

- niespójności pomiędzy ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym a ustawą Prawo zamówień publicznych, w szczególności w zakresie publikacji ogłoszeń o wszczęciu procedur PPP;
- konieczność przeprowadzenia bardzo szczegółowych analiz prawnych i ekonomicznych przed wszczęciem procedury zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- ograniczenia w zakresie rodzajów przedsięwzięć, jakie mogą być realizowane w trybie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- brak dostatecznej swobody stron umowy o PPP na skutek zbyt szczegółowych uregulowań do ułożenia wzajemnych relacji w sposób najbardziej odpowiadający specyfice przedsięwzięcia.

W dniu 19 grudnia 2008 r. Sejm uchwalił nową ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, usuwającą większość wspomnianych słabości. Trwają także prace legislacyjne w odniesieniu do ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, uchwalonej przez Sejm w dniu 8 grudnia 2008 r. Ustawy te na dzień sporządzenia niniejszego raportu nie są jednak jeszcze częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego.

Administracja mogła „obejść” część opisanych wyżej problemów, korzystając z kilku możliwości realizacji projektów infrastrukturalnych we współpracy z sektorem prywatnym. Jedną z nich było stosowanie konstrukcji umowy o koncesję na roboty budowlane przewidzianą w przepisach o zamówieniach publicznych. Innym rozwiązaniem było oparcie się o przepisy kodeksu cywilnego, np.: w formie oddania podmiotowi prywatnemu nieruchomości w użytkowanie wieczyste i odpowiednie określenie jego obowiązków w odniesieniu do tej nieruchomości w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego, w tym przykładowo zobowiązanie go do wybudowania określonych obiektów na tej nieruchomości. Dotychczas administracja nie wykorzystywała jednak tych możliwości.

#### Brak wystarczającego uwzględnienia w przepisach prawa liniowego charakteru inwestycji drogowych

Przepisy polskiego prawa administracyjnego, w szczególności procedura administracyjna nie uwzględniają liniowego charakteru inwestycji drogowych. W konsekwencji przepisy pomyślane dla realizacji zwykłych „punktowych” inwestycji siłą rzeczy muszą być stosowane do inwestycji liniowych – o dużym zasięgu terytorialnym, realizowanych etapami, często przez różne podmioty. Nieuwzględnienie w przepisach liniowego charakteru inwestycji drogowych wywołuje szereg komplikacji. Przykładowo wskazać należy na brak prawnych instrumentów umożliwiających wznowienie postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji dróg publicznych w części. Poważnym utrudnieniem przy realizacji inwestycji jest również brak szczególnego trybu dokonywania zmian ostatecznych decyzji o ustaleniu lokalizacji dróg. W konsekwencji każde zmiany decyzji, nawet jeśli nie są one związane z całą inwestycją, powodują konieczność przeprowadzenia postępowania w odniesieniu do całości decyzji (a więc wzruszenia decyzji w całości). Przewidziane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego tryby wzruszenia decyzji administracyjnych nie uwzględniają bowiem specyfiki inwestycji liniowych, w szczególności wielości podmiotów będących stroną takich postępowań administracyjnych (zob. art. 145, 154, 155, 156, czy 161 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego). Brak jest jednocześnie przepisów szczególnych w ustawach regulujących kwestie lokalizacji dróg publicznych.

*...niedostosowanie przepisów prawa administracyjnego do liniowego charakteru inwestycji drogowych – o dużym zasięgu terytorialnym, realizowanych etapami, często przez różne podmioty,...*

Odrębnym problemem jest praktyka wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji. Decyzje te bez wyraźnego uzasadnienia zawierają cały szereg szczegółowych rozwiązań technicznych. Ta nadmierna szczegółowość powoduje wiele komplikacji na etapie wykonawczym,

przede wszystkim z uwagi na znaczny upływ czasu pomiędzy ustaleniem lokalizacji inwestycji a jej realizacją oraz z uwagi na towarzyszące temu zmiany w stosowanych w praktyce rozwiązaniach technicznych.

#### Brak harmonizacji różnych systemów planowania przestrzennego

*...ustalenie trybu lokalizacji inwestycji drogowych, który skutkuje m.in...*

Szczególne tryby ustalania lokalizacji inwestycji drogowych nie są zharmonizowane z systemem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co jest źródłem wielu konfliktów społecznych. Specjalne tryby lokalizowania inwestycji w postaci wydawania odpowiednich decyzji lokalizacyjnych w oderwaniu od procedur uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były wprowadzane bez odpowiedniego zabezpieczenia interesów osób trzecich. Nie określono procedury wprowadzania wydanych już decyzji o ustaleniu lokalizacji dróg do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co wywołuje negatywne skutki dla właścicieli nieruchomości dotkniętych zmianami przeznaczenia terenu na podstawie tych decyzji. Skutki te są obecnie nieco złagodzone, gdyż od 16 grudnia 2006 r. nieruchomości objęte ostatecznymi decyzjami lokalizacyjnymi stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa. Oznacza to, że nie istnieje faktyczne „zawieszenie” pełnych praw właściciela do czasu wywłaszczenia, które mogło trwać wiele lat (wprowadzone rozwiązanie rodzi jednak inne negatywne skutki, opisane w dalszej części raportu). Pomimo tego prawa właścicieli nie są w pełni chronione. W szczególności są oni pozbawieni roszczeń analogicznych do roszczeń wynikających z art. 36 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku, gdy tylko część ich nieruchomości zostanie wywłaszczona pod drogi, nawet jeśli pozostała część utraciła społeczno-gospodarcze znaczenie. Problemu tego nie rozwiązuje art. 13 ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, który umożliwia jedynie wykup części nieruchomości, ale nie przewiduje możliwości dochodzenia odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę.

*... często niezadowolającymi odszkodowaniami z tytułu wywłaszczenia, pogłębiając niechęć ludzi do inwestycji w ich sąsiedztwie,...*

Te ograniczenia skutkują, bądź skutkowały w przeszłości niezadowolającymi co do form lub wysokości rekompensatami odszkodowaniami z tytułu wywłaszczenia, powodując nieprzychylną inwestycjom postawę obywateli. W konsekwencji blokują oni wydanie nieruchomości i kwestionują wszelkie decyzje wydawane w tych sprawach, co znacząco wydłuża postępowania lokalizacyjne i budowlane.

#### Niespójność przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska z przepisami wspólnotowymi

Członkostwo w Unii Europejskiej to nie tylko możliwość korzystania ze znacznych środków finansowych z budżetu UE, ale także obowiązek respektowania *acquis communautaire*. W odniesieniu do infrastruktury transportowej niebagatelne znaczenie ma prawo związane z ochroną środowiska i przyrody.

*...niegodność z prawem wspólnotowym przepisów związanych z ochroną środowiska, która może doprowadzić...*

Uporządkowanie kwestii prawnych związanych z ochroną środowiska naturalnego jest więc kluczowe dla rozwoju inwestycji drogowych w Polsce. We wprowadzaniu Prawa Wspólnotowego do polskiego porządku prawnego nastąpiły liczne błędy. W szczególności błędnie ujęto pojęcie „development consent” (zezwolenie na inwestycję – pojęcie określone w dyrektywie Rady Europejskiej 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r.) w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Komisja Europejska zakwestionowała w szczególności ważność przepisu art. 52 ust.1d tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem dla inwestycji drogowych, dla których wydano już decyzję o ustaleniu lokalizacji, nie przeprowadza się analizy wariantów ich lokalizacji. W konsekwencji stosowanie przy realizacji dotychczasowych inwestycji przepisów prawa krajowego, niezgodnych z przepisami Prawa Wspólnotowego, grozi, po pierwsze, koniecznością zwro-

*...do utraty funduszy unijnych i...*

tu środków unijnych (aby to ryzyko ograniczyć, Minister Rozwoju Regionalnego opracował wytyczne z dnia 3 czerwca 2008 r. w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych), a po drugie, rodzi zagrożenie skutecznego kwestionowania ważności decyzji wydanych w okresie obowiązywania przepisów niezgodnych z Prawem Wspólnotowym na drodze postępowań administracyjno-sądowych. Oba zagrożenia istnieją pomimo faktu, że pod koniec 2008 roku weszły w życie nowe przepisy regulujące kwestie krytykowane przez Komisję Europejską. Pomimo że aktualnie obowiązujące przepisy w tym zakresie wydają się być wprawdzie spójne z przepisami Prawa Wspólnotowego to jednak znaczna ilość inwestycji drogowych była przygotowywana lub realizowana pod rządami przepisów kwestionowanych przez Komisję Europejską.

*...skutecznego  
kwestionowania ważności  
decyzji wydanych na ich  
podstawie,...*

#### Niedopracowana procedura przetargowa w zakresie autostrad płatnych

Uwagę zwraca tryb przeprowadzania postępowań przetargowych na wybór spółki, z którą zostanie zawarta umowa o budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrad płatnych w trybie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Przepisy ustawy w tym zakresie są ogólne i nieprecyzyjne (nie przewidują przykładowo możliwości unieważnienia postępowania przetargowego w żadnym przypadku). Niespójne są także przepisy wykonawcze (rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu z dnia 27 kwietnia 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych), w szczególności w zakresie stosowanej terminologii.

Niespójny i rodzący wiele komplikacji jest również system negocjowania umów „koncesyjnych”, w którym negocjacje są prowadzone przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, a umowa jest zawierana przez ministra właściwego do spraw transportu, po uzgodnieniu postanowień umowy w zakresie zobowiązań finansowych Skarbu Państwa z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Konstrukcja ta powoduje w praktyce, że uzgodnienie umowy z ministrem finansów następuje dopiero po jej wynegocjowaniu z partnerem prywatnym. Przepisy ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym nie określają jednocześnie skutków odmowy wyrażenia zgody na umowę przez ministra finansów.

*...skomplikowany i niespójny  
system negocjowania umów  
„koncesyjnych” na budowę i  
eksploatację autostrad,...*

#### Niedopracowana procedura ocen oddziaływania inwestycji na środowisko

Do opóźnień w przygotowaniach inwestycji przyczyniają się również dość skomplikowane procedury związane z ocenami oddziaływania na środowisko oraz kwestie wyznaczenia obszarów Specjalnej Sieci Ekologicznej NATURA 2000. Duże znaczenie w powstawaniu tych opóźnień odgrywa samo podejście inwestorów do omawianych kwestii. Częste w przeszłości przekonanie, że nie trzeba się nimi specjalnie przejmować, rodzi konieczność przeprowadzenia ponownych ocen oddziaływania inwestycji na środowisko. Ta zła praktyka nie jest jednak jedynym źródłem problemów. Formalnie obowiązujące przepisy nie różnicują zakresu raportu, oceniającego oddziaływanie inwestycji na środowisko, w zależności od jej rodzaju, tj. czy dotyczy ona budowy, czy też przebudowy lub remontu infrastruktury. Literalna wykładnia tych przepisów może więc wskazywać, że obligatoryjne jest prowadzenie kosztownych i czasochłonnych analiz wariantów porównawczych, co do lokalizacji tych inwestycji także w przypadku przebudowy lub remontu. Podobny problem, tj. formalna konieczność przeprowadzenia oceny w całości pojawia się przy tzw. powtórnej ocenie oddziaływania na środowisko przewidzianej w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

*...lekceważące inwestorów  
podejście do formalnych  
wymogów związanych  
z oceną oddziaływania  
inwestycji na środowisko przy  
jednoczesnym niepotrzebnym  
mnożeniu wymogów  
określających sposób  
sporządzania takiej oceny,...*

*...niemożność stosowania w przypadku zamówień publicznych niektórych rodzajów umów wykorzystywanych na rynku budowlanym*

### Niedopracowana procedura zamówień publicznych

W szczególności nie jest jasne, czy przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych, pozwalają zamawiającemu na stosowanie umowy wzorowanej na warunkach kontraktu FIDIC i przewidującej rozliczenie obmiarowe i powykonawcze, które na rynku budowlanym są stosowane. Zgodnie z art. 31 ustawy – Prawo zamówień publicznych, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Szczegółowy zakres tej dokumentacji wynika z przepisów rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego. W powszechnej opinii praktyków stosujących powyższe przepisy przy rozliczeniach obmiarowych i powykonawczych nie jest możliwe wyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia wyłącznie przy pomocy dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych. Na problem ten zwrócił uwagę również Kongres Transportu Drogowego w swoim raporcie z dnia 27 marca 2006 r.

*Aby przyspieszyć realizację inwestycji drogowych, trzeba:...*

## **8. Potrzebne zmiany**

Analiza przeprowadzona powyżej pokazuje, że opóźnienia w realizacji inwestycji są wynikiem często drobnych, ale nakładających się na siebie problemów organizacyjnych, prawnych i proceduralnych.

*...zwiększyć stabilność, a przede wszystkim atrakcyjność zatrudnienia w instytucjach uczestniczących w realizacji inwestycji poprzez np. powiązanie wynagrodzenia z wynikami pracy,...*

### **8.1. Rozwiązania organizacyjne**

Wyzwania związane z koniecznością szybkiej rozbudowy dróg, z zastosowaniem nowoczesnych metod finansowania i zarządzania tego rodzaju projektami, wymaga zapewnienia odpowiedniej liczebności oraz przygotowania zawodowego pracowników administracji publicznej na różnych szczeblach i w różnych organach uczestniczących w przygotowaniu i realizacji inwestycji. Konieczne jest więc zwiększenie stabilności, a przede wszystkim atrakcyjności zatrudnienia w tych organach, poprzez chociażby uzależnienie wynagrodzeń od efektów pracy urzędników. Zmiany w zarządzaniu powinny być ukierunkowane na zadaniowe rozliczanie pracowników z powierzonych im obowiązków. Wskazane byłoby wprowadzenie polityki kadrowej nastawionej na zatrudnianie personelu z praktycznym doświadczeniem na budowach oraz w instytucjach realizujących i finansujących projekty drogowe. Dobre efekty mogłoby również przynieść zlecenie niektórych zadań firmom zewnętrznym przy skupieniu się administracji na nadzorze nad zlecanymi pracami.

### **8.2. Rozwiązania prawne oraz procedury**

Odnosząc się do wyszczególnionych wcześniej barier prawnych i proceduralnych, można pokuścić się o następujące rekomendacje zmian.

#### Zapewnienie stabilności przepisów prawa

Aby zagwarantować stabilność polityki transportowej w okresie dłuższym niż kadencja parlamentu, wieloletnie programy transportowe, określające zasady i ogólny harmonogram realizacji inwestycji, powinny być dokumentami o randze wyższej niż uchwała Rady Ministrów.

Rozważyć można rozwiązanie, zgodnie z którym programy budowy odpowiednich elementów infrastruktury w rozumieniu ustalenia trybu (z udziałem środków budżetowych, unijnych, czy w systemie PPP) oraz ogólnego harmonogramu realizacji inwestycji uchwała się w formie ustaw.

Wszelkie zmiany prawa, w szczególności w zakresie skracania procedur i stawiania drogowych projektów infrastrukturalnych w uprzywilejowanej pozycji, powinny być wprowadzane po dogłębnej analizie przesłanek systemowych oraz zgodności wprowadzanych zmian z Konstytucją i Prawem Wspólnotowym.

Ważne jest również umiejętne konstruowanie przepisów przejściowych w odniesieniu do procesów inwestycyjnych, w trakcie przygotowania (lub realizacji) których są dokonywane zmiany prawa. Unikać należy przy tym wszelkich zmian, które noszą znamiona kazuistyki lub rozwiązań tymczasowych, będących reakcją na napotkane w trakcie realizacji jednostkowe trudności. Podmioty zainteresowane udziałem w realizacji takich inwestycji powinny mieć możliwość planowania z odpowiednim wyprzedzeniem i nie mogą być zaskakiwane częstymi zmianami prawa. Także urzędnicy w sytuacji braku stabilizacji przepisów prawa znacznie częściej popełniają błędy przy wydawaniu decyzji kluczowych dla procesów inwestycyjnych. W konsekwencji zamiast planowanego przyspieszenia napotyka się kolejne trudności.

Dążenie do maksymalnego skrócenia czasu trwania procedur na etapie planowania inwestycji, czy też narzucenie nierealnych terminów na wydanie odpowiednich decyzji administracyjnych może doprowadzić do poważnych utrudnień na kolejnych etapach realizacji inwestycji, wynikających z niedostatecznego rozpoznania wszystkich zagrożeń z nią związanych. Stosowanie z kolei uproszczonych procedur uprzywilejowujących projekty infrastrukturalne, np. w kwestii wymogów dotyczących ochrony środowiska, może w przyszłości doprowadzić do ich skutecznego kwestionowania przez strony postępowań administracyjnych, czy też dysponentów środków przeznaczonych na ich realizację (np. Komisję Europejską).

#### Stworzenie realnej możliwości realizowania projektów w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego

Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, uchwalona przez Sejm w dniu 19 grudnia 2008 r., usunęła większość barier prawnych utrudniających stosowanie tej formy realizacji inwestycji. Jednak na dzień sporządzenia tego raportu ustawa ta podlega dalszemu procesowi legislacyjnemu i nie stała się jeszcze częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Ponadto niedostateczne wykorzystanie możliwości realizacji projektów infrastrukturalnych we współpracy z sektorem prywatnym w oparciu o inne przepisy (np. przepisy kodeksu cywilnego) wskazuje, że słabość partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce ma przynajmniej w części inne źródła niż ułomne prawo.

#### Uwzględnienie w przepisach prawa administracyjnego liniowego charakteru inwestycji drogowych

Konieczna wydaje się taka zmiana ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego lub przepisów szczególnych dotyczących dróg publicznych, która dawałaby szersze możliwości dokonania zmian w zakresie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi na wiosek inwestora.

Jako wzór rozwiązania w tym zakresie może posłużyć tryb zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie z art. 36a ustawy – Prawo budowlane. Wskazane byłoby również wprowadzenie instrumentów prawnych umożliwiających, z jednej strony, wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej inwestycji liniowej w części oraz, z drugiej strony, wprowadzania zmian do części decyzji bez wzruszania całości decyzji.

*...zagwarantować stabilność polityki transportowej, nadając kluczowym dokumentom wyższą rangę niż uchwała Rady Ministrów,...*

*...zaprzestać doraźnych zmian w prawie w reakcji na jednostkowe problemy,...*

*...w przypadku zmian w prawie umiejętnie konstruować przepisy przejściowe regulujące sposób prowadzenia inwestycji rozpoczętych przed wprowadzeniem nowego porządku prawnego,...*

*...umożliwić dokonywanie zmian w decyzjach dotyczących inwestycji drogowych bez konieczności wzruszania całości,...*

*...uniknąć wprowadzania do decyzji lokalizacyjnych elementów nie wymaganych przez przepisy prawa,...*

Odrębną kwestią pozostaje treść decyzji lokalizacyjnych, w tym ich szczegółowość. Niezbędne jest wypracowanie standardów, zgodnie z którymi decyzja lokalizacyjna, jako akt planistyczny, nie będzie zawierała zbędnych szczegółowych rozwiązań technicznych. Mogłoby temu pomóc wyraźne zakazanie wprowadzania do decyzji lokalizacyjnych elementów nie wymaganych przez przepisy prawa, pod sankcją nieważności decyzji w części zawierającej takie elementy.

#### Harmonizacja różnych systemów planowania przestrzennego

Decyzje o ustaleniu lokalizacji dróg publicznych zostały pomyślane jako alternatywa dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem w przepisach ustawowych zostały uwzględnione jako rozwiązanie wyłączające w całości stosowanie mechanizmów prawnych przewidzianych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Pozornie takie rozwiązanie jest ułatwieniem, jednak chociażby obowiązujący obecnie skutek w postaci automatycznego „wywłaszczenia” właścicieli z dniem, w którym decyzja lokalizacyjna staje się ostateczna, narzą Skarb Państwa lub samorządy terytorialne na konieczność ponoszenia wysokich kosztów wykupu nieruchomości już na tym etapie, pomimo że realizacja inwestycji przewidywana jest w dalekiej perspektywie. Warto rozważyć więc możliwość opóźnienia rozporządzającego skutku decyzji lokalizacyjnych, o czym decydowałby wnioskodawca ustalenia lokalizacji drogi określając we wniosku, czy chce skorzystać z automatycznego wywłaszczenia z chwilą wydania decyzji lokalizacyjnej, czy też pozostawi wykup nieruchomości na etap późniejszy.

*...zrównać prawa osób dotkniętych decyzjami lokalizacyjnymi w stosunku do uprawnień osób dotkniętych zmianami przeznaczenia terenu wprowadzanymi w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,...*

Ponadto wydaje się, że konieczne jest zrównoważenie praw osób dotkniętych skutkami wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi w stosunku do uprawnień osób dotkniętych zmianami przeznaczenia terenu wprowadzanymi w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Konieczne jest ustawowe zobligowanie odpowiednich organów państwa do „wprowadzania” ostatecznych decyzji lokalizacyjnych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja, gdy ten sam teren w dwóch różnych aktach planistycznych ma odmienne przeznaczenie powoduje szereg komplikacji np. w zakresie planowania przestrzennego gmin oraz w zakresie interesów osób trzecich planujących inwestycje w pobliżu dróg.

*...usunąć przepis, który w praktyce nadaje cechy ograniczonego terminu obowiązywania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji,...*

Stosownie do nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (ustawa z dnia 27 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw) decyzje lokalizacyjne oraz pozwolenie na budowę połączono w jedną decyzję administracyjną – zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Takie rozwiązanie z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego jest obciążone bardzo poważną wadą konstrukcyjną, bowiem de facto pomija etap planowania inwestycji. Dodatkowo wskazać należy, że z uwagi na fakt, że do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji (w sprawach nieuregulowanych w nowelizowanej ustawie) należy odpowiednio stosować przepisy ustawy – Prawo budowlane (art. 11i ust.1 nowelizowanej ustawy), decyzji tej nadano, de facto, cechy ograniczonego terminu obowiązywania. Zgodnie bowiem z art. 37 ust.1 ustawy – Prawo budowlane, w związku z powołanym wyżej art. 11 i ust.1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w brzmieniu nadanym w/w nowelizacją decyzja ta wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Z uwagi na specyfikę inwestycji infrastrukturalnych przepis ten może uniemożliwić lub poważnie utrudnić realizację poważniejszych przedsięwzięć drogowych, w szczególności w trybie „koncesyjnym” prowadzonych na podstawie zezwolenia na realizację inwestycji. Uchwalona przez Parlament ustawa wymaga więc szybkiej nowelizacji poprzez wyłączenie stosowania art. 37 ustawy – Prawo budowlane w odniesieniu do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

### Zapewnienie spójności przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska z Prawem Wspólnotowym

Kwestie niespójności polskiego prawa ochrony środowiska i przepisów wspólnotowych są zagadnieniem krytycznym, jeżeli chodzi o rozwój infrastruktury transportowej w Polsce. Zagrożenia wynikające z takiej niespójności opisano we wcześniejszej części raportu. Aby, po pierwsze, stworzyć nowy stan prawny odpowiadający Prawu Wspólnotowemu, a po drugie wprowadzić rozwiązania pozwalające na „konwalidację” procedur przeprowadzonych w oparciu o wcześniejsze przepisy, została opracowana nowelizacja ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz innych przepisów prawa. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wydaje się ograniczać opisane wcześniej zagrożenia. Jednocześnie jednak wprowadza zbędne utrudnienia. W szczególności wątpliwości budzi zakres raportu wymaganego w ramach procedury powtórnej oceny oddziaływania na środowisko. Zakres tego raportu pokrywa się z zakresem raportu przygotowawanego na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, co ma miejsce na etapie lokalizacji inwestycji. To powoduje, że przy literalnej wykładni tych przepisów konieczne jest prowadzenie analiz wariantów porównawczych co do lokalizacji inwestycji, na etapie których raport dotyczyć powinien wyłącznie szczegółowych rozwiązań technicznych projektu budowlanego. Wskazane jest więc wyraźne ograniczenie zakresu raportu sporządzanego na etapie powtórnej oceny oddziaływania na środowisko wyłącznie do elementów istotnych dla tej fazy postępowania, a więc w szczególności wyłączenie konieczności dokonywania na tym etapie analizy wariantów przebiegu drogi.

*...zapewniając spójność przepisów regulujących zagadnienia związane z ochroną środowiska,...*

*...usunąć zbędne utrudnienia, które dotyczą np. zakresu raportu oceniającego oddziaływanie inwestycji na środowisko...*

### Dopracowanie procedury przetargowej dotyczącej autostrad płatnych

Konieczna wydaje się nowelizacja ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, a także rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu z dnia 27 kwietnia 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych. Poza ujednoczeniem przepisów należy wprowadzić w szczególności bardziej spójne uregulowanie zakresu zadań i odpowiedzialności Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz ministrów właściwych do spraw transportu oraz finansów publicznych w zakresie trybu negocjowania i zawierania umów o budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrad płatnych. Konieczne wydaje się wprowadzenie szczegółowych rozwiązań proceduralnych, w tym co do formy składanych w toku postępowania przetargowego dokumentów, czy możliwości i trybu ich uzupełniania. Wskazane byłoby również określenie przypadków, w których postępowanie przetargowe może być unieważnione.

*...precyzyjnie określić procedurę negocjowania umów „koncesyjnych”,...*

### Zmiana procedury ocen oddziaływania inwestycji na środowisko

Należałoby wprost zróżnicować zakres raportu, oceniającego oddziaływanie inwestycji na środowisko z uwzględnieniem zależności od rodzaju inwestycji, tj. czy dotyczy ona budowy, czy też przebudowy lub remontu infrastruktury. W tej kwestii konieczne jest zlikwidowanie wymogu przeprowadzania kosztownych i czasochłonnych analiz wariantów porównawczych, co do lokalizacji tych inwestycji w przypadku przebudowy lub remontu. Dotyczy to również inwestycji objętych obowiązkiem tzw. powtórnej oceny oddziaływania na środowisko przewidzianej w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

*...dopuszczyć stosowanie sprawdzonych na rynku budowlanym rodzajów umów przy zamówieniach publicznych na roboty budowlane*

*Dobry stan infrastruktury na wiele sposobów sprzyja wzrostowi gospodarki*

#### Zmiana procedury zamówień publicznych.

Potrzebna wydaje się zmiana wymogów określających opis przedmiotu zamówienia przy umowach na roboty budowlane, przewidzianych w ustawie –Prawo zamówień publicznych. Trzeba usunąć wątpliwości co do możliwości stosowania przez zamawiających umów wzorowanych na warunkach kontraktu FIDIC, przewidujących rozliczenie obmiarowe i powykonawcze (wystarczy do tego odpowiednia nowelizacja art. 31 ustawy – Prawo zamówień publicznych).

## 9. Podsumowanie

Wyniki wielu badań wskazują na korzystny wpływ dobrej infrastruktury na wzrost gospodarki. Pozwala ona zaoszczędzić na kosztach transportu, magazynowania oraz kontaktów z kontrahentami. Ułatwia specjalizację, bo redukuje ryzyko nieterminowych i niekompletnych dostaw. Sprzyja wychodzeniu ze sprzedażą dóbr poza lokalne rynki, co pozwala przedsiębiorcom na osiąganie korzyści z dużej skali produkcji, a także na uczenie się od znacznie szerszego kręgu konkurentów, jak po niższym koszcie wytwarzać więcej. Ułatwia przepływ pracowników z rolnictwa, w którym wydajność pracy jest niska, do bardziej produktywnych sektorów, bo pozwalając na szybkie pokonywanie nawet dużych odległości umożliwia podejmowanie pracy poza miejscem zamieszkania. Ludziom z małych miejscowości poszerza dostęp do dobrej edukacji. Podnosi opłacalność pracy, bo tańsze staje się jej poszukiwanie. Mniej też trzeba wydać na dojazd do niej. Ułatwia znalezienie pracy odpowiadającej kwalifikacjom pracownika, bo czyni opłacalnym poszukiwanie jej na znacznie większym obszarze. Za pośrednictwem wszystkich wymienionych kanałów poszerza możliwości zyskownego lokowania kapitału, a zwiększając zyski podnosi zarówno zdolność, jak i skłonność firm do inwestowania.

*Ale aby inwestycje w infrastrukturę były opłacalne, trzeba ich dokonywać tam, gdzie mieszka dużo jej potencjalnych użytkowników – w Polsce np. na Śląsku*

Aby inwestycje w infrastrukturę były opłacalne, powinno się ich dokonywać przede wszystkim na terenach gęsto zaludnionych. Np. mimo że sieć drogowa w województwie śląskim jest czterokrotnie gęstsza niż w województwie warmińsko-mazurskim, to natężenie ruchu w tym pierwszym województwie jest przeciętnie dwukrotnie wyższe i to tam (oraz na innych gęsto zaludnionych terenach) powinny być lokowane najważniejsze inwestycje drogowe.

*Infrastruktura drogowa w Polsce ma dwie podstawowe słabości. Doskwiera nam brak autostrad i dróg szybkiego ruchu oraz zły stan techniczny pozostałych dróg, w tym w szczególności dróg samorządowych*

Poziom rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce ogranicza korzyści, jakie można byłoby z niej czerpać. Wiele państw UE ma co prawda krótszą sieć dróg w stosunku do swojej powierzchni niż nasz kraj (w tym np. Niemcy i Hiszpania) to jednak u nas niemal całkowicie brakuje autostrad (i dróg szybkiego ruchu). Pod względem ich długości prześcigają nas nawet tak niewielkie państwa jak Austria, Dania, Holandia, czy Grecja. Odnosząc ich długość do powierzchni kraju, w UE wyprzedzamy jedynie Estonię, Finlandię oraz Rumunię. Tymczasem, polskie drogi są jednymi z najintensywniej wykorzystywanych do przewozu dóbr w całej Unii. Nasz kraj znajduje się w pierwszej piątce krajów, gdzie na kilometr drogi przypada największy tonaż przewożonych towarów. Skutkiem tego jest druga choroba polskich dróg, tj. ich zły stan techniczny. W dobrym stanie znajduje się 55 proc. dróg krajowych i tylko 29 proc. dróg samorządowych.

W ostatnim czasie odnotowano jednak pewien postęp pozwalający mieć nadzieję na istotne wydłużenie autostrad w przewidywalnej perspektywie. Po braku nowych umów



w latach 2005-2007, w 2008 r. zostały podpisane uzgodnienia komercyjne na budowę odcinków A1 Grudziądz-Toruń oraz A2 Świecko-Nowy Tomyśl, tj. łącznie na budowę 140 km autostrad. Dla odcinków A1 Łódź-Katowice i A2 Łódź-Warszawa w 2008 r. zostali wybrani preferowani oferenci w procesach przetargowych. Trwają negocjacje w celu ustalenia warunków komercyjnych budowy i eksploatacji tych autostrad (razem mających 270 km długości).

Wybudowanie brakujących odcinków najważniejszych z planowanych autostrad, tj. A1, A2 i A4, pozwoliłoby zaoszczędzić w ciągu 25 lat 34 mld PLN na paliwie i naprawach samochodów poruszających się obecnie po drogach krajowych 1, 2 i 4 oraz 30,5 mld PLN na czasie podróży. O 25 mld PLN spadłyby koszty wypadków, a o 7,2 mld PLN koszty zanieczyszczania środowiska. W sumie, korzyści, które przyniosłyby planowane odcinki autostrad A1, A2 i A4 można szacować na 97 mld PLN w ciągu 25 lat, tj. 84 mln PLN na każdy z około 1150 kilometrów planowanej ich długości. Koszt budowy tych autostrad zwróciłby się w ciągu 15 lat i to bez uwzględniania ich pozytywnego wpływu na wzrost gospodarki. Opłacałoby się je wybudować nawet, gdyby wybrała je tylko połowa kierowców, a połowa dalej korzystała ze starych dróg.

Opóźnienia w rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce sięgają samego początku rewolucji samochodowej w naszym kraju, czyli lat siedemdziesiątych. Wytyczano wtedy i rezerwowano pasy gruntów pod budowę autostrad, które jednak nigdy nie powstały. W latach osiemdziesiątych uwidoczniły się i pogłębiły problemy gospodarcze. W rezultacie, budowa autostrad została zawieszona na kolejne lata, a nakłady na inne drogi – ograniczone. Duże kwoty na budowę i modernizację dróg nasz kraj zaczął przeznaczать właściwie dopiero po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Dopóki inwestycje drogowe musiały być finansowane głównie ze środków krajowych, przegrywały z socjałem.

Wydatki na infrastrukturę drogową wzrosły z 7,7 mld PLN w 2003 r. do 23,6 mld PLN w 2007 r. W tym okresie były zwiększane w tempie 32 proc. rocznie. Ich realny wzrost, tj. po odjęciu wzrostu cen usług i materiałów budowlanych, był co prawda mniejszy (skokowe zwiększenie wartości realizowanych projektów w okresie obserwowanej do niedawna dobrej koniunktury, w którym szybko rosły inwestycje sektora prywatnego, podbiło koszty inwestycji), ale nadal znaczący. W rezultacie, wydajemy na drogi większy odsetek PKB (ponad 2 proc.) niż wiele krajów wysoko rozwiniętych (np. Niemcy, czy Wielka Brytania) na całą infrastrukturę transportową. Jednak nawet teraz można z łatwością wskazać państwa (np. Czechy, Włochy czy Szwecja) mające rozwiniętą sieć autostrad i dróg ekspresowych oraz pozostałe drogi w lepszym stanie technicznym, które wydają na nie większe lub zbliżone sumy w relacji do PKB co nasz kraj.

Zdecydowana większość środków na infrastrukturę drogową jest przeznaczana na drogi krajowe, mimo że są one przeciętnie w dużo lepszym stanie technicznym niż drogi samorządowe. Struktura wydatków jest zaburzona także ze względu na rodzaj finansowanych robót. Znacznie większą wagę przywiązuje się u nas do nowych projektów infrastrukturalnych niż do remontów niezbędnych do utrzymania istniejącej sieci dróg w odpowiednim stanie technicznym. Na budowę lub rozbudowę dróg przeznaczają się aż 9 razy więcej środków niż na remonty. Tymczasem, wykonywane na czas drobne remonty istniejącej infrastruktury często mogłyby przynieść znacznie większe korzyści niż jej kosztowna rozbudowa. Od stanu technicznego infrastruktury zależy bowiem, jak efektywnie jest ona wykorzystywana. Badania wskazują, że w krajach o niskim lub – tak jak Polska – umiarkowanym dochodzie na mieszkańca poprawa o 1 proc. efektywności wykorzystania istniejącej infrastruktury może mieć 7 razy silniejszy wpływ na wzrost gospodarki niż podobna zmiana w wielkości nakładów publicznych na infrastrukturę.

*Wybudowanie brakujących odcinków najważniejszych z planowanych autostrad przyniosłoby w ciągu 25 lat korzyści na łączną sumę 97 mld PLN (i to nie uwzględniając ich pozytywnego wpływu na wzrost gospodarki)*

*Duże środki na drogi zaczęliśmy przeznaczać właściwie dopiero od przystąpienia do UE. Dopóki inwestycje drogowe musiały być finansowane ze środków krajowych, przegrywały z socjałem*

*W ostatnich 5 latach rosły one w tempie 32 proc. rocznie.*

*W rezultacie, wydajemy na drogi większy odsetek PKB niż np. Niemcy, czy Wielka Brytania na całą infrastrukturę transportową*

*Zbyt małą część tych środków przeznaczamy na drogi samorządowe, które są przeciętnie w dużo gorszym stanie technicznym niż drogi krajowe oraz na niezbędne remonty istniejącej infrastruktury*

*Zbyt rzadko prowadzi się również analizy sposobu finansowania najważniejszego dla poszczególnych projektów*

Rozwój infrastruktury w Polsce mógłby być szybszy, gdyby szerzej wykorzystywano inne źródła jej finansowania niż fundusze unijne, czy środki budżetowe. Do źródeł tych należą kredyty od międzynarodowych instytucji finansowych, emisje obligacji, czy partnerstwo publiczno-prywatne. Każdy z tych sposobów pozyskania dodatkowych środków posiada zarówno zalety, jak i pewne ograniczenia. Efektywna realizacja projektu inwestycyjnego wymaga wyboru najważniejszego sposobu finansowania. W Polsce dostosowywanie sposobu finansowania do charakterystyki projektu wciąż należy do rzadkości.

Będzie to natomiast tym bardziej istotne, iż wykorzystanie całości przeznaczonych dla Polski środków UE na lata 2007-2013 wymaga zgromadzenia odpowiedniej ilości środków krajowych na współfinansowanie środków UE – i będzie to jedno z ważnych wyzwań związanych dla instytucji zaangażowanych w ich wydatkowanie. Korzystanie ze współpracy z partnerem prywatnym lub też zaciąganie długu w instytucjach finansowych, a także wykorzystywania struktur wykorzystujących kilka źródeł finansowania w jednym projekcie wydaje się niezbędne.

*Najpoważniejsze bariery dla inwestycji drogowych mają charakter organizacyjny i prawno-proceduralny*

Dużo większa niż w przeszłości dostępność środków mogących służyć finansowaniu infrastruktury uwypukliła znaczenie barier organizacyjnych i prawno-proceduralnych. Pomimo dostępności środków, inwestycje drogowe nadal bowiem nie są prowadzone w zadowalającym tempie.

Poważną przeszkodą dla przyspieszenia inwestycji drogowych jest brak stabilności administracji. Wynika ona z częstych zmian kadrowych. Bariery jest też prawo administracyjne niedostosowane do stopnia złożoności inwestycji drogowych (nie pozwala ono np. na wzruszenie w części decyzji o lokalizacji drogi). Nie ukształtowała się również jednolita praktyka stosowania przepisów. Np. wydawane według uprzednio obowiązujących przepisów prawa decyzje lokalizacyjne zawierają często szczegóły techniczne, które nie były wymagane przepisami prawa, a powodują utrudnienia na etapie aktualnie realizowanych inwestycji. Wypracowanie takiej praktyki było utrudniane przez niespójność przepisów oraz ich rozproszenie między różne akty prawne, będące konsekwencją częstych zmian w prawie dokonywanych w celu rozwiązania doraźnych problemów bez dogłębnej analizy ich skutków dla realizacji innych projektów. Wiele zmian w prawie, które miały usprawnić realizację inwestycji, okazało się bublami prawnymi. Dotyczy to np. przepisów regulujących partnerstwo publiczno-prywatne, ale też przepisów związanych z ochroną środowiska. Usunięta dopiero niedawno ich niezgodność z prawem wspólnotowym może doprowadzić w niektórych przypadkach do skutecznego kwestionowania ważności decyzji wydanych na ich podstawie, a przede wszystkim do utraty funduszy unijnych przeznaczonych na cele drogowe. Wskazać należy również na możliwość poważnego zagrożenia realizacji inwestycji drogowych w przyszłości w związku z faktycznym ograniczeniem okresu obowiązywania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji wydawanych na mocy aktualnie obowiązującej ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (decyzja taka wygasa bowiem, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata).

Jednocześnie, nadal część przepisów (np. regulujących zakres analiz na potrzeby raportu oceniającego oddziaływanie inwestycji na środowisko) zawiera niepotrzebne (przypadkowe) restrykcje. Problemem jest też proceder lekceważenia/naginania przepisów przez inwestorów, co z kolei ułatwia blokowanie inwestycji ich przeciwnikom.