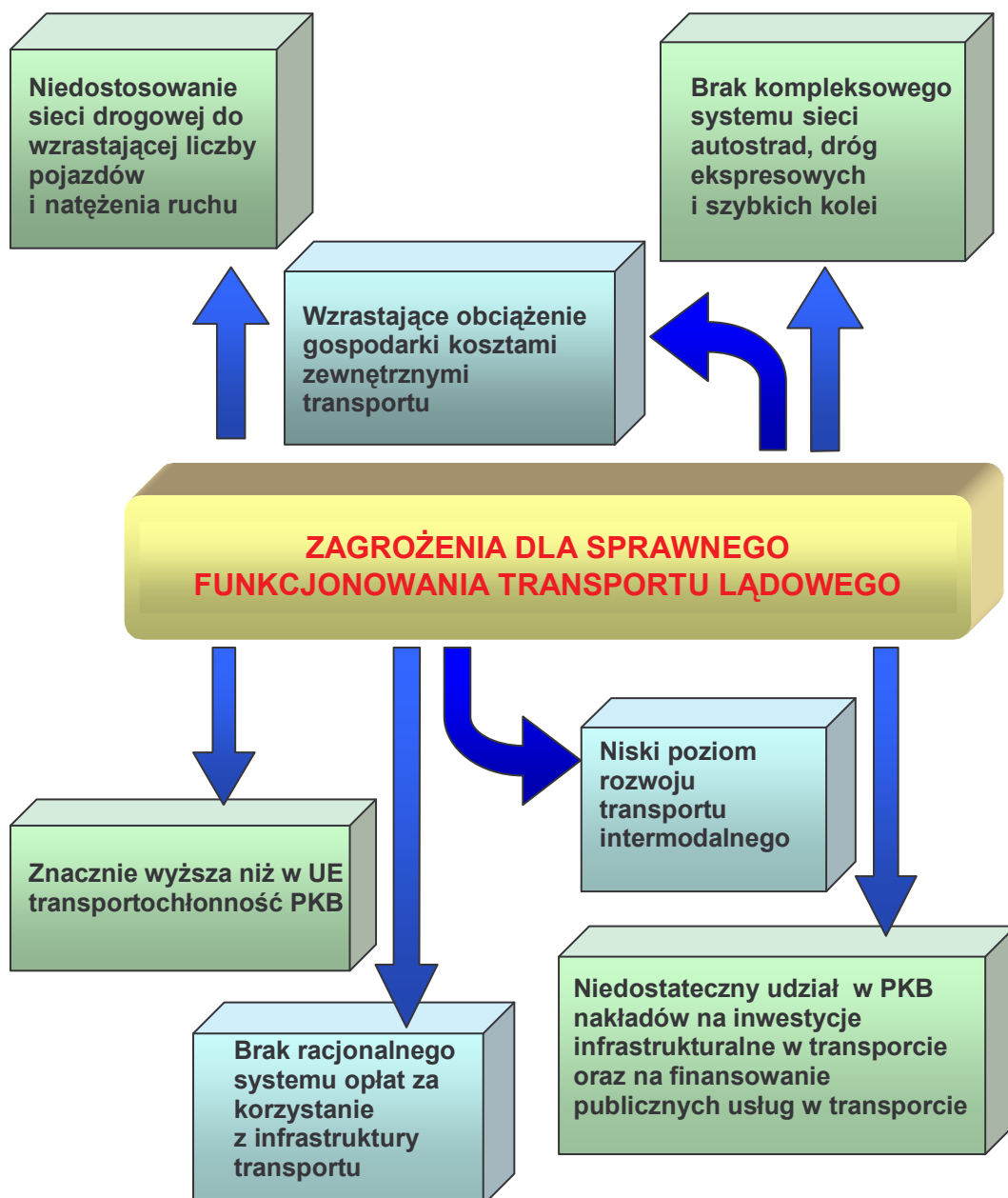


8. Polityka transportowa, realizowana w latach 1990 - 2004 przez kolejne rządy, cechowała się niestabilnością i małą skutecznością. Opracowane w tym okresie założenia polityki państwa, strategie, bądź programy rozwoju poszczególnych elementów systemu krajowego transportu nie były realizowane przez administrację 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. Istotną barierą było też nieuwzględnianie faktycznych możliwości sfinansowania programów, będących konkretyzacją założeń polityki transportowej, realizowanej w poszczególnych okresach.

W rezultacie powyższych okoliczności, 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 gąłęziowo 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.

W świetle wyników kontroli, nadal występują długotrwałe zagrożenia dla sprawnego funkcjonowania krajowego transportu lądowego.



## Uwagi końcowe i wnioski

Zły stan infrastruktury transportu w Polsce ogranicza 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.

Biorąc pod uwagę dotychczasowy brak istotnego postępu w rozwoju i funkcjonowaniu krajowego transportu lądowego, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega 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.

## Wykaz wykorzystanych informacji o wynikach kontroli oraz innych dokumentów

1. Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego i utrzymania dróg publicznych. NIK, Warszawa, maj 1991 r., Nr ewid. 29/91/102A/90.	25. Informacja o wynikach kontroli utrzymania liniowej infrastruktury PKP. NIK, Warszawa, maj 2002 r., Nr ewid. 145/2002/P/01/125/KKT.
2. Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu kolejowego. NIK, Warszawa, grudzień 1991 r., Nr ewid. 61/37A/91.	26. Informacja o wynikach kontroli wykonywania publicznych usług w transporcie. NIK, Warszawa, lipiec 2002 r., Nr ewid. 168/2002/P/01/124/KKT.
3. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji transportu kolejowego. NIK, Warszawa, lipiec 1993 r., Nr ewid. 43/93/36A/92.	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.
4. Informacja o wynikach kontroli finansowania rozwoju i utrzymania sieci dróg publicznych, NIK, Warszawa, wrzesień 1993 r., Nr ewid. 50/22A/93.	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.
5. Informacja o wynikach kontroli stanu i organizacji transportu kombinowanego. NIK, Warszawa, czerwiec 1994 r., Nr ewid. 39/94/7517/93.	29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r., NIK, Warszawa, maj 2003 r., Nr ewid. 115/2003/P/02/122/KKT.
6. Informacja o wynikach kontroli stanu przygotowań do realizacji rządowego programu budowy autostrad. NIK, Warszawa, maj 1995 r., Nr ewid. 27/95/59A/94.	30. Informacja o wynikach kontroli finansowania wydatków na drogi publiczne w 2002 r. NIK, Warszawa, maj 2003 r., Nr ewid. 136/2003/P/02/175/KKT.
7. Informacja o wynikach kontroli kosztów działalności Państwowego Przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, NIK, Warszawa, wrzesień 1995 r., Nr ewid. 53/95/48A/94.	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.
8. Informacja o wynikach kontroli organizacji przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa, luty 1996 r., Nr ewid. 8/96/A9516.	32. 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 r., Nr kontroli: P/02/140.
9. Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach. NIK, Warszawa, grudzień 1996 r., Nr ewid. 71/96/P96061.	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

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.	34. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 185/2003/P03/066/KKT.
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.	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.
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.	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.
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.	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.
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.	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.
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.	39. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej PKP S.A. NIK, Warszawa, październik 2004 r., Nr ewid. 185/2004/p/03/071/KKT
16. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu kombinowanego w Polsce. NIK, Warszawa, lipiec 1999 r., Nr ewid. 186/00 P 98120/DTL.	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.
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.	41. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej. NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., Nr ewid. 3/2005/P/04/071/KKT.
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. 8/00P98003/DTL.	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.
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.	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.
20. Informacja o wynikach kontroli realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego. NIK, Warszawa, sierpień 2000 r., Nr ewid. 157/2000P99056/DTL.	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.
21. Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe. NIK, Warszawa, kwiecień 2001 r., Nr ewid. 24/2001/P99083/DTL.	45. Informacja o wynikach kontroli gospodarowania majątkiem przez PKP S.A. NIK, Warszawa, wrzesień 2005 r., Nr ewid. 146/2005/P/04/073/KKT.
22. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, maj 2001 r., Nr ewid. 23/2001/P00128/DTL.	46. Ekspertyza prof. K. Wojewódzkiej-Król pt. „Przebieg procesów dostosowania polskiej infrastruktury transportu do standardów Unii Europejskiej”, Sopot 2005.
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.	47. Ekspertyza prof. W. Rydzkowskiego pt. „Tendencje kształtujące transport Polski w latach 1990 – 2003 w procesie dostosowania do warunków Unii Europejskiej”, Sopot 2005.
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.	48. Główny Urząd Statystyczny. Transport – wyniki działalności w 2004 r., Informacje i opracowania, Warszawa 2005.