

Warszawa, dnia 25 września 2002 r.

**Opinia nt. rządowego projektu ustawy o budowie i eksploatacji dróg krajowych
(druk 857)**

Uwagi wprowadzające

Opiniowany projekt ustawy jest rozwiązaniem mającym służyć wdrożeniu Strategii Gospodarczej Rządu zatytułowanej „Infrastruktura – klucz do rozwoju”. Celem projektowanej ustawy jest:

- stworzenie możliwości do uzyskania środków finansowych od instytucji kredytowych (9,0-12,0 mld zł w latach 2002-2005), bez istotnego zwiększenia długu publicznego;
- usprawnienie zasad finansowania inwestycji drogowych z wykorzystaniem finansowania przez podmioty prywatne;
- wdrożenie systemu poboru opłat wnoszonych przez użytkowników dróg krajowych i zagranicznych;
- nowelizacja ustawy o drogach publicznych z 1985 r. w celu dostosowania jej do istniejącego stanu prawnego o orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Projekt ustawy o budowie i eksploatacji dróg krajowych reguluje następujące zagadnienia:

- 1) warunki utworzenia i działania Zarządu Dróg Krajowych (dalej ZDK),
- 2) system opłat winietowych,
- 3) zasady przyznawania koncesji i sposoby zawierania umów koncesyjnych,
- 4) zmiana w ustawie o drogach publicznych i autostradach płatnych.

1. Zarząd Dróg Krajowych

Celem utworzenia Zarządu Dróg Publicznych jest:

- utworzenie organizacji mającej uprawnienia do zaciągania kredytów i pożyczek na rozwój budownictwa drogowego bez istotnego zwiększenia długu publicznego,
- rozdzielenie obowiązków administracyjnych w zakresie budowy i eksploatacji dróg od obowiązków o charakterze finansowym i organizacyjnym,
- stworzenie nowych mechanizmów finansowych i organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności zarządzania drogami.

Zarząd Dróg Krajowych ma być jednoosobową spółką Skarbu Państwa utworzoną ze zlikwidowanej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). W skład rady nadzorczej wejdą przedstawiciele:

- ministra do spraw transportu,
- spraw wewnętrznych,
- rozwoju regionalnego,
- Skarbu Państwa,
- Ministerstwa Obrony Narodowej,
- Ministerstwa Finansów,
- krajowych stowarzyszeń przewoźników,
- krajowych stowarzyszeń użytkowników samochodów osobowych.

ZDK nie będzie miała prawa wydawania decyzji i postanowień administracyjnych. Uprawnienia te – po GDDKiA przejmie – minister do spraw transportu, Główny Inspektor Transportu Drogowego i właściwi wojewodowie.

Utworzenie spółki ZDK jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych punktów w rządowych projektach rozwoju sieci drogowej w Polsce. Jest tak dlatego, ponieważ spółce tej podlegałaby niemal cała sieć dróg krajowych licząca około 16 tys. km (poza Warszawą i miastami działającymi na prawach powiatów – powiaty grodzkie).

Spółka miałaby ponadto olbrzymie kompetencje. Przedmiotem działania ZDK będzie: zarządzanie budową dróg i ich eksploatacją, przygotowanie wniosków lokalizacyjnych, nabywanie nieruchomości pod drogi w imieniu Skarbu Państwa, zarządzanie ruchem na drogach krajowych, zaciąganie kredytów i pożyczek oraz emisja obligacji oraz inwestowanie w papiery wartościowe, przeprowadzanie postępowań koncesyjnych oraz prowadzenie prac studialnych w zakresie rozwoju sieci drogowej. Byłby więc to eksperyment na nie spotykaną w Europie skalę. Żadne z dużych państw naszego kontynentu (poza maleńką Łotwą i relatywnie mniejszymi problemami drogowymi) nie zdecydowało się oddać tak poważnej sieci dróg, pod zarząd spółki prawa handlowego.

ZDK dysponowałby na dodatek olbrzymimi środkami finansowymi i na tym tle pojawiają się wątpliwości, kto będzie w stanie ten proces skontrolować? Plan przyspieszenia inwestycji drogowych zakłada, że do 2005 r. przeznaczonych na ten cel będzie - 37,4 mld zł. Z kolei program rozwoju transportu do 2015 r. przyjmuje, że wydatki wyniosą 150 mld zł (około 36 mld USD), w tym około 80 mld zł (18 mld USD) z funduszy unijnych.

Polska ma fatalne doświadczenia z zarządzaniem tak poważnymi kwotami finansowymi w latach siedemdziesiątych. A przecież przewidziana kwota do 2015 r. będzie prawie dwukrotnie wyższa niż w latach siedemdziesiątych. Jako spółka akcyjna ZDK działać będzie poza rygorami budżetu państwa, a więc nie będzie podlegać kontroli parlamentu. Kontrola NIK będzie miała charakter sporadyczny, zaś o efektach działalności rad nadzorczych w zakresie infrastruktury świadczy dobrze przykład PKP uwikłanych w podpisane przez jeden z zarządów weksli, które do dziś obciążają konto firmy.

Zakłada się, że spółka korzystać będzie z poręczeń Skarbu Państwa na poważną skalę, co obarczone jest olbrzymim ryzykiem. Tylko w 2003 r. potrzeba by poręczeń w wysokości około 2,5 mld euro. Nie wiadomo jednak, jak długo spółka musiałaby korzystać z poręczeń, oraz jak będą one wysokie, skoro majątek wyjściowy miałby wartość księgową około 2 mld zł.

Wątpliwości te wynikają z następujących mechanizmów. ZDK będzie zaciągać kredyty pod zastaw wpływów z winiet. Jednakże taką operację (tzw. sekurytyzacja) można przeprowadzić dopiero wtedy, gdy będzie wiadomo, ile faktycznie w ciągu kilku lat wyniosłyby wpływy z tej opłaty. Instytucja, która pożyczalaby pod zastaw takich nieznanych wpływów, musiałaby mieć pewność odzyskania swoich pieniędzy. Gwarancje takie może dać Skarb Państwa. Jeśli wpływy z winiet będą niższe od oczekiwanych, to Skarb Państwa będzie odpowiedzialny za pokrycie tej różnicy. Jeśli będzie ona znaczna może to naruszyć system finansów publicznych.

Przy planowanych wpływach z winiet, dotacjach budżetowych, środkach pomocowych z UE oraz pieniądzech prywatnych właścicieli, zdolność kredytowa spółki może wynieść nawet 20 mld zł. Zakładając, że ZDK może obrosnąć spółkami od niej zależnymi, może wytworzyć się formalny system prawny, który znajdzie się poza kontrolą kierujących nim ludzi. Tak rozwiązywany problem finansowania

budowy autostrad daje wiele możliwości robienia interesów „na boku”. Tworzy się w ten sposób nowy korupcyjny system.

2. Opłata winietowa

Ma ona charakter ryczałtowej opłaty za korzystanie z określonej sieci dróg. Stawka opłaty winietowej może być zmienna w czasie lecz jej wzrost nie może być wyższy niż dwukrotna wysokość wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie trzech kwartałów roku, w którym stawki te ulegną zmianie. W 2003 r. dla samochodów osobowych ma ona wynieść 180 zł rocznie. Dla samochodów ciężarowych, w zależności od masy pojazdu, ma ona stanowić od 150% do 1200% stawki dla samochodu osobowego. Wśród zalet systemu winietowego wymienia się szybkie pozyskanie znacznych środków finansowych.

Z przeprowadzonych badań w portalu internetowym „Gazety Wyborczej” na temat wprowadzenia winiet wynika, że 90% uczestników sondażu było przeciwnych jej wprowadzeniu. Jest tak dlatego, ponieważ kierowca ma odczucie, że trzykrotnie będzie płacił za korzystanie z dróg. Kierowca kupując paliwo płaci doliczony w 1997 r. do ceny paliwa podatek od środków transportu, zwany popularnie podatkiem drogowym. Drugim podatkiem byłby podatek zawarty w opłacie winietowej, zaś trzecim podatek wpłacany przy wjeździe na autostradę.

Na autostradzie A4, między Krakowem i Katowicami, działa spółka Stalexport, która otrzymała koncesję na zarządzanie i pobieranie opłat za korzystanie z autostrady. Niedługo podobna sytuacja wystąpi na autostradzie A2 Września-Konin, gdzie koncesjonariusz, spółka Autostrada Wielkopolska S.A., ustawi bramki do pobierania opłat. Następnie ma przystąpić do budowy kolejnych odcinków autostrady A2, gdzie także będą pobierane opłaty. Powstanie pytanie, jak rozwiązać te problemy? Opłata winietowa nie zwalnia z opłaty za przejazd po płatnym odcinku autostrady. Jednocześnie na tym odcinku nie jest wymagane posiadanie winiety. W projekcie ustawy przewiduje się, że jeśli pojawi się taki odcinek drogi, minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, wykaz dróg, z których korzystanie nie podlega opłacie winietowej, a które umożliwiają dojazd do drogi, na której pobierane są opłaty za przejazd. Prawda, jakie to proste rozwiązanie? Tyle tylko, że nie wiadomo czy rozsądne.

Obawy respondentów nie są więc przesadzone. Opisane tu trudności wynikają z sytuacji klinczu w jakim znalazła się administracja państwowa i prywatne

firmy, które otrzymały koncesje na budowę i eksploatację autostrad. Banki udzieliły tym firmom kredyty, zakładając określone wpływy z opłat pobieranych na wjazdach do autostrad, w związku z czym państwo winno im zapewnić porównywalne dochody. Dlatego z koncesjonariuszami prowadzone są w tej sprawie rozmowy na temat zmian systemu pobierania opłat. GDDKiA chciałaby przejść na system ukrytego myta – koncesjonariusz otrzymywałby należność za każdy pojazd, który jechał po jego autostradzie. Takie ustalenia podjęto już ze spółką GTC, która ma budować odcinek autostrady A1 z Gdańska do Torunia. W przypadku pozostałych koncesjonariuszy dokonanie podobnych ustaleń nie znajduje dużego zainteresowania.

3. Wnioski

Z przeprowadzonej analizy podstawowych założeń przyjętych w projekcie ustawy o budowie i eksploatacji dróg krajowych (druk 857) wynikają następujące konkluzje:

- 1) W zakresie pobierania opłat winietowych projekt ustawy ma charakter opłaty za korzystanie z infrastruktury drogowej. Podobny charakter ma opłata zawarta od 1997 r. w cenie benzyny. Z kolei korzystanie z autostrady związane jest z wnoszeniem opłaty za przejazd. Pobieranie w tym samym czasie trzech opłat (dwie opłaty za korzystanie z infrastruktury drogowej oraz opłata za przejazd) jest sprzeczne z dyrektywą 99/62/WE (w dyrektywie dopuszcza się wyjątki tylko w przypadku przejazdu przez mosty, tunele i przełęcze górskie). W tym samym czasie nie można, za korzystanie z tego samego odcinka drogi, nałożyć kilku opłat. Tak więc w tym przypadku konieczne jest wprowadzenie mechanizmów pozwalającym osobom korzystającym z dróg publicznych na wybór jednego z tych systemów. Aby jednak to nastąpiło, sprawą kluczową jest obniżenie ceny benzyny o wysokość opłaty pobieranej na podatek drogowy, ponieważ brak jest tu alternatywy (wszyscy kierowcy ten podatek ponoszą).
- 2) Koncesjonariusze prywatni nie chcą wprowadzenia zmian systemu pobierania opłat za korzystanie z autostrady, proponowanego przez GDDKiA. Jest tak dlatego, ponieważ koncesjonariusze korzystają z praw nabytych, zaś prawa nabyte są także chronione przez prawo wspólnotowe, a ich naruszenie obwarowane jest ich dochodzeniem na

drodze sądowej. Dlatego też dopóki prawo nabyte nie straci swej mocy, trudno będzie wprowadzić jednolity system opłat drogowych. W ten sposób kiepskie rozwiązania merytoryczne hamują rozwój budownictwa drogowego.

- 3) Na początku lat 90-tych L. Balcerowicz wprowadził konsolidację środków publicznych w ramach budżetu państwa. Zostały zlikwidowane liczne fundusze celowe, a rozdział pieniędzy publicznych odbywał się na zasadach określonych w Prawie budżetowym (obecnie ustawa o finansach publicznych) i pod kontrolą Parlamentu. Zaprezentowane w projekcie ustawy rozwiązanie jest kolejnym krokiem w kierunku przeciwnym, rozczłonkującym środki publiczne w wielu instytucjach lub spółkach prawa handlowego, w których nadzór nad wydatkowaniem tych środków jest mało czytelny.

Ten sposób ustawowego powoływania instytucji wykonujących zadania publiczne stanowi zagrożenie dla równowagi finansowej państwa. Tworzy się również sztuczny monopol, który prowadzić musi do zmniejszenia efektywności wykorzystania środków publicznych (w tym przypadku na cele drogowe). W układzie władzy spółki trudno będzie uzyskać podległość i podporządkowanie działań ministrowi właściwemu do spraw infrastruktury. Takie powiązania tworzą *de facto* ze spółki ZDK super zarządcę dróg krajowych przy braku jakiegokolwiek odpowiedzialności za podejmowane działania (poza wyjątkiem Kodeksu spółek handlowych).

Opracował: Eugeniusz Zawadzki