

**dr inż. Tadeusz Suwara**  
TRANSPROJEKT WARSZAWA Sp. z o.o.  
Prezes Zarządu

## **Procesy decyzyjne w przygotowaniu inwestycji drogowych**

### **Decision Processes in Preparation of Road Investments**

#### Streszczenie

Inwestycje drogowe wymagają długiego procesu przygotowania, który w przypadku odcinka autostrady trwa 5-7 lat, natomiast okres budowy jest znacznie krótszy, 2-3 lata. Długi proces przygotowania wynika z tego, że inwestycje drogowe ingerują w sferę społeczną, własnościową i środowiskową na dużą skalę i naruszają wiele często sprzecznych interesów. W procesach decyzyjnych uczestniczy wiele instytucji i osób, podejmujące różnorakie decyzje, które ułatwiają lub utrudniają, przyspieszają lub opóźniają fazę przygotowania inwestycji.

Czas i tempo przygotowania inwestycji drogowych wiele zależy od czynników strategicznych, takich jak jakość i stabilność prawa, ciągłość strategii i programów rozwoju sieci drogowej, stabilność sposobów realizacji programów (tradycyjny, koncesyjny, partnerstwo publiczno-prywatne). Te z kolei zależą od ambicji kluczowych decydentów. Częste zmiany prawa, strategii i programów nie sprzyjają długotrwałym procesom przygotowania i realizacji inwestycji.

Przykłady procesów decyzyjnych potwierdzają niepotrzebne wydłużanie się czasu przygotowania inwestycji drogowych.

#### Abstract

Road investments require long preparatory process which, in the case of motorway section, lasts 5-7 years, while time of construction is essentially shorter, 2-3 years. Long preparatory process is because road investments interfere in social, property and environmental spheres on large scale and they disturb many often contradictory businesses. In decision processes, many institutions and persons are involved which take various decisions which facilitate or impede, accelerate or delay the phase of investment preparation.

Time and speed of road investment preparation depend much on strategic factors such as quality and stability of law, continuity of strategies and programs of road network development, stability of ways of programs implementation (traditional, concession, public-private partnership). The above issues depend on ambitions of key decision makers. Often changes of law, strategies and programs are not in favour of long-term processes of investment preparation and implementation.

Examples of decision processes confirm unneeded extension of time of road investment preparation.

Inwestycje drogowe wymagają długiego procesu przygotowania, który w przypadku odcinka autostrady trwa 5-7 lat, natomiast okres budowy jest znacznie krótszy, 2-3 lata. Długi proces przygotowania wynika z tego, że inwestycje drogowe ingerują w sferę społeczną, własnościową i środowiskową na dużą skalę i naruszają wiele, często sprzecznych, interesów. W procesach decyzyjnych uczestniczy wiele instytucji i osób podejmujących różnorakie decyzje, które ułatwiają lub utrudniają, przyspieszają lub opóźniają przygotowania inwestycji.

Duża liczebność uczestników procesu decyzyjnego i różnorodność podejmowanych przez nich decyzji prowadzi do powstawania punktów krytycznych, które powodują zahamowania i przerwy w procesie przygotowania inwestycji a czasem również w procesie realizacji inwestycji. Niekiedy powstają poważne problemy i inwestycje blokowane są latami.

Czas i tempo przygotowania inwestycji drogowych wiele zależy od czynników strategicznych, takich jak jakość i stabilność prawa, ciągłość strategii i programów rozwoju sieci drogowej, stabilność sposobów realizacji programów (tradycyjny, koncesyjny, partnerstwo publiczno-prywatne). Te z kolei zależą od ambicji kluczowych decydentów. Częste zmiany prawa, strategii i programów nie sprzyjają długotrwałym procesom przygotowania i realizacji inwestycji.

Podstawą rozwoju infrastruktury drogowej, wymagającej wieloletniego przygotowania, jest praca systemowa. Nie można kilka razy w kadencji rządu a nawet po zmianie rządu zmieniać polityki rozwoju. Można ją uzupełniać lub lekko korygować, ale nie można zmieniać radykalnie, bo wtedy praca i pieniądze włożone w przygotowanie idą na marne a czas ucieka. Przykładem może być zmiana podejścia do autostrad płatnych. Do 2001 roku autostrady miały być płatne i budowane lub tylko eksploatowane w systemie koncesyjnym. W 2002 roku zatrzymano koncesje i podjęto próbę wprowadzenia powszechnych winiet zakończoną po roku prac w parlamencie niepowodzeniem. W 2003 roku powrócono do autostrad płatnych, ale uruchomiono proces projektowania i budowy w ramach działań Rządu. W 2004 i 2005 roku przerwano projektowanie i rozpoczęto postępowania koncesyjne. W 2006 roku unieważniono koncesje na samą eksploatację odcinków autostrad A2 i A4 przenosząc je do kompetencji rządowych, ale nie zapewniono postępu w postępowaniu przetargowym na budowę i eksploatację odcinków autostrad A1 (Stryków – Pyrzowice) i A2 (Stryków – Konotopa).

Podobnie było z Krajowym Funduszem Autostrad. Uchwalony w 2001 roku nie został wprowadzony w życie. W 2004 roku uchwalono Krajowy Fundusz Drogowy, który wdrożono w 2005 roku. Obecnie mówi się o likwidacji funduszy. Czyżby i ten fundusz przepadł?

Na początku transformacji ustrojowej krytykowano niektóre przebiegi autostrad zarzucając, że zostały wytyczone o niewłaściwe przesłanki polityczne. Na przykład, władze ówczesnego województwa katowickiego zakwestionowały przebieg autostrady A4, kreśląc inne trasy odsunięte daleko na południe od aglomeracji górnośląskiej, jedna nawet przez czeskie Morawy. Specjaliści przekonywali, że autostrada potrzebna jest przede wszystkim aglomeracji. Kto dziś potrafi sobie wyobrazić brak autostrady na tym terenie? Obecnie podobna dyskusja toczy się w aglomeracji warszawskiej. Wielu decydentów nie potrafi zrozumieć, że duże miasto bez sprawnego układu drogowego przestanie się prawidłowo rozwijać.

Czasochłonność przygotowania odcinka autostrady lub drogi ekspresowej do budowy od początku do końca, gdy nie występują zbyt wyraźne konflikty społeczne, przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Etapy i czas przygotowania odcinka autostrady lub drogi ekspresowej do budowy

Lp.	Etap	Opis	Decyzje	Średni czas [miesiące]
1	Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe – etap I	Wstępne opracowanie wariantów trasy, wstępne uzgodnienia	Akceptacja GDDKiA	4
2	Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe – etap II	Opracowanie wariantów, określenie zakresu rzeczowego i finansowego, analiza ruchu, analiza ekonomiczna, analiza środowiskowa, uzgodnienia i opinie	Decyzja Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych w Oddziale i Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych w centrali GDDKiA	5
3	Koncepcja programowa	Szczegółowe opracowanie wybranych wariantów (co najmniej dwóch nowych plus istniejącego), szczegółowa analiza ruchu, ekonomiczna i środowiskowa, uzgodnienia i opinie	Decyzja Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych w Oddziale i Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych w centrali GDDKiA	4
4	Materiały do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	Analiza wszystkich oddziaływań drogi na środowisko, zaprojektowanie urządzeń ograniczających wpływ, dla wybranych wariantów	Akceptacja GDDKiA. Decyzja wojewody po uzgodnieniu przez Ministra Środowiska i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego	9
5	Materiały do uzyskania decyzji lokalizacyjnej	Zaprojektowanie wybranego w decyzji środowiskowej wariantu, wykonanie podziałów geodezyjnych działek zajętych pod drogę, uzgodnienia, opinie, zezwolenia.	Akceptacja GDDKiA	5
6	Uzyskanie decyzji lokalizacyjnej		Decyzja Wojewody	3
7	Projekt budowlany	Zaprojektowanie drogi pod względem konstrukcyjnym, uzgodnienia, opinie, zezwolenia	Decyzja Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych w Oddziale GDDKiA, Uzgodnienie przez Zespół Uzgadniania Dokumentacji w starostwie	9

8	Uzyskanie prawa do dysponowania terenem	Ugody, wykupy nieruchomości, wywłaszczenia,	Decyzje o wywłaszczeniach wydane przez wojewodę	12
9	Uzyskanie decyzji o pozwolenie na budowę		Decyzja wojewody	3
10	Projekt wykonawczy	Szczegóły konstrukcyjne dla wykonawcy robót		3
11	Dokumentacja przetargowa	Specyfikacje istotnych warunków zamówienia, specyfikacje techniczne robót, rysunki	Akceptacja GDDKiA	2
Razem				59

W tabeli 1 widać jak wiele decyzji podejmują różne instancje i instytucje w trakcie procesu projektowania. Każda decyzja poprzedzona jest opracowaniem odpowiednich materiałów, opiniowaniem i uzgadnianiem. Podejmując kolejne decyzje, ta sama instytucja czy instancja ma możliwość nowego spojrzenia na temat a tym samym zwiększyć jego walory jakościowe i użytkowe. Sprzeczność interesów prowadzi do kompromisów, które bywają trudne i wymagają długotrwałych negocjacji.

Kluczową rolę w prowadzeniu procesu przygotowania inwestycji spełniają administracje drogowe różnych szczebli. Jednak stają się one coraz mniej wydolne. Uwikłane są w zależności polityczne i procedury administracyjne. Coraz bardziej utrudniona jest współpraca między resortami oraz między resortami a beneficjentami środków. Zbyt liczna jest grupa uczestników procesu inwestycyjnego, zwłaszcza z udziałem środków unijnych, którzy swoje ambicje stawiają ponad podstawowe cele terminowego i efektywnego wykorzystania środków unijnych. Ciągłe zmieniane są wymagania, „dzieli się włos na czworo” a dbałość o sprawy zasadnicze umyka. Potrzebne jest uproszczenie procedur i oddanie decyzji w jedne kompetentne ręce. Projekty na drogach krajowych powinna przygotowywać i realizować administracja drogowa a akceptacja i nadzór powinny należeć do resortu infrastruktury.

W samorządach praktykuje się dualizm podejmowania decyzji, który znakomicie wydłuża proces przygotowania i realizacji inwestycji i opóźnia wykorzystanie środków budżetowych i unijnych. Dualizm polega na tym, że kto inny jest zarządcą (organem) a kto inny zarządza (administruje). Na przykład w województwie zarządcą jest marszałek województwa a zarządem zarząd dróg. Marszałek ma wydział lub departament, który nadzoruje zarząd dróg. Konkurencja tych dwóch podległych marszałkowi instytucji opóźnia podejmowanie decyzji. Podobnie jest w drogach krajowych: GDDKiA oraz Departament Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury oraz ostatnio ustanowiony Departament Rozwoju Autostrad. W inwestycjach samorządowych dobrze natomiast sprawuje się Władza Wdrażająca, która sprawnie nadzoruje procedury unijne.

Brakuje dobrze wykształconych i kompetentnych osób do działalności administracyjnej, projektowania, wykonawstwa robót drogowych. Spora armia nisko wynagradzanych urzędników, w tym urzędników o profilu technicznym jest mało efektywna. Biura projektów i firmy budowlane borykają się z brakiem osób posiadających uprawnienia budowlane.

Brak korelacji z tworzeniem obszarów ekologicznie chronionych z przestrzennym zagospodarowaniem kraju. Funkcjonują dwa rodzaje obszarów szczególnie ekologicznie wrażliwych „Natura 2000”, jeden oficjalnie zatwierdzony przez Rząd a drugi zgłoszony przez

organizacje ekologiczne w postaci tzw. *shadow list*, dla którego nie ma określonych procedur. Konieczne jest pilne oficjalne określenie przez Rząd wszystkich niezbędnych obszarów.

Bolączką naszej rzeczywistości jest brak stabilności prawa. Ustawy kluczowe do przygotowania i realizacji inwestycji zmieniają się bardzo często. W tabeli 2 pokazano liczbę wszystkich zmian i samodzielnych zmian niektórych ustaw w ostatnich 10 latach.

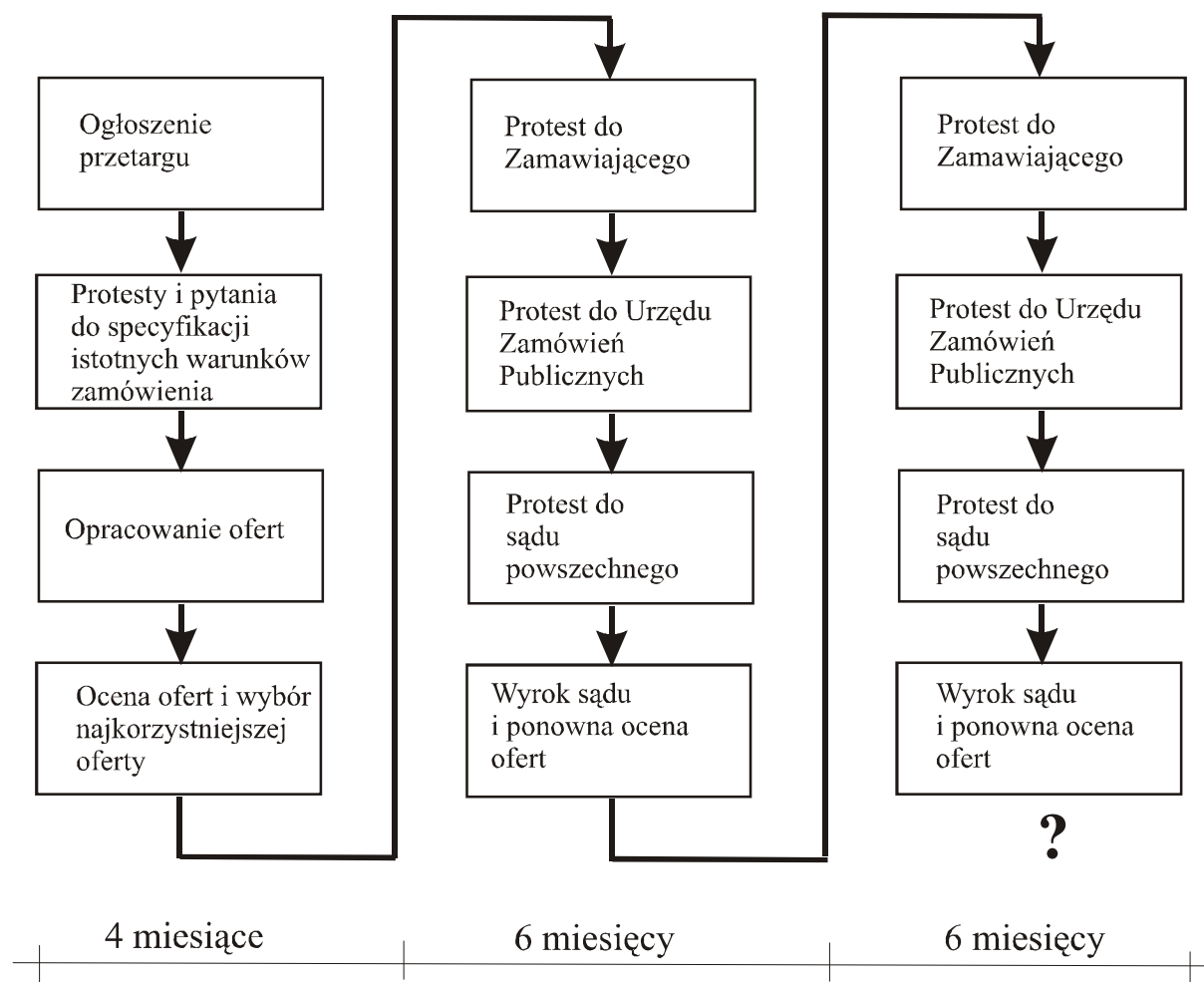
Tabela 2. Liczba zmian niektórych ustaw w ostatnich 10 latach

Lp.	Ustawa dotycząca:	Liczba zmian w ostatnich 10 latach	
		Wszystkich, w tym zmiany przez inne ustawy	samodzielnych
1	dróg publicznych	20	5
2	zagospodarowania przestrzennego	22	5
3	prawa budowlanego	36	7
4	ochrony środowiska	39	7

Na wydłużenie procesu projektowego wpływają istotnie niektóre ustawy a w szczególności ustawa prawo zamówień publicznych i ustawa prawo ochrony środowiska. Prawo zamówień publicznych preferuje kryterium najniższej ceny, co przy pracach projektowych mających, przynajmniej częściowo, charakter twórczy ma negatywne konsekwencje, gdyż promuje rozwiązania nijakie. Problem z określeniem „rażąco niskiej ceny” nie daje szansy na uwolnienie się od tej niekorzystnej praktyki.

Duże spustoszenie czyni publiczna dostępność ofert. Każdy „z ulicy” może przyjść do zamawiającego i przejrzeć oferty, ale najbardziej pracowicie robią to konkurenci. Przeglądają oferty, fotografują je a potem zatrudniają prawników, którzy szukają jakichkolwiek błędów. Następnie składane są odwołania do zamawiającego, potem do Urzędu Zamówień Publicznych a jeśli są nieskuteczne sprawa idzie do sądu powszechnego. Ten cykl trwa zwykle pół roku. Jeśli sąd z jakiegoś powodu zwróci sprawę do zamawiającego może nastąpić druga taka sama runda i już rok jest stracony. Niektóre firmy, zwłaszcza o kapitale zagranicznym, specjalizują się w wykorzystywaniu niedoskonałego prawa aby odwoływać się do końca. Taka sytuacja była, na przykład, w konkursie na koncepcję Trasy Mostu Północnego w Warszawie. Schemat postępowania przetargowego z nie kończącymi się protestami i średnimi czasami poszczególnych etapów pokazano na rys.1 a przykładowe zestawienie działań przy projektowaniu przebudowy Trasy Mostu Północnego w Warszawie w tabeli 3.

Decyzje w sferze inwestycji powinny być przemyślane, ale również śmiałe i szybkie. Brak decyzji, odwlekanie decyzji, lęk przed podejmowaniem ryzyka nie wróży sukcesu. Na przykład, nie byłoby jeszcze odcinka autostrady A2 Konin – Stryków, gdyby Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zwlekała z podjęciem decyzji o budowie przed przyznaniem środków unijnych. Decyzja o przyznaniu środków unijnych niewiarygodnie przedłużała się, głównie z powodu animozji między urzędnikami resortów gospodarki i infrastruktury, ale również ze względu na biurokratyczne podejście urzędników unijnych. Ale są również przykłady przeciwne, kiedy brak decyzji usprawiedliwiano procedurami i trudnościami obiektywnymi.



Rys.1 Schemat postępowania przetargowego z nie kończącymi się protestami

Tabela 3. Zestawienie działań przy konkursie na koncepcję Trasy Mostu Północnego w Warszawie

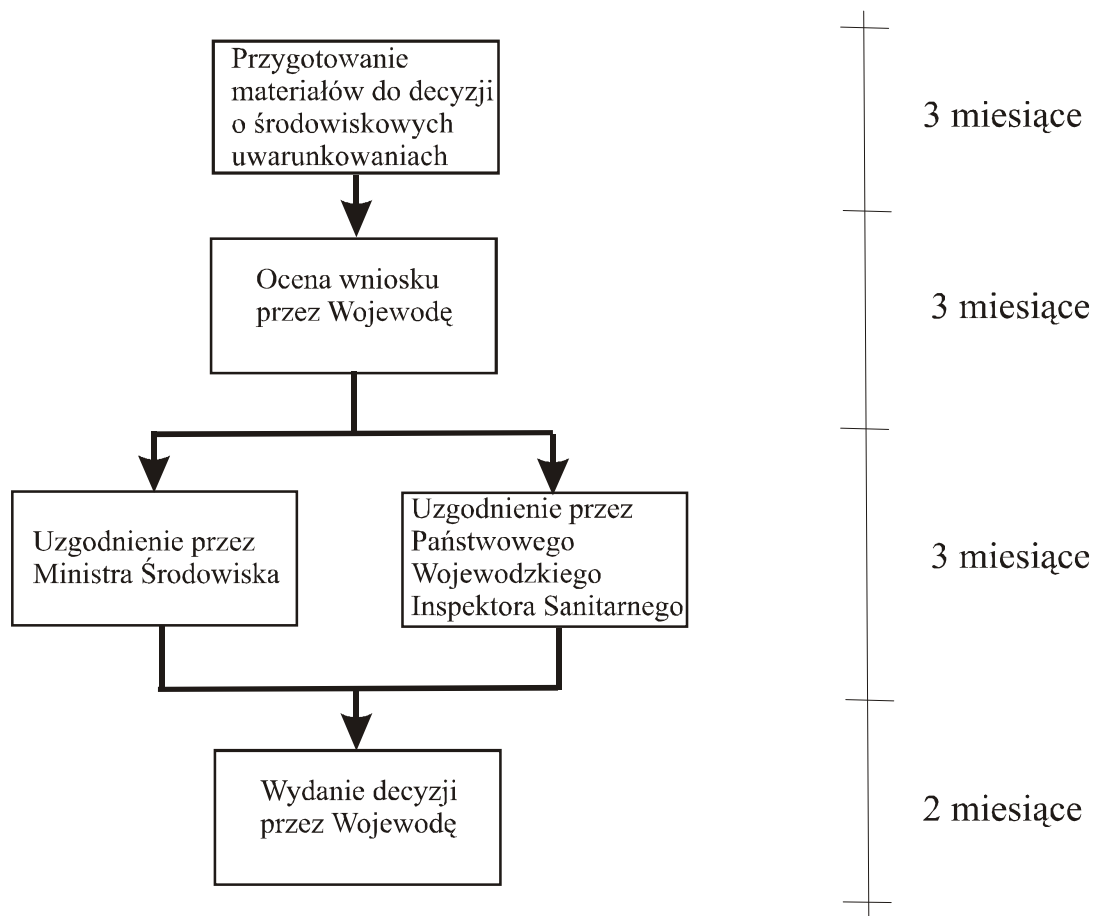
Lp.	Data	Działanie
1	Listopad 2004	Ogłoszenie konkursu
2	Grudzień 2004	Wstępna kwalifikacja oferentów
3	Marzec 2005	Złożenie prac konkursowych
4	Kwiecień 2005	Ogłoszenie wyników konkursu
5	Maj 2005	Protesty
6	Wrzesień 2005	Pierwszy wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – do ponownej oceny przez zamawiającego
7	Październik 2005	Druga ocena prac konkursowych
8	Listopad 2005	Protesty
9	Marzec 2006	Drugi wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – do ponownej oceny przez zamawiającego
10	Lipiec 2006	Unieważnienie konkursu

Jak wynika z tabeli 3 postępowanie przetargowe konkursu trwało 20 miesięcy i zakończyło się fiaskiem.

Zmiany w prawie ochrony środowiska, które weszły w życie w lipcu 2005 roku spowodowały duże zatory w projektowaniu. Uchylono procedury ochrony środowiska w ustawie o szczególnych warunkach przygotowania i realizacji inwestycji na drogach krajowych tzw. „specustawie”, która miała usprawnić inwestycje. Wprowadzono konieczność uzyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych zgody na realizację inwestycji. Na drogach krajowych decyzja taka musi być wydana przed uzyskaniem decyzji o lokalizacji drogi a na pozostałych drogach przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych wydawana jest dla jednego z analizowanych wariantów na podstawie kryteriów ochrony środowiska bez wnikania w inne kryteria, na przykład kosztów. Znamienny jest przykład obwodnicy Augustowa, gdzie Minister Środowiska zaproponował tunel pod doliną rzeki Rospudy za ponad pół miliarda złotych. Decyzję dla dróg krajowych wydaje wojewoda a w większości przypadków opiniuje Minister Środowiska. Wiadomo, że resort środowiska nie jest przygotowany do wykonywania tak dużej pracy oraz, że negatywna opinia Ministra Środowiska przekreśla realizację projektu. Dziś można ocenić, że proces przygotowania i wydania decyzji trwa około roku.

Schemat uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do dróg krajowych przedstawiono na rys.2 a Zestawienie działań przy uzyskiwaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przebudowy Trasy Armii Krajowej w Warszawie w tabeli 4.



Rys.2. Schemat uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do dróg krajowych

Tabela 4. Zestawienie działań przy uzyskiwaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przebudowy Trasy Armii Krajowej w Warszawie

Lp.	Data	Działanie
1	Styczeń 2005	Rozpoczęcie prac projektowych
2	Czerwiec 2005	Wstrzymanie prac projektowych do czasu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji
3	Lipiec – wrzesień 2005	Opracowanie materiałów i wniosku do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach
4	Październik 2006	Złożenie wniosku do Wojewody
5	Listopad 2006	Wystąpienie Wojewody do Ministra Środowiska i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego
6	Luty 2006	Uzgodnienie wniosku przez Ministra Środowiska
7	Marzec 2006	Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny nie uzgadnia wniosku
8	Kwiecień – Maj 2006	Dodatkowe badania, analizy i rozwiązania
9	Czerwiec 2006	Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny uzgadnia wniosek
10	Sierpień 2006	Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez Wojewodę

Pozytywnym przykładem było uchwalenie w 2003 roku ustawy o szczególnych warunkach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Ta tzw. „specustawa” znakomicie uporządkowała i uprościła procedury. Niestety, w 2005 roku z ustawy wykreślono zapisy dotyczące ochrony środowiska a ustawa Prawo ochrony środowiska skutecznie zahamowała przygotowanie inwestycji drogowych. Ważność „specustawy” kończy się w 2007 roku i jeśli nie będzie przedłużona – a mówiło się o jej rozszerzeniu na inne drogi – trudności będą jeszcze większe.

### Wnioski

1. Ustawy i przepisy wykonawcze związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji budowlanych (nie tylko drogowych) powinny być przeanalizowane i zweryfikowane pod kątem usprawnienia procesu przygotowania i realizacji inwestycji oraz zapewnienia stabilności prawa.
2. Procedury opiniowania, uzgodnień i wydawania decyzji administracyjnych w zakresie inwestycji budowlanych powinny być opisane i polecone do stosowania. W szczególności należy ustalić maksymalne terminy załatwiania poszczególnych spraw przez organy rządowe i samorządowe.
3. Należy zagwarantować ciągłość strategii i programom rozwoju sieci drogowej niezależnie od zmian politycznych i personalnych na wysokich stanowiskach rządowych i samorządowych.
4. Wojewodowie powinni być zobowiązani przez Rząd do koordynowania procesu wydawania decyzji administracyjnych w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji na drogach krajowych. Przeciż w urzędach wojewódzkich wydawane są decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzje lokalizacyjne, pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie.